



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

XVI Concurso
Anual de
Investigación
CIES 2019



Manejando el éxito y el fracaso: Estudio comparativo de los manejos locales de las JASS en la comunidad campesina de San Andrés de Yanacca y la comunidad campesina de Llactacunca para el mejoramiento del saneamiento rural

Diego Navarro ●

Con el apoyo de



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Índice

1. Planteamiento del Problema.....	3
2. Conceptos Analíticos	8
2.1. Lógicas Estales y Comunales.....	8
2.2. Instituciones Híbridas	9
3. Metodología.....	10
3.1. Objetivos	11
3.2. Fuentes de Información y Muestra	12
3.3. Técnicas de Recojo de Información.....	13
3.4. Formas de Registro	15
3.5. Campo	15
3.6. Notas de Trabajo de Campo.....	17
4. El Estado Peruano y el Plan de Saneamiento Rural - PNSR.....	23
4.1. Los Actores Públicos y Privados Involucrados en Materia de Saneamiento	23
4.2. Las Lógicas Estatales en Materia de Manejo de Recursos Hídricos	32
4.3. Los Mecanismos Institucionales Formales	39
4.4. Síntesis	45
5. Las Comunidades Campesinas.....	47
5.1. Las Comunidades Campesinas y la Implementación de la JASS	52
a) Llactacunca	52
b) El Proceso de Implementación de la JASS en Llactacunca	56
c) San Andres de Yanacca	58
d) El Proceso de Implementación de la JASS en San Andrés de Yanacca.....	62
e).....	64
Las lógicas Comunales en Materia de Manejo de Recursos Hídricos	64
f) Los Mecanismos Institucionales en la Comunidad	68
Comparación mecanismos institucionales	71
5.2. Síntesis	72
6. Conclusiones.....	75
6.1. La Dificultad de Articulación de Agendas y Actividades Entre Multiplicidad de Actores	76
6.2. Las Diferencias Organizacionales de la Comunidad Campesina Condicionan la Adopción del Modelo de la JASS	77
6.3. Las Diferencias en la Implementación del Sistema de Saneamiento.....	80
6.4. Las Diferencias Entre Lógicas Estatales y Comunales	82
6.5. Las Diferencias Entre los Mecanismos Institucionales Estatales y Comunales	83
7. Recomendaciones de Políticas	87
8. Plan de Incidencia.....	90
<i>Referencias Bibliográficas</i>	<i>92</i>

1. Planteamiento del Problema

La presente investigación trata sobre la institucionalidad hídrica promovida por el Estado peruano, y cómo se pone en la práctica en las comunidades campesinas del sur andino del Perú. Esto se enmarca en la implementación de la Política Nacional de Saneamiento, el Plan Nacional de Saneamiento y el Programa Nacional de Saneamiento Rural y, específicamente, durante el proceso de implementación de las Juntas Administradoras de Servicio y Saneamiento – JASS que son los principales prestadores de servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito rural en el Perú (Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021. Decreto Supremo N° 018-2017-Vivienda, 2017).

En ese sentido, es evidente que la promoción del saneamiento se entiende como un proceso social que incorpora una dimensión física-material que contiene la construcción y mejoramiento de infraestructura de agua potable y saneamiento, además de una dimensión institucional-organizativa que contiene la constitución legal de las organizaciones comunales para la gestión, operación y mantenimiento de la infraestructura y la capacitación permanente de los miembros de las organizaciones comunales constituidas. Esta última dimensión contiene el proceso de implementación de las JASS, la cual nos proponemos entender, específicamente, a través de los marcos referenciales para la adaptación de dicho modelo a la realidad y los mecanismos institucionales que son las herramientas de gestión que componen el modelo propuesto por el Estado y aquellos existentes en las comunidades campesinas de la provincia de Cotabambas en el departamento de Apurímac.

Con dicho horizonte, la investigación propone responder: ¿Cómo se configuran las lógicas y los mecanismos institucionales, (reglas y procedimientos formales e informales en materia de manejo de recursos hídricos entre las comunidades campesinas de San Andrés de Yanacca y de Llactacunca (Cotabambas, Apurímac) que han adoptado el modelo de JASS propuesto por el Plan Nacional de Saneamiento Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción

y Saneamiento? Para responder esta pregunta general hemos propuesto dos preguntas específicas. En primer lugar, ¿Cómo se configuran los mecanismos institucionales de participación, coerción y financiamiento en materia de manejo de recursos hídricos promovidos desde el Estado peruano en las comunidades campesinas de San Andrés de Yanacca y de Llactacunca (Cotabambas, Apurímac)?. En segundo lugar, ¿ cómo se configuran los mecanismos institucionales de participación, coerción y financiamiento en materia de manejo de recursos hídricos preexistentes y/o adoptadas en las comunidades campesinas de San Andrés de Yanacca y de Llactacunca (Cotabambas, Apurímac)?

Para responder estas preguntas describimos los diversos actores involucrados en la materia de la promoción del agua potable y saneamiento en el área de estudio. Es decir, los promotores de programas públicos y promotores de proyectos privados (ONG's, empresas) en materia de saneamiento, así como las propias comunidades campesinas. Asimismo, describimos las lógicas estatales basadas en las normas, e intereses, y las lógicas comunales basadas en las prácticas. Finalmente, describimos los mecanismos institucionales de participación, financiamiento y coerción que conforman el modelo estatal, el proceso de implementación y analizamos como son adaptados a los mecanismos preexistentes en las comunidades estudiadas.

La investigación emplea una metodología cualitativa con enfoque etnográfico. Por ello, esta investigación se ha realizado mediante la aplicación de técnicas de entrevistas semiestructuradas a profundidad y revisión de documentación para desarrollar un estudio comparativo entre dos comunidades con el fin de demostrar de qué manera la institucionalidad promovida por el Estado es reinterpretada de manera particular por cada comunidad. La comparación se realiza entre una comunidad campesina donde se mantiene en actividad la gestión de la JASS y en funcionamiento la infraestructura del sistema de agua y saneamiento, con un caso de una comunidad campesina cuya JASS e infraestructura se encuentran inactivas. Estos son los casos de San Andrés de Yanacca y Llactacunca. Así pues, se debe señalar que el

objetivo de la investigación no es realizar un análisis desde una perspectiva de gestión social y construir indicadores de éxito y fracaso, tampoco nos planteamos realizar una tarea de ingeniería hidráulica y analizar el desempeño de la infraestructura o tecnología de saneamiento implementada físicamente en el marco del PNSR; lo que buscamos es describir el proceso social y analizar los factores de éxito y fracaso desde la perspectiva de los actores involucrados en dos casos distintos de manera comparativa.

Si bien existen antecedentes que problematizan la institucionalidad del manejo de recursos hídricos en materia de riego, no existen estudios de investigación que problematicen la institucionalidad respecto del manejo de recursos hídricos en materia de saneamiento rural. La importancia e interés de este tópico se debe a que la materialidad de los proyectos de infraestructura no se limitan a su funcionamiento, sino que atraviesan los imaginarios, las promesas, la política y la historia tanto a escala local como nacional y regional (Dalakoglou & Harvey, 2012; Harvey, 2010; Harvey & Knox, 2015), además del éxito o fracaso de las infraestructuras como medios de manejo de los recursos pueden asentar o socavar la soberanía potencial y los proyectos que impulsan (McKee, 2019, p. 557).

Los antecedentes en la literatura académica sobre los modelos de gestión de los recursos hídricos como la propuesta de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), en la que se inserta la propuesta de saneamiento rural del Estado peruano y su propuesta de organización comunal Juntas Administradoras de Servicio y Saneamiento – JASS, señalan que se han priorizado, históricamente, las actividades productivas sobre las necesidades poblacionales, y a la costa sobre el resto del territorio nacional contradiciendo así las prácticas y la normatividad (Oré & Rap, 2009). Además, se ha ejecutado de una forma estandarizada y centralizada sin considerar las condiciones y dinámicas particulares de los andes peruanos y mucho menos de la Amazonía (Alfaro Moreno et al., 1991; Gelles, 1991, 2000).

También se señala como un factor la aplicación no holística del modelo de gestión, priorizando un sector económico particular, o la concentración en la construcción de infraestructura física con modelos tecnológicos no necesariamente apropiados localmente; sin una cooperación ni comunicación entre los diversos niveles de gobierno, menos aún con las comunidades campesinas para las decisiones de gestión; sin tomar en cuenta la falta de recursos económicos, además de un escaso apoyo técnico que permita la sostenibilidad y el desarrollo de capacidades (French, 2016; C. y S.-M. Ministerio de Vivienda, 2011; Oré & Rap, 2009). Se genera, entonces, una situación contradictoria donde en la práctica se priva de sus derechos a las comunidades campesinas y se desconocen los manejos de los recursos hídricos preexistentes¹ (Cooperación, 2013), a pesar de reconocer sus derechos a un nivel normativo (Paerregaard, 2019; Patrick & Bharadwaj, 2016). Igualmente, otro factor que se señala como cuestionable en la aplicación es que las normas de GIRH favorecen a una autoridad centralizada y excluye de las tomas de decisiones para la gestión a las poblaciones vulnerables como las comunidades campesinas (Baez Ullberg, 2019; French, 2016).

Por otro lado, la literatura académica también nos presenta casos de alternativas de gestión de los recursos hídricos en distintas regiones del norte y sur global que favorecen a mejorar la gestión a través de la incorporación de derechos y manejos múltiples (Cantor & Emel, 2018; Wilson, 2019; Yates et. al., 2017). Esta tendencia internacional, que incluye a países como Canadá e India, aboga por tres puntos principales. En primer lugar, el reconocimiento de los manejos locales. En segundo lugar, el reconocimiento de los actores sociales de mayor vulnerabilidad como tomadores de decisiones válidos por parte del aparato estatal, en lugar de reducir la toma de decisiones en los fueros técnico-políticos de las hidrocracias. Finalmente, aboga por la adopción de una pluralidad de derechos y manejos de

¹ En la presente investigación, se emplea de manera predominante el empleo del concepto manejo, en lugar de gestión de recursos hídricos. Esto debido a que este término tiene una aproximación más cercana a las prácticas culturales de las tecnologías, que a la gestión o administración (Prins et al., 2005).

agua evitando que se congelen u opriman las prácticas, y enarbolando la primacía de la realidad en materia de manejo de recursos hídricos (Ulloa, 2020; Ulloa et al., 2020; Wilson, 2019). El reconocimiento es cuestionado desde posturas que afirman que una gestión más adecuada corresponde a un involucramiento de la empresa privada en la operación y mantenimiento, desconociendo también el pluralismo jurídico peruano, sin problematizar las dinámicas socioeconómicas particulares de los contextos donde se buscan gestionar los recursos hídricos (Almeyda Muñoz, 2018).

Entre los antecedentes de estudios de caso podemos encontrar propuestas que analizan la influencia de la promoción estatal de las JASS sobre la comunidad rural en dos gobiernos locales en la sierra norte del Perú (Vásquez Molina, 2017); que problematizan la heterogeneidad de la población en el ámbito rural y urbano, con énfasis en los aspectos sociales y culturales, y la priorización de aspectos técnicos e infraestructurales a la hora de implementar el PRONASAR (Alfaro Moreno, 2014); y propuestas que buscan explorar la gestión comunal del servicio de agua potable y la relación municipal como entidad de asistencia y evaluación (Escate Cavero, 2013). Si bien analizan las JASS como antecedente a la política pública del 2017, estas propuestas carecen en su mayoría de un enfoque cualitativo, no prestan atención a las dinámicas particulares como los procesos de implementación de los sistemas de saneamiento, o la vinculación de los asociados a las organizaciones de gestión comunal a los mismos.

También resulta relevante la propuesta analítica de Rossi Taboada, quien ha explorado cómo se configura la autogestión de los recursos hídricos vistos como bienes comunes que necesitan de mecanismos institucionales de participación, coerción, y financiamiento para una comunidad campesina en la sierra de Piura. Sin embargo, la autora hace un mapeo amplio de los actores organizacionales, y más enfocado en el uso del agua para riego y los conflictos en un contexto de expansión de la frontera agrícola, más que el agua y saneamiento destinado para consumo humano (Taboada Hermoza, 2016, 2017, 2018). Desde la cooperación internacional,

existen varios estudios macro y que exploran las variables exógenas (CARE et. al., 2016; Oblitas de Ruiz, 2010).

2. Conceptos Analíticos

En la presente sección presentaremos los conceptos analíticos de la institucionalidad hídrica en el caso de las comunidades campesinas estudiadas para esta investigación.

2.1. Lógicas Estatales y Comunales

Hemos empleado como conceptos para el análisis las lógicas. Con el fin de brindar un mayor entendimiento del proceso analizado las hemos subdividido entre las lógicas estatales y las lógicas comunales. Las lógicas son la conjunción de intereses, estrategias y prácticas de los actores sociales que transforman las reglas y las pautas establecidas social y formalmente, y generan el marco de acción de estos. En el caso de los programas que buscan implementar modelos de gestión de recursos sirven como una referencia para la traducción de los planteamientos de los programas a la realidad local.

Las lógicas estatales están principalmente pautadas por las normas y las políticas sociales del Estado que plantean el control y la regulación de los recursos naturales y la naturaleza desde una visión reductora que facilita que calce en las mediciones y cálculos en escalas y sin tomar en cuenta dinámicas locales (Scott, 1998). De igual forma, son desarrolladas mediante la corporación estatal en sus diversos niveles (nacional y sub-nacional), y la multiplicidad de agentes que cumplen el rol de funcionarios públicos que suman su perspectiva e intereses a la implementación de las políticas públicas. Esto último puede tanto fortalecer, complementar o suplir la propuesta oficial (Das & Poole, 2008; Herzfeld, 1992; Migdal, 2012).

Las lógicas comunales están principalmente pautadas por las normas comunales que principalmente son desarrolladas por las prácticas producto de las dinámicas socioculturales y socioeconómicas al interior de las comunidades campesinas, y en interrelación con las sociedades locales. Cabe señalar que estas lógicas no son estáticas, sino que pueden variar y ser

diversas al interior de cada comunidad. Pero también se puede establecer como un patrón general. Las lógicas sirven como base para la formulación y la puesta en práctica de los mecanismos institucionales que pueden ser empleados para el manejo de los recursos de distinto índole.

2.2. Instituciones Híbridas

Las instituciones son las reglas y procedimientos persistentes que estructuran -pero, no determinan- las relaciones socioeconómicas y políticas, y las interacciones entre individuos y grupos sociales (Leftwich, 2006). Estas se pueden distinguir entre formales e informales. Las formales son las que normalmente se establecen y constituyen por normas, regulaciones y órdenes legales; y las instituciones informales son constituidas por convenciones, normas, valores y maneras aceptadas de realizar las cosas que están arraigadas en prácticas sociales, culturales y/o tradicionales. Las instituciones formales e informales pueden aplicarse de maneras simultáneas dando como resultado lo que se denomina instituciones híbridas. Estas no son formas de relacionarse acabadas, sino como un proceso abierto de negociación y constante cambio entre múltiples formas de poder y es necesario contextualizar las formas de hibridez (Macginty & Richmond, 2016).

Para fines analíticos señalaremos cuatro formas de aplicación de las instituciones híbridas. La primera son las "complementarias". Estas cumplen un papel primordial en la tarea de garantizar la efectividad de las reglas formales. Pueden llenar el vacío de reglas o sentar las bases para las instituciones formales. La segunda forma se trata de las "de acomodación", crea incentivos en el comportamiento de manera que genera cambios en los efectos de las reglas formales, pero sin violarlas o caer en la actuación ilegal. Luego, el tercer tipo son las "competidoras", estas generan incentivos que impiden la convivencia de ambos tipos de reglas, pues para obedecer a unas (las formales) habría que violar a las otras (las informales). Finalmente, el cuarto tipo son las "sustitutivas", denominadas así ya que acaban por suplantar

a las instituciones formales donde estas últimas se muestran incapaces de lograr los objetivos de su diseño (Helmke & Levitsky, 2004).

3. Metodología

La metodología aplicada es cualitativa y de enfoque etnográfico, se centra en la recolección de la perspectiva local a través del diálogo entre el investigador y los interlocutores (Goetz & LeCompte, 1988). Desde el enfoque etnográfico, se entiende como perspectiva local a la de los propios miembros del grupo social del fenómeno social que se busca comprender (Alzate & Villamar, 2018). Asimismo, esta investigación se inserta metodológicamente dentro de la etnografía institucional con actores organizacionales (Billo & Mountz, 2016). Por este motivo, la muestra de entrevistados se ha enfocado en miembros de las organizaciones de gestión comunal de los recursos hídricos para consumo humano, las organizaciones de las comunidades campesinas y los actores del gobierno local, y organizaciones no gubernamentales involucradas en los proyectos de recursos hídricos a nivel local con el fin de recabar y analizar su perspectiva.

Es por ello que para el recojo de información se emplearon como técnicas metodológicas: (a) las entrevistas semiestructuradas a profundidad a través de llamadas telefónicas; y (b) la revisión de archivos. Estas técnicas metodológicas se aplicaron durante el proceso de trabajo de campo. Debido al contexto de la pandemia de COVID19 ambas técnicas se aplicaron de manera virtual, y no presencial.

Además, debemos destacar que también se consideró el enfoque de equidad de género, el cual se aplicó de manera transversal en la investigación al indagar sobre la participación de manera diferenciada por hombres y mujeres en materia de manejo de los recursos hídricos y, en la aplicación herramientas de recojo de información con interlocutores de ambos géneros. La justificación de esto se encuentra en el hecho de las subjetividades y los relacionamientos con el agua se ven configuradas por la interseccionalidad de los actores (Sultana, 2009). Sin

embargo, se toma en cuenta que sin una metodología de observación presencial es complejo identificar las diferencias pautadas por el género en las dinámicas de manejo de agua.

3.1. Objetivos

Para el desarrollo del objetivo general (OG) hemos propuesto el desarrollo de dos objetivos específicos (OE) y una serie de objetivos sub específicos que se detallan en el esquema presentado a continuación:

OG: Analizar de manera comparativa cómo se configuran las lógicas y los mecanismos institucionales híbridos (reglas y procedimientos formales e informales) en materia de manejo de recursos hídricos entre las comunidades campesinas de San Andrés de Yanacca y de Llactacunca (Cotabambas, Apurímac) que han adoptado el modelo de JASS propuesto por el Programa Nacional de Saneamiento Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

OE1: Analizar cómo se configuran las lógicas y los mecanismos institucionales de participación, coerción y financiamiento en materia de manejo de recursos hídricos promovidos desde el Estado peruano en las comunidades campesinas de San Andrés de Yanacca y de Llactacunca (Cotabambas, Apurímac).

- 1) Describir los actores estatales que se encuentran involucrados en materia de manejo de recursos hídricos destinados para agua de consumo humano y saneamiento.
- 2) Describir los actores privados que se encuentran involucrados en materia de manejo de recursos hídricos destinados para agua de consumo humano y saneamiento.
- 3) Describir las lógicas estatales propuestas por el Estado en normas y manuales del PNSR sobre el manejo de recursos hídricos destinados para agua de consumo humano y saneamiento en el caso de las organizaciones comunales.

- 4) Describir los mecanismos institucionales de participación, coerción y financiamiento propuestos por el Estado en normas y manuales del PNSR sobre el manejo de recursos hídricos.

OE2: Analizar cómo se configuran las lógicas y los mecanismos institucionales de participación, coerción y financiamiento en materia de manejo de recursos hídricos preexistentes y/o adoptadas en las comunidades campesinas de San Andrés de Yanacca y de Llactacunca (Cotabambas, Apurímac).

- 1) Describir las comunidades campesinas.
- 2) Describir el proceso de implementación de las JASS.
- 3) Analizar las lógicas comunales en materia de manejo de recursos hídricos destinados para agua de consumo humano y saneamiento.

Analizar la configuración de los mecanismos institucionales de participación, coerción y financiamiento en materia de manejo de recursos hídricos destinados para agua de consumo humano y saneamiento.

3.2. Fuentes de Información y Muestra

Las fuentes de información empleadas comprenden dos tipos: primarias y secundarias. Por un lado, las fuentes primarias se constituyen de la siguiente manera: (i) los dirigentes y ex dirigentes de las comunidades campesinas y de las JASS, así como los miembros de las comunidades que hayan participado de manera activa en el proceso de implementación del sistema de saneamiento; (ii) los agentes estatales (locales, regionales y nacionales) que promueven programas de saneamiento rural; y los agentes de organizaciones no gubernamentales que promueven programas de saneamiento en las áreas de estudio. Por otro lado, las fuentes secundarias son, (i) los documentos estatales en materia de demografía, como censos de comunidades campesinas, de servicios públicos; así como normas, directivas y manuales que desarrollan las pautas del Programa Nacional de Saneamiento Rural que expresen

las lógicas del Estado para la promoción, implementación y desarrollo del modelo de gestión comunal de los recursos hídricos en áreas rurales.

Asimismo, se emplearon los perfiles de proyectos disponibles que fueron elaborados por el Estado para la reconstrucción de los procesos de implementación en las comunidades de estudio, utilizados de forma complementaria a las narrativas recogidas a partir de las entrevistas semiestructuradas a profundidad realizadas a través de llamadas telefónicas. También, hemos empleado (ii) los documentos comunales que estén disponible como los estatutos y reglamentos internos de la JASS.

Cuadro 1

Fuentes de información y muestra

		Comunidad Campesina	JASS
Actores	Rol	3 dirigentes/as y/o ex-dirigentes/as p/c CC	
	Agentes estatales (locales, regionales y nacionales)	Al menos 3.	
Documentos	Demográficos y de Saneamiento	Según disponibilidad	
	Comunales		

Elaboración: Propia

3.3. Técnicas de Recojo de Información

a) Las entrevistas semiestructuradas a profundidad. Fueron reiterados intercambios de información, entre el investigador y los interlocutores. Las entrevistas fueron aplicadas con dirigentes comunales, funcionarios públicos y representantes de organizaciones no

gubernamentales. Estas fueron dirigidas a comprender las perspectivas que tienen los informantes respecto de los proceso de implementación de saneamiento en sus propias palabras. Para realizar las entrevistas se empleó una guía de entrevista según el perfil del entrevistado y dividida en ejes temáticos, pero estas guías fueron empleadas únicamente de manera referencial. Debido al contexto de la pandemia del COVID-19, las entrevistas semiestructuradas se realizaron mediante llamadas telefónicas. Esto implicó una coordinación previa de las fechas y horas adecuadas para la realización entrevistas. Por último, en cada entrevista se consultó por la disponibilidad de tiempo previo al inicio de la entrevista y se pauto un tiempo máximo de duración de la misma. Asimismo, se ofreció la posibilidad de fragmentar las entrevistas según el ánimo del interlocutor.

b) Revisión de Documentación. La revisión de documentación se realizó con el objetivo de complementar el análisis del proceso analizado a través de información contenida en diversos documentos institucionales o personales; cotejar la información compartida por los interlocutores a través de las entrevistas semiestructuradas a profundidad e identificar los hitos de implementación de los sistemas de saneamiento.

En esta investigación se emplearon cinco tipos de documentos: comunales (reglamentos y estatutos de las JASS y de la comunidad campesina según su disponibilidad); estatales (demográficos, de registros, los perfiles de proyectos, los manuales empleados a nivel local del PNSR según su disponibilidad); documentos de organizaciones privadas (empresas y ONG's) que implementaron o implementan programas de responsabilidad social empresarial y de desarrollo, documentos periodísticos y bibliografía etnohistórica. Adicionalmente, se revisaron publicaciones que se encuentran disponibles en el gobierno local. Es decir, publicaciones que reseñan las actividades oficiales en materia de saneamiento. Sin embargo, no se pudieron emplear para el análisis de la investigación, debido a su carácter protocolar que no resultó pertinente para la presente investigación.

3.4. Formas de Registro

El registro de información se realizó mediante el cuaderno de campo de manera digital, debido a que en el contexto de pandemia se tuvo disponible de manera permanente un equipo de computación, y mediante grabaciones digitales de audio como un medio de respaldo y complemento de los apuntes de las entrevistas.

Cuadro 2

Técnicas y metas de recojo de información

Entrevista	Semi-estructurada	9 entrevistas
Revisión de archivos	Documentos disponibles	

Elaboración: Propia

3.5. Campo

En la presente investigación, se entiende al “campo” no como algo en sí mismo, ni como algo dado y preexistente. Tampoco, como una cosa, un paisaje, un lugar, previos al quehacer etnográfico, sino un tipo de relación en proceso constante de emergencia, constitución y mediación (Andrade et al., 2017). Es, más que nada, una delimitación metodológica del espacio y el tiempo en que se da un proceso. Para la presente investigación, entonces, se delimito como campo a las comunidades campesinas San Andrés de Yanacca y Llactacunca. Ambas comunidades son parte del Distrito de Tambobamba (3.275 m s. n. m.) que es la capital provincial de Cotabambas y parte de la jurisdicción del Municipio Provincial de Cotabamba-Tambobamba.

El distrito de Tambobamba cuenta con una población de 10, 381 personas según el censo poblacional del 2017 elaborado por el INEI. En el caso específico de las comunidades campesinas de Llactacunca y de la San Andrés de Yanacca cuentan con una población de 62 y 367 personas según el I Censo de Comunidades campesinas del 2017 elaborado por INEI. La comunidad de Llactacunca fue fundada en 1967 a través de la R.S. 238 y la comunidad de San

Andrés de Yanacca fue fundada en 2005 a través de la R.D. N° 081-2005-DRAG/AG. Según la Área Técnica Municipal - ATM de la Municipalidad Provincial Cotabambas Tambobamba, Llaqtacunca conformó su JASS mediante R.Alc.110-011-A-MPCT/RA y San Andrés de Yanacca por su parte con R.Alc.044-2015-A-MPCT/RA.

Esta zona de los andes peruanos cuenta con una historia local particular que la diferencia de otros espacios andinos. Esto implicaría cambios demográficos y de distribución espacial de su población según el contexto sociopolítica y socioeconómica. La etapa colonial que mantuvo la dinámica de las “provincias” pre-incas conformadas por la confluencia del Condesuyo inca y el espacio Puquina pre-inca, pero agregó la identificación de la patria parroquial, el tributo indígena, la articulación de los valles interandinos con circuitos económicos asociados a ciudades mineras controlados por el imperio español y la expansión de las haciendas.

Mientras tanto, la etapa republicana se caracterizó por la articulación con el comercio internacional, la desarticulación de los mercados regionales y el poder político sostenido en poderes regionales ligados en muchos casos con las haciendas y el gamonalismo como sistema económico social. La segunda mitad del siglo XX con el aumento demográfico, dinámicas de concentración urbana y la violencia política. (Vega-Centeno, 2005). Finalmente, se debe añadir como cuarta etapa los inicios del siglo XIX con las dinámicas propiciadas por la inversión de proyectos extractivistas de gran escala y la configuración de la nueva ruralidad (Damonte Valencia & Glave Testino, 2016).

De igual forma, esta provincia ha recibido inversión en materia de saneamiento tanto de actores públicos, como de actores privados. En el caso de actores públicos, ha recibido inversión del Estado peruano, en infraestructura y capacitación de gestión y educación sanitaria. En el caso de actores privados, la ciudadanía que de la provincia ha recibido capacitaciones sobre gestión integral de recurso hídricos por parte de la ONG Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas – CBC en el marco de un proyecto de ordenamiento territorial; y del

consorcio minero MMG Las Bambas a través del Fondo Social Las Bambas (FOSBAM) en materia de re-afianzamiento hídrico e infraestructura de saneamiento.

3.6. Notas de Trabajo de Campo

El trabajo de campo se realizó entre los meses de junio y el setiembre del año 2020. El trabajo de campo consistió, en primer lugar, en la presentación, y la solicitud de permiso y aprobación para la realización del proyecto de investigación por parte de las autoridades locales. Esto se realizó de manera verbal debido a que el contexto de pandemia y la inmovilidad impidió que se realizarán viajes a la localidad de estudio. En segundo lugar, se realizaron las coordinaciones con los informantes claves y los colaboradores para la aplicación de las técnicas de recojo de información mediante el empleo de tecnología de la información y comunicaciones. En tercer lugar, se realizó una modificación de la metodología a emplear para la realización del trabajo de campo; el cual pasó de ser un trabajo de campo presencial a ser un trabajo de campo virtual o a distancia.

Esto implicó la eliminación de la observación participante, la incorporación de la entrevistas vía llamada telefónica y, además, la incorporación del análisis de manuales la revisión de normativa como un medio para entender la propuesta de gestión comunal del Estado peruano. En cuarto lugar, se realizó el piloto y se puso a prueba el funcionamiento de los principales instrumentos de recojo de información pertinentes para la investigación. Finalmente, realizamos el recojo de información mediante la realización de entrevistas a profundidad realizadas por medio de llamadas telefónicas, revisión de archivos disponibles en las páginas web institucionales y a los que se pudo acceder mediante la solicitud de la documentación pertinente tanto a actores estatales como comunales. En el caso de la solicitud de documentación a los actores estatales se realizó mediante solicitudes formales de acceso a la información pública por medios digitales. La solicitud de documentación a los actores comunales se realizó durante las entrevistas a profundidad por medio de aplicaciones de

mensajería instantánea. Adicionalmente, la documentación de programas de responsabilidad social empresarial o programas de desarrollo empleados son los que se encuentran disponibles en internet que exponen las actividades o acciones realizadas por parte de las organizaciones del sector privado.

El trabajo de campo dio como resultado 16 horas y 6 minutos de audio acumulados de un total de 26 entrevistas realizadas a 16 actores claves para la investigación. Cabe señalar, que como se indicó en la metodología, algunas entrevistas han sido fraccionadas debido a la disponibilidad del entrevistado. Adicionalmente, se pudieron revisar cuatro documentos de los archivos comunales recopilados mediante fotografías realizadas por los actores clave, y cuatro fichas de registro correspondientes a los mismos. Los documentos de archivos comunales recopilados mediante fotografías realizadas por los actores clave son los estatutos de la JASS de ambas comunidades, el reglamento de la JASS y el POA de la JASS de San Andrés de Yanacca. Lamentablemente, no se pudo realizar la revisión de documentos de las comunidades campesinas como las actas de asambleas, o los padrones de las comunidades campesinas. Asimismo, hemos revisado de manera sistemática las principales normas del estado en materia de gestión integral de los recursos hídricos, y dos documentos de reporte del gobierno local.

Entre los documentos de las organizaciones locales de saneamiento se pudo revisar el Estatuto y el Reglamento de las JASS de las comunidades campesinas de estudio. Entre las normas legales del Estado se revisó (1) la Ley N° 26338 - Ley General de Servicios de Saneamiento; (2) el Texto Único Ordenado del reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA y modificaciones posteriores; (3) la Ley 29338 - Reglamento de La Ley de Recursos Hídricos; (4) Decreto Supremo N° 018-2017-Vivienda, 2017 - Decreto Supremo Que Aprueba el Plan Nacional de Saneamiento; (5) Resolución Ministerial N° 108-2011-VIVIENDA - Lineamientos para la formulación de programas o proyectos de agua y saneamiento para los centros poblados del ámbito rural y sus

modificatorias; (6) el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280; (7) el Texto Único Ordenado (TUO) del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280; (8) el Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA - Decreto Supremo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento; (9) Resolución Ministerial N° 207-2010 VIVIENDA - Aprueban los "Lineamiento para la Regulación de los Servicios de Saneamiento en los Centros Poblados del Ámbito Rural", la "Guía para la Elaboración del Plan Operativo Anual y Presupuesto Anual", y el "Procedimiento para el Cálculo de la Cuota Familiar"; y (10) Resolución Ministerial N° 365-2014-Vivienda Aprobar el Modelo de Acta de Constitución de la Organización Comunal que brinda servicios de saneamiento en los Centros Poblados Rurales, el cual en Anexo forma parte integrante de la presente resolución.

Adicionalmente, se revisaron la Ficha de reporte del gobierno local - ATM a la SUNASS del segundo semestre de 2019 y del primer semestre del 2020. A falta de la posibilidad de revisar los documentos de capacitación empleados se revisó el (1) Manual de capacitación a JASS. Zona Alto Andina N° 1 Conozcamos el Estatuto y Reglamento para la Gestión y los Servicio Básico de nuestra Comunidad elaborado por el Programa Saneamiento Ambiental Básico en la Sierra Sur (SANBASUR) y la Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Gobierno Regional Cusco, (2) y el Manual de Organización y Gestión de las JASS elaborado por la Asociación SER en el año 2005.

También, se consultó la (3) Guía para la gestión de las juntas administradoras de servicios de saneamiento elaborado por la Universidad de Piura – UDEP mediante su Departamento de proyectos en el 2011, y (4) el Manual Operación y Mantenimiento del Sistema de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales JASS elaborado en el 2016 por el Programa Nacional de Saneamiento Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Servicios de Agua y Saneamiento en Perú – PROCOES. Estos documentos fueron tomados en cuenta en la medida que esboza la propuesta

estatal para las organizaciones comunales encargadas de la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de agua. También pudimos acceder a la revisión de manuales de capacitaciones elaborados por el PNSR en el que se presentan los enfoques comunicación. Específicamente, se revisaron los manuales elaborados para los gobiernos locales y su trabajo con las organizaciones comunales. Esto se detalla a continuación en el cuadro de síntesis de la información recogida en el trabajo de campo (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3

Síntesis de información recogida en el trabajo campo

Técnica	Fuente	Producto
Entrevistas telefónicas	Comunidades Campesinas Funcionarios del Estado Trabajadores de ONG	16 Horas y 6 minutos de audio
Revisión documental	Comunidades Campesinas	3 Documentos (Estatuto y Reglamento)
Revisión documental	Estado	10 Normas legales
Revisión documental	Estado	Perfiles de proyecto los proyectos de las comunidades de estudio
Revisión documental	Estado	2 Ficha de reporte del gobierno local - ATM a la SUNASS
Revisión documental	Estado	4 Manuales de Capacitación de las JASS

Elaboración: Propia

Durante las entrevistas a profundidad realizadas por teléfono se pudieron notar algunas de las limitaciones. La principal limitante que conlleva la diferencia cultural que se expresa a través del idioma. Esta dificultad estuvo presente sobre todo con adultos mayores monolingües. Buscamos sobrellevar esa limitante con interlocutores bilingües que acompañaran las conversaciones, recordando, por supuesto, la necesidad del distanciamiento social, el equipo de protección personal y el uso de altavoz durante la entrevista.

Asimismo, algo que se ha presentado como una limitante del tipo de herramientas de recojo de información es la respuesta concreta o concisa expuesta por el interlocutor. Consideramos que esto se debe a que el medio de comunicación telefónica puede generar una distancia entre los participantes y el investigador; sin embargo, esto se va solucionando mediante la prácticas y nuevas entrevistas que ayudan a complementar la información obtenida. Existió, además, una limitante insalvable para realizar una entrevista a una mujer que había conformado parte del consejo directivo de una organización comunal, debido a que el cónyuge de esta se oponía de manera absoluta a las interacciones con hombres en general.

En términos de logística, las entrevistas telefónicas implicaron una mayor demanda de tiempo de los entrevistados a comparación de las entrevistas en un contexto de trabajo de campo presencial, ya que no se podía acompañar las actividades cotidianas de carácter principal del entrevistado. De igual modo, la puesta en práctica implicó un mayor desgaste de la temática debido a que se podía conversar únicamente en tiempos de descanso de los interlocutores. Por suerte, no se dieron casos de hostilidad. Debido a estas dificultades las entrevistas fueron programadas en un horario y en una duración de conveniencia para los interlocutores.

Cuando se iniciaron las medidas de reactivación de las actividades económicas para el manejo de la pandemia COVID 19 que inició en marzo de 2020, las entrevistas y coordinaciones con los funcionarios públicos o agentes del estado tuvo una fuerte reducción de la disponibilidad de tiempo para realizar entrevistas. No está de más señalar que como la literatura reseñada en la sección metodológica, las entrevistas telefónicas requieren de esfuerzo físico, mental y emocional similar que las entrevistas personales, aunque no idéntico. Quizás una de las mayores dificultades es mantener la atención durante las entrevistas.

Una gran limitante de la realización de trabajo de campo mediante el empleo de técnicas y herramientas de tecnologías de telecomunicación y de la información tienen como una gran

limitante la brecha socioeconómica y de infraestructura² en las áreas rurales que tiene como consecuencia un limitado acceso a los equipos de telefonía móvil inteligente y a la señal telefónica y de internet, así como al manejo de los equipos y las herramientas que incorporan como la mensajería instantánea.

Las fotografías de la documentación de las organizaciones locales de saneamiento han requerido de una mayor insistencia para su obtención de las llamadas telefónicas. Esto se debió a la necesidad de realizar una revisión de archivos, lo que implicaba una actividad adicional a las labores usuales de los actores involucrados. Las fotografías de la documentación de las organizaciones comunales como los libros de actas de asambleas o estatutos no se han podido obtener. Debido a las dificultades se priorizó la obtención de los documentos de la organización comunal de gestión de agua y saneamiento.

La documentación estatal también fue de difícil acceso. En primer lugar, la información de uno de los proyectos se encuentra en el archivo general del sector, y la información del otro se encuentra en el gobierno local. En segundo lugar, la información no se encuentra en un archivo digital de manera íntegra, sino que se cuentan con una digitalización parcial. En tercer lugar, se pudo acceder a información básica de los proyectos mediante los sistemas de seguimiento del sistema nacional de inversión pública. Esto se pudo lograr gracias al apoyo del personal de archivo tanto del PNSR, como del gobierno local. Sin embargo, la información es disímil en ambos casos. La disponibilidad de información ha configurado una limitante para la comparación propuesta inicialmente para la presente investigación.

Nuestra investigación contempla la interacción del investigador con individuos en tanto su calidad de sujetos de estudio y sujetos de derecho. Si bien debido al contexto la interacción

² Según la ENAPRES, para el 2019, en el área rural, el uso del servicio de internet por la población de 12 y más años de edad se encuentra en 26,3%, y el uso del servicio de telefonía (Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, 2020).

fue mediada por tecnología de la información y de comunicación a distancia, esto no reduce la responsabilidad. El respeto por las personas fue reconocido ya que se pidió autorización previamente a su inicio con las autoridades locales. Además, porque las entrevistas que contempla esta investigación fueron invitaciones a las cuales los interlocutores se pudieron negar e incluso cancelar o interrumpir en cuanto el o la entrevistado lo desee. También, debido a que se informó de materia reiterada durante las entrevistas el motivo de estas y el fin de la investigación a cada interlocutora o interlocutor. Respecto a la búsqueda de minimizar el daño a los entrevistados y maximizar sus beneficios, como toda investigación esto considera un uso del tiempo del entrevistado, por lo que se agradecerá mediante la devolución de resultados una vez finalizado la investigación, y el mantenimiento del anonimato de la identidad de los interlocutores entrevistados.

4. El Estado Peruano y el Plan de Saneamiento Rural - PNSR

En la presente sección desarrollaremos quiénes son los actores que participan y qué funciones cumplen en la implementación del PNSR según las normas legales vigentes. En segundo lugar, presentaremos como se configuran las lógicas estatales, y, en la tercera y última sección, se hará descripción de los mecanismos de manejo del agua propuestos desde el Plan Nacional de Saneamiento Rural.

4.1. Los Actores Públicos y Privados Involucrados en Materia de Saneamiento

La promoción y gestión del servicio de agua potable y saneamiento para hogares en el Perú se distingue por un tipo de zonificación según la cantidad de ciudadanos -a quiénes denomina usuarios- a los que busca brindar el servicio. En ese sentido, se distingue entre las áreas urbanas (más de 15 mil usuarios), pequeñas ciudades (entre 2, 001 y 15 mil usuarios), y las áreas rurales (menos de 2 mil usuarios)³. Las dos primeras áreas se gestionan a través del

³ Esto se especifica en el artículo N° 164 del Texto Único Ordenado (TUO) del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de

Plan Nacional de Saneamiento Urbano – PNSU, y la tercera se gestiona mediante el Plan Nacional de Saneamiento Rural – PNSR, o el Programa presupuestal 083, que tiene como fin brindar servicios de agua potable y saneamiento para hogares rurales.

La implementación del Programa Nacional de Saneamiento Rural – PNSR configura un marco institucional compuesto por un entramado de actores y sus respectivas funciones en los distintos niveles del Estado peruano: nacional, regional y local (*RM N° 165-2016-VIVIENDA*, 2016; Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021. Decreto Supremo N° 018-2017-Vivienda, 2017). Pero, también se vinculan de distintas maneras actores privados, aunque no suele haber una articulación de lo público y privado en el marco del PNSR. Presentamos, además, una síntesis las funciones asignadas por la normatividad vigente para los diversos actores involucrados según su nivel en la jerarquía de la organización estatal en el sector de saneamiento con énfasis en el ámbito rural del territorio y el proceso de implementación de la propuesta de gestión comunal del agua para consumo humano y saneamiento, sin que esto implique el agotamiento de las funciones de los actores en otras metas de la Política Nacional de Saneamiento o del Plan Nacional de Saneamiento.

A nivel nacional⁴, se señala al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS como ente rector del sector saneamiento, a la SUNASS como responsable de la regulación, supervisión y fiscalización, y al Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR como responsable de la formulación y ejecución, así como de diseñar y actualizar la

Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA. El TUO fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA. Recuperado en: <https://bit.ly/2YKtmIq>

⁴ El Ministerio de Salud – MINSa, la Dirección Regional de Salud – DIRESA y sus representantes a escala local, como las postas médicas, también participan en la gestión del saneamiento debido a que es la entidad se encarga de generar la normativa y de realizar el control de calidad del servicio de agua potable y saneamiento como se presenta en sus normas sectoriales (*DS N° 031-2010-SA. Reglamento de la Calidad del Agua para Consumo Humano*, 2010; *Directiva Sanitaria N° 58-MINSA-DIGESA-2014. Directiva para formulación, aprobación y aplicación del plan de control de calidad (PCC) por los proveedores de Agua para Consumo Humano*, 2014). En los casos de las comunidades campesinas estudiadas la responsabilidad del sector salud recae en el Hospital de Tambobamba, y la red de salud que se configura a partir de esta entidad. Aunque esto no deslinda a la entidad proveedora del servicio de la obligación de ejercer permanente control y garantía de la calidad como indican los art. 12 y 13 de la Ley General de Servicios de Saneamiento (Ley N° 26338), sus modificatorias (Decreto Supremo N° 016-2015-VIVIENDA y Decreto Legislativo N° 1240. Sin embargo, para el propósito de esta investigación no se profundizará en el tema de la evaluación de calidad.

metodología, contenidos y planes de capacitación para los funcionarios y personal de los Gobiernos Regionales - GR y de los Gobiernos Locales - GL. Además, tienen que supervisar selectivamente las capacitaciones brindadas por los GR a los GL, y de los GL a los pobladores, y, también, los sistemas de agua y saneamiento. A nivel regional, participan los GR mediante la Dirección o Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Estas entidades públicas tienen como función el adaptar y distribuir manuales, guías y fichas de evaluación de las capacitaciones para los funcionarios de los GL de su jurisdicción.

A nivel local, participan los GL mediante las Áreas Técnicas Municipales – ATM. Estas entidades tienen como función el capacitar a los operadores y usuarios de acuerdo a la metodología y contenidos propuestos por el MVCS – PNSR. Asimismo, supervisar el servicio; registrar el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio; y remitir informes de cumplimiento de metas de las actividades vinculadas al objetivo específico Atender a la población sin acceso a los servicios, y de manera prioritaria a la de escasos recursos, y el Programa de Incentivos a la Mejora de la gestión municipal promovido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En el área rural, la complejidad aumenta debido a la dispersión de las poblaciones, las condiciones geográficas que reducen la accesibilidad a las localidades donde se encuentran los y las ciudadanas beneficiarias, y las limitaciones operativas que tienen, sobre todo, los gobiernos locales y, específicamente, sus áreas técnicas responsables de la promoción del modelo saneamiento, pero también debido a que se suma al entramado de actores mencionados líneas arriba a los operadores comunales. Estos últimos son los encargados de operar y mantener los sistemas, así como participar en las capacitaciones y brindar las facilidades para las acciones de seguimiento y evaluación del servicio. A través del Reglamento del Decreto Legislativo N°

1280⁵ se señala sobre las Organizaciones Comunales *que* “son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro que se constituyen con el objeto de administrar, operar y mantener los servicios de saneamiento en uno o más centros poblados del ámbito rural”⁶.

A esto la norma añade que pueden adoptar diversas formas asociativas para la gestión del agua: “Junta Administradora de Servicios de Saneamiento, Asociación, Comité, Cooperativa, Junta de Vecinos u otra modalidad elegida voluntariamente por la comunidad, de acuerdo con el presente Reglamento y las normas sectoriales”. Las organizaciones comunales para el manejo de los recursos hídricos cuentan con cuatro funciones principales que son las de gestionar los servicios de agua y saneamiento; realizar la operación y mantenimiento del sistema; recaudar la cuota familiar; educar a las familias usuarias para valorar y cuidar los sistemas de agua potable y saneamiento⁷.

También participa la Autoridad Nacional del Agua - ANA. Esta entidad, adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI⁸, tiene como funciones administrar y vigilar las fuentes naturales de agua; autorizar volúmenes de agua que utilizan y/o distribuyen los prestadores de servicios de agua (EPS y Juntas de regantes); evaluar instrumentos ambientales; otorgar derechos de uso de agua, autorizaciones de vertimiento y reúso de agua residual tratada; autorizar obras en fuentes naturales de agua; y conducir el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos como ente rector y máxima autoridad técnica normativa según la Ley N°

⁵ El Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA fue modificado recientemente por el sector mediante la publicación del Decreto Supremo N° 008-2020-VIVIENDA.

⁶ El Decreto Legislativo N° 1280 en su numeral 14.3 del DL 1280 y el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, además señala en sus artículos numeral 110.1, 110.2 que las “se constituyen sin fines de lucro y adquieren capacidad y personería jurídica de derecho privado, exclusivamente para la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural a partir de la autorización y registro de la municipalidad competente”.

⁷ La propuesta normativa del Estado peruano señala que las organizaciones comunales pueden ser de diversa índole, como se señala en el DL 1280, en la práctica el desarrollo de la normatividad en los programas y proyecto ha limitado a las organizaciones comunales al modelo de la JASS. Es así como, los manuales y los procedimientos administrativos desarrollan únicamente el modelo de la JASS. Esto es reafirmado a nivel local como se puede apreciar en la siguiente declaración dada por un funcionario de la municipalidad: “Nosotros manejamos un solo modelo, no manejamos varios modelos” (Entrevista a funcionario ATM-SABA, 04 de mayo de 2020).

29338 - Ley de Recursos Hídricos (Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, Ley 29338., 2010).

Para el propósito de la presente investigación la función que más destaca es proporcionar la licencia para el agua de consumo poblacional o doméstico, que en el caso del ámbito rural sus costos han sido subvencionados mediante el Programa de Formalización de Derechos de Uso de Agua - FODUA. Recientemente, a partir de modificaciones en la normatividad, se ha incorporado como un actor en el ámbito rural a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS. Esta entidad, adscrita a la PCM, tiene funciones normativas; reguladoras; supervisoras; fiscalizadoras y sancionadoras; de solución de controversias y reclamos, respecto al mercado de saneamiento (Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021. Decreto Supremo N° 018-2017-Vivienda, 2017).

En el caso del ámbito rural, las funciones a realizar son las de fiscalización de las organizaciones comunales como prestadoras mayoritarias del servicio de saneamiento (*Resolución 023-2020-SUNASS-CD. Aprueban el “Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento brindados por Organizaciones Comunales”*., 2020), y la regulación de la calidad de servicios de las organizaciones comunales, en el que se hace un fuerte énfasis en la adecuada recaudación de la cuota familiar (*Resolución 015-2020-SUNASS-CD. Aprueban el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento brindados por Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural.*, 2020).

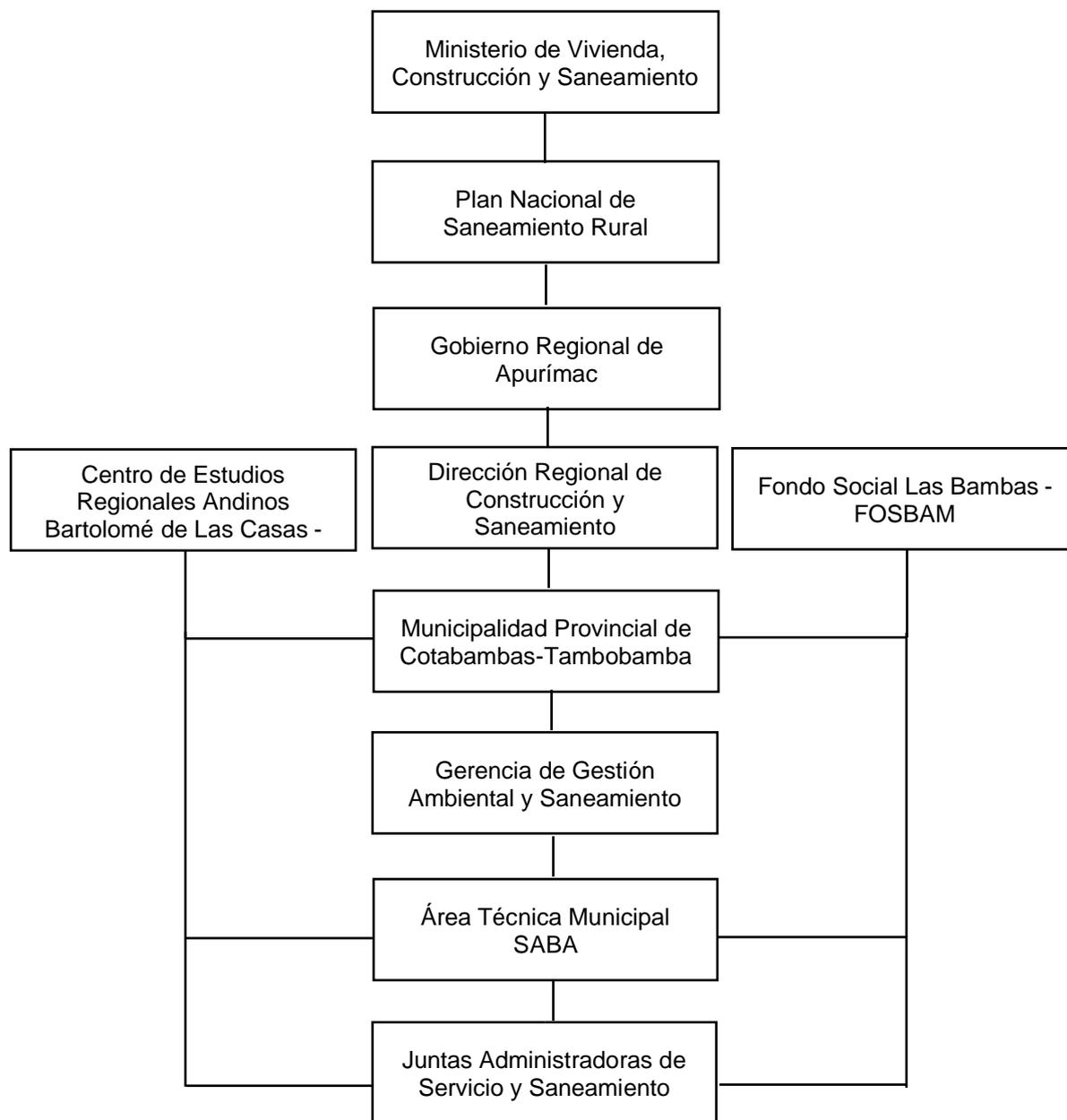
En la localidad del distrito de Tambobamba, provincia de Cotabambas, región Apurímac, el aparato estatal destinado a la promoción y gestión del saneamiento rural es de reciente creación. Por un lado, la Unidad de Gestión Municipal de Saneamiento fue instituida entre los años 2011-2012; y, por otro lado, el área técnica municipal – ATM⁹, encargada de

⁹ En el caso de la localidad se le denominó oficialmente como Área Técnica Municipal de Saneamiento Básico (ATM – SABA).

capacitar a los operadores y usuarios en el ámbito rural, fue creada oficialmente en 2015 (Entrevista a funcionario de ATM-SABA, 24 de abril de 2020). Esta fue creada como una secretaria técnica adscrita a la Gerencia de Gestión Ambiental y Saneamiento de la Municipalidad Provincial de Cotabambas-Tambobamba en cumplimiento de la Meta 11 del Plan de Incentivos. Según los funcionarios locales, la inclusión de nuevos actores de distintos sectores, a través de sus oficinas desconcertadas, pone como reto el que la ciudadanía local les conozca, el que los funcionarios conozcan las dinámicas locales y el coordinar entre las diversas entidades para lograr los objetivos comunes (Entrevista a funcionario de ATM-SABA, 24 de abril de 2020; Entrevista a funcionario SUNASS, 22 de junio de 2020).

Esquema 1

Los actores públicos y privados involucrados en materia de saneamiento



Elaboración Propia. Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2017), Trabajo de campo (2020)

Además, de los actores estatales se involucraron actores privados sin fines de lucro y con fines de lucro. Por un lado, están las organizaciones no gubernamentales que realizan proyectos de desarrollo y fortalecimiento organizacional de las organizaciones comunales. Este es el caso Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas – CBC, quienes entre los años 2009 y 2010, en ejecución de un proyecto de ordenamiento territorial y mediante

un convenio con el gobierno local realizó un programa de 12 módulos que tuvieron como ejes temáticos de saneamiento y liderazgo comunal (Entrevista a Ex trabajador de ONG CBC, 01 de abril de 2020). Este proyecto se desarrolló en base a la experiencia previa del Proyecto de Saneamiento Ambiental Básico en la Sierra Sur- SAMSABUR, el cual fue ejecutado desde 1996 en el ámbito de la región Cusco con apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

En este proyecto se puso como requisito que los participantes que representarán a la municipalidad local debían ser trabajadores de planta o con una estabilidad laboral con el fin que las capacitaciones tengan un impacto en la jurisdicción de la municipalidad. En base a eso participaron dos trabajadores del gobierno local de los cuales uno continúa como funcionario en materia de saneamiento. Los módulos en temas de saneamiento buscaron promover la figura de las JASS y el manejo integral de los recursos hídricos (Entrevista a funcionario de ATM-SABA, 24 de abril de 2020). Sin embargo, no hubo articulación a nivel de planificación del proyecto que pueda permitir el logro de objetivos en común a partir de la realización de actividades en conjunto, sino que las coordinaciones de actividades en conjunto se dieron sobre la marcha en el proceso de la implementación, específicamente, para la protección de las fuentes de agua con la siembra de plantas nativas en las cabeceras de las fuentes de agua.

Por otro lado, están las empresas privadas que desarrollan programas de responsabilidad social empresarial. El proyecto minero Las Bambas, a través del extinto Fondo Social Las Bambas – FOSBAM, ha reportado una inversión comprometida de S/. 55 543 779.44 en materia de Agua y Saneamiento, lo cual equivale al 38% de su presupuesto (Ministerio de Energía y Minas - MINEM, 2019) y que se encuentra distribuido entre los proyectos realizados en los distritos de Progreso, Grau y Tambobamba, Cotabamba, y además de la materia de saneamiento también se ejecutaron proyectos de riego. Las obras de infraestructura de saneamiento se concentraron en las comunidades que forman parte de su área de influencia directa reportadas

en el Estudio de Impacto Ambiental: Pumamamarca, Choquecca Antio y Antuyo (Ver Tabla 1) (Fondo Social Las Bambas - FOSBAM, 2016), así como capacitación en materia de manejo municipal a autoridades y representantes de sociedad civil (Fondo Social Las Bambas - FOSBAM, 2015).

Según reportan en la nota de prensa “[e]ntre los temas desarrollados en los talleres se encuentran la Normatividad en agua y saneamiento, el gobierno local y el Área Técnica Municipal, el rol de los actores locales en agua y saneamiento y la gestión comunal en agua y saneamiento.” Estas actividades no fueron programadas ni coordinadas con el Área Técnica Municipal de la Municipalidad Provincial de Cotabambas-Tambobamba en un plan de trabajo multianual más estructurado según relata el funcionario de dicha entidad (Entrevista a funcionario de ATM-SABA, 24 de abril de 2020; Entrevista a promotor ONG, 4 de mayo de 2020). Tampoco contaron con un gran énfasis en el componente social en materia de educación sanitaria y gestión de infraestructura de agua y saneamiento que permitieran el cambio de hábitos que propone el PNSR (Entrevista a Ex trabajador de ONG CBC, 01 de abril de 2020).

Tabla 1
Obras en material de agua y saneamiento ejecutados por FOSBAM

Proyecto	Lugar de Ejecución	Beneficiarios	Monto de Inversión
Gestión y Producción de Sistema de Riego en la Comunidad Campesina de Choaquere	Distrito de Challhuahuacho, Provincia de Cotabambas.	60 familias.	S/. 796.541,20
Sistema de Riego por Aspersión en la Comunidad Campesina de Chuicuni	Distrito de Challhuahuacho, Provincia de Cotabambas.	41 familias.	S/. 521.821,02
Sistema de Riego por Aspersión en la Comunidad Campesina Manuel Seoane.	Distrito de Challhuahuacho, Provincia de Cotabambas.	43 familias.	S/. 333.693,48
Sistema de Riego por Aspersión en la Comunidad Campesina de Queuña	Distrito de Challhuahuacho, Provincia de Cotabambas.	73 familias.	S/. 768.406,60

Mejoramiento y Ampliación del Saneamiento Básico Integral en la Comunidad Campesina de Ccasa	Distrito de Challhuahuacho, Provincia de Cotabambas.	75 familias.	S/. 660.731,24
Construcción y Mejoramiento del Sistema de Saneamiento Básico Integral en la Comunidad Campesina de Chila	Distrito de Challhuahuacho, Provincia de Cotabambas.	133 familias.	S/. 353.994,90
Construcción Saneamiento Básico Integral en la Comunidad Campesina de Choqueca - Antio	Distrito de Tambobamba, Provincia de Cotabambas.	90 familias.	S/. 796.541,20
Construcción del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Centro Poblado de Pumamarca	Distrito de Tambobamba, Provincia de Cotabambas.	254 familias.	S/. 2.637.052,60
Mejoramiento y Ampliación del Saneamiento Básico Integral de la Comunidad Campesina de Quehuira	Distrito de Challhuahuacho, Provincia de Cotabambas.	85 familias.	S/. 322.415,19

Elaboración propia. Fuente: www.fosbam.com

4.2. Las Lógicas Estatales en Materia de Manejo de Recursos Hídricos

En la presente sección abordaremos la configuración de la lógica estatal del PNSR desde las normas y los manuales oficiales del Estado peruano, pero también desde la perspectiva y práctica de los funcionarios implicados en la implementación del programa. Esto permite caracterizar cuáles son las lógicas principales y la forma en que pautan y afectan a la implementación de la política pública según la data recaba en el trabajo de campo.

El Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR del Estado peruano, como parte de la Política¹⁰ y del Plan Nacional de Saneamiento, que tiene como objetivo principal el

¹⁰ Según las normas marco del sector de saneamiento, el objetivo principal de la Política Nacional de Saneamiento es: “Alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad a los servicios de saneamiento”. Y esto se desarrolla en seis ejes de política, u objetivos específicos que son: 1) atender a la población sin acceso a los servicios y de manera prioritaria a la de escasos recursos; 2) garantizar la generación de recursos económicos y su uso eficiente por parte de los prestadores; 3) desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores; 4) desarrollar proyectos de saneamiento sostenibles, con eficiencia técnica, administrativa, económica y financiera; 5) consolidar el rol rector del MVCS y fortalecer la articulación con los actores involucrados en el sector saneamiento; 6) desarrollar una cultura ciudadana de valoración de los servicios de saneamiento. Estos ejes son los que, según la normativa, “permitirán desarrollar las actividades de los actores involucrados y facilitará la medición de los avances a través de los indicadores respectivos” (*Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA.- Política Nacional de Saneamiento*, 2017).

“suficiente acceso de la población rural a los servicios de agua y saneamiento de calidad y sostenibles” (*Programa presupuestal 0083. Programa Nacional de Saneamiento Rural, s/f*), ha configurado mediante normas, directivas y manuales una lógica estatal para el manejo de los recursos hídricos en el ámbito rural.

Sin embargo, dicha lógica estatal no solo se constituye por las normas oficiales publicadas, sino también por las lógicas de los diversos actores involucrados en el proceso de implementación que lo convierten en realidad a través del desarrollo de actividades de los programas y proyectos. Entre estos actores se encuentran, por ejemplo, los funcionarios públicos municipales que fungen de promotores locales del PNSR o los consultores que conforman parte de los equipos de las contratistas que implementan las obras de infraestructura física y dan las capacitaciones para el manejo y mantenimiento de la infraestructura y la gestión adecuada de la organización comunal, y también de sensibilización y la necesidad de cambios de hábitos en materia de acceso y consumo de agua potable.

Estos actores tienen estrategias y prácticas asociadas al cumplimiento de metas de los proyectos en plazos temporales y cantidades que se contraponen a la lógica de cambio de hábitos a largo plazo que busca asumir el PNSR que detallaremos a continuación. La lógica estatal que sirve como marco de acción para las políticas públicas, programas y proyectos de manejo de agua para consumo humano y saneamiento está sustentada en cuatro enfoques principales que son presentados como transversales al proceso de implementación del PNSR (C. y S.-M. Ministerio de Vivienda, 2017c, 2017b).

En primer lugar, el enfoque de género en desarrollo tiene como fin integrar las diferentes necesidades, responsabilidades y preocupaciones de mujeres y hombres. Este enfoque se aplica en la política del sector a través de cuatro variables: la participación de hombres y mujeres en las actividades; procesos de capacitación en igualdad; la definición de opciones técnicas y niveles de servicio que consideran demandas de mujeres y hombres; y la toma de las decisiones

intereses basadas en los intereses de mujeres y hombres. Las normas en las que se desarrolla la participación de la mujer, como se indica en la Resolución de Superintendencia 643-99-SUNASS, solo se exige como cuota obligatoria de participación en la gestión la presencia de una mujer entre los cargos del Consejo Directivo de la JASS. Concretamente, se exige que un miembro del consejo directivo sea mujer.

En segundo lugar, el enfoque de GIRH¹¹ que tiene el énfasis en el desarrollo y manejo coordinado de los recursos relacionados al agua. Este enfoque se propone ser aplicado con una planificación que considere a todos los usuarios, la distribución espacial y niveles de gestión en las cuencas; la formalización del acceso; la participación efectiva de la mujer en el abastecimiento, gestión y protección del agua; inventariado de las fuentes; planes de protección y control de calidad; y la promoción del uso eficiente y reducción del desperdicio. Luego, como tercer, el enfoque de interculturalidad que plantea el reconocimiento de la diversidad cultural. Para cubrir este enfoque, se propone intervenir con personal especializado en asuntos de interculturalidad; proceso de capacitación en lenguas originarias; el abordaje del modelo de gestión abordado mediante diálogo intercultural; y la elaboración de materiales en respetando las expresiones culturales.

Aunque en la práctica se ha reducido a la transmisión del modelo de gestión del servicio de agua y saneamiento potable y de los conocimientos básicos del manejo, mantenimiento y gestión de la infraestructura de agua para consumo humano y saneamiento de manera oral en lenguas originarias, sin incluir la adaptación a los contextos y prácticas locales que pongan en valor los saberes locales, ni un cambio de hábitos de consumo y manejo de recursos hídricos por etapas según los se entiende este proceso en los manuales del PNSR (C. y S.-M. Ministerio

¹¹ La propuesta Gestión Integrada de los Recursos Hídricos GIRH implica que las gestiones de los recursos hídricos toman como principios la esencialidad vital del agua; el enfoque participativo involucrando a usuarios, planificadores y realizadores de política a todo nivel; la centralidad del rol de las mujeres en la provisión, el manejo y la protección del agua; y entiende al agua como un bien económico. Estos principios provienen de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente (CIAMA) de 1992 en Dublín (Irlanda).

de Vivienda, 2017c, p. 28). Finalmente, en cuarto lugar, el enfoque de derecho humano al agua y al saneamiento que plantea una disposición accesible y asequible de agua suficiente, saludable y aceptable. Este brinda parámetros para el acceso al agua en condiciones regulares una cantidad entre 50 y 100; y en condiciones de crisis entre 20 y 25 al día por persona (C. y S.-M. Ministerio de Vivienda, 2017a, pp. 19–21).

Adicionalmente, en los manuales de capacitación a los gobiernos locales se enfatiza que las capacitaciones tienen por objetivo a la población adulta, sin una metodología con distinción etaria, y señala la necesidad de trabajar el fortalecimiento de competencias, que se presenta como un proceso permanente y continuo de un conjunto de capacidades cognoscitivas, procedimentales y actitudinales que podrían llevar a un aprendizaje que mediante un carácter dinámico, vivencial y significativo complementa los aprendizajes previos; la prestación de servicios de saneamiento, es el conjunto de acciones y/o actividades que permiten a la población rural acceder al servicio de agua y saneamiento “con un enfoque empresarial” que permita la sostenibilidad económica mediante el financiamiento de la organización comunal a través de la cuota familiar; y la comunicación para el cambio, definido en etapas entre las que se pasa de la inconciencia, por el involucramiento, el convencimiento, el ensayo de nuevas prácticas y el mantenimiento mediante la repetición periódica de las nuevas prácticas (C. y S.-M. Ministerio de Vivienda, 2017b, pp. 25–28).

Estos conceptos también son incluidos como parte del marco de acción del PNSR y configuran la lógica estatal. Sin embargo, en estos manuales también se enfatiza el “enfoque empresarial” del servicio de agua y saneamiento para la implementación del modelo de gestión comunal del agua y saneamiento. Es decir, se resalta la necesidad de la recaudación y se condiciona la prestación de servicio de agua y saneamiento al cumplimiento del pago de las cuotas familiares para el financiamiento, gestión y mantenimiento del servicio de agua potable y saneamiento en el contexto rural. Dicha situación va en desmedro del proceso de

fortalecimiento de competencias señalado como clave para el cambio de hábitos que conlleva la gestión adecuada de los sistemas de saneamiento. Esto se condice con lo señalado en el enfoque de GIRH en el que se destaca “el uso eficiente de los recursos”, pero también en saber la forma en que se están desarrollando programas específicos para la adecuada recaudación de la cuota familiar, y no el resto de competencias que se pretenden desarrollar con el modelo de las JASS (*Resolución 015-2020-SUNASS-CD. Aprueban el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento brindados por Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural.*, 2020).

Asimismo, este énfasis, es graficado por algunas expresiones de los promotores locales al señalar que la “cuota familiar es el embudo para la autosostenibilidad de las JASS, debido a la alta morosidad” (Entrevista a funcionario ATM-SABA, 01 de mayo de 2020). “Puede que el agua sea gratis, pero el servicio [brindado por el prestador u organización comunal] nunca va a ser gratis” (Entrevista a funcionario ATM-SABA, 01 de mayo de 2020). La situación se gráfica, además, en el hecho de que los programas dispuestos hace énfasis en la capacitación en los temas económicos de la gestión de la organización comunal.

Este marco de acción propuesto se ve condicionado por la estrategia del Estado de desarrollar las políticas públicas a partir del cumplimiento de metas a corto plazo que los funcionarios deben cumplir como productos, asimismo los proyectos de saneamiento están asociados con presupuestos estratégicos estatales y programas de incentivos económicos que condicionan las gestiones, prioridades y los recursos para continuidad o expansión del programa (Entrevista a funcionario de ATM-SABA, 24 de abril de 2020). Este condicionamiento configura la práctica que predomina al momento de definir el actuar de los funcionarios públicos de agua y saneamiento. Según relatan los entrevistados en el caso de estudio, esta situación implicó que en el inicio de la promoción del Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR se priorizó el alcanzar una amplia cobertura física y formal, más que la sostenibilidad

a largo plazo en desmedro del trabajo de sensibilización y concientización (C. y S.-M. Ministerio de Vivienda, 2011).

Es decir, se priorizó la construcción de infraestructura física, y la constitución legal de organizaciones comunales y la suscripción de documentos de gestión que serán detallados en la siguiente sección, antes que el desarrollo de actividades de capacitación y sensibilización con metodologías que entiendan el proceso extenso y constante que conlleva la búsqueda de cambio de hábitos lo que conlleva que las obras ejecutadas no siempre sean implementadas de la mejor manera. Las organizaciones comunales para el manejo de agua y saneamiento sean constituidas legalmente, pero con la falta de una adecuada transmisión del modelo de gestión que les habiliten a dar sostenibilidad a los sistemas de agua y saneamiento.

Las obras de infraestructura y las primeras JASS en la provincia datan de inicios de los años 2000 y fue implementada por programas desde el gobierno central, a través de programas especiales como PROCOES¹², y tuvieron la dificultad de no poder coordinar con el gobierno local y, específicamente, con sus gerencias especializadas o áreas técnicas municipales, que se encontraban aún en formación institucional o constitución legal en los reglamentos de organización y función correspondientes durante la ejecución de las obras e implementación de las JASS (Entrevista a funcionario de ATM-SABA, 24 de abril de 2020). Debido a esto el monitoreo y continuidad de las capacitaciones necesarias para el adecuado funcionamiento de las organizaciones comunales no han podido realizarse desde el gobierno local de la manera

¹² El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha ejecutado el Programa Nacional de Saneamiento Rural – PNSR a través de programas y proyectos, y diversas formas de financiamiento. El PNSR (2012-2016) con recursos ordinarios y contempló como ámbito de ejecución los 24 departamentos del Perú; el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural - PRONASAR (2002-2013) que se ejecutó con recursos de endeudamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y contempló como ámbitos de ejecución los departamentos de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lima, Pasco, Piura, Amazonas, Áncash, Cajamarca, Cusco, Puno, Lambayeque, San Martín e Ica; el Programa de agua potable para la Amazonia Rural que se ejecutó con una operación de endeudamiento del Estado peruano con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), y tuvo como ámbito de ejecución 162 localidades de los departamentos de Amazonas, Loreto y San Martín; y el programa de Mejoramiento y Ampliación de los servicios de agua y saneamiento en Perú –PROCOES (2010-2015) y fondos no reembolsables de la cooperación(C. y S.-M. Ministerio de Vivienda, 2016; *Decreto Supremo N°002-2012-VIVIENDA.- Crean El Programa Nacional De Saneamiento Rural En El Ministerio De Vivienda, Construcción Y Saneamiento Publicado*, 2012).

idónea que estipula la normatividad que sustenta el PNSR. Esto se ha podido constatar en la localidad del ámbito en el que se circunscribe el caso de estudio dónde ya existían sistemas de agua potable y saneamiento, y JASS sin tener el área técnica municipal que brindará las capacitaciones, y el seguimiento y monitoreo correspondiente a las gestiones comunales.

La priorización de la cobertura ha generado que se apliquen los manuales y formatos de gestión sin una adaptación al contexto y dinámica particular de cada grupo de beneficiarios donde promueve el modelo que permita una adecuada capacitación (Entrevista a funcionario de ATM-SABA, 24 de abril de 2020, (C. y S.-M. Ministerio de Vivienda, 2011)). Esto puede conllevar a que se resalte el carácter exógeno de la propuesta de gestión comunal debido a la falta de una adecuada inducción de los beneficiarios. En otras palabras, se puede acentuar la percepción de la implementación de la política pública como ajena y el consecuente rechazo de esta. Antecedentes de estudios sociales que analizan el impacto de transmisión de tecnologías y promoción del desarrollo en el sur andino, destacan la insuficiencia de los procesos de inducción relacionados con estas políticas (Cotler, 1989; Figueroa, 1988, 1989; Kervyn, 1987)¹³.

Como reflexión retrospectiva, se señala que es necesario que se realicen una mayor cantidad capacitaciones en materia de sensibilización y gestión del sistema de saneamiento para que se adopte el modelo de la JASS (Entrevista a funcionario de ATM-SABA, 24 de abril de 2020). Esta reflexión surge a partir de reconocer que los cambios necesarios para mejorar el servicio de agua en las poblaciones rurales requieren de un mayor acompañamiento para que se logre el impacto deseado.

¹³ La literatura académica, en la actualidad, se adicionan a los cuestionamientos el entendimiento unívoco y excluyente del agua como recurso natural y la dinámica de los diversos territorios hidrosociales y sus significados fluidos (Molle, 2008; Ulloa et al., 2020; Verzijl et al., 2019).

4.3. Los Mecanismos Institucionales Formales

La implementación de la Junta de Administración de Servicios de Saneamiento – JASS, que como ya señalamos, entendemos como la combinación de la constitución legal y el proceso de capacitaciones, tiene un procedimiento en el que no solo se busca hacer la transferencia de la infraestructura física y tecnología, sino que se busca sensibilizar a la población sobre la importancia del consumo de agua potable de calidad, así como de los mecanismos institucionales para la gestión de los sistemas de agua para consumo humano y saneamiento a través del componente social de los proyectos ejecutados por el PNSR.

A continuación, describiremos el proceso de implementación y posteriormente el detallará de los mecanismos formales propuestos basado en los Lineamientos para la inscripción, reconocimiento, registro y actualización de las Organizaciones Comunes constituidas para la administración de los servicios de saneamiento en los Centros Poblados Rurales (*Resolución Ministerial N° 337-2016-Vivienda*, 2016) y el Módulo 3: Administración, operación y mantenimiento de servicios de agua y saneamiento publicado por el PNSR como un modelo didáctico de transmisión de los lineamientos (2013a).

La implementación de la JASS es un proceso que consta de una constitución legal, y de una configuración institucional que se da a través de capacitaciones de sensibilización y de transmisión de conocimientos y competencias sobre el modelo de gestión comunal de los servicios de agua y saneamiento. Este proceso empieza con la coordinación de las autoridades locales (Alcalde, Presidente de la Comunidad; Agente Municipal, Teniente Gobernador y otros) para la convocatoria de la Asamblea General. Se prosigue con una reunión de la Asamblea general que busca plantear una capacitación en materia de sensibilización sobre qué es la JASS y su rol como “prestador de servicios”, o lo que se señala en términos de la documentación estatal como “las razones por las que constituir la JASS” (2013a, p. 17).

Continúa con la conformación de un comité electoral que tiene como función principal la elaboración de un reglamento electoral y la posterior elección y designación del Consejo Directivo de la JASS, la aprobación de los estatutos y el reconocimiento formal de los instrumentos de administración e instrumentos normativos en los que se detallan sus procedimientos. Entre los primeros se incluyen documentos como los libros de actas, padrón de usuarios, libros de control de recaudos, recibos de ingresos y egresos, registro mensual de cloro residual, Plan Operativo Anual – POA, Informe económico anual y presupuesto anual. Entre los segundos se incluyen el Estatuto y el Reglamento de asociados (C. y S.-P. N. de S. R. (PNSR) Ministerio de Vivienda, 2013a, p. 34).

Entre los segundos se incluyen el Estatuto y el Reglamento de asociados. En el Estatuto, se desarrollan los cargos y funciones, elecciones de Consejo Directivo. Los cargos del consejo directivo son: Presidente(a); Secretario(a); Tesorero(a); Vocal 1; Vocal 2; Fiscal; y la asamblea, conformada por los asociados de la organización comunal para el servicio de agua potable y saneamiento. Estos cargos tienen funciones definidas en materia de participación (Asamblea General), administración (El consejo directivo) y coerción (El fiscal) (Ver Esquema 2). En el segundo de estos documentos, el Reglamento, se desarrollan los derechos y obligaciones de los usuarios, pero sobre todo las sanciones por infracciones entre las que se encuentra la suspensión y la clausura del servicio, y los montos de las multas que se imponen. Igualmente, el documento desarrolla el procedimiento regular para los reclamos y el conducto regular para la imposición de las mismas.

Luego, se requiere el reconocimiento de la Municipalidad Local de la jurisdicción por lo que se inscribe al Consejo Directivo en el libro de organizaciones comunales del gobierno local que es gestionado por la Unidad de Gestión Municipal – UGM o la Área Técnica Municipal - ATM dependiendo de la organización de la municipalidad estipulada en el Reglamento de Organización y Funciones – ROF (Decreto Legislativo que aprueba la Ley

Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. Decreto Legislativo N° 1280, 2016). Para llevar a cabo este trámite se requiere presentar el acta de constitución de la JASS; el acta de aprobación del estatuto en Asamblea General; el acta de Elección del Consejo Directivo, así como cualquier otro órgano administrativo; y la copia del documento de identidad (DNI) del/la Presidente/a y de todos los miembros del Consejo Directivo (2013a, p. 19).

También se realizan capacitaciones a los miembros del Consejo Directivo, desde las o UGM o ATM según como se componga la organización de cada gobierno local. Para realizar estas actividades se propone acudir al apoyo de los promotores comunales (C. y S.-P. N. de S. R. (PNSR) Ministerio de Vivienda, 2013b), en las que se hace hincapié en transmitir los conocimientos y las capacidades necesarias para cumplir las funciones que componen la administración, operación y mantenimiento del Sistema de Agua Potable - SAP. El SAP se compone por el punto de captación, la conducción, el reservorio para cloración y tuberías de distribución a las viviendas que desembocan en la Unidad Básica de Saneamiento – UBS. El UBS está conformado por la pileta, la ducha, el inodoro y el bio-digestor de arrastre hidráulico, en algunos casos, o el pozo séptico o seco, en otros casos¹⁴.

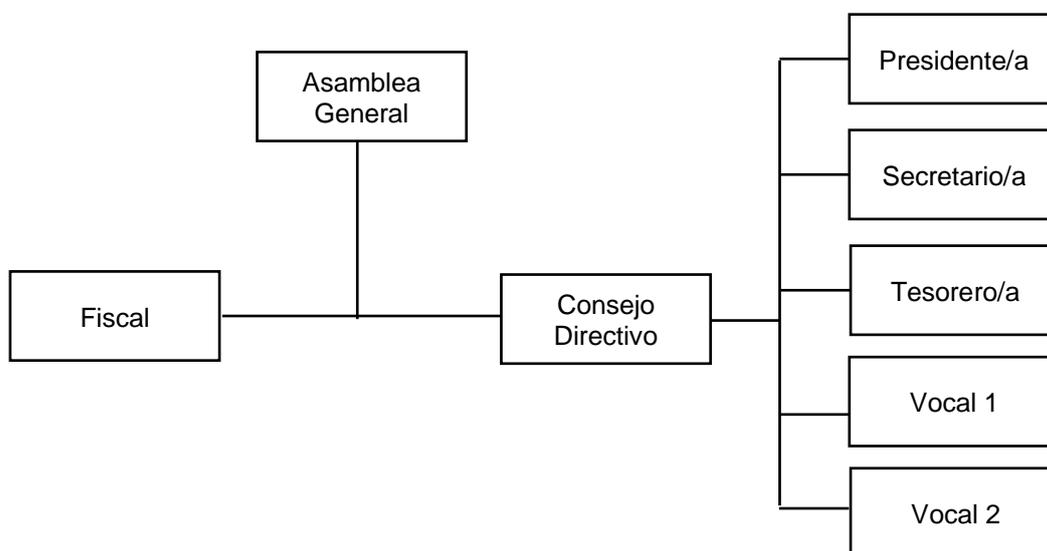
Finalmente, se realiza un taller especializado en el Plan Operativo Anual – POA. Esto debido a que se quiere reforzar que las actividades, costos y tiempos de la gestión de la JASS sean planificados, y no improvisados. Cabe señalar que si bien en la actualidad las capacitaciones son responsabilidad de las áreas técnicas municipales, los casos de estudio tuvieron como responsables de estas capacitaciones a consultores encargados del componente social de los proyectos, y que difieren entre los diversos casos de gestión del proyecto como veremos más adelante. Asimismo, en el caso de las capacitaciones del POA y de la adecuada aplicación de las cuotas familiares es una función que en la actualidad ha pasado a la

¹⁴ Esto se detalla en la Resolución Ministerial N° 108-2011-VIVIENDA, que aprueba los Lineamientos para la formulación de programas o proyectos de agua y saneamiento para los centros poblados del ámbito rural y sus modificatorias (Resolución ministerial N° 201-2012-VIVIENDA y Resolución Ministerial N° 189-2017-VIVIENDA).

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS que recientemente ha pasado a incidir en el ámbito rural (*Resolución 015-2020-SUNASS-CD. Aprueban el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento brindados por Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural.*, 2020). Sin embargo, las demás capacitaciones siguen concentradas en la ATM local, que tiene que sortear las actividades con un personal y recursos reducidos, así como plazos bastante difíciles de cumplir si se añaden a estas variables las agrestes geografías de la localidad.

Esquema 2

Organización comunal para la gestión de los servicios de saneamiento



<p>Asamblea General Es la misma autoridad de la JASS y está conformada por todas las asociadas y los asociados.</p>	<p>Consejo Directivo Es el grupo de personas elegidas en Asamblea General, y son los responsables de la administración de la JASS.</p>	<p>El Fiscal Es la persona elegida en Asamblea General para defender los intereses de la Organización Comunal. No forma parte del Consejo Directivo de la JASS.</p>
--	---	--

Elaboración Propia. Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR). (2013a) Módulo 3 Administración, operación y mantenimiento de servicios de agua y saneamiento (*Resolución Ministerial N° 205-2010-VIVIENDA.- Aprueban los Modelos de Estatuto para el Funcionamiento de las Organizaciones Comunales que prestan los servicios de saneamiento en los Centros Poblados Rurales y el Modelo de Reglamento de la Prestación de lo*, 2010).

Mediante este proceso de implementación, descrito líneas arriba, es que el Estado peruano busca transmitir una serie de mecanismos institucionales para la gestión de los recursos hídricos para los servicios de agua potable y saneamiento propuestos en la normativa y materiales de capacitación del PNSR. Estos mecanismos son considerados de carácter formal debido a que son compuestos por el modelo desarrollado en las normas legales que proceden de las entidades del Estado. Estos mecanismos tienen el carácter oficial para el desarrollo de políticas públicas del Estado y son desarrollados mediante manuales de capacitación que se distribuyen entre los responsables de la implementación del programa. Estos mecanismos buscan abarcar tres dimensiones que son la participación, la coerción y el financiamiento en el marco de la gestión de recursos hídricos en escala comunitaria.

Mecanismos de Participación. Los mecanismos de participación que propone el Estado para conducir la gestión de los recursos hídricos de manera comunitaria identificados son tres. En primer lugar, consideramos como un mecanismo de participación la Asamblea General. Este es entendido como un órgano de gestión, pero a su vez como un espacio para la toma de decisión, y definición de objetivos de la Organización Comunal. En segundo lugar, podemos indicar como un mecanismo de participación la figura del reclamo.

Si bien el reclamo está asociado como un mecanismo para el control de la adecuada gestión del servicio de saneamiento, este es un mecanismo mediante el que el usuario puede expresar su discrepancia con la calidad del servicio, las decisiones adoptadas por el órgano de gestión o por alguna práctica de otro usuario. Finalmente, identificamos las elecciones del Consejo Directivo de la JASS como un mecanismo en que los usuarios pueden elegir a los próximos gestores y/o ellos mismos incorporarse al órgano de gestión que es el Consejo Directivo. Este mecanismo es mucho más limitado debido a que su frecuencia de convocatoria es usualmente de dos años.

Mecanismos de Coerción. Los mecanismos de coerción que provienen de las normas que desarrollan el modelo de Organización de gestión del sistema de saneamiento propuesta por el Estado peruano son principalmente las reglas y sanciones (penalidades y multas) generales, y agravantes. Por un lado, las reglas están compuestas por las causales que pueden ocasionar las sanciones. Las causales se componen por el incumplimiento de deberes como usuarios como el pago de la cuota familiar, de acciones que perjudiquen a los usuarios como el uso inadecuado del agua, o dañen el servicio de saneamiento como la manipulación de la caja de conexión. Por otro lado, las sanciones son penalidades y/o multas.

Por otro lado, las penalidades pueden ser la suspensión temporal o permanente del servicio de saneamiento a nivel domiciliario. Asimismo, estas penalidades pueden ser acompañadas de una multa, es decir, el pago de un monto monetario. Esto debe ser especificado en el reglamento de la JASS. Finalmente, las agravantes están relacionadas a la condición de miembro del consejo directivo del usuario infractor que puede conllevar una multa mayor a la de un usuario que no sea miembro del órgano de gestión.

Mecanismos de Financiamiento. Los mecanismos de financiamiento que propone el Estado para la Organización Comunal encargada de la Administración, Operación y Mantenimiento de los sistemas de agua y saneamiento están conformados por los ingresos provenientes de cinco fuentes diferentes. Estas fuentes de ingresos son las siguientes: (1) la cuota familiar, (2) la cuota de inscripción, (3) la cuota extraordinaria, (4) instalación de nuevas conexiones, (5) y cualquier tipo de donación e ingresos para el logro de sus objetivos. Según las pautas propuestas por el Estado peruano estas cinco fuentes de ingresos deben dar a la JASS la solvencia económica necesaria para cubrir los costos del servicio de saneamiento.

Estos costos están conformados por la sumatoria de la remuneración de personal y pagos por servicios de terceros, la adquisición de los útiles de oficinas, las herramientas e insumos necesarios para la Administración, Operación y Mantenimiento de los sistemas de agua y

saneamiento, así como tomar en cuenta los costos de rehabilitación de los sistemas de agua y saneamiento y los componentes de la infraestructura. Una fuente adicional que podríamos tomar en cuenta son los ingresos provenientes de las cuotas extraordinarias que podrían acordarse en asamblea general. La implementación y los mecanismos descritos en la presente sección no son aplicados al pie de la letra como adelantemos en la sección anterior ya que conlleva una interpretación o adaptación a los intereses y prácticas de los distintos actores.

Cuadro 4

Mecanismos institucionales formales

Participación	Asamblea General Reclamo Elecciones de Consejo Directivo
Coerción	Reglas Penalidades suspensión temporal o permanente del servicio y/o multa
Financiamiento	Cuota familiar Cuota de inscripción Cuota extraordinaria Instalación de nuevas conexiones Cualquier tipo de donación e ingresos para el logro de sus objetivos

4.4. Síntesis

La implementación y gestión del PNSR implica la participación de actores del ámbito público y privado. Del lado del Estado, encontramos entidades adscritas a los sectores de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Agricultura y Riego, Salud y la PCM en sus niveles central, regional y local. Del lado de los privados, se involucran a ONG's y empresas privadas. Falta mejorar la articulación de actividades entre los niveles del Estado y entre los públicos y privados, ya que como sea ha señalado líneas arriba, las instituciones locales fueron conformadas en paralelos a la implementación de las obras y las actividades similares de los actores públicos y privados se realizan sin una coordinación previa a la implementación de los proyectos.

La propuesta de gestión comunal del PNSR, presentada mediante normas y manuales, sostiene una lógica sobre cuatro enfoques principales (género, GIRH, interculturalidad, y de derecho humano al agua) se propone ser ejecutada a través de una estrategia de metas a corto plazo cuyo cumplimiento está asociado a un aumento del presupuesto, y se propone su desarrollo mediante el fortalecimiento de competencias como un proceso permanente y continuo, pero en la práctica y en el desarrollo de las normas y con las propuestas de actividades a desarrollar por los funcionarios en el ámbito rural se ha priorizado la construcción de infraestructura física de saneamiento, y ahora se desarrollan programas enfocados a la auto sostenibilidad económica de las organizaciones comunales de gestión del servicio de saneamiento. En la práctica, esta estrategia es priorizada por los funcionarios involucrados y que genera una aplicación sin una adecuada adaptación a los contextos de diversidad cultural y a las dinámicas locales, contradiciendo en la práctica las propuestas de cambios de hábitos. Esto implica que la propuesta estatal siga percibiéndose como exógena y ajena a la comunidad o a ciudadanía a la que se busca beneficiar.

La propuesta estatal promueve mecanismos institucionales para la gestión de los recursos hídricos empleados para los servicios del agua potable y saneamiento. En primer lugar, los mecanismos de participación están conformados por la Asamblea General de la JASS, la figura del reclamo, y el Consejo Directivo de la JASS. En segundo lugar, los mecanismos de coerción compuesto por las reglas y sanciones (penalidades y multas) y sus agravantes. Finalmente, en tercer lugar, se encuentran los mecanismos de financiamiento en los que se encuentran cinco fuentes de ingresos que dan sustento económico a la gestión del sistema de agua y saneamiento: (1) la cuota familiar, (2) la cuota de inscripción, (3) la cuota extraordinaria, (4) instalación de nuevas conexiones, (5) y cualquier tipo de donación e ingresos.

Resulta necesario generar espacios de planificación y articulación de actividades entre los niveles del Estado y entre los actores públicos y privados, con miras a optimizar esfuerzos

y recursos para lograr el objetivo común del saneamiento de calidad y sostenible en áreas rurales del país. Asimismo, hace falta como reenfocar las metas de los funcionarios priorizando las capacitaciones para lograr el cambio de hábitos y apropiación de tecnologías que se propone antes que la construcción de infraestructura, en paralelo a las políticas ya existentes que se enfocan en la materia de la cuota familiar.

5. Las Comunidades Campesinas

En esta sección se analiza la implementación del programa de saneamiento en el distrito de Tambobamba; en segundo lugar, una breve descripción de las comunidades campesinas estudiadas, y, finalmente, una síntesis de lo que conllevó la implementación del modelo de la JASS en las comunidades desde la perspectiva de los actores locales.

Las comunidades campesinas de San Andrés de Yanacca y de Llactacunca se encuentran en el distrito de Tambobamba, en la provincia de Cotabambas, en la región de Apurímac, en la sierra sur del Perú. Esta provincia cuenta con un total de 93 comunidades, con una extensión titulada de 247 544.07 ha. De las 93 comunidades campesinas 88 se encuentran tituladas y cinco se encuentra reconocidas y por titular (Instituto del Bien Común - IBC & Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES, 2016, p. 61). Según el Censo poblacional del 2017 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú - INEI. El distrito de Tambobamba cuenta con una población de 5 236 personas con un crecimiento de 35.51% entre 2007 y 2017. En el caso de la comunidad campesina de San Andrés de Yanacca la población asciende a 367 personas, mientras que la población en la comunidad campesina de Llactacunca se registró un total de 62 personas en el I Censo de Comunidades Campesinas del INEI elaborado en el 2017 (Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, 2017).

Según la información del INEI, en este distrito la población económicamente activa – PEA se encuentra ocupada principalmente en los rubros de agricultura, ganadería, caza y silvicultura entre 1993 y 2007. En el 2017, se consigna una diversificación de la economía en

escala distrital con el crecimiento de los rubros relacionados al comercio (Cuadro 5). A esto cabe añadir que, según los censos agropecuarios de 1994 y 2002, la agricultura se caracteriza por ser una producción enfocada en el autoconsumo, de escasa tecnificación y secano. La producción agrícola tiene como principales productos a la papa (70,5%) y la avena (9.8%). La ganadería es principalmente ovina (51,6%), luego vacuna. Parte de la misma se destina a la comercialización (40%). La generación de subproductos es mínima y destinada al autoconsumo. Además, a partir de la información estadística disponible, se observan dos cambios principales. Por un lado, la reducción de la superficie agropecuaria, así como de la superficie exclusivamente agrícola y de cultivo. Y, por otro lado, el hecho de que para 2008 se explota más la producción en ventas, así como en autoconsumo (Ver Cuadro 6).

Cuadro 5

Tambobamba – Población ocupada (%)

Rubro económico / Año	1993 (*)	2007 (**)	2017 (**)
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	67.1	62.1	62.1
Industrias manufactureras	2.0	3.4	3.4
Construcción	0.8	6.1	6.1
Comercio, reparación vehicular automotriz, motocicleta, efect. Pers.	2.7	-	3.8
Comercio	-	3.8	-
Administración pública y defensa; Seguridad social, Afiliación	0.9	3.6	3.6
Enseñanza	2.8	8.5	8.5
No especificado	20.7	4.3	4.3
Otros	4.7	8.2	8.2

(*) Para el año 1993 se toma en cuenta a la población con 15 años o más.

(**) Para el año 2007 y 2017 se toma en cuenta a la población con 14 años o más Fuente: INEI- Censo de Población y Vivienda 1993, 2007 y 2017

Cuadro 6*Tambobamba - Características de la Unidad Agropecuaria*

	1994	2012
Superficie agropecuaria (km2)	38,539.99	34,016.47
Superficie agrícola (km2)	3,002.74	2,529.86
Superficie cultivada (km2)	1,816.97	1,690.77
Superficie agrícola bajo riego (km2)	384.84	337.05
Superficie agrícola bajo secano (km2)	2,617.9	2,192.81
Destino producción (superficie en km2)		
Venta	13.32	81.86
Autoconsumo		1,539.30
Autoinsumo	1497.07*	1.93
Alimento de animales		67.68

*Consumo dentro de la unidad agropecuaria (UA)

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 1994 y 2012

La promoción del servicio de Agua Potable y Saneamiento en Tambobamba ha evolucionado significativamente en los últimos años como nos muestran las estadísticas y datos oficiales disponibles. Por un lado, esto se puede apreciar en las cifras proporcionadas por los censos poblaciones del INEI para los años 2007 y 2017. En este periodo se puede observar la manera en que la población con acceso al agua paso de 4,1 % a 77.20% en el ámbito rural en el Distrito de Tambobamba (Ver Cuadro N° 7). Por otro lado, los avances en materia acceso a los servicio de agua y de saneamiento se pueden observar en las cifras de la Ficha de reporte del gobierno local - ATM a la SUNASS para el semestre 2 del año 2019 y el semestre 1 del año 2020.

Según estos reportes de los gobiernos locales, los centros poblados rurales con sistema de agua pasaron de ser 64 a un total de 73 en el período¹⁵. Este mismo documento señala el aumento del total de Juntas Administradoras de Servicio y Saneamiento y que además el mismo

¹⁵ Según el documento Ficha de reporte del gobierno local - ATM a la SUNASS, son un total de 134 Centros Poblados. En esta categoría se suele incorporar a las comunidades campesinas.

número son las juntas que brindan el servicio de agua más de 18 horas y los 7 días de la semana, pasando de 58 a 64. Los reportes también indican al semestre 1 del 2020 del total JASS tan solo 18 cobran cuota familiar, 58 cuentan con padrón de usuarios, 15 cuentan con libros de control de recaudos, 15 cuentan con recibos de ingresos y egresos, 64 cuentan con libros de actas, 28 cuentan con registro mensual de cloro residual, 10 cuentan con Plan Operativo Anual – POA, y 5 cuentan con Informe económico anual (Sistema de Registro de Información de Área Técnica Municipal, 2019, 2020)

Estos datos representan una mejora en la cobertura del servicio de agua y saneamiento, ya que se presenta un aumento de casi el doble en Centros Poblados con servicio de agua en el distrito, así como un aumento den CP con sistemas de agua. También se destaca el aumento número absolutos de los centros poblados que brindan el servicio más de 18 horas y los 7 días de la semana, así como los que cuentan con padrón de usuarios, libros de control de recaudos y recibos de ingresos y egresos. Finalmente, se registra, de un semestre a otro, un aumento en libros de actas y registro mensual de cloro residual (Sistema de Registro de Información de Área Técnica Municipal, 2019) (Ver Cuadro 8).

Un dato importante de destacar es que se registran el número total mujeres en cargos directivos de la JASS. Este ha pasado a registrar de 108 a 120 entre el segundo semestre de 2019 y el primero semestre de 2020. Esta cifra, sin embargo, debe ser leída con el trasfondo de que en los 73 Consejos Directivos existen 365 cargos disponibles. Es decir, en la jurisdicción de Tambobamba, las mujeres ocupan un 32.88 % de los cargos disponibles en las organizaciones comunales de agua y saneamiento. Asimismo, en el distrito de Tambobamba, solo en el 4% de los 73 Consejos Directivos rurales las mujeres ocupan puestos de presidencia, mientras que a nivel nacional solo se eleva al 6% (Carrillo Montenegro & Remy Simatovic, 2020). Esta es una tendencia o patrón bastante marcado, que tiene que ver con una idea preconcebida de que las mujeres deben asumir cargos de gestión del dinero o de logística porque

“son más responsables y respetan más los bienes comunes” (Entrevista a funcionario ATM-SABA, 4 de mayo de 2020).

El funcionario local responsable de la promoción de saneamiento comenta que durante los talleres realizados para llevar a cabo las capacitaciones, las mujeres que asistieron tuvieron dificultades para participar de manera activa en las dinámicas desarrolladas. Esto se dio de esta manera, debido a que su asistencia era en representación de los hombres de las comunidades, ya que ellos no podían asistir por encontrarse trabajando. Esto implica que no necesariamente tienen una participación continua que les permita una adecuada instrucción. Es decir, existe la idea de que el rol de las mujeres es subsidiario al rol de los hombres en la participación en espacios políticos que son principalmente de carácter públicos. Asimismo, se dificultó una participación activa debido a que durante las capacitaciones las mujeres presentes además de atender a la capacitación debían atender a sus hijos a los que debían atender.

Cuadro 7
Agua en Tambobamba (%)

Indicador / Año	2007		2017	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Población con acceso de agua	16,41	4,1	96,16	77,29
Población con carencia de agua (*)	83,59	95,9	3,84	22,71
Total	100	100	100	100

Elaboración propia. Fuente: INEI. Censos de Población y de Vivienda 2017 y 2007 (*) Se considera como viviendas carentes de agua o con déficit, si: El abastecimiento de agua en la vivienda proviene de: río, acequia, manantial o similar, pozo, camión, cisterna u otro similar, otro (lluvia, nieve).

Cuadro 8
Información de JASS en Tambobamba (N° de CP)

Indicador / Año	2019	2020
CP(*) en total	134	134
CP con servicio de agua	68	119
CP con sistema de agua	61	73
Servicio de agua más de 18 horas y los 7 días de la semana	58	64

JASS activas	58	60
JASS formalizadas	58	64
N° total de mujeres en cargos directivos de la JASS	108	120
Cobran cuota familiar	16	18
Cuentan con padrón de usuarios	41	58
Cuentan con libros de control de recaudos	9	15
Cuentan con recibos de ingresos y egresos	15	15
Cuentan con libros de actas	58	64
Cuentan con registro mensual de cloro residual,	20	28
Cuentan con Plan Operativo Anual – POA	06	10
Cuentan con Informe económico anual	03	05
Posee cuenta bancaria	0	0

(*) CP hace referencia a la categoría de Centros poblados rurales.

Elaboración propia. Fuentes: Sistema de Registro de Información de Área Técnica Municipal. (2019). Ficha de reporte del gobierno local - ATM a la SUNASS - Semestre 2 del año 2019. Reportado el 27 de noviembre de 2019 (p. 10). SUNASS; Sistema de Registro de Información de Área Técnica Municipal. (2020). Ficha de reporte del gobierno local - ATM a la SUNASS - Semestre 1 del año 2020. Reportado el 24 de junio de 2020 (p. 10). SUNASS.

5.1. Las Comunidades Campesinas y la Implementación de la JASS

En la presente sección describimos el perfil de cada una de las comunidades campesinas analizadas a través de su organización, composición demográfica y niveles de participación y, sobre todo, el proceso de implementación de las JASS que recoge las narrativas sobre el proceso de implementación de la infraestructura física y de la JASS, que entendemos como el proceso de constitución legal y el proceso de capacitación en conjunto.

a) Llactacunca

La comunidad campesina de Llactacunca, cuya ubicación geográfica (ubigeo) es identificada con el código 0305010033, fue registrada oficialmente en 1967 con una extensión de 1.093,75 ha a través de la R.S. 238 y cuenta con una población de 62 ciudadanos. La comunidad campesina cuenta con una junta directiva compuesta por tres hombres y dos mujeres, de las cuales una ocupa el cargo de presidenta y la otra de tesorera. Sin embargo, el hecho de que una mujer ocupe el cargo de presidenta más que una elección fue una solución

inmediata a un problema en registros públicos. Según relatan, los comuneros de esta comunidad campesina, no se hizo el registro de cambio pertinente en registros públicos de la última junta directiva, y debido a que se intentó registrar al mismo presidente quién ya había cumplido el máximo de períodos consecutivos, se optó por colocar a la vicepresidenta para continuar con el cambio de junta directiva.

Esta comunidad se encuentra a 11 km al sur de la capital del distrito, y se conecta a través de una vía no asfaltada, denominada también trocha carrozable. Los únicos medios para movilizarse de la comunidad a la capital distrital y viceversa, son mediante vehículos particulares o caminando ya que no existe sistema público de transporte que conecte las localidades. En el Censo de comunidades campesinas I, se censaron de 62 personas y 30 viviendas (Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, 2017). Además, una característica a destacar es que la mayoría de los miembros de la comunidad cuenta con primaria incompleta, aunque si existe un reducido número de adultos jóvenes que han obtenido un grado superior de instrucción.

Los registros de JASS de la Área Técnica Municipal - ATM de la Municipalidad Provincial Cotabambas Tambobamba, Llactacunca conformó su JASS mediante R.Alc.110-011-A-MPCT/RA en el año 2011 (Cuadro 9), y su Consejo Directivo actual cumple con la cuota, obligatoria por ley, de tener como mínimo una mujer como miembro este órgano de gestión, quien ocupa el cargo de vocal. El cargo de vocal tiene como función principal la organización y difusión de las actividades de la Organización Comunal JASS. Es decir, es un cargo de logística o administración, y no ejerce la representación política. La comunidad campesina de Llactacunca no cuenta con comités especializados adicionales a la JASS. Aunque en la actualidad se comenta entre los miembros de la comunidad la necesidad de instituir un comité de riego, este no ha sido instituido a la fecha ni de manera formal, ni en la práctica. No se han comentado conflictos en torno al manejo del riego.

La organización política de la comunidad campesina se caracteriza por tener una fragmentación interna lo cual genera una gran dificultad para lograr actividades conjuntas como organización comunal¹⁶. Por un lado, debido a que los comuneros calificados adultos jóvenes que cuentan con educación superior y que son parte de la comunidad campesina, incluidos quienes ocupan cargos dentro de la comunidad, no residen la mayor parte del año, ya que migran por temas laborales de durante la semana laborable motivados por la limitada oferta de trabajos remunerados en la localidad y la necesidad de contar con una economía monetizada (Entrevista a funcionario ATM-SABA, 4 de mayo de 2020).

Es una tendencia marcada que los proyectos de vida de los jóvenes adultos de la comunidad se encuentren fuera de la comunidad campesina y el distrito, lo que ocasionano existan personas al interior que impulsen un proyecto en común. Los comuneros que viven de manera permanente en la comunidad son adultos mayores, que se dedican a actividades agropecuarias de subsistencia no remuneradas y al no encontrarse empadronados en el programa nacional Pensión 65, carecen de recursos económicos” (Entrevista a dirigente de JASS de comunidad campesina de Llactacunca, 23 de junio de 2020). Tampoco se encuentra un proyecto de comunidad que permita el desarrollo de proyectos en común. De hecho, los mismos miembros de la comunidad señalan que no existe una buena coordinación entre los miembros de la comunidad campesina desde la época de las haciendas en los que el funcionamiento se daba por obligación.

Por otro lado, la comunidad presenta un bajo nivel de participación en las actividades comunales. Incluso como relata un interlocutor que conforma la junta directiva la frecuencia de convocatoria de las asambleas generales no es la requerida en los estatutos comunales, sino que se hace entre 3 o 5 meses (Entrevista a dirigente de comunidad campesina de Llactacunca, 23

¹⁶ Cabe señalar que el fragmentación o cohesión de la organización de una comunidad campesina no es algo estático. Este puede verse alterado por distintos factores como la etapa del calendario agrario como la siembra, o también por el ingreso de un proyecto de inversión como un proyecto a gran escala.

de junio de 2020). Esto dificulta que se realicen las actividades que la comunidad requiere para la gestión de bienes comunes. Adicionalmente, como ya se mencionó, la comunidad campesina ha tenido problemas para un adecuado registro de sus actos jurídicos en la Superintendencia de Registros Públicos - SUNARP, lo cual también es un indicador de las dificultades que están teniendo al interior de la comunidad.



Fotografía 3. Consejo Directivo de JASS de Comunidad Campesina de Llactacunca. Crédito:

Serafina Letona Quispe.

Cuadro 9

Datos demográficos y de saneamiento de comunidades campesinas y JASS

	Llactacunca	San Andrés de Yanacca
Población	62	367
Viviendas	30	159
Ubigeo	0305010033	0305010039
Reconocimiento de Comunidad Campesina	1967	2005
Resolución de Comunidad Campesina	R.S. 238	R.D. N° 081-2005-DRAG/AG
Fundación de JASS	2011	2015
Resolución de JASS	R.Alc.110-011-A-MPCT/RA	R.Alc.044-2015-A-MPCT/RA
N° de Fuentes de JASS	1	2

Fuente: (Autoridad Nacional del Agua - ANA, s/f; Instituto del Bien Común - IBC & Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES, 2016)

b) El Proceso de Implementación de la JASS en Llactacunca

En el caso de la comunidad campesina de Llactacunca, la inversión tuvo como nombre “Instalación del sistema de agua potable y saneamiento de las comunidades de Llactacunca y Punapampa, distrito de Tambobamba, provincia de Cotabambas – Apurímac”. El código asignado en el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP fue 234711 y el código único fue 2163984. El Perfil del proyecto de inversión pública indica que se buscaba beneficiar a 565 personas, y se calculó una tasa de crecimiento poblacional de 0.1%. Adicionalmente, se fijó como horizonte temporal de duración de la obra de infraestructura por 20 años para el agua potable y 10 años para el saneamiento.

La implementación de la infraestructura física y de la organización comunal, JASS, se dio mediante la figura de ejecución de obra por contrata. Es decir, se convocó a una licitación para que una empresa consultora desarrollará el proyecto. Asimismo, el costo fue por el total de S/. 722,607.71. Este proyecto fue financiado el 61.60% (s/. 444789.44) del FPA y el 33.39% (s/. 241,122.88) por la Municipalidad Provincial de Cotabamba - Tambobamba y el 5% (s/. 36,130.39) por los beneficiarios del proyecto. Sin embargo, ese presupuesto fue dividido entre las comunidades de Llactacunca y Punapampa. El plazo de ejecución fue de 180 días. Según relata el responsable de la ATM, el SAP de Llactacunca fue encargado a la entidad del gobierno alemán para la cooperación técnica internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GiZ).

El perfil del proyecto para el sistema de saneamiento y agua potable (SAP) se elaboró entre los años 2009-2010, y el proceso de implementación se inició en el 2013. El proyecto fue implementado con un componente de infraestructura y un componente social. El primer componente que incluyó unidad básica de saneamiento (UBS), y fue entregada en el año 2013 a la comunidad campesina. En el año 2015, el PNSR complemento la infraestructura preexistente

e implementó un sistema de saneamiento que incorpora la tecnología de pozo seco. Esta tecnología, lamentablemente, tuvo una duración de tan solo tres años a pesar de estar proyectada para una duración mínima de 10 años según el perfil del proyecto. Esto se debió al tipo de materiales empleados según la población y los encargados del área técnica municipal del gobierno local, aunque los responsables de implementación señalaron que hubo un mal uso de la tecnología por parte de los beneficiarios. A la fecha, la obra no ha podido ser liquidada por parte del municipio local, y se ha iniciado el proceso de formulación de un nuevo proyecto de inversión con miras a reparar la infraestructura del SAP.

El componente social fue llevado a cabo durante, aproximadamente, los dos meses previos de la entrega de la obra de infraestructura a los miembros de la comunidad y a la organización comunal encargados de su administración, gestión y mantenimiento según relatan los interlocutores. Las capacitaciones desarrolladas en el marco del componente social del proyecto empleó una metodología que priorizaba el aprendizaje mediante la práctica y se realizó con capacitadores con conocimientos de castellano y de quechua. No obstante, los representantes de la comunidad y de la organización comunal para la gestión del agua y saneamiento señalan que las capacitaciones fueron insuficientes. Para los beneficiarios, las capacitaciones brindadas al final de la obra no cubrieron todos los temas que eran necesarios para una adecuada gestión del sistema de saneamiento que era una tecnología nueva para gestionar por parte de la mayoría (Entrevista a dirigente de comunidad campesina de Llactacunca, 18 de abril de 2020).

A pesar de que la propuesta del PNSR destaca en sus manuales que la metodología de enseñanza es de aprender haciendo, para el dirigente entrevistado las capacitaciones carecieron del nivel adecuado de prácticas para un adecuado manejo de la tecnología nueva (Entrevista a dirigente de JASS de la comunidad campesina de Llactacunca, 18 de abril de 2020). Asimismo, se indica que con la conclusión de la obra y la entrega de los materiales en el JASS Wasi, no se

realizaron monitoreos posteriores por parte de los consultores responsables de la obra que fueron contratados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ni por parte del área Técnica Municipal - ATM del gobierno local de la provincia de Tambobamba-Cotabambas. Incluso, cuando las obras tuvieron sus primeros desperfectos por el tipo de material empleado no hubo una respuesta pronta por parte del Estado a nivel local, específicamente, de la ATM, ni la organización comunal encargada de la gestión del sistema de agua y saneamiento, y en la comunidad no sabían qué hacer para reparar o mantener la infraestructura nueva según relatan miembros de la comunidad campesina. Entre los interlocutores, la idea de que es responsabilidad del Estado que construyó las obras corregir las fallas de estas es recurrente.

La organización comunal de Llactacunca fragmentada, una capacitación limitada en la gestión de la nueva infraestructura y la propuesta de gestión, en combinación con la falta de economía monetizada y el pronto deterioro de las obras llevo a que se tomará como acuerdo la reducción a la mitad de la cuota familiar. De esta manera el monto de la cuota familiar se redujo de 2 a 1 sol para la gestión del saneamiento. Esta decisión se dio sin tomar en cuenta si se cubría, o no, el costo de operaciones y afectando la sostenibilidad económica de la gestión de la JASS. Asimismo, como consecuencia de la falta de recursos para la organización comunal se tomó como decisión no contratar a un operador que administre el sistema de agua potable ni a un gasfitero que revise las averías a nivel comunal ni domiciliar.

c) San Andres de Yanacca

La comunidad campesina de San Andrés de Yanacca, identificada con ubicación de geográfica (ubigeo) con el código 0305010039, fue registrada en 2005 a través de la R.D. N° 081-2005-DRAG/AG con una extensión de 237,01 ha y cuenta con una población de 367 ciudadanos. La comunidad campesina cuenta con una junta directiva compuesta por cuatro hombres y una mujer la cual ocupa el cargo de secretaria. Esta comunidad se encuentra a 5 km

de la capital del distrito, y es colindante a la vía asfaltada que interconecta a este con el territorio nacional y regional. Los únicos medios para movilizarse de la comunidad a la capital distrital y viceversa, son mediante vehículos particulares o caminando ya que no existe sistema público de transporte que conecte las localidades. En el Censo de comunidades campesinas I, se censaron de 367 personas y 156 viviendas. Además, una característica a destacar es que la mayoría de los miembros de la comunidad cuenta con primaria incompleta, y ninguno ha obtenido un grado superior de instrucción. Según los registros de JASS de la Área Técnica Municipal - ATM de la Municipalidad Provincial Cotabambas Tambobamba, San Andrés de Yanacca por su parte con R.Alc.044-2015-A-MPCT/RA en el año 2015, y cuenta con una mujer como miembro de su Consejo Directivo actual.

La comunidad campesina de Yanacca no cuenta con comités especializados más allá de la JASS, por lo menos no reconocida en registros públicos ni en documentación de la comunidad campesina. Pero, si se cuenta con un responsable de asignar los turnos el cual es elegido de manera verbal. En la comunidad el manejo del riego sigue siendo un tema de conflicto. En primer lugar, debido a que la tecnología es de riego por gravedad, y, en segundo lugar, se benefician sobre todo las personas cuyas tierras son más extensas que no son más de 3-4 personas. En la actualidad, se está tratando de gestionar un proyecto de riego por aspersión a través del sector correspondiente.

La organización política de la comunidad campesina de San Andrés de Yanacca se caracteriza por tener una cohesión interna para lograr actividades como organización comunal. Por un lado, debido a que la mayoría de los comuneros calificados reside de manera permanente o casi permanente en la comunidad. Una buena parte de los comuneros que residen en la comunidad son retornantes y cónyuges, incluidos quienes ocupan las juntas directivas comunales y de JASS, destacan en su trayectoria de vida haber trabajado en pequeña minería y minería informal en Puerto Maldonado, y retornado para realizar sus proyectos de vida en la

comunidad. “*En su mayoría vienen de Cusco o Abancay y se han encontrado en [Puerto] Maldonado, Quillabamba. Esas son zonas de valle. Hace ocho o diez años.*” (Entrevista a promotor ONG, 4 de mayo de 2020).

En el caso de la comunidad campesina de San Andrés de Yanacca, la comunidad campesina y la JASS funcionan de manera complementaria. En esta comunidad, se acordó que el día 15 de cada mes se realiza la asamblea de la JASS por la mañana y la asamblea de la comunidad campesina por la tarde. Este acuerdo se realizó mediante asamblea comunal y está vigente desde el 2018 (Entrevista a dirigente de JASS de comunidad campesina de Yanacca, 17 de abril de 2020). La figura de las asambleas comunales y asambleas generales de la JASS es una institución empleada de manera recurrente en la toma de decisiones. Entre los acuerdos que se destacan es la reducción de la cuota familiar a la mitad, debido a que se había logrado acumular un fondo el cual fue depositado en una entidad financiera a nombre de la organización comunal y sustentaron la viabilidad del costo de operaciones con ese capital frente a la autoridad local encargada de promover la gestión comunal de los recursos hídricos.

Otro de los acuerdos logrados mediante esta institución de participación es que las faenas comunales¹⁷ son obligatorias hasta cumplir 60 años. A partir de esa edad los mayores solo pagan cuota familiar de tres soles (S/. 3), la que cubren a partir del monto que reciben mediante el programa nacional de Pensión 65. Esto asegura que todos los miembros de la comunidad cumplan con la cuota familiar para financiar la gestión comunal del agua y saneamiento, y articula con una fuente de ingresos alternativa. Asimismo, en esta comunidad

¹⁷ El trabajo o faena comunal es una relación de reciprocidad entre las unidades domésticas y la comunidad. La faena comunal consiste en el trabajo conjunto de todas las familias de la comunidad. Suele tener carácter obligatorio, después de adoptarse la decisión en asamblea comunal, y su incumplimiento conlleva una sanción. El sustento de lo obligatorio lo encontramos en el beneficio que recibirán los comuneros: el estatus de comunero, el usufructo del agua y de la tierra, el acceso a los pastos comunales y la representación, la protección y fiestas ofrecidas por la organización comunal (Gelles, 1984; Peña Jumpa, 1998). Existe una diferencia entre las faenas ceremoniales, dedicadas principalmente a la limpieza de los sistemas hídricos asociados a la ancestralidad, y las faenas seculares, dedicadas a las obras públicas como escuelas, calles, posta médica, consejo etc. (Gelles, 1984, pp. 327–329). Sin embargo, esta tipología puede haber cambiado y entrado en conflicto con el ingreso de grupos religiosos. La faena comunal, en la actualidad, no se restringe a lo rural, sino que se ha trasladado a urbano y es parte del desarrollo de la infraestructura en dicho ámbito (Mora & Castillo Durand, 2020)

se decidió que debido a lo nuevo del sistema de agua y saneamiento, y que la mayoría de miembros de la comunidad habían recibido capacitación, la organización comunal desestimaba la contratación de un gasfitero u operador que se encargue de corregir las averías del sistema de agua y saneamiento a nivel domiciliar y comunal.

Sin embargo, como señalan los miembros de la comunidad esta organización política no funcionó siempre así, ni tuvo la legitimidad que hoy tiene. De hecho, se recuerda a la comunidad campesina y las asambleas de la misma como espacios de conflictos interminables. El cambio de esta percepción se ha ido construyendo a partir de liderazgos encabezados por una familia extendida al interior de la comunidad. Los miembros de esta familia extendida han ocupado diversos cargos de representación comunal, y legitimidad como autoridades políticas a partir de la obtención de los proyectos de agua y saneamiento, y otros beneficios por parte de programas estatales para impulsar lo que ellos consideran el desarrollo de la comunidad campesina.

Estos liderazgos además tuvieron un rol protagónico en el proceso de implementación, en la organización comunal y en la gestión del sistema de agua y saneamiento. Esto se dio a través de la alternancia en los cargos. Algunos de los miembros de los líderes locales han transitado por los cargos del núcleo ejecutor, la comunidad campesina y la JASS en la última década. Sus gestiones han sido reconocidas por tener éxito en articular proyectos del Estado que en su opinión contribuyen con el proyecto de la comunidad (Entrevista a dirigente de JASS de comunidad campesina de Yanacca, 17 de abril de 2020).



Fotografía 5. JASS Wasi (Local de Junta Administradora de Servicio de Saneamiento) de la Comunidad Campesina de San Andrés de Yanacca. Crédito: Diego Alberto Navarro Trujillo.

d) El Proceso de Implementación de la JASS en San Andrés de Yanacca

En el caso de la comunidad campesina de San Andrés de Yanacca, la inversión tuvo como nombre “Ampliación y mejoramiento del sistema de agua e instalación de unidades básicas de saneamiento de la localidad de San Andrés de Yanacca, Distrito de Tambobamba - Cotabambas – Apurímac”. El código asignado en el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP fue 259284 y el código único fue 2183849. El Perfil del proyecto de inversión pública indica que se buscaba beneficiar a 344 personas, y se fijó una tasa de crecimiento de 4%. Adicionalmente, se fijó como horizonte temporal de duración del proyecto 20 años para el componente de infraestructura de agua potable y 10 años para el componente de infraestructura de saneamiento.

Adicionalmente, se indica que la infraestructura original data de 1997 y fue construida por la gestión municipal. Pero esta infraestructura no contaba con un adecuado tratamiento de agua y fue incluido en el Listado de Centro Poblados Rurales Focalizados donde intervendrá el Programa Nacional de Saneamiento Rural - Período 2012-2013 (Resolución Ministerial N°

161-2012-VIVIENDA) y Período 2014 (Resolución Directorial N° 0084-2013-VIVIENDA-VMCS-PNSR). La implementación se dio mediante la figura de Núcleo Ejecutor¹⁸ que fue constituido el 12 de noviembre de 2015 y gestionó con soporte técnico del gobierno central la obra de saneamiento.

Para la constitución del Núcleo Ejecutor se convocó a una asamblea entre los miembros de la comunidad y por medio de una votación se eligió a un grupo de cuatro miembros de la comunidad que se encargarían de gestionar la obra y recibir las capacitaciones para una adecuada gestión. Tres hombres ocuparon los cargos de Presidente, Tesorero y Secretario, y una mujer el cargo de Fiscal. El proyecto tuvo un costo total de S/. 1, 712,565.70 y fue implementado con financiamiento obtenido por Estado peruano por parte del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, en su calidad de administrador del Convenio de Financiamiento No Reembolsable de Inversión del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe, para que sea ejecutado por el Programa de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Agua y Saneamiento en Perú – PROCOES que se suscribía al PNSR.

El plazo de ejecución fue de 425 días. El perfil del proyecto para el sistema de saneamiento se elaboró en el año 2013, y el proceso de implementación sistema de saneamiento que incluyó unidad básica de saneamiento se realizó entre 2016 y 2017. En el año 2017 se entregó el proyecto a los usuarios de las JASS, y la obra fue liquidada formalmente el 2019. La particularidad de este sistema fue que se implementó con biodigestores por arrastre hidráulico para el tratamiento del desagüe. El componente social de la implementación en el caso de San Andrés de Yanacca, no se redujo a las actividades de capacitación, sino que los miembros del núcleo ejecutor recibieron diversas y constantes capacitaciones y pasantías los miembros del

¹⁸ Según la R.D.119-2017-PNSR, Núcleo Ejecutor es una población organizada, tiene carácter temporal, y goza de capacidad jurídica para contratar, intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, así como en todos los actos para el desarrollo de los proyectos respectivos, rigiéndose para tales efectos por las normas del ámbito del sector privado.

núcleo ejecutor por parte del PROCOES, lo que generó que los usuarios estuviesen presentes en gran parte del proceso de implementación del sistema de saneamiento, y no únicamente en las actividades del componente social.

Por otro lado, las capacitaciones fueron realizadas en castellano y quechua, y significó una experiencia de exposición prolongada y continúa a la información necesaria para la gestión de la organización comunal y el sistema de agua y saneamiento propuesto por el PNSR. Esta experiencia previa se destaca como un medio para un mejor conocimiento del sistema como destaca en la siguiente cita un dirigente de la comunidad: “Si, ya sabemos cómo podemos reparar el entubado, cómo podemos cambiar el olor, cómo podemos clorar, cómo debe ser, cuánto cloro podemos marcar, en tres partes la vivienda como debe de ser” (Entrevista a dirigente comunal de San Andrés de Yanacca, 15 de junio de 2020).

Esta perspectiva sobre la forma en que se está gestionado el sistema de saneamiento de la comunidad, no es una especulación, sino que se comprueba mediante la obtención del segundo puesto en un concurso organizado por el Gobierno Regional de Apurímac a través de la Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento el año pasado. Este concurso ha permitido asegurar la cloración en el sistema de saneamiento de la comunidad, ya que el premio ha sido 40 kg de cloro lo que se estima como suficiente para cubrir el insumo por los siguientes dos años (Entrevista a dirigente de JASS de San Andrés de Yanacca, 17 de abril de 2020).

e) Las lógicas Comunales en Materia de Manejo de Recursos Hídricos

Las lógicas comunales son pautadas principalmente las prácticas que acotan a partir de las dinámicas sociales, culturales y económicas al interior de la comunidad campesina. Aunque también existen normas comunales formales en los estatutos de la comunidad. En el caso de las comunidades campesinas estudiadas, a pesar de contarse con comunidades campesinas constituidas legalmente, no fueron estas ni una organización especializada, como es un comité

o junta de usuarios, sino las unidades domésticas de familias nucleares y familias extendidas las que gestionaban los recursos hídricos (Entrevista a trabajador de ONG, 26 de agosto de 2020; Entrevista a Ex trabajador de ONG, 01 de setiembre de 2020). Esto lo podemos señalar a partir de las narrativas de las dinámicas entorno al agua para el consumo humano que se recopilaron durante el trabajo de campo. En otras palabras, en las comunidades de Llactacunca y de Yanacca, en el distrito Tambobamba, de la provincia de Cotabambas, Apurímac no existían organizaciones comunales diferenciadas para el manejo o gestión de los recursos hídricos de agua potable ni saneamiento hasta la formulación de las JASS, ni mucho menos la idea del agua para consumo humano como un servicio por el cual había que pagar una cuota familiar de manera periódica.

No obstante, a pesar de no tener organizaciones especializadas en la gestión o manejo de recursos hídricos, si existían prácticas de manejo y gestión del agua que eran realizadas directamente entre las familias nucleares y extendidas de las comunidades campesinas, sin que esto implicará una organización especializada en la materia. La recolección del agua para consumo humano previo a la instalación de los sistemas de saneamiento y la constitución de las Juntas Administradoras de Servicio y Saneamiento - JASS, lo hacían de manera diaria los diversos miembros de las familiares. Principalmente, lo hacían las mujeres e hijos mayores de las familias quiénes cargaban diariamente el agua a casa.

De igual manera, la gestión del mantenimiento de los canales de riego en el territorio comunal estaba a cargo de la comunidad campesina. Principalmente, eran los hombres adultos de cada unidad doméstica que conformaba la comunidad quiénes participaban. No existía un orden o turno para el uso, menos una cuota familiar. El acceso al agua era más bien circunstancial, es decir, según la necesidad de cada familia. Es usual que los roles de recolección hayan sido encargados la mayoría de las veces a las mujeres, y a los hijos mayores, y las menos de las veces a los hombres. Es más, según recuerda un dirigente de la JASS de Yanacca,

tampoco existía una infraestructura ni reglas definidas en los mismos parámetros que promueve el Estado peruano:

Antes de agua entubada se tomaba de dos manantes: Sambopuqio y Incosiki. Las mujeres hacían cola para recolectar en porongos. Antes se hacía paqchita con hoja de maguey en el ojo de manante mismo. A veces los animales malograban la paqcha y tenían que arreglar de manera constante. Los niños más mayorcitos ayudaban a su madre a cargar el agua. Cuando había problema, cuando se malograba paqchita, la primera persona tenía que solucionarlo. Más que turnos, dependía de cada actividad que tenía uno en su chacra. Poco a poco fueron sustituyendo con tubos y cemento (Entrevista a dirigente de JASS, 23 de junio de 2020).

Esta cita es bastante ilustrativa para saber el modo en que funcionaba el manejo de agua para consumo humano hace 20 años en la comunidad campesina a la que refiere el interlocutor. También, que existía una participación directa de las mujeres entorno al agua que era empleada para el consumo humano directo o empleado para los alimentos. Mientras que para el caso de las labores de infraestructura era predominante la participación de los hombres de la comunidad. Las comunidades campesinas en ambos casos de estudio, según narran los interlocutores, fueron las encargadas de implementar la infraestructura de ser necesario y de limpiarlos antes y después de la lluvia. En el caso de la comunidad campesina de Llactacunca, según relata una dirigente de la comunidad campesina, hasta antes de que se implementarán los sistemas de saneamiento, aproximadamente entre 2005-2006, el agua se obtenía mediante una ramificación de la acequia (yarqa, en quechua) construida por los mayores con la que se acercaba el agua a donde se localizaban las viviendas (Entrevista a dirigente comunal de Llactacunca, 2020).

En el caso de San Andrés de Yanacca, la figura es distinta debido a que previa a la llegada de los sistemas de saneamiento promovidos por el Estado, acceso sin necesidad de

canalizaciones, ya que las viviendas fueron localizadas cerca de las fuentes de agua. Sin embargo, el acceso al agua era limitado, aunque suficiente, debido a que las limitantes de las fuentes. Cabe señalar que en ninguno de los casos se requería el pago en dinero por el acceso al agua. El acceso a este recurso en ambas comunidades estaba determinado por la pertenencia a la comunidad campesina que dependía del cumplimiento de una serie de deberes por parte de los titulares de las unidades domésticas, principalmente, la participación de las faenas comunales.

Sin embargo, el pago en dinero por los recursos no era una práctica habitual, más bien era la mano de obra o jornal el mecanismo mediante el que se cubría el costo por parte de los miembros de la comunidad campesina. No se pagaba de manera directa por el agua, ni por los materiales mencionados para transportar el agua. Ambas cosas fueron consideradas como parte de los recursos de la comunidad, y al ser un comunero calificado de la misma tenían derecho sobre ese recurso, pues ellos lo habían construido, mantenido, y cumplido con los rituales, y las tareas de la comunidad. En cambio, cuando una entidad estatal es el responsable de la construcción, con mano de obra, la entidad del Estado debería asumir también su mantenimiento.



Fotografía 2 Faena Comunal de la JASS de Comunidad Campesina de Llactacunca. Crédito: Serafina Letona Quispe.

f) Los Mecanismos Institucionales en la Comunidad

Las lógicas comunales predominantes en el manejo de los recursos hídricos para consumo humano caracterizadas por el manejo a través de las unidades domésticas, el pago mediante mano de obra, y el vínculo ancestral con los recursos, han pautado los mecanismos institucionales de las comunidades¹⁹ que anteceden los mecanismos institucionales propuestos por el Estado. En las comunidades estudiadas son producto de una confluencia de los mecanismos preexistentes y la propuesta estatal. Si bien ambas comunidades al constituir sus JASS y aprobar los estatutos y reglamentos asumieron las reglas formales (Ver Anexo 4), los hallazgos relacionados a la participación, la coerción y el financiamiento, descritos a continuación muestran que cada comunidad campesina ha adaptado las normas formales a su contexto.

Mecanismo de participación. Los mecanismos de participación preexistentes a la implementación del PNSR identificados en las comunidades, se reduce a uno: la Asamblea General de la Comunidad Campesina - AGCC. Esta es una institución que, a diferencia de la Asamblea General de la JASS, tiene capacidad de decisión sobre todos los recursos de la comunidad campesina (tierras, fuentes de agua, faena comunal, donaciones externas de mineras y otras empresas privadas, entre otros), y no solo sobre los recursos hídricos. Asimismo, a partir de la Asamblea General de la Comunidad Campesina se pueden generar otros aparatos de gestión como son los comités especializados para un adecuado manejo de los recursos de la comunidad.

¹⁹ En los andes peruanos, aún se mantiene en algunos casos la idea de que la relación ancestral da pie a derechos preestatales sobre los recursos (Sherbondy, 2017), aunque existe una tendencia al abandono de los elementos culturales ancestrales por el ingreso de os elementos culturales. Los elementos culturales ancestrales son diversos en las comunidades campesinas que habitan los andes peruanos y pueden referirse al “pago al agua y la tierra, la creencia en los apus, conservándose otros elementos culturales como la organización comunal, la forma de trabajo como el ayni, la minka y la faena comunal, la continuación del habla del quechua, aunque con poca práctica de los jóvenes” (Alfaro Moreno, 2014, p. 6)

La AGCC, además, toma decisiones pautadas no solo por una predominante lógica económica del funcionamiento del sistema de agua y saneamiento de manera aislada, sino que incorpora a esta decisión política las diversas dinámicas que las familias que conforman la comunidad campesina presentan en ese fuero. En los casos estudiados, funcionan de manera distinta. Mientras que en la comunidad campesina de Llactacunca la Asamblea General se convoca cada vez menos, en el caso de la comunidad campesina de San Andrés de Yanacca la Asamblea General se ha articulado con la Asamblea General de la JASS. En ninguna de las dos comunidades existe un comité especializado activo como, por ejemplo, una comisión de regantes o similares. En el caso de San Andrés de Yanacca lo que sí existe es una persona que, sin haber sido elegido o asignado, ha asumido la responsabilidad de asignar los turnos de riego.

Mecanismos de coerción. Los mecanismos de coerción que se han identificado son principalmente las sanciones que se emplean para los infractores de los acuerdos sobre la gestión de los recursos hídricos, sean los mismos que se emplean para la gestión de los recursos de la comunidad campesina. A diferencia de las normas propuestas en el reglamento y en el estatuto que siguen el modelo y la lógica de la propuesta estatal y adoptan sanciones económicas monetizadas, las comunidades campesinas sancionan a sus asociados mediante las faenas o el pago de faenas cuando faltan a sus obligaciones. Es decir, la sanción no se reduce a sanciones económicas monetizadas, sino que apelan a una gama más amplia de opciones, y más accesibles para los miembros de las comunidades campesinas que no siempre cuentan con recursos económicos monetizadas.

En la práctica, las sanciones que se han aplicado en las comunidades de estudio han sido mediante el mecanismo de faena comunitaria. Este mecanismo ha sustituido o dejado de lado la regla que propone multar a los usuarios infractores. De hecho, a pesar de existir personas infractoras no se cumplen con el reglamento que indica que hay que multarlas. Tampoco se apela a los artículos del estatuto para resolución de conflictos. En el caso de Llactacunca, se

suele señalar que este se deja de lado cualquier procedimiento para evitar conflictos al interior de la comunidad que puedan generar una convivencia incomoda, o el aumento de la conflictividad interna.

En el caso de Yanacca, se señala que se registraría la sanción si es que la cumplieren, es decir, se pagasen, pero como no se da, no hay registros de las multas que corresponderían aplicar a las faltas. En ambos casos se señala que para la resolución de conflictos se prefiere que el personal de la municipalidad provincial ayude como un intermediario. Esta medida es algo que no está incorporado en la normativa como un mecanismo de resolución de conflictos, y tampoco en las acciones a realizar por parte del área técnica municipal.

Además, la gestión de recursos hídricos propuesta por el estado abre la posibilidad –y la expectativa- de contar con funcionarios públicos como actores intermediarios en la resolución de conflictos al interior de la comunidad. Esto se plantea de manera más directa en los asuntos de gestión de recursos hídricos para saneamiento como se ha podido observar en la tratativa que se dio a un caso en el que se encontró a miembro de la comunidad de San Andrés de Yanacca. Un miembro de la comunidad campesina había desviado parte del caudal del canal de conducción del agua potable para el riego de alfalfa en su parcela. Esta práctica que normalmente podría ser tratada en la asamblea general de la comunidad, no fue tratada así. Para este caso al relacionarse la infraestructura de saneamiento se convocó a representantes de la ATM-SABA para que mediarán e hicieran prevalecer el modelo de la GIRH. No obstante, esta expectativa de participación puede variar de comunidad en comunidad.

Ya que en el caso de la comunidad campesina de Llactacunca, las disputas entre miembros de la comunidad por una mala gestión de la infraestructura, no convocaron a ningún funcionario inicialmente y desistieron de la posibilidad de presentar un reclamo formal o pedir al Fiscal ejerza su función para evitar un conflicto al interior de la comunidad campesina, sino que fue el mismo funcionario quién se informó e involucró sobre los recursos en disputa. En

otras palabras, en ninguno de los casos se ha señalado que se hayan aplicado multas ni ninguna de las medidas coercitivas propuestas en el estatuto y reglamento.

Mecanismos de Financiamiento. Los mecanismos de financiamiento en el tema de manejo comunitario del agua han adoptado la figura de administración y operación propuesta por el Estado peruano. Sin embargo, en la comunidad de Llactacunca, esto se ha dado de manera parcial en la práctica. Si bien la comunidad no ha anulado la cuota familiar, si ha reinterpretado la propuesta a partir de la lógica antecedente según la cual la participación en las faenas comunitarias tiene carácter compensatorio del financiamiento económico monetizado, y sobre todo el entendimiento de que los recursos comunales son gestionados mediante una lógica de bienes comunes y no de sistema económicos con autonomía de recursos como se plantea la gestión de las JASS.

Esto ha permitido que todos los miembros de la comunidad puedan cumplir con el pago de las cuotas familiares. Además, en ambos casos han optado por hacer los cobros de manera acumulativa en lugar de la manera propuesta por las normas del Estado que proponen que la cuota familiar sea mensual. Esto se ha dado con el fin de que las familias puedan acumular el capital necesario para cubrir el costo del servicio. En ninguno de los casos de estudio se ha mencionado otro tipo de ingreso a favor de la gestión de agua y saneamiento diferente a la cuota familiar.

Cuadro 10
Comparación mecanismos institucionales

Mecanismo	Estado	Llactacunca	San Andrés de Yanacca
Participación	Asamblea General Reclamo Elecciones de Consejo Directivo	Desuso de la Asamblea Comunal y JASS	Articulación con Asamblea Comunal, y JASS
Coerción	Reglas Penalidades suspensión temporal o permanente del servicio y/o multa	Faenas en lugar de multas	Faenas en lugar de multas. Funcionarios como intermediarios para resolución de conflictos
Financiamiento	Cuota familiar Cuota de inscripción Cuota extraordinaria	Cobro acumulativo de cuota familiar	Cobro acumulativo de cuota familiar. Articulación con

	Instalación de nuevas conexiones Cualquier tipo de donación e ingresos para el logro de sus objetivos		programa de transferencia condicionada.
--	--	--	---

Elaboración propia.

5.2. Síntesis

Las comunidades campesinas Llactacunca y San Andrés de Yanacca difieren en su organización, composición demográfica y niveles de participación. Por un lado, la comunidad campesina de Llactacunca cuenta con una organización caracterizada por una fragmentación interna que dificulta la articulación de sus miembros para el desarrollo de actividades como organización comunal. Esto debido a que la población permanente en la comunidad son adultos mayores en su mayoría dedicados principalmente a las actividades agropecuarias de subsistencia y carecen de recursos económicos, debido a que los adultos jóvenes que son comuneros calificados suelen trabajar afuera de la comunidad y los adultos mayores no son beneficiarios del programa nacional Pensión 65.

También, la comunidad campesina presenta un bajo nivel de participación en las actividades comunales, p.e. las asambleas comunales y trámites administrativos derivados de las asambleas como es el caso del registro de sus actos jurídicos en SUNARP que no se realizan de manera pertinente. Asimismo, no cuenta con organizaciones comunales especializadas en materia de riego ni de agua para consumo humano y saneamiento. Por otro lado, la comunidad campesina de San Andrés de Yanacca cuenta con una organización comunal cohesionado que permite la realización y logro de actividades como organización comunal.

Esto debido a que la mayoría de comuneros calificados residen en la comunidad y además los dirigentes de la comunidad de los últimos años han ido construyendo un proyecto de desarrollo comunal. Asimismo, los mecanismos de participación funcionan de manera complementaria, p.e. las Asambleas de las JASS se realizan en la quincena de cada mes al igual

que la Asamblea General de la comunidad dividiéndose por turno de mañana y turno de la tarde respectivamente. Las diferencias organizativas y la existencia de liderazgos internos definidos por la legitimidad de logros específicos y no solos por el cargo convierten a la comunidad campesina de Yanacca en una comunidad que tiene mayores posibilidades de adoptar una propuesta externa que cumpla con sus expectativas de desarrollo comunal.

El proceso de implementación del sistema de agua y saneamiento también difiere entre ambas comunidades campesinas. En el caso de Llactacunca se dio bajo la figura obra por contrata lo que implica que una empresa contratista se encarga de la ejecución de la obra y una entidad se encarga del financiamiento. Mientras que en el caso de San Andrés de Yanacca se dio mediante el núcleo ejecutor lo que implica que se constituye una persona jurídica para la gestión de la implementación del sistema de agua y saneamiento.

Para Llactacunca el componente social de la ejecución se llevó a cabo los dos meses previos de la entrega de la obra. La aplicación de la metodología de “aprender haciendo” que apela al aprendizaje mediante la práctica resultó insuficiente desde la perspectiva de los comuneros, quienes añadieron que no cubrieron los temas necesarios para una adecuada gestión ni se realizaron monitoreos posteriores a la entrega de la obra. Esto implicó que en los primeros problemas de gestión debido al rápido deterioro de la infraestructura la respuesta fuera nula. Asimismo, la sumatoria de esto llevo a medidas de reducción del monto de la cuota familiar por debajo del costo de operaciones del sistema de agua y saneamiento. Para el caso de San Andrés de Yanacca, el componente social se desarrolló durante todo el proceso de implementación y con capacitaciones constantes para los miembros del núcleo ejecutor y se difundió con el resto de la comunidad. Esto ha conllevado una mayor familiarización con el modelo estatal y una mejor transferencia de los conocimientos y capacidades.

Las prácticas familiares de manejo de los recursos hídricos y el no pago por el acceso al recurso pautan la lógica comunal preexistente a la llegada del PNSR y su modelo de gestión de la JASS. En las comunidades estudiadas no existían organizaciones para el manejo o gestión de los recursos hídricos de agua potable ni saneamiento hasta la reciente llegada de las JASS. Es por ello que la lógica comunal se configura a partir de las prácticas. Por un lado, las prácticas de gestión o manejo del agua para consumo humano previo a la JASS recaían en cada unidad doméstica. Sobre todo por parte de mujeres e hijos. El manejo comunal se daba principalmente para el acondicionamiento de la infraestructura necesaria, así como su posterior mantenimiento con mano de obra, mas no mediante un cobro en dinero.

El acceso de las unidades domésticas, familias nucleares o extendidas, estaba determinado por la pertenencia a la comunidad. Esto implicaba a su vez que el comunero titular de la unidad doméstica era un comunero calificado, lo cual tiene que ver con el cumplimiento en las acciones colectivas impuestas por la comunidad sobre las unidades domésticas: las faenas comunales. Por otro lado, en las comunidades campesinas no se ponía en práctica ningún medio de financiamiento directo por parte de las unidades domésticas. Por lo menos no en dinero, sino que esto se daba a partir de mano de obra. Sin embargo, en el caso de la comunidad de Yanacca a esto se ha sumado e interés de articular la comunidad con proyectos de desarrollo del Estado impulsado a través de dirigentes que han liderado diversos aparatos de gestión al interior de la comunidad y han construido su legitimidad como líderes a través el cumplimiento de las obras.

Los mecanismos institucionales propuestos por el Estado encontraron algunos mecanismos preexistentes similares en la comunidad, pero que tienen diferencias en su puesta en práctica. Entre los mecanismos de participación se encuentran la Asamblea General de la Comunidad, que como aparato de decisión política de comunidad maneja todos los recursos de esta incluidos el agua. En la comunidad de Lactacunca este mecanismo ha entrado a desuso, mientras que en el caso de San Andrés de Yanacca se ha articulado con la propuesta de la JASS.

Los mecanismos de coerción cuentan antes que con sanciones económicas, con el pago mediante faenas. Aunque si existe una posibilidad de pago en dinero, pero que no funciona en las comunidades estudiadas.

Además, se constata que existen dificultades para la resolución de conflictos en ambas comunidades. Por ello, en San Andrés de Yanacca se busca la presencia de los funcionarios locales como mediadores y representantes de la ley, y en cambio en Llactacunca se evita el conflicto o la denuncia de los mismos para evitar que empeoren. Los mecanismos de financiamiento han sido reinterpretados a partir de las lógicas preexistentes con mayor claridad. En Llactacunca, por ejemplo, el caso de las cuotas familiares nos muestra la manera en que se mantiene la idea de que las faenas comunales tienen un carácter compensatorio del cobro de las cuotas familiares. Ambos casos se hace cobro acumulado y además se ha reducido. Sin embargo, lo último no es exacto ya que mientras en San Andrés de Yanacca se hizo a partir de una acumulación de capital que permitía cubrir los costos, en el caso de Llactacunca no se evaluó la cobertura de costos.

Es necesario tener identificadas las dinámicas preexistentes en manejo de recursos de las comunidades campesinas y modelos, o por lo menos, planes de implementación de los modelos de gestión comunal a ser empleados según las diferencias de cada grupo humano. Por ejemplo, es distinto el modelo o el plan de implementación que requiere una comunidad con una fragmentación interna de la organización, al que se necesita en una comunidad donde existe una cohesión al interior de la organización, o donde cuentan con mecanismos de participación de la comunidad que carezca de estos.

6. Conclusiones

A continuación se presentará las conclusiones de la presente investigación. En base al trabajo hemos podido concluir que existen cinco factores principales que afectan a la implementación diferenciada entre las comunidades campesinas estudiadas. Estos factores son

(1) la dificultad de articulación de agendas y actividades entre multiplicidad de actores (entre actores de diversas entidades estatales, y entre actores estatales y privados); (2) las diferencias organizacionales y los liderazgos comunales; (3) las diferencias en el proceso de implementación del sistema de saneamiento por los tipos de contratación para la obra; (4) las diferencias entre lógicas estatales y comunales y (5) las diferencias entre los mecanismos institucionales estatales y comunales.

6.1. La Dificultad de Articulación de Agendas y Actividades Entre Multiplicidad de Actores

En la promoción de saneamiento existe un entramado de actores estatales a nivel nacional, regional, local y de manera intersectorial, y de actores privados como son las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas. Por un lado, los actores estatales cumplen con una serie de planes y metas en materia de saneamiento. Por otro lado, los actores privados desarrollan proyectos de saneamiento e implementación de infraestructura de saneamiento sin articular esfuerzos, recursos y acciones en común para lograr el objetivo principal de la promoción del saneamiento en los centros poblados del área rural del Perú. En ambos aspectos existe el reto de articular las acciones y los planes de la multiplicidad de actores.

En el caso de la dinámica entre los actores estatales, existe una dificultad de articulación entre las entidades estatales que se da, sobre todo, relacionado a entidades estatales cuyo ámbito de influencia incorpora el ámbito rural recientemente como es el caso de SUNASS, a través de oficinas desconcertadas como es el caso de la SUNASS. Asimismo, la incorporación de nuevos actores conlleva el reto de un reconocimiento por parte de la población local, y conocimiento de las dinámicas locales por parte de los funcionarios.

En el caso de la dinámica entre los actores estatales y privados, la dificultad de articulación vincula a la falta de planificación conjunta en el caso de las organizaciones no gubernamentales o de articulación de la inversión articulando previamente con los funcionarios locales.

En resumen, en el ámbito estudiado, actualmente, no existe un mecanismo de gestión como un espacio de concertación participativo en actividad o un plan de desarrollo concertado que haya sido elaborado en común que permita que la multiplicidad de actores se involucre en la toma de decisiones y contribuya en la implementación del PNSR de manera coordinada. Esto implica una dinámica que reduce la difusión plena de las diversas acciones que se desarrollan y que con una planificación conjunta podrían retroalimentarse.

6.2. Las Diferencias Organizacionales de la Comunidad Campesina Condicionan la Adopción del Modelo de la JASS

Las comunidades campesinas de Llactacunca y San Andrés de Yanacca son distintas en sus niveles de organización, y en su composición demográfica. Por un lado, la comunidad campesina de Llactacunca tiene una fragmentación al interior de la comunidad; mientras que la comunidad campesina de San Andrés de Yanacca se muestra como una organización cohesionada. La diferencia de los niveles de la organización se puede señalar a partir del nivel de participación de los comuneros en las actividades, que además reflejan el nivel de legitimidad de las autoridades comunales en el interior de la comunidad.

A pesar de que Llactacunca es una comunidad reconocida por el Estado en términos formales con anterioridad a Yanacca, es esta última la que ha consolidado la autoridad comunal y el manejo de los recursos mediante esta organización. La diferencia entre la fragmentación y la cohesión de la organización comunal implica una dificultad en lograr actividades colectivas, es decir, como comunidad. Esto implicado, como ya se señaló líneas arriba, una reducida capacidad de convocatoria para las actividades de la Asamblea General, o las faenas comunales que son prácticas colectivas para la gestión de los recursos de la comunidad.

Por otro lado, hemos podido distinguir que la edad promedio entre los miembros entre ambas comunidades difiere. En el caso de Llactacunca los miembros de la comunidad son en su mayoría adultos mayores, mientras que en el caso de San Andrés de Yanacca son adultos

jóvenes o adultos. En el caso de Llactacunca la población es en su mayoría compuesta por adultos mayores debido a que los adultos jóvenes migran estacionalmente fuera de la comunidad campesina en búsqueda de oportunidades laborales para desarrollar sus proyectos de vida. En el caso de Llactacunca, la mayoría de su población se dedica a las actividades agropecuarias de subsistencia, lo que implica que son actividades económicas no remuneradas; mientras que en el caso de San Andrés de Yanacca son adultos jóvenes, migrantes y económicamente activos, y que articulan su proyecto de vida con la posibilidad de desarrollo comunal a partir de la adopción de las propuestas estatales.

En el nivel de instrucción también hay una diferencia entre los casos de estudio. En el caso de Llactacunca si se presentan casos de nivel de instrucción superior, mientras que en el caso de Yanacca no. Cabe señalar, que la mayoría tiene primaria incompleta en ambas comunidades. Los niveles de ingreso también varían entre una comunidad y otra. En Llactacunca los recursos monetizados son escasos, mientras que en el caso de Yanacca si bien no existe una abundancia consiguen cubrir la cuota de todas.

La participación de las mujeres es la mínima obligada por ley en ambos casos estudiados es en el cargo de Vocal. Este es un cargo de logística o administración, con una limitada participación en la toma de decisiones, y no ejerce una representación política. De hecho, según los lineamientos de la JASS, la función de la Vocal es principalmente la organización y difusión de las actividades. La participación de la mujer en la gestión comunal de los recursos hídricos se encuentra limitada debido a que los espacios políticos y de manejo de recursos son predominantemente dirigidos por hombres. Esto se debe a que existe la idea de que las mujeres son más funcionales en roles de gestión o logística que en los espacios políticos en los que se evalúan y se toman decisiones.

En la comunidad campesina de Llactacunca se ha percibido, no solo una organización comunal fragmentada en su interior, sino también una falta de líderes que impulsen el

funcionamiento de la misma. Por el contrario en la comunidad campesina de San Andrés de Yanacca existen liderazgos dentro de la comunidad caracterizado por ser compuesto por migrantes retornantes que asumen cargos en el consejo directivo de las comunidades campesinas, y lideran la dinámica relacionada a los programas sociales como en el caso del saneamiento. Estos liderazgos se construyen en torno a la experiencia de vida de migrantes y de éxito en lograr que se concreten las obras en beneficio de la comunidad. Ambas características construyen en prestigio importante en la comunidad.

En otras palabras, en la comunidad campesina de San Andrés de Yanacca existen liderazgos que determinan el funcionamiento comunal (Diez Hurtado, 2007). Asimismo, una diferencia distintiva es como un conjunto de liderazgos en el interior de la comunidad de San Andrés de Yanacca han impulsado una articulación de programas y políticas estatales con el fin de lograr el desarrollo de la comunidad campesina que podría entraría. Las políticas estatales se pueden entender como nuevos recursos comunales (Diez Hurtado & Ortiz, 2013), y la adopción del modelo, y las prácticas propuestas por el Estado como una manera de gestionarles. La identificación de estos liderazgos es importante, a falta de planes de desarrollo concertado comunal, porque pueden servir para articular los diversos programas de desarrollo.

Es decir, el nivel en la organización de la comunidad campesina condiciona como se adoptarán los mecanismos institucionales propuestos y promovidas desde el Estado. Una organización fragmentada dónde los mecanismos comunales pueden incluso entrar en desuso, o resultar carentes de legitimidad por parte de los miembros de la comunidad, dificultan la adecuada implementación de mecanismos similares o que propongan la gestión a nivel comunal también podrán ser desestimados; este es el caso de la comunidad de Llactacunca, lugar donde el sistema de agua y saneamiento no ha dado los resultados de gestión esperados por los promotores locales ni los beneficiarios y las dinámicas de manejo de recursos a nivel comunal no funciona en la actualidad. A esto se suma la carencia de proyectos comunales consensuados

al interior de la comunidad como podrían ser mejoramientos de la infraestructura al interior de la comunidad y que podrían presentarse en planes concertados de desarrollo comunales. Esta carencia dificulta la posibilidad de la adopción de los proyectos externos al carecer de actores claves al interior del grupo humano, más allá de la organización comunal de la JASS, que a través de un proyecto y liderazgo definido asuman una responsabilidad con el proyecto.

6.3. Las Diferencias en la Implementación del Sistema de Saneamiento

El Estado peruano tiene una diversidad de formas de contrataciones para el desarrollo de proyectos, programas y políticas públicas, y esto alcanza a la propuesta del Plan Nacional de Saneamiento Rural y como este es implementado en las diversas comunidades o centros poblados rurales²⁰. En los casos de estudio se ha podido identificar que los proyectos fueron gestionados de manera distinta. En el caso de Llactacunca, para la implementación del sistema de agua para consumo humano y saneamiento se empleó la figura de contratación, y en cambio en el caso de la comunidad San Andrés de Yanacca se empleó la figura del núcleo ejecutor.

Esta diferencia condicionó la vinculación e involucramiento con la de infraestructura y el modelo de gestión propuesto. En el caso de Llactacunca la población no fue involucrada para la gestión de la ejecución de la obra de infraestructura durante la implementación, sino hasta la realización de las actividades del componente social que se realizó meses antes de la culminación de la infraestructura. En cambio, en el caso de San Andrés de Yanacca la implementación del proyecto si incluía una constante vinculación e involucramiento, mediante

²⁰ El Estado peruano en la actualidad con 12 formas de contratación legisladas en la actualidad. Por un lado, se encuentran las estipuladas en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y sus modificaciones a través de DL N° 1341 y DL N° 1444: Licitación pública y concurso público; Adjudicación simplificada; Selección de consultores individuales; Subasta inversa electrónica; Contrataciones Directas. Adicionalmente, se encuentran las Asociaciones Público Privadas, las obras por impuestos, los contratos de administración directa; a través de organismos internacionales, y a través de núcleos ejecutores. En los casos de estudio se señalan que las formas de contratación y ejecución fueron por contrata y licitación pública, y el núcleo ejecutor. Por un lado, mediante la contrata una empresa contratista se encarga de la obra y la entidad pública se encarga del financiamiento. Por otro lado, en el caso del núcleo ejecutor es una persona jurídica conformada por personas residentes en la localidad y con una constitución y duración para la obra (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, 2020a, 2020b; Subdirección de Desarrollo de Capacidades Dirección Técnico Normativa Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE, 2017)

la figura del núcleo ejecutor que permite involucrar a la población beneficiaria tanto en el componente de infraestructura como en el componente social, ya que asumen la responsabilidad de gestión del proyecto en general. Además, los miembros del núcleo ejecutor recibieron de manera constante capacitaciones constantes a través de las pasantías en Abancay y Lima, y en su mayoría son los miembros de la comunidad que se han visto involucrados en cargos dentro del Consejo Directivo de la comunidad campesina y han dado resultados con la obtención de beneficios para el conjunto de la comunidad.

Estos modelos de contratación no solo han limitado el conocimiento de la infraestructura, sino también las capacitaciones de promoción y sensibilización que eran parte del componente social. La comunidad campesina de San Andrés de Yanacca recibió capacitaciones a lo largo de la implementación infraestructura, mientras que los comuneros calificados de la comunidad campesina de Llactacunca tan solo afirman haber recibido capacitaciones en los últimos meses de la obra de infraestructura . Esto resultó insuficiente en su opinión. Este fue un factor importante para adoptar la lógica y los mecanismos propuestos por el Estado. El mayor involucramiento en el proceso es señalado como una manera de lograr la adopción de la propuesta estatal a través de un mayor conocimiento de las nuevas tecnologías y en la gestión de los recursos.

El mayor tiempo de capacitaciones que se dio a través del núcleo ejecutor, y resultó limitado en el caso de la figura de obra de contrata, además del mayor involucramiento que se dio a través de la participación activa en la gestión del proceso de implementación, conlleva a que los beneficiarios tuvieran una mayor familiarización con el tipo de gestión y la tecnología de agua y saneamiento que promovida y propuesta desde el Estado. Las capacitaciones durante un tiempo más prolongado implican que los beneficiarios tienen un mayor reforzamiento de los conocimientos expuestos, así como de la puesta en práctica en la gestión de los recursos hídricos.

Los modelos de contratación que se empleen en el proceso de implementación de sistemas de agua y saneamiento implican diferentes niveles de responsabilidad por parte de los beneficiarios y condicionan la familiarización de estos con las nuevas tecnologías y prácticas que se buscan promover. Los procesos de implementación, más allá del tipo de contratación, deben contener componentes sociales de capacitación según los requerimientos de cada comunidad campesina u organización comunal. Es decir, los componentes de capacitación deben considerar cuánto demora la adopción de las nuevas prácticas, y deben hacer un acompañamiento monitoreo antes que se entregue o liquide la obra, y mecanismos de respuesta rápida hasta el afianzamiento de las nuevas prácticas de manejo según la metodología aprendizaje mediante la práctica. Esto debe ser evaluado con participación de los miembros de las comunidades campesinas.

6.4. Las Diferencias Entre Lógicas Estatales y Comunales

Las lógicas vinculadas al tema de saneamiento difieren entre las comunidades y el Estado, pero también entre las comunidades. Las lógicas que dan el marco de acción, que resignifican y modifican las reglas y pautas establecidas por medios formales son transformadas a partir de la conjunción de intereses, estrategias y prácticas de los agentes o actores que transforman y sobrepasan las reglas y las pautas establecidas formalmente que se pueden entremezclar generando una suerte de marco de referencial de acción. Estas no son aplicadas de manera mecánica, sino que su aplicación se da de manera contextual. En cierta medida, pautan como se dará la aplicación de las propuestas estatales.

En el caso del Estado, hemos identificado que las lógicas estatales están pautadas por las normas y políticas públicas de saneamiento rural. Estas son ejecutadas a través de estrategias de metas a corto plazo, como p.e. la aplicación sin adaptación de los modelos de estatuto y reglamento de las JASS, y las acciones se caracterizan por un fuerte énfasis en la sostenibilidad económica del modelo, tratando de imponer una dinámica de usuario asociado-servicio, sin

identificar y trabajar sobre los contextos de diversidad cultural y a las dinámicas locales, más allá de realizar capacitaciones en el idioma de la comunidad, y perfiles demográficos.

En el caso de las comunidades campesinas, las lógicas comunales están pautadas principalmente por las prácticas de los miembros de las comunidades. En que tradicionalmente, se dividían entre el manejo del agua para consumo humano que era realizado por cada unidad doméstica, y el acondicionamiento de la infraestructura necesaria era realizado por la comunidad. Sin embargo, en los casos de estudio, las lógicas comunales a pesar de tener antecedentes comunes en la forma de manejo de los recursos hídricos a través de las unidades domésticas, difieren entre ellas. La comunidad de Llactacunca, mantiene una lógica en que las obras promovidas por el Estado son responsabilidad de este, así como el costo de la misma y su posterior mantenimiento. La comunidad debe responsabilizarse de las obras realizadas por esta y también de su mantenimiento, lo cual implica sobre todo mano de obra y no un costo en dinero.

En cambio, en la comunidad campesina de San Andrés de Yanacca se ha adoptado las lógicas de gestión promovidas por el Estado, pero aplicadas desde su dinámica interna. Esto debido a que dentro de la comunidad se asumió desde un inició la responsabilidad de la implementación mediante la figura del núcleo ejecutor. Esto fue impulsado, sin duda, con el liderazgo al interior de la comunidad que apuntan a una perspectiva de desarrollo particular, es decir, una agenda de desarrollo de la comunidad campesina impulsada por los actores comunales en articulación con los programas del Estado peruano y atraer más opciones de obras que les beneficien.

6.5. Las Diferencias Entre los Mecanismos Institucionales Estatales y Comunales

Los mecanismos institucionales, reglas y procedimientos, de participación, coerción y financiamiento que propone el Estado peruano han sido replanteados o acomodados a partir de instituciones preexistentes, adoptadas parcialmente o sustituidas en el marco de un proceso de

hibridación institucional. Los estatutos y reglamentos de las JASS son facsimilares a los modelos propuestos por el Estado, solo alterados por quiénes firman los documentos. Debido a estos en la presente sección, nos abocamos a saber de qué forma estas normas son aplicadas por las comunidades estudiadas .

En el caso de los mecanismos institucionales de participación, la Asamblea General de la JASS ha adoptado ciertas prácticas de la Asamblea General de la Comunidad Campesina. Esta última es una figura preexistente a la llegada de la institucionalidad de saneamiento estatal en la comunidad campesina que mantiene una vigencia importante para los acuerdos políticos sobre la gestión de los recursos de la comunidad campesina más allá de una lógica de rentabilidad empresarial propuesta por el Estado. En el caso de Llactacunca, como ya hemos señalado, existe una disminución de frecuencia de asambleas, casi el desuso del mecanismo, según narran los miembros más logevos de la comunidad campesina, por una preferencia o una mayor relevancia de las actividades productivas de carácter individual.

Esto se ha trasladado de las dinámicas preexistentes de la comunidad campesina a las propuestas con el modelo de la JASS. En cambio, en la comunidad de San Andrés de Yanacca esta institución es empleada de manera articulada como un mecanismo para viabilizar el manejo de agua o de los recursos hídricos propuesto por el Estado peruano. En ese sentido, podríamos expresar que para el caso de San Andrés de Yanacca los mecanismos de participación configuran una institución híbrida complementaria en la medida que facilita la efectividad de las normas formales, pero también de acomodación a que crea cambio en los efectos que se proponen a través de las instituciones formales (Helmke & Levitsky, 2004).

En el caso de San Andrés de Yanacca, incluso podríamos afirmar que la Asamblea de la JASS articulada a la Asamblea Comunal ha reactivado las funciones de la segunda que, comentan los miembros de la comunidad, se había convertido en un escenario de conflictos interminables. En el caso de Llactacunca, podríamos afirmar siguiendo la tipología de Helmke

y Levitsky, que la dinámica de las instituciones preexistentes ha impregnado a las dinámicas de las nuevas instituciones que se plantean en el modelo de manera negativa. En otras palabras, la inactividad de la Asamblea de la comunidad se ha trasladado también a la inactividad de la Asamblea de la organización comunal de gestión del agua.

En el caso de los mecanismos institucionales de coerción se han obviado, en la práctica, la aplicación de las multas y se ha sustituido por la faena comunal. Sin embargo, también es cierto que se ha generado la expectativa de una intervención de los funcionarios públicos especializados como actores intermediarios en la resolución de conflictos en materia de agua para consumo humanos . Además, existe un temor a aplicar sanciones para evitar conflictos a futuro, por lo cual en ninguno de los casos se ha señalado que se hayan aplicado multas, ni ninguna de las medidas coercitivas propuestas en el estatuto y reglamento. El empleo de la faena comunitaria de manera sustitutiva hace que el mecanismo calce en el tipo de competidora, pues la informal aplica un equivalente a la sanción de la formal. Es decir, no deja de sancionarse. Sin embargo, en el caso de la constante solicitud de las autoridades para mediar en los conflictos se emplea una dinámica de sustitución, pues la norma formal es dejada de lado y se ejecuta otra totalmente diferente.

Respecto de los mecanismos institucionales de financiamiento, se han reinterpretado a partir de las lógicas antecedentes según la cual la participación en las faenas comunitarias tiene carácter compensatorio del financiamiento económico monetizado, y sobre todo a partir de la lógica de que los recursos comunales son gestionados mediante una lógica de bienes comunes y no de sistema económicos con autonomía de recursos como se plantea la gestión de la JASS. En el caso de la comunidad campesina de Yanaca las instituciones formales han sustituido a las informales preexistentes. Siguiendo la propuesta analítica de Helmke y Levitsky, ponemos señalar que estos mecanismos antecedentes se presentan de manera sustitutiva en las prácticas

de la comunidad campesina de Llactacunca dónde al ampliar los criterios en la toma de decisión para la gestión de recursos, y mella la realización de la regla formal (Helmke & Levitsky, 2004).

En el caso de la comunidad campesina de Yanacca las instituciones formales han sustituido a las informales preexistentes, peor han ido un paso más allá al articular el financiamiento de la gestión del agua potable y saneamiento con los ingresos de los adultos mayores a través de transferencias condicionadas de programas estatales. En ambos casos, el cobro de la cuota regular ha sido también aplicado de manera distinta a la propuesta estatal. En lugar de ser mensual como proponen los modelos, la hacen de manera acumulativa. Este tipo de mecanismos es aplicado de manera “acomodada”, es decir, que sin perturbar o cambiar los efectos de las reglas formales, se altera la manera del cobro de la cuota familiar.

Sin duda, quedan muchos temas por abordar entorno al manejo del agua y el impacto que está teniendo la implementación del modelo de gestión comunal desarrollado a través del PNSR. Consideramos que puede resultar de interés el estudio de casuística de conflictos internos en la gestión del agua para, según eso, abordar los mecanismos de resolución empleados para su solución, de los conflictos, o la latencia de los conflictos. En ese sentido se puede explorar la apropiación de los bienes comunales por parte de los usufructuarios de parcelas donde se localizan las fuentes de agua que abastecen a los sistemas de agua para consumo humano y saneamiento.

Respecto a la participación de las mujeres en la gestión de recursos naturales, en específicamente del agua, resulta de interés reconocer que motiva a las mujeres a participar en la gestión del agua, qué impactos pueden darse en su vida cotidiana tanto en la esfera personal como pública y las limitantes que encuentran en su participación en la gestión del servicio de agua potable y saneamiento propuesto en el modelo de organización comunitaria que promueve el estado. Adicionalmente, se puede explorar como han cambiado, o no, los hábitos de consumo en las comunidades que cuentan con servicios de agua potable y saneamiento.

7. Recomendaciones de Políticas

A partir de lo desarrollado en el informe y en las conclusiones, generamos las siguientes recomendaciones para el mejoramiento del saneamiento rural que consideramos deberían ser tomadas en cuenta:

A nivel de diseño del PNSR

Generar espacios de articulación para la toma de decisiones y la elaboración de planes concertados en los que participen la diversidad de actores estatales y privados involucrados en los proyectos y programas de agua y saneamiento por niveles y de manera escalonada (p.e. municipios provinciales, distritales, asociaciones como la AMPE, la academia, investigadores técnicos y sociales, entre otros), así como los beneficiarios directos para una mejor articulación de esfuerzos y una mejor adopción del modelo de gestión comunal tomando en cuenta la propuesta de gobernanza que se incorpora en el enfoque de GIRH.

Elaborar planes concertados que incorporen a la diversidad de actores estatales en sus diversos niveles como los actores privados involucrados, y que permita una articular de las agendas, recursos y acciones en materia de agua y saneamiento con la finalidad de no duplicar esfuerzos, evitar enfoques contrarios en la promoción de gestión integral de los recursos hídricos a través de figuras como los que buscan la constitución de una organización comunal, o promover el mejoramiento de las obras de infraestructura mediante la figura de Obras por Impuestos – OXI, entre otros mecanismos de financiamiento del PNSR.

Articular la promoción del PNSR con otros sectores del Estado y los programas de estos para lograr los cambios de hábitos deseados. En ese sentido se puede articular con el sector educación e incorporar en las currículas de las instituciones educativas locales pueden adoptar ejemplos del modelo de la gestión comunal de la JASS y sentar las bases para un cambio de hábitos desde las escuelas.

Articular la promoción del PNSR con otros sectores del Estado y los programas de estos para lograr el adecuado financiamiento. Se puede articular con el sector de desarrollo e inclusión social y sus programas sociales de transferencias condicionadas para cubrir las cuotas familiares adoptando la bancarización de los recursos económicos de las organizaciones comunales y articular.

Desarrollar modelos promoción, con énfasis en el componente social, que distingan los niveles de organización de las diversas comunidades, y que permitan evaluar la necesidad de tener menos o más capacitaciones en el marco del componente social de los proyectos de saneamiento.

Desarrollar programas de promoción de liderazgos en gestión comunal del agua con los promotores comunales del PNSR con miras a fortalecer las capacidades y competencias necesarias para la transformación del hábito de manejo y consumo de agua potable y saneamiento, y emplear la metodología de Yachachiq empleada por el FONCODES y otros sectores para el desarrollo de las comunidades en las áreas rurales.

A nivel de aplicación

Generar herramientas de gestión social, basados en estudios socioculturales y socioeconómicos de los grupos humanos con los que se busca trabajar, que sirvan como una herramienta para adaptar el modelo de gestión de los recursos hídricos para consumo humano y saneamiento al contexto local. Estos deben apuntar a identificar las dinámicas internas de las comunidades campesinas o centros poblados rurales y su nivel de organización. Esto debe incluir un análisis de las épocas del año en que los miembros de los centros poblados rurales o comunidades y balances de ingresos y egresos de los miembros que serán asociados a las organizaciones comunales de agua y saneamiento.

Realizar actividades de implementación en conjunto con actores estatales y actores privados. Esto debería hacerse desde la organización y ejecución de los planes de saneamiento con metas comunes para el mejoramiento del servicio y para unificar esfuerzos.

Desarrollar los componentes sociales de los proyectos de implementación con una duración acorde a la necesidad de los miembros de la comunidad. El componente social de los proyectos de saneamiento es clave para que el modelo y la transferencia de la información para los cambios sea exitosa. Este componente no debe trabajarse de manera aislada al finalizar el proyecto de infraestructura, sino que debe ser desarrollados desde el diseño de la obra y el modelo de gestión, y durante el proceso de ejecución. Aunque no siempre se justifique el empleo de la figura del núcleo ejecutor, sí es necesario que la inducción a las nuevas prácticas de los beneficiarios sea inmersiva para una mejor familiarización con la gestión propuesta. El modelo educativo de aprendizaje mediante la práctica se puede fortalecer mediante la incorporación de pasantías en el estándar de los componentes sociales.

Elaborar mecanismos de evaluación de los logros de los componentes sociales en conjunto con la población beneficiaria para poder asegurar la entrega y liquidación de la obra se realice cuando las capacidades requeridas para la gestión estén logradas.

Realizar actividades de reforzamiento de promoción y sensibilización, así como de transferencia de capacidades en materia de saneamiento y para la transmisión del nuevo modelo de gestión a modo de reforzamiento con una mayor duración en la aplicación de los módulos y a largo plazo.

Incorporar prácticas de promoción con un mayor acompañamiento en las organizaciones comunales población tenga como característica una composición mayoritaria de adultos mayores.

Incorporar mecanismos de evaluación de conocimiento y certificación que permita que los miembros de la JASS y su consejo directivo puedan hacer una adecuada gestión de la infraestructura y el modelo de gestión.

Generar mecanismos alternativos de resolución de conflictos, adicionales a los propuestos por los estatutos y reglamentos, que permitan evitar conflictos intracomunales, pero que además tengan una respuesta rápida a los reclamos de la ciudadanía beneficiaria de los programas y proyectos estatales de saneamiento.

8. Plan de Incidencia

A partir de lo desarrollado en el informe y las conclusiones, generamos las siguientes recomendaciones para el complejo de actores involucrados en la gestión comunal del agua:

i. El objetivo

Divulgar los principales hallazgos con los representantes de las autoridades competentes y las organizaciones comunales involucradas en la toma de decisiones sobre la implementación del saneamiento rural en el ámbito de estudio.

ii. Los actores

Representantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Plan Nacional de Saneamiento Rural; Ministerio de Salud - Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA); Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS; Autoridad Nacional del Agua - ANA; Gerencia de Gestión Ambiental y Saneamiento de la Municipalidad Provincial de Cotabambas-Tambobamba y el Área Técnica Municipal; y, finalmente, las Juntas Administradoras de Servicio y Saneamiento - JASS. De ser posible también a nivel desconcentrado y con presencia de los representantes de los gobiernos regionales y de las oficinas desconcentradas vinculados en materia de saneamiento.

iii. Ámbitos de intervención

- En el caso del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se buscará incidir principalmente con los responsables del Plan Nacional de Saneamiento con miras a que se hagan protocolos que incorporen la diversidad de instituciones que permitan la mejoría del sistema de saneamiento.

- En el caso de la Autoridad Nacional del Agua se buscará principalmente incidir en cómo adoptan o no el derecho consuetudinario de las comunidades campesinas en sus prácticas de promoción de formalización de los derechos del uso de agua.

- Finalmente, a nivel desconcentrado se hará una réplica de las temáticas y con los representantes de los gobiernos locales se tratará de identificar las prácticas más exitosas y que deberían replicarse.

iv. Las actividades

La divulgación de los principales hallazgos se hará mediante mesas de trabajo de carácter virtual para adaptarse al contexto de pandemia. Esto implica asegurar una adecuada señal de internet y, en el caso, de las organizaciones comunales realizar las coordinaciones respectivas con el gobierno local para recibir apoyo logístico.

Tabla 2 – Cronograma de divulgación	
Actividad	Fecha
Divulgación con miembros de las comunidades y organizaciones comunales	Por coordinar
Divulgación con los representantes del gobierno local	Por coordinar
Divulgación con los representantes del PNSR	Por coordinar

Referencias Bibliográficas

- Alfaro Moreno, J. C. (2014). *Identidades andinas y el programa agua para todos. Opuestas o complementarias. Maestría en Sociología*. Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP.
- Alfaro Moreno, J. C., Guardia, F., Golte, J., Masson, L., & Oré, M. T. (1991). La organización social del riego. *Ruralter*, 9, 11–44.
- Almeyda Muñoz, M. E. (2018). *Limitantes en la gestión de servicios de saneamiento en el ámbito rural como oportunidad de participación de la empresa privada. Trabajo de investigación para optar al grado de Magíster en Derecho de la empresa con mención en regulación*. Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP.
- Alzate, L. C., & Villamar, M. del C. V. (2018). Etnografía dentro y fuera de los estudios migratorios: una revisión pertinente. *Sociedade e Cultura*, 20(2), 51–73.
<https://doi.org/10.5216/sec.v20i2.53057>
- Autoridad Nacional del Agua - ANA. (s/f). *Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos*.
- Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, Ley 29338., (2010).
- Baez Ullberg, S. (2019). Making the Megaproject: Water infrastructure and hydrocracy at the public-private in Peru. *Water Alternatives*, 12(2), 503–520. www.water-alternatives.org
- Billo, E., & Mountz, A. (2016). For institutional ethnography: Geographical approaches to institutions and the everyday. *Progress in Human Geography*, 40(2), 199–220.
<https://doi.org/10.1177/0309132515572269>
- Cantor, A., & Emel, J. (2018). New water regimes: An editorial. En *Resources* (Vol. 7, Número 2). MDPI AG. <https://doi.org/10.3390/resources7020025>
- Carrillo Montenegro, P., & Remy Simatovic, M. I. (2020). *Brechas de Género en la Gestión del Agua y la Infraestructura Natural*.

- Cooperación. (2013). *Comunidades campesinas y gestión del agua*.
- Cotlear, D. (1989). *Desarrollo campesino en los Andes*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Damonte Valencia, G. H., & Glave Testino, M. (2016). *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*. http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_IndustriasExtractivas.pdf
- Das, V., & Poole, D. A. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas *. *Cuadernos de Antropología social*, 27(2004), 19–52.
- Diez Hurtado, A. A. (2007). Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios. En *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (pp. 107–151). Allpa. Comunidades y Desarrollo.
- Diez Hurtado, A. A., & Ortiz, S. (2013). Comunidades campesinas: nuevos contextos, nuevos procesos. Presentación. *Anthropologica*, 31(31), 5–14.
- Escate Cavero, J. R. (2013). *La gestión comunal del servicio de agua potable y la asistencia técnica municipal: El caso de tres localidades rurales y la municipalidad de San Marcos (provincia de Huari, departamento de Áncash) 2006 – 2009. Para optar el Grado Académico de Magister en Política Social con mención en Gestión de Proyectos Sociales*. UNMSM.
- Figueroa, A. (1988). *Productividad agrícola y crisis económica en el Perú* (Núm. 75; Documentos de trabajo).
- Figueroa, A. (1989). *La economía campesina de la sierra del Perú* (Cuarta edi). Fondo Editorial de la PUCP.
- Fondo Social Las Bambas - FOSBAM. (2015). *FOSBAM capacitó a autoridades y sociedad civil en gestión de agua y saneamiento*. <http://fosbam.com/noticias-y-multimedia/noticias/fosbam-capacito-a-autoridades-y-sociedad-civil-en-gestion-de>

agua-y-saneamiento.html

French, A. (2016). ¿Una nueva cultura de agua?: inercia institucional y la gestión tecnocrática de los recursos hídricos en el Perú. *Anthropologica*, 34(37), 61–86.

<https://doi.org/10.18800/anthropologica.201602.003>

Gelles, P. H. (1984). Agua, faenas y organizacion comunal San Pedro de Casta, Huarochiri. *Anthropologica*, 2(2), 305–334.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropologica/article/view/669>

Gelles, P. H. (1991). Etnohidrología, desarrollo y política cultural en la sierra peruana. *Ruralter*, 9, 115–155.

Gelles, P. H. (2000). *Water and power in highland Peru. The cultural politics of irrigation and development*. Rutgers University Press.

Goetz, J. P., & LeCompte, M. D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Ediciones Morata.

Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. En *Source: Perspectives on Politics* (Vol. 2, Número 4).

Herzfeld, M. (1992). The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy. En *Anthropological Quarterly*. University of Chicago Press.

<https://doi.org/10.2307/3318075>

Instituto del Bien Común - IBC, & Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES. (2016).

Directorio de Comunidades Campesinas del Perú. SICCAM (1a ed.). Instituto del Bien Común - IBC; Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES.

[https://ia801902.us.archive.org/16/items/DirectorioDeComunidadesCampesinas...WEB.compressed/Directorio de Comunidades Campesinas... WEB.compressed.pdf](https://ia801902.us.archive.org/16/items/DirectorioDeComunidadesCampesinas...WEB.compressed/Directorio%20de%20Comunidades%20Campesinas...WEB.compressed.pdf)

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2017). *I Censo de Comunidades Campesinas* (1a ed.). Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2020). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011 - 2019*. INEI.
- Kervyn, B. (1987). Estudio económico del cambio técnico en la agricultura andina. A propósito de dos libros de Figueroa y Cotlear. *Revista andina*, 2, 565–580.
- Leftwich, A. (2006). *What are Institutions?* www.ippg.org.uk
- Macginty, R., & Richmond, O. (2016). The fallacy of constructing hybrid political orders: A reappraisal of the hybrid turn in peacebuilding. En *International Peacekeeping* (Vol. 23, Número 2, pp. 219–239). Routledge. <https://doi.org/10.1080/13533312.2015.1099440>
- Migdal, J. S. (2012). Estados débiles, estados fuertes. En *Perfiles latinoamericanos*. Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. (2020a). *Mecanismos de mejora para la aplicación de la normativa de APP - OXI - PA*.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/present_guia_metodologica_MEF.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. (2020b). *Núcleos Ejecutores*.
<https://www.mef.gob.pe/es/nucleos-ejecutores>
- Ministerio de Energía y Minas - MINEM. (2019). *Informe Trimestral I Fondos Sociales*.
[https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Informe Trimestral I Fondos Sociales 2019.pdf](https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Informe%20Trimestral%20I%20Fondos%20Sociales%202019.pdf)
- DS N° 031-2010-SA. *Reglamento de la Calidad del Agua para Consumo Humano*, (2010) (testimony of Ministerio de Salud).
- Directiva Sanitaria N° 58-MINSA-DIGESA-2014. Directiva para formulación, aprobación y aplicación del plan de control de calidad (PCC) por los proveedores de Agua para Consumo Humano*, (2014) (testimony of Ministerio de Salud).
- Resolución Ministerial N° 205-2010-VIVIENDA.- Aprueban los Modelos de Estatuto para el*

Funcionamiento de las Organizaciones Comunales que prestan los servicios de saneamiento en los Centros Poblados Rurales y el Modelo de Reglamento de la Prestación de lo, (2010) (testimony of Construcción y Saneamiento - MVCS Ministerio de Vivienda).

Ministerio de Vivienda, C. y S.-M. (2011). *Línea de Base de Indicadores Sociales y de Gestión de los Servicios de Agua y Saneamiento en el Ámbito Rural*. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Decreto Supremo N°002-2012-VIVIENDA.- Crean El Programa Nacional De Saneamiento Rural En El Ministerio De Vivienda, Construcción Y Saneamiento Publicado, (2012) (testimony of Construcción y Saneamiento - MVCS Ministerio de Vivienda).

Ministerio de Vivienda, C. y S.-M. (2016). *Programa nacional de saneamiento rural. Zoila progresa*.

Resolución Ministerial N° 337-2016-Vivienda, (2016) (testimony of Construcción y Saneamiento - MVCS Ministerio de Vivienda).

RM N° 165-2016-VIVIENDA, (2016) (testimony of Construcción y Saneamiento - MVCS Ministerio de Vivienda).

Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA.- Política Nacional de Saneamiento, (2017) (testimony of Construcción y Saneamiento - MVCS Ministerio de Vivienda).

Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021. Decreto Supremo N° 018-2017-Vivienda, (2017).

Ministerio de Vivienda, C. y S.-M. (2017a). *Guía para gobiernos locales. Guía para formulación del plan de capacitación a organizaciones comunales para la gestión de los servicios de saneamiento*. Programa Nacional de Saneamiento Rural.

Ministerio de Vivienda, C. y S.-M. (2017b). *Guía para gobiernos locales. Guía para la formulación del plan de capacitación en comunicación y educación sanitaria ambiental*

- a hogares rurales*. Programa Nacional de Saneamiento Rural.
- Ministerio de Vivienda, C. y S.-M. (2017c). *Guía para gobiernos regionales Guía para la formulación del plan de capacitación a gobiernos locales en comunicación y educación sanitaria ambiental a hogares rurales*. Programa Nacional de Saneamiento Rural.
- Programa presupuestal 0083. Programa Nacional de Saneamiento Rural*, (testimony of Construcción y Saneamiento - Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) Ministerio de Vivienda).
- Ministerio de Vivienda, C. y S.-P. N. de S. R. (PNSR). (2013a). *Módulo 3 Administración, operación y mantenimiento de servicios de agua y saneamiento*.
- Ministerio de Vivienda, C. y S.-P. N. de S. R. (PNSR). (2013b). *Módulo 4 Promoción comunitaria en agua y saneamiento*.
- Molle, F. (2008). Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models: Insights from the Water Sector. *Water Alternatives*, 1(1), 131–156. www.water-alternatives.org
- Mora, A., & Castillo Durand, M. L. (2020). *La faena comunal en el marco de la producción neoliberal del espacio urbano*. UvA-DARE (Digital Academic Repository).
- Oré, M. T., & Rap, E. (2009). Política neoliberales de agua en el Perú Antecedentes y Entretelones de la Ley de Recursos Hídricos. *Debates en Sociología*, 34, 32–66.
- Paerregaard, K. (2019). Liquid Accountability: Water as a Common, Public and Private Good in the Peruvian Andes. *Water Alternatives*, 12(2), 488–502. www.water-alternatives.org
- Patrick, R., & Bharadwaj, L. (2016). Mining and campesino engagement: an opportunity for integrated water resources management in Ancash, Peru. *Water International*, 41(3), 468–482. <https://doi.org/10.1080/02508060.2016.1160311>
- Peña Jumpa, A. A. (1998). *Justicia comunal en los Andes del Perú: el caso de Calahuyo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Prins, C., Ortíz, M., Staver, C., Samper, M., Almendres, R., Castillo, O., & Borel, R. (2005).

Procesos de innovación rural en América Central: reflexiones y aprendizajes (Vol. 337).

Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE.

http://repositorio.bibliotecaorton.catie.ac.cr/bitstream/handle/11554/3492/Procesos_de_innovacion_rural.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. Decreto Legislativo N° 1280, (2016).

Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University.

Sherbondy, J. E. (2017). El agua: ideología y poder de los incas. En *Agua, riego y árboles. Ancestros y poder en el Cusco de los incas* (pp. 159–176). Sociedad Geográfica de Lima.

Sistema de Registro de Información de Área Técnica Municipal. (2019). *Ficha de reporte del gobierno local - ATM a la SUNASS - Semestre 2 del año 2019. Reportado el 27 de noviembre de 2019* (p. 10). SUNASS.

Sistema de Registro de Información de Área Técnica Municipal. (2020). *Ficha de reporte del gobierno local - ATM a la SUNASS - Semestre 1 del año 2020. Reportado el 24 de junio de 2020* (p. 10). SUNASS.

<http://aplicaciones.sunass.gob.pe:8080/RegistroATM/pdfATM.html>

Subdirección de Desarrollo de Capacidades Dirección Técnico Normativa Organismo

Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE. (2017). *Cómo participar en los procesos de selección convocados por el Estado*.

https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Capacitacion/Presencial/participar_compras2.pdf

Sultana, F. (2009). Fluid lives: Subjectivities, gender and water in rural Bangladesh. *Gender, Place and Culture*, 16(4), 427–444. <https://doi.org/10.1080/09663690903003942>

Resolución 015-2020-SUNASS-CD. Aprueban el Reglamento de Calidad de la Prestación de

los Servicios de Saneamiento brindados por Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural., (2020) (testimony of Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP).

Resolución 023-2020-SUNASS-CD. Aprueban el “Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento brindados por Organizaciones Comunales”., (2020) (testimony of Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP).

Taboada Hermoza, R. (2016). Sistemas autogestionados de agua Acción colectiva y conflictos en torno a los recursos hídricos en la comunidad campesina Segunda y Cajas. En *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVI* (pp. 457–482).

Taboada Hermoza, R. (2017). *Estrategias para el acceso al agua de uso agrario en un escenario de expansión agrícola y escasez hídrica El caso de la Comisión de Usuarios Miguel Checa en el Valle del Chira*. Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP.

Taboada Hermoza, R. (2018). Hacia la conquista de derechos de agua en un contexto de expansión agrícola y escasez el caso de los campesinos sin tierra en el ámbito de la Comisión de Usuarios Miguel Checa en el Valle del Chira. En *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVII* (pp. 671–711).

Ulloa, A. (2020). «The Rights of the Wayúu People and Water in the Context of Mining in La Guajira, Colombia. Demands of Relational Water Justice». *Human Geography*.

Ulloa, A., Damonte Valencia, G. H., Quiroga, C., & Navarro Trujillo, D. A. (2020). *Gobernanzas plurales del agua: formas diversas de concepción, relación, accesos, manejos y derechos del agua en contextos de gran minería en Colombia y el Perú* (Documentos de Investigación, 103; Recurso naturales, industrias extractivas y conflicto sociales). <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEdi103.pdf>

Vásquez Molina, A. (2017). *La gestión comunal del agua y la ciudadanía rural en el Perú: Las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento en Cutervo y Tacabamba*,

departamento de Cajamarca. Informe Profesional para optar por el título de Licenciado en Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP.

Vega-Centeno, I. (2005). *Cultura, identidad y región en Cusco y Apurímac.*

Verzija, A., Boelens, R., & Kana, P. (2019). Templos modernos y espacios sagrados territorios hidrosociales entrelazados en Cuchoquesera, Perú.pdf. *Estudios Atacameños. Arqueología y Antropología Surandinas. Dossier Nuevos Capitalismos*, 63, 251–274.
<https://doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2019-0036>

Wilson, N. J. (2019). “Seeing Water Like a State?”: Indigenous water governance through Yukon First Nation Self-Government Agreements. *Geoforum*, 104, 101–113.
<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.05.003>

Yates, J. S., Harris, L. M., & Wilson, N. J. (2017). Multiple ontologies of water: Politics, conflict and implications for governance. *Environment and Planning D: Society and Space*, 35(5), 797–815. <https://doi.org/10.1177/0263775817700395>

XI Concurso
Anual de
Investigación
CIES 2019



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas