

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**DINÁMICAS DE COLABORACIÓN, HETEROGENEIDAD INSTITUCIONAL Y
GOBERNANZA EN INTERVENCIONES PÚBLICAS DE AGUA Y SANEAMIENTO.
EL CASO DEL PROYECTO INTEGRAL DEL AGUA POTABLE EN LA CIUDAD DE
PASCO, 2015-2018.**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
SOCIOLOGÍA**

AUTOR

PÁVEL FRANCOISE AGUILAR DUEÑAS

ASESORA

SILVANA EUGENIA VARGAS WINSTANLEY

Junio, 2019

RESUMEN

La ciudad de Pasco, caracterizada por sus actividades mineras y por ser escenario de importantes capítulos de efervescencia social y política durante el siglo XX, hoy atraviesa un conjunto de problemáticas socioambientales que ponen en riesgo el bienestar y la salud de sus pobladores. Siendo la más preocupante la ausencia de un sistema de agua potable para el suministro de las viviendas de más de 80 mil pobladores. Es en 2015 que, en respuesta, el Gobierno Regional y el Estado peruano deciden implementar el Proyecto Integral de Agua Potable, el cual involucra a una amplia variedad de actores institucionales cuyos intereses, jurisdicciones y competencias configuran dinámicas de colaboración con importantes consecuencias en la gobernanza y sostenibilidad de esta intervención pública, así como en las condiciones de desarrollo locales. Esta investigación plantea el estudio de caso de este proyecto desde del enfoque de gobernanza-en-red y, asimismo, propone un abordaje analítico el cual combina la sociología relacional del actor-red y la sociología de la acción pública. Además, a nivel metodológico es empleado un rastreo de procesos cuya finalidad es la reconstrucción contextual de los principales eventos y dinámicas institucionales. Los resultados sugieren que las dinámicas de colaboración institucional se produjeron en espacios discrecionales y desregulados de negociación y toma de decisiones conformando trayectorias de interacción fragmentadas, las cuales produjeron convenios de cooperación poco claros y contraproducentes con los objetivos y actividades del proyecto. Produciéndose así múltiples situaciones contenciosas cuyos efectos debilitaron la capacidad de movilización conjunta del entramado institucional y, al mismo tiempo, propiciaron entornos de desgobierno, desconfianza e incertidumbre.

Palabras clave: Gobernanza, agua y saneamiento, implementación, acción colectiva pública, teoría del actor-red, gobernanza en red, la acción pública y riesgo.

ABSTRACT

The city of Pasco, characterized by its mining activities and being the scene of important chapters of social and political effervescence during the twentieth century, today experience a set of socio-environmental issues that put the well-being and health of its inhabitants at risk. The most worrying is the lack of a drinking water system to supply the homes of more than 80,000 residents. Because of this, in 2015 the Regional Government and the Peruvian State decided to implement the Drinking Water Project, which involves a wide variety of institutional actors whose interests, jurisdictions and competences give shape to the collaboration dynamics with important consequences on governance, and sustainability of this public intervention, as well as in local development conditions. This research proposes the case study of this project from the network governance approach and also posits an analytical approach which combines the actor-network approach and the sociology of public action. In addition, the methodology is based on a process tracing whose objective is the contextual reconstruction of the main events and institutional dynamics. The results suggest that the institutional collaboration dynamics took place in discretionary and unregulated spaces of negotiation and decision-making, forming fragmented interaction trajectories, which produced unclear cooperation agreements with counterproductive effects to the project's goals and activities. This resulted in a variety of contentious situations whose effects weakened the capacity for coordinated mobilization of the institutional network and, at the same time, fostered environments of misrule, distrust and uncertainty.

Keywords: Governance, water and sanitation, implementation, public collective action, actor-network theory, network governance, public action, and risk.

TABLA DE CONTENIDO:

RESUMEN	2
ABSTRACT	3
AGRADECIMIENTOS	10
INTRODUCCION	11
1. PLANTEAMIENTO	15
1.1 Justificación	15
1.2 Relevancia sociológica	18
1.3 Objeto de estudio	20
1.4 Preguntas de investigación	20
1.5 Objetivos	20
1.6 Hipótesis	21
2. MARCO TEÓRICO	22
2.1 Globalización, heterogeneidad institucional y colaboración	22
2.2 Gobernanza: un campo de análisis <i>in crescendo</i>	25
2.3 Gobernanza(s): transitando de lo prescriptivo a lo analítico	27
2.4 Supuestos analíticos para un análisis de gobernanza en Latinoamérica	29
2.4.1 Descentralización y activación de la esfera local en el Perú	31
2.5 Acerca de la gobernanza-en-red	34
2.6 Gobernanza, desarrollo y riesgo: algunas ideas para entender el caso peruano	35
2.6.1 Gobernanza de los entornos vulnerables y el rol de los actores locales	37
2.7 Una sociología relacional de la producción de los bienes públicos: invocando a todas las instancias	39
2.7.1 El poder en perspectiva relacional: de intermediarios a mediadores	40
2.7.2 Reensamblar la acción colectiva pública	43

3. METODOLOGÍA	47
3.1 Diseño de la investigación.....	47
3.2 Ámbito de estudio	48
3.2.1 Distrito de Simón Bolívar.....	50
3.2.1.1 Comunidad Campesina Yurajhuanca	50
3.2.1.2 Comunidad Campesina Quiulacocha	51
3.2.1.3 Comunidad Campesina San Pedro de Racco.....	52
3.2.1.4 Comunidad Campesina Sacra Familia.....	53
3.2.1.5 Comunidad Santa Ana de Pacoyán.....	54
3.2.2 Distrito de Yanacancha	55
3.2.3 Distrito de Chaupimarca.....	55
3.3 Construcción del caso.....	56
3.4 Matriz de operacionalización de las variables	59
3.5 Técnicas de recolección de la data	61
3.6 Criterios para el análisis de la data.....	62
4. CERRO DE PASCO: APUNTES PARA UNA CARACTERIZACIÓN	63
4.1 Ciudad minera.....	63
4.2 El Problema de la escasez de agua en un entorno contaminado	70
4.3 Antecedentes del Proyecto Integral de Agua Potable (PIAP)	74
5. DINÁMICAS INTER-INSTITUCIONALES DE COLABORACIÓN	77
5.1 El inicio de obras y su contexto institucional.....	77
5.2 Las “mesas para el desarrollo” y los convenios de cooperación	79
5.3 Los primeras tensiones: el cese de obras y los pasivos del Consorcio Pasco	84

5.4 Reinician las obras y el PNSR entra en escena	86
5.5 ¿Construyendo agendas comunes?.....	88
5.6 Problemas en los frentes de trabajo y la nueva estrategia de articulación del GOREPA	91
6. LA GOBERNANZA DEL PROYECTO INTEGRAL DE AGUA POTABLE	99
6.1 Heterogeneidad institucional y espacios de participación	100
6.1.1 Participación limitada: “Sabem, pero no participan”	102
6.1.2 Participación fragmentada: “participan, pero cada cual por su lado”	104
6.2 El entorno de gobernabilidad del PIAP: tensiones, controversias y conflictos.....	107
6.2.1 El GOREPA vs. las comunidades	108
6.2.2 El GOREPA vs. las municipalidades	110
6.2.3 Las comunidades vs. las comunidades.....	113
6.3 Cohesión territorial, capital social y acción colectiva pública	114
7. DESTAPANDO LA CAJA NEGRA DEL PIAP: PODER, ENROLAMIENTO Y GOBERNANZA EN INTERVENCIONES PÚBLICAS DE AGUA Y SANEAMIENTO	121
7.1 Firmando convenios, enrolando actores.....	122
7.2 La singular importancia de los “frentes de trabajo”	126
7.3 La politización de lo técnico.....	127
7.4 Desgobierno, desconfianza y fragmentación.....	130
8. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	132
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	138
10. ANEXOS.....	147

FIGURAS

Figura n° 01: Mapa de la Provincia de Pasco.....	49
Figura n° 02: Comunidades del Distrito Simón Bolívar implicadas en el PIAP	50
Figura n° 03 Fotografía Panorámica de Yurajhuanca.....	51
Figura n° 04 Fotografía de las calles de Quiulacocha.....	52
Figura n° 05 Fotografía panorámica de San Pedro de Racco.....	53
Figura n° 06 Fotografía de la entrada a Sacra Familia	54
Figura n° 07 Fotografía de las calles de Santa Ana de Pacoyán	55
Figura n° 08 Fotografía panorámica del tajo “Raúl Rojas”	56
Figura n° 09 Enfoque tridimensional del análisis narrativo.....	62
Figura n° 10 Excavación a cielo abierto “Raúl Rojas”	66
Figura n° 11 Mapa de la Provincia de Pasco.....	68
Figura n° 12 Mapa de las concesiones mineras - Provincia de Pasco.....	74
Figura n° 13 Proyecto Integral de Agua Potable e intervención del PNSR	81
Figura n° 14 Publicidad del PIAP y la intervención del PNSR-MVCS (2017).....	87
Figura n° 15 Publicidad del PIAP (2018)	92
Figura n° 16 Fotografía de la juramentación del Comité multisectorial	94
Figura n° 17 Mapa de poder-interés de los actores involucrados en el PIAP.....	115
Figura n° 18 Dinámicas de colaboración y capital social del PIAP (2015-2016)	117
Figura n° 19 Dinámicas de colaboración y capital social del PIAP (2017)	118
Figura n° 20 Dinámicas de colaboración y capital social del PIAP (2018)	119

TABLAS

Tabla n° 01 Unidades de análisis	58
Tabla n° 02 Características de los entrevistados.....	58
Tabla n° 03 Matriz de operacionalización de las variables	60
Tabla n° 04 Línea de tiempo del Proyecto Integral de Agua Potable	95

ANEXOS

Anexo n° 01 Guía de entrevistas.....	147
Anexo n° 02 Formulario de consentimiento	148

ACRÓNIMOS:

AA.HH.:	Asentamiento Humano
ALA:	Autoridad Local del Agua
ANA:	Autoridad Nacional del Agua
ATM:	Autoridad Técnica Municipal
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CAC:	Centro de Atención al Ciudadano
CPC:	Cerro de Pasco Corporation
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental
EPS:	Empresa prestadora de servicio
D.L.:	Decreto Legislativo
FMI:	Fondo Monetario Internacional
GOREPA:	Gobierno Regional de Pasco
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM:	Ministerio de Energía y Minas
MDSB:	Municipalidad Distrital de Simón Bolívar
MPP:	Municipalidad Provincial de Pasco
MVCS:	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
MTC:	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
NEIE:	Nueva Estrategia de Industrias Extractivas
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEFA:	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OMS:	Organización Mundial de la Salud
ONDS:	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
OPI:	Oficina de Proyectos de Inversión
PAMA:	Programa de adecuación y manejo ambiental
PIAP:	Proyecto Integral de Agua Potable
PIP:	Proyecto de Inversión Pública
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PNSR:	Programa Nacional de Saneamiento Rural

PNSU:	Programa Nacional de Saneamiento Urbano
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PTAP:	Planta de tratamiento de agua potable
PTAR:	Planta de tratamiento de aguas residuales
R.M.:	Resolución Ministerial
RIMISP:	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
TAR:	Teoría del actor-red
UE:	Unión Europea.



AGRADECIMIENTOS

Para ser fiel a las ideas que esta tesis defiende abriré un poco su propia caja negra.

Creo que es justo decir que esta investigación es producto de muchos esfuerzos y que, de algún modo, es un genuino producto de la acción colectiva. Y es que desde el momento de elegir el tema (el cual cambió un par de veces) hasta la travesía (accidentada) de la redacción y, los no menos problemáticos avatares de estudiar y trabajar al mismo tiempo, tuve en frente más de una duda, muchas pausas y contratiempos, pero también mucho apoyo por parte los que gratamente me rodean.

En primer lugar, quiero agradecer a mí adorada madre ya que su paciencia, confianza y cariño, como siempre, me fueron incondicionales. En seguida aprovecho en dar las gracias a mi querida familia por el apoyo, los cuidados y demás consideraciones a un tesista estresado.

No podían faltar los agradecimientos a los excelentes profesores y a los no menos excelentes compañeros de la promoción 2016. En primer lugar hago un paréntesis para agradecer profundamente a mi asesora la gran Silvana Vargas, de quien he aprendido muchísimo dentro y fuera de las aulas. ¡Gracias totales Sil!

Mis más sinceros agradecimientos van también hacía Omar Pereyra, Martín Santos, Omar Manky y Narda Henriquez. Y hago otro paréntesis para agradecer muy especialmente la amistad y el apoyo académico de Robin Cavagnoud.

Agradezco, del mismo modo, el haber podido compartir las aulas con recordados amigos como Daniel, Rodrigo, Joana, José Carlos, Melissa, Renatto, Johana y Luan.

Y finalmente, mis más sinceros agradecimientos a todos los entrevistados y a todas las amables personas de la ciudad de Pasco que colaboraron directa o indirectamente con esta investigación. Este documento les pertenece.

INTRODUCCIÓN

El Perú se encuentra entre los 20 países más ricos en agua dulce del mundo contando con 159 cuencas hidrográficas, sin embargo, es también el tercer país con mayor vulnerabilidad frente al cambio climático (ANA 2014), lo cual constituye una importante amenaza al bienestar de la población, y en especial a los sectores vulnerables.

Frente a ello, el Estado peruano ha venido implementando durante las últimas dos décadas un conjunto de reformas institucionales orientadas a garantizar tanto la provisión de los servicios de agua potable, como la sostenibilidad de los sistemas de operación y mantenimiento, especialmente en las regiones con menores índices de desarrollo humano de los Andes y la Amazonía. De manera que las principales dependencias públicas inmersas en esta problemática vienen fortaleciendo sus capacidades mediante la adopción de encuadres como la Gestión de los Recursos Hídricos y los ODS, lo cual se traduce en una nueva institucionalidad hídrica que se supone contribuirá a reducir importantes brechas de desigualdad en los ámbitos urbanos y rurales¹.

Por otro lado, es importante considerar que en nuestro país la provisión y sostenibilidad de los servicios básicos de agua y saneamiento dependen en gran medida de una compleja red de actores, supuestos y eventos, tales como: la infraestructura de transporte y almacenamiento, la calidad de la burocracia prestadora del servicio, las actividades productivas circundantes a las cuencas hidrográficas, la intervención de los gobiernos subnacionales y el ciclo de vida de los proyectos de inversión pública. Los cuales, a pesar de las reformas institucionales en curso, aun inciden en el persistente déficit de cobertura de agua apta para al consumo humano, agravando en muchos casos situaciones de riesgo, privación y vulneración de los derechos humanos.

Al respecto, los datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), son reveladores pues indican que mientras el 83.8 % de hogares del ámbito urbano

¹Una clara muestra de ello es la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en marzo de 2008, y que un año después adoptaría el paradigma de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en conformidad con la Ley de Recursos Hídricos n° 29338.

cuenta con agua potable, sólo el 70.4 % del sector rural cuenta con el servicio, y solo el 17.8% de estos últimos tienen alcantarillado (INEI 2017).

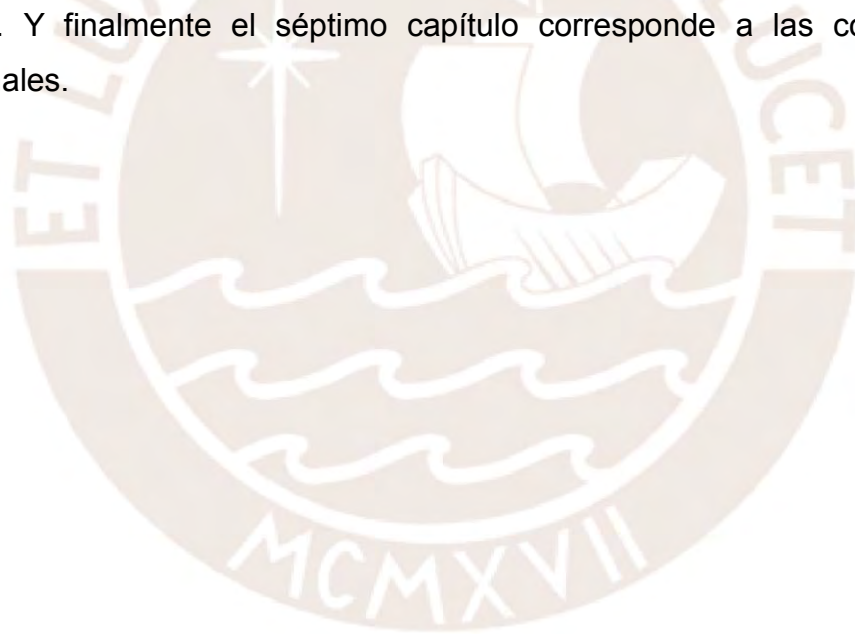
La Defensoría del Pueblo (2007), por su parte, considera que el acceso al agua en nuestro país debe ser considerado como un derecho humano² ya que a su vez hace posible la realización de otros derechos como los relativos a la vivienda, la alimentación, la salud y el bienestar. De manera que, mejorar la cobertura y calidad en la provisión del recurso hídrico implicaría avanzar tanto en la reducción de brechas, como en la construcción de mejores condiciones de adaptabilidad frente al cambio climático y a futuros eventos naturales extremos, contribuyendo así a un marco nacional de seguridad hídrica.

No obstante, el actual ciclo de conflictividad social guarda una estrecha relación con las múltiples dimensiones del agua pues como refiere la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos de la ANA sólo en 2014 hubo a nivel nacional 55 conflictos suscitados por temas relativos al uso, contaminación y jurisdicción de los recursos hídricos (ANA 2014). De manera que, frente a estos desafíos de gobernabilidad tanto en los medios académicos, como entre las instancias de gobierno de los recursos hídricos viene cobrando vigencia la noción de gobernanza que, desde su dimensión prescriptiva, se supone contribuye a mejorar los procesos de toma de decisiones, a transparentar la gestión pública y a transformar los conflictos mediante la construcción de mejores entornos de colaboración entre los diferentes actores involucrados (MVCS 2016; MINAM 2015; ANA 2014).

Y es con la intención de establecer un diálogo entre la academia y las instancias antes referidas que esta investigación tiene como propósito discutir los problemas de gobernanza de las intervenciones públicas en agua y saneamiento, tomando como estudio de caso la implementación del Proyecto Integral de Agua Potable en la ciudad de Pasco.

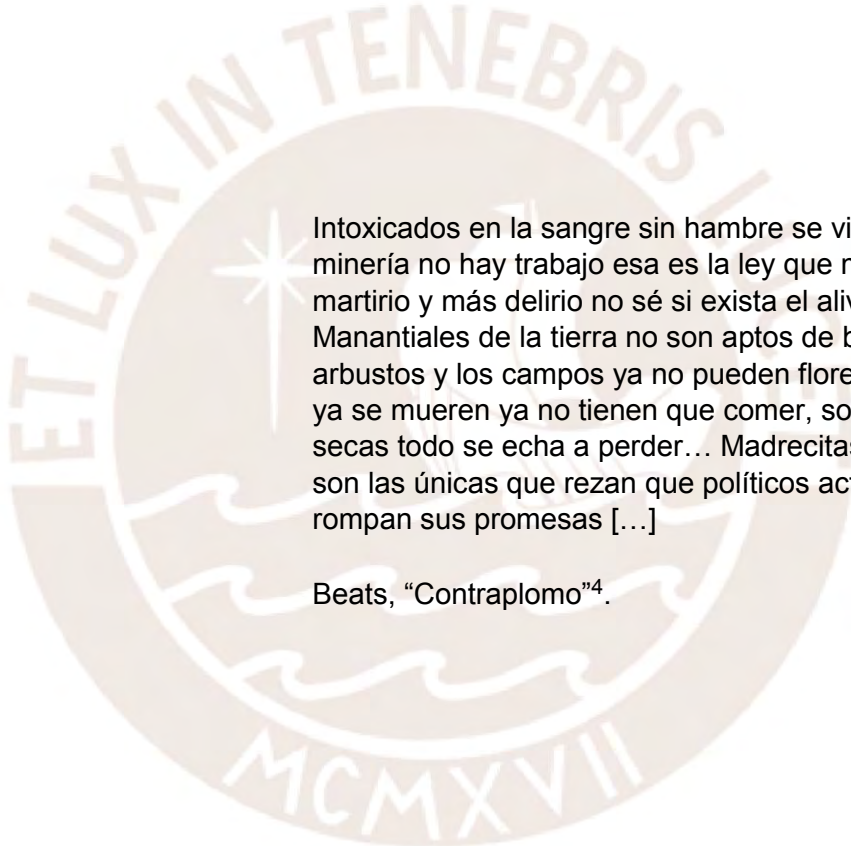
² Reconocido explícitamente como tal mediante Resolución 24/292 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010.

Para este propósito he dividido el presente documento en 8 secciones. En el primer capítulo hago explícito el planteamiento, en el que se incluyen la justificación, la relevancia sociológica y las preguntas de investigación. El segundo capítulo explora las dimensiones teóricas de la discusión, concentrándose en las configuraciones contemporáneas de gobernanza, la acción colectiva pública y en la lectura relacional del poder. Por su parte, el tercer capítulo se enfoca en hacer explícito el planteamiento metodológico. El cuarto capítulo es de algún modo una sumaria caracterización de la ciudad de Cerro de Pasco, la cual considero indispensable para comprender las dinámicas envueltas en la implementación del PIAP. Seguidamente, el quinto y el sexto capítulo discuten las dinámicas de colaboración institucionales y la gobernanza de la intervención respectivamente, siendo quizás los momentos más analíticos del documento. El séptimo capítulo tiene como propósito “abrir la caja negra” del caso estudiado mediante un análisis sociológico de mayor profundidad a nivel teórico y metodológico. Y finalmente el séptimo capítulo corresponde a las conclusiones y reflexiones finales.



Llegó el momento de unir al pueblo señor gobernador de la región de Pasco. Llegó el momento de unir al pueblo señores alcaldes, también los dirigentes, basta de mucha indiferencia, tanta indolencia con el pueblo cerreño, es el momento de tomar conciencia en favor del pueblo y no de la minera [...]

Freddy Ancco, "Indolencia cerreña"³.



Intoxicados en la sangre sin hambre se vive aquí, sin minería no hay trabajo esa es la ley que manda aquí, hay martirio y más delirio no sé si exista el alivio [...]
Manantiales de la tierra no son aptos de beber, los arbustos y los campos ya no pueden florecer, animales ya se mueren ya no tienen que comer, solo quedan hojas secas todo se echa a perder... Madrecitas campesinas son las únicas que rezan que políticos actúen y no rompan sus promesas [...]

Beats, "Contraplomo"⁴.

³ Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=U4GOrmoNvsg>.

⁴ Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=IVRIQNoOOUc>.

1. PLANTEAMIENTO

1.1 Justificación

El Perú en tiempos de neoliberalismo afronta importantes desafíos como la consolidación de la democracia, la reducción de brechas, la diversificación productiva y el cambio de matriz energética. Sin embargo, de la mano del ciclo de crecimiento económico de las últimas dos décadas, se ha producido un sostenido ascenso de la conflictividad social. El cual es suscitado por varias razones, entre las que destacan la desafección por las instituciones democráticas, la ausencia de canales institucionales de representación, la deficiencia o ausencia persistente de servicios básicos y los desencuentros entre diferentes actores bajo contextos de extractivismo y transformaciones territoriales en espacios subnacionales tanto urbanos como rurales.

Este último tipo de conflictos, también denominados socioambientales, involucran a una serie de actores en múltiples escalas de interacción en el marco de esferas locales “activadas” y bajo contextos nacionales y subnacionales signados por una aguda crisis de institucionalidad, erosión del sistema de partidos, corrupción generalizada y la representación contenciosa de los intereses locales (Meléndez 2005, 2012; Tanaka 2005; Panfichi 2011).

En respuesta, la academia se ha centrado, básicamente, en dos tipos de campos analíticos: el primero ligado al análisis y resolución de conflictos⁵, mientras que el segundo bastante próximo a la óptica del estudio de los movimientos sociales y la acción colectiva contenciosa. Y si bien, ambas propuestas incluyen una gran variedad de matices –e incluso puntos de encuentro– hay un vacío teórico-metodológico en cuanto a las dinámicas organizacionales e institucionales de acción colectiva producidas a propósito de la implementación de políticas y proyectos de inversión pública en espacios subnacionales.

Escenarios que involucran, además, una amplia diversidad de actores y racionalidades territorialmente situadas interactuando en dinámicas asociativas y

⁵ Con un ulterior viraje hacia la “transformación” de los conflictos (Caravedo 2015; De Échave, et al. 2009).

relaciones de poder, que se traducen finalmente en determinadas orientaciones de la acción pública y el desarrollo.

A su vez, de la mano de la noción de gobernabilidad, en los últimos años han cobrado un inusitado interés paradigmas afines como el gobernanza y desarrollo territorial, cuyos intereses se enfocan en los procesos de descentralización política institucional y en análisis de los mecanismos formales e informales de interacción entre diferentes actores involucrados en políticas e intervenciones de interés público, tales como: las industrias extractivas, los proyectos energéticos, las obras de infraestructura vial, los servicios básicos, entre otros.

Además, la producción bibliográfica nacional en materia de gobernanza ha crecido sostenidamente y hoy incluye a las industrias extractivas (Orihuela 2017; Orihuela, Huaroto & Paredes 2014; Monge 2007), el desarrollo rural (Vargas 2017; De Échave et al. 2009), la gestión de los recursos hídricos (Geng 2016; Oré & Muñoz 2018), las dinámicas institucionales urbanas (Bensa 2017), la gestión pública (OECD 2016), entre otros temas.

Es bajo estas consideraciones, que mi interés apunta a enriquecer el debate mediante el estudio de caso de la implementación del Proyecto Integral de Agua Potable en la provincia de Pasco, el cual involucra a una variedad de actores institucionales cuyos intereses, jurisdicciones y competencias configuran dinámicas de colaboración con importantes consecuencias en la gobernanza de esta intervención pública y en las condiciones de desarrollo locales, tanto urbanas como rurales.

Debo agregar que Pasco, por su historia y actividades extractivas de larga duración, constituye un contexto altamente conflictivo e inestable en el que múltiples intereses disputan cotidianamente las visiones del desarrollo local, los riesgos de contaminación del entorno y las amenazas a calidad de vida. Una situación de vulnerabilidad que se agrava en los últimos años por las apremiantes condiciones de escasez de agua apta para el consumo humano y las crecientes tasas de desempleo.

Por lo tanto, mi investigación se presenta como un estudio de caso que privilegia una mirada relacional-interactiva y no esencialista de los intereses y agencias de los

múltiples actores en juego y dialogante, además, con las instancias territoriales no humanas, tales como: recursos naturales, pasivos ambientales, eventos climatológicos, condiciones tecnológicas y demás (Li 2017).

1.2 Relevancia sociológica

La lectura de las configuraciones de colaboración entre actores institucionales heterogéneos desde una perspectiva de gobernanza en sus diversas modalidades, y especialmente en red, contribuye a la discusión sobre las transformaciones de la llamada segunda modernidad o modernidad reflexiva (Beck 1998), dado que la sociedad de producción al convertirse en una sociedad productora de riesgos (contaminación, guerra, hiper-concentración, monopolio, etcétera), ensaya cambios reflexivos orientados a controlar y minimizar las amenazas al tejido social en un permanente marco de desigualdades internacionales, diversidad institucional y procesos descentralistas y democratizadores.

De modo que, el análisis de procesos locales de colaboración institucional, acción colectiva pública y conflictos sociales en clave de gobernanza, coadyuva a echar luz sobre los problemas de implementación en intervenciones públicas de agua y saneamiento, así como en otro tipo de iniciativas público-privadas en los diferentes territorios subnacionales.

Siendo particularmente importantes los aportes del modelo de gobernanza-en-red, que como tipo ideal, atrapa de manera conceptual las propiedades relacionales de las distintas interacciones institucionales formales e informales del mundo público contemporáneo⁶ (Torfing 2003; Natera 2005).

En segundo lugar, la dimensión territorial resulta complementaria para el abordaje situado de los procesos de colaboración institucional locales tanto urbanos como rurales, ya que permite apreciar las dinámicas de poder, colaboración y negociación que le dan forma y contenido al espacio a través de las visiones de desarrollo compartidas o beligerantes.

⁶ Lo cual no significa que la jerarquía y el mercado como mecanismos de gobernanza hayan desaparecido o perdido vigencia.

De hecho, la perspectiva de gobernanza-en-red, alude de forma explícita a la existencia de procesos sociales y políticos institucionales de colaboración y negociación, cuya incidencia en lo público resulta de la construcción de espacios de participación, rendición de cuentas (*accountability*) y resolución de controversias en determinadas jurisdicciones territoriales.

En ese sentido, considero que este enfoque permite abordar analíticamente las dinámicas de colaboración y conflicto como momentos de acción pública, lo cual resulta pertinente para la discusión sociológica de la representación contenciosa de los intereses de los *stakeholders* y las dinámicas de *brokerage*, como sistemas precarios de intermediación en contextos de crisis institucional y descentralización inconclusa, tal y como ocurre en el caso peruano.

Asimismo, sostengo que el enfoque de gobernanza-en-red requiere de una sociología relacional, de manera que las configuraciones de colaboración entre actores heterogéneos puedan ser leídas como capacidad estructural para la acción colectiva pública y capital social (Natera 2005; Jorquera 2011; Lascoumes & Le Galès 2014; Putnam 1994).

Y, con ese propósito mi planteamiento se nutre de la teoría del actor-red (TAR) para así abrir “la caja negra” de la implementación de un proyecto de agua y saneamiento y de esta forma analizar la complejidad de relaciones y procesos intervinientes en la implementación exitosa de sus componentes. Lo cual implica, además, enfocar las dinámicas de co-producción y legitimación de las narrativas que sostienen el proyecto, la estrategias de convencimiento y los mecanismos de reclutamiento y comprometimiento de los diferentes actores institucionales (Pereyra 2011; Mosse 2005).

1.3 Objeto de estudio

Mi investigación se enfoca en estudiar como las dinámicas de colaboración entre distintos ámbitos institucionales tienen implicancias en intervenciones públicas de agua y saneamiento. Para este fin, tomo como caso la implementación del Proyecto Integral de Agua Potable⁷ en la provincia de Pasco en los últimos cuatro años, el cual es un

⁷En adelante PIAP.

proyecto de interés público financiado por el Estado peruano a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y ejecutado por el Gobierno Regional de Pasco⁸. Y que en su proceso de implementación involucra diferentes actores como la Municipalidad Provincial de Pasco, las municipalidades distritales de San Juan Pampa (nuevo tejido urbano), Chaupimarca (tejido urbano histórico) y Simón Bolívar (ámbito rural intervenido), así como la EPS Emapa Pasco, el AA.HH. Uliachin, la Comunidad Campesina de Racracancha y las localidades de Yurajhuanca, Sacra Familia, Santa Ana de Pacoyán, Quiulacocha y San Pedro de Racco del Distrito Simón Bolívar.

La particularidad de esta intervención pública radica en que, debido a la grave escasez del recurso hídrico, el PIAP bajo la dirección por el Gobierno Regional de Pasco, plantea la necesidad de construir una línea de conducción (con sus respectivos componentes técnicos) para la potabilización, transporte y distribución del agua procedente de la laguna Acucocha (distritos Simón Bolívar y Tinyahuarco) hacía ciudad de Pasco (distritos de Chaupimarca y San Juan Pampa).

Empero, en un inicio el proyecto no contempló la presencia de centros poblados y comunidades campesinas en los territorios que debían ser ocupados por la infraestructura de conducción y potabilización del agua, de manera que se produjeron una serie de situaciones contenciosas en los diferentes *frentes de trabajo*⁹. Las cuales fueron temporalmente superadas mediante tensas jornadas de negociación y la consiguiente firma de convenios institucionales entre las comunidades afectadas, Emapa Pasco y el GOREPA.

Además, conviene destacar que, para la derivación del suministro del recurso hídrico desde la línea de conducción central hacía las mencionadas comunidades, y considerando las constantes declaratorias de emergencia ambiental en el distrito de Simón Bolívar, entró en escena el Programa Nacional de Saneamiento Rural¹⁰. Un programa social del Estado encargado de los estudios e implementación de proyectos

⁸ Frecuentemente referido como GOREPA.

⁹ El concepto "frente de trabajo" hace referencia al espacio físico en el que se van a ejecutar trabajos de construcción públicos o privados de diversa índole. Su uso es muy extendido en Perú, sobre todo en referencia a obras de gran envergadura.

¹⁰ En adelante PNSR.

de agua y saneamiento en ámbitos vulnerables del sector rural. Configurándose de esta forma un escenario de colaboración institucional altamente heterogéneo e inestable. Agravado, además, por situaciones de riesgo y conflictividad socioambiental, así como por condiciones climatológicas y geográficas de alta complejidad.

1.4 Preguntas de investigación

A continuación presento las preguntas principales y secundarias que guiaron la investigación:

Pregunta principal:

¿De qué manera las dinámicas de colaboración entre actores institucionales heterogéneos inciden en la gobernanza de las intervenciones públicas de agua y saneamiento, a propósito de la implementación del Proyecto Integral de Agua Potable en la provincia de Pasco, 2015-2018?

Preguntas secundarias:

- i. ¿Qué dinámicas de colaboración intervienen en la implementación del PIAP? ¿Cómo se produce el involucramiento y participación de los actores institucionales? ¿Cómo se articulan los intereses de los actores institucionales? ¿De qué manera se sostienen las dinámicas de colaboración?
- ii. ¿Qué dinámicas de articulación interinstitucional caracterizan la gobernanza del PIAP? ¿Qué mecanismos de transparentación son utilizados? ¿Cómo se produce la toma de decisiones? ¿De qué manera son mediadas las tensiones y conflictos?

1.5 Objetivos

Y los objetivos perseguidos son los que siguen.

Objetivo principal:

Analizar de qué manera las dinámicas de colaboración entre actores institucionales heterogéneos inciden en la gobernanza de intervenciones públicas de agua y saneamiento, a través del estudio de caso de la implementación del Proyecto Integral de Agua Potable en la provincia de Pasco.

Objetivos específicos:

- i. Caracterizar las dinámicas de colaboración de los actores institucionales involucrados en la implementación del PIAP.
- ii. Describir y analizar las dinámicas de articulación institucional a través de los cuales se produce la gobernanza del PIAP.
- iii. Analizar la incidencia de las dinámicas de colaboración interinstitucional en la configuración del capital social y en la capacidad de acción colectiva institucional de la intervención pública estudiada.

1.6 Hipótesis

Las intervenciones públicas y, entre ellas, las de agua y saneamiento involucran una pluralidad de actores e instancias institucionales con trayectorias, racionalidades, marcos normativos y prácticas heterogéneas (Zurbruggen 2014). En especial en esferas locales activadas por el ulterior proceso de descentralización, tal y como ocurre en el ámbito directo de intervención del Proyecto Integral de Agua Potable en la ciudad de Pasco.

Asimismo, estos actores institucionales se articulan a través de dinámicas de colaboración cuyo propósito es constituir un marco común de acción colectiva pública (Dewulf 2007; Lascoumes & Le Galès 2014), lo cual incide en la gobernanza de las intervenciones públicas y proyectos, debido a que estas dinámicas permiten enrolar actores, articular intereses, coordinar actividades y mediar controversias (Farinós 2008; Jorquera 2011).

De manera que se configura en el territorio un entramado institucional, en el cual se toman decisiones, se gestiona el riesgo, se transparentan los procesos y se resuelven los conflictos, co-produciendo, a través de un capital social cohesionado, un entorno de gobernabilidad local y bienes públicos socioambientalmente sostenibles (Antal & Lucatello 2014).

2 MARCO TEÓRICO

2.1 Globalización, heterogeneidad institucional y colaboración

La experiencia de la segunda modernidad o modernidad tardía tuvo profundas consecuencias en el contexto internacional y local sobre todo desde la última década del siglo XX. Neoliberalismo, multipolaridad, “choque civilizatorio” y cambio climático, son solo algunos de los grandes conceptos que se posicionan en la discusión bajo un nuevo orden sostenido en dos ejes aparentemente incontrovertibles: democracia liberal y libre mercado.

En referencia a este nuevo equilibrio global, Sassen (2003) sostiene que hay un incremento inusitado en los mecanismos y dinámicas de participación política de las instituciones del Estado, el mercado y los ciudadanos, configurando una nueva estructura de múltiples relaciones de poder y desigualdad que podemos llamar *gobernanza global*. Una estructura que a su vez se encuentra resguardada por los poderes fácticos y una acuciante profundización de las desigualdades.

Por su parte Castells (2000), sostiene que estas transformaciones del capitalismo producen una mayor flexibilidad en la gestión y toma de decisiones en las empresas e instituciones, las que se descentralizan e interconectan de tal forma que terminan desestabilizando los espacios de referencia fijos, en una lógica que supone además un considerable predominio del capital frente al trabajo, posible solo gracias al nuevo andamiaje tecnológico.

De modo que el actual capitalismo informacional y estas nuevas estructuras descentradas y reticulares producen patrones de interacción transnacional y local sumamente complejos de los que a su vez emergen propiedades y “juegos” autónomos, que importa tener en cuenta para el examen de asuntos específicos como el desarrollo, la cooperación internacional, el cambio climático, entre otros problemas contemporáneos.

No obstante, bajo estas condiciones cabe preguntarse de qué manera las instituciones heterogéneas de los sectores público, privado y mixto pueden construir

relaciones confiables y duraderas de colaboración bajo propósitos relativos al bien común, sobre todo considerando la multiplicación permanente de intereses, agencias y visiones del desarrollo en la diversidad de territorios de la aldea global (Klingebiel & Paulo 2015).

Frente a esta cuestión, el enfoque de *colaboración multi-actor* propone pensar y gestionar los problemas colectivos mediante un conjunto de prescripciones teórico-prácticas orientadas a la realización de actividades de implementación e intervención inter-institucionales con una preocupación central en temas de desarrollo y políticas públicas. Dewulf (2007), por ejemplo, propone cinco consideraciones para un enfoque de colaboración multi-actor orientado al desarrollo local en un contexto de gobernanza global y heterogeneidad institucional que conviene observar: i. hay que mapear todas las interacciones, ii. analizar el tratamiento constructivo de las diferencias, iii. ver de qué manera los decisores se involucran en dinámicas de colaboración, iv. estudiar a los *stakeholders* involucrados en responsabilidades colectivas y v. tomar en cuenta que la colaboración es un proceso emergente, de continuo cambio e inestable *per se*.

Por su parte, Wehrmann (2018) va un paso más allá del concepto de *colaboración* y sugiere que las actividades de articulación no deben dejar de considerar a la heterogeneidad de actores involucrados en el desarrollo como potencialmente inestables y contradictorios. De manera que la idea *orquestración* se ajusta más al proceso de coordinación de instancias y agencias disímiles en cuanto a escalas e intereses, reduciendo la fragmentación y mejorando los vínculos entre los procesos de políticas locales y globales. Pensando, en su caso, en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible¹¹ y en los desafíos de las alianzas público-privadas. Además, el concepto de orquestración restituye la estructura de poder y jerarquía que en ocasiones parece difuminarse cuando hablamos de *colaboración*, pues, reconoce que –al igual que una

¹¹Sustainable Development Goals 2030.

orquesta– una red de actores heterogéneos requiere de un orquestador, una partitura y un ritmo coordinado¹² (Klingebiel & Paulo 2015).

Esto último tiene una mayor relevancia si reconocemos las serias limitaciones del Estado como promotor –u orquestador– del desarrollo y el bien común en el actual contexto neoliberal que debilita y redefine sus funciones y alcances (Sassen 2003).

Y Wehrmann (2018) en este punto es enfática, ya que sostiene que el acercamiento del Estado hacia otros actores para la promoción del desarrollo ha sido casi siempre bastante pobre tanto en teoría como a nivel de implementación de políticas¹³. Y los cambios significativos sobre este punto vienen de la mano de los aportes del campo de la gobernanza y de ulteriores paradigmas de desarrollo local y territorial. Los cuales coinciden en considerar que los *stakeholders* (y su potencial pluralidad), pueden proveer prácticas diversas y valiosas al desarrollo, las políticas públicas y a la co-producción de los bienes públicos locales y globales (Klingebiel & Paulo 2015).

Desde una óptica similar, pero con un mayor énfasis en el Estado, Lascoumes & Le Galès (2014) elaboran la propuesta de una *sociología de la acción pública*, la cual explora, entre otros puntos, el terreno de *la implementación* de políticas que a raíz de la multiplicación de las escalas de participación, debate y decisión ha devenido en un espacio con alto contenido interactivo, ya que es allí donde se producen las dinámicas de colaboración y contrapunto entre la gran diversidad de actores implicados en la acción colectiva pública. De modo que, es en la terrenalidad de *la implementación* donde se “produce” socialmente el éxito de los proyectos, intervenciones y otros mecanismos de regulación social y política de carácter colaborativo, siendo, además, en donde surgen las interferencias entre las *policy* y las *politics*, contrariamente a la opinión de los enfoques racionalistas y dirigistas (*top down*), que atribuyen un mayor peso al diseño (*policy design*) que a las dinámicas heterogéneas “de la calle”.

¹² Es importante señalar que el concepto también guarda relación con los de gestión integrada y gobernanza. No obstante, los autores enfatizan el liderazgo, la coordinación y co-producción que la orquestación implica.

¹³ Sobre todo, en relación a los agentes privados por la dificultad de representa convencerlos de embarcarse en iniciativas no inmediatamente redituables y con una temporalidad de mediano y largo plazo.

2.2 Gobernanza: un campo de análisis *in crescendo*

Como anotan Fontaine & Velasco (2011), la noción de gobernanza recién es incorporada al lenguaje académico y técnico en América Latina desde mediados de los 90. Sin embargo, desde entonces se han producido un conjunto de investigaciones teóricas y casuísticas bastante relevantes ya sea por la pluralidad de temas abordados o por la variedad de ángulos analíticos ensayados. Y dados los objetivos de la investigación, sitúo mi punto de atención en los estudios de gobernanza de los recursos naturales, en especial del agua y el territorio.

Para una perspectiva comparada de estas formas de gobernanza en Norteamérica, Antal & Lucatello (2014) editan una compilación de investigaciones sobre México, Canada y Estados Unidos. Destacando Celis (2014), cuya investigación explora las dimensiones de la gobernanza del agua en México centrándose en el diseño institucional y sus repercusiones en la gestión de los recursos hídricos.

En esta colección también resalta Choquette (2014), que explora la gobernanza del agua en Quebec desde una mirada más procedimental, dado que sus observaciones iluminan la noción de “buena gobernanza de los recursos hídricos”, pues, explora la importancia de los mecanismos civiles de participación, rendición de cuentas e intercambio libre de información, que involucran a los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil.

Por otro lado, para el caso chileno y latinoamericano en general, Jorquera (2011) analiza las dimensiones de la gobernanza territorial vinculándola con los procesos de descentralización del Estado y con el concepto de desarrollo territorial producido por Rimisp¹⁴. Siendo interesante, además, el abordaje del denominado “ensanchamiento de lo público” y su propuesta de complejización de los territorios.

En una mirada comparativa sobre Bolivia y Perú, Andrade (2011) aborda tres dimensiones de la gobernanza en torno a la apropiación y uso de la naturaleza:

¹⁴ Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural,

gobernanza de los recursos naturales, de las áreas protegidas y de los pueblos indígenas. Siendo importante su énfasis en los sistemas de gestión, los arreglos institucionales –como reglas de juego formales e informales– y las políticas públicas como arena de disputa entre los diferentes actores del territorio.

En lo concerniente al Perú, De Échave *et al.* (2009) a través de estudios de caso de conflictos socioambientales, sugieren que transformar conflictos supone al mismo tiempo transformar al propio Estado, fortaleciendo sus jurisdicciones con el fin de mejorar su intervención en las arenas locales. De modo que un enfoque de gobernanza, como estrategia de intervención, debe tener la capacidad de “aplanar” procedimientos políticos en diferentes niveles y esferas, promoviendo respeto, diálogo e institucionalidad.

Sobre la gobernanza del agua, Geng (2016) usa la perspectiva de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), para el análisis de la gobernabilidad y la gobernanza de los recursos hídricos en la cuenca Ica-Alto Pampas. Siendo, en mi opinión, lo más interesante, sus apreciaciones sobre los claro-oscuros de la noción de gobernanza, así como la descripción de los impactos generados por las reformas del agua implementadas por el Estado en los diferentes niveles de actores e intereses.

Por otra parte, Panfichi & Coronel (2011), sin plantear propiamente un enfoque de gobernanza, realizan un análisis sustancioso de los conflictos hídricos, coligiendo que el principal motivo de controversia tiene que ver con la contaminación efectiva del recurso o con los riesgos de que ello se produzca. Ensayando la hipótesis de que hay una gobernabilidad transnacional –y neoliberal– efectiva, en la medida en que el Estado y las empresas mantienen una alianza cuyo régimen de eficiencia económica incide en la asignación del recurso hídrico en desmedro de los pequeños agricultores y pobladores.

Y respecto de la gobernanza ambiental y territorial Decoster (2004), elaboran un documentado estudio de caso sobre comunidades campesinas afectadas por las actividades extractivas en la provincia de Espinar (Cusco). El cual incide en la construcción de una gobernanza ambiental descentralizada como estrategia participativa

para afrontar los conflictos socioambientales. No obstante, el análisis de actores y eventos, así como su énfasis en el territorio son también bastante sustanciosos.

Como se aprecia, hay un interés regional y nacional *in crescendo* por el estudio de las dinámicas institucionales desde un enfoque de gobernanza. No obstante, en el Perú el debate ha tenido un fuerte impacto en el ámbito de los recursos naturales y en las lógicas de gobierno frente al actual ciclo conflictivo, quedando pendiente hacer avanzar el concepto mediante su tránsito de lo prescriptivo (recomendación de política) a lo analítico (investigación).

2.3 Gobernanza(s): transitando de lo prescriptivo a lo analítico

Sobre el concepto de gobernanza¹⁵ se afirma que es un término de “dudosa procedencia”, debido a su filiación neoliberal y posterior resemantización neo-institucionalista (Farinós 2008), y, a su vez, su abordaje teórico ha producido una bibliografía ecléctica e inconexa, profundizando las diferencias en sus múltiples acepciones que van desde el gobierno corporativo hasta el terreno de las políticas públicas (Fontaine & Velasco 2011; Natera 2005).

Existe, además, la tendencia de confundir *gobernanza* con *governabilidad*, dado que ambos conceptos enfocan cuestiones de poder, autoridad y legitimidad principalmente en contextos democráticos o de democratización (Guillaume & Velasco 2011). Sin embargo, ambas dimensiones políticas, aunque profundamente interdependientes, guardan distancias considerables, ya que mientras la gobernabilidad toma como centro de atención al Estado y sus capacidades en un determinado territorio, la gobernanza tiene un mayor interés en las interacciones de los diferentes actores estatales, privados y civiles en la esfera pública. Que es, finalmente, donde se producen las relaciones de poder que dan forma a los tipos de autoridad y legitimidad propios de los entornos de gobernabilidad y eventualmente de buen gobierno (Antal & Lucatello 2014).

¹⁵ *Governance* o gobernanza en cierta literatura.

De manera que pasar del gobierno a la gobernanza (Rhodes 1996), supondría un importante giro en la administración de lo público ya que, a diferencia de la noción clásica de gobierno, –que asocia eficiencia con centralización y primacía del Estado–, la gobernanza puede ser definida como un modelo de heterarquía. Es decir, como interdependencia y coordinación negociada entre actores institucionales relativamente autónomos, bajo tres modalidades distinguibles: i. gobernanza por jerarquía (basada en la autoridad), gobernanza económica (bajo las reglas de mercado) y gobernanza-en-red (heterarquía normativamente democrática¹⁶) (Zurbriggen 2011: 42; Jones *et. al.* 1997).

Es importante añadir que el concepto de gobernanza tiene además dos dimensiones analíticas; la primera relacionada con las *polity* (diseño institucional y marcos normativos), mientras que la segunda más próxima a las *politics* (formas y mecanismos efectivos de gobierno). Que, como es evidente, caracterizan a la gobernanza como pre-condición y como proceso interactivo, respectivamente (Farinós 2008).

Por otro lado, sobre las orientaciones teórico-políticas que se asocian a la noción de gobernanza destacan tres nítidas vertientes que, a nivel de nivel de auspicio y producción de recomendaciones de políticas públicas, han conformado campos de investigación y divulgación, principalmente en la literatura gris.

Se habla de una gobernanza neoliberal, propuesta desde el FMI, el BM y la OCDE, cuyas preocupaciones principales son la reducción del Estado y la implementación de reformas pro mercado. Una gobernanza neoinstitucional –próxima a los enfoques del PNUD y el BID– interesada en promover la descentralización y desconcentración de los recursos estatales y de una gobernanza regulacionista –inspirada en procesos de la UE¹⁷– cuya revaloración de las instancias subnacionales de gobierno, así como de los actores locales, permitiría acercar las instituciones a los ciudadanos (Antal & Lucatello 2014; Fontaine & Velasco 2011).

¹⁶ De modo que las reglas de juego político garanticen participación plena, mecanismos de resolución de controversias y el respeto de derechos civiles.

¹⁷ Siendo el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001) un hito de este paradigma.

Torres & Ramos (2008: 78) agregan que incluso algunas teorías próximas a la izquierda política habrían tenido un impacto colateral en las vertientes menos neoliberales del enfoque ya que permitieron "[...] concebir las instituciones como redes de decisiones horizontales que pusieron en cuestión las instituciones y organismos centralizados".

Además, en la brega de transitar de lo prescriptivo a lo analítico, en la última década han cobrado vigencia nociones como buena gobernanza y gobernanza territorial, que tanto a nivel de recomendación como en el estudio efectivo de las políticas públicas, contribuyen al fortalecimiento de los procesos descentralizadores, a la construcción de condiciones propicias para desarrollo y a la cohesión territorial (Farinós 2008). Ello bajo el supuesto que las políticas públicas son la gran "arena" donde concurren, colaboran y disputan la heterogeneidad de actores e instituciones con prácticas e intereses no siempre coincidentes (Torres & Ramos 2008).

Por último, la literatura disponible identifica tres subniveles de análisis que permiten evaluar la calidad y alcance de las interacciones institucionales en el ámbito de las políticas públicas y sus diferentes materializaciones: i. la eficacia de los arreglos institucionales, ii. la implementación de espacios de participación, deliberación y rendición de cuentas entre las partes y iii. el funcionamiento de mecanismos efectivos de resolución de controversias (Choquette 2014; Bebbington 2011; Grupo Propuesta Ciudadana 2015; Farinós 2008).

2.4 Supuestos políticos para un análisis de gobernanza en Latinoamérica

Desde finales de los años 70 Latinoamérica ha venido sufriendo profundas transformaciones de orden económico, político y social, siendo las más resaltantes el paso de una matriz sociopolítica estado-céntrica a una mercado-céntrica, así como la reforma del Estado (Garretón & Espinoza 1993).

Sobre esto último, cabe señalar que luego del colapso de los regímenes planificados y de los estados desarrollistas sobrevinieron una serie de reformas que implicaron la privatización de industrias y servicios estratégicos para las economías

nacionales, procesos de reingeniería institucional acorde a las necesidades del mercado así como la descentralización y delegación de responsabilidades de gestión pública hacia espacios y actores públicos, privados e híbridos (Zurbriggen 2011).

De hecho, Latinoamérica fue la primera región en el mundo en que se implementaron políticas descentralistas (Camdessus 1999 en Falleti 2010), ya que las recomendaciones de política del BM y el FMI llamaban la atención sobre la necesidad de consolidar el proceso de reforma estructural. Por lo tanto, una segunda generación de políticas neoliberales¹⁸ empezó a gestarse desde finales de los años 80, las cuales incluyeron reformas electorales, reformas constitucionales y transferencia de recursos, responsabilidades y autoridad de los niveles más altos hacia los más bajos (Falleti 2010). Ello bajo la necesidad de consolidar y legitimar el viraje en la matriz sociopolítica mediante la implementación de arreglos normativos y mecanismos de desconcentración los que, se supone, promoverían instituciones democráticas eficientes en el marco de un mercado competitivo y un mundo globalizado.

No obstante, más allá de sus controvertidos efectos, lo cierto es que estas reformas, inspiradas en el paradigma de la Nueva Gestión Pública, centraron su atención en las dimensiones administrativas del Estado, siendo también importantes sus intervenciones en la reforma del aparato judicial, la legislación laboral y los mercados de capitales. De manera que la gobernabilidad del régimen neoliberal consolide sus avances en todos o al menos en la mayoría de sus frentes (Zurbriggen 2014).

Por otra parte, el proceso de descentralización¹⁹ implicó una desconcentración administrativa tanto territorial (regiones y municipios) como funcional (ONG, cooperación internacional y organizaciones privadas e híbridas) a través de mecanismos de privatización y/o concesión (Natera 2005), coadyuvando de esta forma a mayores niveles de activación política subnacional e interacción institucional.

¹⁸ Coincidentes además con la llamada tercera ola democrática y el reordenamiento geopolítico global (Falleti 2010).

¹⁹ La llamada revolución silenciosa de América Latina (Grin *et. al* 2017).

Sin embargo, si bien este proceso fue acogido con entusiasmo tanto por los expertos como por la sociedad civil, pues, se suponía que mejoraría la asignación de recursos mediante un mejor conocimiento de las preferencias y competencias entre las jurisdicciones, acercando, además, el gobierno a las personas (Falleti 2010); lo cierto es que la crisis de las instituciones democráticas se ha profundizado aún bajo condiciones de neoliberalismo tardío (Torres & Ramos 2008). Resultando del reformismo de los últimos 30 años procesos de descentralización inconclusos, lógicas de mercado hegemonizando el sector público y ciudadanías erosionadas en medio de una abrumadora crisis de representación y participación civil.

Por lo tanto, los contextos de heterogeneidad institucional e interaccionismo multinivel son consecuencia directa tanto de los arreglos normativos como del proceso efectivo de descentralización, que, entre otras cosas, ha producido relaciones de poder multi-céntricas en medio de la activación política de las esferas locales a nivel *meso* y *micro*.

2.4.1 Descentralización y activación de la esfera local en el Perú

El diseño institucional incide en la vida política como marco de referencia formal a partir del cual la acción política se desenvuelve. Puede limitar o extender las posibilidades de acción de los actores, simplificar la interacción diaria en las instituciones de gobierno, prevenir o, incluso, generar conflictos.

Paula Muñoz (2005: 79).

Como ya se dijo, desde inicios de la década de los 90 instituciones como el BM y el FMI promovieron en la región una agenda política descentralizadora, no obstante, en el Perú ya existía una agenda similar basada en la Constitución Política de 1979 cuyo énfasis en la municipalización tuvo un importante impacto en los espacios subnacionales y en la dinámica del sistema de partidos de entonces (Muñoz 2005).

También es importante resaltar que entre el periodo 1985-1990 se intentó una desconcentración del Estado mediante la creación de macro-regiones en medio de un contexto de violencia política y crisis económica generalizada. De manera que, en 1989

se crean 12 regiones cuya agregación de jurisdicciones obedeció a criterios “estratégicos”, los cuales hoy son considerados arbitrarios (Contraloría General de la República 2014).

Es durante los primeros años de la década del 90 que estas regiones recién creadas cobrarían protagonismo al presentar una férrea oposición al programa de ajustes en curso²⁰. Y, en respuesta, el gobierno de turno las intervendría mediante el D.L. 25432, el cual dispuso la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

Será la Constitución de 1993 la encargada de implementar las recomendaciones de la segunda generación de reformas neoliberales, cuyo acento en la descentralización se traduciría en el establecimiento de una nueva agregación de regiones, manteniendo y profundizando la figura de los CTAR²¹.

Esto sucedía en un contexto de crisis de representación política (Panfichi & Coronel 2001; Lynch 1999) y erosión del sistema de partidos (Tanaka 2005), pues el autoritarismo fujimorista (Levitsky & Way 2010) propició una participación política “despolitizada” mediante un sostenida re-centralización jurisdiccional en torno a organismos estratégicos próximos al ejecutivo²² (Muñoz 2005). Estableciendo de esta forma prácticas clientelares en todos los niveles de gobierno.

De manera que, es recién durante el régimen de transición a partir de 2001 que se gesta un nuevo proceso descentralizador en medio de un ciclo de crecimiento económico sin precedentes, acompañado de la eclosión de importantes conflictos sociales y grandes expectativas redistributivas (Panfichi 2011).

²⁰ Destacando en las actividades de resistencia la macro-región conformada por Moquegua, Tacna y Puno.

²¹ Estableciendo el sufragio directo y universal para la elección de sus presidentes y que en 1998 fuera dejado de lado, con la llamada “Ley Marco de Descentralización”, que, entre otros puntos, adscribía los CTAR al Ministerio de la Presidencia, de modo que los ministerios crecían en importancia y los CTAR disminuían en atribuciones jurisdiccionales.

²² Siendo paradigmático el caso del desaparecido Ministerio de la Presidencia (Contraloría General de la República 2014).

Por otro lado, la activación de la esfera local (Meléndez 2012), en un sentido más específico, obedece a factores estructurales e institucionales determinantes como el Art. 193²³ referente a los bienes y rentas de las municipalidades ya que establece las bases para la promulgación del D.L. 776 o Ley de Tributación Municipal. El cual, si bien recorta cierta capacidad tributaria, habilita a las municipalidades para el cobro de tasas por arbitrios y otros servicios administrativos. Además, el referido decreto estableció una nueva forma de distribución de ingresos del FONCOMUN ya que modificó el criterio de volumen de población –que privilegiaba el ámbito urbano– por uno de volumen de población y pobreza (Muñoz 2005).

También es necesario referir a otros factores de corte más estructural como la dinamización de la inversión privada y la implementación de la Nueva Estrategia de las Industrias Extractivas (NEIE), que como conjunto de políticas establece la distribución obligatoria de los ingresos fiscales de la minería y los hidrocarburos del gobierno central hacia espacios subnacionales principalmente municipales (Arellano Yanguas 2011). Además de otros factores históricos como la débil presencia o densidad del estado a lo largo de toda la historia republicana (PNUD 2010).

Y más allá del éxito o fracaso de los intentos descentralistas, lo cierto es que han renovado el interés público sobre las estrategias y posibilidades de desarrollo local en las manos de los propios actores locales (Perla 2010), generando el incremento inusitado de múltiples dinámicas entre las instancias institucionales de gobierno en los territorios subnacionales (Natera 2005; Torfing 2003), donde además interactúan empresas privadas, organismos no gubernamentales, comunidades campesinas, entre otros. Un interés que se ha visto, además, motivado por el ciclo de conflictividad permanente de los últimos 15 años que, entre otros temas, pone en relieve una crítica a la primacía del modelo primario-exportador y sus efectos en los medios de vida locales.

²³ De la Constitución Política de 1993.

No obstante, como afirma Meléndez (2009: 411) “[...] el problema con los conflictos no son ellos en sí mismos, sino la debilidad de los mecanismos institucionales para procesarlos de manera pacífica y preservando el interés general de la sociedad”.

2.5 Acerca de la gobernanza-en-red²⁴

Los procesos de gobernanza se pueden caracterizar bajo tres tipos ideales, los cuales, de hecho, resumen las transformaciones institucionales democratizadoras del mundo público en el último siglo.

Tenemos así, en primer lugar, un modelo de gobernanza jerárquico (momento estado-céntrico), luego un modelo de gobernanza de mercado (momento mercado-céntrico) y finalmente un modelo de gobernanza-en-red (momento descentralista). Lo cual no significa que haya una superación lineal o evolutiva de estos “modos de gobernanza”, que de hecho coexisten; por el contrario, estos conceptos analíticos denotan tanto un orden de emergencia como los aspectos singulares de sus respectivas dinámicas (Torres & Ramos 2008; Natera 2005; Torfing 2003).

Es preciso recordar que el ocaso del modelo burocrático de gobierno en el siglo XX, representó una oportunidad excepcional para los promotores de las reformas neoliberales ya que encontraron un momento propicio para resaltar las supuestas virtudes del mercado desregulado y, en especial, las de su racionalidad de negociación frente a un Estado que se suponía hipertrofiado e ineficiente (Escalante 2016). No obstante, así como la emergencia de una gobernanza de mercado no extinguió la razón de Estado y el orden jerárquico; el retorno de lo público, las reformas descentralizadoras y la emergencia de una racionalidad interactiva, no finiquitan las dinámicas jerárquico-burocráticas del Estado ni la preponderancia del neoliberalismo en el marco normativo institucional ni en las dinámicas de poder globales y locales (Torfing 2003).

Por el contrario, las dinámicas institucionales descentralistas, leídas como redes de gobernanza, en la medida en que no interactúen con procesos mayores de democratización, pueden terminar reforzando racionalidades burocráticas autoritarias e

²⁴ *Network governance.*

ilegítimas, así como patrones de dominación del mercado sobre la sociedad civil en detrimento de la ciudadanía y las propias instituciones democráticas.

Un modelo de gobernanza-en-red, por lo tanto, no solo está guiado por la razón de estado y las leyes del mercado sino, además, por las dinámicas de poder que emergen de los patrones de interacción entre actores políticos multidimensionales y sus diferentes arreglos institucionales (Kooiman 1993; Torfing 2003). De modo que, el modelo de gobernanza-en-red denota un tipo singular de gobernanza y es al mismo tiempo un *subset* de un conjunto más amplio de redes sociopolíticas conformadas por actores institucionales autónomos pero interdependientes, horizontalmente articulados e interactuando a través de negociaciones que tienen lugar en encuadres normativos, regulativos y cognitivos (Torfing 2003).

Creo que conviene agregar que, como un tercer “estilo” de gobernar –más allá de la jerarquía y el mercado– la gobernanza-en-red habilita la producción de propósitos públicos en áreas y espacios intersectoriales y, a diferencia de sus modos predecesores, privilegia el intercambio y la confianza por encima del mandato y la competencia, combinando elementos de negociación con deliberación (Natera 2005; Torfing 2003).

Siendo sus tres rasgos principales: i: una estructura multi-céntrica, es decir la ausencia de un único actor decisor y por lo tanto arbitrario; ii. Interdependencia entre los actores con la orientación de fijar metas y alcanzar resultados de forma relacional y colaborativa, y iii. la existencia de interacciones con cierta estabilidad en tiempo y espacio (Natera 2005). Lo cual bajo una lectura de capital social y los enfoques de colaboración multi-actor nos permite observar claramente dinámicas locales de orquestación de procesos, concertación de actores, ampliación de autonomías de gobierno y tensiones institucionales de diversa índole. Todas ellas bajo la perspectiva conjunta del desarrollo y la gobernabilidad de los bienes públicos.

2.6 Gobernanza, desarrollo y riesgo: algunas ideas para entender el caso peruano

Antal & Lucatello (2014) ensayando un mirada sobre los procesos de transformación de los territorios, a propósito de la implementación de mega-proyectos de inversión energética y de industrias extractivas, afirman que “[...] el fin último de la gobernanza en

el manejo de los recursos es lograr la sustentabilidad de los sistemas y servicios ambientales, [ya que] es indispensable pensar de manera integral en términos de sistemas concebidos como socioambientales". Lo cual va a tenor con la preocupación expresada por los organismos internacionales y el Estado respecto del impacto de los proyectos energéticos y las industrias extractivas en el tejido social y la naturaleza, cuyas externalidades resultan profundamente contraproducentes para el desarrollo humano y la sostenibilidad²⁵ de los ecosistemas frágiles.

Siendo el tema ampliamente teorizado por la denominada "maldición de los recursos", caracterizada por la primacía productiva de los *commodities* la cual genera un efecto rentista con el propósito de mantener un elevado nivel de gasto público. Que a su vez desencadena un conjunto de medidas represivas –ocasionalmente acompañadas por episodios de corrupción– ya que, la necesidad de profundizar el modelo y los altos niveles de autonomía burocrática, pueden devenir en formas autoritarias de gobierno y "paquetes" de desregulación ambiental²⁶ en desmedro de territorios y poblaciones vulnerables (Arellano 2011). Y de igual modo, bajo esta "maldición" resulta sumamente difícil traducir la riqueza producida por el extractivismo en estrategias tanto para reducir los niveles de pobreza, como para promover el desarrollo humano, debido a la fragmentación y volatilidad del capital social y las cadenas de valor locales²⁷.

No obstante, pensando en una dimensión subnacional, se habla hoy de una "maldición de los recursos a escala local" (Orihuela *et. al.* 2014) que, como consecuencia de sustituir al Estado por otros actores "estratégicos" (v.gr. las empresas extractivas– ha generado altas expectativas redistributivas y un ciclo sostenido de conflictividad social. Y no debemos pasar por alto otros efectos de este fenómeno en versión subnacional, como lo son: los riesgos de crisis ecológicas, la creciente vulnerabilidad de los medios de vida rurales y la recurrencia de los conflictos socioambientales.

²⁵ Cabe recordar junto a Gavin Bridge (2004) que si bien los estados expresan cierta preocupación por temas como la contaminación y los conflictos, ello no significa que renuncien a este tipo de actividades, e incluso el lenguaje de la sostenibilidad es el preferido por las corporaciones y sus aliados ya que les otorga legitimidad.

²⁶ Que es el caso de los neoextractivismos latinoamericanos, indistintamente si son de derechas e izquierdas, tal y como lo viene sosteniendo Maristella Svampa (2013; 2016).

²⁷ Para una crítica de la "maldición de los recursos" véase Brunnschweiler (2006).

Bebbington (2011: 333) es explícito al respecto:

La nueva expansión minera denota que el Estado central y el capital internacional quieren por fin producir estructuras nacionales con territorios locales incorporados a circuitos económicos internacionales [...] pero hay actores que resisten a esa incorporación y en particular a ese modo de reterritorialización, que es en el fondo un reordenamiento de la gobernanza del espacio [...].

Por lo que una efectiva gobernanza del territorio, desde la óptica y agencia de sus propios actores –frente a las dinámicas globales de riesgo y transformación territorial–, implicaría necesariamente formas de planificación y gestión conjunta de las dinámicas espaciales basadas en la participación libre e informada de la ciudadanía²⁸ (Jorquera 2011), así como “[...] la capacidad para construir y conservar instituciones a nivel local que faciliten los encuentros macro-meso y micro, [además del] diálogo para la coordinación y la distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes” por parte de actores institucionales heterogéneos (Torres & Ramos 2008: 80).

Es decir, un análisis de gobernanza bajo estas consideraciones, es precondition fundamental para explorar nuevas posibilidades de colaboración, cohesión, ordenamiento y desarrollo bajo las acuciantes condiciones de riesgo contemporáneas.

2.6.1 Gobernanza de los entornos vulnerables y el rol de los actores locales

Los contextos signados por “el boom de los *commodities*” (Svampa 2013) como ya se dijo, son los que han sufrido las transformaciones territoriales más profundas en detrimento de ecosistemas, medios de vida y prácticas enraizadas en el territorio, sobre todo cuando hay desencuentros entre las industrias extractivas y las cadenas de valor agropecuarias.

En lo concerniente al caso peruano, se han producido un conjunto de miradas analíticas prolijas que van desde la ecología política (Bebbington 2007, 2011; Li 2017; Gil 2009), el enfoque de gubernamentalidad (Drinot 2017), la perspectiva polanyiana (Silva 2009), hasta los estudios del desarrollo (Orihuela & Paredes 2015; Orihuela *et. al.* 2014; Arellano 2011). Los cuales han aportado a la discusión con un gran repertorio de

²⁸ Que en el caso peruano se ha visto reflejado por el interés en el Ordenamiento Territorial en los últimos años.

temas y casos, tomando a los andes como foco de concentración. De manera que plantear un enfoque de gobernanza-en-red, requiere también de consideraciones analíticas que puedan dar cuenta de las dimensiones de vulnerabilidad y riesgo a las que se encuentran expuestas las poblaciones locales. Dimensiones que tienen que ver directamente con entornos de contaminación ambiental, efectos adversos del cambio climático y situaciones de deprivación multidimensional.

Al respecto, tanto Orihuela *et. al.* (2014) como Decoster *et. al.* (2004), mediante estudios sobre la provincia de Espinar en Cusco, coinciden en reconocer la importancia de la calidad institucional como fundamental para determinar el efecto de las industrias extractivas y de otro tipo de actividades de gran impacto ambiental en el desarrollo local. Esto debido a que, en medio de la activación de la esfera local²⁹, los arreglos institucionales abren canales de participación importantes para la heterogeneidad de actores, de modo que "el reto estratégico es afirmar esta emergente nueva institucionalidad para permitir que los múltiples actores que intervienen en un territorio acuerden o discrepen, negocien o disputen la gestión [responsable] de los recursos naturales de esos territorios" (Bebbington 2011).

Por lo tanto, la perspectiva de gobernanza-en-red, si bien a nivel analítico nos permite comprender las múltiples interacciones institucionales bajo arreglos formalmente democráticos, a nivel prescriptivo, posibilita, además, la gestión de la complejidad institucional, que a modo de legitimación procedimental incide directamente en la sustentabilidad de proyectos e intervenciones de interés público.

Además, a través de la implementación de espacios de participación y rendición de cuentas³⁰ las partes involucradas aseguran el control y la transparencia en la gestión pública, fortaleciendo el capital social (Jorquera 2011). De manera que los retos de una "buena gobernanza" del territorio bajo las condiciones arriba descritas tienen que ver con: la generación de economías de escala basadas en visiones locales del desarrollo, la

²⁹ Que como proceso no implica la existencia de instituciones eficaces o mecanismos de representación e intermediación democráticos (Meléndez 2012; 2005)

³⁰ *Accountability*.

implementación de planes de Ordenamiento Territorial, el fortalecimiento de las instituciones locales y la calidad de los vínculos institucionales, la promoción de las capacidades individuales para un desarrollo humano efectivo así como con la reterritorialización democrática del Estado (Grupo Propuesta Ciudadana 2015).

2.7 Una sociología relacional de la producción de bienes públicos: invocando a todas las instancias de lo público

La gobernanza-en-red leída como sistema de interacciones, red de colaboración o coaliciones territoriales, involucra actores institucionales de diferente naturaleza como ya hemos observado. Sin embargo, un acercamiento a sus momentos de colaboración y contrapunto requiere de un abordaje sociológico que vaya más allá de los atributos singulares de cada una de las partes y que enfoque las dinámicas asociativas en juego. De tal forma que, el enrolamiento, la polarización y los consensos puedan ser explicados por las propias dinámicas institucionales en un determinado tiempo y espacio.

Por lo tanto, como dice Elías (2008), para pasar de una imagen estática de la sociedad y sus diferentes actores, como entes “congelados” y autosuficientes, hacía una perspectiva más fluida, es necesario prestar atención al entramado de actores interdependientes, al “tejido de tensiones” cambiante en el cual operan los actores, sus intereses y agencias. De igual forma, Emirbayer considera que es menester un tránsito analítico que pase de los seres auto-generativos, auto-actantes y normativamente consistentes hacía figuraciones relacionales, que sean al mismo tiempo transaccionales y no solo interactivas³¹; donde las unidades intervinientes “[...] deriven su significado, significancia e identidad de los roles funcionales (cambiantes) que juegan dentro de esta transacción” (Emirbayer 2009: 291).

En sintonía con lo anterior, Latour (2007; 2008) va más allá y desde la teoría del actor-red (TAR) apuesta por un proyecto plenamente relacional cuyo propósito sea

³¹ Una inter-acción causal no es propiamente relacional dado que antes, durante y después del momento interactivo las entidades se encuentran perfectamente ecuanímes, lo que no ocurre en perspectiva de trans-acción, donde las unidades intervinientes se afectan y modifican mutuamente (Emirbayer 2009: 291-292).

“aplanar lo social”. Entendida esta expresión como una crítica a las tradiciones sociológicas que conciben “lo social” como una materia o pegamento con la propiedad de mantener juntos a muchos actores disímiles en un determinado *curso de acción*. De manera que “aplanar” significa rastrear y hacer visibles todos los vínculos, costuras o ensamblajes sin importar la naturaleza, jerarquía o procedencia de las entidades asociadas.

No obstante, la TAR, inspirada en los estudios de ciencia y tecnología³², considera que mantener unidas a diferentes entidades requiere de una inversión relacional que no es equiparable a los atributos, capacidades o capitales individuales; es decir, las asociaciones se encuentran ensambladas temporalmente mediante mecanismos de traducción de intereses y expectativas que posibilitan que todos los actores se encaminen en una misma dirección (Sismondo 2004; Callon 1984). Asimismo, la TAR despliega un “principio de simetría generalizada” para guardar una posición equidistante respecto de los campos social y natural, de manera que al clásico cuadro de actores humanos se viene a sumar la participación de los “no humanos”. Lo cuales, dependiendo de las circunstancias, pueden incidir con la misma, e incluso con mayor gravedad en los cursos de acción de los ensamblajes en los que participan (Latour 2007; Callon 1984).

Y si bien el enfoque relacional para el estudio de las organizaciones e instituciones del terreno político-público tiene como antecedentes al paradigma de la movilización de recursos –y su noción de estructuras de movilización–, a los enfoques dependentistas (Wellman 1997) e incluso a enfoques sociológicos más clásicos (Emirbayer 2009), resulta necesario avanzar en el estudio de las dimensiones relacionales del poder y la acción colectiva pública, de modo que podamos profundizar en nuestro entendimiento de las situaciones de gobernanza contemporáneas.

2.7.1 El poder en perspectiva relacional: de intermediarios a mediadores

A diferencia de las concepciones clásicas del poder, como un atributo acumulativo y disponible, Elías lo define como una propiedad estructural de las relaciones humanas y

³² *Science & technology studies* (STS).

que emerge de un “entramado de relaciones”. Por lo tanto, no es un atributo individual o grupal, sino básicamente una con-figuración inestable con efectos intencionales y no intencionales (Elías 2008; Emirbayer 2009).

Por su parte, Latour (1984) comparte esa visión relacional y añade que el poder no es en modo alguno una causa o un “algo” que explique los acontecimientos (v.gr. el poder causa desigualdad). Por el contrario, el poder es lo que tiene que ser explicado, es el efecto de determinados ensamblajes (v.gr. un grupo que monopoliza recursos escasos tiene poder). De manera que “[...] o el poder es algo provisto por la existencia previa de la sociedad, o es algo que tiene que ser obtenido enrolando muchos actores”³³ (Latour 1984: 271). Ello sin olvidar que toda interacción vincula a actores desiguales (Touraine 1987) y que la posición de los actores en el entramado, la red o –si se prefiere– el ensamblaje, a efectos de propiedades relacionales como *centralidad* o *transitividad*³⁴, incide directa o indirectamente en sus posibilidades de acceso a información y recursos (Christakis & Fowler 2010).

Para el caso de las dinámicas de poder entre actores institucionales heterogéneos inmersos en cursos de acción colectiva pública, el análisis puede centrarse en dos dimensiones: la primera a un nivel intra-institucional –cuasi organizacional–, observando los entramados y tensiones que constituyen, por ejemplo, un cuerpo burocrático. Mientras que la segunda privilegia las transacciones inter-institucionales, es decir la configuración de redes más amplias de enrolamiento, colaboración e incidencia en la diversidad de entornos socio-naturales. Al respecto es razonable la siguiente pregunta de Wellman (1997): ¿qué explica finalmente la acción de los actores, las normas institucionalizadas o las interacciones *per se*?³⁵

Mientras que, bajo una perspectiva funcionalista las normas, valores y el poder en general surgen mediante procesos de “ajuste” y aprendizaje cohesivos, es bajo una mirada relacional –y por lo tanto transaccional– que puede apreciarse como se producen las reglas, el poder y la dominación a partir de la ubicación de los actores en sistemas

³³ La traducción es mía.

³⁴ Entre muchas otras propiedades estructurales estudiadas por el Análisis de Redes Sociales (ARS).

³⁵ En claro diálogo con la ya clásico debate sociológico agencia vs. estructura.

estructurados de relaciones sociales (Emirbayer 2009). No obstante, un análisis constructivista como el de la TAR debe tener en muy en cuenta que las interacciones duraderas (traducciones) producidas en las asociaciones de humanos y no humanos, pueden encontrarse enmarcadas en reglas de juego formales y constituyentes (marcos normativos, reguladores y cognitivos). De manera que considerar estos márgenes de acción, así como las transacciones producidas por y en ellos –en tensión e inestabilidad permanente– debe ser condición necesaria para un análisis más refinado del poder (Lascoumes & Le Galès 2014).

Profundizando en esta mirada relacional, Latour (1984) contrasta los dos mecanismos por los cuales el poder se produce, reproduce y difunde.

En un primer modelo “sustancialista”, que puede ser denominado *difusión simple*, el poder se transmite como si estuviera compuesto por recursos o información con potencial de incidencia, impulsado a su vez por una suerte de “inercia autogenerativa”. Y mientras no encuentre obstáculos u otros poderes desafiantes, seguirá su trayectoria indefinidamente y sin perturbación alguna. De este modelo se desprende que cada miembro de la cadena de sucesos interactivos está simplemente resistiendo a una fuerza o transmitiéndola, por lo que las entidades intervinientes son meros receptores y transmisores pasivos del poder y no propiamente actores.

En el segundo modelo, al que Latour llama *traducción*, la difusión o puesta en movimiento de información y recursos está en manos de actores que pueden actuar de diferentes maneras, por ejemplo: i. dejando que el objeto, recurso o mensaje prosiga su trayectoria, ii. o modificándolo, añadiéndole algo o simplemente negándolo. Es decir, tomando determinaciones de acuerdo a sus propios proyectos, estrategias e intereses, de manera que a diferencia del modelo de *difusión*, esta propuesta analítica para analizar el poder nos coloca frente a actores que despliegan sus propios cosmos y agencias por más contraintuitivas que estas parezcan (Latour 1984; 2008).

Además, con el propósito de profundizar en sus nociones de *traducción* y *transmisión*, Latour propone una resaltable distinción entre *intermediarios* y *mediadores*:

Un intermediario, en mi vocabulario, es lo que transporta significado o fuerza sin transformación: definir sus datos de entrada basta para definir sus datos de salida. Para todo propósito práctico un intermediario puede considerarse no solo una caja negra sino también una caja negra que funciona como una unidad, aunque internamente este compuesta de muchas partes. (Latour 2008: 63)

Y dado que los *intermediarios* “no hacen más que transportar, vehiculizar, desplazar la potencia de los dos únicos seres reales, naturaleza y sociedad [...] carecen de competencia original” (Latour 2007: 120). Y por lo tanto no son propiamente actores.

Por otro lado, de los *mediadores* se puede afirmar que "sus datos de entrada nunca predicen bien a los de salida; su especificidad debe tomarse en cuenta cada vez. Los *mediadores* transforman, traducen, distorsionan y modifican el significado o los elementos que se supone que deben transportar." (Latour 2008: 63-64). Y por simple que pueda parecer un *mediador*, puede llevar el curso de acción en múltiples direcciones, manteniendo el ensamblaje bajo cierto equilibrio o coadyuvando a su disolución, de manera que los cursos de acción dependen de cada uno de sus mediadores y de cómo traducen sus intereses particulares en objetivos comunes para los demás mediante una amplia variedad de dispositivos de *interressement*³⁶ (Callon 1984).

Latour, además, enfatiza que la agentividad no es exclusiva de los humanos, ya que los no-humanos son tan mediadores y estratégicos para los cursos de acción en los que participan como estos últimos y, por lo tanto, una sociología verdaderamente relacional debe restituirles su importancia³⁷.

2.7.2 Reensamblar la acción colectiva pública

Tanto las transformaciones del mundo público como las dinámicas de heterogeneidad institucional vistas como redes de gobernanza requieren de consideraciones sobre la

³⁶ Que puede ser traducido como *interposición* y que se refiere al hecho de que un actor se encuentre implicado y resulte de interés en la problematización de la realidad de otro, de manera que ambos puedan construir un sistema de alianzas y beneficiarse mutuamente (Callon 1984).

³⁷ "Además de determinar y servir como ‘telón de fondo de la acción humana’, las cosas podrían autorizar, permitir, dar los recursos, alentar, sugerir, influir, bloquear hacer posible, prohibir, etc." (Latour 2008: 107).

interactividad de los actores y el poder, como las que vimos en líneas superiores. Sin embargo, para retomar los objetivos de la investigación y la propuesta de una sociología de la acción pública, conviene señalar que es *la implementación* el momento más importante y “terrenal” de la acción colectiva institucional (Lascoumes & Le Galès 2014).

Lo cual da pie a que pueda razonablemente parafrasear a David Mosse (2005) y preguntar si las prácticas de implementación están dirigidas por las políticas sociales o si en lugar de que las políticas produzcan determinadas prácticas, son las prácticas de implementación las que co-producen las políticas en el sentido que los actores institucionales comprometen sus esfuerzos en la manutención de representaciones coherentes de los proyectos o intervenciones más allá de los eventos y actividades planificadas. De modo que, *abrir la caja negra*³⁸ de la implementación de intervenciones públicas que impliquen la acción colectiva de actores institucionales heterogéneos es des-cubrir el funcionamiento interno de los mecanismos de enrolamiento, colaboración y traducción de intereses producidos allí. Es decir, implica observar la relación entre las políticas (a nivel de diseño y dirección) y la puesta en marcha de actividades por parte de los implementadores de campo, los *stakeholders* y demás actores con injerencia en el día a día de las intervenciones públicas. Lo cual discuerda del llamado “fetichismo de las decisiones racionales” característico de los enfoques *top down* y de *rational choice* (Lascoumes & Le Galès 2014), ya que reensamblar la acción colectiva institucional significa, además, reconsiderar la importancia de “la política de la calle” y de los procedimientos cotidianos de legitimación de los entes de gobierno³⁹.

Si existe un espacio social específico para la implementación es porque los 'proyectos' y 'programas' gubernamentales son portadores de muchas ambigüedades: sus objetivos son a menudo imprecisos, los intereses protegidos son contradictorios, los medios asignados son imprevisibles, la repartición de

³⁸ Expresión proveniente de la sociología de la ciencia que se refiere al modo en que un trabajo científico aparece invisible como consecuencia de su propio éxito ya que cuando una máquina o proceso funciona eficazmente, basta solo con fijarse solo en los datos de entrada y de salida, mas no en la complejidad interna del aparato o experimento. De modo que, mientras más exitosos son los objetos de la ciencia, más opacos y oscuros se vuelven para el público (Latour 2001). Lo cual puede aplicarse al desarrollo y a otras actividades de política pública, pues, como dice Mosse (2005), más allá del “éxito” o “fracaso” de los proyectos, abrir la caja negra implica desalojar la idea de que los tomadores de decisiones tienen todo bajo control y que la implementación depende del diseño y la gestión en su totalidad.

³⁹ Es decir, con un mayor énfasis de los enfoques *bottom-up*.

competencias mal realizada [...] hablar de implementación es entonces una manera fácil de designar un conjunto de actividades heterogéneas que combinan dinámicas internas de las organizaciones con un conjunto de negociaciones externas. (Lascoumes & Le Galès 2014: 42)

Además, entender la producción interna de las dinámicas de colaboración y el compromiso a través de las prácticas cotidianas en actores institucionales heterogéneos “[...] es explicitar como un programa público es objeto de apropiación y no solamente la manera como fue concebido” (Lascoumes & Le Galès 2014: 33) por los decisores, pues, “la coherencia atribuida a un proyecto [...] exitoso nunca es a priori; no es nunca una cuestión [solo] de diseño o de políticas” (Mosse 2005: 9-10).

Tanto Latour (1996) en su estudio sobre el proyecto de transporte rápido “Aramis” en Francia, como Mosse (2005) en su investigación sobre la producción del desarrollo por parte de la cooperación internacional inglesa en la India, destapan las cajas negras de dos proyectos que involucran la acción colectiva de diferentes actores y muestran cómo se producen las prácticas de traducción de intereses en la producción de bienes públicos y en la implementación de políticas de desarrollo respectivamente. Y muestran, además, como estas prácticas de traducción se realizan mediante lo que Callon denominó dispositivos de *interressement* (interposición), los cuales convierten a un actor en interesante y necesario para otros, de manera que este pueda ser quien defina los *puntos de paso*, que son los momentos en que todos “reconocen” que su alianza beneficia al conjunto sin excepciones (Callon 1984). Y es que es en el establecimiento de estos puntos de paso donde se forjan las alianzas necesarias para que el curso de la acción pública pueda pasar del diseño a la realidad, de la contingencia a la agencia, de la suspicacia a la colaboración ya que “lo que sea que haga la gente y donde sea que lo haga, tiene que pasar a través de la posición del contendor para ayudarlo a promover sus propios intereses” (Latour en Li 2017).

Consideraciones que, a su vez, nos recuerdan a los enfoques de *colaboración multi-actor* ya que estas también problematizan el proceso de agregación de intereses entre actores heterogéneos implicados en la acción colectiva pública; en especial la perspectiva de *orquestración* (Klingebiel and Paulo 2015).

De manera que, un análisis relacional de la gobernanza-en-red resulta ser muy útil para el enfoque de las dinámicas de colaboración entre actores institucionales heterogéneos incidentes en la gobernanza de las intervenciones públicas de agua y saneamiento, tal y como ocurre en el caso aquí planteado. En otras palabras, comprender como se ensambla la acción colectiva institucional y qué consecuencias tiene este proceso en la producción de bienes públicos en las esferas locales activadas, echa luz sobre la debilidad institucional del sector público, la falta de gobernabilidad y los retos contemporáneos del desarrollo local peruano.



3 METODOLOGÍA

3.1 Diseño de la investigación

Debido a que la investigación tiene el propósito de descubrir la incidencia de las dinámicas de colaboración entre actores institucionales heterogéneos en intervenciones públicas de agua y saneamiento, he optado por diseñar el planteamiento en base al estudio del caso relativo a la implementación del proyecto: “Mejoramiento y ampliación de los servicios de saneamiento y fortalecimiento institucional integral de Emapa Pasco, provincia de Pasco, Pasco”; más conocido como el Proyecto Integral de Agua Potable (PIAP).

El cual consiste en la provisión del recurso hídrico a la ciudad de Cerro de Pasco mediante la construcción, operación y mantenimiento de los componentes que posibiliten la calidad y sostenibilidad del servicio. Siendo el tipo de estudio de caso de carácter interpretativo (Venesson 2008), ya que a través de él discuto teóricamente un conjunto más amplio de consideraciones conceptuales y metodológicas, con el fin de contribuir al refinamiento teórico de los marcos existentes relativos a este tópico.

Al respecto Ragin (2004) en Vennesson (2008: 237), menciona que:

Un estudio de caso es una estrategia basada en la investigación empírica en profundidad de uno o un pequeño número de fenómenos para explorar la configuración de cada caso y para dilucidar las características de una clase más amplia de fenómenos (similares), desarrollando y evaluando explicaciones teóricas.⁴⁰

Y ya que la investigación intenta descubrir las conexiones entre las dinámicas de colaboración institucional y el proceso mismo de materialización de las intervenciones públicas a través de proyectos de agua y saneamiento en territorios con dinámicas de alta complejidad, declaro que su pretensión es correlacional y que, por lo tanto, explora las conexiones e interdependencias en los diferentes niveles de producción de la acción colectiva pública del caso dado.

Además, por los objetivos que guían la investigación, su diseño es de carácter cualitativo ya que se centra en el análisis de narrativas del desempeño inter-institucional

⁴⁰ La traducción es mía.

así como en otras formas de acción manifiestas que no pueden ser comprendidas independientemente del contexto y la temporalidad en que se producen (Álvarez-Gayou 2009).

Debo agregar que he creído conveniente poner en práctica un rastreo de procesos (*process tracing*), que como forma particular de estudio de caso identifica los procesos causales, la dinámica central de los acontecimientos y las circunstancias que desencadenan los cursos de acción en determinadas coyunturas o entornos, los cuales han de ser apropiadamente delimitados por el investigador y sometidos al análisis mediante un conjunto de consideraciones teóricas previamente establecidas⁴¹ (George & Bennett 2005; Vennesson 2008).

De manera que, por la naturaleza del caso elegido concentro mi interés en los cuatro años de implementación efectiva del PIAP en la ciudad Pasco, lo que me lleva a afirmar la naturaleza transversal de la investigación y a la vez su condición de no experimental, dado que el rastreo de procesos enfoca una cadena de acontecimientos coherentes para las distintas racionalidades en juego, pero principalmente ajenos a mi propia agencia.

3.2 Ámbito de estudio

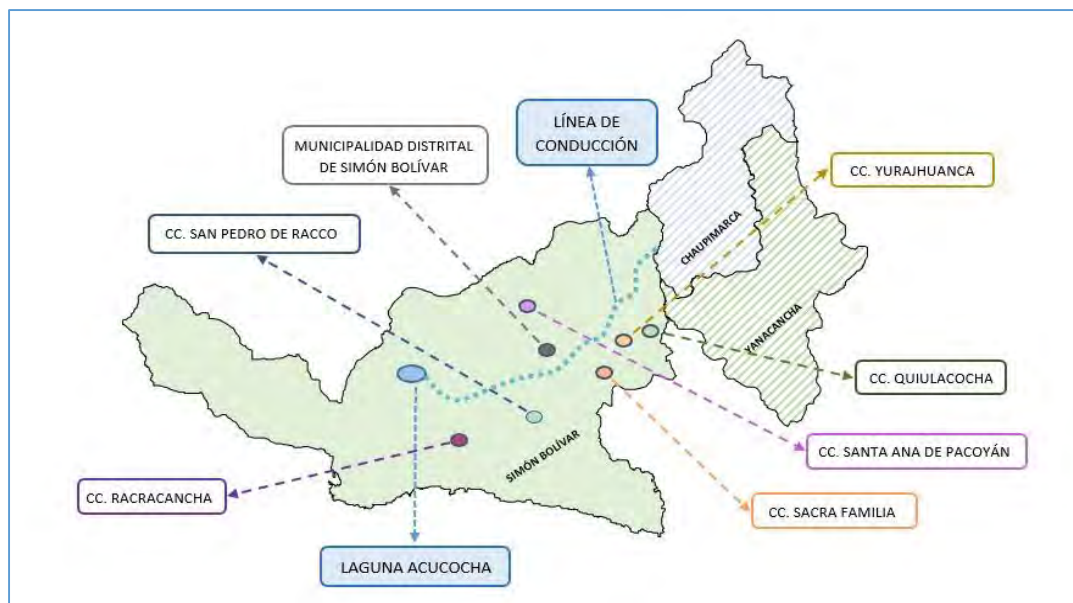
El ámbito de estudio incluye a los distritos involucrados en la implementación del PIAP en la provincia de Pasco⁴², los cuales son: Simón Bolívar del ámbito rural y Yanacancha y Chaupimarca del ámbito urbano (ver la fig. n° 01).

⁴¹Vennesson (2008) agrega que lo que diferencia al rastreo de procesos (*process tracing*) de otras formas de análisis narrativo descansa en sus tres principales virtudes: su especificidad en cuanto al foco de atención dentro de la narrativa, la presuposición de un encuadre teórico orientador y la intención de descubrir cómo un trayecto causal de acontecimientos producen resultados específicos.

⁴²La ciudad de Pasco, como tejido urbano principal, está conformada por los distritos de Chaupimarca y Yanacancha.

Figura n° 02

Comunidades del distrito Simón Bolívar implicadas en el PIAP



Fuente: Elaboración propia.

3.2.1.1 Comunidad Campesina de Yurajhuanca

Es una comunidad campesina situada a 25 minutos del distrito de Chaupimarca en la provincia de Pasco y a una altura de 4223 msnm. Actualmente concentra 188 viviendas y aproximadamente 700 habitantes, quienes en su mayoría desempeñan actividades económicas ligadas a la empresa minera Aurex S.A., cuyo campamento guarda estrecha proximidad con los territorios comunales.

Debido a la insuficiente dotación de la red pública de agua, cuya frecuencia corresponde a dos horas a la semana, su principal fuente del recurso hídrico en la actualidad es un *ojo de agua* llamado "Tictipullin". El cual se sitúa a 500 metros de la población, con un caudal constante y operativo durante las 24 horas del día y, además, con una calidad apta para el consumo humano según refiere el personal del Puesto de Salud local.

Figura n° 03

Fotografía panorámica de Yurajhuanca



Fuente: El autor.

3.2.1.2 Comunidad Campesina Quiulacocha

Es una comunidad campesina y al mismo tiempo un Centro Poblado del mismo nombre, el cual a su vez toma el suyo de la hoy contaminada laguna de Quiulacocha. Se sitúa a 15 minutos del distrito de Chaupimarca en la provincia de Pasco y a una altura de 4220 msnm. y en la actualidad concentra 250 viviendas y aproximadamente 800 habitantes, quienes por sus actividades económicas estacionales itineran entre la ciudad de Pasco, el Centro Poblado y otras localidades para actividades principalmente vinculadas a la minería.

Siendo una de sus principales problemáticas la escasez y contaminación del agua abastecida por la EPS Emapa Pasco.

Figura n° 04

Fotografía de las calles de Quiulacochoa



Fuente: El autor.

3.2.1.3 Comunidad Campesina San Pedro de Racco

Es una comunidad campesina fundada un 28 de diciembre de 1964, situada a 60 minutos del distrito de Chaupimarca en la provincia de Pasco y a una altura de 4350 msnm. Concentra en la actualidad a 155 viviendas y aproximadamente 400 habitantes, los que se dedican principalmente a actividades relativas a la crianza de ganado bovino y caprino, y en menor medida al trabajo en empresas mineras como El Brocal.

San Pedro de Racco a falta de un sistema de dotación del recurso hídrico cuenta con cinco fuentes naturales de agua: Los manantiales Parpuna 1 y Parpuna 2 que abastecen de agua para el lavado de ropa, la alimentación de los animales y otros usos domésticos; el “ojo de agua” Parpuna 3, que es usado para las necesidades del Centro Educativo de forma exclusiva; el manantial Pachgapuquio, que es canalizado en un reservorio y distribuido entre la población de los sectores medio y alto de la localidad. Y finalmente, el manantial Tablón que abastece a los sectores bajos de la población debido a que es canalizado en un reservorio desde el cual se realiza la distribución.

Figura n° 05

Fotografía panorámica de San Pedro de Racco



Fuente: El autor.

3.2.1.4 Comunidad Campesina de Sacra Familia

Es una comunidad campesina que además cuenta con la condición de Centro Poblado desde el 25 agosto de 1992, situada a 35 minutos del distrito de Chaupimarca en la provincia de Pasco y a una altura de 4180 msnm. En actualidad concentra 247 viviendas y aproximadamente 600 habitantes. Las actividades económicas de sus pobladores se relacionan principalmente con la empresa Volcan y su subsidiaria Cerro S.A.C.

En la actualidad la comunidad cuenta con dos fuentes de agua no potable: una proveniente del río Gashan, a través de sistemas entubados de dotación que se depositan en dos reservorios de diferentes características. Y la otra por gravedad, cuyo sistema es mucho más antiguo y funciona irregularmente debido a que el caudal del mismo río Gashan es inconstante y, además, porque su uso es compartido con la empresa Volcan. De manera que, un importante número de pobladores al no tener acceso al agua se desplazan al manantial “Tictipullin” de la localidad vecina de Yurajhuanca y desde allí transportan el recurso.

Figura n° 06

Fotografía de la entrada a Sacra Familia



Fuente: El autor.

3.2.1.5 Comunidad Campesina de Santa Ana de Pacoyán

Es una comunidad campesina situada a 70 minutos del distrito de Chaupimarca en la provincia de Pasco a una altura de 4350 msnm. Actualmente cuenta con 90 viviendas y aproximadamente 350 habitantes, los que se dedican principalmente a prestar diversos servicios a la minera Centauro.

Su fuente de agua principal es un manantial denominado “Wectipuquio”, el cual se ubica a 200 metros de la concentración de viviendas y su caudal es almacenado en un tanque desde el cual las familias recolectan el recurso.

Figura n° 07

Fotografía de las calles de Santa Ana de Pacoyán



Fuente: El autor.

3.2.2 Distrito Yanacancha

Se ubica en la parte central de la provincia de Pasco entre los 3850 y 4100 msnm. con una población aproximada de 30 mil habitantes. En la actualidad acoge al tejido urbano moderno de la ciudad, sobre todo en el sector denominado “San Juan Pampa”, y se encuentra en expansión urbana permanente hacia el distrito de Tinyahuarco. Cabe resaltar que es la sede de las principales instituciones públicas y privadas de la ciudad, destacando entre ellas la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC), la sede central del Gobierno Regional de Pasco (GOREPA), el Centro de Atención al Ciudadano del Ministerio de Vivienda (CAC) y Emapa Pasco.

3.2.3 Distrito Chaupimarca

También referido como “Pasco antiguo”, se ubica en la parte nor-occidental de la provincia de Pasco a una altura de 4150 msnm. con una población aproximada de 26 mil habitantes. En sus inicios fue el foco de urbanización de la ciudad y con el tiempo ha experimentado un proceso de despoblamiento a consecuencia del crecimiento del tajo Raúl Rojas.

En Chaupimarca, se concentran las actividades económicas de la ciudad ya que los mercados y principales arterias comerciales están bastante próximas a la plaza mayor del distrito y al parque “El Minero”.

Figura n° 08

Fotografía panorámica del tajo “Raúl Rojas”



Fuente: El autor.

3.3 Construcción del caso

Partiendo del hecho que la investigación está dirigida por la lógica del caso (Della Porta & Keating 2008), y que la estrategia desplegada corresponde a un rastreo de procesos (*process tracing*), que toma como materia de análisis diferentes narrativas institucionales respecto de las dinámicas de colaboración entre actores intervinientes en la implementación del PIAP, a continuación desarrollaré con conjunto de prescripciones teórico-metodológicas necesarias para identificar y, por lo tanto, priorizar, el trayecto causal de mi interés (Vennesson 2008).

- i. Las dinámicas de colaboración entre actores institucionales heterogéneos involucrados en intervenciones públicas de agua y saneamiento pueden ser leídas en una perspectiva de gobernanza, de manera que sea posible identificar las interacciones institucionales formales e informales (Torfing 2003) que hayan tenido lugar durante la implementación del PIAP.

- ii. El rastreo de procesos tiene, entonces, como objetivo central reconstruir la cadena de acontecimientos y configuraciones de colaboración entre los actores involucrados en el curso de acción colectiva pública correspondiente al PIAP (Venesson 2008).
- iii. Sin embargo, esta labor quedaría inconclusa sin una adecuada exploración de “las razones para la acción” de los actores; de manera que un énfasis interpretativo en el rastreo de procesos permite entender de qué forma las coyunturas y los entornos relacionales producen diferentes asociaciones incidentes en la gobernanza del PIAP.

Además, opto por un diseño muestral no probabilístico ya que la identificación de las unidades de análisis y las unidades de observación fueron seleccionadas según la conveniencia de la estrategia empleada.

Y como unidades de observación, he considerado a hombres o mujeres en posiciones de jefatura, encargatura y/o puesto de responsabilidad en alguna de las instituciones involucradas en la puesta en marcha del PIAP y, asimismo, a representantes de las comunidades del distrito Simón Bolívar. Todos ellos con un mínimo de dos años de participación dentro del periodo de tiempo de implementación del proyecto.

Esto con el fin de incluir la pluralidad de voces y puntos de vista involucrados en el nudo de los acontecimientos que conforman el caso (Hernández *et.al.* 2010). Y como unidades de análisis, he considerado en primer lugar a los actores estatales subnacionales, luego a las comunidades campesinas del distrito Simón Bolívar intervinientes en el PIAP y, finalmente, a las instituciones y organismos del Estado central, ya sea como parte del poder ejecutivo o como entes autónomos de fiscalización y control.

A continuación, hago explícitas las unidades de análisis:

Tabla n° 01

Unidades de análisis

ACTORES ESTATALES SUBNACIONALES	ACTORES COMUNITARIOS	ACTORES DEL ESTADO CENTRAL Y AUTÓNOMOS
<ul style="list-style-type: none"> •Gobierno Regional de Pasco •Municipalidad Provincial de Pasco •Municipalidad Distrital de Simón Bolívar 	<ul style="list-style-type: none"> •C.C. Yurajhuanca •C.C. San Pedro de Racco •C.C Quiulacocho •C.C. Santa Ana de Pacoyán •C.C. Sacra Familia 	<ul style="list-style-type: none"> •Programa Nacional de Saneamiento Rural •Centro de Atención al Ciudadano (CAC-MVCS) •Autoridad Local del Agua (ALA) •EPS EMAPA Pasco •Comité Multisectorial pro PIAP.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, doy a conocer las características de mis entrevistados, los cuales fueron 12 en total.

Tabla n° 02

Características de los entrevistados

CÓDIGO	SEXO	ORGANIZACIÓN	FUNCIONES
A-1	M	Comité Multisectorial de Defensa del PIAP	Miembro
A-2	M	CAC-MVCS	Gestor
A-3	F	GOREPA	Funcionario
A-4	M	C.C. SAN PEDRO DE RACCO	Miembro de Comité
A-5	M	GOREPA	Alto Funcionario
A-6	F	C.P. SACRA FAMILIA	Miembro de Comité
A-7	M	MDSB	Funcionario
A-8	M	MPP	Funcionario
A-9	M	C.C. QUIULACOCHA	Miembro de Comité
A-10	M	PNSR - MVCS	Gestor Social
A-11	M	C.C. YURAJHUANCA	Ex Miembro de Comité
A-12	F	EMAPA PASCO	Alto Funcionario

Fuente: Elaboración propia.

3.4 Matriz de operacionalización de variables

De acuerdo a la bibliografía revisada y a la información que presento sobre el caso de intervención pública de agua y saneamiento seleccionado, planteo como variables independientes las dinámicas de colaboración entre actores institucionales heterogéneos intervinientes en la implementación del PIAP. Y como variable dependiente la gobernanza de la producción de este bien público.

Por su parte, la variable independiente se ha dividido en tres sub-variables: a. Los espacios y mecanismos de participación en el PIAP; que a su vez comprende sub-unidades relativas a las reuniones y asambleas de interacción de los actores. b. Las estrategias de resolución de controversias y conflictos; que contienen a su vez consideraciones respecto a la tipificación de las situaciones contenciosas, así como los acuerdos y convenios suscritos para su mediación. Y, c. la articulación de intereses y construcción de agendas comunes que comprende, como sub-dimensiones, a los acuerdos y convenios parcial o totalmente cumplidos.

Mientras que la gobernanza del PIAP también se dividió en tres sub-variables: a. La calidad de la participación institucional, la cual comprende sub-unidades como la participación en espacios formales e informales de deliberación, así como la frecuencia y calidad de la interacción institucional. b. El entorno de gobernabilidad del PIAP, que comprende los mecanismos para la resolución de conflictos y los procesos de rendición de cuentas y transparentación. Y, c. la cohesión territorial para la acción colectiva, cuyas sub-unidades son la calidad de capital social y la capacidad de movilización conjunta para la producción de los componentes de este proyecto de agua y saneamiento.

A continuación se presenta la matriz de operacionalización de variables antes descritas:

Tabla n° 03
Matriz de operacionalización de variables

Tipo de variable	Dimensión	Sub - Variable	Sub-dimensión/Indicadores
VARIABLE INDEPENDIENTE	Dinámicas de colaboración entre actores institucionales heterogéneos	Espacios y mecanismos de participación del PIAP	Reuniones, asambleas y encuentros de interacción institucional.
		Estrategias de resolución de controversias y conflictos	Caracterización de las controversias. Acuerdos y convenios suscritos para la superación de controversias
		Articulación de intereses y construcción de agendas comunes	Acuerdos y convenios parcial o totalmente cumplidos.
VARIABLE DEPENDIENTE	Gobernanza del PIAP	Calidad de la participación institucional	Participación en espacios institucionales formales de coordinación y toma de acuerdos.
			Participación en espacios informales de coordinación y toma de acuerdos.
			Frecuencia y calidad de la participación en los espacios de coordinación y toma de acuerdos.
		Entorno de gobernabilidad del PIAP	Mecanismos implementados para la resolución de conflictos.
			Participación en espacios de rendición de cuentas y transparentación del PIAP.
	Calidad del capital social		

		Cohesión territorial para la acción colectiva pública	Capacidad de movilización conjunta.
--	--	---	-------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

3.5 Técnicas de recojo de la data

Para el recojo de la información he empleado básicamente tres técnicas, las cuales no fueron aplicadas de forma simultánea y que de hecho obedecieron a una secuencialidad acorde con la propia construcción del planteamiento.

En un primer momento participé de varias reuniones de coordinación y colaboración entre los actores institucionales cuyo propósito fue el de continuar o acelerar los compromisos pendientes entre las partes, de manera que el PIAP pueda ser implementado sin contratiempos. Estas reuniones incluyeron asambleas, encuentros protocolares entre autoridades y representantes del Estado, así como formas más informales de colaboración y coordinación. Lo cual me permitió recabar parte de documentación para iniciar el análisis, de tal forma que clasifiqué y analicé documentación pública relativa al PIAP, a los convenios entre el GOREPA y las comunidades, a los convenios y acuerdos entre el MVCS y los actores institucionales locales, así como documentación complementaria de corte periodístico y académico.

Y en último término realicé entrevistas semi-estructuradas, diseñadas bajo la orientación teórica y conceptual expuesta en el capítulo anterior, con el ánimo de reconstruir los cursos de acción de los actores institucionales involucrados en la implementación del PIAP, a través de descripciones ricas en contenido circunstancial (Lamont & Swidler 2014), las cuales llegaron a un punto de saturación a través de la triangulación de la información recabada (Álvarez-Gayou 2009; Hernández *et. al.* 2010).

Fueron en total doce personas entrevistadas de forma anónima bajo un protocolo de consentimiento y también bajo criterios metodológicos que aseguren la pluralidad de representación de todas las instancias implicadas.

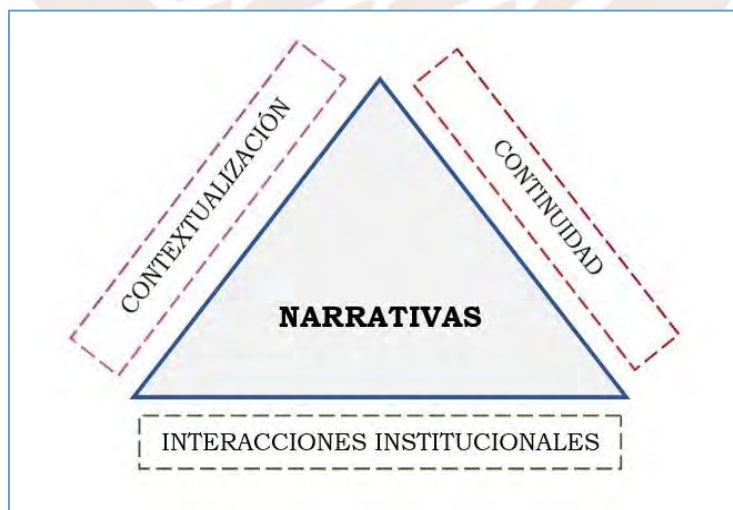
3.6 Criterios para el análisis de la data

El rastreo de procesos empleado, requirió que reconstruya la evolución de los acontecimientos mediante el análisis de las narrativas de los entrevistados en relación a sus experiencias institucionales, de manera que se pueda dar sentido a los sucesos y examinar detenidamente las narrativas a fin de identificar los argumentos causales centrales y su coherencia lógica en el espacio y tiempo delimitados (Álvarez-Gayou 2009; Della Porta 2008). No obstante, la reconstrucción de los acontecimientos requirió del examen de otras fuentes, de modo que la data de las entrevistas fue triangulada con la revisión documentaria y mis apuntes personales. Lo cual coadyuvó a la elaboración de un cuadro general sin perder de vista las “cuestiones de interés” de los actores institucionales (Latour 2008).

En cuanto a los criterios centrales para el análisis de la data, hice uso de un enfoque tridimensional, consistente en identificar tres niveles discernibles de la narrativa examinada (Hernández 2010). Las cuales fueron las siguientes: (i) Interacciones institucionales del entrevistado: consistentes en la evocación de experiencias subjetivas relevantes, (ii) continuidad del argumento: relativa a la temporalidad y coherencia de los acontecimientos y (III) contextualización: descripción detallada de la coyuntura y el entorno relacional en el que se produjeron las interacciones.

Figura n° 09

Enfoque tridimensional del análisis narrativo



Fuente: Elaboración propia.

4 CERRO DE PASCO: APUNTES PARA UNA CARACTERIZACIÓN

4.1 Ciudad Minera

Cerro de Pasco, capital de la región del mismo nombre, es una provincia de los andes centrales ubicada a 270 km. de la ciudad de Lima y a 4300 msnm., caracterizada por concentrar a través de su historia importantes iniciativas públicas y privadas de extracción minera.

Sobre su origen, la literatura indica que en 1769 Cerro de Pasco era un pequeño centro poblado que concentraba 90 españoles, 104 mestizos y 92 indios, sumando en total 286 habitantes dedicados principalmente a la minería argentífera por mandato de las autoridades coloniales. De manera que se encontraba muy lejos de ser el epicentro de las actividades de extracción, en el que convertirá en los próximos años a partir del descubrimiento de la veta de Yanacancha (Contreras 1986). Lo cual fue un hecho crucial para la transformación de esta modesta región en un territorio estratégico para la economía nacional llegando incluso a reemplazar a las minas de Potosí en la producción de plata (Vega Centeno 2007).

Además, con ello se inicia la conformación de un circuito comercial entre Pasco y otras ciudades de los andes centrales como Huancayo y Jauja, de manera que para finales del siglo XVIII se calcula que la población pasqueña habría ascendido a aproximadamente 5000 habitantes⁴³. En consecuencia, hacía aproximadamente 1820 se produjo la consolidación de Cerro de Pasco como el principal centro de explotación minera del virreinato, tanto por la envergadura de su producción⁴⁴ como por la generación de un mercado interno que mantenía unidas y provistas a las principales ciudades y centros poblados del centro y la capital (Contreras 2001; Vega Centeno 2007).

Es la guerra por la independencia –entre 1819 y 1824– la que viene a producir la abrupta interrupción de la explotación minera, así como la supresión de los subsidios que ofrecía España hacia esta actividad en general, lo cual trajo consigo una crisis

⁴³ Al respecto véase John Fisher (1977) y César Espinoza & José Boza (1981).

⁴⁴ Sobre las formas de reclutamiento laboral, especialmente el enganche, y para profundizar en los aspectos tecnológicos de la minería en Pasco en el siglo XIX véase Carlos Contreras (1986).

generalizada, eventualmente superada mediante el descubrimiento y exploración intensiva de nuevos yacimientos. Cabe mencionar, que, entre tanto, como parte del ciclo intensivo de crisis-recuperación, Cerro de Pasco se convierte en la capital del departamento de Junín en 1823 y, en 1839, adquiere el título honorífico de “Opulenta Ciudad de Pasco”⁴⁵.

Han de pasar varias décadas de relativa estabilidad para que la decadencia económica regresara alrededor de 1890 con la baja del precio de la plata y con las cada vez más fuertes condiciones de competencia del mercado internacional (Thorp & Bertram 1988). Situación que impactó negativamente en el encadenamiento económico local produciendo, tanto la reducción de la población citadina, como el paulatino paro en todos los niveles de las actividades extractivas⁴⁶ y productivas en general.

El llamado “resurgimiento” viene a producirse recién *ad portas* del siglo XX. Al respecto, Kruijt & Vellinga (1983) comentan que en 1901 el Estado redactó un nuevo código de minería para atraer inversiones extranjeras y en respuesta, en 1902, un grupo de banqueros norteamericanos⁴⁷ fundan la *Cerro de Pasco Investment Company*, la cual en una ambiciosa inversión compró más del 70 % de las concesiones mineras de la provincia. Por lo tanto, en seguida se iniciaron las operaciones, logrando en 1904 finalizar la construcción de los tramos que unirían La Oroya, Cerro de Pasco y el paso de Goyllarisquisga; vinculando importantes arterias de la sierra central que hasta entonces permanecían aisladas.

Corresponde a 1905 el inicio del tendido de las vías férreas con el objetivo de conectar más eficientemente a Pasco con la costa y sus puertos, de tal forma que la bonanza internacional del cobre de 1906-1907 maximizó de manera ostensiva las ganancias del *holding* y consolidó a la provincia como un foco de crecimiento económico e industrial. Posteriormente, en 1909, se produce la estrepitosa caída del precio del

⁴⁵ Uno de los hechos más representativos de la opulencia y cosmopolitismo de Pasco es que en 1875 la ciudad ya contaba con varios viceconsulados, entre los que se podían contar países como Inglaterra, Francia, Bélgica, Italia, entre otros. Como muestra de ello, Wiener en Vega Centeno (2007: 18) afirmaba que “era de lejos la segunda ciudad más animada que había visto en el Perú”.

⁴⁶ En estas circunstancias, Cerro de Pasco incluso perderá su condición de capital del departamento de Junin, posición que será ocupada por la ciudad de Huancayo.

⁴⁷ Previa exploración de varios años muy bien documentada por Kruijt y Vellinga (1983).

cobre, afectando a toda la industria, no obstante, la firma aprovechó este contexto crítico para fusionarse con nuevos capitales –también norteamericanos– constituyendo así la Cerro de Pasco Cooper Corporation⁴⁸ en 1915.

Estos hechos marcarían el inicio de un nuevo reflote del enclave industrial minero, ya que la CPC entró en una etapa de agresiva diversificación productiva y expansión territorial adquiriendo un gran número de haciendas y empresas menores en la órbita de sus intereses, tanto a nivel provincial como regional.

Es a mediados de la década del 50 que aparecieron las primeras denuncias de contaminación tanto en las inmediaciones del tejido urbano como en territorios comunales próximos a los yacimientos explotados. Las cuales tenían que ver, principalmente, con el envenamiento de las fuentes de agua y el secuestro de las cabezas de ganado bovino por parte de la empresa (Helfgott 2013). Periodo, además, signado por la ebullición social de la provincia debido a la consolidación del movimiento obrero sindicalizado donde los trabajadores de la CPC “aparecen como la fuerza dirigente de los trabajadores peruanos, como un sector de elevada conciencia obrera [...] obreros con tradición proletaria, antiguos, cohesionados por una serie de luchas”⁴⁹ (Flores Galindo 1993: 15).

Es también durante este periodo en que la CPC se convierte en un enclave capitalista de relevancia global⁵⁰, profundizando la diversificación de sus inversiones en otras ramas industriales como el petróleo⁵¹ y la ganadería fina. Además, entre 1958 y 1959, la empresa comenzó a erigir sus tristemente célebres cercos de alambrado, que, por su gran extensión, atravesaron cientos o hasta miles de hectáreas tanto de haciendas, comunidades e incluso del Estado. Separando, así, caminos, comunidades, montañas y fuentes de agua (Kapsoli 1982).

⁴⁸ En adelante CPC.

⁴⁹ Para un acercamiento detallado a la conformación del movimiento obrero en Cerro de Pasco en las primeras décadas del siglo XX, revisar Pajuelo (2013).

⁵⁰ Entre los minerales extraídos por la CPC en este periodo destacan los siguientes: cobre, oro, plata, zinc, bismuto, cadmio, selenio, telurio e indio.

⁵¹ Un balance de la relación minería y surgimiento del capitalismo en el Perú se encuentra en Bonilla (1974).

Y es en esta convulsionada década que se inicia la excavación del tajo a cielo abierto en Chaupimarca⁵² dando lugar a un enorme forado originalmente llamado “McCune pit” y que hoy es popularmente conocido como el tajo “Raúl Rojas”⁵³. El cual, entonces, fue considerado una novedosa innovación tecnológica y que con el tiempo terminó perjudicando seriamente tanto a las viviendas circundantes como a las actividades cotidianas de la población urbana (Helffgot 2013). Que, ante las constantes amenazas de derrumbes, el ruido de las explosiones y la exposición a los desechos tóxicos, inició el éxodo hacia la localidad de San Juan Pampa. Un territorio aledaño en el que el tejido urbano empezaba a recomponerse y que con el paso de los años ha llegado a concentrar la mayor densidad poblacional de la provincia y la región.

En la posterior década, la política expansiva del enclave y su inexistente relacionamiento con las comunidades aledañas provocarían los primeros enfrentamientos violentos por las tierras de pastoreo que se encontraban bajo posesión de los campesinos. Produciéndose un ciclo intenso de protestas y petitorios de audiencia con las autoridades frente al inminente cercado y apropiación por parte de la CPC.

Figura n° 10

Excavación a cielo abierto “Raúl Rojas”



Fuente: Google Earth (2018).

⁵² Tejido urbano histórico de la ciudad.

⁵³ En honor a un ingeniero pasqueño muerto en una inundación durante operaciones de rutina.

Estos eventos contenciosos empezaron en la localidad de Rancas (hoy Simón Bolívar) entre 1961 y 1963⁵⁴, y se extendieron por toda la sierra central generaron un importante movimiento campesino de recuperación de tierras que, como era de esperar, provocó la reacción represiva de las fuerzas del orden al servicio de la CPC (Kapsoli 1982). Mientras tanto en la ciudad, dado que la habitabilidad del entorno urbano se hacía insostenible, en 1965 se aprueba el “Plan Piloto y Regulador de la Nueva Ciudad” y tres años más tarde se hacen los preparativos legales para el traslado oficial de la población hacia San Juan Pampa⁵⁵ (Vega Centeno 2007).

Es en 1969, de la mano del golpe de Estado del General Velasco y el proceso de reforma agraria, que Cerro de Pasco entraría en una nueva etapa de su historia ya que, mientras la CPC atravesaba un severo estancamiento económico, el Estado hacía manifiesto su interés en nacionalizar todos los activos de la empresa. De modo que, en 1970 se inician las negociaciones que conducirían a la venta final de gigante extractivo, las cuales, luego de un intenso proceso, dieron un importante giro en 1972 debido a que era la propia CPC la que pedía ser nacionalizada por el Estado a cambio de una indemnización “justa y razonable”⁵⁶ (Kruijt & Vellinga 1983). Produciéndose su completa nacionalización el 1° de enero de 1974 mediante el D. L. 20492, denominándose desde entonces Centromín del Perú⁵⁷.

No obstante, las operaciones extractivas siguieron e incluso se intensificaron en los años venideros, de tal forma que en 1981 la población citadina se había incrementado a 50,000 habitantes en uno de los mayores auges demográficos de la ciudad (Vega Centeno 2007). Un hecho que, además, coincide con la re-actualización del debate en torno a la urgencia de reubicar a toda la ciudad (y especialmente a Chaupimarca) hacía

⁵⁴ Hechos que inspiraron el ciclo narrativo de Manuel Scorza denominado “la guerra silenciosa”, compuesto por una pentalogía de novelas, cuyos protagonistas son los campesinos sublevados frente al poder omnímodo de la CPC y la cuestionable intervención del Estado.

⁵⁵ Zona hoy conocida como “Pasco nuevo” y que en el momento referido por Vega Centeno era denominada “la congeladora” debido a los fuertes vientos y a las frías temperaturas que la caracterizan. Por lo que el inminente traslado de la población no fue bien recibido ni pudo llevarse a cabo en su totalidad. Para mayores detalles sobre los intentos de traslado de la ciudad a través del siglo XX, consultar Labor (2008) y Helfgott (2013).

⁵⁶ Hecho que también fue interpretado como una treta del capital transnacional para deshacerse de sus activos menos lucrativos y recibir importantes compensaciones a cambio (Doré en Perla 2010).

⁵⁷ En adelante Centromín.

otro territorio con mayor habitabilidad y que al mismo tiempo conserve su proximidad a las instalaciones de la empresa. Y es con este propósito, que, desde mediados de la década del 80, las autoridades locales empezaron a evaluar la factibilidad de una mudanza masiva a la nueva ciudad de “Villa Pasco”, ubicada en el distrito de Vicco a 15 km. de Chaupimarca. Empero, con el paso de los años el entusiasmo por esta iniciativa fue perdiendo fuerza principalmente por la percepción de lejanía⁵⁸ por parte de los pobladores (Vega Centeno 2007; Sulmont 1997).

Figura n° 11

Mapa de la Provincia de Pasco



Fuente: Elaboración propia.

Fue la nueva década, la que trajo consigo el ajuste estructural de la economía peruana, así como una nueva configuración socioeconómica nacional e internacional que, entre otras cosas, estimó estratégica la privatización de las empresas nacionales de los rubros centrales, en una cuestionable política de reactivación económica y reorganización estratégica de los recursos naturales (Ruiz 2002; Durand 2010).

⁵⁸ En 1997 un equipo de investigación sobre los impactos urbanos y sociales generados por la expansión minera en Pasco, liderado por Denis Sulmont, considerando variables como el problema de la vivienda y la posible reubicación de los habitantes de Pasco a “Villa Pasco”, encontró que solo el 40% era favorable.

Hechos que impactaron profundamente en las industrias extractivas y que en el caso de Centromín⁵⁹, precipitaron su puesta en valor a partir de 1993, en un proceso de venta que tardó cerca de tres años dada su condición de complejo industrial de gran envergadura y con múltiples responsabilidades sociales y pasivos ambientales irresueltos tanto en la ciudad como en los centros poblados de su entorno (Ruiz 2002). De manera que Centromín tuvo necesariamente que optar por la modalidad de venta fraccionada⁶⁰, vendiendo su complejo minero principal “Paragsha”, ubicado en la provincia de Pasco, al grupo nacional Volcan S.A.⁶¹, de la sociedad Letts-Moreyra, en 1999 (Volcan 2018).

Mientras tanto, los planes de reubicación de la ciudad eran postergados una vez más, dado que ni el Estado –ya sin responsabilidades directas– ni Volcan, asumirían el millonario coste de esta mega-operación, a pesar que en 1995 el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), en un estudio pormenorizado concluye en “la necesidad de llevar a cabo un proceso radical de reasentamiento de la ciudad en los terrenos de la comunidad de Villa de Pasco” (Vega Centeno 2007: 31).

A lo sumo, la nueva empresa administradora se limitó a ofrecer un número exiguo de casas en Villa de Pasco, optando además por indemnizar económicamente a algunas familias propietarias de viviendas afectadas⁶² por el crecimiento del tajo “Raúl Rojas”⁶³. Lo cual, lejos de representar una solución sostenible ha profundizado la precariedad habitacional en las zonas de Paragsha y Chaupimarca, generando incluso conflictos jurisdiccionales entre los distritos y sectores urbanos.

⁵⁹ Hasta entonces considerado emblema de la minería nacional.

⁶⁰ Centromín fue disuelto en las siguientes empresas para facilitar su venta: Empresa Minera Yauliyacu, Proyecto Antamina, Empresa Minera Mahr Tuner, Metaloroya S.A., Proyecto Yauricocha, Empresa Minera Cobriza, Empresa Minera Paragsha, Prospecto Minero Quilcay. Y contaba además con su propia hidroeléctrica (Ruiz 2002).

⁶¹ En adelante Volcan.

⁶² Fueron muchas las viviendas afectadas que no fueron indemnizadas y que iniciaron acciones legales contra Volcan y sus subsidiarias.

⁶³ El tajo “Raúl Rojas” literalmente se está devorando a la ciudad, teniendo actualmente 2km². de longitud norte-sur, 1.5 km². de longitud este-oeste y cerca de 500 mts. de profundidad (Mendoza 2016).

Fue el periodo bonanza económica de la primera década de este siglo, el que configuró nuevo escenario comercial bastante propicio para la minería⁶⁴, posicionando a Volcan en 2005 como la primera productora nacional de zinc y plomo y la segunda de plata, así como una de las 10 compañías líderes en la exportación de cobre a nivel mundial. Y es en 2011 que Volcan inicia su reorganización empresarial, acogándose a la Ley General de Sociedades n° 26887, de manera que su personería jurídica es asumida por su Subsidiaria Cerro S.A.C., en una estrategia general de flexibilización laboral y tributaria. Ajustes que trajeron consigo una situación de incertidumbre laboral y económica entre los pobladores.

Finalmente, en 2017 el gigante suizo Glencore compra Volcan iniciando una nueva etapa tanto para la minería local como para la ciudad en su conjunto.

4.2 El Problema de la escasez de agua en un entorno contaminado

Cerro de Pasco desde sus albores como factoría-hacienda minera, pasando por su despegue y posterior consolidación como enclave industrial diversificado –tanto en su etapa privada como pública– hasta su ulterior privatización en los años 90, ha mantenido la constante problemática de no contar con un sistema adecuado de provisión de agua potable como condición básica para la salubridad de su población.

Problema que se agudiza durante las principales fases expansivas de la CPC y Centromín, sobre todo desde el inicio de las operaciones a cielo abierto en el tajo “Raúl Rojas”, el cual ha devenido en un inmenso forado cuyos límites comprometen a más del 50% de la ciudad y en especial a la histórica zona urbana de Chaupimarca. Lo que además se agrava con la acumulación incesante de pasivos ambientales producidos por casi 300 años de actividades de extracción polimetálica. De manera que, a través del desecado de lagunas, la expulsión de humos tóxicos⁶⁵, la extinción de riachuelos y la

⁶⁴ Lo cual se produjo por la fuerte demanda de minerales debido, entre otros factores, al crecimiento del mercado chino.

⁶⁵ Sobre el llamado “asunto de los humos” tanto en Pasco como en La Oroya, que implicó la protesta y movilización de los campesinos contra las emanaciones tóxicas de los hornos de las fundiciones, consultar DeWind (1987) y Mallon (1983).

aparición de innumerables promontorios de tierra desechada –conformados por residuos minerales tóxicos– se ha ido constituyendo un paisaje particularmente problemático para la vida urbana y el desarrollo de otro tipo de actividades económico-sociales.

Los casos más ilustrativos son los de las lagunas Yanamate y Quiulacocha, debido a que por su proximidad y exposición a la actividad minera fueron envenenadas con aguas ácidas y posteriormente se constituyeron en desecho de relaves. Lo mismo sucedió con las lagunas Patarcocha-lavar, que desapareció al ser utilizada como depósito de relaves en la década de los 70, y con la alguna Patarcocha-tomar –otrora fuente de abastecimiento artesanal de la ciudad– y que fuera contaminada y además convertida en relleno sanitario en los últimos 25 años.

Además, la contaminación de la tierra compromete a prácticamente todas las arterias de los sectores Chaupimarca, Paragsha e incluso a San Juan Pampa en el distrito de Yanacancha, ya que las fuertes corrientes de viento trasladan el sedimento de los relaves y cúmulos de tierra tóxica a varios kilómetros a la redonda del tajo.

Entre las principales amenazas ambientales que enfrenta la ciudad actualmente, Quispe (2006) encuentra que hay una inadecuada identificación y subvaluación de pasivos, además de una total ausencia de instrumentos de evaluación económica y social de los impactos ambientales. Asimismo, es patente la falta de monitoreo sistemático e independiente del MEM. Una situación que se agrava en 2006 con la aprobación del denominado “Plan L”, consistente en la ampliación del tajo “Raúl Rojas”. El cual llegó a hacerse efectivo⁶⁶ en medio de irregularidades y actitudes de secretismo por parte de Volcan y la municipalidad de Pasco, comprometiendo a cerca de 280 viviendas⁶⁷ (Huamán 2007).

⁶⁶Según Chacón (2009), al Taller informativo acerca del EIA del “Plan L”, fueron impedidos de ingresar los propios pobladores bajo el argumento de haber un aforo insuficiente, sin embargo, estos denunciaron que quienes se encontraban en el recinto eran trabajadores de Volcan, acompañados de sus familias.

⁶⁷Algunas de estas viviendas afectadas por la ampliación del tajo debido al “Plan L” tenían la condición de patrimonio cultural, la cual fue removida por la Dirección Regional de Cultura meses previos al inicio de los trabajos en 2008.

Y si bien desde mediados de la década del 90, empiezan a cobrar vigencia en el Perú algunos instrumentos de gestión y monitoreo ambiental como el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)⁶⁸, es recién el 13 de enero de 1997 que el MINEM aprueba el PAMA-Unidad Pasco Centromín por un monto de 23 millones de soles. Que, como medida regulatoria del gobierno, no ha tenido mayor impacto ambiental y social en la ciudad, pues, más allá de la compra-venta de algunas viviendas afectadas y de esporádicas campañas de remediación en el AA.HH. Paragsha, tampoco ha producido cambios significativos en el deteriorado entorno de vida de los pobladores.⁶⁹

En un extenso reporte sobre la escasez y contaminación del agua de consumo público, la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (2000) informa que hay contaminación de gravedad a nivel físico, químico y biológico. Identificando al sistema de provisión del servicio como un factor de riesgo ya que fue diseñado originalmente para el suministro del campamento minero y no para el abastecimiento de un área urbana⁷⁰. Ello debido a que el sistema de producción, o sistema primario de suministro, ha sido administrado por los distintos propietarios de la empresa minera hasta el 2014, año en que Volcan (administrador del sistema primario) transfiere a la EPS Emapa Pasco (que ya operaba el sistema de distribución o secundario) su jurisdicción y competencias en cuanto a la administración y suministro del recurso hídrico.

Respecto a la contaminación del agua, entre 1996 y 2006 la Dirección Regional de Salud de Pasco, llevó a cabo tres estudios independientes para determinar la presencia de metales pesados en la sangre de la población de la provincia, determinando

⁶⁸ Como parte de los intentos de modernización de la industria minera, que aparecieron junto al del concepto de Responsabilidad Social Corporativa (Salas 2008).

⁶⁹ A modo de complemento, encontramos que el año 2008 el Centro Labor desarrolló la “Encuesta Local - Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cerro de Pasco”, siendo las principales preguntas, aquellas orientadas a medir la percepción de la gente sobre los efectos de la minería en la ciudad. Encontrando que el 92.3% no conocían el Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad y que el 62.5% estaba totalmente de acuerdo con reubicar la ciudad; siendo la zona de Villa de Pasco la más votada con un 24.6% por encima de otras alternativas como Oxapampa o la provincia de Daniel Alcides Carrión. No obstante, Arellano Yanguas (2011) encuentra que la población de Pasco, en su mayoría, se opone recalcitrantemente a su reubicación amparados en la Ley n° 1244-2006, relativas a la implementación de medidas de desarrollo urbano,

⁷⁰ Helfgott (2013) señala que se habría producido una pugna histórica entre la empresa y la ciudad por las fuentes de agua.

que la mayoría “tiene niveles promedio de plomo en sangre superiores a 10µg/dl⁷¹, que, según los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades y también para la Organización Mundial de Salud (OMS)” representan un grave riesgo de salud pública (Bianchini 2009).

De igual forma, el investigador Flaviano Bianchini y el Centro Labor llevaron a cabo un estudio independiente con el fin de analizar el agua de los ríos Tingo, Alto Huallaga y San Juan⁷², así como la red pública de consumo para la ciudad de Pasco, encontrando cantidades importantes de contaminación polimetálica que superan considerablemente los estándares aceptados por la OMS. Concluyendo de forma enfática que “[dados estos resultados] actualmente una vida saludable y digna no es posible en Cerro de Pasco” (Bianchini 2009: 88).

Es interesante, además, considerar las representaciones locales que históricamente se han producido sobre las conexiones entre minería y enfermedad, que van desde el mal de los “azogados” –muy popular en los siglos XIX y XX– hasta el riesgo actual de tener la sangre contaminada con plomo. No obstante, como encuentra Helfgott (2013: 483-485), si bien en hoy persiste un imaginario crítico sobre la contaminación, hay diferentes tipos de respuesta por parte de los pobladores, pues, mientras algunos la naturalizan como un hecho indelible de la minería, y de la propia historia de la ciudad; otros expresan cierta apatía y escepticismo respecto de sus riesgos. De modo que, son solo unos pocos quienes exigen a las autoridades de turno acciones efectivas de remediación ambiental.

Por su parte, los altos directivos de Volcan han resuelto atribuir cualquier indicio de contaminación humana a los propios pasqueños ya que sostienen la idea de un territorio “naturalmente” contaminado por los procesos geológicos que “remueven” los metales hacia la superficie a la tierra. De tal forma que, cuando estos entran en contacto con la población, producen contaminación “natural”. Así que optan por recomendar “lavarse las manos” y desarrollar hábitos de higiene “preventivos”.

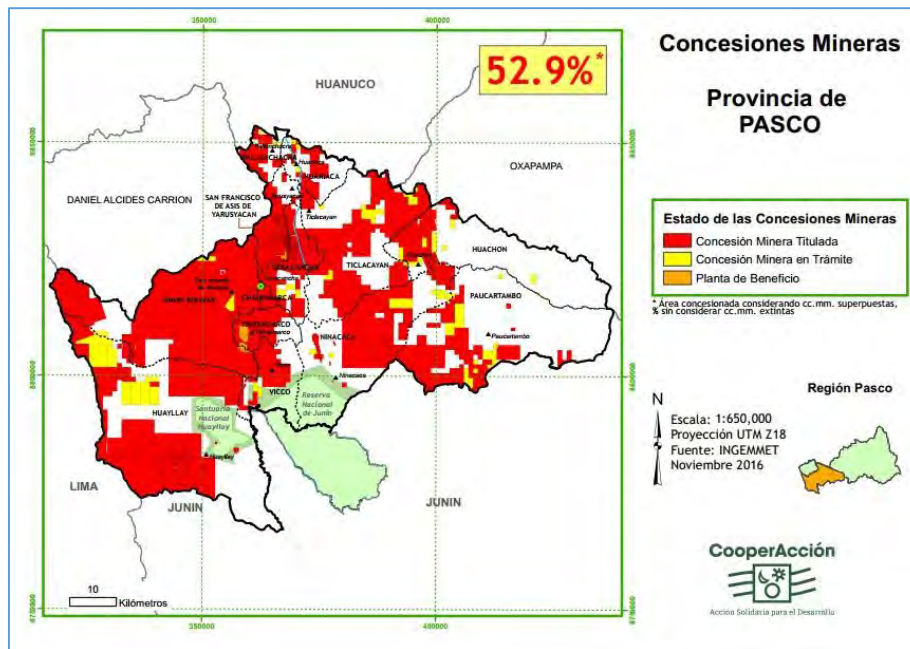
⁷¹ Microgramos por decilitros.

⁷² Principales fuentes de suministro del agua de la ciudad y sus distritos aledaños.

Además, a la persistente demanda de agua insatisfecha y a la patente contaminación de la mayoría de las fuentes locales –agravada por la presencia crónica de EDAs e IRAs– se suma el hecho que el 52.9 % del territorio de la provincia y aproximadamente el 90% de la ciudad se encuentre actualmente concesionado para la explotación minera, tal y como se muestra en la figura n° 12 (Cooperacción 2016).

Figura n° 12

Mapa de las concesiones mineras - Provincia de Pasco



Fuente: Cooperacción (2018).

4.3 Antecedentes del Proyecto Integral de Agua Potable

Cuando la laguna Yanamate se convirtió en un contenedor de aguas ácidas en 1981, Pasco perdió su principal fuente de suministro de agua y las autoridades de entonces se vieron en la necesidad de buscar nuevas opciones. Siendo identificadas las lagunas Punrún y Acucocha a 32 y 34 kms. de la ciudad respectivamente, a una altura de 4500 msnm. y justo en el límite de los distritos Simón Bolívar y Tinyahuarco, en medio de la meseta altoandina. Pero frente al coste del traslado y tratamiento, impensables por entonces, los pobladores persistieron en el esfuerzo de potabilizar el agua proveniente de los ríos Tingo, San Juan y Huallaga, que por su ubicación se encontraban expuestos

a los relaves mineros del entorno. De manera que, al problema de escasez del recurso se sumó el de su contaminación permanente.

Es, además, durante este periodo que Centromín abdicó a su responsabilidad de proveer el recurso hídrico a la ciudad bajo el argumento que era necesaria una transferencia de funciones relativas a la operación y mantenimiento con el fin de que sea la propia administración política local la que se encargue de dichas funciones de forma autónoma. Quebrando, de este modo, algunos de los lazos de dependencia de la población para con la empresa que hasta entonces predominaban⁷³ (Helfgott 2013).

Fueron estos hechos, y el lento proceso de descentralización del Estado, los que propiciaron la conformación de la EPS Emapa Pasco en 1995, cuyo funcionamiento se rige jurídicamente de forma privada aun cuando sus cuatro socios fundadores son de carácter público. Me refiero a la Municipalidad Provincial de Pasco y las municipalidades distritales de Yanacancha, Vicco y Simón Bolívar.

Es recién en 2014 que Emapa Pasco recibe de parte de Volcan el sistema primario (o de producción) de agua para el suministro de la ciudad⁷⁴, asumiendo así plenas responsabilidades en cuanto a la operación y mantenimiento del servicio, dado que desde la década anterior ya se hacía cargo del sistema de distribución (o secundario). Y ello se producía en medio de los reclamos por parte de un nutrido grupo de pobladores preocupados ante el inminente anuncio del fin de la gratuidad del servicio. Y es que, desde su fundación, Emapa Pasco estableció una cuota mensual estandarizada de 12 soles por el concepto de operación y mantenimiento de las instalaciones, que al intentar ser modificada en años posteriores mediante la implementación del sistema de micromedición, ha venido generando una fuerte resistencia por parte de la población, salvo en los sectores más modernos del distrito Yanacancha.

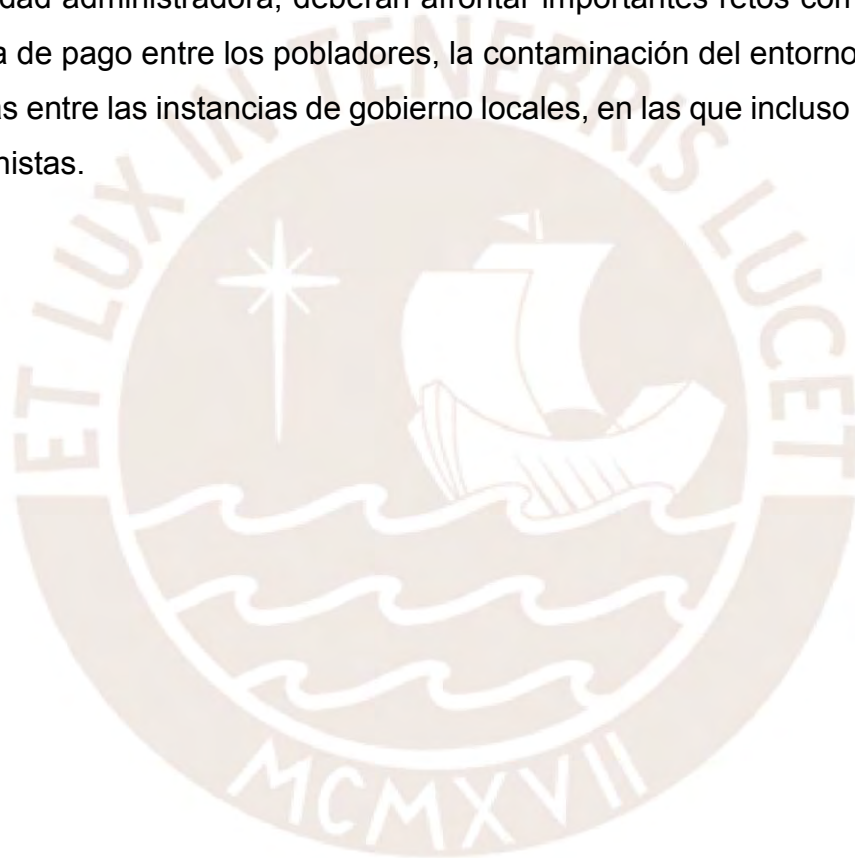
Una compleja situación que ha tenido graves consecuencias en la vida institucional de Emapa Pasco ya que desde hace más de una década viene afrontado

⁷³ Hecho que evidencia el intento de eludir o derivar todo tipo de responsabilidad socioambiental por parte de Centromín, y luego por Volcan.

⁷⁴ Que incluye además la cesión de los derechos de uso de la laguna Acucocha debido a que esta conforma un territorio concesionado a Volcan por el Estado.

sucesivas crisis económicas, siendo la más profunda la de mediados de 2014 a causa de una deuda de 270 mil soles con Electrocentro. La cual llevó a la institución a una situación de bancarrota, superada eventualmente con el apoyo económico de la municipalidad provincial y el GOREPA.

Ha sido desde el 2015, con la puesta en vigencia del PIAP, que el panorama de Emapa Pasco se ha tornado más favorable, pues, se supone que con la formalización y el mejoramiento de la provisión del servicio la empresa debe mejorar sus condiciones económicas y técnicas. Sin embargo, tanto el proyecto como Emapa Pasco, en calidad de virtual entidad administradora, deberán afrontar importantes retos como la ausencia de una cultura de pago entre los pobladores, la contaminación del entorno, así como las desavenencias entre las instancias de gobierno locales, en las que incluso participan sus propios accionistas.



5 DINÁMICAS INTER-INSTITUCIONALES DE COLABORACIÓN

5.1 El inicio de obras y su contexto institucional

Los actores interesados en un proyecto integral de agua potable iniciaron los estudios de pre-factibilidad desde mediados de 2007, y, como ya se dijo, consideraron dos probables puntos de captación: la laguna Punrún y su vecina de menor tamaño Acucocha.

Empero, la virtual factibilidad de Punrún (dada su gran tamaño) fue perdiendo consistencia debido a que esta se ubica a menor altura respecto de la ciudad, de manera que trasladar el agua desde allí implicaría la instalación de sistemas de bombeo que podrían encarecer el acceso al recurso. Lo cual fue ampliamente detallado en el estudio de pre-factibilidad hecho por la empresa IPG, con la subvención de Volcan, donde se especifican las razones por las que Acucocha constituye la fuente de agua más idónea para un proyecto de tal envergadura. Pero con el paso del tiempo estos estudios cayeron en el olvido y luego en el descrédito por razones políticas, según refiere el informante A-05.

Luego de varios años de insistencia, son las autoridades locales las que mediante un esfuerzo conjunto logran que en 2008 se declare la viabilidad del PIAP con la denominación: “Mejoramiento y ampliación de los servicios de saneamiento y fortalecimiento institucional integral de Emapa Pasco, provincia de Pasco, Pasco”.

Inicialmente adjudicado a la municipalidad provincial tanto por sus responsabilidades políticas como por su calidad de accionista mayoritario de Emapa Pasco. Pero ante la falta de presupuesto y las escasas capacidades locales el proyecto quedó relegado por varios años hasta finales de 2013, cuando es asumido por el GOREPA, con el código SNIP n° 74176 y bajo la financiación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) en el marco del Convenio n° 075-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU. En cuya ficha técnica se describe que el agua proveniente de la laguna Acucocha será potabilizada y suministrará a los distritos de Chaupimarca, Yanacancha y Simón Bolívar a través de líneas de conducción y distribución además de plantas de tratamiento, considerando una población futura de 77.454 habitantes en la provincia con proyección al 2021. Asimismo, se estimó que la demanda de consumo de

agua potable de los mencionados distritos tendría un volumen de 6' 593 546.88 m³ anuales, mediante un caudal promedio de 209.08 l/s.

Debo agregar que este impulso gubernamental por financiar y ejecutar el proyecto guarda relación con las declaratorias de emergencia ambiental del distrito de Simón Bolívar, iniciadas desde 2012, a causa de las denuncias de contaminación por metales pesados sobre todo en niños y adultos mayores. Siendo la más representativa y mediática la que contó con la R. M. n° 117-2012-MINAM, que a su vez motivó la instalación de la “Mesa de trabajo para el desarrollo del distrito de Simón Bolívar”⁷⁵, en la que el ejecutivo se comprometió a mejorar en la brevedad las condiciones de salubridad de los pobladores de Simón Bolívar y Pasco.

Estos hechos logran llamar la atención local y nacional sobre los acuciantes problemas de escasez y contaminación del agua en Pasco, posicionando una agenda institucional muy en sintonía con el derecho a la salud, la necesidad de un proceso de remediación ambiental integral y otros puntos que la declaratoria de emergencia aludía⁷⁶.

A-05, comenta el contexto:

Una vez que el proyecto elaborado por el IGP queda relegado, el GOREPA elabora en unos pocos meses un nuevo proyecto de dudosa calidad, pero muy acorde a la urgencia de sacar adelante el tema del agua [...] Y a pesar que consigue el financiamiento y realiza la licitación en favor del Consorcio Pasco, el tiempo de la gestión le queda muy corto para al menos terminar el componente 1 [...].

En efecto, el GOREPA durante la gestión del ex-gobernador Klever Meléndez logra obtener un presupuesto de 148 millones de soles para el PIAP, de manera que inicia el proceso de licitación resultando ganador el Consorcio Pasco, conformado por las constructoras españolas Málaga y Sacyr.

Las primeras acciones del Consorcio Pasco consistieron inexplicablemente –como refieren varios entrevistados– en abrir las calles más transitadas de Chaupimarca

⁷⁵ Que posteriormente pasaría a denominarse “Mesa de diálogo para el desarrollo”, de acuerdo a los propios cambios en la estrategia de resolución de conflictos de la entonces Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS-PCM, Hoy viceministerio de Gobernanza Territorial).

⁷⁶ Se registraron declaratorias de emergencia ambiental en el distrito de Simón Bolívar los años 2012, 2014, 2017 y 2018.

con el fin de estudiar el estado de las redes de agua y alcantarillado. Algo que llamó la atención de los pobladores dado que parecía no ser prioritario iniciar actividades en la laguna Acucocha o en los terrenos por donde, se supone, pasaría la línea de conducción central. Pero lo que sí causó un considerable impacto en la ciudad fue la gran campaña de inicio de operaciones, cuyo mensaje repetía insistentemente que el proyecto sería la solución al histórico problema del agua. A-2 lo recuerda así:

Hicieron una campaña de mucha propaganda, donde se hablaba que habría agua todos los días y a toda hora, que sería barata y hasta decían que la gente ya no tiene por qué irse, que ahora la salud está garantizada y que máximo en un año terminarían la línea de conducción principal, miren cuanto tiempo ha pasado y aun nada, solo promesas [...] seguimos teniendo menos de una hora de agua a la semana [...]

Pero a diferencia de la incertidumbre urbana sobre el tan ansiado proyecto, en las comunidades de Simón Bolívar la incomodidad se transformaba en rechazo, ya que a pesar que la línea de conducción central del PIAP debía pasar por sus inmediaciones, estas no fueron inicialmente consideradas como beneficiarias, aliadas o *stakeholders*.

Corresponderá a la ulterior gestión regional de Teódulo Quispe⁷⁷ lidiar con este y otros desafíos como veremos luego.

5.2 Las “mesas para el desarrollo” y los convenios de cooperación

Como ya mencioné, mientras en el sector urbano la percepción de escasez de agua se agudizaba, en el distrito de Simón Bolívar la agenda era marcada por las denuncias de contaminación por la presencia de plomo en la sangre.

En respuesta, el gobierno central se comprometió a implementar proyectos de agua y saneamiento en las cinco comunidades priorizadas por la Declaratoria de Emergencia Ambiental, los cuales debieron ser inicialmente diseñados y ejecutados por la OPI de la MDSB. Siendo recién en 2015 que, a sugerencia del MVCS y como producto de las sostenidas “Mesas para el desarrollo del distrito de Simón Bolívar”, auspiciadas por la ONDS-PCM, las partes toman en consideración la posibilidad de colaborar entre sí, integrando los proyectos de las cinco comunidades al PIAP. Un hecho que produce

⁷⁷ Ex gerente de operaciones de Volcan y elegido Presidente Regional por el partido Fuerza Popular para el periodo 2015-2018.

opiniones divididas entre la población, debido a la constante postergación del inicio de obras y frente a la ausencia de medidas eficaces de mitigación de riesgos ambientales.

De modo que, luego de varias sesiones de trabajo, la MDSB presenta la carta n° 0204-2015-ALCALDIA-MDSB/PASCO al MVCS el 15 de octubre de 2015, en la que le otorga la autorización para hacerse responsable de los estudios de pre-inversión, elaboración de expedientes técnicos y ejecución de los Proyectos de Inversión Pública (PIPs) de agua potable y saneamiento en las comunidades San Pedro de Racco, Yurajhuanca, Sacra Familia, Santa Ana de Pacoyán, Quiulacocha y Sacra Familia⁷⁸.

Y el 10 de diciembre del mismo año se suscribe el convenio de cooperación entre el MVCS y la MDSB, n° 1149-2015/VIVIENDA/VMCS/PNSU, mediante el cual esta última delega la responsabilidad de los PIPs al Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU), una dependencia del Viceministerio de Construcción y Saneamiento, que a su vez transfiere estas funciones al Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR)⁷⁹, debido a que la normatividad restringe su intervención a localidades con una población mayor a los 2000 habitantes. Una condición incompatible con la demografía de las cinco localidades focalizadas de distrito Simón Bolívar.

Debo subrayar que este importante convenio de colaboración entre la MDSB y el MVCS tuvo dos adendas, la primera del 20 de abril de 2016⁸⁰, que establece las bases de cooperación interinstitucional y donde la MDSB se compromete a otorgar la libre disponibilidad de los terrenos de propiedad municipal para la construcción de las servidumbres y componentes de los proyectos al PNSR. Y una segunda correspondiente a 2017, en la que se especifica el cambio de formato de los PIPs del SNIP al sistema Invierte.pe, de modo que debían ser reformulados. Esta adenda también tuvo como propósito hacer explícitas las responsabilidades del PNSR relativas a la reformulación de los proyectos de las cinco comunidades, a su constitución como unidad formuladora

⁷⁸ Hasta entonces en jurisdicción de la OPI-MDSB.

⁷⁹ En virtud a lo establecido en el Art. 13 de la Ley n° 20518, respecto a la transferencia de recursos en el sector público.

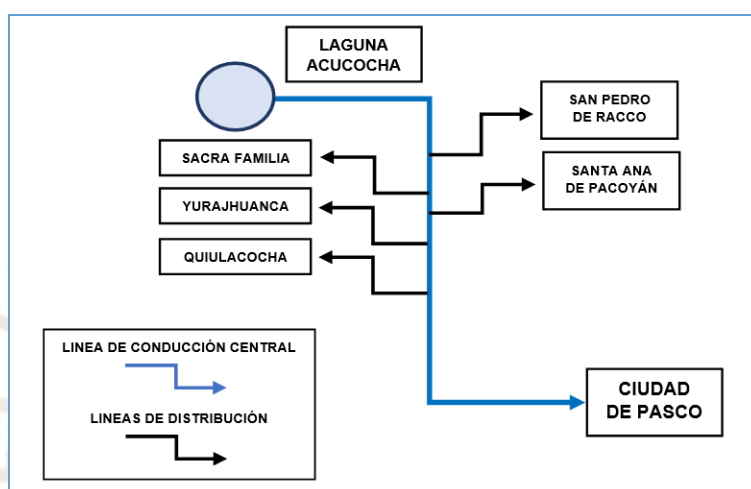
⁸⁰ Aprobado con Acuerdo de Consejo n° 025-2017-MDSB/P, con la misma fecha.

y ejecutora, así como al proceso de transferencia física y contable de los proyectos en favor de la MDSB una vez concluidas las labores de implementación.

De esta forma quedaban integrados el PIAP y los proyectos de agua y saneamiento a cargo del PNSR. El primero destinado a proveer del recurso hídrico a la ciudad de Pasco mientras que los otros concentrados exclusivamente en las cinco comunidades del distrito Simón Bolívar.

Figura n° 13

Proyecto Integral de Agua Potable e intervención del PNSR



Fuente: Elaboración Propia

Como se observa en el gráfico anterior, el PIAP se sostiene en una línea central de conducción cuya extensión atraviesa un conjunto de jurisdicciones comunales que resultarían integradas al él mediante los proyectos del PNSR. Sin embargo, intervenir en terrenos comunales no fue una tarea sencilla para el GOREPA. Al menos no después de haber desconsiderado su presencia y competencia en los primeros planteamientos del proyecto.

Encima que no nos han consultado, tampoco nos han incluido, eso ya era el colmo [...] toda una población olvidada, postergada y ahora marginada de sus derechos básicos al agua [...] Y eso ha sido responsabilidad de esta y la anterior gestión que han pensado que no íbamos a decir nada [...] ha sido ya cuando nos hemos cerrado y no hemos permitido que abran los frentes que han venido a ofrecer el oro y el moro, que hasta ahora no terminan de cumplir [...] (A-09)

En efecto, el GOREPA y Emapa desde los meses de noviembre y diciembre de 2015 empiezan una gira por todas las localidades y jurisdicciones involucradas por la línea de conducción central y los demás componentes como la planta de tratamiento de agua potable (PTAP) y la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR), con el fin de establecer vínculos de cooperación.

De modo que, en la comunidad San Pedro de Racco se firma el convenio “para la constitución de derecho de servidumbre” el 6 de diciembre. En él se establecen el derecho de tránsito y ocupación de 15.45 has. de las tierras comunales por un plazo de cinco años, así como la asignación de una indemnización anual de dos mil soles por el concepto de lucro cesante⁸¹. Además, el GOREPA asume tres compromisos: el represamiento de las lagunas Yanacocha y Estanco, el mejoramiento de la red primaria y secundaria del sistema de provisión comunal y la responsabilidad de no dañar los pastizales.

En la comunidad Quiulacocha se firma un convenio con el mismo tenor que el anterior el 9 de diciembre. Estableciéndose el derecho de tránsito y ocupación de 9.091 has. de tierras comunales por un plazo de cinco años, así como la asignación de una indemnización anual de dos mil soles por el concepto de lucro cesante. Y los compromisos del GOREPA consistieron en la construcción y mejoramiento del campo deportivo de Quiulacocha y la electrificación del caserío Tambillo, los cuales debieron ser concluidos antes de finalizar 2016.

La comunidad Yurajhuanca no fue la excepción, pero a diferencia de los casos anteriores hubo un convenio original y otro complementario. El primero se firma el 12 de febrero de 2017 y el derecho de tránsito y ocupación comprende a 4.040 has. por un periodo de cinco años. Además, la asignación anual acordada por el concepto de lucro cesante es de mil quinientos soles y en esta primera versión los compromisos del GOREPA son solo cuatro: garantizar la provisión de agua y alcantarillado, ampliar el Coliseo “Valentín López”, pavimentar las calles y mejorar la red eléctrica local.

⁸¹ El cual corresponde una forma de perjuicio patrimonial que consiste en la pérdida de una ganancia legítima o de una utilidad económica por parte de una persona natural o jurídica como consecuencia de un daño pasado o futuro.

Sin embargo, en el segundo convenio los pedidos de la comunidad ascendieron a catorce, sumándose los siguientes puntos: la construcción de un reservorio de agua en un plazo no mayor a 175 días, la garantía de que la tubería de conducción de agua de la línea central al reservorio sea de polietileno, la implementación de 1300 metros de tubería para la renovación de la red de desagüe, la pavimentación de las calles Manco Cápac y Huayllay, la asignación de trabajo a los comuneros profesionales en las direcciones del GOREPA, la implementación del puesto de salud con una ambulancia y equipos médicos, apoyar a los niños contaminados con plomo en la sangre, priorizar el cambio de unidad ejecutora del PIP de la comunidad, construir la segunda planta del local comunal, mejorar el estadio con césped natural, contratar asesoramiento técnico en ganado ovino, restaurar los terrenos donde se realicen labores y “trabajar” prioritariamente con los empresarios de la comunidad⁸².

Finalmente, hay un convenio en particular que conviene resaltar, me refiero al compromiso de Emapa de dotar de agua potable de manera indefinidamente gratuita a Yurajhuanca, haciéndose totalmente cargo de los gastos de operación y mantenimiento del servicio. Un convenio realmente controvertido y que posteriormente tendrá importantes consecuencias en el ciclo del proyecto. A-11 comenta que:

Era lo justo, tanto tiempo postergados y sin trabajo, además nuestros niños están enfermos, así que lo que se acordó es solo una parte de las necesidades reales de nuestro pueblo [...] la agenda se dio porque no se había avanzado en nada de los puntos del primer convenio entonces no dejamos que sigan trabajando, así de sencillo [...] ya cuando quieren negociar hemos planteado la nueva agenda y aceptaron, nadie les ha obligado, y todavía hasta ahora hay puntos sin cumplir [...]

Por otro parte, en la Comunidad Sacra Familia el convenio se firma el 28 de marzo de 2017, fijando el derecho de tránsito y ocupación de 22.5 has. de las tierras comunales por un periodo de 30 años. Y los compromisos del GOREPA fueron: asegurar que la comunidad suministrará el 100% de los agregados para la construcción de la PTAR, agilizar los trámites para la obtención de los permisos de funcionamiento de la planta comunal trituradora de piedras, brindar trabajo en la construcción de la PTAR a los comuneros, realizar estudios para el proyecto de represamiento de agua, elaborar

⁸² Es decir contratar sus servicios como trabajadores o proveedores de material de construcción.

estudios para el mejoramiento genético del ganado local, considerar a la comunidad dentro del inventario turístico de Pasco, equipar la posta de salud y, finalmente, garantizar el acceso irrestricto al PIAP.

Pero no todos los convenios por derechos de servidumbre fueron con las comunidades beneficiarias, algunos se hicieron con otras organizaciones locales como a continuación mostramos.

El convenio con la Cooperativa Agraria de Trabajadores de Yanamate se firmó el 21 de noviembre de 2016, fijando el derecho de tránsito y ocupación de 2500 m² de la zona denominada "Monte Carlo" para la construcción de la PTAP, por un periodo de 30 años y con una compensación anual de dos mil soles por el concepto de lucro cesante. Por su lado, el GOREPA se comprometió a construir un reservorio de 20 m³ y a instalar una línea de derivación desde el referido reservorio hacia el local comunal de la cooperativa.

En el caso del AA.HH. Uliachín el convenio se suscribe, también, en noviembre de 2016 y aunque no especifican las dimensiones del derecho de tránsito y ocupación queda claro que habrá una compensación anual de quinientos soles. Los compromisos del GOREPA en calidad de unidad ejecutora aquí fueron: construir los muros de contención y las graderías de acceso al Jr. 28 de julio, del 2° al 6° sector del AA.HH., y ejecutar la pavimentación del 3° sector.

Algo singular ocurre con la comunidad Racracancho ya que se ubica muy cerca de la laguna Acucocha e incluso parte de sus terrenos están ocupados por la línea de conducción central del PIAP. No obstante, ya que no integra el proyecto, cuenta en compensación con un convenio específico consistente en la realización de obras de electrificación las que, a su vez, involucran a la comunidad de Tinyahuarco en calidad de fuente de dotación y otras complejas negociaciones de las que no me ocuparé.

5.3 Los primeras tensiones: el cese de obras y los pasivos del Consorcio Pasco

Cuando la nueva administración del GOREPA, correspondiente al periodo 2015-2018, asume el PIAP continúan las labores del Consorcio Pasco como unidad ejecutora en los distritos de Chaupimarca y Simón Bolívar. Inicialmente con algunos retrasos ya que aún

no se firmaban los convenios con las comunidades y, además, porque algunos puntos de intervención en Chaupimarca no tenían ni los permisos de la municipalidad provincial ni el fundamento técnico que sustente el desmontaje de los sistemas de agua y alcantarillado de algunas de las más transitadas arterias de ese distrito.

Esto supeditó las actividades del Consorcio Pasco al ritmo de negociación y relacionamiento comunitario del GOREPA pues este último dejaba constancia en cada convenio comunal firmado que quien tendría que ejercer de forma efectiva los derechos de servidumbre obtenidos sería el Consorcio Pasco. Es en este punto que, de la mano de la accidentada apertura de los frentes de trabajo en las comunidades, inician las tensiones que desembocarían posteriormente en la paralización de las obras y la abdicación del Consorcio Pasco como unidad ejecutora.

Durante la obra en el transcurrir de los trabajos ellos [el Consorcio] han usado mayores extensiones de terreno que los que se solicitaron en los convenios afectando a los que vivimos de la ganadería, sobre todo porque aquí los pastos son muy escasos [...] ¿quién nos va a devolver a los animales que se han muerto? [...] todo ello por culpa del Consorcio Pasco [...] ellos se lavan las manos y decían que vayamos a reclamar al GOREPA y así varias veces se paró la obra, y los convenios se han ido atrasando peor. (A-04)

Y estas faltas relativas al uso de los terrenos comunales o al deterioro de los pastos no han sido las únicas denuncias, por el contrario, según A-05 hubo otros desencuentros de mayor gravedad:

Definitivamente el Consorcio Pasco generó problemas, hemos tenido muchas quejas sobre el uso de áreas prohibidas, falta de pago a los peones en casi todas las comunidades, mala comunicación, sobrevaloración de materiales, faltas de respeto a los pobladores tanto así que he llegado a pensar que eso lo han estado haciendo a propósito con la finalidad de generar una situación tal que la única salida sea paralizar las obras y entrar a un arbitraje en donde de todas maneras ganen ellos [...] ¿cuándo se ha visto que el Estado gane un juicio con un privado? [...]

Y como estaba previsto, la total paralización de los trabajos ocurrió en octubre de 2016, generando un clima conflictivo no solo en las comunidades sino, además, en Chaupimarca y Yanacancha pues el PIAP entraba en un periodo de incertidumbre, agravado además por las continuas declaratorias de emergencia ambiental, las obras inconclusas y el incumplimiento de los compromisos por los derechos de servidumbre.

A-03 profundiza en esta coyuntura:

El Consorcio fue quien tenía la responsabilidad de involucrarse con las comunidades de ganarse a los pobladores porque era su competencia y ahí estaban los convenios, pero no lo hizo así, nosotros hasta ahora cargamos con sus activos y sus pasivos, y la verdad no nos quieren abrir algunas puertas porque ya no confían las comunidades [...]. Antes nos han solicitado la remediación de los terrenos y el resarcimiento por daños y perjuicios como en Racracancha. [...] en Chaupimarca igual, han abierto calles enteras sin motivo, también en Yanacancha han abierto pistas, veredas y desagües y sin los permisos [...]

Mientras tanto, el arbitraje entre el Consorcio y el GOREPA prosiguió –y prosigue– su largo curso judicial, y el PIAP quedaba paralizado hasta mediados de octubre de 2017 ya que el propio GOREPA asumió la administración directa del proyecto y decidió re-ingresar a las comunidades con el propósito de reconstituir los frentes de trabajo y las demás tareas colaborativas.

5.4 Reinician las obras y el PNSR entra en escena

Como referimos anteriormente, el GOREPA asume la dirección del PIAP y lo hace a través de la modalidad de administración directa⁸³ ya que no era posible seguir el procedimiento regular de puesta en licitación –que se supone demoraría 180 días– principalmente por temas de asignación presupuestal. Además, el consejo regional tampoco estuvo de acuerdo con la modalidad de contratación directa argumentando que no había garantías para la transparencia del proceso.

De manera que, una vez constituida como unidad ejecutora, el GOREPA retoma las coordinaciones con el ejecutivo y se facilitan las condiciones para el ingreso del PNSR en calidad de unidad ejecutora de los proyectos de las cinco comunidades focalizadas por la declaratorias de emergencia ambiental en Simón Bolívar y que además se encuentran en el área de influencia directa de la intervención.

Las actividades del PNSR inician en el mes de julio de 2017 y se enfocan en la elaboración de los perfiles de los proyectos de las comunidades para lo cual son

⁸³ Para ello Emapa tuvo que emitir un informe de “conformidad técnica” necesario para que el MVCS pueda suscribir una adenda al convenio de transferencia presupuestal en beneficio del GOREPA.

necesarios estudios “técnicos” y “sociales” tanto a nivel de diagnóstico como a nivel de expedientes técnicos.

Figura n° 14

Publicidad del PIAP y la intervención del PNSR-MVCS (2017)



Fuente: GOREPA (2017).

Sin embargo, el PNSR no se limitó solo a ello, el entrevistado A-10 quien fuera Especialista Social del referido programa nos brinda más detalles:

[...] Llegamos en un momento de mucha tensión y la verdad es que parecía que todos hacían las cosas por su lado y si bien nos dedicamos más a la realización de los diagnósticos para las fichas técnicas tuvimos que hacer todo tipo de coordinaciones en campo, conseguir documentos, explicar en cada comunidad que nuestro trabajo era para el Estado y no para la región porque había muchas suspicacias [...] Además, teníamos que explicar un conjunto de detalles técnicos sobre los componentes, los tiempos y los convenios que el GOREPA había prometido, es decir cosas que no sabíamos y por las cuales teníamos que dar alguna explicación porque en ese momento éramos la cara visible de todo el proyecto y de alguna forma teníamos la responsabilidad de que las cosas marchen bien [...]

Y en efecto, el PNSR tuvo una actuación muy sensible durante esos meses ya que el GOREPA reinicia oficialmente el PIAP todavía el 12 de noviembre. Y lo hace en medio de cuestionamientos y denuncias provocados por el accionar del Consorcio Pasco en los tres distritos de intervención.

Al reiniciar los trabajos hubo un gran error porque no se coordinó con los presidentes de las comunidades, quienes desconocían del reinicio de actividades, de modo que se trató de ingresar a la fuerza y esto generó un rechazo más fuerte [...] entonces las

comunidades, en medio de su indignación amenazaron con retener los equipos y maquinarias si es que primero no se cumplía con los compromisos en los plazos pactados. [...] los presidentes de las comunidades no son cerrados, son personas que comprenden, que saben la necesidad del agua, pero tampoco se puede jugar con ellos o echarles toda la culpa [...] (A-05)

Este rechazo de las comunidades a la intervención intempestiva del GOREPA generó además una ola de suspicacias sobre las labores del PNSR y puso en entredicho la legitimidad de los estudios técnicos y sociales debido a que cobró vigencia el rumor sobre una supuesta alianza entre el PNSR, el GOREPA y Emapa con el propósito de privatizar el agua de Pasco. Además, se hizo de conocimiento público que, a pesar de haberse iniciado los trabajos de implementación, ningún expediente referido al tránsito y la ocupación de los terrenos fue saneado y tampoco fue formalizado un solo contrato por los derechos de servidumbre ante la SUNARP.

No obstante, el GOREPA, de la mano del PNSR, retomó el diálogo en algunas comunidades e inició una oficiosa política de relacionamiento y sensibilización. Y al respecto, es necesario enfatizar que desde el inicio de su intervención el PNSR realizó coordinaciones con las municipalidades distritales, el CAC, Emapa y las comunidades. De manera que fue generando un escenario propicio de colaboración para que las conversaciones tuvieran mayor convocatoria y participación institucional, como veremos más adelante.

Pero a pesar de ello, las relaciones entre el GOREPA y las comunidades estaban lejos de ser las mejores. El contexto inicial que dio lugar a los convenios había cambiado y, con él, las reglas de juego. A-12 explica este punto crucial:

Las cosas habían cambiado, si la región quería entrar debía poner sobre la mesa lo que estaba dispuesta a ofrecer sobre todo en Quiulacocha, Yurajhuanca y Racco porque son comunidades muy complicadas, muy tajantes en sus decisiones comunales y han permitido que se avancen algunos trabajos en la medida en que los puntos del convenio se han estado cumpliendo [...] Ellos bien claro han dicho que si el GOREPA avanza con los convenios ellos liberan los frentes sino no [...]

5.5 ¿Construyendo agendas comunes?

Es frente al escenario antes descrito que el GOREPA dispone de nuevas medidas de intervención destinadas al cumplimiento de los convenios con las comunidades para la

pronta liberación de los frentes de trabajo. Y como primera medida conforma un equipo dedicado exclusivamente al PIAP y nombra a un encargado *ad hoc* para los “temas comunales”, de manera que se empiezan a visitar las comunidades, se fijan fechas para el inicio del cumplimiento de los convenios y se realizan algunos avances en la liberación de los frentes para la continuar el tendido de la línea de conducción central, abandonada por casi un año.

Además, como parte de este nuevo ánimo y con el fin de buscar legitimidad para el proyecto, en setiembre de 2017 el GOREPA motiva la conformación el Comité Multisectorial de Defensa de la Ejecución del PIAP⁸⁴, cuyo fin es reunir y movilizar a un conjunto de miembros de la sociedad civil, a modo de “masa crítica”, para hacer incidencia pública sobre la necesidad de reiniciar los trabajos, en un clara estrategia de contrarrestar el poder e influencia de algunas comunidades que se negaban a retomar el diálogo y a proseguir con las actividades conjuntas.

Ese comité fue formando claramente para decirle a Pasco ciudad que estaban arreglando los errores y que había voluntad de escuchar a todas las partes [...] pero no hubo elección, fue casi una designación entre personas claramente cómodas al gobierno regional, pero hicieron una ceremonia y todo [...] pero después no se supo más, desaparecieron, noche, nunca más. La idea fue buena, pero se dejó ahí nomás [...] Creo que porque empezaron a entrar a las comunidades con ofrecimientos de trabajo y finalmente se aperturaron los frentes de trabajo [...] [sic.] (A-07)

Por su parte, el PNSR venía culminando las fichas técnicas de las cinco localidades, incluyendo la reelaboración de los diagnósticos de San Pedro de Racco. Asimismo, realizaba constantes coordinaciones con la MDSB para la conformación de una ATM, con el GOREPA para triangular información sobre las coordenadas de las líneas de conducción y derivación y posteriormente con EMAPA ya que, cuando la alternativa de la ATM fue descartada, esta entidad se comprometió a hacerse cargo de la operación y mantenimiento de los sistemas de provisión en las cinco comunidades. Claro que estableciendo una tarifa a través de la instalación de sistemas domiciliarios de micromedición.

⁸⁴ En adelante el Comité.

Es en los primeros días de 2018 que el PNSR propicia una reunión general de coordinación entre el GOREPA, la provincial de Pasco, la MDSB y Emapa, siendo quizás una de las pocas oportunidades en que todos estos actores confluyeron e intercambiaron puntos de vista sobre los avances y problemas del PIAP. Discutiéndose, además, temas relacionados al saneamiento físico y legal de los terrenos, el estado de las redes de agua y alcantarillado en las comunidades y los problemas jurisdiccionales de administración de los servicios. Cabe destacar que a pedido del representante del GOREPA se fijó una agenda mínima de trabajo bajo la condición que esta tuviera un carácter “técnico” y no político.

De manera que el diálogo y las labores de construcción se fueron retomando de forma progresiva en las comunidades, salvo en los casos de Yurajhuanca y San Pedro de Racco. En la primera porque los dirigentes consideraban justo mantener la paralización de obras hasta que sus más de 14 convenios fueran cumplidos o al menos estuvieran en marcha. Además, el hecho que el PNSR hiciera una encuesta socioeconómica generó aún más suspicacias entre la población pues ello parecía indicar que el convenio relativo a la gratuidad total del agua potable quedaría sin efecto. A-10 describe bien este tenso momento:

Yurajhuanca deja de recibirnos a mediados de setiembre [2017], ya no querían validar nuestro padrón de beneficiarios ni colaborar con nuestras actividades técnicas, lo que ellos reclamaban era la presencia del GOREPA [...] en una oportunidad nos dijeron que no teníamos que hacer ninguna estimación de la capacidad de gasto de la población porque ellos ya tenían un convenio sobre eso. La verdad es que nosotros sabíamos que la supuesta gratuidad total era imposible, no entendíamos como se había firmado un convenio así, eso no se da en ningún lado [...] el hecho es que dejaron de recibirnos hasta casi febrero o marzo [...]

Respecto a San Pedro de Racco, el problema se remonta al año 2015 ya que a través de la MDSB lograron la aprobación del perfil de proyecto para el suministro de agua y alcantarillado. El cual fue finalmente dejado sin efecto una vez que los proyectos de las cinco comunidades son transferidos de la MDSB al PNSR, integrándose además a la línea de conducción central del PIAP⁸⁵. Asimismo, los convenios suscritos fueron parcialmente cumplidos en especial el relativo a la remediación ambiental de los terrenos

⁸⁵ Proyecto que además estaba más avanzando respecto de los otros proyectos comunales.

perjudicados por el Consorcio Pasco. Pero, a pesar de ello, el GOREPA consiguió firmar con la junta comunal un acta de liberación temporal del frente de trabajo que duraría hasta mediados de marzo de 2018 debido a la abrupta destitución del presidente de la comunidad y la paralización de las obras en los siguientes meses.

Por otro lado, el tendido de la línea de conducción central avanzaba en la medida en que los convenios eran cumplidos en los demás frentes y el PNSR visitaba a cada una de las comunidades –salvo Yurajhuanca– para exponer la alternativa técnica propuesta, contribuyendo con ello a la imagen de celeridad y eficiencia que tanto necesitaba el PIAP para mantener a todos los actores colaborando.

5.6 Los problemas en los frentes de trabajo y la nueva estrategia de articulación del GOREPA

En la primera mitad de 2018 se posicionaron diferentes ritmos de negociación en cada uno de los frentes laborales y, en adición, se hicieron más complejas las dinámicas inter-institucionales. Ya sea por tratarse del último año de administración del GOREPA o por el inminente escenario electoral, lo cierto es que el PIAP atravesaba sus momentos más críticos pues al mismo tiempo trataba de solucionar conflictos, cumplir con los convenios, reportar avances al MVCS y cambiar su estilo de relaciones comunitarias.

Es entre los meses de febrero y mayo que reaparecen los conflictos a causa del ritmo lento de las negociaciones y las frecuentes interrupciones en los frentes de trabajo de Yurajhuanca, Racracancha y San Pedro de Racco. Llegando a momentos muy tensos debido a que estas comunidades denunciaron que el GOREPA montó una campaña radial de difamación, responsabilizándolas por el atraso del proyecto y por aprovecharse de la situación en beneficio de “malos dirigentes”.

Fue un momento muy grave, se nos acusó en varias radios de egoísmo, de indolencia con nuestra población pero lo único que queríamos era que se cumpla lo que el documento dice [...] si hemos pedido coliseo, estadio o cualquier otra cosa no es pecado, cuanto ha perjudicado el Consorcio Pasco [...] era evidente, la gente de la región estuvo detrás y pagó por eso, para que nos llamaran egoístas, traidores y cosas peores [...] (A-11)

Por otra parte, en los primeros días de junio, era el propio presidente del GOREPA quien expresaba que hay intereses políticos maniobrando en las comunidades con el fin

de retrasar la construcción de los componentes del proyecto y que los convenios se venían cumpliendo con celeridad de modo que a fin de año el agua por fin llegaría a la ciudad⁸⁶.

Sin embargo, más allá de estos incidentes las obras en el punto de captación y el tendido de la línea central de conducción prosiguieron y el ritmo de negociaciones también mejoró. En parte porque una cantidad considerable de los convenios infraestructurales empezaron a ser entregados y, además, por el cambio de estrategia de negociaciones del GOREPA, que empezaba a darle más importancia al diálogo y a ciertas actividades de coordinación con los dirigentes comunales.

Figura n° 15

Publicidad del PIAP (2018)



Fuente: Gorepa (noviembre 2018).

No obstante, en la segunda mitad de 2018 reinician los paros en los frentes de trabajo y una vez más por el incumplimiento o cumplimiento parcial de algunos convenios.

Los primeros días de agosto se suspenden las actividades en San Pedro de Racco, se paralizan los trabajos y casi inmediatamente se reanudan en Racracancha. Y en los primeros días de setiembre, al anunciarse el levantamiento del paro en San Pedro de Racco, es el frente laboral de Yurajhuanca el que cesa sus quehaceres al quebrarse una vez más el frágil escenario de colaboración. A-01 lo expresa así:

⁸⁶ Véase: <<http://www.regionpasco.gob.pe/wps/imagen-institucional/las-mas-leidas/gobernador-lamenta-intromision-politica-en-obra-del-agua-para-pasco>>.

En [San Pedro de] Racco el conflicto se puso fuerte y estuvo a punto de irse de control, lo que sucedió fue que el GOREPA por ahorrar tiempo llevó armadas varias cámaras y eso no les gustó a los comuneros porque ellos mismos querían construirlas, entonces han confiscado ocho cámaras para que no se ejecute, ahí es que un ingeniero fue a hablar y casi lo agreden [...] es con intervención de la policía y la relacionista del proyecto que se recuperaron seis y se han quedado dos [...] ha sido porque hay comuneros que están trabajando y sienten que cualquier cosa que amenace su trabajo es una provocación y entonces el frente automáticamente se cierra [...]

Una situación similar se produjo en Quiulacocha, pero con menor intensidad, ya que las negociaciones finalmente condujeron a la apertura temporal de su frente de trabajo.

En Quiulacocha hemos sufrido menos paralizaciones, pero si han habido incidentes, pero nuestra relación es buena y el diálogo es más fluido, además que son muy protocolares y en nuestra última reunión, por ejemplo, nosotros les solicitamos la liberación de los 160 metros intangibles de la comunidad lo cual fue expuesto en la asamblea pero no fue aprobado inmediatamente por la comunidad [...] por el incumplimiento de los compromisos como los del estadio con gras natural, la electrificación para Tambillo, la recuperación de su puquio, la remediación de terreno pero sobre todo lo más importante: el trabajo para los comuneros [...] pero como ahora se están levantando la mayoría de esos temas la liberación total de los terrenos es cuestión de días [...] (A-03)

Coincidiendo con estos hechos el GOREPA convoca a una audiencia pública en el local comunal del AA.HH. Columna Pasco el 17 de agosto, en la que comunica a todos los actores involucrados y la población pasqueña que el PIAP tiene un avance total del 92.9% y en la que se elige, además, a un nuevo Comité Multisectorial de Defensa de la Ejecución del PIAP⁸⁷. Conformado esta vez por miembros de la sociedad civil con mayor actividad e incidencia en los espacios de participación de la provincia.

Uno de los puntos de agenda centrales de esta audiencia fue subrayar la importancia de concluir el componente 1 (línea de conducción desde el punto de captación hasta la ciudad) hasta el 15 de octubre ya que, de no ser así, la partida presupuestal para el componente 2 (PTAP y PTAR), no se haría efectiva el 2019 produciendo así más retrasos.

⁸⁷ No fue necesario desactivar o cesar de sus funciones al anterior Comité dada su inactividad.

En cuanto a las comunidades Sacra Familia y Santa Ana de Pacoyán, el PIAP no ha tenido mayores inconvenientes debido a que, en el caso de la primera, ha dejado de ser necesario el convenio por derecho de servidumbre pues la proyección final de la línea de conducción central deja de comprometer a los derechos de servidumbre de sus terrenos. Mientras que la segunda solo participa en calidad de beneficiaria del PNSR y por lo tanto no tiene convenios con el GOREPA.

Figura n° 16

Fotografía de la juramentación del Comité multisectorial



Fuente: GOREPA (setiembre 2018).

Otro actor importante pero con participación limitada ha sido Emapa, en parte por su jurisdicción urbana y su poca injerencia en el plano rural y, además, por los accidentados incidentes a lo largo del proyecto. A-03 ahonda en ello:

Es cierto que han estado alejados por todos los problemas, pero Emapa también tiene el compromiso de acompañarnos en la realización de las pruebas hidráulicas que hasta la fecha no se vienen ejecutando, es recién desde la visita de supervisión que hemos tenido del ingeniero del Ministerio de Vivienda [...] que EMAPA se compromete a participar en todas las pruebas hidráulicas que debieron hacerse desde un inicio y no al final. Eso debió irse trabajando. Ahora EMAPA recién está participando activamente con su equipo técnico [...]

Mientras tanto, el 2018 terminaba con 150 metros de la línea de conducción bloqueados en el frente de Yurajhuanca y con un ritmo de negociaciones acelerado por el cumplimiento de algunos importantes convenios. Fue una verdadera batalla en varios frentes contra el tiempo, las eventualidades de la administración pública peruana, y, por si fuera poco, en medio de un accidentado contexto de polarización electoral.

Tabla n° 04

Línea de tiempo del Proyecto Integral de Agua Potable

FECHA	ACONTECIMIENTOS
Diciembre de 2008	Se declara la viabilidad de la PIAP, inicialmente bajo la responsabilidad de la Municipalidad Provincial de Pasco.
Setiembre de 2012	Declaratoria de Emergencia del Distrito de Simón Bolívar con Resolución Ministerial n° 117-2012-MINAM e instalación de la “Mesa de trabajo para el desarrollo”, debido a la detección de riesgo de contaminación con plomo y otros metales pesados.
Abril de 2013	El MVCS, la EPS EMAPA Pasco y el GOREPA suscribieron el Convenio n° 75-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU, para la transferencia de recursos públicos por parte del MVCS con el fin de financiar la ejecución y supervisión del PIAP.
Mediados de 2014	Se agudiza la crisis económica de EMAPA Pasco al no poder pagar su deuda de 270 mil soles con Electrocentro.
Finales de 2014	Se aprueba el perfil del PIAP, bajo la denominación: “Mejoramiento y ampliación de los servicios de saneamiento y fortalecimiento institucional integral de Emapa PASCO, provincia de Pasco, Pasco”, con código SNIP n° 74176, a cargo del GOREPA y con el financiamiento del MVCS en el marco del Convenio n° 075-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU.
	Se agudiza la escasez de agua en la Comunidad Campesina Sacra Familia debido a que comparten una de sus fuentes de dotación con la empresa Volcan.
Marzo de 2015	Se emite la Ordenanza Regional n° 362-2015-G.R.PASO/CR, declarando de necesidad pública e interés regional el Proceso de Ordenamiento Territorial para el uso y ocupación sostenible del territorio, creándose además la Comisión Técnica Regional para la Zonificación Económica y Ecológica y el Ordenamiento Territorial de la Región Pasco.
Julio de 2015	El Gobierno Regional de Pasco visita la Comunidad Campesina de Yurajhuanca para informar sobre las actividades del PIAP y el impacto en sus terrenos.
Octubre de 2015	La Municipalidad Distrital de Simón Bolívar presenta la carta n° 0204-2015-ALCALDIA-MDSB/PASCO al MVCS, otorgándole la autorización para que realice los estudios de pre-inversión, así como la elaboración de expedientes técnicos y la ejecución de obras de los Proyectos de Inversión Pública (PIPs) de agua potable y saneamiento de las cinco localidades focalizadas por la declaratoria de Emergencia de la PCM (2012). De modo que estos PIPs quedan integrados al PIAP.
	Se produce la “Marcha de sacrificio por la vida y la salud de los niños contaminados con plomo”, desde el distrito de Simón Bolívar en dirección a la ciudad de Lima por iniciativa del Alcalde Distrital Zumel Trujillo.

Setiembre de 2015	La Comunidad San Pedro de Racco resuelve en asamblea realizar una movilización hacia Municipalidad Distrital de Simón Bolívar con el fin de exigir agua potable.
Diciembre de 2015	La Comunidad Campesina San Pedro de Racco firma convenio para la constitución de derecho de servidumbre con EMAPA Pasco y el GOREPA.
Diciembre de 2015	La Comunidad Campesina Quiulacocha firma convenio para la constitución de derecho de servidumbre con EMAPA Pasco y el GOREPA.
	Se suscribe el “Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la Municipalidad Distrital de Simón Bolívar”, n° 1149-2015/VIVIENDA/VMCS/PNSU, asumiendo la responsabilidad de los PIPs en el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), debido al número de pobladores en las localidades focalizadas.
Febrero de 2016	Firma de convenio para la constitución de derecho de superficie, entre la Comunidad Campesina de Yurajhuanca, EMAPA Pasco y el GOREPA.
Abril de 2016	Primera adenda al Convenio n° 1149-2015/VIVIENDA/VMCS/PNSU, que establece las bases de cooperación interinstitucional en el marco de la “Mesa de diálogo para el desarrollo” de la PCM, en el que se especifica que la MDSB otorgará la libre disponibilidad del o los terrenos de propiedad municipal donde se proyecte la construcción de los componentes, además de gestionar con las autoridades competentes la construcción de servidumbres donde se proyecte la construcción de las líneas de distribución del PIAP.
Octubre de 2016	El GOREPA rescinde adjudicación del Consorcio Pasco y éste paraliza totalmente sus labores.
Noviembre de 2016	Firma de convenio para la constitución de derecho de superficie, entre la Cooperativa Agraria de Trabajadores de Yanamate, EMAPA Pasco y el GOREPA.
Diciembre de 2016	Decreto Legislativo n° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones: invierte.pe .
Enero de 2017	El AA.HH. Uliachin firma convenio para la constitución de derecho de servidumbre con EMAPA Pasco y el GOREPA.
	El PNSR asume todas las obligaciones contenidas en el Convenio n° 1149-2015/VIVIENDA/VMCS/PNSU, así como en la Adenda n° 1, en el marco de la transferencia de funciones y recursos del PNSU al PNSR.
Febrero de 2017	Firma del convenio complementario para la constitución del derecho de superficie entre la Comunidad Campesina de Yurajhuanca, EMAPA Pasco y el GOREPA.
	A solicitud del Comité Multisectorial de Defensa de la Ejecución de PIAP, el gobernador regional Teódulo Quispe Huertas, expuso en una “reunión informativa” la situación del proyecto explicando en detalle los trabajos cumplidos, el avance en los convenios firmados con las comunidades, así como las

	dificultades y obstáculos acontecidos en el proceso. El evento contó con una nutrida concurrencia.
Marzo de 2017	Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA, que aprueba la Política Nacional de Saneamiento.
	Firma de convenio para la constitución de derecho de superficie, entre la Comunidad Campesina de Sacra Familia, EMAPA Pasco y el GOREPA.
Mayo de 2017	El GOREPA resuelve contrato con el Consorcio Pasco, empresa que hasta entonces venía ejecutando los componentes del PIAP, por temas de sobrevaloración de materiales y “trabajos de dudosa calidad”. De modo que el GOREPA asume la administración y ejecución directas del PIAP, previo cese temporal de actividades.
Junio de 2017	Mediante D.S. n° 020-2017-SA la Presidencia de la República, por sugerencia del MINSA, declara en Emergencia Sanitaria los distritos de Chaupimarca y Simón Bolívar de la provincia de Pasco por un plazo de 90 días debido al riesgo de contaminación por metales pesados e insta a las entidades pertinentes a desarrollar un “Plan de Acción” inmediato.
	Segunda adenda al convenio n° 1149-2015/VIVIENDA/VMCS/PNSU, en la que se especifica que los PIPs deben ser reformulados debido al cambio del SNIP por el sistema Invierte.pe. Además, el PNSR hace explícitas sus funciones dado que es la Unidad Formuladora y Ejecutora de los PIPs de las cinco localidades focalizadas.
Julio de 2017	El PNSR en calidad de Unidad Formuladora y Ejecutora inicia los estudios técnicos y sociales de los PIPs de las cinco localidades focalizadas.
Agosto de 2017	La Dirección Regional de Salud Pasco mediante la R.D. N° 685-2017-GRP-GGR-GRDS-DRS, declara en emergencia sanitaria los sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano del ámbito urbano de la ciudad de Cerro de Pasco.
Octubre de 2017	Reinicio general de operaciones de construcción y rehabilitación de los componentes técnicos del PIAP en los frentes de trabajo.
Noviembre de 2017	Elección de nueva Junta Directiva en la Comunidad Campesina de Yurajhuanca.
	La Comunidad Campesina de Yurajhuanca paraliza el frente de trabajo en su jurisdicción y desiste de seguir colaborando con las labores de estudio y recopilación de documentación del PNSR, debido al incumplimiento o cumplimiento parcial de los convenios suscritos con el GOREPA.
Diciembre 2017	EMAPA Pasco se compromete a asumir la operación y mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento que el PNSR implemente en las cinco localidades beneficiarias del distrito Simón Bolívar.
	El PNSR facilita una reunión conjunta de carácter informativo y de coordinación entre el GOREPA, la Municipalidad Provincial de Pasco, la Municipalidad Distrital de Simón Bolívar y EMAPA Pasco.

Enero de 2018	Las Comunidades Campesinas de Yurajhuanca y San Pedro de Racco perciben que el GOREPA ha iniciado una campaña mediática de desprestigio contra ellas, responsabilizándolas de los retrasos de la labores de construcción.
Febrero de 2018	Cambio de Presidente en la Comunidad Campesina de San Pedro de Racco.
Junio de 2018	El presidente de GOREPA, Teódulo Quispe, expresa que hay “intereses políticos” maniobrando en las comunidades con el fin de retrasar la construcción de los componentes técnicos del PIAP.
	La Comunidad Campesina de Quiulacocha decide en asamblea general declarar persona no grata al Alcalde del distrito de Simón Bolívar debido al incumplimiento en la construcción de la pista Quiulacocha-Yurajhuanca.
Julio de 2018	Paralización en el frente de trabajo de Racracanchoa debido al incumplimiento o cumplimiento parcial de los convenios suscritos con el GOREPA.
Agosto de 2018	La Defensoría del Pueblo solicita al GOREPA cumplir con reportar los avances reales de la obra y detallar los motivos de retraso. Asimismo sugiere incorporar a EMAPA y a la ALA, a las labores de supervisión.
	Suspensión de actividades y paro generalizado en el frente de trabajo de la Comunidad San Pedro de Racco.
	El GOREPA convoca a una “reunión pública” en el local comunal del AA.HH. Columna Pasco, en la que comunica a la población que el PIAP tiene un avance total del 92.9%. Además, se eligió un nuevo Comité Multisectorial de Defensa de la Ejecución del PIAP, conformado por miembros de la sociedad civil.
	Reinicio de actividades y levantamiento del paro en el frente de trabajo de la Comunidad Racracanchoa.
Setiembre de 2018	Reinicio de actividades y levantamiento del paro en el frente de trabajo de la Comunidad San Pedro de Racco.
Octubre de 2018	Paralización, negociación y continuación de las obras de tendido de la red de distribución central en la Comunidad de Yurajhuanca.
Diciembre de 2018	Inauguración del componente 1 del PIAP, correspondiente a la línea de distribución central del agua sin potabilizar.

Elaboración propia.

6. LA GOBERNANZA DEL PROYECTO INTEGRAL DE AGUA POTABLE

En el capítulo anterior he intentado delinear los momentos de colaboración y tensión más significativos durante la implementación del PIAP, concentrándome en los últimos cuatro años, dado que a ellos corresponde el periodo de ejecución de las actividades.

Uno de los rasgos más notorios, sin duda, es la heterogeneidad de actores institucionales involucrados en cada momento, cada cual con intereses, lógicas y dinámicas propias, que como dice Panfichi (2011) son muy difíciles de articular y representar en el actual escenario sociopolítico peruano. Por lo que frente a ello, recorro al enfoque de gobernanza-en-red en la medida en que me permite comprender estas dinámicas y dimensiones de colaboración así como profundizar en el análisis de la intervención pública aquí tratada.

En primer lugar, el enfoque de gobernanza-en-red captura la heterogeneidad e interdependencia creciente en el campo de lo público, en cuyas dinámicas se combinan elementos de jerarquía, negociación y deliberación⁸⁸. A su vez, brinda una lectura dinámica de las estructuras de poder territoriales y contribuye a entender cómo estas inciden en la planificación, implementación y sostenibilidad de las intervenciones públicas. Y finalmente, este encuadre teórico llama la atención sobre los mecanismos y modos de participación en la medida que estos han constituido dinámicas territoriales de colaboración, a través de la gestión institucional de conflictos y la construcción de consensos (Remy 2011; Farinós 2008).

En base a ello, a continuación analizaré en primer lugar la heterogeneidad institucional y los espacios de participación más significativos en la implementación del PIAP, luego me detendré en el entorno de gobernabilidad y, finalmente, discutiré el capital social y la cohesión territorial constituyentes de la acción colectiva pública analizada.

⁸⁸ Dinámicas que tienen lugar en marcos (*framings*) institucionalizados o informales, los cuales proveen de reglas, roles e incentivos al proceso de producción de los bienes públicos como el PIAP (Torfing 2003; Sørensen & Torfing 2005).

6.1 Heterogeneidad institucional y espacios de participación

Explicar la heterogeneidad de los actores involucrados en la implementación de un programa es imposible sin la caracterización de las configuraciones locales. (Lascoumes & Le Galès 2014: 46).

Identifiqué tres espacios de participación centrales en el PIAP: i. las reuniones discrecionales, ii. las reuniones de coordinación y iii. las asambleas comunales.

Las reuniones discrecionales fueron la forma más común de involucramiento y participación en las actividades del proyecto, consistieron básicamente en –como dice Remy (2011)– modos no institucionalizados ni regulados de interacción política, en los que se tomaron acuerdos, se negociaron y firmaron convenios y se mediaron conflictos. Este tipo de participación es bastante próxima al cabildeo clásico y a dinámicas más contemporáneas de *brokerage* y representación contenciosa; y, por su importancia en el caso aquí tratado, considero que tienen una mayor relevancia para el PIAP que los demás mecanismos de participación a nivel de interacciones en toda la red de actores.

A-03 echa luz sobre sobre este punto:

Desde el inicio las negociaciones han sido apresuradas y casi privadas, sin consultar a nadie, la gente era la última en enterarse de los convenios y esto se ha mantenido así [...] hay que reconocer la responsabilidad no solo de la región y sus dirigentes, sino de todos porque están acostumbrados, es la forma en que se trabaja acá [...] y a veces apresura las cosas y otras genera todo lo que ya se sabe [...] la mayoría de veces sin que la población sepa los acuerdos y luego empiezan los problemas [...]

Cabe destacar que ello evidenciaría que hay un marco sociocultural característico forjado por las relaciones comunidad-empresa propio de la historia extractivista de la ciudad, el cual posibilita y naturaliza un tipo de interacción institucional personalista y desregulado, con sus evidentes claro-oscuros en cuanto a legitimidad y representatividad.

Por su parte, las reuniones de coordinación⁸⁹, a diferencia de las anteriores, se caracterizan por ser espacios participativos institucionalizados y protocolares; es decir, ceñidos a normas claras de representación, uso de la palabra y capacidad de

⁸⁹ También denominadas reuniones o mesas de trabajo.

deliberación. Estos espacios, además, son convocados en el marco de las atribuciones políticas y jurisdiccionales de las instituciones competentes (Estado central, gobiernos subnacionales y comunidades). De manera que, en aras de una gestión pública transparente, se supone garantizan el libre acceso a su agenda y acuerdos a través de medios como: registros de asistencia, registro fotográfico, actas, comunicados, etc.

En el PIAP esta modalidad de participación ha sido significativa ya que ha permitido identificar diferentes tipos de problemas en más de un nivel de interacción institucional, así como suscribir importantes acuerdos de cooperación. Por ejemplo, fueron fundamentales las reuniones de coordinación a nivel de las instituciones públicas para que el GOREPA adopte la administración directa del proyecto; asimismo, estas hicieron posible la intervención del PNSR en las comunidades del distrito Simón Bolívar. De igual forma, los convenios y la participación intermitente de Emapa fueron resultado de las mesas de trabajo en las ciudades de Lima y Pasco. Y pueden incluirse, también, las sesiones del Consejo Regional de Pasco en las que los representantes de las comunidades participaron exigiendo el cumplimiento de sus convenios e informando acerca de los avances en la liberación de los frentes de trabajo durante los cuatro años de intervención del proyecto.

Empero, los resultados y pormenores de las reuniones de coordinación no han sido del todo conocidos por la población, generando un clima de desconfianza y pesimismo en el ámbito urbano de la provincia.

Aquí nadie sabe nada, nadie comunica y las gestiones del Gobierno Regional han estado de espaldas a la población pasqueña [...], y si se reúnen es a puertas cerradas, entre ellos nomás negocian, cuando aquí el clamor es por el agua potable, es por una obra pública [...] son tantos años y nadie sabe qué es lo que realmente retrasa la obra [...] Ni los colegios profesionales ni la universidad se han manifestado [...] hay una ignorancia total de cómo han estado manejando el proyecto, yo me pregunto dónde está la contraloría que no viene y auditan [...] (A-01)

De lo cual se colige que, si bien hubo ciertos momentos de participación colaborativa inter-institucional existieron, además, serios problemas de gestión y comunicación, dado que no es el único testimonio que revela este malestar.

Y finalmente, por su gravedad e impacto en los acontecimientos políticos de la provincia, considero que las asambleas comunales son un tercer espacio central de participación en la implementación de los componentes del PIAP ya que dirimen y legitiman cada una de las acciones que los actores emprenden en sus territorios. Son estas las que optan por tomar acciones contra la discutible intervención del Consorcio Pasco, desencadenando la suspensión total de sus actividades. Son las asambleas las que deciden respaldar al GOREPA como administrador directo del PIAP, en la medida que se cumplieran los convenios. Y es la asamblea, como mecanismo de consuetudinario de deliberación campesina donde, además, se decide autorizar la intervención de municipalidades, programas sociales, ONGs y empresas extractivas.

Por otra parte, pude haber tomado en cuenta a las reuniones informativas o “cabildos abiertos” convocados por el GOREPA en calidad de unidad ejecutora. Sin embargo, por su reducida frecuencia e incidencia solo haré algunos comentarios al final de este capítulo.

A continuación, analizaré dos problemas de gobernanza centrales en las dinámicas de colaboración que, desde mi punto de vista, tienen significativa incidencia en las actividades de implementación del PIAP.

6.1.1 Participación limitada: “Saben, pero no participan”

Como he descrito en el capítulo anterior, no hay un mismo nivel de colaboración institucional en el PIAP; es más, no todas las instituciones involucradas participan ni todas las instituciones participantes contribuyen en la implementación de las actividades del proyecto. A-3 brinda insumos interesantes para abrir la discusión:

Los problemas de colaboración no han sido solo por culpa del GOREPA los demás involucrados tampoco han sido muy entusiastas por razones políticas y por los problemas que implica sacar adelante este proyecto [...] La provincial⁹⁰ se ha cerrado desde que la región asume el proyecto y tampoco quiere saber nada de lo que pasa en Simón Bolívar porque lo está viendo el PNSR [...] lo mismo pasa con los colegios profesionales, la ALA [...] que no está involucrada de ninguna forma y solo ve un proyecto de la laguna Estanco con la Comunidad de Racco, después no tienen el

⁹⁰Se refiere a la Municipalidad Provincial de Pasco.

más mínimo interés esos señores y eso pasa porque muchos de los que están en cargos públicos son políticos que aspiran a ser gobernadores, alcaldes y eso es clarísimo [...] su injerencia se da en todos los frentes [...] se podría decir que saben pero no participan de las actividades ni de las últimas convocatorias, y si participan retrasan las actividades buscando excusas o haciendo lío [...]

Lo cual revela que en adición a las dificultades de coordinación y comunicación por parte del GOREPA hay un profundo desinterés de las otras instituciones del Estado involucradas directa o indirectamente en la implementación de los componentes del proyecto. Siendo quizás el caso más sugerente el de la Autoridad Nacional del Agua.

[La ANA] no tuvo nada que ver directamente, porque todos los trámites sobre la utilización del recurso hídrico para el proyecto lo veíamos en Huancayo, el abogado debía ir hasta allá para presentar los documentos, en ningún momento se acercaron la ANA ni la ALA para preguntar sobre los avances o características del proyecto. Y es lo que llama la atención, al parecer porque tienen oficinas aquí además es su competencia [...] si hubiera fiscalización no se tendría que llegar a estos niveles de desgobierno [...] (A-05)

Un hecho de considerable gravedad, ya que la gobernanza de la producción de bienes públicos requiere de la complementariedad entre mecanismos de participación democráticos y canales de vigilancia y rendición de cuentas (*accountability*), tanto para asegurar la calidad como para transparentar la gestión pública mediante la participación de la sociedad civil a lo largo de las actividades de intervención.

Por otra parte, en el último año de actividades del PIAP los vínculos de colaboración entre el GOREPA y las comunidades de Yurajhuanca y San Pedro de Racco se deterioraron de tal manera que tuvo lugar una polarización muy acentuada entre los gestores del proyecto, muy interesados en abrir los canales de participación, y los dirigentes “egoístas”, que solo participaron de las actividades en la medida en que obtuvieron “beneficios” para sus comunidades. A-04 ahonda en ello:

No han convocado ni a asambleas ni a cabildos ni nada, solo cuando no hubo dinero el año pasado se pasearon por todas las comunidades diciendo que deberíamos hacer una marcha de sacrificio a Lima para pedir más presupuesto porque si no lo hacíamos nunca se haría ni el componente 1 y mucho menos el componente 2, pero no informan los avances y solo coordinan últimamente por intermedio de la señorita de la parte social [...], luego sin consultar trajeron las cámaras y así no es, como van a meterse con el sustento de los hermanos comuneros [...]

El testimonio describe bien la fragilidad de los vínculos entre las instituciones del Estado y las comunidades, pues según el informante “no informan los avances” y “no han convocado ni a asambleas ni a cabildos”; propiciando malos entendidos y desconfianza en detrimento de la legitimidad del proyecto. Además, tampoco hay rastro de otros mecanismos más formales de participación a nivel regional como el presupuesto participativo o los Consejos de Coordinación Regional (CCR)⁹¹, los cuales no han tenido ninguna incidencia en las actividades de coordinación del PIAP y sospecho que tampoco en otras actividades. De modo que, a nivel de las comunidades y la ciudadanía en general, la participación en el proyecto se ha visto restringida, en primer lugar, a reuniones discrecionales, habilitadas por episodios de acción colectiva contenciosa. Y por otro lado, a eventuales intervenciones orales y escritas en reuniones de coordinación.

En adición, conviene considerar que la escasa participación de los actores podría explicarse por el bajo nivel de desarrollo de sus capacidades institucionales. Debido a que la heterogeneidad, como supuesto, es también desigualdad e incide en la calidad de las relaciones de colaboración, en las capacidades de gestión y en los recursos de negociación. De manera que convendría pensar en la promoción de un desarrollo más equitativo de capacidades institucionales que, partiendo de las ideas de Amartya Sen, contribuya a una mejor coordinación y orquestación de esta clase de intervenciones públicas (Torres & Ramos 2008).

6.1.2 Participación fragmentada: “participan, pero cada cual por su lado”

Como observamos, la participación en el PIAP no solo está limitada, también atraviesa un profundo proceso de fragmentación institucional reproduciendo tanto la brecha horizontal (Estado-gobiernos subnacionales) como la vertical (organizaciones-sociedad civil-sistema político) (Meléndez 2012), con puntos de encuentro muy débiles y condicionados a lógicas cuasi mercantilistas de negociación y de colaboración.

Como dice Panfichi (2011) “[...] no todos los actores están organizados ni están motivados por el interés público general sino por demandas propias o sectoriales”⁹², de

⁹¹ En el portal de transparencia del GOREPA solo figura su actividad hasta el año 2015.

⁹² La traducción es mía.

modo que no hay una articulación efectiva de intereses, sino conveniencias legítimas e ilegítimas que se encuentran, negocian, conflictúan y vuelven a encontrarse, para otra vez distanciarse, sin una gestión aceptablemente integrada u orientada al desarrollo y cohesión territoriales (Farinós 2008).

Sobre la participación fragmentada de las comunidades, el siguiente testimonio es muy revelador:

Las comunidades de Simón Bolívar son bien recelosas en sus reuniones, sobre todo cuando firman convenios y ven sus acuerdos [...] no permiten que otros que no sean comuneros participen ni estén presentes, ellos creen que es un convenio privado, así como con las mineras, igualito tratan a todos los que quieren algo con ellos y eso hace difícil para el resto saber qué es lo que realmente retrasa las tareas y quien incumple los acuerdos [...] (A-01)

Lo cual nos vuelve a traer al terreno de las relaciones socioculturales y a las narrativas territoriales en Pasco. Al respecto, Urteaga (2011) sostiene que, en comunidades con una prolongada convivencia con las industrias extractivas, acontece un proceso de “mineralización”, el cual consiste en el empobrecimiento de las prácticas e imaginarios sobre entorno y sus recursos de modo que surge y se naturaliza un *ethos* predominantemente extractivista y pragmático.

Por su parte Perla (2017), basándose en las ideas de James Scott, dice que las poblaciones en zonas mineras intentan crear o mantener vínculos con las empresas buscando beneficios que ellas consideran legítimos y estos generalmente se establecen a través del empleo de los lugareños o mediante la implementación de programas de desarrollo local. De hecho, la posesión de la tierra y las fuentes de agua se convierten, de esta forma, en las “armas insospechadas de los débiles” (Perla 2017:125). Sin embargo, durante la implementación del PIAP las grandes ausentes son las empresas mineras que, salvo pequeñas apariciones, han optado por permanecer tras bambalinas. Y por lo tanto, las relaciones de vecindad y negociación se han establecido con las unidades subnacionales de gobierno y otras presencias públicas en el territorio.

Arellano Yanguas (2011: 118) sobre esta aparente ausencia de las empresas y los problemas de relacionamiento entre el Estado y las comunidades, arguye que:

La descentralización de los ingresos fiscales procedentes de la minería ha promovido este nuevo tipo de conflicto donde suelen estar ausentes las compañías mineras. En ellos, las comunidades locales, la población de pequeños núcleos urbanos, los movimientos sociales regionales y las autoridades regionales y locales son los principales actores. Quejas sobre la ineficiencia y corrupción de las autoridades locales, la oposición a políticas del gobierno nacional, las disputas entre los alcaldes, los presidentes regionales y las instituciones públicas nacionales sobre promesas incumplidas, y los pleitos sobre la delimitación del territorio suelen detonar este tipo de conflicto.

Una forma de conflicto que, además, se caracteriza por la implementación de programas de responsabilidad social y apoyo directo a las poblaciones aledañas por parte de algunos gobiernos subnacionales (v.gr. gobiernos regionales y municipalidades). Recreando así prácticas privadas de relacionamiento comunitario y mediación de conflictos, profundamente perjudiciales tanto para el Estado como para la sociedad civil ya que reproducen lazos de clientelismo y populismo debilitando aún más las instituciones democráticas.

Emapa Pasco es quizás el caso más emblemático de participación fragmentada. Un hecho aparentemente paradójico pues una de las razones de ser del PIAP es su fortalecimiento institucional. No obstante, ha participado de forma intermitente en algunas actividades. En un primer momento acompañó el inicio de obras del Consorcio Pasco, luego se aleja del proyecto ante los cuestionamientos en 2016, posteriormente vuelve a participar de las reuniones de coordinación para la firma de convenios comunales junto al GOREPA en 2017. Para luego volver a tomar distancia frente a los constantes paros en los frentes de trabajo y, finalmente, acceder a hacerse cargo de la operación y mantenimiento de los sistemas de dotación de las cinco comunidades de Simón Bolívar⁹³ en 2018.

Del mismo modo, otras instituciones participaron de forma inconstante y prácticamente teniendo como intermediarios a un reducido número de instancias, con muy escasos canales de comunicación y seguimiento de las actividades del PIAP.

La participación ha sido muy segmentada y prácticamente el GOREPA era la única entidad que parecía saber que estaba pasando y comunicaba esporádicamente de

⁹³ Mediante la firma de convenios con el PNSR.

sus actividades [...] aunque con varios representantes de comunidades se reunían a puertas cerradas [...] En el caso de la Distrital de Simón Bolívar tenían como exigencia principal que el PNSR y el GOREPA vayan de comunidad en comunidad a explicar los temas técnicos, los avances y los plazos y durante el 2017 han estado muy dispuestos a colaborar aunque los espacios han sido reducidos [...] la provincial de Pasco ha estado totalmente ausente eso no cabe duda [...], el CAC se ha restringido a sus temas de monitoreo aunque si tienen presencia en las comunidades y asisten a las convocatorias [...] Emapa tiene sus reservas, han mostrado una evolución favorable al proyecto pero siempre mantienen su distancia [...] (A-10)

Es evidente que los débiles mecanismos de participación implementados, así como la propia cultura organizacional contenciosa en la localidad han producido niveles pobres de inclusión y cohesión institucional generando, a su vez, desencuentros e incertidumbres respecto de los avances del proyecto. Y a pesar que en el último año el GOREPA ha cambiado su estrategia de involucramiento con las demás instituciones y ha generado espacios de participación de mayor calidad, lo cierto es que hay una trayectoria de implementación signada por controversias y desencuentros muy difícilmente rectificable en los meses finales de gestión de la administración regional.

Sobre la importancia de los canales de participación en casos de heterogeneidad institucional creo que es bastante pertinente lo que Remy (2011: 74) señala:

Los mecanismos de participación [...] particularmente en los gobiernos descentralizados, pueden ser un elemento clave para que la sociedad peruana logre consolidar su democracia, controlar la excesiva influencia de los poderes fácticos (económicos, militares y eclesiales); combatir las extremas desigualdades promoviendo la dotación de servicios públicos con mayor alcance y calidad, y adaptados a la diversidad de situaciones territoriales del país, y generar mecanismos de inclusión política y social en poblaciones sin capacidad de voz política, manejadas como objeto de clientela o restringidas a la protesta [y la represión] como mecanismos para obtener bases mínimas de igualdad y derechos.

6.2 El entorno de gobernabilidad del PIAP: tensiones, controversias y conflictos

En este punto enfocaré las situaciones problemáticas más gravitantes en la gobernanza y gobernabilidad de la implementación del PIAP. Con este propósito, al igual que en los apartados anteriores, tomaré como referencia cada uno de los puntos de vista recabados.

En Pasco, al igual que en otras regiones mineras, se configuran y entretajan un conjunto de desigualdades y percepciones de exclusión que contrastan con las narrativas de bonanza y crecimiento del Estado y las empresas extractivas. Además, encontramos dinámicas locales y regionales por el acceso al poder que reproducen en buena cuenta el modelo de democracia sin partidos y fragilidad institucional con importantes consecuencias en la producción colaborativa de los bienes públicos. A ello se suman otras variables ya descritas como la “mineralización” de las relaciones inter-institucionales (Estado-empresas-comunidades), la ausencia de un enfoque de gobernanza a nivel subnacional y la llamada cultura de la sospecha producida por la poca legitimidad de las instituciones y sus representantes (Caballero 2009).

En seguida presentaré el análisis de tres situaciones conflictivas cruciales para entender los problemas de gobernabilidad del PIAP.

6.2.1 GOREPA vs. Comunidades

Antes de la implementación del PIAP la relación entre las administraciones del GOREPA y las comunidades de Simón Bolívar fue prácticamente nula. Es desde que se identifica el punto de captación y se diseñan los primeros proyectos de agua potable que cobran notoriedad los territorios, límites y demandas comunales. No olvidemos que en el PIAP aprobado en 2008 no estaban contempladas ni las líneas de derivación del recurso hídrico hacia las comunidades ni la intervención del PNSR.

Fueron las movilizaciones, plantones y paralizaciones, potenciados por las declaratorias de emergencia ambiental, que vienen desde el 2012, los que finalmente logran que el GOREPA integre los proyectos de las comunidades al PIAP en 2016. Tampoco dejemos de lado las secuelas de la intervención del Consorcio Pasco en las intermediaciones de San Pedro de Racco, Racracancha y Yurajhuanca, pues, incidieron drásticamente en la percepción del proyecto como una actividad importante para la provincia. Y, al mismo tiempo, muy perjudicial para los terrenos comunales, generando una ola de tensiones donde la responsabilidad recaía directamente en el GOREPA.

Fue este contexto de insatisfacción el que motivó la firma de los convenios entre el GOREPA, Emapa y las comunidades desde finales de 2015. La consigna era evidente, con el fin de mantener satisfechas a las comunidades y resarcir su grosera omisión en el planteamiento original del PIAP, el contenido de los convenios giró en torno a la compensación por los derechos de tránsito y ocupación de terrenos a través de obras de inversión pública en términos y plazos realmente discutibles. Por ejemplo, los convenios relativos al mejoramiento de campos deportivos, ampliación de coliseos y pavimentación de calles muestran claramente la dinámica discrecional y economicista de las negociaciones ya que estos fueron completamente ajenos a la naturaleza de proyecto.

E, incluso, algunos se encontraban fuera de la propia jurisdicción del GOREPA⁹⁴ y terminaron complicando la propia intervención al no poder ser ejecutados con celeridad.

Asimismo, otros convenios relacionados a la contratación de empresarios y trabajadores de las comunidades constituyen una clara muestra de cómo los pobladores usaron sus escasas “armas” para construir y mantener espacios de negociación favorables a sus intereses en circunstancias regionales de “crecimiento sin empleo” (Perla 2017).

[...] han sido las comunidades que han estado cerca de las empresas mineras y siempre han visto cómo sacar provecho de los contratos y usos de terrenos y todas las necesidades que tenían ellos, porque por responsabilidad social tenían que resarcirlos a ellos por los daños causados a sus tierras [...] Al momento de hacer las negociaciones lo lógico era que los convenios se hagan mesuradamente de acuerdo a la necesidad del servicio público y la necesidad de agua para la ciudad de Pasco para que estos convenios estén centrados en estos temas, pero en cambio las Comunidades de Quiulalcocha, Yurajhuanca e incluso Racracancha y Racco, han aprovechado en cierta forma y sus dirigentes se han avivado para hacer peticiones que muchas no tenían nada que ver con un proyecto de saneamiento [...] (A-05)

Lo cual aplica para comunidades como Yurajhuanca, Sacra Familia y Quiulalcocha con un largo historial de relacionamiento con empresas mineras. Sin embargo, en el caso de San Pedro de Racco, la situación fue distinta ya que en sus inmediaciones no se ha desarrollado ningún tipo de actividad extractiva previa, de manera que exigir sus

⁹⁴ Nos referimos al asfaltado de vías públicas correspondiente al MTC y al mejoramiento de la red de electricidad correspondiente a Electrocentro.

convenios es, desde su punto de vista, “[...] un simple hecho de justicia para un pueblo olvidado” (A-04).

Luego del accidentado cese de operaciones del Consorcio Pasco y después de casi un año de inactividad, el reingreso del GOREPA a los frentes de trabajo en 2017 generó nuevas controversias debido, principalmente, a la descoordinación con las dirigencias comunales y al incumplimiento de la gran mayoría de convenios de cooperación. Fueron necesarios tanto el ingreso del PNSR, en condición de unidad ejecutora de los cinco proyectos comunales, como la ratificación de los convenios para la reconstitución paulatina de los frentes de trabajo. El PNSR, por su lado, ejecutó actividades en el marco de la elaboración de las fichas técnicas y sostuvo reuniones de comunicación con dirigentes y líderes sobre el futuro tendido de las líneas de distribución del agua potable. Mientras tanto, el GOREPA visitaba las comunidades y se comprometía a ejecutar los convenios mejorando, incluso, las condiciones iniciales. Conviene mencionar que los convenios que despertaron mayor interés entre los líderes comunales fueron aquellos relativos a la demanda de fuerza laboral, pues, implicaban la contratación temporal de los propios comuneros y, por lo tanto, una fuente exigua pero considerable de ingresos.

El mecanismo de contratación consistió en rotar permanentemente un porcentaje de los trabajadores que se encontraban prestando servicios de manera que la mayor parte de la fuerza de trabajo comunal fuese empleada mientras duren las labores de construcción. Esto, a su vez, produjo una relación de dependencia entre el cumplimiento de los convenios, el ritmo de las labores de construcción y la apertura de los frentes de trabajo. Si los convenios no estaban en marcha entonces los comuneros no eran contratados y, por lo tanto, el frente laboral correspondiente se paralizaba. Si las obras de infraestructura de los convenios y el propio frente de trabajo contrataban comuneros entonces no había ningún problema. No obstante, el ritmo de los avances era marcado por los propios comuneros, pues, si la obra iba muy de prisa esta corría el riesgo de paralizarse ante la posibilidad de disminuir la oferta de trabajo y, por lo tanto, los ingresos de las familias locales. En adición, los dirigentes exigieron abiertamente que la mayoría de los trabajadores contratados para sus frentes de trabajo fuesen de las propias

comunidades, bajo el argumento que “[...] ellos conocen mejor el terreno y no van a dañar sus propias tierras como los foráneos que trabajan sin el mínimo cuidado” (A-04).

Este ritmo accidentado de implementación, sostenido en las tensiones arriba descritas, produjo algunos episodios de lo que podemos llamar una “colaboración contenciosa”, caracterizada por los frecuentes distanciamientos, que en ocasiones se tornaron altamente conflictivos.

Nuestros principales problemas fueron las paralizaciones y estas están normadas ya que deben ser constatadas con el fin de ampliar los plazos de ejecución [...], para su constatación están autorizados un juez, fiscal o policía [...] ellos deben dar constancia de que se está produciendo una paralización en el frente de trabajo [...] Por ley nosotros primero constatamos, antes estábamos haciéndolo mediando un juez de paz al que hay que pagarle pero nuestras partidas en el analítico si contempla ese gasto pero ya ha sido superado ese monto porque han sido muchas, razón por la cual recurrimos a la policía [...] procurando de que siempre vayan en el mejor de los ánimos, con el cuidado de que las tensiones no pasen a mayores por ello siempre vamos nosotros como área social adelante y muy atrás la policía [...] Ya casi se nos ha ido de las manos [...] es un tema muy delicado [...] (A-03)

Resultando evidente la incidencia de estas tensiones institucionales en los constantes retrasos en las obras de construcción de los cerca de 37 km. de la línea central de conducción del PIAP y de los otros componentes infraestructurales como la PTAP y la PTAR. Una situación que se ve agravada durante el último año de intervención dada la coyuntura electoral ya que produjo la polarización de autoridades, dirigentes y hasta funcionarios públicos. La mayoría de ellos con intereses políticos e incluso algunos alternando sus roles de funcionarios y candidatos.

Las comunidades por su lado, como actores estratégicos, conformados por coaliciones de actores rurales y urbanos (Revesz & Diez 2006) también se vieron inmersas en la contienda electoral a nivel distrital, provincial y regional, y fueron el escenario de acalorados debates electorales donde la minería, el desempleo y la contaminación marcaron la agenda.

6.2.2 El GOREPA vs. las municipalidades

Durante la implementación del PIAP la relación entre el GOREPA y las municipalidades fue relativamente accidentada a causa de las distancias, ausencias y contrapuntos provocados por cuestiones políticas de larga data.

Es pertinente distinguir, por un lado, entre la relación del GOREPA y la Municipalidad Provincial de Pasco (MPP) y, por el otro, la que mantiene con la Municipalidad Distrital de Simón Bolívar (MDSB).

Sobre la primera, hay poco que decir. Lo más significativo es quizás el hecho que después de la transferencia del proyecto de manos de la MPP al GOREPA en 2013, esta comuna no ha vuelto a tener una mayor participación o involucramiento en las actividades de implementación del PIAP. Sobre todo considerando el hecho que es el accionista principal de Emapa. De manera que, sus esporádicas apariciones se limitaron a reuniones de coordinación convocadas por el PNSR, en las que se discutieron los estados de las instalaciones de agua potable y alcantarillado de la ciudad.

En cuanto a la MDSB, esta mantuvo una relación distante –y, en ocasiones problemática– con el GOREPA. Sin embargo, participó y colaboró activamente en varias reuniones técnicas de coordinación convocadas por el PNSR junto a representantes de Emapa y el mismo GOREPA.

Hay una gran distancia entre la Distrital de Simón Bolívar y el GOREPA y esta viene desde hace algunos años en que el actual gobernador era gerente de operaciones de Volcán entonces hubo situaciones tensas porque el actual alcalde de Simón Bolívar ha sido el sub director Regional de Energía y Minas en la gestión de Klever Meléndez, el pasado presidente regional, que ha sido una gestión que no tenía mucha simpatía por este gerente de operaciones que llega luego a ser la máxima autoridad [...] Entonces esas relaciones personales han sido llevadas al escenario político actual y en el alcalde de Simón Bolívar priman estos sentimientos más que las necesidades de la población y eso se ha reflejado en sus acciones [...] Y eso sucede en todas las autoridades, seamos claros, en ellos prima su situación personal y no la búsqueda de un punto común de desarrollo [...] (A-05)

Una situación de descoordinación y desconfianza, que no solo ha debilitado los episodios de colaboración entre ambas instancias (que se supone son fundamentales para el proyecto), sino que ha venido reproduciendo una vez más la brecha vertical de

representación y agregación de intereses sectoriales, pues, los operadores y/o gestores institucionales muchas veces “[...] son puentes inútiles entre caminos que no existen” (Meléndez 2012: 22).

6.2.3 Las comunidades vs. las comunidades

A pesar que en la mayoría de comunidades las demandas por el cumplimiento de los convenios han producido paralizaciones y otros episodios de acción colectiva contenciosa, entre estas no hubo ningún tipo de coalición o agregación de reclamos con la intención de construir una plataforma mayor de requerimientos. Todo lo contrario. Como ya se dijo, las negociaciones y acuerdos de cooperación se fueron produciendo de forma aislada y bajo condiciones muy particulares en cada comunidad.

Es más, actividades del proyecto relativas al trazado de la línea de conducción y al saneamiento de los terrenos terminaron reavivando viejas pugnas intercomunales por temas de linderos y ocupación de tierras en litigio. Las tensiones entre las comunidades Yurajhuanca y Sacra Familia son un buen ejemplo.

En la reunión en Rancas, en los primeros días de agosto⁹⁵, el presidente [de Sacra Familia] estaba molesto y dijo que mejor nos saquen de ese proyecto que no nos consideren mejor, y el señor del PNSR nos ha dicho que no nos puede sacar, porque si no todo se cae y perjudicamos al resto [...] Lo que no se entiende es porque el cambio [...] por qué ahora el agua para Sacra Familia tiene que pasar por Yurajhuanca, sabiendo que nosotros tenemos litigio [...] Ellos nos van a hacer la pelea, mejor Racco nos hubiese cedido un poco de terreno y nos evitábamos problema [...] Ya nos han amenazado, que no van a permitir que de su tubería saquen el agua para Sacra Familia [...] (A-06)

La informante hace referencia a un litigio entre ambas comunidades que data de la década de los 90 y que ha vuelto a cobrar vigencia a causa del trazado final de la línea de conducción central del PIAP. La cual ahora ya no involucra terrenos comunales de Sacra Familia, aunque el proyecto sigue considerando a la localidad como beneficiaria. No obstante, en el nuevo trazado de las líneas de conducción y derivación se establece que la provisión del recurso hídrico a Sacra Familia se realizará mediante la misma línea correspondiente a Yurajhuanca. Un hecho que ha generado nuevas tensiones, pues,

⁹⁵ De 2018.

esta última al parecer no permitiría que el agua llegue a Sacra Familia mientras no se resuelva el problema de la demarcación de los linderos.

Otra controversia comunal ocurre entre San Pedro de Racco y Racracancha, ya que los territorios de esta última, próximos a la laguna Acucocha, se encuentran ocupados por la línea central de conducción y, por lo tanto, han condicionado la firma de convenios que incluyen la completa electrificación de la comunidad. Asimismo, dado que Racracancha no es beneficiaria del PIAP ha recurrido a paralizar su frente de trabajo siempre que el GOREPA no haya avanzado con las labores de electrificación cuyo punto de dotación corresponde a San Pedro de Racco. Esto habría generado tensiones entre ambas comunidades ya que hasta antes de las labores de electrificación era San Pedro de Racco la que dotaba de fluido eléctrico a Racracancha, a pesar que contaba con tan solo un fluido de 10 kW. de potencia.

En la actualidad el GOREPA viene ejecutando la instalación de la línea de distribución primaria de 22.9 kW. en Racracancha y de esta forma viene solucionando parcialmente la demanda de energía eléctrica.

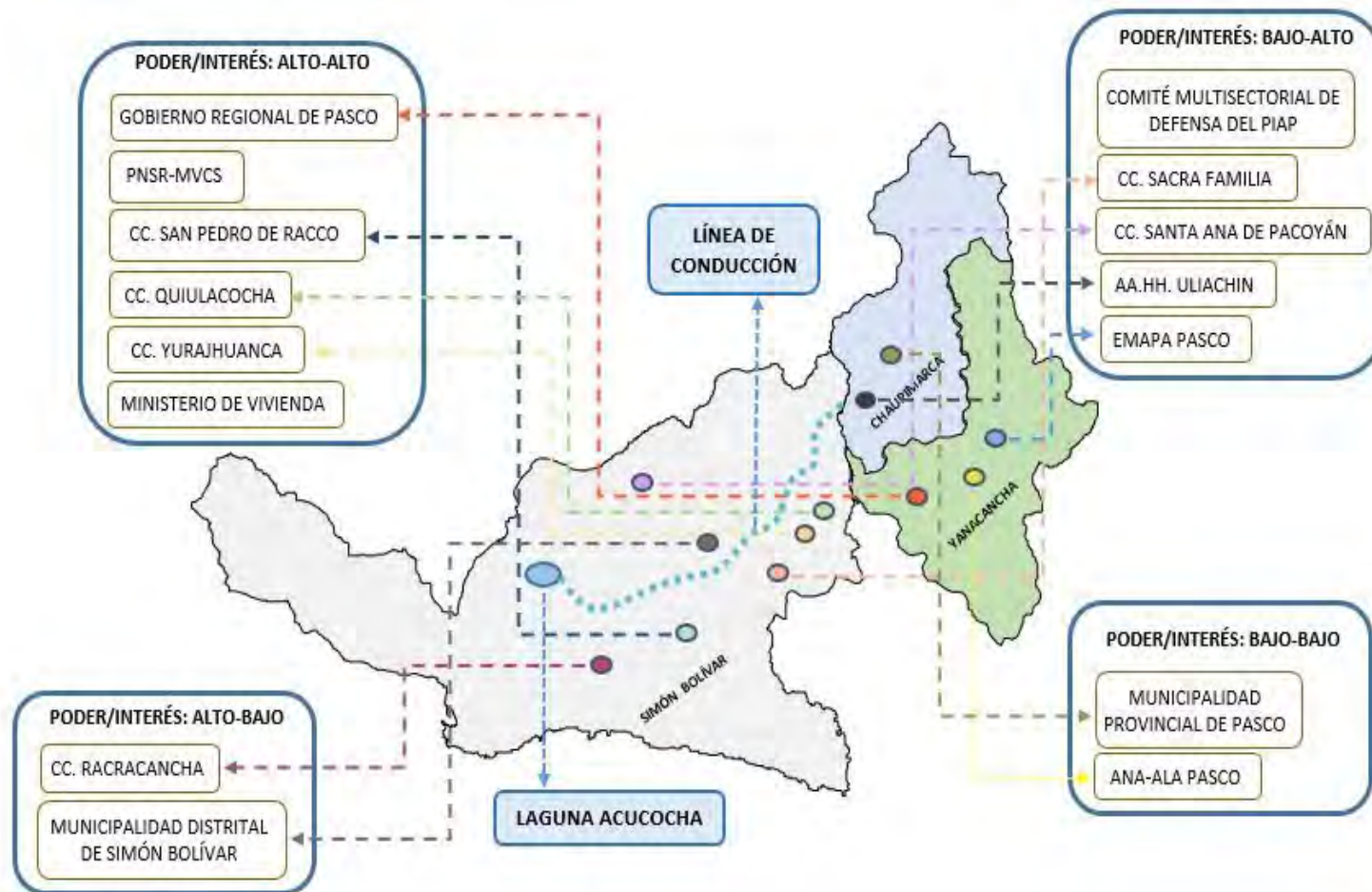
6.3 Cohesión territorial, capital social y acción colectiva pública

En este apartado me concentraré en analizar como las dinámicas de colaboración del PIAP se producen a través del capital social preexistente y, al mismo tiempo, crean nuevos vínculos en el territorio incidiendo en la gobernanza y producción de bienes públicos. Lo cual tiene a su vez profundas consecuencias en la cohesión y desarrollo territorial.

En primer lugar, de acuerdo a Robert Putnam el capital social alude a características de la organización social como la confianza, las normas y redes que puedan mejorar la eficiencia de la sociedad y sus iniciativas ya que habilitan "acciones coordinadas" (Putnam 1994: 212). De modo que, los actores institucionales dotados de intereses y recursos interactúan a través del capital social producido por dinámicas relacionales y marcos normativos específicos configurando y reconfigurando el campo de lo público (Lascoumes & Le Galès 2014).

Figura n° 17

Mapa de poder-interés de los actores involucrados en el PIAP



Fuente: Elaboración propia.

De lo cual se colige que hay un significativo hilo conductor entre las dinámicas de colaboración, el capital social y la gobernanza de las intervenciones públicas pues el capital social es el ingrediente estructural transversal que une lo local y lo global, tiende puentes entre actores heterogéneos y, además, permite definir colectivamente objetivos y prácticas en los territorios.

Por su parte, la gobernanza, como proceso político de negociación, legitimación y deliberación, depende en gran medida de las capacidades de los gobiernos locales para forjar relaciones de cooperación con otras entidades bajo el propósito de construir una red de acción colectiva cada vez más amplia y favorable al desarrollo y la implementación de políticas (Jorquera 2011; Torfing 2003). Asimismo, la gobernanza del territorio supone el fortalecimiento de las instituciones, la reducción de las desigualdades y la profundización de la democracia, como mecanismos de regulación social y producción de gobernabilidad⁹⁶. De manera que tanto la gobernanza y cohesión territoriales, como grados de articulación-fragmentación, recaen principalmente en

[...] la existencia de tradiciones organizativas, redes, 'estructuras de movilización', que se activan en momentos apropiados, de modo que pueden aprovecharse oportunidades que abre la coyuntura, o responder a iniciativas externas percibidas como contrarias a sus intereses; la intervención de intermediarios o brokers eficaces, actores que asumen parte de los costos de la acción colectiva, que compensan las carencias organizativas en las comunidades de base, que conducen las acciones colectivas y las articulan; y la presencia de grupos de apoyo externo fuertes (ONG, iglesias, partidos, otros actores), que sitúan los conflictos y demandas puntuales en una arena más grande de debate". (De Échave *et al.* 2009: 195)

Procesos en los que cobran significativa importancia los intermediarios de los diferentes niveles del Estado, el sector privado y la sociedad civil. Por ejemplo, los burócratas del nivel de la calle (gestores, promotores, facilitadores), los relacionistas comunitarios de las empresas extractivas, los gestores del desarrollo de las ONGs y los "asesores" de las comunidades (abogados, profesores, etc.). Dado que, como indica la cita anterior, son ellos los que compensan las debilidades organizativas e institucionales

⁹⁶ Lo cual, sin duda, puede ser sometido a un examen crítico desde un enfoque de gobernanza o posdesarrollo que pueda dar cuenta de los intereses del Estado y los grupos dominantes.

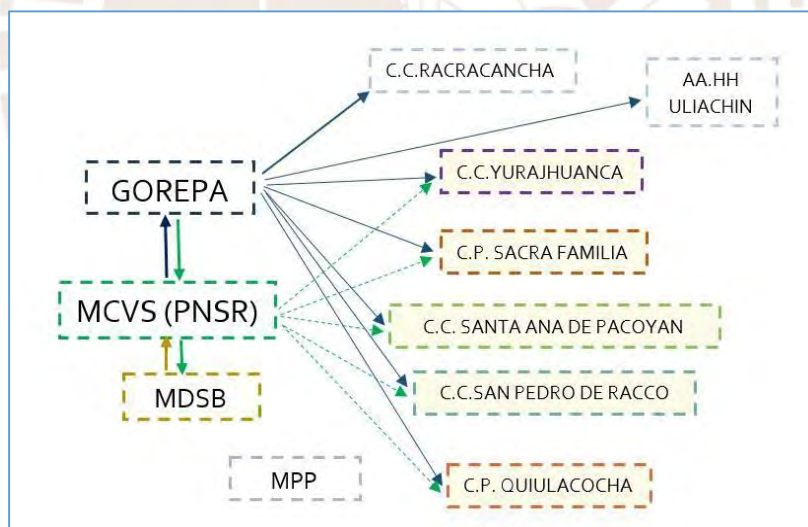
en la esfera local haciendo posibles dinámicas fragmentadas de colaboración, negociación y agregación de intereses.

A continuación describo tres momentos claves en los que el capital social es configurado y reconfigurado a través de las dinámicas de colaboración del PIAP.

En primer lugar, tenemos el momento inicial de la implementación del proyecto entre 2015 y 2016. Aquí el GOREPA, a efectos de la omisión de las 5 comunidades en el planteamiento original del PIAP, y en respuesta a los cuestionamientos y protestas, decide firmar los ya conocidos convenios comunales de colaboración por separado y con puntos de negociación diferentes. Como puede observarse en la figura n° 18, también corresponde a este momento el inicio y consolidación de las labores de cooperación entre el GOREPA y el MVCS, las cuales adquieren mayor gravedad cuando el PNSR asume la formulación de los proyectos de agua y saneamiento de las 5 localidades, iniciando sus labores de diagnóstico y sensibilización.

Figura n° 18

Dinámicas de colaboración y capital social del PIAP (2015-2016)



Fuente: Elaboración propia.

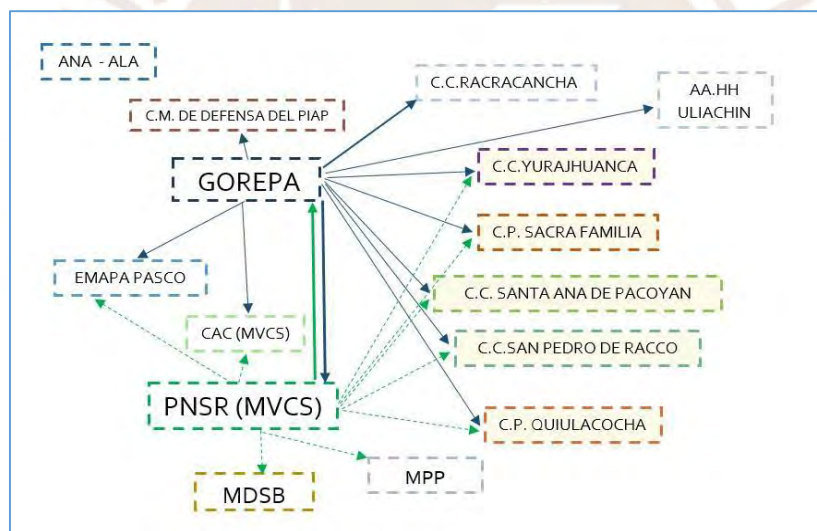
Al mismo tiempo, el PNSR se convierte en un importante intermediario entre el GOREPA y la MDSB, debido a que ambas instituciones se encontraban distanciadas por temas políticos ya referidos previamente.

En un segundo momento, durante el 2017, el escenario se torna más complejo ya que participan de las dinámicas de colaboración nuevos actores, así como otros que hasta entonces se encontraban al margen de las actividades del PIAP.

Tal y como muestra la figura n° 19, las dinámicas de colaboración previas se mantienen, pero emergen nuevos e interesantes protagonistas como Emapa Pasco y el CAC-MVCS. En el caso del primero, a efectos de la convocatoria del GOREPA y el MVCS, decide participar de las actividades de implementación asumiendo algunas responsabilidades de orden técnico. Y el CAC-MVCS, por su parte, se concentra en actividades de monitoreo pero sin participar directamente de las competencias centrales del proyecto.

Figura n° 19

Dinámicas de colaboración y capital social del PIAP (2017)



Fuente: Elaboración propia.

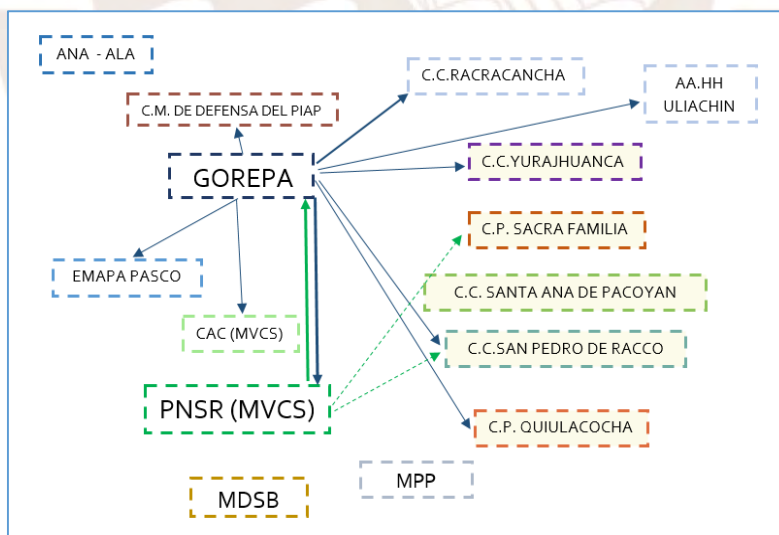
En el caso de la MPP, esta opta por participar en algunas reuniones de coordinación a finales de 2017, restringiendo sus esporádicos aportes al ámbito técnico relativo al estado infraestructural de los sistemas de agua y alcantarillado en Pasco y Quiulacocho. A este periodo corresponde también la conformación del Comité Multisectorial de defensa del PIAP, el cual mantiene una participación e incidencia marginal durante el año referido.

Por otro lado, tanto el GOREPA como el PNSR mantienen una importante agenda de coordinación entre ellos, la cual tiene que ver directamente con el cumplimiento parcial de los convenios y labores de construcción en los terrenos comunales. El PNSR, por su parte, juega un importante rol de intermediación pues organiza frecuentes reuniones de coordinación en Pasco y Lima, mientras elabora las fichas técnicas de cada uno de los proyectos de agua y saneamiento. Y es menester añadir que en este momento el PIAP tuvo los mayores avances en su implementación, a pesar de las tensiones y frecuentes paralizaciones en los frentes de trabajo.

Un tercer y final momento corresponde al año 2018. Durante este periodo empiezan a desarticularse algunos importantes vínculos inter-institucionales restándole cohesión al entramado institucional. En el caso del GOREPA, debido al incumplimiento o cumplimiento parcial de los convenios, mantiene una relación problemática con la mayoría de comunidades, perdiendo contacto con Sacra Familia y Santa Ana de Pacoyán, ya que los terrenos comunales de estas dejan de ser relevantes para el tendido de la línea de conducción central del PIAP.

Figura n° 20

Dinámicas de colaboración y capital social del PIAP (2018)



Fuente: Elaboración propia.

El PNSR, por otro lado, una vez concluidas las fichas técnicas de los proyectos restringe profundamente su participación a solo dos comunidades en las que se

encuentra recabando documentación. Siendo uno de los efectos inmediatos de su ausencia la desarticulación tanto de la MDSB como de la MPP, quienes al mismo tiempo pasan a asumir posiciones críticas respecto del GOREPA, debido a los retrasos en las labores de construcción y al descontento de la población del ámbito urbano.

Respecto a las comunidades, es importante incidir en que durante los tres momentos referidos estas han mantenido dinámicas de colaboración estrictamente particulares tanto con el GOREPA como con el PNSR. Además, es notoria la ausencia de canales de coordinación entre ellas, lo cual generó suspicacias y malos entendidos, ya que algunas consideraron haber obtenido poco de las negociaciones previas al inicio de obras. A-10, ofrece un interesante punto de vista sobre los efectos de la fragmentación entre los diferentes actores involucrados.

Hubo una total falta de coordinación entre todos los involucrados, no estaba claro ni el propósito ni los plazos, ni los presupuestos [...] a pesar que toda la gente estaba segura de la urgencia de que el proyecto empiece [...] Y ese desconocimiento hace que la gente se queje y hable cosas, como que se están robando el dinero o que el Estado trabaja lento [...] Hizo falta desde el inicio poner las cosas claras, separar al GOREPA y al PNSR frente a las comunidades, y que todos sepan en una asamblea como se tenía que trabajar, los plazos, la plata y las responsabilidades.

De manera que, durante la implementación del PIAP el capital social no solo fue débil sino que estuvo supeditado a dinámicas particularistas y poco claras de gestión pública. Lo cual, a su vez, produjo una ausencia de coalición de intereses y una acción pública descoordinada y torpe en varios sentidos. Resultando, como es evidente, una débil gobernanza en todos los niveles de implementación del PIAP.

7. DESTAPANDO LA CAJA NEGRA DEL PIAP: PODER, ENROLAMIENTO Y GOBERNANZA EN INTERVENCIONES PÚBLICAS DE AGUA Y SANEAMIENTO

La diferenciación de los intereses prácticos entorno a las políticas de desarrollo "unificadas" o diseños de proyectos es consecuencia de un enrolamiento exitoso, y una condición para la estabilidad y éxito (...) Pero también requiere el trabajo constante de la traducción (de los objetivos de las políticas en intereses prácticos; de los intereses prácticos en los objetivos de las políticas), que es la tarea de los brokers calificados (gerentes, consultores, trabajadores de campo, líderes de la comunidad...) que leen el significado de un proyecto en los diferentes lenguajes institucionales de sus partidarios, creando constantemente interés y volviéndolos realidad. (Mosse 2005: 9)⁹⁷

Destapar la caja negra de una intervención pública, como fue expuesto en el marco teórico, es ante todo hacer visibles los pormenores del proceso de implementación. Es decir, iluminar las distintas interacciones y configuraciones necesarias para la producción colectiva de bienes públicos, tanto a nivel físico-material (infraestructura y equipamiento) como en sus componentes "menos visibles" (participación, gestión y regulación). Ello con el propósito de ir más allá de los dos enfoques predominantes en el *policy analysis*: i. el enfoque racional, el cual privilegia el diseño de políticas y el margen de maniobra de los *policy makers* y *project managers*, y ii. el enfoque crítico, que examina las políticas (y el desarrollo) como un "discurso técnico racionalizado", al cual le subyacen propósitos de dominación y reproducción de las desigualdades (Mosse 2005).

De manera que, abrir la caja negra es "desalojar" la creencia de que los expertos tienen todo bajo control y, al mismo tiempo, ir más allá del punto de vista especialmente foucaultiano según el cual los pobladores o beneficiarios son casi siempre víctimas de un orden de dominación difícilmente resistible (Mosse 2005; Mosse & Lewis 2006).

El propósito de la teoría del actor-red (TAR) en el estudio de los proyectos e intervenciones públicas, es entonces, reinstalar la agencia compleja de los actores

⁹⁷ La traducción es mía.

inmersos en el desarrollo y las políticas, los cuales pueden ser objeto de dominación y vigilancia, pero que al mismo tiempo poseen la agentividad y el poder para cambiar los cursos de acción en los que participan. En consecuencia “[...] el concepto de intervención necesita ser deconstruido para que se vea como lo que realmente es: un proceso continuo, socialmente construido y negociado, no simplemente la ejecución de un plan de acción ya especificado con resultados esperados” (Long & Long 1992 en Mosse & Lewis 2006).

Considero, además, pertinente señalar que encuentro importantes puntos de coincidencia entre la TAR y el enfoque de gobernanza-en-red, ya que este último también tiene como propósito rastrear y des-cubrir las dinámicas subyacentes a la producción de bienes públicos y dinámicas de interacción entre actores heterogéneos, pues como sostiene Cristina Zurbriggen

[...] esta perspectiva de análisis permite evitar los sesgos normativos, desagregar el Estado, entrar en la caja negra y comprender que las organizaciones están habitadas por individuos, con intereses, con poder y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están constreñidos por marcos institucionales y el entorno cultural en que están insertos. (Zurbriggen 2014: 58)

A continuación analizaré algunos significativos episodios de la implementación del PIAP que me permitirán ver de cerca las dinámicas de poder y la incidencia de las configuraciones colaborativas en la gobernanza de esta intervención pública.

7.1 Firmando convenios, enrolando actores

Una primera consideración para continuar abriendo la caja negra del PIAP es analizar las maneras en que los diferentes actores institucionales son enrolados y adscritos a las dinámicas de colaboración detalladas en los capítulos anteriores. Estos modos de enrolamiento pueden ser la violencia física, una transacción negociada, la “seducción” y el consentimiento sin discusión (Callon 1984). Es decir, las múltiples interacciones a través de las cuales el proceso de interposición (*interressement*) llega a tener éxito. Para ese propósito, como sostiene Mosse (2005: 9) “[...] hay siempre la necesidad de traducir un conjunto de intereses en otro. Asesores de donantes, consultores y *project managers* son capaces de ejercer influencia solo porque las ideas o instrucciones que ellos proveen

pueden ser traducidas en las propias intenciones, objetivos y ambiciones de otras personas".⁹⁸

De manera que *traducir* diferentes intereses, expectativas y prácticas en un mismo marco común de interés y acción es condición necesaria lograr la participación, involucramiento y, eventualmente la colaboración de los actores involucrados. Y, es en los momentos de *traducción*, donde los diferentes *brokers* del sector público, la cooperación internacional, las empresas y las instancias subnacionales de gobierno (re)articulan el capital social para constituir ensamblajes temporales de acción colectiva capaces de darle vida social a un proyecto y “producir” conjuntamente el desarrollo (Mosse & Lewis 2006).

En la implementación del PIAP son claramente reconocibles algunos momentos de *traducción* de intereses y enrolamiento de los actores intervinientes.

Destaco, en primero lugar, la incursión del GOREPA en cada una de las comunidades involucradas en el tendido de la línea de distribución central del PIAP, las cuales no fueron consideradas en el diseño original de la intervención. En este momento, como ya se dijo, el GOREPA, en calidad de orquestador –y principal mediador⁹⁹– del proyecto, optó por negociar los derechos de servidumbre de los terrenos ocupados firmando un conjunto de convenios relativos a las necesidades de los demandantes. Los cuales, al mismo tiempo, le otorgaron la legitimidad temporal para intervenir en los territorios comunales de Simón Bolívar. Y como narra el capítulo 5, los convenios de colaboración firmados por el GOREPA fueron 8. Los 5 primeros con las comunidades del ámbito de intervención directo (Yurajhuanca, Sacra Familia, Santa Ana de Pacoyán, San Pedro de Racco y Quiulacocha) y los tres restantes con la Comunidad Racracancho, el Asentamiento Humano Uliachin y la Cooperativa Yanamate.

⁹⁸ La traducción es mía.

⁹⁹ Los mediadores participan y se asocian estratégicamente y pueden alterar tanto el mensaje como el contenido en cada etapa (Latour 2007).

De hecho, las complejas negociaciones en algunos casos implicaron el replanteamiento de los convenios como sucedió en Yurajhuanca. Asimismo, cada localidad presentó una lista específica de requerimientos que, en la mayoría de casos, estuvieron enfocados en compensaciones económicas, obras de infraestructura rural y, especialmente, en la contratación de fuerza laboral local para las labores de construcción.

Desde mi perspectiva, el caso más representativo, costoso y frágil de enrolamiento corresponde a la Comunidad de Yurajhuanca, cuyos convenios celebrados fueron 14 e implicaron puntos como la ampliación de un coliseo, la electrificación del Centro Poblado, el mejoramiento del local comunal y la pavimentación de algunas vías. Siendo lo más llamativo, el convenio referido a la “gratuidad de por vida” del servicio de agua potable, el cual fue firmado conjuntamente con Emapa Pasco. Es decir, un pliego de acuerdos que difícilmente podían ser cumplidos durante la administración del GOREPA y que, incluso, quedaban fuera de su jurisdicción y competencia.

Otro caso interesante de enrolamiento lo constituye el momento de traducción entre los objetivos de las “mesas para el desarrollo”, producto de las declaratorias de emergencia ambiental en Simón Bolívar, y la intervención del PNSR en las 5 localidades del ámbito directo de intervención del PIAP. Un encadenamiento de intereses y prácticas que traslada el interés del Estado (vía ONDS-PCM) en mejorar las calidad de vida de las poblaciones expuestas a la contaminación por plomo en la sangre en Simón Bolívar hacía el PNSR adscrito al MVCS. Lo cual es, al mismo tiempo, coincidente y favorable a los intereses del GOREPA ya que, la intervención del PNSR en las localidades omitidas por el diseño original del proyecto, redujo las tensiones y conectó al PIAP con este importante programa de agua y saneamiento¹⁰⁰, creando así un ensamblaje de actores interesados y momentáneamente satisfechos. Sin embargo, la debilidad de las instituciones, la discrecionalidad de los acuerdos, la ausencia de mecanismos formales de participación y los posteriores desencuentros pondrían a prueba la solidez de este complejo encadenamiento de racionalidades y expectativas.

¹⁰⁰ Véase el gráfico n° 13 de la página 85.

Un tercer momento de enrolamiento puede ser rastreado entre mediados de 2017 e inicios de 2018 cuando el PNSR deviene en el principal mediador entre el GOREPA, la MDSB, la MPP y Emapa a través de la organización de diferentes reuniones de coordinación en las ciudades de Pasco y Lima. Donde, entre otros puntos, se acordaron una serie de compromisos relativos a los plazos de ejecución, las actividades de monitoreo y el acompañamiento de las labores técnicas y de campo. Siendo destacables algunos momentos de traducción de ciertos intereses institucionales, como los de la MDSB, cuyo involucramiento progresivo obedece a su necesidad de mantener una fuerte presencia política en las comunidades de su jurisdicción (sobre todo considerando la capacidad movilizadora del agua potable). Emapa Pasco, por su parte, responde a los intereses de sus accionistas, entre las que destacan la MPP y la MDSB, no obstante, también encuentra económicamente favorable la instalación de sistemas de micromedición del consumo tanto en el ámbito urbano como en las 5 comunidades focalizadas del ámbito rural. Y en el caso de la MPP, como ya referí en más de una oportunidad, su involucramiento fue más bien inconstante y coyuntural.

Finalmente es importante referir el papel central del GOREPA en calidad de orquestador de todo el ensamblaje institucional involucrado en el PIAP, sobre todo cuando asumió funciones de unidad ejecutora después de la fallida participación del Consorcio Pasco. El GOREPA en todo momento fue consciente del poder movilizador de proyecto de agua potable, así como de las expectativas de la población urbana. De manera que el “proyecto histórico” para la ciudad de Pasco se convirtió en el marco común de referencia bajo el cual los demás actores participantes se posicionaron y fueron enrolados ya sea como aliados o eventuales promotores del “desarrollo”.

Sin embargo, el desempeño fallido del Consorcio Pasco como unidad ejecutora entre 2015 y 2017, así como el retraso e incumplimiento de los cerca de 40 convenios institucionales (que en su mayoría requirieron de la formulación de proyectos de inversión¹⁰¹), detonarían un conjunto movilizaciones y paralizaciones en los frentes de trabajo. Las cuales terminarían por erosionar y, eventualmente, fracturar los débiles

¹⁰¹ Con un ciclo de vida que incluso puede implicar un mayor tiempo de implementación que el PIAP.

canales institucionales de colaboración, generando desconfianza, conflictividad y el retraso del ciclo de vida del proyecto.

7.2 La singular importancia de los “frentes de trabajo”

El GOREPA una vez constituido en unidad ejecutora inició labores en octubre de 2017, y su primer objetivo fue “abrir” los frentes de trabajo en cada una de las jurisdicciones por las que debe pasar la línea central de conducción del agua y los demás componentes del proyecto. No obstante, la primera línea de resistencia fueron las dirigencias comunales quienes reclamaron el cumplimiento de sus respectivos convenios antes de cualquier intento de reiniciar operaciones.

Ante ello, los funcionarios del GOREPA optaron por ratificar el cumplimiento de los puntos establecidos no sin antes convenir que, en la medida en que se cumplan los convenios más importantes, se procedería a retomar las labores de construcción, de manera que el tendido de la tubería central de hierro dúctil pudiera llegar al AA.HH. Uliachín antes de finalizar el 2018. Un hecho que, como es evidente, añadió más variables a la ecuación del PIAP complejizando la naturaleza de esta intervención pública ya que algunos de los convenios más sensibles escapaban a la competencia gubernamental y jurisdiccional del GOREPA, como por ejemplo: el asfaltado de vías, la electrificación de centros poblados y el equipamiento de puestos de salud.

Sin embargo, pese a estos inconvenientes, es innegable el esfuerzo del GOREPA por cumplir con la mayoría de acuerdos convenidos, especialmente durante la segunda mitad de 2017 y todo 2018. Al respecto llama poderosamente la atención la importancia que fue adquiriendo los convenios relativos la operatividad de los frentes de trabajo, ya que tanto el ritmo de los avances como los criterios de contratación de personal estuvieron bajo la atenta vigilancia de los dirigentes comunales. Y es que, como ya se hizo mención, cada comunidad demandó que obligatoriamente la mayoría de los obreros y operarios contratados pertenecieran a las propias localidades intervenidas.

Resultando todo el andamiaje institucional del proyecto supeditado al día a día de los frentes de trabajo, los cuales, devenidos en el punto más crítico de la intervención,

pueden ser caracterizados como *puntos de pasaje obligatorios* (Latour 1988 en Li 2017), ya que cualquier interés o iniciativa de otro actor tuvo que “pasar” necesariamente por ellos y sus requerimientos. Es decir, todas las partes involucradas estuvieron obligadas a traducir sus objetivos al marco común establecido por cada uno de los frentes de trabajo, de manera que pudieran conformarse alianzas temporales entre los portavoces institucionales bajo la percepción de un beneficio común (Callon 1984).

Una situación beligerante que no solo se restringió al GOREPA, pues las comunidades se negaron a colaborar con otras instancias institucionales como el PNSR, el CAC, Emapa y la propia MDSB mientras no fueran levantadas las negociaciones, atendidos los reclamos y se hayan reanudado las labores cotidianas de construcción. Claro que cada negociación y cumplimiento de acuerdos en temporalidades completamente diferentes, pues no olvidemos que no hubo ninguna clase de coordinación entre las comunidades y sus portavoces.

Produciéndose así un conjunto de dinámicas de colaboración conflictivas en las que el GOREPA, lejos de capitanear una coalición de intereses sólida, se encontró lidiando en varios frentes con demandas locales bastante restringidas, las cuales en varias ocasiones llegaron a propiciar situaciones de tensión al borde de la violencia física como en San Pedro de Racco. Y como resultado, los ya frágiles canales de participación se fueron debilitando aún más durante el 2018, mientras que otros importantes aliados como la MDSB y Emapa se alejaron estratégicamente del proyecto ante dos inminentes momentos de *impasse*: la coyuntura de elecciones locales y el vencimiento de los plazos presupuestales del PIAP.

7.3 La politización de lo técnico

Como afirma Ulrich Beck (1988), la modernidad ha producido una remarcable división entre el mundo de los expertos y los no expertos, una demarcación cuyos efectos se hacen visibles en el terreno de las políticas y los proyectos cuando se intenta separar “lo técnico” de “lo político”.

En el análisis de la implementación del PIAP encontré que algunos entrevistados tuvieron opiniones bastante críticas respecto de lo que ellos denominaron “la politización

del proyecto”, un proceso cuyos efectos deletéreos habrían perjudicado la gestión “técnica” y, por lo tanto, “apropiada” de la implementación ya que, según estos colaboradores, lo idóneo hubiese sido que un equipo técnico inter-institucional se haga enteramente responsable del proyecto salvaguardando así las actividades de implementación del “ruido político”.

Un punto de vista bastante interesante pues, desde esta óptica, los políticos (y sus portavoces) no fueron buenos mediadores de los intereses del proyecto y encaminaron las coordinaciones en otras direcciones, debilitando así todo el ensamblaje institucional y, por ende, generando la ilegitimidad de sus acciones y el desgobierno del territorio intervenido. En otras palabras, estos actores habrían estado más interesados en traducir sus propios intereses (a nivel institucional y personal) en actividades poco relevantes para los fines del PIAP, que en las estrictamente necesarias para una efectiva articulación general entre objetivos, actividades y plazos.

Otro claro ejemplo tiene que ver con la participación limitada de Emapa Pasco en las actividades del PIAP, un hecho sorprendente ya que tanto el propósito original del proyecto como las actividades de operación y mantenimiento remiten directamente a su jurisdicción. Y es que, a pesar de haber estado presente en la suscripción de cada uno de los convenios de cooperación, Emapa Pasco ha mantenido una distancia prudencial en la mayoría de actividades de implementación. Entre los argumentos atribuibles a este distanciamiento, destacan tanto su “inexplicable” marginación como la supuesta presencia de deficiencias en los estudios y las entonces previsibles fallas en el suministro del recurso hídrico, que se supone se harán evidentes, una vez que la obra sea inaugurada.

Sin embargo, la naturaleza política de las intervenciones públicas es innegable, pues estas vinculan actores políticos, recursos estratégicos e intereses diversos en torno a la satisfacción de necesidades e implementación de derechos en diferentes escalas territoriales. Asimismo, es claramente reconocible el potencial movilizador y políticamente relevante de los actores no humanos como el agua, la contaminación omnipresente y las tierras comunales afectadas por el despliegue de las máquinas y materiales de construcción (Li 2017). De manera que, si bien los intereses políticos

estuvieron muy presentes y se establecieron ciertos mecanismos de participación y resolución de tensiones, todo parece indicar que no existió una articulación cohesiva de los intereses, expectativas, materialidades y lenguajes de valoración en torno al proyecto y a todo el frágil encadenamiento socio-natural involucrado. Produciéndose, por lo tanto, situaciones de desgobierno, conflictividad y polarización constantes entre los actores y sus múltiples registros de heterogeneidad¹⁰².

Siendo los episodios de polarización entre los actores institucionales urbanos y rurales una muestra de ello. Sobre los primeros se puede afirmar que, en calidad de elites locales, tendieron a apropiarse de los objetivos y recursos destinados al desarrollo territorial (Schejtman & Berdegué 2004), instalando un conjunto de lógicas y dinámicas institucionales sin vocación concertadora y pobre en materia de gestión pública; mientras que los otros utilizaron tanto sus derechos de servidumbre sobre la tierra (vía convenios), como las declaratorias de emergencia ambiental sobre sus comunidades, como verdaderas “armas de los débiles” (Perla 2017), ya que les permitieron obtener mejores acuerdos de las diferentes instancias de gobierno.

En otro registro, no menos político, considero que es menester tomar en cuenta la incidencia del proceso de elecciones locales en algunas dinámicas de representación e intermediación de intereses ya que la competencia electoral permitió el ingreso de conflictos y cuestiones de interés en una arena más amplia de disputa (Panfichi 2011). No obstante, las elecciones locales del segundo semestre de 2018 en Pasco evidenciaron no solo el ingreso de algunas tensiones relativas al proyecto al debate electoral, sino la franca utilización del PIAP como un objeto central de debate e instrumentalización de “la política” por sobre “las políticas”, ya que varios candidatos se trasladaron a los territorios comunales intervenidos con el propósito de cuestionar las actividades del GOREPA y anunciar futuras auditorías tanto al PIAP como a los convenios.

Al mismo tiempo, resulta desconcertante que más de un gestor público y con responsabilidades de primer orden en la implementación del PIAP, haya postulado a otro

¹⁰² Lo cual, como es previsible, fue interpretado como “politización”.

cargo de representación pública, mientras las tensiones y conflictos ponían en peligro el cumplimiento de los plazos establecidos en el cronograma presupuestal del 2018¹⁰³. Lo cual podría evidenciar ya sea un conflicto de intereses por parte de estos funcionarios o simplemente la laxitud de la institucionalidad local, muy en sintonía con la volatilidad de los partidos y otras agregaciones políticas en el Perú de hoy.

Esta discusión sobre los límites de “lo político” y “lo técnico” me lleva a reflexionar, además, en torno a lo que Lascoumes & Le Galès (2014: 124) refieren como la tensión permanente entre “la caja de vidrio” y “la caja de hierro”, pues la producción de bienes públicos, vista desde el Estado, no solo implica transparentar procesos, aplicar instrumentos participativos y producir entornos de concertación (gobernanza); sino, además, la autonomización burocrática de las esferas de acción, la racionalización de procesos y dispositivos de control, así como la anticipación de toda clase de contingencias y riesgos. De manera que, la acción colectiva pública, como co-producción social de bienes públicos, no solo debe crear el marco institucional de gobernanza para las asociaciones políticas duraderas, sino también garantizar la implementación estricta de los instrumentos de gestión pública que garanticen la sostenibilidad socio-natural de las intervenciones. Es decir integrar creativamente la tensión de “las dos cajas” con enfoques *bottom-up*. De modo que “las políticas”, programas e intervenciones estatales puedan mantener una autonomía relativa respecto de “la política” y sus contrapuntos.

7.4 Desgobierno, desconfianza y fragmentación

Desde un enfoque de buena gobernanza, la ejecución de políticas de desarrollo y la implementación de programas requiere (re)construir los lazos sociales locales de tal forma que las dinámicas de colaboración denoten un equilibrio concertado de los intereses en juego y una gestión coordinada de la polifonía institucional frente a otros actores y procesos externos (Torres & Ramos 2008; Hernández Asensio 2011).

¹⁰³ El Gerente General de Emapa Pasco, Julio Cajahuamán, postuló a la Alcaldía Distrital de Yanacancha por el partido Podemos Perú; el Alcalde provincial, Rudy Callupe, postuló al Gobierno Regional también por Podemos Perú; el especialista comunitario del GOREPA, Gerson Camones, postuló a la Alcaldía Provincial por el Frente Andino Amazónico y el Alcalde del distrito de Simón Bolívar, Zumel Trujillo, aspiró a ser elegido gobernador regional por el Movimiento Verde.

De manera que las capacidades de coordinación y movilización de los ensamblajes institucionales, moldeados por los arreglos institucionales formales e informales así como por las interacciones, configuren un capital social cohesionado a través del cual puedan legitimarse las actividades haciendo gobernable un territorio intervenido. Pero, como ocurre en el caso analizado, las dinámicas de colaboración centrales entre los actores intervinientes en el proyecto se han erigido sobre espacios fragmentados o poco claros de participación, bajo mecanismos de involucramiento procedimentalmente ajenos a las buenas prácticas de gestión pública y sin la articulación suficiente de intereses, expectativas y –sobre todo– confianza(s).

Produciéndose así un entorno volátil de involucramiento, participación y toma de decisiones, donde las frecuentes desavenencias y conflictos han producido no solo el debilitamiento del tejido institucional pre-existente, sino además han prolongado el perjuicio sanitario en la calidad de vida de la población que aún hoy sigue consumiendo agua contaminada, pues la discutible calidad de gobernanza del PIAP, signada por las frecuentes paralizaciones y disonancias institucionales, ha propiciado que el MEF congele las cuentas del proyecto en más de una oportunidad, duplicando así los plazos de ejecución.

Aún con todo esto el 7 diciembre de 2018, después de maratónicas jornadas de trabajo, se inauguró el componente 1 del PIAP correspondiente a la línea central de distribución del recurso hídrico sin potabilizar. La ceremonia tuvo lugar en la plaza mayor de Pasco (Chaupimarca), concitando todo el interés público y la parafernalia que un hecho de tal magnitud requería. No obstante, solo unos días después de la celebrada inauguración el flujo de agua se detuvo abruptamente provocando la sorpresa, indignación y frustración colectivas. La prensa informó que solo fue un leve problema técnico pero conforme avanzaron los días el problema adquirió proporciones mayores y permanece sin solución¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Véase al respecto: <https://www.cheleloyborolas.com/index.php/institucional/45322-queremos-agua-senor-gobernador>.

8. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

En la implementación del Proyecto Integral de Agua Potable en Pasco se involucraron actores heterogéneos provenientes de las instancias nacionales y subnacionales de gobierno y la sociedad civil, los cuales articularon sus intereses y expectativas a través de dinámicas de colaboración orientadas a la materialización de los componentes de la intervención. Y estas dinámicas tuvieron lugar en espacios y temporalidades diferentes y fueron moldeadas tanto por los arreglos institucionales de cada instancia como por las interacciones mismas, produciendo diferentes tipos de trayectorias de participación y articulación.

En primer lugar, identifiqué el origen de las más relevantes dinámicas de colaboración en “las mesas para el desarrollo” del Distrito de Simón Bolívar y en la firma de los “convenios de cooperación” en base a los derechos de servidumbre de las comunidades inicialmente obviadas por el diseño del proyecto. Estas dinámicas, a su vez, materializadas en reuniones discrecionales y asambleas comunales “a puertas cerradas”, marcaron una pauta de interacción fragmentada entre los actores debilitando la capacidad de orquestación del GOREPA, así como los marcos y procedimientos para la mediación de controversias de diversa índole. Lo cual se hizo evidente durante las primeras tensiones inter-institucionales originadas por el incumplimiento de los convenios entre el GOREPA y las comunidades, y también en los intentos por mitigar los efectos de la desastrosa intervención del Consorcio Pasco como unidad ejecutora del PIAP durante los primeros dos años de actividades. Y en 2017, cuando el GOREPA asume la administración directa del proyecto, estas dinámicas de colaboración desreguladas, frágiles y contenciosas se profundizan a causa de la debilidad institucional de esta instancia ya que, fiel a su estilo de gestión, normalizó estrategias y procedimientos poco claros y efectivos de gobierno y negociación.

Fue la intervención del PNSR, a través de su integración al PIAP, la que logró habilitar ciertos canales de participación donde confluyeron la MDSB, la MPP y Emapa Pasco, así como otras instancias, directa o indirectamente incidentes en los cursos de acción del proyecto.

No obstante, a pesar del ulterior viraje en la estrategia de gestión y dirección del proyecto por parte del GOREPA durante el último año de intervención, las dinámicas de colaboración mantuvieron las mismas trayectorias contenciosas e institucionalmente frágiles de articulación, permaneciendo supeditadas al cumplimiento de demandas cortoplacistas, sectorizadas y poco relevantes para las actividades del proyecto y el interés público en general.

Consecuentemente estas dinámicas de colaboración tuvieron una incidencia significativa en la gobernanza del proceso de implementación del proyecto, caracterizada por la ausencia de espacios regulados de participación y rendición de cuentas, por mecanismos poco representativos para la toma de decisiones así como por una débil capacidad de movilización conjunta con el fin de materializar eficazmente las actividades de esta intervención pública.

En primer lugar, las reuniones discrecionales y las asambleas “a puertas cerradas” propiciaron un conjunto de convenios poco realistas e incluso contraproducentes temporal y presupuestalmente con el PIAP, lo cual dificultó y obstaculizó cualquier intento por transparentar los avances y resultados de la intervención frente a los propios actores y la sociedad civil. De igual forma, estas dinámicas fragmentadas de interacción institucional limitaron la participación co-presente de todos los actores involucrados, debilitando los espacios de articulación de actividades en detrimento de la legitimidad del GOREPA y de otros actores estratégicos como Emapa Pasco y el PNSR.

De modo que, la ausencia de agendas comunes perjudicó la coherencia y cohesión de las actividades de implementación tanto a nivel del GOREPA con las comunidades, como en lo referente a la intervención del PNSR en el ámbito rural del Distrito de Simón Bolívar. Produciéndose, de esta forma, el empobrecimiento de la capacidad de movilización conjunta del entramado institucional y, al mismo tiempo, un entorno de desgobierno, desconfianza e incertidumbre. Y si bien en PNSR tuvo un importante rol como mediador entre 2017 y mediados de 2018, propiciando la parcial integración de la MDSB, la MPP y Emapa Pasco a las actividades del PIAP; su ausencia, una vez concluidas sus actividades de diagnóstico y elaboración de los perfiles de los

proyectos de las comunidades focalizadas, dejaría un significativo vacío de articulación con importantes efectos desestabilizadores tanto en el ámbito rural como en el urbano.

Por otro lado, las dinámicas fragmentadas de participación y negociación entre las partes propiciaron el uso de mecanismos improvisados y poco efectivos para la resolución de controversias. Las cuales, ante las debilidades institucionales locales y la ausencia de marcos regulatorios, tendieron a agudizarse debilitando aún más el capital social en torno a las actividades de implementación.

A nivel analítico debo decir que reensamblar la acción colectiva institucional implicó, ante todo, analizar las interacciones institucionales y las dinámicas de poder que configuraron el ensamblaje de actores detrás de la co-producción del PIAP en calidad de bien público. En ese tenor, primero identifiqué los dispositivos de enrolamiento a través de los cuales tomaron forma las dinámicas de colaboración y se re-configuró el capital social en torno a la implementación del proyecto. Destacando los convenios de cooperación firmados por el GOREPA, las “mesas para el desarrollo” producidas por las declaratorias de emergencia por contaminación, como preludeo de la intervención del PNSR, y el trabajo de articulación y gestión social desplegado por el PNSR durante 2017 y parte de 2018.

Asimismo, realicé el rastreo de estos *dispositivos de enrolamiento* ya que ellos hicieron posible la traducción de intereses y expectativas de cada actor en un marco común de entendimiento, acción y –se supone– mutuo beneficio. No obstante, quedó patente que lejos de producirse un encadenamiento de racionalidades y prácticas orientadas a una efectiva gobernanza del PIAP, lo que finalmente se configuró fueron redes fragmentadas de participación con débiles niveles de cohesión y coordinación.

Por otra parte, caracterizar los *dispositivos de enrolamiento*, y en especial los convenios institucionales, me condujo al análisis de la importancia de los frentes de trabajo y las demandas laborales en cada una de las jurisdicciones del Distrito Simón Bolívar. Los cuales funcionaron como *puntos de pasaje obligatorios* ya que cualquier decisión o actividad tuvo que considerarlos necesariamente como centrales y dirimientes. Limitando considerablemente el margen de maniobra de los demás actores –en especial

del GOREPA–, evidenciando así severos problemas de gobierno y gobernabilidad por parte del Estado en el ámbito intervenido.

En adición, desde una perspectiva sociológica resultó interesante analizar las dinámicas de poder emergentes de las configuraciones de actores e intereses participantes en el PIAP, pues, como es evidente, si bien la centralidad del proyecto recayó en el GOREPA dadas sus atribuciones jurisdiccionales y administrativas, fueron las comunidades del Distrito de Simón Bolívar las que a lo largo de la intervención lograron cambiar los cursos de la acción pública haciendo uso estratégico de sus derechos de posesión sobre los terrenos ocupados por la línea de conducción central del proyecto. Por otro lado, considero que el valor heurístico de haber combinado el enfoque de gobernanza-en-red con la teoría del actor-red para el análisis de esta clase de intervenciones públicas yace en que, a diferencia de otras teorías de raigambre sistémico, estas me permitieron ver tanto al territorio como a los entramados institucionales como conjuntos de ensamblajes socrionaturales articulados temporalmente por diferentes marcos comunes de interés, los cuales, a su vez, fueron tejidos por dirigentes, funcionarios y tomadores de decisiones, quienes actuando como *mediadores* tradujeron sus “diferentes mundos”, aunque no necesariamente con éxito..

Y dado que la sociología de la acción pública fue uno de los principales marcos analíticos empleados, considero oportuno señalar que esta investigación ha intentado dialogar explícitamente con el subcampo de los estudios de implementación, cuyo foco de concentración recae en la producción de bienes públicos a través de la acción colectiva desplegada por la heterogeneidad contemporánea de actores e instancias territoriales. En ese sentido, la implementación del PIAP ha sido un claro ejemplo de lo que he denominado *acción colectiva pública* ya que la co-producción accidentada de esta intervención en agua y saneamiento se construyó sobre un conjunto de dinámicas de colaboración, cuyas trayectorias y desenlaces le imprimieron un carácter cooperativo y al mismo contencioso, lo cual se hizo patente durante el análisis los problemas de gobernanza y “la politización de lo técnico”.

Sin embargo, más allá de las controversias y desencuentros ya suficientemente detallados, el caso aquí analizado puede contribuir a discutir un amplio espectro de intervenciones públicas en agua y saneamiento tanto en los Andes como en la Amazonía, ya que en estos territorios encontramos algunas variables coincidentes y gravitantes para la implementación del PIAP, como los son: la presencia de poblaciones vulnerables, los entornos de riesgo socioambientales, los efectos de las reformas descentralistas, la frágil institucionalidad local y la omnímoda presencia de las industrias extractivas.

Y mirando en otra dirección, encuentro especialmente importante señalar que este estudio descuida un aspecto sobre el que los estudios de implementación deben echar más luz. Me refiero al rol de los mediadores o *brokers*, ya que son ellos quienes –a modo de “ensambladores”– compensan de formas legítimas e ilegítimas las debilidades institucionales en los ámbitos públicos y privados, habilitando así puentes temporales entre las brechas horizontal y vertical: tomadores de decisiones, burócratas a nivel de la calle, expertos, pobladores y demás protagonistas de las políticas y el desarrollo (Meléndez 2012).

Además, desde una preocupación más teórica, considero que esta investigación echa luces sobre los impactos de mediano alcance provocados por las reformas institucionales descentralistas de los años 90, ya que el escenario de gobernanza del PIAP es una muestra de las configuraciones del mundo público subnacional después de cambiar drásticamente en las reglas de juego, ya que, como en su momento señaló Huntington, la promoción de reformas sin solidez institucional condiciona situaciones de desgobierno en la comunidad política, como efectivamente ha sucedido en el Perú (Awapara & Dargent 2017).

En ese mismo sentido, el caso sugiere que la debilidad y/o ausencia de “redes cívicas” limitan considerablemente las acciones coordinadas orientadas al desarrollo así como las prácticas de reciprocidad, dado que los jugadores perciben que no están jugando los mismos juegos (Putnam 1994), lo cual pone de manifiesto las debilidades de gobierno del Estado a nivel central y subnacional. Y quizá por ello, como sugieren Lascoumes y Le Galés (2005), en la actualidad la producción de bienes públicos en

entornos poco institucionalizados permanece bajo la tiranía de los instrumentos presupuestales frente a la incertidumbre de las normas y la política.

Finalmente, a nivel metodológico considero que el rastreo de procesos fue significativamente útil pues me permitió aproximarme de forma longitudinal a las trayectorias y configuraciones institucionales, pudiendo de esta forma reconstruir las narrativas de esta intervención pública bajo la orientación de los objetivos iniciales. Asimismo, el empleo del principio de simetría generalizada tuvo importantes efectos en los hallazgos ya que hizo posible que mantenga ciertos niveles de distanciamiento metodológico en el registro y análisis de las diferentes tensiones multiangulares en los ensamblajes institucionales. Del mismo modo, considero que la estrategia tridimensional para el análisis de la data; la cual consistió en conectar interacciones institucionales, procesos continuos y la contextualización de cada hecho; produjo buenos resultados pues me permitió rastrear el hilo conductor entre las experiencias subjetivas de los entrevistados tanto con las interacciones institucionales, como con los encuadres normativos donde se produjeron.

No obstante, considero que esta investigación deja pendiente la labor de enfocar el margen existente entre los arreglos institucionales formales y las prácticas racionales de los actores individuales, ya que estos últimos podrían llevar los cursos de acción de las intervenciones públicas en direcciones no necesariamente coincidentes con los propósitos de sus respectivas organizaciones e instituciones.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez-Gayou, Juan Luis. (2009). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México D.F.: Paidós.

Andrade, Karen. (2011). *Gobernanza ambiental en Perú y Bolivia: tres dimensiones de gobernanza: recursos naturales, conservación de áreas protegidas y comunidades indígenas*. Quito: Flacso Ecuador, UICN & UKAID.

Antal Edit & Simone Lucatello. (2014). "Introducción. Gobernanza de los recursos naturales y desarrollo en norteamérica: conceptos y tendencias". En *Gobernanza de los recursos naturales y medioambientales en América del Norte*. México D.F.: CONACYT, UNAM e Instituto Mora, pp. 11-31.

Arellano Yanguas, Javier. (2011). *¿Minería sin fronteras? Conflictos y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP, PUCP, UARM.

Autoridad Nacional del Agua. (2014). *Guía de consulta para la prevención y gestión de conflictos hídricos*. Lima: ANA & PNUD.

Awapara, Omar & Eduardo Dargent. (2017) "Huntington en el Perú (o cuidado con las reformas)". En *El Perú en teoría*. Lima: IEP, pp. 137-166.

Bebbington, Anthony. (2011). *Minería movimientos sociales y respuestas campesinas*. 2° Edición. Lima: IEP, CEPES.

Beck, Ulrich. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

Bensa, Jessica. (2017). "Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional". En *El Gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y Descentralización en las Metrópolis de América Latina*. Santiago: CLAD & UACH, pp. 241-259.

Bianchini, Flaviano. (2009). *Evaluación de la calidad de los recursos hídricos en la Provincia de Pasco y de la Salud en el Centro Poblado de Paragsha*. Pasco: Labor, Desarrollo y Paz, Christian Aid y Municipalidad Distrital de Simón Bolívar.

Bonilla, Heraclio. (1974). *El minero de los andes*. Lima: IEP.

Bridge, Gavin. (2004). "Contested terrain: mining and the environment". *Annual Review of Environment and Resources*. New York, número 29, 205-259.

Brunnschweiler, Christa. (2006). *Cursing the blessings? Natural resource abundance, institutions, and economic growth*. Zurich: Institute of Economic Research, CCRS, University of Zurich.

Caballero, Víctor. (2009). *Los conflictos sociales y socio-ambientales en el sector rural y su relación con el desarrollo rural. Notas para un balance de investigaciones*. Presentado en SEPIA XIII. Cusco.

Callon, Michel. (1984). "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Briec Bay". *The Sociological Review*. 32(1_suppl), 196-233.

Caravedo, Javier. (2015). "Diálogo transformativo para el desarrollo sostenible". En *Transformación de conflictos. Aportes al análisis y al abordaje de conflictos para el desarrollo sostenible*. Lima: ProDiálogo & Universidad Antonio Ruiz de Montoya, pp. 29-56.

Castells, Manuel. (2000). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Tres Volúmenes. 2° Edición. Alianza.

Celis, Ximena. (2014). "La gobernanza del agua en México y la cooperación internacional para el desarrollo". En *Gobernanza de los recursos naturales y medioambientales en América del Norte*. México D.F.: CONACYT, UNAM e Instituto Mora, pp. 88-112.

Chacón, Raúl. (2009). "El caso de Rancas: paradigmas de relaciones minería-comunidades y modelo de desarrollo". *Sociológica, Revista del Colegio de Sociólogos del Perú*. Lima. Número 1, n/e.

Choquette, Catherine. (2014). "La gobernanza del agua en Quebec". En *Gobernanza de los recursos naturales y medioambiente en América del Norte*. México D.F.: CONACYT, UNAM e Instituto Mora, pp. 88-112.

Christakis, Nicholas & James Fowler. (2010). *Conectados. El sorprendente poder de las redes sociales y como nos afectan*. México D.F.: Taurus.

Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.

Contreras, Carlos. (1986). *La fuerza laboral minera y sus condiciones de funcionamiento. Cerro de Pasco en el Siglo XIX*. Lima: IEP.

De Échave, Jose et al. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIPCA, CBC & CIES.

De Wind, Adrian. (1987). *Peasants become Miners: The evolution of Industrial Mining Systems in Perú*. New York and London: Garland Publishing.

Decoster, Jean-Jacques, Eliana River & Gómez Karina (2004). *Gobernanza Ambiental y Territorial en Comunidades afectadas por la explotación minera: La experiencia de las Comunidades Campesinas de la Provincia de Espinar - Perú*. Cusco: IRDC, ICCO & ALOP.

Defensoría del Pueblo. (2007). *El derecho al agua en zonas rurales: el caso de las municipalidades distritales*. Informe Defensorial n° 124. Lima: Defensoría del Pueblo.

Della Porta, Donatella. (2008). "Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research". En *Approaches and methodologies in the social sciences. A plural perspective*. New York, pp. 198-222.

Della Porta, Donatella & Michael Keating. (2008). *Approaches and methodologies in the social sciences. A plural perspective*. New York: Cambridge University Press.

Dewulf, Art. (2007). *An introduction to multiactor processes*. Wageningen University Press.

Drinot, Paulo. (2017). "Foucault en el país de los incas: soberanía y gubernamentalidad en el Perú neoliberal". En *El Perú en teoría*. Lima: IEP, pp. 225-254.

Durand, Francisco. (2010). *La mano invisible en el Estado. Crítica a los neoliberales criollos*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.

Elías, Norbert. (2008). *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa.

Emirbayer, Mustafa. (2009). "Manifiesto en pro de una sociología relacional". *Revista CS*. Cali, número 4, 285-329.

Escalante, Fernando. (2016). *Historia Mínima del neoliberalismo. Orígenes Intelectuales de una revolución cultural*. Lima: La Sinisestra Ensayos.

Espinoza, Cesar & José Boza. (1981). *Alcábalas y protesta popular: Cerro de Pasco 1780*. Lima: UNMSM.

Falleti, Tulia. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Farinós, Joaquín. (2008). "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". *Boletín de la A.G.E.* Madrid, número 46, pp. 11-32.

Fisher, John. (1977). *Minas y mineros en el Perú Colonial 1776-1824*. Lima: IEP.

Fontaine, Guillaume & Susan Velasco. (2011). "La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico". En *Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, conservación de áreas protegidas y los pueblos indígenas*. Quito: Flacso Ecuador, UICN & UKAID, pp. 25-39.

Garretón, Manuel Antonio & Malva Espinoza. (1993). "¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política? El caso chileno". *Perfiles Latinoamericanos*, número 1, 133-170.

Geng, Diego. (2016). *Reformas institucionales del agua en la costa peruana: Análisis de la gobernanza del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas*. Tesis para optar el grado de Magíster en Gestión de los Recursos Hídricos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

George, Alexander & Andrew Bennett. (2005). *Case studies and theory development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

Grin, Eduardo José, José Hernández & Fernando Luiz (Ed.). (2017). *El Gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y Descentralización en las Métopolis de América Latina*. Santiago: CLAD & UACH.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2015). *Claves para la gobernanza de las industrias extractivas*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Helfgott, Federico. (2013). *Transformations in labor, land and community: mining and society in Pasco, Peru, 20th Century to the present*. Thesis of Ph. D. in Anthropology and History. Ann Harbor: University of Michigan. Consulta: 30 de agosto de 2018.

<http://tramite.ingemmet.gob.pe/BusquedaGeodoc/images/biblioteca/RE-TE0204.pdf>

Hernández Asensio, Raúl. (2011). "El giro territorial en las ciencias sociales peruanas. Balance de estudios sobre desarrollo, mundo rural y territorio". En *SEPIA XIV. Perú: El problema agrario en debate*. Lima: SEPIA, pp. 19-90.

Hernández, Roberto, Carlos Fernández & María del Pilar Baptista. (2010). *Metodología de la investigación* (Quinta). México D.F.: McGraw-Hill.

Huamán, Gladys. (2007). «Plan L» o Ampliación del talud sur-este del tajo abierto. *Boletín Especial Participación*, número 3.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Perú. Encuesta demográfica y de salud familiar 2016*. Lima: INEI.

Jones, Candace, William Hesterly & Stephen Borgatti. (1997). "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms". *The Academy of Management Review*, número 22 (4), pp. 911-945.

Jorquera, Daniela. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local*. Santiago: Rimisp.

Kapsoli, Wilfredo. (1982). *Los movimientos campesinos en el Perú. 1879-1995*. 2° Edición. Lima: Ediciones Atusparia.

Klingebiel, Sthepan and Sebastian Paulo. (2015). *Orchestration: An instrument for implementing the Sustainable Development Goals*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik and German Development Institute.

Kooiman, Jan. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Michigan: SAGE Publications.

Kruijt, Dirk & Menno Vellinga. (1983). *Estado, clase obrera y empresa transnacional. El caso de la minería peruana, 1900-1980*. México D.F.: Siglo XXI.

Centro de Cultura Popular Labor. (2008). "Intentos de reubicación de Cerro de Pasco". *Boletín del Centro Labor*. Pasco, número 16, pp.14.

Lamont, Michèle & Ann Swidler. (2014). "Methodological Pluralism and the Possibilities and Limits of Interviewing". *Qualitative Sociology*, número 37, pp. 153-171.

Lascoumes, Pierre & Patrick Le Galès. (2014). *Sociología de la acción pública*. 2° Edición. México D.F.: El Colegio de México.

Latour, Bruno. (1984). "The powers of association". *The Sociological Review*. Número 32, pp. 264-280.

Latour, Bruno. (1996). *Aramis, or the Love of Technology*. Cambridge & London: Harvard University Press.

Latour, Bruno. (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona: Gedisa.

Latour, Bruno. (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de Antropología Simétrica*. Bs. Aires.: Siglo XXI.

Latour, Bruno. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor red*. Bs. Aires.: Manantial.

Levitsky, Steven & Lucan Way. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. New York: Cambridge University Press.

Li, Fabiana. (2017). *Desenterrando el conflicto. Empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. Lima: IEP.

Lynch, Nicolás. (1999). *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el orgien de los independientes. Perú, 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Mallon, Florencia. (1983). *The Defense of Community in Peru's Central Highlands*. Princeton: Princeton University Press.

Meléndez, Carlos. (2005). "Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de la violencia en el Perú actual". En *El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP, pp. 159-183.

Meléndez, Carlos. (2009). "Movilización sin movimientos: El caso de los conflictos entre comunidades y al empresa minera Yanacocha en Cajamarca". En *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social*. Lima: IEP, pp. 321-380.

Meléndez, Carlos. (2012). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mitín.

Mendoza, Mónica. (2016). *Cerro de Pasco. De campamento a Ciudad*. Trabajo final de Máster. Barcelona: Universidad Ramón Llull, Escuela Técnica y Superior de Arquitectura «La Salle». Consulta: 14 de junio de 2018.

https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/262943/11097_PA_2015.pdf?sequence=1

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2016). *Propuesta de bases para una política nacional de saneamiento: logros, experiencias compartidas y diálogo de política*. Lima: MVCS.

Ministerio del Ambiente. (2015). *Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú*. Lima: MINAM.

Monge, Carlos. (2007). "Industrias extractivas y gobernanza democrática de los territorios". *Quehacer*. Lima, pp. 80-87.

Mosse, David. (2005). *Cultivating Development. An ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.

Mosse, David & David Lewis (Ed.). (2006). *Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*. London: Kumarian Press.

Muñoz, Paula. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.

Natera, Antonio. (2005). "Nuevas estructuras y redes de gobernanza". *Revista Mexicana de Sociología*. México D.F., número 67, pp. 755-791.

OECD. (2016). *Estudios de la OECD sobre Gobernanza Pública: Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. Paris: OECD Publishing.

Orihuela, José Carlos. (2017). "Ambiente y Recursos Naturales: balance de investigación en políticas públicas 2006-2011 y agenda de investigación 2007-2021". En *Diagnóstico y Propuesta: Vol. 54. Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021*. Lima: CIES, pp. 680-723.

Orihuela, José Carlos, César Huaroto & Maritza Paredes. (2014). *Escapando de la maldición de los recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales*. Lima: CIES & PUCP.

Pajuelo, Ramón (2013). "Creadores de la profundidad". *Orígenes del movimiento obrero en las minas de los Andes peruanos (1928-1930)*. Tesis para optar el grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar. Consulta: 25 de abril de 2018.

<http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4096>

Panfichi, Aldo. (2011). Contentious representation in contemporary Perú. En *Fractured politics: peruvian democracy past and present*. London: University of London Press.

Panfichi, Aldo & Omar Coronel. (2011). "Conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: Una lectura panorámica". En *Justicia Hídrica. Acumulación, conflicto y acción social*. IEP & PUCP, pp. 393-422.

Pereyra, Omar. (2011). "Abriendo las cajas negras del análisis foucaultiano: una invitación a la Teoría del Actor-Red". *Debates en Sociología*. Lima, número 36, pp. 135-150.

Perla, Cecilia. (2010). "¿Empresas mineras como promotoras del desarrollo? La dimensión política de las intervenciones sociales mineras en el Perú". En *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: PUCP, pp. 245-272.

Perla, Cecilia. (2017). "Encuentros entre empresas mineras y poblaciones locales: usando las armas de James C. Scott". En *El Perú en teoría*. Lima: IEP, pp. 107-136.

PNUD. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano: Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.

Putnam, Robert, Robert Leonardi & Raffaella Nanetti. (1994). *Para que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Galac.

Quispe, Andrés. (2006). "Balance de la minería en Pasco". *Boletín Especial Participación-Centro Labor*. Pasco, pp. 2.

Remy, Marisa. (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima: Propuesta Ciudadana.

Revesz, Bruno y Alejandro Diez. (2006). "El triángulo sin cupula (o los actores desregulados en conflictos mineros)". En *Perú hoy: nuevos rostros de la escena nacional*. Lima: Desco, pp.51-88.

Rhodes, Roderick. (1996). "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*. Cambridge, XLIV, pp. 652-667.

Ruiz, Ariela. (2002). *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el periodo 1991-2002* (N.º 22). Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES/CEPAL.

Salas, Guillermo. (2008). *Dinámica social y minería: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. Lima: IEP.

Sassen, Saskia. (2003). "The Participation of States and Citizens in Global Governance". *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Indiana, número 10(5-1), pp. 5-29.

Schejtamn, Julio & Julio Berdegué. (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago: Rimisp.

Silva, Eduardo. (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Sismondo, Sergio. (2004). *An introduction to Science and Technology Studies*. Oxford: Blackwell Publishing.

Sørensen, Eva, & Torfing Jacob. (2005). "Network Governance and Post-Liberal Democracy". *Administrative Theory & Praxis*. 27(2), pp. 197-237.

Tanaka, Martín. (2005). *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: IEP.

Thorp, Rosemary & Bertram Geoffrey. (1988). *Perú: 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul.

Torfin, Jacob. (2003). *Grasping governance networks*. Roskilde: Roskilde University.

Torres, Gerardo & Héctor Ramos. (2008). "Gobernanza y Territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México D.F. número 203, pp. 75-96.

Touraine, Alain. (1987). *El regreso del actor*. Bs. Aires.: EUDEBA.

Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión. (2000). *El problema del agua en Pasco*. Pasco: UNDAC.

Vargas, Silvana. (2017). "Desarrollo rural: balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021". En *Diagnóstico y Propuesta: Vol. 54. Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021*. Lima: CIES, pp. 588-635.

Vega Centeno, Pablo. (2007). *El ocaso de un modelo de ciudad minera: Una mirada a Cerro de Pasco y la Oroya*. Lima: PUCP.

Vennesson, Pascal. (2008). "Case studies and process tracing: theories and practices." En *Approaches and methodologies in the social sciences. A plural perspective*. New York: Cambridge University Press, pp. 223-239.

Volcan S.A. (2018). Historia [Página oficial]. Recuperado 2 de abril de 2018, de <http://www.volcan.com.pe/quienes-somos/historia.php>

Wehrmann, Dorothea. (2018). *Incentivising and regulating Multi-Actor Partnerships and Private-Sector Engagement in Development Cooperation*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik and German Development Institute.

Wellman, B. (1997). "El análisis estructural de las redes sociales: del método y la metáfora a la teoría y la sustancia". *Debates en Sociología*. Lima, número 22, pp. 47-97.

Zurbriggen, Cristina. (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina". *Perfiles Latinoamericanos*. México D.F. número 38, pp. 39-65.

Zurbriggen, Cristina. (2014). "Políticas latinoamericanas en la gestión del agua: De la neoliberal a una gobernanza pública". *Agua y territorio*. Jaén, número 3, pp. 89-100.

10. ANEXOS

Anexo 1: Guía de entrevistas

CÓDIGO:

Nombre:

Cargo:

Correo Electrónico:

Profesión:

Edad:

Tiempo de permanencia en el cargo:

*Las preguntas toman en consideración los últimos cuatro años correspondientes al inicio de la implementación del PIAP.

1. Dinámicas de colaboración

¿Desde cuándo y de qué forma participa en la implementación del PIAP?

¿Su participación en las actividades de implementación del PIAP está condicionada de alguna manera?

¿Podría describir como ha contribuido su organización en la implementación del proyecto?

¿Podría describir como han colaborado entre sí las distintas instancias implicadas en el proyecto?

¿Cuáles han sido los principales espacios de encuentro y coordinación? ¿Qué instituciones participaron? ¿Cuáles fueron las agendas y los resultados?

¿Podría contarme acerca de los inconvenientes que su organización ha tenido durante el proyecto?

[Recopilar la documentación de ser posible]

2. Gobernanza del PIAP

¿Cuáles son los objetivos y actividades más importantes de su institución en materia de agua y saneamiento en los últimos años?

¿En qué espacios de toma de decisiones y acuerdos propiciados por las actividades del PIAP ha participado y cuáles fueron los resultados?

¿Bajo qué procedimientos se deciden los objetivos, tiempos y actividades de implementación del proyecto?

¿Cuáles han sido las principales desavenencias o conflictos suscitados por la implementación del PIAP? ¿Cómo fueron superados?

3. Capital social y colaboración

¿Podría mencionar los momentos y las formas en que su institución ha colaborado con la implementación de los componentes del PIAP?

¿Qué instituciones han colaborado con la suya en alguna actividad o tarea dentro de las actividades del proyecto? ¿Cómo se produjo esta colaboración? ¿Cuáles fueron los resultados?

4. Otras consideraciones

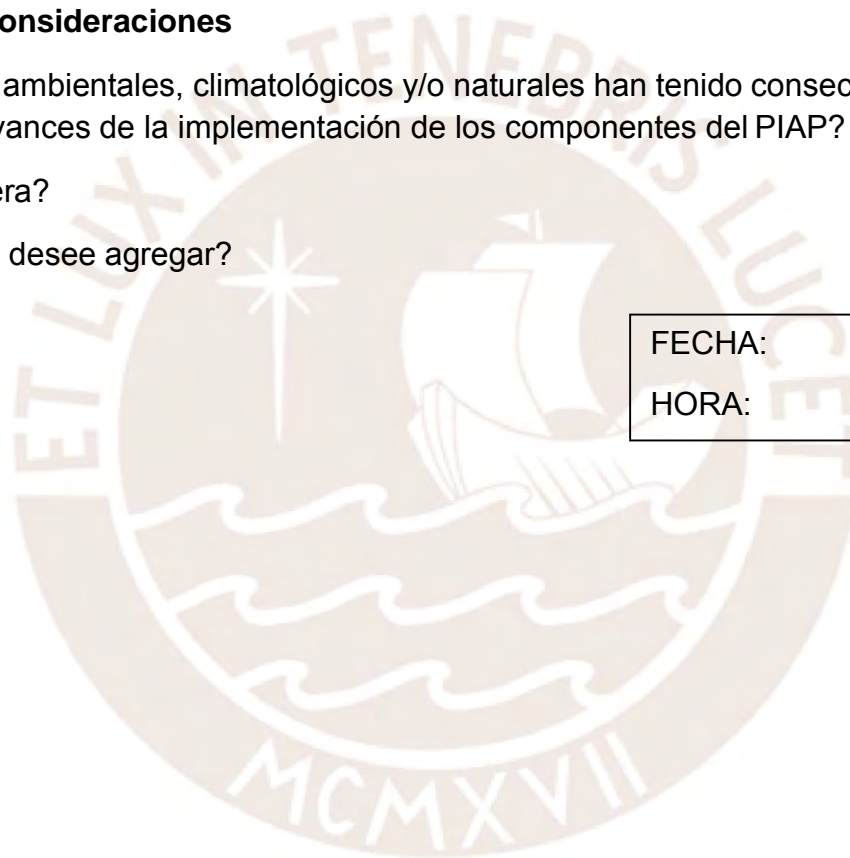
¿Qué factores ambientales, climatológicos y/o naturales han tenido consecuencias en el tiempo y los avances de la implementación de los componentes del PIAP?

¿De qué manera?

¿Hay algo que desee agregar?

FECHA:

HORA:



Anexo 2: Formulario de consentimiento informado

FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO PARA INVESTIGACIÓN CON FINES ACADÉMICOS

Esta ficha de consentimiento tiene como propósito hacer explícitos los fines que la investigación persigue, así como el uso de la información brindada por su persona.

La investigación corresponde a la Tesis de Maestría en Sociología del investigador Pável Francoise Aguilar Dueñas, identificado con el DNI: 45048458 y con el código 20164114, quien es estudiante de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

La finalidad de esta investigación es analizar las dinámicas de colaboración y su relación con la gobernanza del Proyecto Integral de Agua Potable en Pasco. Su participación en este estudio consistirá en responder una serie de preguntas relativas a su experiencia institucional en una entrevista dirigida por el investigador.

La entrevista tomará aproximadamente 60 minutos y la conversación será grabada, de manera que se pueda hacer una transcripción de las ideas expresadas por usted para los fines exclusivos de la investigación. Cabe enfatizar que Ud. participa de manera voluntaria y que la información recabada será de carácter estrictamente confidencial y circunscrita a los propósitos del estudio. Además, el investigador se compromete a conservar su identidad en el anonimato mediante la asignación de un número codificado. Y una vez transcritas las entrevistas los archivos de las grabaciones serán completamente eliminados.

Si Ud. tuviera alguna duda puede realizar las preguntas que crea conveniente en cualquier momento e incluso dejar de participar de la entrevista sin que ello represente algún perjuicio para su persona. En caso de que alguna de las preguntas le produzca incomodidad, tiene el derecho a comunicárselo al investigador o simplemente no responderlas.

Reconozco que la información provista por mi persona en el curso de esta investigación es totalmente confidencial y no será utilizada para otro propósito fuera de ella sin mi consentimiento. Estoy enterado(a) que puedo hacer preguntas sobre el contenido en cualquier momento y puedo dejar de participar cuando yo lo decida, sin que ello implique algún perjuicio para mi persona.

En caso tenga dudas o consultas sobre mi participación en este estudio, puedo contactar a paquilard@pucp.edu.pe o al teléfono 996002746.

He leído este formulario y el investigador ha contestado todas mis preguntas, por lo tanto, acepto participar voluntariamente de esta investigación.

Firma

Nombre completo:

DNI:

Fecha: