

Efectos de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) entre el Estado peruano y sector minero en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. El caso del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), 2006-2011

Virginia Rodríguez Nuño de la Rosa*

Recibido: 16/11/2016 / Aceptado: 19/01/2017

Resumen. Desde la década de los noventa, las alianzas público privadas (APP) han sido vistas no sólo como el instrumento más eficaz contra los fallos del Estado y del mercado, sino también como el instrumento más eficaz para el logro del desarrollo. Este tipo de alianzas se denominan Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD) o alianzas para el desarrollo. Tienen carácter voluntario, y han sido promovidas por Naciones Unidas para el logro de los Objetivos del Milenio (ODM) y ahora también de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este trabajo explora, a través de un estudio de caso, los efectos que una alianza público-privada para el desarrollo (APPD) en particular, el denominado *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo* (PMSP) realizado entre el Estado peruano y el sector minero, tuvo en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales en Perú durante el período 2006 al 2011.

Palabras clave: Alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), gobernanza, legitimación, Perú, industrias extractivas.

Effects of public-private partnerships for development (PPPD) between the Peruvian State and the mining sector in the legitimation or delegitimation of local governments. The case of the Mining Programme of Solidarity with People (MPSP), 2006-2011

Abstract. Since the 1990s, public private partnerships (PPP) began to be seen not only as the most efficient instrument against market and state's failures, but also as the most efficient instrument to achieve development. This type of partnerships is called public-private partnerships for development (PPPD) or partnerships for development. They are voluntary and have been promoted by the United Nations to achieve the Millennium Development Goals (MDG) and, currently, to achieve the Sustainable Development Goals (SDG). This paper explores, through a case study, the effects that a PPPD in particular, the so-called *Mining Programme of Solidarity with the People* (MPSP) carried out between the Peruvian State and the mining sector, has had in the legitimation or delegitimation of local governments in Peru during the period 2006 to 2011.

Keywords: Public-private partnerships for development (PPPD), governance, legitimation, Peru, extractive industries.

* Doctora en Gobierno y Administración Pública.
virgirodri@gmail.com

Sumario. 1. Introducción. 2. Una mirada al contexto: Desde lo global a lo local. 2.1. La importancia de la minería en los debates de desarrollo. 2.2. La importancia de la minería en Perú, contexto descentralizado y conflictos socioambientales. 3. Características del Programa Minero de Solidaridad con el pueblo. 4. Marco teórico y metodológico. 4.1. Marco teórico: Gobernanza y legitimación. 4.2. Marco metodológico. 5. Resultados del estudio. 5.1. Diferencias y similitudes en la gestión interna del PMSP. 5.2. APPD entre empresa minera Antamina-MDCC. 5.3. APPD entre empresa minera Barrick-MDI. 6. Conclusiones. Bibliografía.

Cómo citar: Rodríguez Nuño de la Rosa, V., «Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización», en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 4-1, 9-38.

1. Introducción

A lo largo de la historia de la humanidad podemos encontrar ejemplos de colaboraciones entre el ámbito público y el privado. Sin embargo, el uso de las alianzas público privadas (APP) como tal comenzó en la década de los ochenta y se intensificó durante la década de los noventa del s. XX. Su uso estaba muy relacionado con el cambio ideológico de tendencia neoliberal y la introducción, primero en las administraciones anglosajonas y después en otras administraciones del mundo, de los denominados instrumentos de nueva gestión pública (NGP). Esto favoreció la penetración del sector privado en áreas que anteriormente habían estado reservadas exclusivamente al sector público. Viendo su creciente expansión, algunos autores las consideraron “el nuevo paradigma del S.XXI” (Austin, 2000: 44).

Estas APP comenzaron a verse no sólo como el instrumento más eficaz contra los fallos del Estado y del mercado (Börzel y Risse, 2005, Brinkerhoff, 2002, Rowe, 2006), sino también como el instrumento más eficaz para resolver los problemas de desarrollo (AECID, 2013; Casado Cañeque, 2007; Pomerantz, 2011). Este tipo de alianzas, vistas como el instrumento más eficaz para el logro del desarrollo, se denominaron alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) o alianzas para el desarrollo. La materialización de estas APPD, que tienen carácter voluntario, se produce a nivel internacional en 1999 con el lanzamiento del *United Nations Global Compact* o Pacto Global de Naciones Unidas (Casado Cañeque, 2007).

A través de esta alianza entre Naciones Unidas y el sector privado –generalmente empresas multinacionales operando en países de desarrollo–, este último se comprometía a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en las áreas de: derechos humanos, trabajo, medioambiente y anticorrupción. Pero además, estas alianzas abrían la posibilidad para la colaboración entre estas empresas multinacionales y los gobiernos de países en desarrollo, donde estas empresas se encontraban operando. Dado que estas alianzas para el desarrollo son voluntarias, están muy vinculadas a la responsabilidad social empresarial (RSE) en lo que se refiere al sector privado y tienen un marco temporal determinado.

En el caso de Perú, este tipo de alianza se inicia por primera vez con el *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP)*. Este Programa es una alianza entre el Estado peruano –representado por dos de los Ministerios más poderosos: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM)– y el sector minero –representado por treinta y nueve (39) empresas

mineras operando en el país—. A través de esta alianza, el sector minero se comprometía a colaborar con gobiernos subnacionales y/o comunidades campesinas en el desarrollo de sus zonas de influencia para lograr una serie de objetivos de desarrollo, previamente definidos por el gobierno nacional.

Pero, ¿Son estas alianzas una respuesta a los problemas de desarrollo? ¿Cuáles son los verdaderos intereses que se ocultan tras la consecución de objetivos comunes de desarrollo? ¿Afecta de igual manera este tipo de alianzas a la legitimación de los diferentes niveles de gobierno en un contexto descentralizado y de débil institucionalidad? Este trabajo¹ estudia la relación entre gobernanza y legitimación. Más concretamente, explora los efectos que el denominado *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo* (PMSP) ha tenido en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales de Perú a través de la provisión de infraestructura educativa y de salud durante el período en el que estuvo vigente, 2006-2011.

2. Una mirada al contexto: desde lo global a lo local

Para entender los efectos que el PMSP pudo tener en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales del Perú es importante conocer previamente la importancia que se le otorga a la minería en los debates internacionales de desarrollo, su importancia para la economía del Perú, así como el contexto nacional y local en el que se implementó este Programa.

2.1. La importancia de la minería en los debates del desarrollo

El papel que juegan los recursos naturales en el crecimiento económico ha estado presente entre los temas principales de la teoría y práctica del desarrollo. Sin embargo, a partir de que desde la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Raúl Prébisch y Hans Singer formularon en 1959 su tesis, en la planteaban que los países dependientes de materias primas tenían menos posibilidades para el desarrollo al producirse un deterioro de los términos de intercambio² en beneficio de los países industrializados, muchos países dependientes de materias primas buscaron alternativas para su industrialización. Además, existían estudios cuantitativos que señalaban que desde 1960, los países dependientes de recursos naturales habían crecido más lentamente que otros países en desarrollo (Sachs y Warner, 1997; Ross, 1999) y que la explotación de estos recursos tenía una serie de consecuencias en la economía que desembocaba en la llamada *tesis de la maldición de los recursos naturales*³ (Auty, 1993, 2000).

¹ Este trabajo es parte de la Tesis Doctoral: *Explorando los efectos de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) entre el Estado peruano y el sector minero, en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales: el caso del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, 2006-2011*, que dirigida por Blanca Ollas de Lima Gete, defendí en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid (UCM) el 11 de Noviembre del 2015. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/37414/>

² Este término está relacionado con la variación de los precios de los productos tanto importados como exportados. Para Prébisch y Singer, los productos manufacturados tendían a tener un precio más estable que las materias primas, cuyo precio era mucho más variable y dependía de los mercados internacionales.

³ La tesis sobre la maldición de los recursos o *resource curse* fue desarrollada por Richard Auty en 1993, para explicar por qué los países ricos en recursos naturales, especialmente no renovables, tendían a tener un menor

Sin embargo, será a partir de la implementación de políticas neoliberales en la década de los ochenta y noventa, cuando la estrategia de crecimiento dirigido por los recursos naturales o *'resource-led growth'* comience a cobrar una especial relevancia como motor de desarrollo. Además, se produce al mismo tiempo la reaparición y éxito a nivel internacional de la corriente de pensamiento teórico neoinstitucionalista, que pondrá nuevamente el acento en el papel que juegan las instituciones en el desarrollo –aunque siempre desde una mirada del Estado reducido– y en el logro de éste a través de la explotación de los recursos naturales (Perla, 2005; Sinnott et al., 2010; Orihuela et al., 2014).

De este modo, a partir de la década del 2000 comienza a hablarse del *nuevo extractivismo* –para diferenciarlo del extractivismo tradicional de décadas anteriores–, donde el Estado adquiere un papel más relevante en el aprovechamiento de los recursos obtenidos por la explotación minera para la diversificación de la economía y para su empuje (Gudynas, 2010; Abembia Ayelazuno, 2014). Este nuevo extractivismo considera el rol que cumplen las instituciones en poder vencer la *maldición de los recursos naturales* y en convertirse no solo en un motor de crecimiento económico, sino en una fuente importante de desarrollo para aquellos países cuyas economías dependen de la explotación de estos recursos. Esta estrategia ha sido principalmente apoyada por las instituciones financieras internacionales (IFIs), las cuales consideran que la explotación de recursos naturales puede ser un importante motor de crecimiento para el logro del desarrollo y la reducción de la pobreza⁴. Su apoyo ha ido de la mano de su mayor involucramiento en el sector extractivo, el cual aumentó a partir de la década de los noventa. Así, entre 1994 y 2002, las IFIs han invertido “US\$8,5 billones de dólares en las industrias extractivas” (Abembia Ayelazuno, 2014: 249).

De ahí que, como señalan algunos autores, los recursos naturales no sean ni una maldición ni una bendición en sí mismos, sino que va a depender de las capacidades de las instituciones, las redes y los agentes para implementar políticas que puedan hacerles superar los problemas que enfrentan los países dependientes de los recursos naturales (World Bank, 2006; Orihuela, 2013; Daniele, 2011; Lederman y Maloney, 2007; Perla, 2005).

crecimiento económico y resultados de desarrollo peores que los países que no eran ricos en recursos naturales. Entre estas causas, Auty destacaba los problemas para la diversificación económica, la enfermedad holandesa, la volatilidad, la mala gestión de los gobiernos, la corrupción, etc. Sin embargo, se han producido casos en el mundo de países que han conseguido lograr un cierto desarrollo gracias a la exportación de sus recursos naturales, como Bostwana o Chile, por lo que finalmente, se ha relativizado que exista *per se* una maldición de los recursos, sino instituciones públicas que manejan bien sus políticas para el logro de estos objetivos de desarrollo y otras que no.

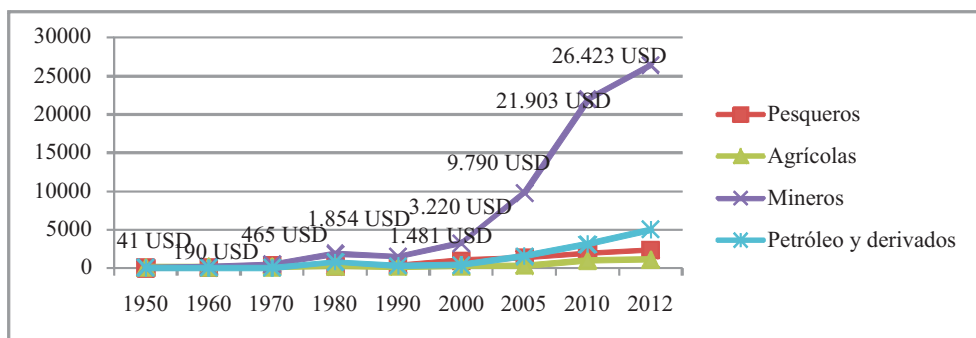
⁴ Ejemplo claro de ello es el interés de la Corporación Financiera Internacional (IFC), que hacia el año 2005, puso en marcha en Cajamarca (Perú) una iniciativa de monitoreo y rendición de cuentas, el *Mecanismo Independiente de Monitoreo (MIM) Promoviendo el Buen Gobierno Municipal*, para conocer cómo son invertidos los recursos mineros que llegan a los gobiernos locales. Sin embargo, dado que el IFC cuenta con un 5% de participación de la empresa minera Yanacocha, se podría pensar que este interés no está tan centrado en el logro del desarrollo y la promoción de la legitimidad de los gobiernos locales a través del monitoreo y rendición de cuentas, sino en el de mantener la paz social, que permita a las empresas mineras seguir con sus operaciones extractivas.

2.2. La importancia de la minería en Perú, contexto descentralizado y conflictos socioambientales

El inicio de la década de los noventa en el Perú supuso la adopción de una serie de políticas que tenían como objetivo liberalizar los mercados, privatizar empresas públicas y atraer inversión extranjera, con el fin de sobreponerse a la grave crisis económica, política y social que arrastraba el país especialmente desde mediados de los ochenta. En este afán por atraer la inversión extranjera se ofrecieron interesantes ventajas comparativas en diversos sectores, principalmente el minero. Estas ventajas incluían, entre otras, reducciones de estándares medioambientales y la aplicación de contratos de estabilidad tributaria⁵, lo que favoreció la llegada al país de numerosas empresas mineras internacionales.

Añadido a esto, durante la década de los 2000, se produjo un importante incremento de los precios internacionales de los minerales, lo que supuso para estas empresas un aumento exponencial de sus beneficios. La minería pasó de este modo a convertirse en una de las actividades económicas que más recursos generaba a las arcas del Estado por impuestos a la exportación. Esto definió claramente un modelo de desarrollo muy particular, basado en el crecimiento económico a través de la explotación y exportación de recursos naturales, principalmente minerales.

Gráfico 1. Exportaciones Free on Board⁶ (FOB), por grupo de productos tradicionales (valores FOB en millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva del Perú. Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anauales-historicos.html>

Así, el Estado peruano llegó a recaudar en el año 2012 por impuestos a la exportación minera unos US\$26,423 millones de dólares, en contraposición con los apenas US\$5,000 millones de impuestos a la exportación de petróleo y derivados, y algo menos por concepto de productos pesqueros y agrícolas. Este despunte, que sitúa a la minería como la actividad económica que más recursos genera al Estado por impuestos a la exportación, se produce a partir de la década de los 2000 (ver gráfico 1).

⁵ Estos contratos de estabilidad tributaria podían tener una duración de entre 15 y 20 años.

⁶ Free on Board (FOB) es el valor que tienen los productos al ser embarcados en el puerto de salida, excluyendo seguro y flete.

Otro aspecto importante a considerar es que, en el año 2002, se había iniciado un *nuevo proceso de descentralización*⁷. Esto implicaba que el Estado ya no era visto como un ente monolítico, sino que ahora estaba dividido en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, cada uno de los cuales debía ser elegido por voto popular. De este modo, cada nivel de gobierno debía ahora legitimarse ante sus propios ciudadanos. Así, mientras el nivel nacional de gobierno veía positivamente este modelo de desarrollo –que vincula la importancia de la minería a su consecución–, éste mismo era cuestionado por algunas poblaciones y gobiernos subnacionales de las zonas de influencia minera, que sólo veían los impactos negativos de la presencia minera. Esto produjo un importante aumento de los denominados *conflictos socioambientales*⁸ entre los diferentes actores sociales y entre los diferentes niveles de gobierno. De hecho, Javier Arellano (2008, 2011, 2014) señala que este nuevo contexto extractivista en Perú ha generado un nuevo paradigma de *política localista*⁹, que tiende a producir una ‘nueva maldición de los recursos’, materializada en el surgimiento de conflictos a nivel local. De este modo, se cuestiona el vínculo existente entre minería y desarrollo que promueve tanto esta nueva corriente de pensamiento como el mismo nivel nacional de gobierno. Se hace evidente, por tanto, la existencia de realidades y discursos, diferentes y contrapuestos, entre los beneficios que supone para el gobierno nacional la promoción del sector minero, y los problemas que generan la minería a nivel subnacional, lo que da lugar a enfrentamientos entre los diferentes niveles de gobierno y a formas más complejas de legitimación en su relación con la ciudadanía.

Y es que el proceso de descentralización había dejado más patente la debilidad institucional y la crisis de partidos políticos tradicionales, gestada durante la segunda mitad de la década de los ochenta. Esta debilidad institucional aparece en numerosos elementos pero, como señala Javier Arellano (2008), podemos encontrarlos en: i) el histórico centralismo que ha llevado a conformar un Estado geográficamente desarticulado; ii) la debilidad del aparato burocrático, donde no existe un cuerpo de funcionarios competente, y tampoco una carrera pública propiamente dicha, lo que favorece una alta rotación de personal y una mayor cooptación de las instituciones por parte de intereses externos; iii) escasa planificación; y, iv) existencia de políticas públicas poco consistentes, y especialmente cortoplacistas, estando de este modo a merced de los intereses políticos de turno. Algunos autores (Cotler, 2009; Durand, 2002, 2005; Tanaka, 2010) consideran que esta debilidad institucional es histórica, señalando que el Estado peruano siempre ha estado cooptado por intereses particulares, primero, por los intereses de la oligarquía, después por los de las clases pobres (gobiernos populistas) y, en la actualidad, por los intereses económicos (gobiernos neoliberales). Esta debilidad institucional se caracteriza por una importante crisis de legitimidad del Estado, manifiesta en una constante desconfianza y falta de credibilidad por parte de la población en las instituciones democráticas.

⁷ Desde el inicio de la historia republicana del Perú, se han producido nueve intentos de descentralización. Además, de las doce constituciones que han regido el país desde 1821, ocho de ellas indican que el poder del Estado debe organizarse de forma descentralizada.

⁸ Los conflictos socioambientales fueron definidos por la Defensoría del Pueblo como aquellos conflictos que se producían en entornos extractivos y que tenían como causa los recursos naturales. La Defensoría comenzó a monitorizarlos con reportes mensuales a partir del año 2004.

⁹ El autor se refiere con política localista a las consecuencias generadas por el proceso de descentralización y la transferencia de recursos económicos, a través del canon minero, a los subniveles de gobierno de las zonas donde son explotados estos recursos.

En cuanto a la crisis de partidos –que supone también un elemento que suma a esa debilidad institucional–, se manifestó con mayor claridad en las elecciones regionales y locales de los años 2002 y 2003, donde la mayoría de los partidos elegidos eran movimientos o fuerzas políticas regionalistas o localistas. Éstas surgían de manera improvisada y, generalmente, tenían como objetivo acceder al poder como botín. La aparición de estos nuevos movimientos políticos a nivel subnacional contribuyó a favorecer la creación de ‘islas de poder’, lo que dificultaba aún más la comunicación y articulación intergubernamental para llevar a cabo tareas compartidas en un Estado ahora descentralizado. Además, este proceso implicó la transferencia de funciones y competencias a los subniveles de gobierno pero, en muchos casos, se transfirieron sin las capacidades ni los recursos económicos, técnicos o humanos necesarios para la implementación de las mismas. Todo ello incrementó los problemas de los gobiernos subnacionales para ejercer con eficacia y eficiencia sus funciones.

Sin embargo, una de las transferencias económicas que sí se realizó hacia los gobiernos regionales y locales situados en la zona de influencia minera, y que supuso un importante incremento en sus presupuestos durante la década de los 2000, fue el *canon minero*. El canon minero corresponde al 50% del impuesto a la renta recaudado por el gobierno nacional y que éste distribuye entre los diferentes gobiernos subnacionales de las zonas de influencia minera. Los recursos del canon minero se convirtieron, principalmente en la década de los 2000, en un impuesto que permitía al gobierno nacional recaudar gran cantidad de recursos económicos y redistribuirlos, por lo que éste los utilizó como parte de su discurso desarrollista, el cual vinculaba la actividad extractiva a la consecución del desarrollo del país (García Pérez, 2006). Esta transferencia de recursos por concepto de canon minero llegaba a los gobiernos regionales desde el año 2002 y a los gobiernos locales desde 1996¹⁰ (Barrantes, 2005). Aunque la distribución de estos recursos ha variado a lo largo de los años, actualmente, se realiza de acuerdo a la siguiente proporción (ver tabla 1):

Tabla 1. Criterios de distribución del canon minero

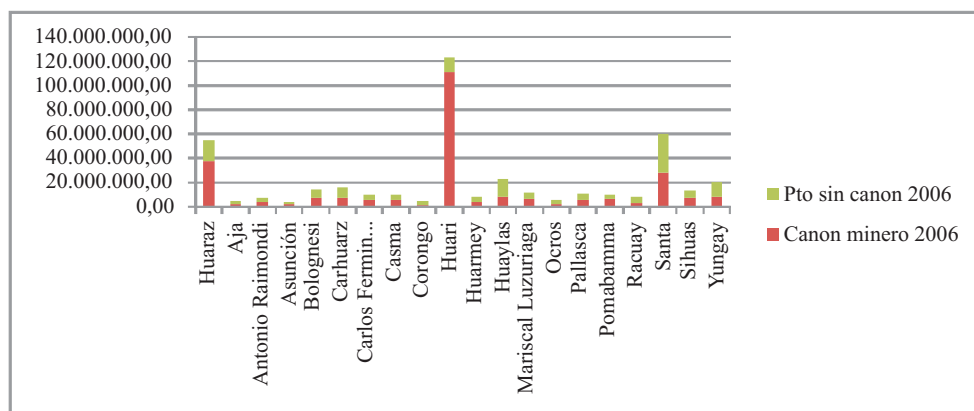
CANON MINERO (50% IMPUESTO A LA RENTA)	Porcentaje	Beneficiarios	Criterios de distribución
	10%	Municipios distritales donde se exploten los recursos.	Si existe más de una municipalidad, los recursos se distribuyen en partes iguales.
	25%	Municipalidades provinciales donde se explote el recurso natural	Según población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
	40%	Municipios del departamento donde se explote el recurso natural.	Según población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
	25%	Gobierno Regional.	20% Gobierno Regional 5% Universidad Regional

Fuente: Página web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Disponible en: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=454&Itemid=100959

¹⁰ Previa a la ley del canon del año 2001, ya había tenido lugar en 1995, el proyecto de ley de reforma del art. 77 de la Constitución de 1993, relacionado con el canon.

Esta distribución, sin embargo, no ha dejado de ser problemática ya que puede suceder que un distrito donde no se explota el mineral, pero que se encuentre dentro de una provincia que sí lo explota, reciba más canon que un distrito donde se explote el mineral. Esto sucede porque si la municipalidad donde se explota el mineral tiene poca población y bajos niveles de pobreza, al realizarse la distribución de acuerdo a población y necesidades básicas insatisfechas, será destinado más canon a las municipalidades con altos índices de población y pobreza, a pesar de que no se explote ahí el mineral. Además, el incremento exorbitante de los presupuestos de algunos gobiernos subnacionales gracias a la llegada de recursos del canon minero no sólo ha generado importantes desigualdades verticales (entre diferentes niveles de gobierno), sino también desigualdades horizontales (entre diferentes gobiernos regionales o locales). Este abrumador incremento ha dificultado también que algunos gobiernos subnacionales no pudieran ejecutar estos recursos de su presupuesto anual con eficacia y eficiencia, a través de la implementación de proyectos, servicios u obras que logren el desarrollo de sus territorios.

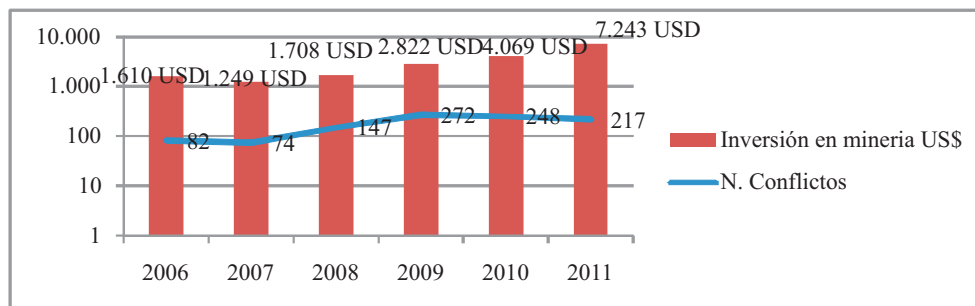
Gráfico 2. Distribución del presupuesto y canon minero por provincias del departamento de Ancash en soles (S/), 2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos MEF, SIAF. Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

Como puede observarse en el gráfico 2, de las veinte provincias que conforman el departamento de Ancash, sólo tres de ellas destacan por sus llamativos ingresos por concepto de canon minero en sus presupuestos del año 2006. Estas provincias son las de Huaraz, Huari y Santa. Este incremento de los presupuestos anuales de algunos de los gobiernos subnacionales propició un aumento de la corrupción. Este aumento de la corrupción unida a la escasa calidad de gasto (Ballón, 2008; Salas Carreño, 2010) ampliaban el espacio para los conflictos y el surgimiento de numerosos problemas de gobernabilidad local (Muñoz Chirinos, 2014). A ello se añadía el incremento de revocatorias realizadas a numerosas autoridades locales durante el período 2002-2010 (Márquez Calvo, 2013; JNE, 2009; ONPE, 2010), y el aumento de las oposiciones a las actividades extractivas durante el gobierno de Alán García (2006-2011), con el consecuente incremento de los denominados *conflictos socioambientales*.

Gráfico 3. Incremento de conflictos en relación a incremento de recursos por canon minero en US/M., 2006-2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Grufides et al (2014).

Cómo se muestra en la gráfica 3, el aumento de la inversión minera implicó también una tendencia creciente de los conflictos socioambientales. El gobierno de Alán García (2006-2011) asoció esta oposición hacia las empresas mineras con el resultado de una mala gestión de los presupuestos y del canon minero por parte de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, el incremento de estos conflictos tiene causas diversas. Algunas de las razones pueden encontrarse en el hecho de que el incremento de las concesiones mineras había otorgado a su titular el derecho a realizar actividades extractivas, pero al existir una división entre suelo y subsuelo podía haber dos propietarios para un mismo terreno. Es decir, uno podía ser propietario del terreno superficial y el otro de los yacimientos que se encontraban en su subsuelo, lo que generaba de este modo numerosos conflictos entre unos y otros.

Dado que muchas de estas concesiones se encontraban en zonas de alta montaña o sierra, gran parte de la población propietaria de este terreno superficial eran campesinos o integrante de comunidades campesinas (Bebbington, 2007; Bury, 2011) dedicadas a actividades consideradas de subsistencia, tales como agricultura y ganadería. Además, con el proceso de descentralización la función de gran y mediana minería quedó en manos exclusivas del gobierno nacional, si bien muchos de los gobiernos regionales y locales se veían afectados por esta actividad. Esto llevó a que si bien los gobiernos subnacionales tenían la obligación por Ley Orgánica de Gobiernos Regionales¹¹ (2002), y la Ley Orgánica de Municipalidades¹² (2003) de promover el desarrollo de sus territorios, si este desarrollo se oponía a la explotación minera, el gobierno nacional tenía el mandato para defender esta actividad. Por tanto, muchas de estas poblaciones se veían forzadas a vender sus tierras a las empresas mineras o a ser expropiados por el Estado a través de los procesos de servidumbre¹³, en caso se negasen a aceptar la primera opción (Szablowski, 2002). Esto

¹¹ LOGR, Ley. N. 27867 publicada en el año 2002.

¹² LOM, Ley N. 27972, publicada en el año 2003.

¹³ La servidumbre es un derecho por el cual el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) autoriza el acceso a la parte superficial de la tierra en propiedad para tareas mineras. Es una medida de expropiación por el Estado a cambio de una insignificante suma de dinero al propietario de los terrenos. Sirve también como una amenaza simbólica a aquellos propietarios de las tierras, que no quieren venderlas. La servidumbre está regulada por la Ley n. 26505, Ley de Tierras, aprobada en 1995 y sus posteriores reformas. El objetivo de esta ley es promover la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campe-

propició un gran malestar en muchas de estas poblaciones, cuyos medios de vida, agua y tierra, se vieron afectados debido a la gran cantidad de estos mismos recursos que requerían las modernas operaciones mineras. Esto generó la percepción por parte de estas poblaciones de que el gobierno nacional defendía más los intereses de las empresas mineras que los derechos de los propios ciudadanos, a la par que se percibía también una importante ineficacia e ineficiencia de parte de los gobiernos subnacionales para transformar los recursos por concepto de canon minero en obras y proyectos de impacto en el desarrollo local.

Ante este contexto descentralizado, se dificultaba el complicado proceso de legitimación, especialmente, de los subniveles de gobierno. De este modo, la creación del PMSP (2006-2011) podía presentarse como un instrumento importante para la misma. Por un lado, el gobierno nacional veía en una alianza con el sector minero la posibilidad de legitimar a este conflictivo sector a través de su acción social, a la vez que legitimando a este sector, el gobierno nacional legitimaba sus propias políticas extractivas. Mientras, los subniveles de gobierno podían seguir dos formas diferentes de legitimarse ante su población:

- mantenerse en oposición a las empresas mineras y a sus operaciones extractivas, lo que implicaba estar en conflicto con la empresa minera, pero también con el gobierno nacional; o
- aliarse a las compañías mineras a través de este PMSP, con el fin de obtener recursos extras, o acelerar obras o proyectos que, por cuestiones administrativas, corrían el riesgo de no ser implementados durante su mandato.
- Pero, ¿Cuáles eran las características de este PMSP? ¿Cuáles eran los objetivos de desarrollo que pretendía resolver y cómo se organizó esta alianza con los gobiernos subnacionales, en particular, los gobiernos locales?

3. Características del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP)

El PMSP se define en este estudio como una alianza voluntaria, extraordinaria y temporal entre el Estado peruano, el sector minero y/o la sociedad civil, para llevar a cabo la provisión de servicios básicos e infraestructura, así como la realización de proyectos de desarrollo de una manera más eficaz, focalizándose exclusivamente en los *stakeholders* de las zonas donde estas empresas operan.

Dado este contexto de sobreganancias mineras, en lugar de crear un nuevo impuesto minero que sería recaudado por el Estado, a través de esta alianza las empresas extractivas se comprometían a destinar algo más del 3% de sus sobreganancias a dos fondos, uno regional y otro local, siempre y cuando los precios de los minerales se encontrasen por encima de los marcados en este acuerdo. Estos fondos irían destinados a realizar una serie de proyectos en las zonas de influencia minera o más allá de éstas, si así lo consideraban las empresas mineras. Este Programa se crea en el año 2006, con el gobierno de Alán García (2006-2011) y tendría una duración de cinco años, hasta el 2011 o hasta la finalización de los recursos de los fon-

sinas y nativas. La Ley 26505 fue reglamentada por el DS N. 011-97-AG, complementada por los DS 017-96-AG y DS.010-97-AG. Para más información, véase: <http://www.cepes.org.pe/legisla/ley26505.htm>

dos. A través de este PMSP, las empresas mineras se comprometían a trabajar en colaboración con los gobiernos subnacionales y/o comunidades campesinas de sus zonas de influencia minera o de más allá de ésta si así lo considerasen, en los siguientes objetivos de desarrollo definidos previamente por el gobierno nacional:

1. Nutrición en menores de 0 a 5 años de edad principalmente y madres gestantes.
2. Educación primaria y programas de apoyo educativo y de capacitación técnica.
3. Salud.
4. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública para la identificación y viabilidad de proyectos orientados a agilizar el uso de otros recursos como el canon minero, la regalía minera y demás recursos disponibles.
5. Apoyo y desarrollo en la promoción de cadenas productivas y/o proyectos de desarrollo sostenible más allá de la vida útil de la operación minera.
6. Infraestructura básica en energía eléctrica; agua, saneamiento y desarrollo; mantenimiento y reparación de vías de acceso y caminos rurales.
7. Obras de impacto local o regional con uso intensivo de mano de obra no especializada de la localidad gestionadas por la población, comunidad o autoridad local, que sean consideradas prioritarias por éstas en beneficio de la salud y calidad de vida de la población y/o comunidad.
8. Completar recursos económicos de terceros o del Estado, tales como el canon minero, la regalía minera y otros recursos disponibles para el diseño y la ejecución de proyectos.

Algunos de estos objetivos de desarrollo tenían cierta relación con los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). Dado que muchas de las empresas mineras firmantes del PMSP lo eran también del Pacto Global de Naciones Unidas, ello implicaba una cierta suscripción a colaborar con el gobierno nacional en la consecución de los ODM, especialmente en lo referente a educación primaria y salud materno-infantil. De este modo, sus acciones sociales no sólo estaban dirigidas hacia sus *stakeholders* locales, sino también hacia los *shareholders* y actores externos (como sus accionistas, gobierno nacional peruano, Naciones Unidas, ONGs internacionales, etc). Esto podía conllevar algunos riesgos, como que las empresas mineras utilizaran el PMSP para mejorar su imagen corporativa y no estuvieran tan interesadas en el logro de resultados, ni en garantizar la sostenibilidad local de los programas. De igual modo, podía suceder que algunos de los objetivos de desarrollo internacional, tuviesen poca conexión con las necesidades locales y/o cómo contribuir verdaderamente al desarrollo de estas poblaciones locales (Kolk et al., 2008).

En cuanto a los aspectos técnicos, el PMSP estipulaba que la administración de los recursos de los fondos recaería sobre “una Asociación Civil, Fideicomiso u otra entidad jurídica permitida por Ley, donde la empresa puede determinar su constitución, organización, procedimientos, fines, órganos, controles y régimen interno” (MINEM, 2006: Cláusula 3.6). De este modo, a través de estas entidades, la empresa minera gestionaría esos recursos, que serían considerados privados. Así el Estado peruano otorgaba a la empresa minera su casi total gestión, para ser utilizados en proyectos colaborativos. En cuanto a los requisitos que se establecían en este Convenio, se señalaba que las empresas mineras debían constituir una Comisión Técnica

ca de Coordinación (CTC) como instrumento para la identificación y recomendación de ejecución de proyectos. Esta CTC debía crearse tanto para el fondo regional como para el fondo local, y se podía conformar de diferentes formas para organizar su trabajo, siempre y cuando se tuvieran en cuenta los requisitos planteados en el Convenio. Este PMSP señalaba que esta CTC debía estar constituida: “Por un número impar de miembros no menor de 5 ni mayor de 9, a elección de la EMPRESA, correspondiendo a ésta designar a la mayoría de sus miembros, es decir a 3, 4 o 5 miembros según el caso, correspondiendo la presidencia a uno de ellos” (MINEM, 2006: Cláusula quinta, 5.1.1). Con lo cual, estas CTC estarían constituidas, en mayoría, por personal representante de las empresas mineras.

Como parte de los acuerdos de la CTC, se señalaba que las decisiones se tomarían por consenso con la participación de los miembros presentes en la sesión y que, en el caso que la empresa desarrollase actividad minera en más de una zona de atención local o regional, se podrían constituir tantas Comisiones como se considerasen necesarias. Además, con el fin de facilitar los mecanismos de coordinación entre las autoridades subnacionales, la sociedad y la empresa, las CTC incluirían entre sus miembros a representantes de la autoridad municipal provincial o distrital, y de la sociedad en el caso del fondo local. En el caso del fondo regional se incluirían representantes de la autoridad regional y de la sociedad.

En la cláusula quinta del Convenio, se señalaba también que para la conformación de la CTC, la empresa designaría tanto a las autoridades regionales y locales, como a sus propios representantes por un período anual, designación que podría ser renovada o sustituida. Igualmente, se señalaba que mientras los representantes subnacionales de esta CTC no fuesen designados, la Comisión funcionaría con los miembros designados por la empresa y los demás se incorporarán en la medida en que fueran siendo designados. Si hubiera alguna vacancia, éstas deberían ser cubiertas por nuevas designaciones, según el origen de su nombramiento. En definitiva, como señala el informe de medio término del MINEM, “las CTC cumplen un rol de recomendación sobre los proyectos prioritarios, cuya aprobación final de financiamiento recae en el directorio de las entidades que administran los fondos” (2010: 5). Por otro lado, el diseño del PMSP ha permitido que cada empresa minera desarrolle sus propias reglas sociales de juego en lo que consideran su ámbito de influencia.

Pero, ¿cómo llevaron a cabo las empresas mineras su colaboración con estas Municipalidades?, ¿Contribuyeron estas alianzas a la legitimación o deslegitimación de estos gobiernos locales? Para dar respuesta a estas preguntas se presenta a continuación el marco teórico y metodológico utilizados, y en una siguiente sección los resultados de los estudios de caso. Esto permitirá tener una mayor aproximación al funcionamiento de dicho PMSP y sus efectos no sólo en el desarrollo local, sino principalmente en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales que bajaron en dicha alianza.

4. Marco teórico y metodológico

4.1. Marco teórico: Gobernanza y legitimación

Este trabajo explora la relación entre gobernanza y legitimación. La gobernanza está relacionada con la eficacia y eficiencia-preocupación constante de las Administra-

ciones Públicas. Y a su vez, la eficacia y la eficiencia están relacionadas con el concepto de legitimidad. La crisis fiscal¹⁴ en los Estados de Bienestar y la crisis de la deuda en los países en desarrollo llevaron a buscar la eficacia y la eficiencia a través de una serie de cambios ideológicos, que tuvieron lugar desde fines de los setenta. Estos cambios consideraron la necesidad de un mayor papel del mercado en la sociedad ante lo que se consideró *'ineficiencia'* del Estado. Estos cambios se materializaron a través de políticas de corte neoliberal y de instrumentos de gestión privada en las Administraciones Públicas, conocidos como *'nueva gestión pública'* (NGP)— que años más tarde producirían una serie de efectos en la forma de entender la sociedad y en la interrelación entre sus diferentes actores: sector público, sector privado y sociedad civil.

La primera literatura académica que intenta describir todos estos cambios surge a mediados de los noventa, y utilizará el término gobernanza, *'new governance'* o *'modern governance'* (Kooiman, 1993; Lee, 2003; Natera Peral, 2005) para distinguirla de la *'old governance'*, es decir, del concepto de gobernación (Aguilar Villanueva, 2006; Pierre y Peters, 2000; Ramírez, 2011). En un primer momento, la gobernanza apareció como concepto descriptivo que tenía que ver con el hecho de que ya el Estado no era el único actor capaz por sí solo de dar solución a todos los problemas que afectaban a las sociedades modernas, y por tanto la participación y colaboración de otros actores, como el sector privado y la sociedad civil, se consideraba ahora de extrema relevancia en la dirección de la sociedad (Aguilar-Villanueva, 2006; Rhodes, 1997; Zurbriggen, 2011). Posteriormente, la gobernanza pasó a englobar todo tipo de interrelaciones que se generaban entre los diferentes actores para la hechura de políticas públicas, así como para la dirección de la sociedad, en general.

En ese intento de ordenar y dar claridad a toda la literatura publicada en torno a la gobernanza, algunos autores (Börzel, 1998; Enroth, 2011; Enríquez y Gallicchio, 2006), llegan a la conclusión de que existen en realidad dos aproximaciones o dimensiones diferentes: i) una dimensión estructural o de tipología que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada y, ii) una dimensión dinámica o de proceso referida a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural. Estas dos dimensiones se han centrado principalmente en el estudio de las redes de política, aunque no exclusivamente, por lo que esta primera dimensión concordaría con la línea de investigación seguida por la escuela anglosajona o *anglo-governance School*, cuyo principal proponente es Rhodes. Esta escuela se centra en explorar la fragmentación del poder político y las relaciones estructurales entre las instituciones políticas a diferentes niveles (Rhodes, 1994, 1996, 1997, 2006). Estas conexiones están marcadas por la interdependencia y

¹⁴ El estudio de la crisis fiscal de los Estados de Bienestar llevó a hablar de tres aspectos: i) la dimensión económica a la que nos referimos, es decir, la crisis fiscal, relacionada con la separación entre demandas y recursos; ii) la dimensión gerencial, relacionada con la sobrecarga gubernamental; y iii) la dimensión político-ideológica, en la que entraba en conflicto la conciliación entre estado de bienestar y democracia. Los autores neoconservadores, Crozier, Huntington y Watanuki, hablaban en su obra *The crisis of democracy* (1975) de problemas de gobernabilidad, y crisis de la democracia en relación con el Keynesianismo, mientras que neomarxistas como Claus Offe y Habermas hablaban de las propias contradicciones del Estado de Bienestar. La obra de James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the Welfare State* publicada en 1973, fue el marco de referencia para las obras posteriores que anunciaban los problemas de gobernabilidad de las democracias o del propio sistema capitalista. Para una revisión más amplia y crítica sobre las diferentes corrientes que surgen para abordar la denominada "crisis del Estado de Bienestar", véase: (Birch, 1984).

su aproximación al estudio de las redes es pluralista. La segunda dimensión se relaciona con la línea de investigación iniciada por Renate Mayntz y Fritz Scharpf desde la escuela alemana Max Planck, en la que se utiliza la teoría neoinstitucionalista y la teoría de juegos para “identificar las reglas del juego que moldean la interacción de las redes y dar cuenta de los juegos que los actores de las redes juegan en relación con esas reglas” (Enroth, 2011: 23).

De este modo, uno de los principales problemas que surge a la hora de definir la gobernanza es su carácter polisémico. De hecho, la extensión que se hizo de su uso llevó a definirlo, como señala Rhodes, con al menos seis significados diferentes: “*Estado mínimo; gobernanza corporativa; nueva gestión pública (NGP); “buen gobierno”; sistema socio-cibernético; o redes de política*” (1996: 653), lo que claramente muestra que el concepto está aún en evolución. Por tanto, concordamos con Mark Bevir al entender la gobernanza como “los procesos y las interacciones a través de las cuales toda clase de intereses sociales y actores se combinan para producir políticas, prácticas y efectos que definen los actuales modelos de gobernar” (2011: 1). Y es que estas interacciones entre diferentes actores se han ido materializando en forma de partenariados, asociaciones, alianzas y redes de política (*policy networks*), con objetivos muy diversos y arreglos interorganizacionales también variados (Selsky y Parker, 2005).

Los orígenes de las APPD pueden remontarse a las preocupaciones entre comercio y medioambiente debatidas en la Cumbre de la Tierra celebrada en Estocolmo en 1972, y más tarde en el Reporte Brundtland de 1987 sobre desarrollo sostenible (Bebbington et al., 2014). En 1992, se publicó en la Cumbre de Río la Agenda 21¹⁵, la cual exhortaba al sector privado, especialmente empresas transnacionales (ETs) operando en países en desarrollo, a jugar un papel más activo en su promoción. Es así que, la participación del sector privado en la consecución de este desarrollo sostenible comenzaba a ser cada vez más relevante (Schmidheiny et al., 1997; Strong, 1997).

La idea, por tanto, de conseguir a través de las alianzas una mayor eficacia y eficiencia en el logro de objetivos de desarrollo está muy conectada con el tema de legitimidad. De hecho, la búsqueda de una mayor “eficacia” y “eficiencia” en los sistemas democráticos ha estado vinculada a la legitimidad y ésta a la gobernabilidad democrática (Alcántara Sáez, 1994; Prats i Catalá, 2007). Sin embargo, es importante distinguir entre el concepto de legitimidad y el de legitimación.

El concepto de legitimidad es tan antiguo como el concepto de poder, a la par que ambiguo y complicado de definir y, por ende, de medir. Mientras la filosofía política está preocupada por el carácter normativo del concepto, las ciencias sociales lo están por el análisis empírico, y con ello por la necesidad de una definición que lo haga medible (Beetham, 1991^a, Considine y Afzal, 2011, Weatherford, 1992). Además, como señala M. Stephen Weatherford, el concepto de legitimidad política es “demasiado amplio y complejo si se quiere analizar empíricamente en un asalto frontal, por lo que casi toda la literatura empírica sigue la táctica de dividir en par-

¹⁵ La Agenda 21 es un plan de acción voluntario y no vinculante relacionado con el medio ambiente y el desarrollo. A través de esta agenda, el sistema de Naciones Unidas, los gobiernos de 178 países y otras organizaciones multilaterales se comprometieron a trabajar por el cumplimiento de sus objetivos. En el capítulo 30, se menciona el papel fundamental que desempeñan las empresas transnacionales en la consecución del desarrollo social y económico de un país. Para más información, véase:
<http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/age30.htm>

tes el componente” (1992:149). Para los científicos sociales, el análisis del concepto de legitimidad comienza con la obra de Max Weber (2002), quien fue el primero en presentar una tipología de la legitimidad en relación a la dominación política, destacando tres tipos puros:

1. De carácter *racional-legal*, que descansa en la creencia de la legalidad de las leyes, normas y derechos de mando de aquellos que son llamados a ejercer la autoridad;
2. De carácter *tradicional*, que descansa en la legitimidad de la tradición;
3. De carácter *carismático* que descansa en las características y cualidades de una persona, la cual inspira la obediencia de quienes le siguen.

A partir de Weber aparece un importante cuerpo de literatura que explorará la legitimidad desde la teoría de la democracia. Los principales debates que surgen posteriores a Weber, y que han explorado la legitimidad del sistema democrático se han caracterizado por su vinculación con: i) la legalidad (Ibarra Romero, 2001, Máiz, 2003); ii) los valores públicos o la *‘legitimidad moral’*, donde se encuentran, no sólo la libertad y la igualdad, sino también la participación, la equidad o el respeto a los derechos humanos (Considine y Afzal, 2011, Del Hierro, 2013); y iii) la rendición de cuentas democráticas (Considine y Afzal, 2011).

Sin embargo, David Beetham (1991b) toma como punto de referencia a Max Weber y da un giro a la mirada sobre legitimidad, la cual es vista ya no sólo desde la autoridad del gobierno, sino desde la aprobación de los sujetos. Para este autor, la legitimidad no sólo requiere de la autoridad del gobernante, sino del consentimiento y de la justificación de los sujetos (Barker, 1993). Por su parte, Rodney Barker (2001) señala que cuando Weber define el Estado como una comunidad humana la cual clama exitosamente el monopolio de la coerción legítima, lo que muchas veces no se destaca es que lo que caracteriza al gobierno no es la posesión de una cualidad definida como la legitimidad, sino el reclamo de la *‘actividad de legitimación’*, que tiene que ver con el mantenimiento del poder a través de la aprobación de los sujetos. De este modo, aquí se nos plantea más claramente la diferencia entre *‘legitimidad’* y *‘legitimación’*, considerando esta última como el proceso de evaluación normativa desde la cual surge la cualidad adscrita de la legitimidad. Señala también que en este proceso de legitimación se da un proceso de *autolegitimación*, en el que la propia autoridad trata de legitimarse a sí misma ante sus ciudadanos.

Francisco Colom González (1997) señala que el concepto de *‘legitimación’* está vinculado al mantenimiento del poder y, por tanto, a las diferencias entre *‘legitimidad de origen’*, y *‘legitimidad de ejercicio’* o *‘de resultado’*. Estos conceptos son también utilizados por Fritz Scharpf (2005), quien habla de *input* y *output legitimacy*. Por *input legitimacy* entiende las características procedimentales de establecer reglas, medidas por un programa político y por las elecciones. Por *output legitimacy*, se refiere a la aceptación de esas reglas por parte de los gobernados según su percepción de cómo contribuyen a resolver los problemas. De este modo, la legitimación de salida pone el acento en la *percepción de la eficacia* que, como bien señalan Biermann y Gupta (2011), no es lo mismo que el que se hayan resuelto verdaderamente los problemas.

Es este concepto de *‘legitimación’* como mantenimiento del poder a través de la aprobación de los sujetos, el que será explorado a través de los estudios de caso. Se

pondrá atención en las elecciones y la reelección como *input legitimacy*, y en la percepción de satisfacción de los ciudadanos con las obras y proyectos implementados bajo el marco de esta alianza como *output legitimacy*. Y es que, como señala Conside y Afzal (2011), la aparición de la gobernanza –entendida como interrelación entre diferentes actores sociales– no sólo ha tenido un marco horizontal más complejo de control, responsabilidad y rendición de cuentas, sino también uno más ambiguo. La búsqueda de un mayor rendimiento y eficiencia en términos de resultados, y de minimización de costes por parte del sector público ha comprometido, según este mismo autor, su *legitimidad moral*, la cual se obtiene a través de respetar y seguir una serie de procesos, códigos y reglas diseñados para mantener los valores del sector público. Por lo tanto, si bien existe una relación entre eficacia y legitimidad, la eficacia no es suficiente para el logro de esta legitimidad y, de hecho, este tipo de eficacia puede llevar a una pérdida de legitimidad. Esta apreciación refuerza el hecho de que la legitimidad no sólo está relacionada con la eficacia y la eficiencia, sino que incluye una serie de valores, asociados con la propia provisión de los servicios públicos por parte del Estado. Sin embargo, el significado preciso y las connotaciones de cada uno de estos valores son determinados normativamente dentro del contexto sociopolítico de cada sociedad.

Otras investigaciones ponen el acento en las diferencias que la gobernanza ha producido en la legitimidad de origen o *input legitimacy*, ya que el sector público cuenta con actores elegidos democráticamente por los ciudadanos para la representación de sus intereses, mientras que en el caso de las alianzas, éstas están compuestas por actores que no han sido elegidos democráticamente. Es por tanto importante, como señala María Fernanda Ramírez, reconocer esta tensión con el fin de que este tipo de relaciones no se conviertan en el renacer de “viejos modelos corporativistas” (2011: 131).

Al explorar los efectos de estas alianzas en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales, nos concentraremos tanto en la legitimidad de entrada como en la de ejercicio o salida, y cómo se relacionan entre ellas sin obviar que estas relaciones están inscritas en un sistema democrático con una clara debilidad institucional, que se manifiesta en algunos casos en un importante déficit de legitimidad y que podría, como señala Juan J. Linz (1996), afectar de entrada la eficacia y la eficiencia de la alianza. También se observa, que los cambios ideológicos, implementados desde la década de los ochenta y definidos actualmente en el contexto de la gobernanza, han producido un cambio con respecto al trinomio, eficacia, eficiencia y legitimidad democrática, pues se asume que la eficacia y eficiencia son suficientes para lograr la legitimidad democrática. Es decir, los valores de eficiencia y eficacia aportan su propia legitimidad (Oliás de Lima y Del Campo, 2008; Prats i Catalá, 1993). De este modo, asistimos, como señala Michael Barzelay, “a un cambio de paradigma en el que se pasa del interés público a los resultados que quieren los ciudadanos” (1998: 176).

Tratando de acercar estas definiciones al caso de las APPD, se entenderá *eficacia* y *eficiencia* según Lipset (1959). De este modo, la eficacia será vista como la capacidad de cumplir con los objetivos trazados por la alianza, con lo que asociaríamos la eficacia al logro de los resultados como productos, es decir, *outputs*. Por otro lado, entenderemos por *eficiencia* el cumplimiento de objetivos, los cuales generan un impacto en la calidad de vida y en el desarrollo de la población a la que va dirigida. Es decir, relacionaremos la eficiencia con el logro de resultados con

impacto, entendidos como *outcomes*. Esto es, se puede ser eficiente sin ser eficaz y viceversa. Sin embargo, a lo que apuntan los gobiernos o, en este caso, a lo que deberían apuntar las APPD es a ser eficientes a la hora de resolver los problemas que afectan a la población, es decir, dar con las mejores soluciones para enfrentar los problemas que afectan a sus *stakeholders*, mejorando con ello su calidad de vida y promoviendo el desarrollo.

Pero ¿Qué dice la literatura académica en relación a los resultados de estas APPD? Al explorar las investigaciones realizadas en torno a las APPD observamos que existen dos cuerpos de literatura importantes. Por un lado, aparecen los estudios entusiastas de las potencialidades teóricas que ofrecen las alianzas en base a criterios de eficacia y eficiencia, así como de su contribución al desarrollo (Casado Cañeque, 2007, Dowling, et al., 2004, Stadler, 2012). Y, por el otro lado, existen numerosas publicaciones que critican y cuestionan estas alianzas, tanto teórica como empíricamente, no sólo en base a la consecución de estos objetivos de eficacia, eficiencia y desarrollo, sino también en base a los efectos negativos que pueden generar en torno a la gobernanza democrática, la transparencia, la rendición de cuentas e inclusive a su falta de legitimación ciudadana (Brinkerhoff, 2011, Considine y Afzal, 2011, Hodge, 2006, Van Kersbergen y Van Waarden, 2004, Houghton, 2010, Hudon, 2011, Rowe, 2006).

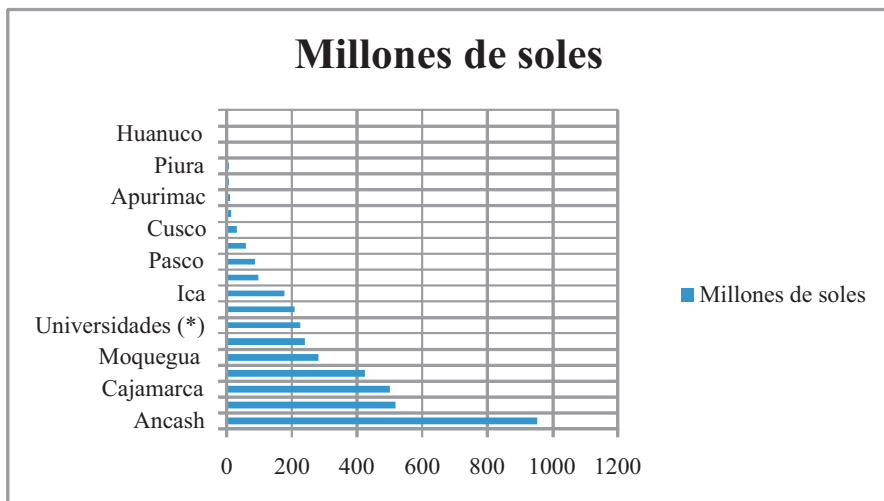
De este modo, podemos afirmar que existe poca claridad, al menos en lo que a las APPD respecta, no solo sobre sus resultados en materia de eficacia y eficiencia para el desarrollo, sino respecto a su legitimidad. Dado que sus miembros no son elegidos democráticamente es más complicada la rendición de cuentas y la transparencia. A ello se unen los posibles efectos que estas alianzas pueden producir sobre la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales que participan en éstas, y que se observó en este estudio.

4.2. Marco metodológico

Con el fin de dar respuesta tanto a la pregunta de investigación como a los objetivos, general y específicos, que se plantearon en la investigación se optó por emplear los estudios de caso. Para ello, se utilizó tanto información primaria como secundaria. Como información secundaria, se utilizó la revisión de literatura histórica, socio-política y económica del país con el fin de entender las condiciones contextuales sobre las que se implementó el PMSP. También se revisaron informes sobre el PMSP producidos por diferentes actores, ya fuera empresas mineras, la SNMPE (la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía), u ONGs evaluando el PMSP. Igualmente, se utilizaron análisis de bases de datos de diferentes fuentes nacionales, como el INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), la del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) o la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales).

Por otro lado, para la obtención de la información primaria se procedió primeramente a la selección de los estudios de caso. Para ello, se seleccionó a dos empresas mineras operando en el departamento de Ancash, que es el que más recursos económicos recibe por concepto de canon minero. Por ejemplo, en el año 2003 recibió casi mil millones de soles, algo más de US\$ 293 millones de dólares (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Departamentos que reciben mayores recursos por concepto de canon minero, 2003



Fuente: Reporte Canon Minero. Transferencias 2013. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

(*) Desde el 2012, se transfiere directamente a las Universidades.

Total transferido 2013: s/3,853 millones.

En este departamento, se seleccionaron dos empresas mineras: Antamina y Barrick, las cuales habían llevado a cabo la implementación del PMSP. Se seleccionaron estas dos empresas mineras por diferentes razones: i) Por ser las más importantes de este departamento; ii) Porque algunos gobiernos subnacionales de este departamento fueron los que más recursos económicos recibieron en concepto de canon minero; iii) Y porque estas empresas tenían disponible en su página web mayor cantidad de información.

Para cada una de las empresas mineras, se seleccionó una municipalidad distrital con la que hubieran trabajado en alianza en proyectos de infraestructura educativa y de salud. La elección de este tipo de proyectos, como eje para la selección de Municipalidades, se debió al factor de legitimación que podría tener la construcción de postas médicas o escuelas, donde no existían previamente. Sin embargo, se comprobó que esta provisión de infraestructura correspondía a una reconstrucción de las ya existentes. En cualquier caso, se mantuvo como base para la selección de las Municipalidades distritales. De este modo, se escogió para la empresa minera Antamina, la Municipalidad distrital de Colquioc-Chasquitambo (MDCC), y para la empresa minera Barrick, se seleccionó la Municipalidad Distrital de Independencia (MDI) (ver tabla 1).

Tabla 2. Algunos datos de interés sobre las Municipalidades seleccionadas

Datos	MDCC	MDI
Tipo de Población	Rural	Rural y urbana
Situación Geográfica (msnm)	Costa (700-2600 msnm)	Zona alto-andina (3039msnm)
Presupuesto anual aprox. (2006-2011)	s/4 millones/año	s/50 mill/año
Presupuesto antes del incremento del canon minero	+ - s/1 millón/año	+ -s/15 mill/año
Canon minero aprox.	S/3 millones canon	s/35 millones canon
Población 2007	3,078 personas	64,322 personas
Población 2012	3,682 personas	66,787 personas
Extensión	274,61 km ²	342,95km ²
Pobreza 2007	40,7%	36,4%
Pobreza 2009	11,8%	21,1%
Extrema pobreza 2007	7,8%	8,3%
Extrema pobreza 2009	0,8%	4%
Reelección de autoridad local	Si	No

Fuente: INEI (2009, 2010a, 2010b, 2012a), MEF portal de transparencia. Consulta amigable: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

Como puede apreciarse por la tabla 2, existen diferencias entre ambas Municipalidades. Mientras que la MDCC es una municipalidad pequeña, rural y situada cerca de la costa, la MDI es una municipalidad más grande, está situada en zona alto-andina, y combina tanto urbanidad como ruralidad. Del mismo modo, se observan diferencias en el presupuesto anual, debido no sólo al tamaño de su población, sino también a los recursos provenientes del canon. La MDCC es zona de influencia estratégica o indirecta de la empresa minera Antamina por lo que recibe por concepto de canon unos s/3 millones de soles por año. Mientras, la MDI es zona de influencia directa de la empresa minera Barrick y recibe aproximadamente unos s/35 millones de soles por concepto de canon minero. Se observan también que el porcentaje de pobreza en el año 2007 era bastante similar para ambas municipalidades, disminuyendo en el 2009 de manera drástica para la MDCC y en menor medida para la MDI.

De la MDCC se seleccionaron seis barrios, anexos y/o centros poblados dentro del municipio, donde se realizaron renovaciones de infraestructura educativa y de salud. Los barrios que integran la MDCC pertenecen todos a la zona de influencia indirecta o estratégica de la empresa minera Antamina. Además, el gobierno de la MDCC que salió elegido en el año 2006 fue reelegido en el año 2010, a diferencia del gobierno local de la MDI, no reelegido en el año 2010. Por ello, se consideró importante analizar si está reelección estuvo influida por el PMSP o no.

De la MDI, se seleccionaron cinco barrios y/o centros poblados. En cuatro de ellos se llevaron a cabo proyectos de infraestructura educativa (construcción de colegios) y en uno, infraestructura de salud (construcción de una posta médica). En este último anexo, la comunidad campesina trabajó directamente con la empresa minera Barrick para esta construcción. Cuatro de los barrios y anexos, donde se realizó infraestructura educativa, se encuentran dentro de la zona de influencia indirecta.

ta o no influencia de la empresa minera Barrick. Mientras que la zona, donde se llevó a cabo la provisión de infraestructura de salud, pertenece a la zona de influencia directa de la empresa minera y son comunidad campesina trabajando directamente con la empresa. Tanto la MDCC como la MDI tienen un gran porcentaje de población campesina.

Se utilizó una metodología eminentemente cualitativa basada en 48 entrevistas semiestructuradas a diferentes actores locales y nacionales, por ejemplo, representantes del PMSP en Ministerios, representantes de empresas mineras, líderes locales, miembros de la asociación de padres de familia (APAFA), directores de colegios, personal médico, y beneficiarios. Igualmente, se llevaron a cabo cinco grupos focales de entre 5 y 7 personas beneficiarias.

Para las entrevistas semi-estructuradas se utilizaron cinco pautas de entrevistas diferentes: i) representantes de empresas mineras; ii) autoridades locales; iii) líderes comunales y/o pobladores; iv) trabajadores del sector salud; v) trabajadores del sector educación. Para los grupos focales, se utilizó también una pauta diferente que englobaba cinco dimensiones: i) Respecto a la percepción de la eficacia y eficiencia de los servicios brindados (en salud y educación); ii) Identificación de quién ha promovido la construcción y provisión de estos servicios; iii) Percepción acerca de la colaboración empresa minera-gobierno local; iv) legitimidad del gobierno local en la alianza con la minera; v) criterios de la población para (re)elegir a sus autoridades del gobierno local distrital.

5. Resultados de los estudios de caso

Uno de los aspectos de interés a resaltar en los estudios de caso analizados es, primero, cómo llevaron ambas empresas la gestión interna del PMSP. Y segundo, cómo se realizó la alianza entre la empresa minera y la Municipalidad para la provisión de infraestructura educativa y de salud.

5.1. *Diferencias y similitudes en la gestión interna del PMSP*

Podría parecer que la gestión interna del PMSP podría reportar algunas claves a la hora de dilucidar posteriores efectos en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales de la alianza. Entre algunas de las diferencias y similitudes que se destacaron en la gestión del PMSP por parte de ambas empresas se encontró que:

- a. En el caso de la empresa minera Antamina se creó una nueva organización para la gestión de los recursos económicos de los que disponían los fondos creados: el denominado Fondo Minero Antamina. Mientras, la empresa minera Barrick utilizó su asociación civil sin ánimo de lucro –creada en 1998 para sus proyectos de RSE–, para gestionar los recursos de estos fondos. En cualquier caso, ambas organizaciones estaban muy vinculadas a la empresa minera según la percepción de la población, por lo que de conocer sus obras, la población la relacionaba directamente con la empresa minera y no tanto con la asociación civil creada.

- b. Por otro lado, tanto en la empresa minera Antamina como en la empresa minera Barrick, la Comisión Técnica de Coordinación (CTC) no tuvo una influencia importante y fue principalmente dirigida por miembros de las compañías mineras, por lo que finalmente los proyectos eran aprobados o no de acuerdo a la decisión final de la empresa minera. En ambos casos, estas CTC no tuvieron el papel deliberativo y participativo que se pretendía tuviesen entre los diferentes actores sociales que debían conformarla. En definitiva, la CTC que debía cumplir un rol de recomendación sobre los proyectos priorizados, dejaba que la decisión final recayese sobre los directorios de las entidades que administraban los fondos. Además, si bien hubo, en muchos casos, información sobre quiénes eran los integrantes de la CTC, en ninguno de los casos hubo transparencia sobre las decisiones que se tomaron. No existió publicación alguna sobre las decisiones tomadas en las reuniones de las CTC, ni de cómo estas decisiones iban a implementarse. De este modo, se dejaba claro el papel relevante de la empresa minera en este PMSP, convirtiéndose en una magnífica oportunidad para mejorar su imagen corporativa.
- c. Otro dato importante es que mientras la compañía minera Antamina manejó unos fondos para proyectos de unos US\$250 millones durante el período 2007-2011, la empresa minera Barrick manejo durante el mismo período tan sólo unos US\$45 millones, por lo que su campo de acción fue también más limitado.
- d. En el caso de la empresa minera Antamina, debido a la gran cantidad de recursos económicos de los que disponían estos fondos, los proyectos se expandieron más allá de su zona de influencia directa. En el caso de la compañía minera Barrick, sus proyectos se centraron principalmente en sus zonas de influencia directa, aunque al trabajar con proyectos de infraestructura educativa y de salud, dejaron en algunos casos que la Municipalidad distrital de Independencia, con la que trabajaron, decidiera dónde implementarlos.
- e. En el caso de la compañía minera Antamina, otros actores como las Municipalidades pudieron proponer ciertos proyectos a la empresa minera. Sin embargo, en el caso de la empresa minera Barrick, era principalmente la empresa minera la que manifestaba a la Municipalidad su interés en trabajar en alianza para llevar a cabo proyectos de infraestructura educativa y de salud en sus zonas de influencia. Sólo en el caso de la comunidad campesina con la que trabajó directamente la empresa minera Barrick, se observó que la comunidad podía proponer proyectos a la empresa minera. Si bien la creación de este PMSP implicaba que habría una supervisión por parte del MINEM, esta supervisión se limitó a velar por el cumplimiento del gasto de los recursos. No existieron penalidades para aquellas empresas que no cumplieron con los objetivos pactados, como sucede en una alianza público-privada (APP) tradicional. Ahora bien, ¿cómo se llevó a cabo la alianza entre estas empresas mineras y las Municipalidades seleccionadas?

5.2. APPD entre empresa minera Antamina-MDCC

En el caso de la MDCC, la provisión de infraestructura educativa y de salud se llevó a cabo en diferentes barrios, anexos y/o centros poblados. Estas obras de infraes-

estructura educativa y de salud no eran nuevas, sino que en muchos casos existía una infraestructura previa, aunque deteriorada. Por tanto, al reformar y no crear una infraestructura nueva se intentaba garantizar la sostenibilidad de su mantenimiento por parte del Estado.

La infraestructura educativa y de salud que se reformó en la MDCC partía en la mayor parte de los casos de una demanda por parte de la población de esas zonas hacia el gobierno local. Pero si bien la percepción de la población era satisfactoria hacia la creación de esta infraestructura, se señalaba que el problema principal de la educación y la salud —es decir, su escasa calidad— seguía sin ser resuelto. Sin embargo, se observó que además de los proyectos de infraestructura educativa y de salud, en este distrito se habían llevado a cabo otros proyectos de desarrollo bajo el marco del PMSP entre la empresa minera Antamina y la MDCC. Estos proyectos estaban enfocados a lograr el desarrollo económico local de los campesinos de la zona y contaban con claro liderazgo por parte de la autoridad local. En este sentido, el proporcionar medios para mejorar los ingresos de gran parte de los pobladores a través de potenciar el sector económico agrícola junto con las diferentes obras de infraestructura realizadas —como canales de riego, reservorios, plantones o capacitación a los productores—, consiguió aumentar la percepción de eficacia de esta Municipalidad y de su autoridad local, y propició la reelección en el año 2010 de la autoridad local¹⁶.

Al mismo tiempo, se observó en este distrito que la población conocía perfectamente quienes eran los actores involucrados en estas obras, es decir, la MDCC y la empresa minera Antamina. Esto se atribuye al papel de autolegitimación del propio alcalde, el cual siempre destacaba en sus discursos su papel, principalmente, de gestor para la realización de determinadas obras en alianza con la empresa minera. Las obras que se llevaron a cabo, adicionales a la infraestructura educativa y de salud, partieron de una idea o visión estratégica de cómo lograr el desarrollo del propio alcalde, quien proponía estos proyectos a la empresa minera para que pudieran ser implementados bajo el marco del PMSP.

Sin embargo, la reelección de este alcalde por tercer período consecutivo (2014-2018), generó gran malestar en parte de la población, pues consideraban que intentaba perpetuarse en el poder a través de la compra de votos. Se criticaba también que muchos de estos proyectos realizados no funcionan a pleno rendimiento y que se beneficiaba más a la capital del distrito que a los propios barrios y anexos. Igualmente, se destacó el hecho de que la Municipalidad ya no fuese empleadora directa en las obras que se realizaban y todas se hicieran a través de empresas privadas, que en la mayor parte de los casos ya contaban con su propio personal. De este modo, el hecho de que estos proyectos de infraestructura creasen poco trabajo en la zona, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, generó descontento en gran parte de la población.

En cuanto al papel que tuvo este PMSP en la población de la MDCC, fue principalmente para acercarla a la Municipalidad y a la empresa minera, en un interés de alguna manera “forzado” por el propio Estado (gobierno nacional), al que lo percibían como lejano y más interesado en satisfacer los intereses de las empresas mineras que los derechos de los propios ciudadanos. Ante este contexto, la población sólo

¹⁶ Aunque se habla de gobiernos subnacionales, en este caso local, la figura del alcalde tiene en muchos casos más importancia. Esto quiere decir, que si hay reelección, ésta es de la figura política y no del partido.

veía como alternativa de su progreso, aprender a convivir con la empresa minera, de quien de alguna manera podían obtener más que del Estado (gobierno nacional).

5.3. APPD entre empresa minera Barrick-MDI

En la MDI se analizó la provisión de infraestructura educativa a los barrios de Vichay, Acovichay, Jinua y Acompampa. Los barrios de Vichay y Acovichay pertenecían al área urbana de la capital del distrito, mientras que Jinua y Acompampa eran barrios de carácter rural, más alejados del centro urbano. Las obras de infraestructura educativa realizadas en estas zonas parten inicialmente de un interés por parte de la empresa minera Barrick de contribuir, a través del PMSP, en proyectos de este rubro, y de la Municipalidad de realizar estas obras con aquellas instituciones educativas que tuviesen interés en llevar adelante el *plan piloto de la municipalización de la gestión educativa*¹⁷, lanzado durante el segundo gobierno de Alán García (2006-2011). Las únicas instituciones educativas que se ofrecieron a implementar este nuevo plan nacional son las cuatro seleccionadas en este estudio.

En estas zonas se observó que no había más proyectos realizados bajo el marco del PMSP que las mejoras de infraestructura realizadas en los colegios. Pero si bien las zonas rurales mostraban su satisfacción por las mejoras realizadas en la infraestructura de los colegios, señalaron que existían muchas otras necesidades básicas no cubiertas, como agua y desagüe, acusando al alcalde de abandono. En el caso de las zonas urbanas, se señaló la satisfacción con las mejoras realizadas en los colegios y no se apuntó a otras problemáticas, en parte porque al ser zona urbana, muchos de los servicios básicos estaban cubiertos. Sin embargo, en ninguno de estos barrios, rurales y urbanos, la población entrevistada supo identificar correctamente a los actores involucrados en la reforma de esta infraestructura. En todos los casos, se apuntó a los directores de estas escuelas como los responsables de dichas reformas. Esto implica que hubo pocas acciones de autolegitimación por parte de la Municipalidad y la empresa minera¹⁸.

En cuanto a la provisión de infraestructura de salud, se seleccionó la comunidad campesina de Santa Casa, de ámbito rural y relativamente cercana a la capital del distrito, Independencia. Esta comunidad es considerada zona de influencia directa de la empresa minera Barrick. Bajo el marco del PMSP se había llevado a cabo, en alianza empresa minera-comunidad campesina, la realización de una posta médica. En este caso, si bien la población señaló las mejoras de esta infraestructura, también apuntaron que, en muchos casos, no cubría todas las necesidades y debían acudir al hospital para ser tratados. Por otro lado, el servicio técnico de salud de la posta señaló que si bien en apariencia contaban con una mejor infraestructura, no se había instalado la luz

¹⁷ La municipalización de la gestión educativa se inició con un plan piloto mediante Decreto Supremo N.086-2006-PCM, con el objetivo de mejorar la calidad educativa. De esta manera, se concede el rol principal a los agentes directos (la comunidad educativa) y el órgano del Gobierno Local distrital (la Municipalidad), responsable de conducir el proceso de desarrollo integral de la localidad. Sin embargo, este proceso fue muy criticado e implementado con precariedad, cancelándose en 2011 a través del Decreto Supremo 019-2011-ED. Para más información sobre este proceso, véase: www.oei.es/pdfs/plan_municipalizacion_peru.pdf

¹⁸ Sin embargo, la empresa minera Barrick sí incluyó la realización de estas obras en sus reportes de responsabilidad social corporativa.

eléctrica por determinados problemas burocráticos. Esto impedía contar con cámaras frigoríficas para guardar vacunas, por lo que se veían obligados a traerlas en el momento, o mandar a la población al hospital. Sin embargo, dado que el servicio de esta posta médica era diurno, la población no había percibido este problema.

Al pertenecer esta comunidad campesina a la zona de influencia directa de la empresa minera, se habían beneficiado de los diferentes proyectos que habían solicitado a la empresa, tales como la construcción de un puente que conectase la comunidad con la carretera principal, carreteras secundarias, proyectos agrícolas o mejora de la infraestructura habitacional, por mencionar algunos. En algunos casos, estos proyectos se consiguieron a través de parones que afectaron el funcionamiento de la empresa. De este modo, la empresa minera accedía a las peticiones para evitar también bloqueos en sus operaciones. En el caso de esta comunidad existía conocimiento por gran parte de su población de los actores que habían participado en dichas obras, debido a que éste se informaba en las reuniones comunales.

En cuanto a la percepción del papel del PMSP y de los gobiernos locales, en el caso de la MDI hubo marcadas diferencias. Si bien la comunidad campesina señalaba una mayor cercanía a la empresa minera y a la Municipalidad, las zonas rurales donde se llevaron a cabo proyectos de infraestructura educativa percibieron completo abandono, mientras que en las zonas urbanas vieron en la Municipalidad un actor más cercano. Al igual que en el caso de la MDCC, la población de la MDI estudiada señaló la percepción de lejanía por parte del Estado (identificado como gobierno nacional).

6. Conclusiones

Si exploramos los efectos que ha tenido el PMSP en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales, observamos que sólo en el caso de la MDCC ha tenido un efecto positivo en la percepción de eficacia por parte de la población, y sirvió para legitimar a la autoridad local. En este sentido, la legitimación de la autoridad local, trabajando en alianza con la empresa minera, se ha producido cuando:

- a. Ha existido un claro *liderazgo* por parte de la autoridad local en los proyectos que se implementaban.
- b. Los proyectos que se realizaban estaban inscritos en un *plan o visión estratégica de desarrollo* de la autoridad local, donde los proyectos no sólo eran meros productos *-outputs-*, sino que tuvieron un efecto desarrollista *-outcomes-*, es decir, potenciaron una mejora socioeconómica en gran parte de la población de la municipalidad.
- c. Existió *autolegitimación* por parte de la autoridad local. Esto dejó patente que las obras realizadas bajo el marco del PMSP se debían en gran parte a la 'capacidad de gestión' del propio alcalde.
- d. Hubo una *visión político-electoralista* por parte de la autoridad local, a la hora de implementar los proyectos, ya que se benefició al gran parte de la población campesina, quién podía garantizarle su reelección.

Sin embargo, estas alianzas y este caso la implementación del PMSP muestra que los objetivos de desarrollo que pretenden conseguir, pueden esconder realmente otros

propósitos. El interés y la dependencia por parte del Estado de la explotación y exportación de recursos naturales, especialmente mineros, puede llevarle a promover a su 'sector estrella'. De este modo, el gobierno nacional intenta legitimar a las empresas mineras promoviendo su acción social a través del PMSP, para de este modo legitimar sus propias políticas extractivas y, por ende, su modelo de desarrollo.

Además, en un contexto minero, descentralizado y con una importante debilidad institucional, como es el caso peruano, donde los gobiernos subnacionales tienen poca capacidad para llevar a cabo sus funciones con eficacia y eficiencia, la empresa minera puede verse como el actor más eficiente para realizar la provisión de algunos servicios públicos llegando a suplantar algunas de las tareas del Estado. Con ello, el Estado entrega la *legitimidad moral* para la provisión de ciertos servicios públicos a estas empresas, pero sin la capacidad por parte de la población de poder exigirles una rendición de cuentas, ya que las empresas no son elegidas a través del voto popular, y sus acciones sociales son voluntarias y están inscritas dentro del marco de su RSE.

Por otro lado, en los casos analizados, la promoción de infraestructura educativa y de salud no contribuyó al desarrollo, puesto que la calidad de los servicios seguía en manos del gobierno nacional, quien apenas tuvo un involucramiento en la alianza, salvo por su papel supervisor. Por el contrario, cuando en alianza con la empresa minera, la Municipalidad fomentó proyectos de desarrollo productivo o económico local con una visión estratégica de desarrollo, no sólo se contribuyó a reducir la pobreza sino también a incrementar la percepción de eficacia de las Municipalidades. De este modo, la legitimación ha ido de la mano de los *outcomes* (resultados) y no de los *outputs* (productos).

Finalmente, es importante mencionar que las alianzas entre los gobiernos locales y las empresas mineras no dependían tanto de si esa Municipalidad recibía importantes recursos de canon minero o no, sino de la voluntad política de la autoridad local. En muchos casos, éstas buscaban el apoyo minero para completar proyectos que no eran posibles con los actuales recursos presupuestales. Otras veces, aceptaban la oferta de la empresa minera de colaborar, puesto que con ella podían acelerar muchos de los proyectos o realizar otros que no estaban previstos en sus planes anuales pero que, en esos momentos, podían considerar necesarios o interesantes para su legitimación. Es decir, con ello incrementaban la percepción de eficacia y eficiencia de sus gobiernos.

Sin embargo, durante el período de implementación del PMSP, se generó una cierta dependencia por parte de la población hacia la empresa minera a la hora de satisfacer sus necesidades, puesto que la empresa minera siempre era más rápida en darles respuesta. Así se contribuyó a poner a la empresa minera como actor central del desarrollo, lo que incrementó las demandas sociales hacia ésta, en lugar de hacia los gobiernos locales. Por tanto, se incrementaron las dificultades de las empresas mineras para dar respuesta a todas las demandas sociales una vez finalizados los recursos de los fondos del PMSP. De este modo, es importante no situar a las empresas mineras como actor central del desarrollo sino como un actor más en la consecución del mismo.

En definitiva, estas alianzas voluntarias están formadas por actores con diferente poder e intereses, donde en muchos casos no existe una planificación adecuada de los proyectos a realizar ni tampoco se conoce el papel que cada actor de la alianza realizará. Por tanto, si las APPD van a convertirse en un instrumento para el logro

de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) o del desarrollo nacional, regional o local, debe primeramente tenerse en cuenta estas deficiencias para obtener el máximo beneficio posible de la colaboración público-privada, y no sólo utilizarla como mecanismo de legitimación.

Bibliografía

- Abembia Ayelazuno, J. (2014). “The “new extractivism” in Ghana: A critical review of its development prospects”, en *The Extractive Industries and Society*, n. 1, pp. 292-302.
- Aecid. (2013). Protocolo AECID para la Gestión de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD). AECID, Madrid.
- Alcántara Sáez, M. (1994). *Gobernabilidad, crisis y cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y Cambio*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Aguilar-Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- (2014). “Las dimensiones y niveles de gobernanza”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol.1, n.1, pp.11-36.
- Arellano-Yanguas, J. (2008). “Resurgimiento Minero en Perú: Una versión moderna de una vieja maldición?”, en *Colombia Internacional*, n. 67, pp. 60-83.
- (2011). “Aggravating the resource curse: Decentralisation, mining and conflict in Perú”, en *Journal of Development Studies*, n.47, pp. 617-638.
- Arellano-Yanguas, J y Mejía Acosta, A. (2014). “Extractive industries, revenue allocation and local politics”, *Working Paper 2014*, UNRISD, Ginebra. Disponible en: <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/8F5A973D956120F3C1257C940048D310?OpenDocument>
- Austin, J. E. (2000). “Principles for partnerships”, en *Leader to Leader*, n.18, pp. 44-51.
- Auty, R. (1993). *Sustainable development in mineral economies. The resource curse theses*. Routledge, Londres.
- (2000). “How natural resources affect economic development”, en *Development Policy Review*, n.18, pp. 347-364.
- Ballón, E. (2008). *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.
- Barker, R. (1993). Reseña del libro *The legitimation of power* de David Beetham, en *The British Journal of Sociology*, n.44, pp. 361-362.
- Barrantes, R. (2005). “Minería, desarrollo y pobreza en el Perú”, en Barrantes, R. et al (eds.) *Te quiero pero no: relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales*. IEP-OXFAM, Lima.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Bebbington, A. (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales*. IEP, CEPES, Lima.
- Bebbington, A. et al. (2014). “El Estado compensador peruano y la persistencia del modelo neoextractivista: seis hipótesis sobre el (no) cambio institucional”, en *Debate agrario*, n.46, pp. 29-50.

- Beetham, D. (1991a). *The legitimation of power*. Palgrave, Hampshire.
- (1991b). “Max Weber and the legitimacy of the modern state”, en *Analyse & Kritik*, n.13, pp. 34-45.
- Bevir, M. (2011). “Governance as theory, practice, and dilemma”, en Bevir, M. (ed.). *The Sage handbook of governance*. Sage Publications Ltd, Londres.
- Börzel, T. A. y Risse, T. (2005). “Public-private partnership. Effective and legitimate tools of transnational governance?”, en Grande, E. y Pauly, L.W. (eds.). *Complex sovereignty: Reconstituting political authority in the twenty first century*. University of Toronto Press, Toronto.
- Börzel, T. (1998). “Organizing babylon-on the different conceptions of policy networks”, en *Public Administration*, vol.76, n.2, pp. 253-276.
- Brinkerhoff, D. W. (2011). “State fragility and governance: Conflict mitigation and sub-national perspectives”, en *Development Policy Review*, vol.29, n.2, pp. 131-153.
- Brinkerhoff, J. M. (2002). “Assessing and improving partnership relationships and outcomes: a proposed framework”, en *Evaluation and Program Planning*, n.25, pp. 215-231.
- Bury, J. (2011). “Neoliberalismo, minería y cambios rurales en Cajamarca”, en Bebbington, A. (ed.). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. IEP, CEPES, Lima, pp. 79-110.
- Casado Cañeque, Fernando. (2007). *Alianzas público-privadas para el desarrollo*. Fundación Carolina, Madrid.
- Congreso de la República. (2002). *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*, Ley N. 27867.
- (2003). *Ley Orgánica de Municipalidades*, Ley N. 27972.
- Considine, M y Afzal, K. A. (2011). “Legitimacy”, en Mark Bevir, (ed.). *The Sage Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd, Londres.
- Cotler, J. (2009). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. IEP, Lima.
- Daniele, V. (2011). “Natural resources and the ‘quality’ of economic development”, en *The Journal of Development Studies*, n.47, pp. 545-573.
- Del hierro, J. L. (2013). “Legitimidad y legalidad”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 4, pp. 179-186.
- Dowling, B. et al. (2004). “Conceptualising successful partnerships”, en *Health and Social Care in the Community*, vol.12, n.4, pp. 309-317.
- Durand, F. (2002). “Business and the crisis of the peruvian democracy” en *Business and Politics*, vol. 4, n.3, pp. 319-341.
- (2005). *La mano invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- Enríquez, A y Gallicchio, E. (2006). “Gobernanza y desarrollo local”, en Carrizo, L y Gallicchio, E. (ed.). *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios. Investigación y políticas para el desarrollo en América Latina*. CLAEH, Montevideo. Disponible en: http://www.academia.edu/748991/Desarrollo_Local_y_Gobernanza_Investigaci%C3%B3n_y_pol%C3%ADticas_para_el_desarrollo_en_Am%C3%A9rica_Latina
- Enroth, H. (2011). “Policy network rheory”, en Bevir, Mark (ed.). *The sage handbook of governance*. Sage Publications Ltd, London.
- García Pérez, A. (2006). “Discurso presidencial del doctor Alán García Pérez”, 28 julio. Disponible en: <http://www.contexto.org/pdfs/Discurso-Alan.pdf>

- Grufides et al. (2014). *Decimocuarto Informe del Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. Reporte primer semestre 2014*. Grufides-CooperAcción-Fedepaz, Lima.
- Gudynas, E. (2010). "The new extractivism in South America: Ten urgent theses about extractivism in relation to current south american progressivism", en *Americas Program Report*. Center for International Policy, Washington, DC.
- Heinrich, C. (2011). "Public management", en Savir, M. (ed.). *The SAGE Handbook of governance*. Sage Publications Ltd., London.
- Hodges, G. (2006). "Public private partnerships and Legitimacy", en *UNSW Journal*, vol.29, n.3, pp. 318-327.
- Houghton, J. (2010). "Negotiating the local and the global: Evaluating development through public-private partnerships in Durban, South Africa", en *Urban Forum*, n.22, pp. 75-93.
- Hudon, P. A. (2011). "A critique of public-private partnerships in Quebec. Democratic deficiencies and unethical procurement", en *Public Integrity*, vol.13, n.3, pp. 257-273.
- Ibarra Romero, S. P. (2001). "Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: Una discusión politológica", en *Papel Político*, n.13, pp. 79-99.
- INEI. (2009). *Mapa de pobreza provincial y distrital 2007. El enfoque de la pobreza monetaria*. INEI, Lima.
- (2010a). *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Directorio Nacional de Centros Poblados, Tomo I*. INEI, Lima, pp: 9-126.
- (2010b). *Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009*. INEI, Lima, pp. 60-247.
- (2012a). *Áncash: Compendio Estadístico 2011-2012*. INEI, Huaraz, pp. 76-267.
- JNE. (2009). "Consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales 2008, Resultados del proceso", en *Estadísticas- Parte III*. JNE. Lima. Disponible en: http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/5_8.pdf
- Kolk, A. et al. (2008). "Business and partnerships for development", en *European Management Journal*, n.26, pp. 262-273.
- Kooima, J. (1993). *Modern governance. New government-society interactions*. SAGE, London.
- Lederman, D y William, F. M. (2007). *Natural resources. Neither curse nor destiny*. World Bank-Standford University Press, Washington, DC.
- Lee, M. (2003). "Conceptualizing the new governance: A new institution of social coordination" en ponencia presentada en *Institutional Analysis and Development Mini-Conference: Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Bloomington, Indiana, USA, 3-5 Mayo.
- Linz, J. J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial, Madrid.
- Lipset, S. M. (1959). "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy", en *The American Political Science Review*, vol.53, n.1, pp. 69-105.
- Máiz, R. (2003). "Poder, legitimidad y dominación", en Arteta, Aurelio et al. (eds.), en *Teoría política: poder, moral, democracia*. Alianza Editorial, Madrid.
- Márquez Calvo, J. (2013). "Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997-2009", en *Elecciones*, n.12, pp. 99-133.
- MINEM. (2010). *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). Evaluación de Medio Término. Correspondiente al período 2007 al 2009*. MINEM, Lima.

- (2006). Decreto Supremo 071-2006-EM. *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo*.
- Muñoz Chirinos, P. (2014). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: Problemas de baja calidad de la democracia*. Universidad del Pacífico, Lima. Disponible en: <http://agenda2014.pe/publicaciones/agenda2014-gobernabilidad-desarrollo-subnacional-1.pdf>
- Natera Peral, A. (2005). “Nuevas estructuras y redes de gobernanza (New Governance Structure and Networks)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol.67, n.4, pp. 755-791.
- ONPE. (2010). *Consultas populares de revocatoria 1997-2009 y nuevas elecciones municipales 2005-2010*. Disponible en: http://www.web.onpe.gob.pe/modEscapate/downloads/reporte_01.pdf
- Oliás de Lima, B y Del Campo, E. (2008). “Buen gobierno, rendimiento institucional y participación en las democracias contemporáneas”, en *Sistema*, n.203-204, pp. 55-69.
- Orihuela, J. C. (2013). “How do “mineral-states” learn? path-dependence, networks, and policy change in the development of Economic Institutions”, en *World Development*, n.43, pp. 138-148.
- Orihuela, J. C. et al. (2014). *Escapando de la maldición de los recursos local: Conflictos socioambientales y salidas institucionales*. CIES, Lima. Disponible en: http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_orihuela.pdf
- Perla, C. (2005). *¿Cuál es el destino de los países abundantes en recursos minerales? Nueva evidencia sobre la relación entre recursos naturales, instituciones y crecimiento económico*. PUCP, Lima. Disponible en: www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD242.pdf
- Pierre, J. y Peters, G. B. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan, Basingstoke.
- Pomerantz, P. R. (2011). “Development theory”, en Bevir, M. (ed.). *The sage handbook of governance*. Sage Publications Ltd., Londres.
- Prats i Catalá, J. (2007). “Aproximación al concepto de gobernanza”, en Díaz Méndez, A y Cuéllar Martín, E. *Administración Inteligente*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- (1993). “Derecho y management en las administraciones públicas”, en *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, n.26, pp.130-143.
- Ramírez B, M. F. (2011). “Gobernanza y legitimidad democrática”, en *Reflexión Política*, vol.13, n.25, pp. 124-135.
- Rhodes, R. A. W. (2006). “Policy network analysis”, en Moran, M. et al (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press, Oxford.
- (1997). “Governing without government: order and change in british politics”, en Rhodes, R. A. W. (ed.). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press, Maidenhead.
- (1996). “The new governance: Governing without government”, en *Political Studies*, vol.44, n.4, pp. 652-667.
- (1994). “The hollowing out of the State: The changing nature of the public service in Britain”, en *Political Quarterly*, vol.65, n.2, pp.138-151.
- Ross, M. (1999). “The political economy of the resource curse”, en *World Politics*, n.51, pp. 297-322.

- Rowe, M. (2006). "Abusive partnerships. New forms of governance, new forms of abuse?", en *International Journal of Sociology and Social Policy*, n.26, pp. 207-219.
- Sachs, J. D. y Warner, A. M. (1997). "Natural resource abundance and economic growth", updated version of NBER working paper. Center for International Development y Harvard University, Cambridge, Massachusetts, USA, November. Disponible en: http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner_files/natresf5.pdf
- Salas Carreño, G. (2010). "La embriaguez del canon minero. La política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina", en *Anthropologica*, n. 28, pp. 111-138.
- Schmidheiny, S. et al. (1997). "Business progress toward sustainable development", en Gómez-Echeverri, L. (ed.). *Bridges to sustainability: Business and government working together for a better environment*. Yale University, New Haven, Connecticut. Disponible en: <http://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/0-9/101schmidheiny2.pdf>
- Selsky, J. W. y Barbara Parker, B. (2005). "Cross-sector partnerships to address social issues: Challenges to theory and practice", en *Journal of Management*, n.31, pp. 49-873.
- Sinnott, E. et al. (2010). "Los recursos naturales en América Latina y el Caribe ¿Más allá de bonanzas y crisis?", en *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Stadler, L. (2012). "Designing public-private partnerships for development", en *M@n@gment*, vol.15, n.1, pp. 78-100.
- Strong, M. F. (1997). "Moving toward sustainable development: The private sector's crucial role", en Gómez-Echeverri, L. (ed.). *Bridges to sustainability: Business and government working together for a better environment*. Yale University, New Haven, Connecticut.
- Szablowski, D. (2002). "Mining, displacement and the World Bank: A case analysis of company minera Antamina's operations in Peru", en *Journal of Business Ethics*, n. 39, pp. 247-273.
- Tanaka, M. (2010). *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. IEP, Lima.
- Van Kersbergen, K y Van Waarden, F. (2004). "Governance as a bridge between disciplines. Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", en *European Journal of Political Research*, vol.43, n.2, pp. 143-171.
- Weatherford, M. S. (1992). "Measuring political legitimacy", en *The American Political Science Review*, n.86, pp. 149-166.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. FCE, Madrid.
- World Bank. (2006). *The way forward-the challenge of mineral wealth: Using resource endowments to foster sustainable development*. World Bank, UNCTAD y ICM, Washington, DC.
- Zurbriggen, C. (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina", en *Perfiles Latinoamericanos: Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, n. 38, pp. 39-64.