

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



La gestión del agua en pequeñas ciudades del Perú:  
El intento de integración de la JASS Ñahuintuna a la EPS de Huancayo

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciado en  
Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Oré Guzmán, Salvador

Asesor:  
Aragon Trelles, Jorge

Lima, 2023

## Informe de Similitud

Yo, Jorge Aragon Trelles, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado La gestión del agua en pequeñas ciudades del Perú: El intento de integración de la JASS Ñahuintuna a la EPS de Huancaayo del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) Salvador Ore Guzman,

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 18%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 06/06/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 07 de junio del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Aragon Trelles, Jorge</u>	
DNI: <u>02808367</u>	Firma <u>J. Aragon</u>
ORCID: <u>0000-0002-0039-0657</u>	



Dedicatoria:

A quienes cuidan el agua desde sus fuentes  
A la JASS Ñahuintuna, que en quechua wanka significa "Ojo de Agua"  
A Lircay en Huancavelica, Kinrapa en Ayacucho y San Lorenzo Alto en Cajamarca

## Resumen

La gestión de agua potable en ciudades pequeñas y el ámbito rural está en manos de Organizaciones Comunales (OC). Pero la reforma de la gestión del agua de 2016 promueve que en las ciudades pequeñas las Organizaciones Comunales desaparezcan, y la gestión pase a entidades que gestionan el agua en las ciudades grandes. Este trabajo parte de la experiencia de trabajo con la JASS de Huayucachi (2021-2022), una OC que gestiona el agua en los andes centrales. Allí se experimentó un proceso de integración frustrado donde los ciudadanos rechazaron que su organización comunal desaparezca. Frente a esto surge la pregunta: ¿Por qué la reforma de gestión del agua termina colisionando con la gestión comunal del agua al punto de promover su desaparición? Para abordar la pregunta se analiza el sistema de gestión nacional del agua y luego el sistema de gestión territorial.

Como hallazgo se plantea una fuente de tensión entre las OC y las entidades reguladoras del agua por la implementación de la reforma del agua. Los miembros de las Organizaciones Comunales plantean que hay muchas organizaciones comunales que no necesitan “integrarse”, pues tienen una fuente de agua constante y la capacidad de administrar el servicio con calidad. La reforma busca la eficiencia en el manejo del agua, mediante la integración de conexiones a una red provincial para minimizar los costos. En la otra lógica, las OC, responden a un enfoque donde se valora el desarrollo de capacidades a nivel local deseando mantener la autonomía comunal sin la necesidad de transferir responsabilidades al nivel provincial.

Palabras clave: Gestión del agua, Gestión territorial, organizaciones comunales, ciudades pequeñas, ciudadanía rural

## Índice de contenido

Introducción	1
Capítulo 1. La experiencia profesional	5
1.1. Huayucachi: de centro rural indígena a Pequeña Ciudad	6
1.2. El intento de integración de la JASS Ñahuintuna	9
Capítulo 2. Sistema de gestión del agua	14
2.1. El desarrollo del Sistema de Gestión del Agua en el Perú	15
2.2. Los antecedentes para crear un sistema de gestión de agua potable	20
2.3. La Reforma de la Gestión del Agua de 2016 y su lógica	23
2.4. El sub-sistema de Gestión Comunal del Agua	26
Capítulo 3. El sistema de gobernanza territorial del Perú	29
3.1. El concepto de pequeñas ciudades en el Perú	30
3.2. Las maneras de conceptualizar los conglomerados poblacionales	33
3.3. La evolución de los conglomerados poblacionales en el Perú	38
Capítulo 4. La gestión territorial del agua potable en Huayucachi	46
4.1. La gestión territorial del agua potable en pequeñas ciudades	48
4.2. La evolución de la gestión territorial	51
4.3. Diálogo con los actores de la gestión territorial	57
Capítulo 5. Principales hallazgos y conclusiones	62
5.1 Principales hallazgos.	62
5.2 Conclusiones	69
Bibliografía	77

## Índice de Gráficos

Gráfico 1. Formas de uso del agua	16
Gráfico 2. Niveles de gestión del agua potable	16
Gráfico 3. Sistema estatal de gestión del agua potable	18
Gráfico 4. Licencia de uso, y fiscalización para aguas domésticas	18
Gráfico 5. Línea de tiempo: Evolución del Sistema de Gestión del Agua	21
Gráfico 6. Relación, entidades públicas y organizaciones comunales	27
Gráfico 7. Comparación población urbana rural (1040-2017)	34
Gráfico 8. Cantidad de Peruanos en Conglomerados (1993-2017)	40
Gráfico 9. Cantidad de Peruanos en Conglomerados (1940-2007)	44
Gráfico 10. Línea del tiempo, evolución de gobernanza territorial	53
Gráfico 11. Distritos de Junín según tipología de la PCM	55
Gráfico 12. Distritos de Junín según tipología del MEF	55



## Índice de Tablas

Tabla 1. Cantidad de instituciones que dan el servicio de agua potable	19
Tabla 2. Diferentes definiciones de “pequeña ciudad	31
Tabla 3. Población Censada según ámbito urbano o rural 1940-2017	34
Tabla 4. Jerarquía de conglomerados utilizado por el INEI	35
Tabla 5. Clasificación jerárquica de los conglomerados poblacionales	36
Tabla 6. Formas de ordenar los sistemas de conglomerados	37
Tabla 7. Totales y porcentaje viviendo en áreas de conglomerados	39
Tabla 8. Evolución tipos de conglomerados 1940-2007	41
Tabla 9. Población censada según tamaño de conglomerados 1940-2007	42
Tabla 10. Peruanos en tipo de Conglomerados, simplificación	44
Tabla 11. Datos comparando Prestadores de Servicio y Conglomerados	49
Tabla 12. Comparando definición de Pequeña Ciudad según instituciones	56





## Introducción

En el Perú de hoy, en 2023, la gestión del agua potable y el saneamiento se hace de una manera en las ciudades y de otra manera en el mundo rural, ambas son valiosas. Esta investigación muestra la forma de gestionar el agua potable en la pequeña ciudad de Huayucachi en un contexto de cambio. La forma de gestión en las pequeñas ciudades está a cargo, al igual que en el mundo rural, en su mayoría de Organizaciones Comunales. Sin embargo, en Huayucachi el gobierno Central, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, trató el 2022 de promover que la gestión del agua pasara a manos de las entidades que gestionan el agua en la ciudad más cercana, en este caso, Huancayo. Esa medida responde a una reforma nacional que se consolidó el 2016 y afecta a las JASS en las ciudades pequeñas de todo el Perú.

El análisis que se presenta en este trabajo parte de la experiencia profesional como Gestor Social obtenida durante los años 2021 y 2022 en el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, en el territorio de la provincia de Huancayo. En este periodo de tiempo se dio un diálogo frustrado para integrar la JASS Ñahuintuna a la Empresa prestadora de Servicio (EPS) provincial de Huancayo. Durante la experiencia profesional con el MVCS se observó que durante la búsqueda de integración, se presentó como única opción para el futuro la integración a la EPS provincial SEDAM Huancayo, soslayando otros caminos como la posibilidad de conformar una Unidad de Gestión Municipal (UGM) que permitía mantener las capacidades y el control de la gestión en el territorio de Huayucachi.

La JASS de Huayucachi es una de las pocas OC que cuenta con un nombre propio: JASS Ñahuintuna. Ñahuintuna viene del quechua huanca que significa “ojo de agua”, donde el sufijo “tuna” significa agua. La JASS Ñahuintuna reafirmó su autonomía, al no aceptar la integración, lo cual la colocó en una situación de informalidad ante la lógica del MVCS. En ese sentido, la política de modernización de la gestión del agua potable que ha tenido el Estado Central ha tenido como desarrollo la integración de las Organizaciones Comunales (OC) a las Empresas Prestadoras de Servicio, que son las empresas de ámbito provincial o metropolitano que gestionan el agua. La reforma y modernización del agua y saneamiento promovida el 2016 ha generado rechazo de parte

de las OC. Las tensiones entre las OC y las entidades reguladoras del sistema de agua potable surgen porque estas tienen autonomía frente al Estado, al ser organizaciones privadas con una tradición comunal y tienen una autonomía para gestionar el agua en sus territorios. Siguiendo los datos de la SUNASS, en el Perú hay más de 24,000 Organizaciones Comunales que prestan servicios de agua y saneamiento en los contextos rurales y 74 en pequeñas ciudades. Las OC, siendo organizaciones que tienen autonomía, son parte de todo el sistema de gestión nacional de agua potable pero que actualmente se encuentran cuestionadas, cuando podrían más bien ser fortalecidas.

El tema de la integración de la gestión del agua en las pequeñas ciudades por parte de las EPS es un tema nuevo en las Ciencias Sociales, pero jóvenes autores como Cabrera (2020) y Córdova (2021) exploran la naturaleza de los procesos de integración y aprecian que existe una “imposición” de la reforma de la gestión del agua potable desde el Estado. Así mismo, se encuentra en estos estudios en Pasco y Arequipa, la preocupación de la población de que la Empresa Prestadora de Servicios (EPS) brinde un servicio más costoso y con más problemas de calidad y cobertura, entre otros factores que explican la lenta integración y el rechazo que la integración genera.

En este trabajo para analizar la experiencia frustrada de integración en Huayucachi, se explora el contexto que dio forma al sistema de gestión de agua potable en el Perú y el sistema de gestión territorial. Luego, analizando estos dos sistemas se describe el desarrollo del saneamiento en las pequeñas ciudades. La revisión de literatura permitió crear una línea del tiempo sobre la legislación del agua apoyándose en la legislación y en autores como Dumler (2014) y Guevara (2015). Por otro lado, se elaboraron gráficos para presentar la forma actual de organización de la gestión del agua en el Perú resaltando los organismos encargados del agua doméstica para las pequeñas ciudades y el mundo rural. Para guiar el desarrollo de la investigación se fijó como objetivo, sistematizar información que ayude a comprender por qué el sistema de gestión del agua potable y sus marcos legales termina colisionando con las formas de gestión comunal del agua en pequeñas ciudades al punto de promover su desaparición.

La relevancia de este trabajo se sostiene primero en que nos confronta a un tema que puede generar el surgimiento de un momento social que desafíe al Estado Peruano, segundo, por la relevancia que está tomando el tema del acceso al agua, que es una

problemática concreta a la que nadie es indiferente, sobre todo los sectores populares. Y tercero porque es un tema que pone el foco en el mundo rural y de las pequeñas ciudades, donde viven el 40% de los peruanos, permitiéndonos comprender mejor a la sociedad peruana y su Estado.

Sobre la movilización social que puede generar este tema, se debe considerar que la misma preocupación por la desaparición de la JASS que hay en Huayucachi, la podemos encontrar en varias zonas de la provincia de Huancayo que tienen JASS, como Uñas o Cajas. Tanto es así que los entre diciembre del 2021 y febrero del 2022, los presidentes de las JASS mantuvieron reuniones para articular un frente de defensa del agua que cuestionaba la integración de las JASS a la EPS Sedam Huancayo. Este movimiento sufrió también las adversidades de la pandemia del 2020-2021, y de la crisis política peruana de 2021-2022, lo cual limitó su desarrollo. Sin embargo ya para el primer trimestre del 2023 se estaban retomando coordinaciones para relanzarlo. Este es un tema que afecta a las JASS de todo el Perú, y dado que las JASS son uno espacios que generan organización social en las pequeñas ciudades y el mundo rural, este es un tema muy importante para comprender la construcción de ciudadanía.

Actualmente a nivel global se incrementan las voces que advierten de una crisis hídrica generalizada, recrudescida por el calentamiento global, que sería uno de los principales problemas que enfrentaremos en el siglo XXI. “El cambio climático ha puesto en peligro la vida humana porque pone en riesgo el abastecimiento de agua en este caso. El compromiso ético consiste, en este caso concreto, en asumir por parte de los ciudadanos y su Estado las acciones necesarias para evitar el desastre y los riesgos que éste lleva consigo.” (Castro, 2016). La crisis hídrica afecta a todo tipo de uso de agua, pero el acceso a agua potable de calidad y con flujo constante, es algo frente a lo cual ninguna persona podría ser indiferente, y puede generar conciencia sobre la desigualdad y problemas ambientales de fondo que hay que abordar para que todos los ciudadanos tengan agua. El problema del agua y saneamiento es más grave en el ámbito rural que el urbano, “mientras que el 5.2% de la población urbana es afectada por la falta de agua para el consumo humano, en la zona rural esta diferencia se eleva al 23.7%” (INEI, 2021). Esto a pesar de que las fuentes de agua se encuentran espacios rurales. El análisis del sistema de gestión del agua se da en el capítulo 2.

El movimiento social que puede generar el rechazo a la política de integración de la OC a las EPS, o la visión panorámica que nos da contextualizar la gestión del agua diferenciando su forma en el mundo urbano y el rural, nos hace reencontrarnos con el tema de la relación entre el Estado Peruano con el mundo rural y el mundo andino, y sobre el lugar que tienen en la sociedad peruana. Esta investigación permite explorar el desarrollo diferenciado de las políticas públicas entre los ámbitos urbano y rural que se manifiestan en la gestión del agua potable y saneamiento. Esto permite abordar el territorio de las “pequeñas ciudades” como un espacio intermedio entre ámbito rural y urbano. Así en el análisis de la Gestión Territorial se aborda el tema de los espacios geográficos en el Perú y se propone la categoría de “Conglomerado Poblacional”, como un “concepto paraguas” que permite hablar de todos los tipos de centro poblacionales, ya sean rurales o urbanos, o los espacios intermedios que son las pequeñas ciudades. El desarrollo del enfoque territorial dentro del estado peruano y la clarificación del concepto de “pequeña ciudad” se presenta en el Capítulo 3.

Esta investigación se da en el periodo de coyuntura entre la elección de Pedro Castillo en 2021 y la crisis política de diciembre de 2022 que generó movilizaciones nacionales hasta febrero del 2023. Frente a ambos momentos políticos y sociales se volvió a tomar atención en el análisis periodístico y desde ciencias sociales a un enfoque territorial del análisis, ligado a usar categorías como “voto rural”, o “manifestantes rurales”. Esta investigación no pretende abordar la complejidad de los fenómenos políticos en el mundo rural o de las pequeñas ciudades; pero si espera aportar a dimensionar con más claridad algunos aspectos de la cantidad de peruanos que se desenvuelven en ese ámbito, las necesidades y preocupaciones que pueden tener, la manera que tienen de organizarse y construir ciudadanía.

## Capítulo 1. La experiencia profesional

En este capítulo, se presenta un recuento de sucesos de importancia para el tema de la investigación que fueron parte de la experiencia profesional en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) durante el año 2021 y 2022. Se separan temporalmente tres etapas previas al intento de integración de la JASS Ñahuintuna a la EPS SEDAM Huancayo. Para lograr comprender cuáles fueron los momentos más importantes de la experiencia profesional, en el primer subtítulo de este capítulo se narra de manera detallada dicha experiencia, presentando a los actores claves, enumerando los eventos principales y sus respectivas fechas.

La situación que interesa a este trabajo es cuando el MVCS le planteó al distrito de Huayucachi que debía promover la integración de su JASS con la EPS, de lo contrario no podría participar en un proyecto mayor de saneamiento, que era la Plata de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de Huancayo. El proyecto fue diseñado para ampliar las redes de saneamiento a siete distritos conexos al área metropolitana de la ciudad de Huancayo. No obstante, la JASS y la municipalidad no facilitaron la integración y entonces el MVCS decidió retirar al distrito de Huayucachi del proyecto de la PTAR Huancayo.

## 1.1. Huayucachi: de centro rural a Pequeña Ciudad

El año 2021 se inició el trabajo como Gestor Social para el MVCS en todo lo que concernía al desarrollo del proyecto PTAR Huancayo. A la fecha de ingreso al proyecto, el MVCS ya había definido al distrito de Huayucachi como ubicación para la PTAR. Una primera etapa del trabajo duró aproximadamente 5 meses, durante la cual se recorrió el distrito de Huayucachi buscando la aceptación social de la población y de las autoridades comunales para la construcción de la PTAR.

Durante estos meses de trabajo, se recogió que la impresión de la comunidad de Huayucachi sobre los servicios que presta SEDAM Huancayo a la provincia no es positiva, debido a su calidad. En esta línea, también se observó desconfianza por parte de la población hacia el proyecto de la PTAR Huancayo. Se centra la atención de este subtítulo en tres etapas más importantes durante el proceso fallido de integración.

El valle del Mantaro, en la región Junín, aloja a la provincia de Huancayo, que tiene 28 distritos. En el sur de la provincia de Huancayo está el distrito de Huayucachi, que tiene una población de 10 mil habitantes. Huayucachi es un distrito próximo al área metropolitana de Huancayo. Según el INEI, Huayucachi es considerado un distrito urbano. Además, es un centro bastante conectado comercialmente con Huancayo mediante una carretera asfaltada, con tiendas y servicios de todo tipo. Esta es la misma carretera que conecta Huancayo con Ayacucho y Huancavelica, lo que convierte a Huayucachi en un centro de paso para los transportistas.

De acuerdo con la Base de Datos Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI<sup>1</sup>) del Ministerio de Cultura, Huayucachi es considerado un centro poblado indígena y originario del Perú (2022). Si bien Huayucachi ha crecido mucho con los años y se ha dinamizado comercialmente, en el pasado fue un distrito mayoritariamente rural y era gestionado por la comunidad campesina. La municipalidad de Huayucachi existe desde 1857, y a pesar de ser considerado urbano, aún mantiene formas organizativas comunales como la comunidad campesina y la JASS.

---

<sup>1</sup> Recuperado el 30 de marzo de 2022 en el enlace: <https://bdpi.cultura.gob.pe/buscador-de-localidades-de-pueblos-indigenas>

Huayucachi fue creado como distrito hace más de 150 años, su población ha ido creciendo. Es necesario entender además que Huancayo, como ciudad, se ha ido expandiendo en las últimas 5 décadas. En 1970, la ciudad de Huancayo abarcaba 3 distritos: El Tambo, Huancayo y Chilca. Para el inicio del siglo XXI, Huancayo ya abarcaba como un continuo urbano con tres distritos más: Pilcomayo, San Agustín de Cajas y Huancán. Huayucachi es el distrito contiguo a Huancan, conectado por una carretera.

A pesar de la proximidad, Huayucachi no es parte del continuo urbano de Huancayo. Existen zonas agrícolas entre estos dos distritos que se han reducido al ser reemplazadas por viviendas urbanas, pero en general sigue existiendo una separación importante entre los centros de ambos conglomerados poblacionales. La distancia entre las plazas de Huancayo y Huayucachi, es alrededor de 4 km y, fuera de la carretera principal que se encuentra rodeada de viviendas, la mayor parte del espacio que separa ambos distritos es aún área agrícola.

Para entender la dinámica de las fuentes de agua en Huancayo hay que empezar por saber que, de los 24 distritos de la provincia de Huancayo, 16 están dentro del valle del Mantaro y el resto se encuentra en otras cuencas altoandinas. Ninguno de estos distritos del valle del Manto capta agua del río Mantaro, pues todos se abastecen de agua mediante captaciones en las partes altoandinas de la provincia y de fuentes subterráneas.

Para el caso de la ciudad de Huancayo, una fuente principal de agua son las aguas captadas alrededor del Nevado Huaytapallana que fluyen hacia Huancayo por el río Shullcas. Para el caso de los 16 distritos del Valle, todos vierten sus aguas residuales al río Mantaro. Aunque hay algunos proyectos de plantas de tratamiento, actualmente nadie hace un tratamiento adecuado de sus aguas residuales. La mayoría de estos distritos tienen pozas de oxidación, pero no se les hace mantenimiento lo que genera que esta infraestructura sea inoperante y el vertimiento de las aguas residuales de Huancayo y sus distritos sea un problema ambiental grande.

En la Región Junín operan 05 EPS, y aproximadamente 4 mil organizaciones para la Gestión Comunal del Agua. En la Provincia de Huancayo existe la EPS SEDAM Huancayo, que atiende a toda el área metropolitana de Huancayo, que aproximadamente da servicio de saneamiento a más de 3,500 personas.

Huayucachi gestiona su dotación de agua potable mediante la JASS Ñahuintuna que dispone de un manantial de agua natural ubicado dentro del propio distrito. El agua de este manantial bombea a los diferentes barrios. A partir de la toma de estas fuentes de agua, Huayucachi distribuye agua potable a toda la población mediante su propia red de tuberías. El distrito tiene su propia red de desagüe que confluye en una poza de oxidación que percola hacia el río Mantaro. La poza de oxidación fue creada el 2016 con fondos de la Municipalidad otorgados por el MVCS. En la actualidad, se encuentra abandonada y sin mantenimiento.



## 1.2. El intento de integración de la JASS Ñahuintuna

Dentro de las labores como Gestor Social para el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) se asumieron diversas labores. Una de las tareas principales del trabajo del sector social, se enfocó en buscar un terreno para la ejecución de la PTAR y el consentimiento social de los vecinos de la zona aledaña del distrito de Huayucachi. El trabajo fue realizado de manera coordinada con autoridades locales, provinciales y nacionales, además de los ciudadanos del distrito.

El Proyecto de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales contemplaba incluir la mayor cantidad de distritos para así aumentar la cantidad de usuarios conectados a la red de alcantarillado. El proyecto se planea ejecutar a través de una Asociación Público-Privada (APP) con el MVCS y, para el cierre de esta investigación, se encuentra en fase de estructuración. Teniendo en cuenta ese contexto, se da cuenta de tres etapas previas antes de la situación que se analiza en esta investigación en la cual se dio el intento fallido de integración de la JASS Ñahuintuna.

La primera etapa de la experiencia profesional fue la búsqueda del terreno para la PTAR Huancayo en Huayucachi. En un inicio, el terreno que se tenía proyectado para la PTAR Huancayo estaba en Huayucachi y se ubicaba en terrenos de la comunidad campesina de Huayucachi. Por eso, además de tener que convencer a los poseionarios de los terrenos para que vendan el terreno, se tenía que conseguir que la comunidad aprobará formalmente el desmembramiento de los terrenos de la comunidad para entregar el espacio proyectado para la PTAR. Esta decisión se toma en una Asamblea Comunal que requiere de un quórum mínimo y la aprobación de la mayoría de los comuneros. Dado que los terrenos de la comunidad están inscritos como predios rurales al nombre de la comunidad de Huayucachi, era necesario que se separe y privatice el terreno proyectado para que los poseionarios pasaran a ser propietarios y así luego los pudieran vender al MVCS. Si bien al inicio se planteaba que el terreno de la PTAR Huancayo estuviera en Huayucachi, se obtuvo un espacio en otro distrito y se optó por empezar las negociaciones en el distrito de Huancán, donde ya todos terrenos eran de propiedad privada.

La segunda etapa de la experiencia profesional, luego de que se definiera a Huancán como distrito donde se ubicaría la PTAR, significó un nuevo momento con nuevas tareas. Entre estas, se tenía conseguir 07 terrenos para la construcción de Estaciones de Bombeo de Aguas Residuales (EBAR) para llevar el agua residual desde varios distritos, entre ellos Huayucachi, hasta la PTAR en Huancán. Desde el inicio, el proyecto PTAR Huancayo implicaba que, además de la planta de tratamiento, se tenía que construir a lo largo de los ocho distritos pequeñas estaciones de bombeo para llevar las aguas residuales a la planta de tratamiento.

Es importante resaltar que el trabajo de campo realizado para la búsqueda del terreno en Huayucachi permitió que se dieran conversaciones con las autoridades comunales del distrito y pobladores, donde se crearon vínculos valiosos. La relación que se construyó facilitó el inicio del diálogo para la promoción de la integración de la JASS del distrito a la EPS.

Aunque se desestimó ubicar el terreno para la PTAR Huancayo en Huayucachi, de todas maneras, iba a ser necesario construir una EBAR en dicho distrito que recolectara las aguas residuales del distrito. Durante la búsqueda del terreno para la EBAR, se exigió en algún momento desde el MVCS, que la JASS Ñahuintuna se integre a la EPS SEDAM Huancayo. De lo contrario, se consideraría que la JASS Ñahuintuna estaría en una situación de informalidad que le impediría firmar contratos con el MVCS para que sea parte del proyecto PTAR Huancayo.

La tercera y última etapa de la experiencia profesional se dio gestionando el proceso para integrar la JASS Ñahuintuna a la red de SEDAM Huancayo. Una vez que el MCVS asume que es necesaria la integración de la JASS Ñahuintuna con la EPS SEDAM Huancayo, se encomendó la tarea de promover la articulación entre las autoridades locales de Huayucachi y las entidades reguladoras encargadas de informar y gestionar el proceso de integración. Se tuvo reuniones con las autoridades locales de Huayucachi involucradas en el proceso de integración con la JASS Ñahuintuna y la Municipalidad Distrital. Además, se abrió el diálogo con las entidades reguladoras que participaban, el OTASS y la SUNASS. También se mantenía informada a la Municipalidad Provincial de Huancayo. Durante esta serie de reuniones con todas las autoridades, se priorizó sobre todo dialogar con la JASS Ñahuintuna.

En el contexto de las reuniones con los dirigentes de la JASS Ñahuintuna para promover la Integración, se visibilizaron articulaciones ciudadanas que mantienen una posición crítica al DL 1280 publicado el 2016, manifestando su rechazo a la integración. Hay otros distritos en el valle Mantaro donde se tiene una posición crítica a la integración de las OC a la EPS y también a la forma cómo funciona SEDAM Huancayo. Los presidentes de las JASS en la provincia de Huancayo se han ido articulando progresivamente y afianzando un discurso crítico frente a toda la reforma del agua y al marco legal que la sostiene dentro del DL 1280 y su Reglamento. Entre diciembre de 2021 y febrero de 2022 los presidentes de las JASS de la provincia de Huancayo mantuvieron reuniones para articular un frente de defensa del agua. Ese movimiento ciudadano que se trató de crear estaba enfocado en criticar el DL 1280, y aunque aún estaba en formación, generó una expectativa importante. Ellos criticaban el intento de integrar las JASS a las EPS, y defendían la idea de que las OC tenían suficiente capacidad para seguir ofreciendo un servicio de calidad. El presidente de la JASS Ñahuintuna participó de ese proceso.

Luego de un par de meses de coordinar con las autoridades, se convocó a una reunión final de encuentro entre todos los actores. Esta reunión se programó en el distrito de Huayucachi para el jueves 24 febrero de 2022 a las 9:00 de la mañana. A esa reunión asistieron los representantes de la JASS, la municipalidad distrital de Huayucachi, la municipalidad provincial de Huancayo, de la SUNASS, el OTASS y, además, el representante de SEDAM Huancayo. Los funcionarios del MVCS fueron los que convocaron a los representantes de las reguladoras y de la EPS SEDAM Huancayo. Por otra parte, el gestor social se encargó de convocar a las autoridades locales.

La reunión no salió bien. Los representantes de la JASS y de la municipalidad de Huayucachi presentaron sus dudas sobre la necesidad del proceso de integración y además su preocupación por la calidad del servicio que estaba brindando SEDAM Huancayo. La preocupación se debía a que, luego de la integración, la gestión del servicio del agua estaría en manos de SEDAM Huancayo. Las respuestas no fueron satisfactorias para los líderes locales y los funcionarios de la SUNASS y el OTASS se enfocaron en justificar la necesidad de la integración dado que la Ley lo demandaba.

La tensión de la reunión aumentó cuando el representante de SEDAM Huancayo tomó de mala manera las preocupaciones de las autoridades locales sobre el servicio que brinda SEDAM y reaccionó defendiendo el servicio de la EPS minimizando los problemas que hay en la gestión del agua en la provincia de Huancayo. La respuesta del representante de SEDAM Huancayo a su vez, enarboló a los dirigentes locales de Huayucachi. Ellos dieron a entender que SEDAM Huancayo estaba negando los problemas que la misma población de Huancayo manifiesta constantemente.

La reunión fue evaluada por los funcionarios del MVCS y las entidades reguladoras como un fracaso. De parte de los dirigentes de la JASS, se reafirmaron sus dudas frente al proceso de integración. La actitud que tomó SEDAM Huancayo respecto de las preocupaciones que manifestaron los dirigentes de Huayucachi sobre sus servicios solo reafirmó sus críticas frente al servicio que presta la empresa.

Como resultado de lo que se entendió como una mala reunión, las autoridades del MVCS le plantearon a la Municipalidad Distrital de Huayucachi mediante Oficio que ellos tenían la responsabilidad de promover la integración de las JASS dentro de su ámbito con la EPS de la provincia. Se determinó el plazo de un mes para que la Municipalidad Distrital muestre avances en este proceso. Transcurrido el tiempo, se venció el plazo sin que la Municipalidad Distrital responda de manera formal por los avances de la integración al Ministerio. Luego de esto, el MVCS tomó la decisión, como anticipó el Oficio, de retirar al distrito de Huayucachi del proyecto PTAR Huancayo. Finalmente, el MVCS realizó un proceso de consulta a la Municipalidad de Huayucachi con la intención de evaluar nuevamente si aceptaba la integración o no. La Municipalidad no llegó a dar una respuesta a la consulta y el Ministerio optó por retirar definitivamente a Huayucachi del proyecto PTAR Huancayo.

De acuerdo con el reglamento del DL 1280 una OC que supera los 2,000 usuarios debe de integrarse a una EPS. No obstante, queda un debate abierto en la implementación de las políticas públicas sobre las alternativas que tiene una OC que no quiera integrarse a la EPS. Como una alternativa, el mismo decreto menciona que una OC puede convertirse en una Unidad de Gestión Municipal (UGM). Sin embargo, en la experiencia profesional que se tuvo, esa posibilidad no fue promovida ni comunicada por

la SUNASS o la OTASS. Estas instituciones fueron quienes intentaron promover que se dé la integración directamente de la Organización Comunal a la EPS.

El argumento del MVCS para justificar el retiro era que la JASS Ñahuintuna estaba en un estado de “informalidad” al haber superado 2,000 usuarios, que es la cantidad máxima de usuarios que la Ley permite para las organizaciones comunales. Además, no se presentó como una posibilidad real la creación de una UGM lo que hubiera mantenido la gestión en el nivel distrital. Es decir, solo se presentó la integración a la EPS como alternativa para la comunidad. El MVCS dejó en evidencia que dado el crecimiento poblacional de Huayucachi la JASS Ñahuintuna se encontraba fuera de la Ley. Este estado de “informalidad” de la JASS Ñahuintuna le impide firmar los contratos vinculados al tema de saneamiento lo que frena cualquier proyecto de infraestructura necesario para asegurar la calidad del servicio.



## Capítulo 2. Sistema de gestión del agua

En este capítulo se brinda una mirada del sistema de gestión de agua potable y describe cómo se estructura. Históricamente, la presencia y la fortaleza del Estado peruano se desarrolla paralelamente a su capacidad para promover la gestión del agua. En esta línea, en el mundo andino el aprovechamiento y la distribución del agua han sido fundamentales para el desarrollo de la civilización y sus pueblos. En esta sección se revisa brevemente los tipos de uso que tiene el agua para el provecho humano y cómo ha sido el proceso del Estado peruano en la generación de legislación durante todo el siglo XX y lo que va del siglo XXI para la gestión del agua potable.

Durante el siglo XX, el Estado peruano no reguló directamente la gestión del agua en el mundo rural, esta quedaba a potestad de las organizaciones propias del mundo rural. Recién en la década del 2010, se empieza a crear un marco normativo donde el Estado pautea, interviene y fiscaliza la gestión del agua en zonas rurales y pequeñas ciudades.

La reforma del sistema del agua del 2016 aún está en marcha y se está implementando. Durante el 2020 la implementación de esta reforma tuvo un freno significativo debido a la pandemia del covid-19, lo cual a su vez también contuvo los conflictos sociales que se estaban generando a raíz de la reforma. En concreto, muchas OC rechazaban la integración de la gestión del agua a manos de las EPS.

Finalmente, esta sección del texto describe el sistema de gestión del agua presentando los distintos formatos que hay para la gestión comunal. Además, se da cuenta de una serie de textos realizados en los últimos seis años por jóvenes investigadores que le han prestado atención al tema de gestión del agua en el mundo rural o pequeñas ciudades.

## 2.1. El desarrollo del Sistema de Gestión del Agua en el Perú

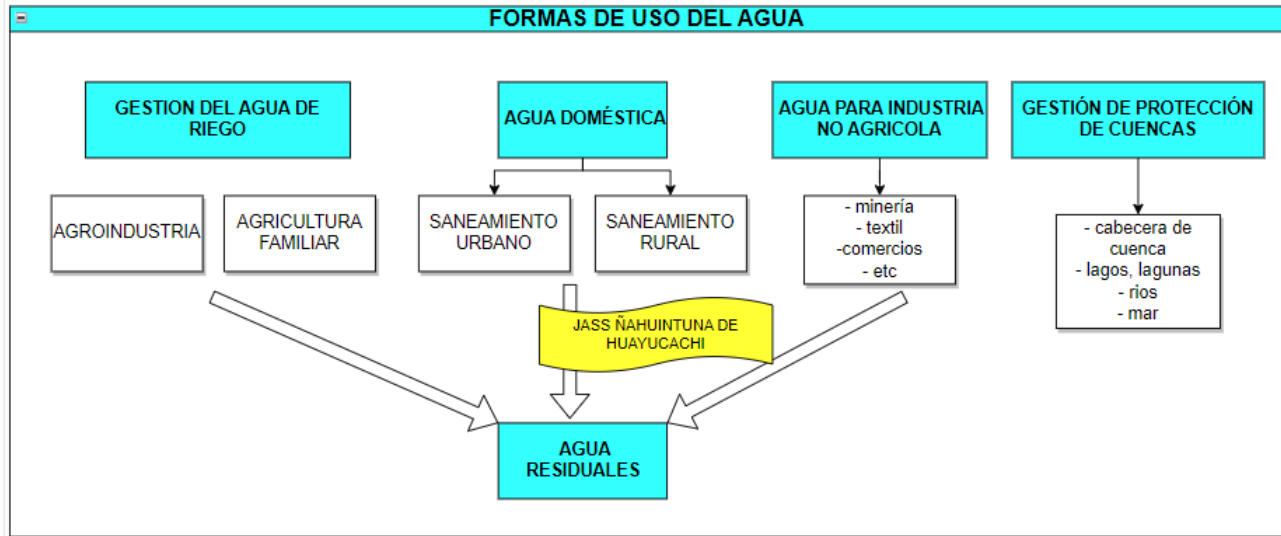
El uso del agua en el Perú se puede dividir en cinco grupos principales. Primero, el agua para riego, que es toda el agua utilizada para actividades agropecuarias. En segundo lugar, el agua destinada para uso doméstico que requiere un mínimo grado de potabilidad para cumplir con los estándares de calidad aptos para el consumo humano. A esta agua doméstica, también se le llama agua para el consumo humano o agua potable. El tercer grupo, el agua para las industrias no agrícolas, para actividades productivas como la minería, la industria textil, el comercio, entre otros. Un cuarto grupo se encuentra relacionado al agua preservada en sus fuentes naturales, dentro de las cuencas hidrográficas. Aquí se hallan las reservas de agua en un volumen necesario para las actividades que necesita la sociedad. Estos recursos hídricos son las cabeceras de cuencas, los lagos, lagunas, ríos, entre otros. El quinto grupo son las aguas residuales de las actividades antrópicas de cualquier tipo que incluyan el uso del agua dentro de sus procesos. Este tipo de agua requiere de tratamiento para no afectar las fuentes de agua principales, no obstante, esta no es la realidad en muchas localidades del país.

El gráfico 1 presenta cinco tipos principales para el uso del agua y sus recursos relacionados en el Perú. Además, trata de graficar que el uso antrópico del agua genera agua residual que a su vez tiene un tipo de gestión particular. Luego de tratar el agua de la fuente dentro de su localidad, a través de un proceso de cloración, esta agua se considera potabilizada, y apta para su consumo. Además, existe la necesidad de una red para distribuir el agua a la población. Todo este trabajo es gestionado por la misma JASS.

Esta investigación se enfoca en entender el sistema de gestión del agua potable en el distrito de Huayucachi, pero no pierde de vista que la misma JASS Ñahuituna hace tareas de protección de sus fuentes de agua.

**Gráfico 1**

*Formas de uso del agua*

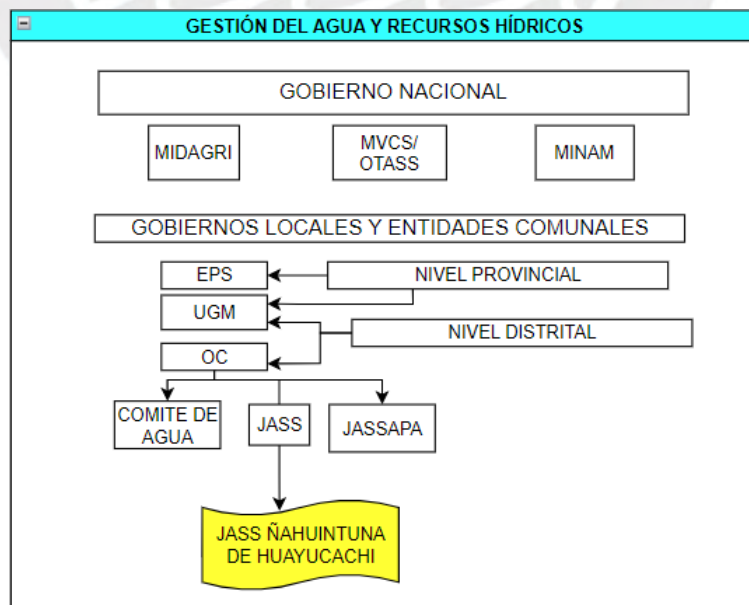


Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 2 muestra tres niveles principales para la gestión del agua potable y cómo el Estado se organiza en sus diferentes niveles desde que se implementó la reforma del agua y saneamiento del 2016. Cabe destacar que la normativa vigente contempla que son organizaciones privadas comunales para la gestión del agua potable a nivel distrital.

**Gráfico 2**

*Niveles de gestión del agua potable*



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 3 se presenta un organigrama de las instituciones del Estado vinculadas a la promulgación de leyes, gestión y fiscalización del sistema de agua doméstica. Se resaltan en el gráfico las tres entidades que se vinculan de manera más directa con la gestión del servicio de agua potable en el ámbito rural y de pequeñas ciudades. La primera institución reguladora, se encuentra relacionada directamente con la función de regulación a servicios de saneamiento en todo el ámbito nacional, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). Por otro lado, el segundo organismo a resaltar es la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la cual tiene autoridad técnico-normativa sobre los recursos hídricos del país y se encarga de brindar los derechos de agua para todo tipo de uso.

La ANA cuenta con organismos descentralizados que son las Autoridades Administrativas de Agua (AAA) que están a cargo de un grupo de Autoridades Locales de Agua (ALA). Además, la tercera institución a resaltar es el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS), es fundamental para este trabajo de investigación y se encarga de la ejecución y planeamiento de la integración de prestadores de servicio a las EPSs. Entre los prestadores que se busca integrar se encuentra la JASS Ñahuintuna, una forma comunal de gestión que opera dentro de un conglomerado poblacional con más de 2,000 habitantes.

El gráfico 4 resalta tres ejes principales en los que la JASS Ñahuintuna se relaciona con el Estado en su funcionamiento cotidiano. El primero, es el proceso para adquirir o renovar cualquier tipo de licencia, incluidos los derechos de uso. Por otro lado, en los procedimientos de fiscalización del servicio está de intermediario la PCM a través de la SUNASS. Finalmente, el último eje se refiere al vertimiento de aguas residuales donde el MINAM a través de su organismo de fiscalización especializado (OEFA) se encarga de las funciones de monitoreo y sanción.

**Gráfico 3**

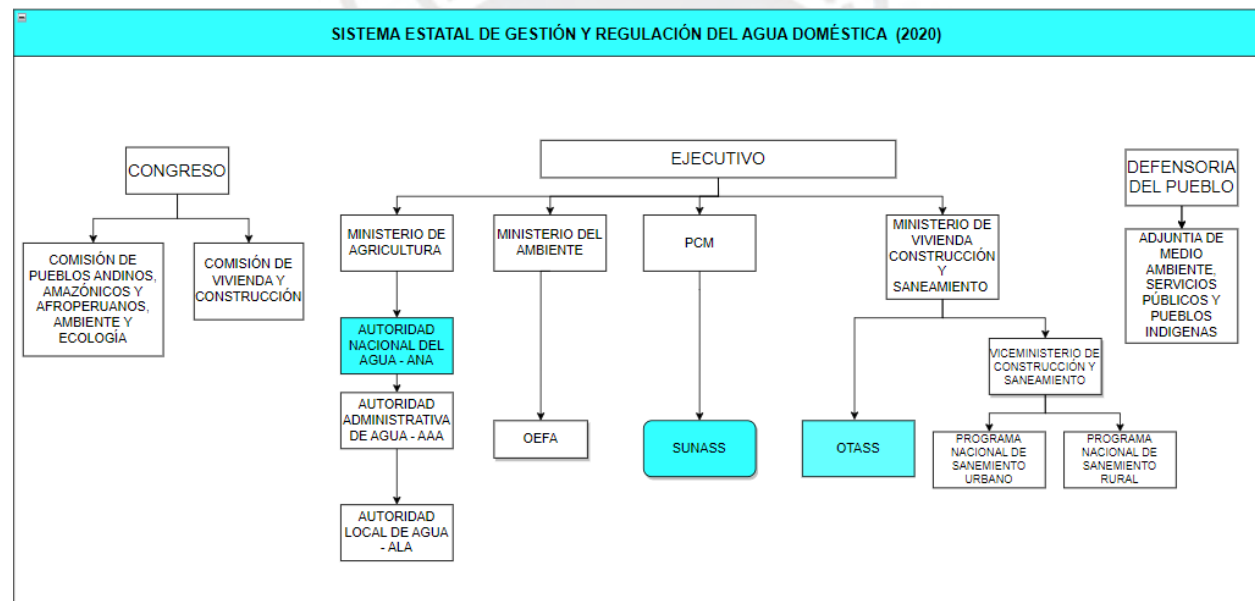
*Sistema estatal de gestión del agua potable*



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 4**

*Licencia de uso, regulación, y fiscalización para aguas domésticas*



Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 1 muestra el resumen de la información obtenida acerca de la cantidad de prestadores que existen a nivel nacional para el agua y saneamiento. Permite a su vez dimensionar la diversidad de tipos de gestión del agua que hay a nivel nacional. Los datos han sido recogidos de la página web de la SUNASS, y dan cuenta de tres tipos principales de espacios: el ámbito urbano provincial o metropolitano, donde funcionan las EPS; las pequeñas ciudades donde prestan servicios la EPS, la UGM o las OC; y el ámbito rural donde operan las OC.

La tabla 1 muestra la información que se obtuvo de la SUNASS, y da a conocer un sistema de gestión del agua que se ha centralizado en las EPSs llegando a tener 50 prestadores de este tipo en el ámbito urbano y a escala provincial. A nivel nacional están presentes en las 24 regiones del país. En el espacio de las pequeñas ciudades existen 319 prestadores de servicio. Las pequeñas ciudades según la SUNASS son un conglomerado poblacional donde viven entre 2,000 y 15,000 personas. Huayucachi es una ciudad pequeña que se sigue gestionando mediante una OC y no es un caso aislado. Hay 74 organizaciones comunales (JASS, JASAPA, JAPs, etc.) que operan en pequeñas ciudades. Además, hay otras 245 prestadoras de servicios que brindan el servicio de saneamiento en zonas de pequeñas ciudades.

**Tabla 1**

*Cantidad de instituciones que dan el servicio de agua potable*

Servicio de Agua y Saneamiento	Último dato referencial (2017)
<b>EPS</b>	50
<b>Pequeñas Ciudades</b>	319
UGM	212
Operadores Especializados	9
Organizaciones Comunales	74
Otro tipo	15
<b>Ámbito Rural</b>	24658
UGM	127
<b>Organización de Gestión Comunal</b>	24531

Fuente: Elaboración propia utilizando la información recogida de la plataforma de la SUNASS (2022).

Según la SUNASS, el 24% de los prestadores de servicio en pequeñas ciudades son Organizaciones Comunales: para el año 2021, se registran 74 OC del total de 319 pequeñas ciudades identificadas. En los casos de pequeñas ciudades, la mayoría, el 68%, opera una Unidad de Gestión Municipal (UGM), según el municipio que corresponda. Según el DL 1280 las UGM cuentan con un periodo de tiempo limitado de existencia para operar antes de integrarse a una Empresa Prestadora.

## 2.2. Los antecedentes para crear una institucionalidad del sistema de gestión de agua potable en el Perú

El gráfico 5 es una línea del tiempo que empieza en 1902 y termina en 2020. Da cuenta de los principales procesos de creación de instituciones y marcos legales para la gestión del Agua de Consumo Humano. Está dividida en tres niveles: el desarrollo del marco legal, el escenario nacional y las influencias internacionales.

Como se puede apreciar en la Línea del tiempo, el primer código de Aguas que hay en el Perú es de 1902, que se dió en el contexto de la llamada "República Aristocrática". Bajo la presidencia de Eduardo López de Romaña, el primer presidente Ingeniero Civil del Perú. El trasfondo de esta ley tenía la intención de modernizar las actividades industriales y daba facilidades a las empresas privadas para tomar control sobre las fuentes y usarlas para sus actividades.

Luego, en el contexto del gobierno de Juan Velasco Alvarado, en 1969, se publicó la Ley de Aguas que pone énfasis en que el agua es una propiedad del Estado y su dominio es inalienable e intransferible. Después, con el retorno a la democracia y la entrada de vigencia de la constitución de 1979, se establece la creación del Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA) cuya finalidad era administrar el sistema de gestión del agua (Decreto Legislativo N°150, 1980). Esta entidad era única y controlaba todo el sistema de abastecimiento de agua potable. Más adelante, en el contexto del gobierno de Alberto Fujimori luego del golpe de Estado del 1992, se promueve un proceso de reformas que empieza con la creación de la SUNASS en diciembre del mismo año, esta entidad se concentraba en fiscalizar la prestación del servicio del agua potable en el ámbito urbano.

Posteriormente, se le pone fin a la SENASA descentralizando sus funciones en el marco de la promoción de las EPS mediante la publicación de la Ley N° 26338 - Ley General de Servicios de Saneamiento en 1994. Esta Ley en su artículo 6° establece que las municipalidades provinciales son responsables de la prestación del servicio de saneamiento y les corresponde otorgar el derecho de explotación a las entidades prestadoras del servicio. Además, en su artículo 6A establece que, para el ámbito rural, las responsables son las municipalidades distritales a través de organizaciones

comunales u otras modalidades de gestión alternativa. Cabe resaltar que esta Ley no habla de “pequeñas ciudades” o “ciudades pequeñas”.

### Gráfico 5

Línea de tiempo: Evolución del Sistema de Gestión del Agua potable en el Perú

LINEA DE TIEMPO DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO							
AÑO	1910s-	1960s y 1970s	1980s	1990s		2000s	
1	<b>- LÍNEA 1 - HITOS LEGALES Y EN INSTITUCIONES</b>	(1902) Código de Aguas.	(1969) Ley de Aguas.	(15 de diciembre 1980) Creación de SENAPA	(19 de Diciembre 1992) Creación de la SUNASS - Ley 25965.	(1994) Final del SENAPA – inicio JASS y <b>creación de las EPS.</b> Ley 263380 - Ley General de Servicios de Saneamiento.	(2005) Setencia del TC sobre el agua potable como Derecho fundamental.
AÑO	1910s-	1960s y 1970s	1980s	1990s		2000s	
2	<b>- LÍNEA 2 - HITOS EN POLÍTICA NACIONAL</b>	(08 DE SETIEMBRE 1899) Asume la presidencia Eduardo López de Romaña, primer presidente Ingeniero Civil del Perú. Primer presidente de la "Republica Aristocrática".	(3 de octubre 1968)  Gobierno Militar, Juan Velasco Alvarado	(28 JULIO 1980) Entra en vigencia la constitución de 1979. Retorno a gobiernos democráticos	(Julio 1990) Inicio de gobierno de A. Fujimori  (Abril 1992) Autogolpe de Fujimori	(2000) Caída del gobierno de A. Fujimori	(2022) Acuerdo Nacional (Se convoca el 23 de Agosto del 2001, se firma el 22 de Julio del 2002).
AÑO	1910s-	1960s y 1970s	1990s		2000s		
3	<b>LÍNEA 3 - HITOS EN POLÍTICA INTERNACIONAL</b>	(1977) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua	(1992) CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE EL AGUA Y EL MEDIO AMBIENTE				

2000s		2010						
1	(2008) CREACIÓN ANA	(2009) LEY DE RECURSOS HÍDRICOS	(2010) REGLAMENTO DE LRH	DS N°031- 2010-SA. Reglamento de Calidad del Agua para consumo humano (Minsa).	(Junio 2013) LEY DE MODERNIZACIÓN DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO 30045 - <b>SE CREA EL OTASS</b>	(OCTUBRE 2016) FACULTADES OTORGADAS EN AGUA Y SANEAMIENTO (Diciembre 2016) Promulgación DL 1280- REFORMA DEL SISTEMA DE AGUA	(Junio 2017) REFORMA CONSTITUCIONAL, se promulga reforma que reconoce derecho al agua como derecho humano	(Diciembre 2019) se aprueba ROF OTASS
2	(Abril 2006) Firma del Acuerdo de promoción comercial con USA (TLC).  Promueve la creación de un sistema de gestión del agua.	(14 de agosto de 2012) El Acuerdo Nacional, con la presentación de la política 33 “Política de Estado sobre Recursos Hídricos”, ratifica al agua como Patrimonio de la Nación y derecho fundamental de la persona, y fortalece la inclusión social y la democracia.			CAMPAÑA PRESIDENCIAL 2016 Temas presente en debates: agua y saneamiento	(Julio 2016) INICIA GOBIERNO DE PPK, y (Octubre) EL CONGRESO LE OTROGA FACULTADE LEGISLATIVAS		(23 de Marzo 2018) Martin Vizcarra asume la presidencia del Perú
3		(2010) DECLARACIÓN DERECHO HUMANO AGUA POTABLE		(2015) ODS OBJETIVO 6: AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO				

Fuente: Elaboración propia.

En el plano del reconocimiento del acceso al agua potable como derecho, el Tribunal Constitucional Peruano (TC) sentó precedente en el 2005, definiendo que el acceso al agua se promueva como un derecho fundamental. Mientras tanto, la institucionalidad del agua a nivel nacional continuó su desarrollo. En el 2008 se crea la ANA con autoridad sobre los recursos hídricos del país. Esto se hizo con el fin de reglamentar y fiscalizar la gestión de cuencas hidrográficas.

Luego, en el año 2009 se promulgó la Ley de Recursos Hídricos para promover la gestión participativa y sostenible del agua y saneamiento en todo el país a través de planes de gestión descentralizados. No obstante, hasta ese momento no existía una entidad que fiscalizara la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado en el ámbito rural.

El año 2010 en el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó reconocer el acceso al agua potable y saneamiento como un derecho humano. El 28 de julio de ese año, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que el agua potable limpia y el saneamiento, son esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

Posteriormente en Perú, se promulgó la Ley de Recursos Hídricos en el 2009 y su reglamento en el 2010. Luego, en el 2013, dentro del MVCS se crea la OTASS con un enfoque de modernización de los servicios públicos de saneamiento. Este mismo enfoque se sigue desarrollando y articulando hasta que se impulsó el Decreto Legislativo 1280 en el 2016.

### 2.3. La Reforma de la Gestión del Agua de 2016 y su lógica

En el poder legislativo, desde octubre del 2016 se empezaron a presentar Proyectos de Ley para promover el reconocimiento del derecho al agua y saneamiento como Derecho Humano. No obstante, recién en el 2017 el Congreso de la República del Perú aprueba la Reforma Constitucional para considerar el derecho al acceso al agua como derecho humano (Ley N°30588, promulgación 22 de junio de 2017). Mientras el debate sobre el reconocimiento del acceso al agua como derecho humano avanzaba en Perú, al mismo tiempo se consolidaba una propuesta de reformas del sistema de gestión del agua.

Durante la misma época, en medio de la campaña electoral para la presidencia del 2016, un tema de debate fue la mejora del servicio de agua y saneamiento en el Perú. El gobierno electo de Pedro Pablo Kuczynski asume la presidencia con la intención de solicitar la delegación de facultades en temas de importancia nacional entre ellos, el agua y saneamiento. Para el 09 de octubre del 2016 se publica en El Peruano la Ley N°30506 que otorgó las facultades en dichas materias por 90 días. Se solicitó facultades para legislar en materia de agua y saneamiento a fin de:

- a) Establecer medidas que permitan fortalecer las funciones y actividades del organismo regulador y de las entidades involucradas con la prestación de los servicios de saneamiento. A efectos de fortalecer las entidades prestadoras de servicios de saneamiento, los propietarios de las empresas deben ser integrados progresivamente a su directorio (...).
- b) Modernizar y fortalecer la gestión de las entidades prestadoras de servicios de agua y saneamiento, la infraestructura y los servicios de saneamiento, (...).
- c) Promover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas en agua y saneamiento y público-privadas en tratamiento de agua, garantizando la continuidad de las empresas públicas que prestan estos servicios e incluyendo mecanismos con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector y simplificar la ejecución de proyectos en saneamiento, así como agilizar el procedimiento de expropiación de terrenos para la ejecución de proyectos de saneamiento(...).

El jueves 29 de diciembre de 2016 se promulgó el Decreto Legislativo 1280 y posteriormente en el 2017 su Reglamento (DS 019-2017- VIVIENDA), con la intención de democratizar el acceso a los servicios de agua y alcantarillado para todos sus habitantes, y promover la modernización de la gestión del agua en todo el ámbito nacional.

El DL 1280, aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento y señala como su objetivo principal “fortalecer la gestión de los prestadores de servicios permitiendo así lograr el incremento de la cobertura, el aseguramiento de la calidad y la prestación eficiente y sostenible de los mismos”. Además, señala que esta labor se efectuará “promoviendo el desarrollo, la protección ambiental y la inclusión social”. Como producto de esta reforma se fortaleció el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) con la finalidad de promover y ejecutar la política de modernización a nivel descentralizado en coordinación con los ministerios competentes y los gobiernos regionales y locales. El 24 de julio de 2016, se aprueba el Reglamento de la Ley 30045, una Ley que se aprobó el 2013.

Luego de la reforma del marco legal del agua de 2016, se inician los procesos para la modernización de la gestión del agua y saneamiento. Las motivaciones del DL N°1280 se encuentran en su Artículo I dónde se detalla el objeto y finalidad de la Ley, que dice:

“Artículo I.- Objeto y Finalidad de la Ley: La presente Ley tiene por objeto y finalidad: 1. Establecer las normas que rigen la prestación de los servicios de saneamiento a nivel nacional, en los ámbitos urbano y rural, con la finalidad de lograr el acceso universal, el aseguramiento de la calidad y la prestación eficiente y sostenible de los mismos, promoviendo la protección ambiental y la inclusión social, en beneficio de la población. 2. Establecer medidas orientadas a la gestión eficiente de los prestadores de los servicios de saneamiento, con la finalidad de beneficiar a la población, con énfasis en su constitución, funcionamiento, desempeño, regulación y control, que sean autorizadas acordes con lo establecido en la presente Ley. 3. Establecer los roles y funciones de las entidades de la administración pública con competencias reconocidas por el ordenamiento legal en materia de prestación de los servicios de saneamiento.”

Estos cambios parten de una lógica que promueve el uso eficiente del agua potable construyendo mayor infraestructura y tecnología que permita integrar espacios más amplios a las redes de saneamiento y gestión, que en teoría mejorarían el servicio prestado. Otro enfoque clave es el fortalecimiento de las Entidades Prestadoras de Servicio (EPS).

El reglamento del Decreto Legislativo 1280 define el proceso de la “integración de prestadores” como un “proceso progresivo de unificación de prestadores a nivel provincial, interprovincial, regional y macrorregional, en función a la Escala Eficiente. (...) La integración de operaciones y procesos entre empresas prestadoras de servicios de saneamiento tiene la finalidad de aprovechar economías de escala” (DS N°019-2017,

art.21.1). Siguiendo esta reforma, el Estado peruano promueve la integración de las JASS (y otras formas de Gestión Comunal del Agua) a las EPS más cercana, esto transfiere la responsabilidad del manejo del agua y saneamiento del nivel comunal en el ámbito rural, al nivel provincial en el ámbito urbano.



## 2.4. El sub-sistema de Gestión Comunal del Agua

Las personas encargadas de la gestión comunal muchas veces rechazan la voluntad del Estado de integrar las formas comunales del manejo del agua, que pasan de la gestión local a la EPS. Eso se debe a que se afectarían directamente las funciones y capacidades que hubieran adquirido la OC, además de sus dinámicas de gestión independiente. La reforma del agua y saneamiento del 2016 visibilizó nuevamente una tensión que existe entre el campo y la ciudad.

El gráfico 6 anota los distintos tipos de organizaciones para la gestión del agua en el ámbito rural y además se resalta la tarea principal que realiza cada institución estatal vinculada a estas organizaciones.

Dentro los diversos formatos de Organización Comunal que existen en el Perú, se resaltan los siguientes: las Juntas administradoras de servicios de saneamiento (JASS), las Junta Administradora de Servicio de Saneamiento de Agua de Agua (JASSAPA), las Juntas Administradoras de Agua Potable (JAPS), los Comités de agua y las Juntas de Usuarios de Agua potables. Cabe resaltar que no se encontró ningún documento dentro de la SUNASS u otra entidad reguladora del agua que diera cuenta de un mapeo de los tipos de Organización Comunal que existen en el Perú. En esa línea, tampoco hay una norma fuera del DL 1280 y sus textos conexos que detalle el funcionamiento o la constitución de estas organizaciones comunales.

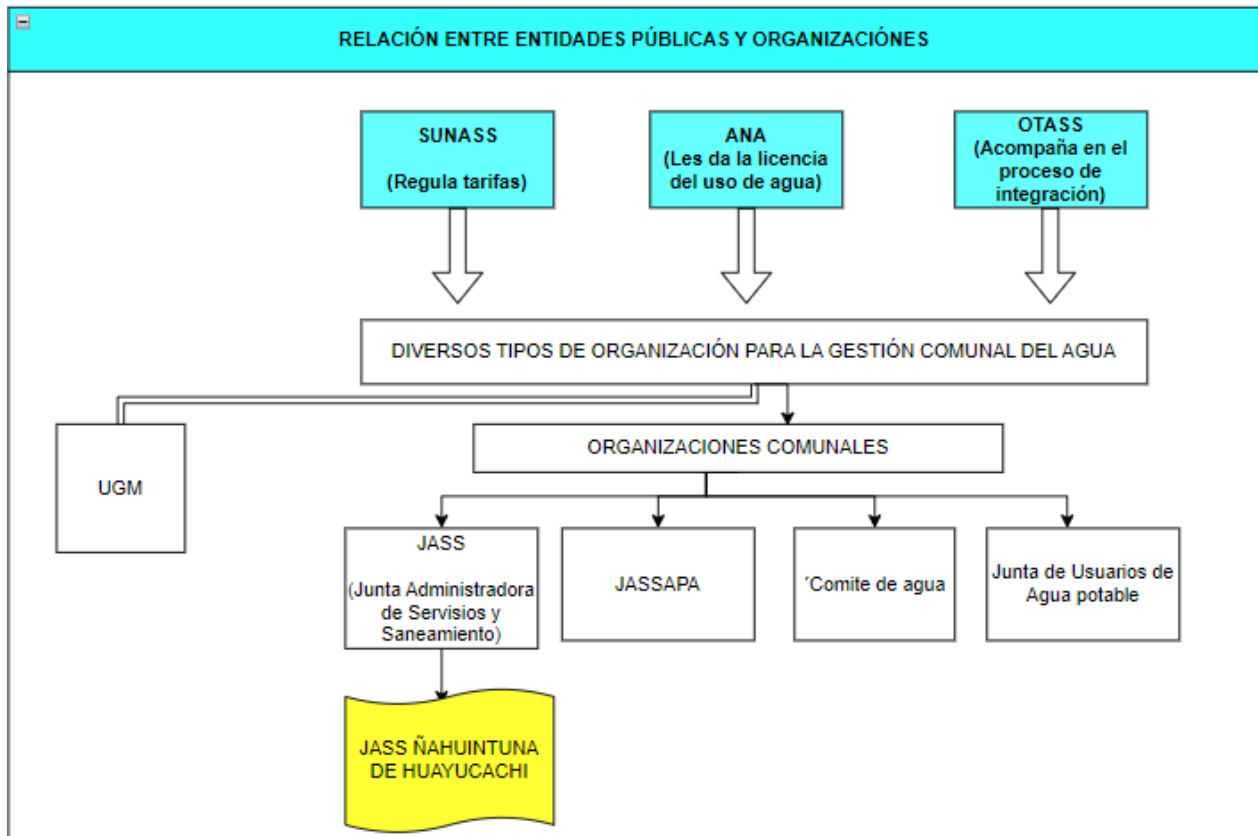
Los datos generales que se encuentran en la página de la SUNASS señalan que existen 24,605 OC, las cuales están en su mayoría en el ámbito rural y 74 OC en pequeñas ciudades.

Un trabajo de Tesis para Maestría en Gestión Social muestra un ejemplo de otra OC en la región de Arequipa que presenta problemas con el proceso de integración. En particular señalan que:

“en general la población de estas zonas atendidas por organizaciones comunales, municipales y JASS, tienen una mala percepción sobre el servicio que vienen recibiendo actualmente, ya que lo consideran deficiente” (Córdova, 2021, p.57).

## Gráfico 6

Relación entidades públicas y organizaciones comunales



Fuente: Elaboración propia.

En otra tesis titulada “El desencuentro de la concepción sobre la prestación de los servicios de saneamiento de agua potable entre el poblador rural y la regulación de la cuota familiar”, se realizó un estudio sobre la Junta Administradora de los Servicios de Saneamiento de Agua Potable Atuncolla. En este trabajo, se muestran conclusiones sobre la apreciación de los usuarios sobre la gestión del servicio:

“los administradores de la JASS advierten que está dentro de sus funciones garantizar el acceso al agua potable. Los usuarios desconocen la importancia de las organizaciones comunales denominadas JASS y atribuyen al Estado (Municipio) que debe administrar, operar y mantener los servicios de saneamiento de agua potable, para garantizar el servicio de agua” (Flores, 2020).

En otro informe para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno se presenta la siguiente observación respecto de las capacidades desarrolladas por la gestión de una OC.

“Las JASS en la provincia de Cutervo representan un espacio donde las comunidades desarrollan capacidades de autogestión en servicios de saneamiento, además de nuevos liderazgos políticos en la localidad, al punto que, en la actualidad, el ex presidente de la JASS Buenos Aires de Payac, Paulino Benavides, es alcalde del centro poblado Payac en Cutervo” (Vasquez, 2017, p.34).

Por otro lado, la Tesis de Laiza (2020), señala, luego de estudiar la gestión pública del agua en tres distritos de Cerro de Pasco, que la provisión de agua no es solamente un tema técnico, en el sentido de las ingenierías, sino también debe tomar en cuenta dinámicas económicas, flujos migratorios y la necesidad de sensibilizar a la población sobre el cuidado del agua. Además, plantea que, para ámbitos rurales, las deficiencias del Estado son cubiertas por la sociedad civil.



### Capítulo 3. El sistema de gobernanza territorial del Perú

En el presente capítulo se narra el desarrollo que ha tenido el sistema de gestión territorial para la implementación de políticas públicas. En ese sentido, se explora cómo el Estado ha tenido diferentes nomenclaturas y criterios para agrupar a la población y cuál es el efecto que ha tenido esto para el sistema de agua y saneamiento.

Dentro de la gestión pública y las Ciencias Sociales, se ha ido madurando una forma de pensar los “conglomerados poblacionales” que vaya más allá de la clásica diferenciación entre lo urbano y lo rural. Estimulado por un debate internacional que desarrollaba categorías para pensar la población, el territorio y el desarrollo, se empezó a gestar en el Perú la preocupación por tener una gestión a del territorio. Como un hito de este proceso, el Acuerdo Nacional aprobó la propuesta de política de Estado de Ordenamiento y Gestión Territorial el 24 de septiembre de 2013. Años más tarde, el 28 de febrero de 2017 se crea el Viceministerio de Gobernanza Territorial adscrito a la PCM.

Los avances de los últimos años para pensar en los territorios, la población y las inequidades entre estos han sido sustanciales. Sin embargo, cada demógrafo, geógrafo, o científico social que realiza su abordaje del perfil sociodemográfico; cambia las categorías y rangos con los que sistematiza la información sobre los centros poblados. Esto hace difícil poder comparar o contrastar los trabajos que cuentan con tipología distinta. Por ejemplo, hay información que recoge la población y la agrupa de acuerdo a conglomerados que llaman “ciudades” y por otro lado, se tiene a la misma cantidad de población en total, pero subdividida de acuerdo al territorio político administrativo por provincias o distritos.

### 3.1. El concepto de pequeñas ciudades en el Perú

Por definición del reglamento del DL 1280, una Pequeña Ciudad es un conglomerado poblacional donde viven 2,000 a 15,000 personas (Decreto Supremo N°019-2017-VIVIENDA, Art 32.3.). La SUNASS trabaja con el concepto del reglamento del DL 1280. No obstante, se encontraron otros criterios para definir lo que es una pequeña ciudad para otros autores (Córdova, 2019; INEI, 2011). Utilizando el trabajo de Córdova (2019) a Huayucachi se le categoriza como una ciudad muy pequeña. Por otro lado, para el INEI, en la publicación sobre el Sistema de Ciudades, una ciudad pequeña es una que alberga entre 20,000 y menos de 50,000 habitantes (INEI, 2011).

Las pequeñas ciudades comúnmente son conglomerados poblacionales que fueron parte del ámbito rural antes de expandirse demográficamente. Para definir lo “rural” el INEI usa dos criterios, uno es que sean un grupo de viviendas dispersas y el otro, que sea una población menor de 2 mil habitantes. Usando estas definiciones, Huayucachi es considerado actualmente un “distrito urbano”. Desde el INEI también se resalta la complejidad de este tema dado que cuando hace referencia a la caracterización urbano-rural dice que:

“La literatura especializada sobre el tema, concluye que las definiciones utilizadas a nivel de países evidencian que no existe una definición universal. Al respecto, se afirma: -ya estamos en pleno siglo XXI y todavía hay asignaturas (definiciones) pendientes en este tema. No son pocos los autores que se han enfrentado a la problemática de definir y consensuar términos como rural, urbano o ciudad, debido a la complejidad inherente del tema y a las diferentes realidades de cada país-” (INEI, 2018, pp.14)

En los últimos 60 años la relación entre el espacio urbano y el espacio rural ha cambiado drásticamente en el Perú, y además el área urbana al crecer tanto necesita nuevos tipos de abordajes. Según los datos de los censos de 1993, 2007 y 2017, la población rural en todo el Perú se ha mantenido alrededor de 6 millones a lo largo de 30 años. Por otro lado, la población de pequeñas ciudades y ciudades intermedias, que en los censos se describe como “el resto de urbano”, ha ido creciendo de 4 millones en el 1993, a 6 millones en el 2007 y a 7 millones en el 2017 a nivel nacional. El “resto urbano” se define en oposición a las dos primeras categorías de población en espacios urbanos: Lima metropolitana y la población de las capitales de departamento.

**Tabla 2**

*Diferentes definiciones de “pequeña ciudad”*

<b>Definición de “pequeñas ciudades”</b>	<b>Instituciones que usan el concepto</b>	<b>Documento referencial</b>
Ciudad pequeña es una que alberga entre 20,000 y menos de 50,000 habitantes.	INEI.	2011 - Perú: migración interna reciente y el sistema de ciudades, 2002-2007.
Zonas urbanas con población entre dos mil uno (2,001) y quince mil (15,000) habitantes, denominadas “pequeñas ciudades”.	Sistema de Gestión del agua (MVCS, SUNASS, OTASS, ANA).	Art 32.3 Reglamento del DL 1280 (2016).
Conglomerado poblacional de 2 mil 15 mil personas.	- SUNASS. - Decreto supremo N° 019-2017-VIVIENDA, que es el reglamento del DL 1280.	Página web de la SUNASS; Prestadores de Servicios: Prestadores en Ciudad Pequeña (SUNASS, tomado en 2022).
Ciudad pequeña (de 20 mil a 49,999) y Ciudad muy pequeña (de 2 mil a 19,999 habitantes).	GEÓGRAFO: Hildegardo Córdova.	2021 - Libro Naturaleza y Sociedad.

Fuente: Elaboración propia.

El reglamento del DL 1280, nos da estas definiciones y parámetro de lo que se considera el ámbito urbano, las pequeñas ciudades y el ámbito rural:

**Artículo 32.- Responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural**

**32.1.** En el ámbito urbano, las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento a través de empresas prestadoras, Unidades de Gestión Municipal u Operadores Especializados, de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco y en el presente Reglamento.

**32.2.** La prestación de los servicios en zonas urbanas con población mayor a quince mil (15,000) habitantes es brindada por una empresa prestadora, para lo cual la municipalidad provincial otorga la explotación a través del contrato respectivo.

**32.3.** La prestación de los servicios en zonas urbanas con población entre dos mil uno (2,001) y quince mil (15,000) habitantes, denominadas “pequeñas ciudades”, que se encuentren fuera del

ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o, excepcionalmente, por delegación de esta a la municipalidad distrital, a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal o la contratación de un Operador Especializado.

**32.4.** En el ámbito rural, las municipalidades distritales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento, a través de Unidades de Gestión Municipal o de Organizaciones Comunales, de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco. El ámbito rural comprende los centros poblados rurales que cuenten con una población no mayor a dos mil (2,000) habitantes.

Huayucachi es un ejemplo de un conglomerado poblacional que viene de un proceso y tradiciones rurales que, debido al crecimiento de su población, es ahora considerado un espacio urbano. Más allá del debate que se presenta en las siguientes páginas sobre las formas de crear tipologías para organizar los conglomerados urbanos, es muy importante resaltar que en el Perú del Siglo XXI además de los centros poblados rurales, las grandes metrópolis y capitales de departamento hay un mundo complejo y en expansión de ciudad intermedias, pequeñas y muy pequeñas.

Huayucachi está dentro de este grupo de ciudades que, siguiendo los criterios del INEI, es mayoritariamente urbana. La población de Huayucachi se ha casi duplicado en los últimos 40 años, de 5 mil habitantes en 1981, a 10,246 en 2017 (INEI, 2017).

La dinámica que toma la prestación de servicios públicos en estas zonas urbanas en pequeñas ciudades debe ir mereciendo una mayor atención de la gestión pública y de la Academia para que finalmente se problematice y priorice este tema para mejorar el servicio. Con toda esta perspectiva, se puede decir que la JASS Ñahuintuna forma parte de la gestión del agua potable en una pequeña ciudad y que, a su vez, gestiona las fuentes de agua de su localidad.

### 3.2. Las maneras de conceptualizar los conglomerados poblacionales en el Perú

Cuando uno piensa el territorio puede enfocar su reflexión teniendo en cuenta muchos aspectos como, por ejemplo, la altitud del territorio o su ecosistema, entre otros. Pero, desde hace algunas décadas, se está investigando desde las Ciencias Sociales, la Geografía y la Gestión Pública, cómo pensar y diferenciar el territorio desde los tipos de conglomerados poblacionales que aloja el territorio.

Esta investigación utiliza el concepto de conglomerado poblacional como un concepto englobante que hace referencia a distintos tipos de conglomerados: ya sean los urbanos en su variedad; desde pequeñas ciudades, hasta metrópolis o megalópolis; o para hablar del mundo rural donde hay conglomerados poblacionales con mucha dispersión. No hay una sola manera de tipificar y jerarquizar a los conglomerados en la Academia, ni en el Estado. En esta sección se presentan algunas de las más utilizadas y la evolución que ha tenido el INEI para abordar el tema a lo largo de los últimos 30 años.

Antes de abordar las distintas formas de sistematizar los tipos de conglomerados poblacionales, es importante recordar la evolución de la configuración del continuo urbano-rural en el Perú y de la cantidad de población que vive en cada una de estas áreas. En 1940, la población rural casi duplica a la urbana en el Perú (4M vs. 2.1M). Veinte años después, en 1961 la diferencia era menor y casi se habían equiparado. Desde la década de 1970, la población urbana se había expandido de manera notoria. En los últimos 80 años la población urbana se ha multiplicado por 10. La tabla 3 y el gráfico 7 muestran el cambio demográfico entre el ámbito urbano-rural en los últimos 80 años. Mientras que la población rural, en un lapso de 50 años, solo ha aumentado en un millón de habitantes. Desde el Censo de 1993 esta cifra prácticamente se mantiene, e incluso en el Censo del 2017 sufrió una caída.

**Tabla 3**

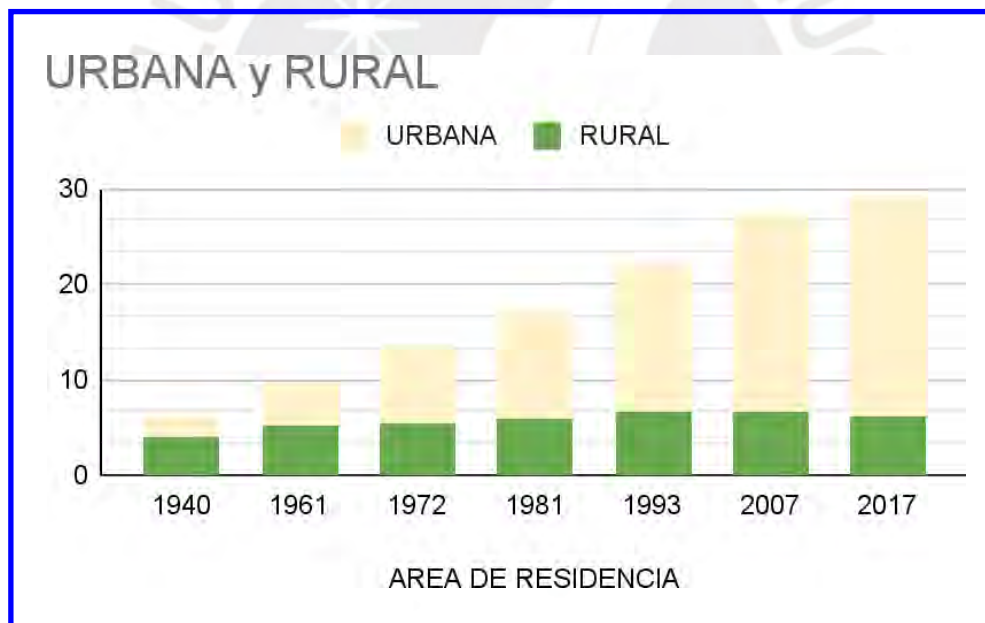
*Población Censada según ámbito urbano o rural 1940-2017*

<b>PERÚ: POBLACIÓN CENSADA Y ESTRUCTURA PORCENTUAL, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA</b>								
		1940	1961	1972	1981	1993	2007	2017
ÁREA DE RESIDENCIA		POBLACIÓN CENSADA						
TOTAL		6,207,967	9,906,746	13,538,208	17,005,210	22,048,356	27,412,157	29,381,884
	URBANA	2,197,133	4,698,178	8,058,495	11,091,923	15,458,599	20,810,288	23,311,893
	RURAL	4,010,834	5,208,568	5,479,713	5,913,287	6,589,757	6,601,869	6,069,991
<b>TOTAL PORCENTUAL</b>		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
	URBANA	35.39%	47.42%	59.52%	65.23%	70.11%	75.92%	79.34%
	RURAL	64.61%	52.58%	40.48%	34.77%	29.89%	24.08%	20.66%

Fuente: Tomado del INEI (2018).

**Gráfico 7**

*Comparación población urbano y rural del Perú (1940-2017)*



Fuente: Elaboración propia utilizando la información del Censo Nacional (2017).

En todos los documentos de informes estadísticos nacionales como los Censos y los Perfiles Demográficos, se presenta una tabla titulada “Acerca de los espacios urbano y rural”, donde se comparte los criterios donde se delimitan lo que se considera “rural” para el INEI y, por extensión, a todo el aparato estatal, que se presenta en la tabla 4.

**Tabla 4***Jerarquía de conglomerados poblacionales utilizado por el INEI*

<b>I. Jerarquías urbanas-ciudades</b>	<b>20,000 a más</b>
Metrópolis nacional	1, 000,000 a más
Metrópolis Macrorregionales	500,000 a 999,999
Ciudades intermedias regionales	200,000 a 499,999
Ciudades intermedias subregionales	100 000 a 199,999
Ciudades intermedias menores	50 000 a 99 999
Conglomerados de servicios locales	20 000 a 49 999
<b>II. Base del sistema de ciudades</b>	<b>2 000 a 19 999</b>
<b>III. Rural</b>	<p>“Cabe precisar que para delimitar la frontera entre lo urbano y lo rural existen dos criterios cuantitativos.</p> <p>El primero: es área rural o centro poblado rural, aquel que no tiene más de 100 viviendas agrupadas contiguamente ni es capital de distrito; o que, teniendo más de 100 viviendas, éstas se encuentran dispersas o diseminadas sin formar bloques o núcleos.</p> <p>El segundo: es un área rural si está conformado por centros poblados con menos de 2 mil habitantes, en el que por lo general su principal característica es tener viviendas dispersas. “</p> <p>(INEI, 2018, pp. 17)</p>

Fuente: Elaboración propia utilizando como referencia INEI (2018).

A lo largo de la investigación, no se encontró en textos contemporáneos de Ciencia Política, Sociología o Antropología que propongan una mirada sistemática de los tipos de conglomerados poblacionales en el Perú. No obstante, desde la Geografía se ha propuesto y sistematizado una tipología sobre los conglomerados poblacionales. Se presenta la tabla 5 que se recoge del libro “Naturaleza y Sociedad: una introducción a la Geografía” de Hildegardo Córdova (2019) donde se emplean 10 órdenes para dividir a los grupos de conglomerados poblacionales.

**Tabla 5***Clasificación jerárquica de los conglomerados poblacionales del Perú*

Orden	Nombre	Población Aproximada
1	Aldea, Estancia	16 - 150
2	Caserío	151 a 1,000
3	Pueblo	1,001 a 1,999
4	Ciudad muy pequeña	2,001 a 19,999
5	Ciudad pequeña	20,000 a 49,999
6	Ciudad intermedia menor	50,000 a 99,999
7	Ciudad intermedia mayor	100,000 a 499,999
8	Ciudad grande	500,000 a 999,999
9	Metrópolis	1,000,000 a 9,999,999
10	Megalópolis	10,000,000 a más

Fuente: Córdova (2019, pp.233).

La tabla 6 presenta las formas para organizar los conglomerados poblacionales que fueron halladas durante la investigación. En ese sentido, se quiere evidenciar que existen muchas formas para hablar de lo mismo. Este trabajo utiliza el concepto de conglomerado poblacional para mostrar cómo se organiza y en su desarrollo se puede hablar de Sistema de Conglomerados Poblacionales. Se presentan tres referencias que fueron útiles para ordenar los sistemas de conglomerados poblacionales.

**Tabla 6***Formas de ordenar la data sobre el sistema de conglomerados poblacionales*

<b>Conceptos para abordar el tema</b>	<b>Instituciones que usan el concepto</b>	<b>Documento Referencial</b>
Perfil Sociodemográfico	INEI.	2008 - Perfil sociodemográfico del Perú.  2018 - Perú: Perfil Sociodemográfico.
Sistema De Ciudades	INEI - ONU (Fondo de poblaciones de las Naciones Unidas).	2011 - Perú: migración interna reciente y el sistema de ciudades, 2002-2007.
Jeraquia de Conglomerados Urbanos	Facultad de Geografía PUCP.	2021 - Libro Naturaleza y Sociedad.

Fuente: Elaboración propia.

### 3.3. La evolución de los conglomerados poblacionales en el Perú

El gran crecimiento y expansión de los conglomerados poblacionales urbanos ha obligado a diferenciar las áreas dentro del propio ámbito urbano, así como a valorar los procesos de modernización en el ámbito rural. Si bien, autores como Monge (2012) y Remy (2009), hablan de la modernización y el desarrollo del “mundo rural” , poco se ha hablado del desarrollo del crecimiento de las pequeñas ciudades y ciudades intermedias. Según Remy (2009), “Muchas ciudades intermedias en el Perú son tanto el resultado de la densificación de lo que eran pequeñas aldeas rurales, asociada a procesos de incremento de la productividad o nuevos sistemas de riego, como al desarrollo de servicios y actividades complementarias al desarrollo agrícola”.

Frente a los cambios en el mundo rural, más el crecimiento de Lima, más el surgimiento de nuevas ciudades pequeñas e intermedias, se presenta la necesidad de ordenar el espectro de análisis y crear nuevas categorías. Es así que, luego del Censo del 2007 el INEI (2008) publica el documento “Perfil Sociodemográfico del Perú”. Aquí se presentan datos sobre la cantidad de peruanos viviendo en ciudades principales y en lo que se denomina como “resto urbano” (p.31). Así, se puede resaltar a los peruanos viviendo en conglomerados poblaciones fuera de Lima Metropolitana y el área rural. La misma información, pero actualizada, se presenta en la publicación “Perú: Perfil Sociodemográfico” (INEI, 2018). La Tabla 07 presenta esta información que integra las publicaciones del 2008 y 2018.

**Tabla 7***Totales y porcentaje de peruanos por áreas de conglomerados poblacionales*

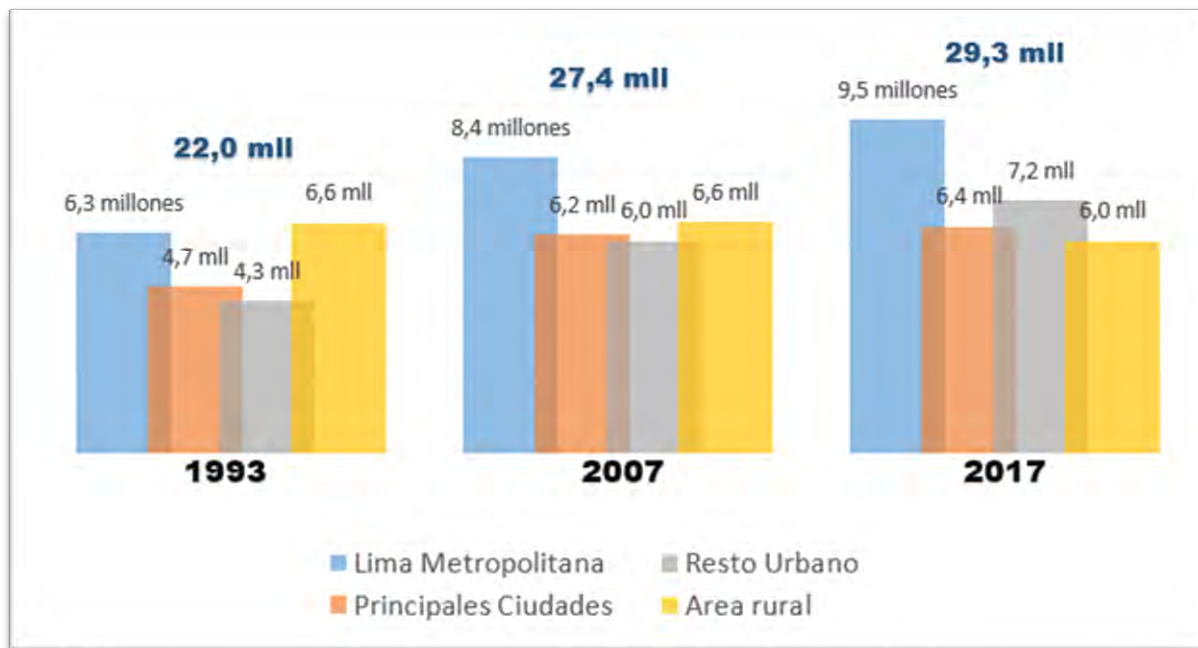
Área de conglomerado poblacional	1993		2007		2017	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Lima Metropolitana	6,321,173	28.7%	8,472,935	30.9%	9,562,280	32.5%
Principales Ciudades (Capitales de Departamento)	4,784,493	21.7%	6,249,972	22.8%	6,493,396	22.1%
Resto Urbano (Ciudades medianas y pequeñas)	4,365,574	19.8%	6,085,499	22.2%	7,257,325	24.7%
Área rural	6,598,458	29.9%	6,606,330	24.1%	6,082,050	20.7%
<b>TOTAL</b>	<b>22,048,356</b>	<b>100.0%</b>	<b>27,414,736</b>	<b>100.0%</b>	<b>29,381,884</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia utilizando información, para el año 1993 y 2007 se utilizó la publicación del perfil sociodemográfico del 2008 del INEI y para la información del año 2007 y 2017 se tomó información del perfil sociodemográfico del 2018.

El Gráfico 8 presenta las barras comparadas para poder contrastar información sobre cuatro territorios diferenciados: Lima Metropolitana, Capitales de Departamento, Resto Urbano y Área Rural. Las principales ciudades serían las capitales de Región y el “resto urbano” serían las ciudades intermedias y las pequeñas ciudades, incluidas incluso las ciudades que son más grandes demográficamente que la capital del departamento. Por ejemplo, es más grande, que su capital de departamento, Juliaca, que es más grande que la ciudad de Puno, capital de la región Puno; y Tarapoto que es más grande que Moyobamba, capital de la región San Martín. Finalmente, está el “área rural”, que representa a los distritos con menos de 100 viviendas contiguas y de población menor a los 2,000 habitantes (INEI, 2017). El INEI quita del conteo de “área rural”, a las capitales de distrito sin importar que su población sea menor a 2 mil habitantes, y se pasan a considerar parte del “resto urbano”.

## Gráfico 8

Cantidad de peruanos en Conglomerados (1993-2017)



Fuente: Elaboración propia, utilizando como referencia las publicaciones de Perfil Sociodemográfico del INEI (2008) y (2018).

Huayucachi estaría ubicado en lo que se considera Resto Urbano. Un aspecto importante a resaltar del análisis de estas estadísticas es que los peruanos viviendo en el área rural se ha mantenido en la misma cantidad de población en los últimos 30 años. En el mismo plazo, Lima ha aumentado su población casi en 50% (6,3M a 9,5M). Además, en el mismo plazo el Resto Urbano donde se encuentra Huayucachi, también ha tenido un crecimiento proporcional al de Lima (4,3M-7,2M).

La tabla 8 muestra el crecimiento demográfico que han tenido los distintos tipos de ciudades en el Perú. En esta tabla se desagregan las ciudades grandes y muy grandes. No obstante, se hace un conglomerado de todo lo que se entiende por ciudades pequeñas, debajo de los 20 mil habitantes.

**Tabla 8***Evolución tipos de conglomerados 1940-2007*

Tipo de conglomerado	1940	1961	1972	1981	1993	2007	Ejemplo de conglomerados (2007)
N° total de conglomerados poblacionales	157	258	319	348	463	566	
N° de ciudades (conglomerados urbanos)	10	27	33	47	61	72	
I. Jerarquías urbanas-ciudades de 20,000 a más	10	26	33	47	62	72	
cu de 1 000 000 a más (metrópoli nacional)	0	1	1	1	1	1	Lima.
cu de 500 000 a 999 999 (metrópolis macrorregionales)	1	0	0	0	2	3	Arequipa, Trujillo, Chiclayo.
cu de 200 000 a 499 999 (ciudades intermedias regionales)	0	0	2	5	6	9	Huancayo, Cusco, Piura, Chimbote, Iquitos, Ica, Juliaca, Tacna, Pucallpa.
cu de 100 000 a 199 999 (ciudades intermedias subregionales)	0	2	6	5	9	8	Sullana, Cajamarca, Chincha, Huánuco, Puno, Huaraz, Ayacucho, Tarapoto
cu de 50 000 a 99 999 (ciudades intermedias menores)	1	6	5	11	12	14	Abancay, Moquegua, Cerro de Pasco, Tumbes, etc.
cu de 20 000 a 49 999 (conglomerados de servicios locales)	8	17	19	25	32	37	Huancavelica, Chachapoyas, Moyobamba, etc.
II: Base del sistema de ciudades de 2 000 a 19 999	147	233	286	301	400	494	Huayucachi, Lircay, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del INEI hasta el 2007 (INEI, 2008). Para el periodo 1940-1993 fue tomada de "Dimensiones y Características del Crecimiento Urbano en el Perú: 1961-1933", INEI 1996, Cuadro N°2.04 pp.57, y Cuadro N°A-01, pag. 209. La información del 2007 se obtuvo de la base de microdatos del Censo de Población y Vivienda 2007. La información del 2017 fue obtenida utilizando el RedAtam Sistema de Consulta de Base de Datos del Censo Nacional 2017.

La tabla 9 resume información histórica desde 1940 de cómo ha ido evolucionando la cantidad de habitantes en cada conglomerado poblacional. La parte superior de la tabla muestra las cantidades absolutas y en el inferior los porcentajes sobre la población total anual. Una diferencia en la forma de presentar la información con respecto al INEI es que se utiliza la categoría de "ciudades muy pequeñas" para los conglomerados poblaciones donde habitan entre 2,000 a 19,999 personas. Para el mismo conglomerado, el INEI utiliza el concepto "Base de Sistema de Ciudades".

**Tabla 9**

*Población censada según tamaño de conglomerados, 1940 - 2007*

CANTIDAD DE HABITANTES POR CONGLOMERADO POBLACIONAL		1940	1961	1972	1981	1993	2007	2017
<b>TOTAL</b>	<b>Total país (Sistema de Ciudades+ Rural + Ciudades muy pequeñas)</b>	<b>6,207,967</b>	<b>9,906,746</b>	<b>13,538,208</b>	<b>17,005,210</b>	<b>22,048,356</b>	<b>27,412,157</b>	<b>29,381,884.00</b>
<b>URBANO</b>	Subtotal Sistema de Ciudades (No incluye ciudades muy pequeñas)	920,429	2,921,794	5,604,263	8,345,161	12,336,246	16,618,077	
	1,000,000 a más (Metropolis)	0	1,750,579	3,288,209	4,523,994	6,345,856	8,486,866	9,562,280.00
	500,000 a 999,999 (Ciudades Grandes)	601,796	0	0	0	1,166,522	2,040,726	-
	100,000 a 499,999 (Ciudades Intermedias Mayores)	0	266,020	1,382,405	2,252,332	3,008,304	3,894,167	-
	50,000 a 99,999 (Ciudades Intermedias menores)	80,947	430,570	314,352	775,812	841,013	876,017	-
	20,000 a 49,999 (Ciudades pequeñas)	237,686	474,625	619,297	793,023	974,551	1,320,301	-
	2,000 a 19,999 (Ciudades muy pequeñas)	682,836	1,100,960	1,447,424	1,531,183	2,146,187	2,573,635	-
	Subtotal de CP de 2,000 a más (Lo urbano incluido ciudades pequeñas)	1,603,265	4,022,754	7,051,687	9,876,344	14,482,433	19,191,712	
<b>RURAL</b>	CP menos de 2,000	4,604,702	5,883,992	6,486,521	7,128,866	7,565,923	8,220,445	
	Sub total CP Menos de 20,000 (Rural + Ciudades muy pequeñas)	5,287,538	6,984,952	7,933,945	8,660,049	9,712,110	10,794,080	
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE HABITANTES		1940	1961	1972	1981	1993	2007	2017
<b>TOTAL</b>	<b>Total país</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
<b>URBANO</b>	Subtotal Sistema de Ciudades	14.83%	29.49%	41.40%	49.07%	55.95%	60.62%	
	CP de 1,000,000 a más	0.00%	17.67%	24.29%	26.60%	28.78%	30.96%	32.54%
	500,000 a 999,999	9.69%	0.00%	0.00%	0.00%	5.29%	7.44%	-
	100,000 a 499,999	0.00%	2.69%	10.21%	13.24%	13.64%	14.21%	-
	50,000 a 99,999	1.30%	4.35%	2.32%	4.56%	3.81%	3.20%	-
	20,000 a 49,999	3.83%	4.79%	4.57%	4.66%	4.42%	4.82%	-
	2,000 a 19,999	11.00%	11.11%	10.69%	9.00%	9.73%	9.39%	-
	Subtotal de CP de 2,000 a más	25.83%	40.61%	52.09%	58.08%	65.68%	70.01%	
<b>RURAL</b>	CP menos de 2,000	74.17%	59.39%	47.91%	41.92%	34.32%	29.99%	
	Sub total CP Menos de 20,000	85.17%	70.51%	58.60%	50.93%	44.05%	39.38%	

Fuente: Re-elaboración Propia. (Se utilizan colores para diferenciar y se agrega primera columna "urbana" y "rural") de la tabla elaborada por la INEI (2011) utilizando información de 1940 a 1993 tomada de: Chipoco Malmborg, Teresa, "Dimensiones y Características del Crecimiento Urbano en el Perú: 1961 – 1993", INEI, 1996. Cuadro N° 2.04, pp.. 57, y Cuadro N°A-01, pag. 209. La información del 2007 ha sido tomada de la base de microdatos del Censo de Población y Vivienda 2007. Procesamiento del CELADE.

Para la Tabla 9 no se ha podido integrar los datos del 2017 pues la información en el Perfil Sociodemográfico del 2018 se encuentra dividida a nivel de provincias y no conglomerados poblacionales. Además, en los datos del 2018 solo se da la cifra de la población viviendo en área rural.

El gráfico 9 ayuda a visualizar la información de la tabla 9 y se puede comparar con el gráfico 8. Ambos, dan una idea de cómo ha evolucionado poblacionalmente los tipos de conglomerados poblacionales en el Perú. Queda claro, que ante la población urbana ha crecido mucho y la variedad de espacios que emergen dentro de esta zona se deben de emplear más conceptos o categorías mejores para separar esta categoría “paraguas” de ciudad pequeña. Sin embargo la cantidad de personas viviendo en ciudades pequeñas y en conglomerados poblacionales de menos de 2 mil personas sí se ha incrementado.

Esta investigación se centra en dimensionar la importancia que tienen las pequeñas ciudades en la gestión de la totalidad del sistema del agua potable y saneamiento. Huayucachi es una ciudad pequeña que continúa creciendo y sus tradiciones comunales chocan con la visión del Estado para la gestión del agua en este tipo de conglomerado. Al abordar esta categoría, se han mostrado las distintas definiciones que el propio Estado peruano usa para este concepto de pequeña ciudad o ciudad pequeña. Para mostrar la importancia que tiene no solo el concepto de pequeña ciudad sino el fenómeno de las pequeñas ciudades dentro del sistema de conglomerados poblacionales en el Perú, se evidencian las cifras y la evolución a lo largo de los últimos 80 años de cómo ha crecido y se ha distribuido la población en los distintos tipos de conglomerados.

**Tabla 10**

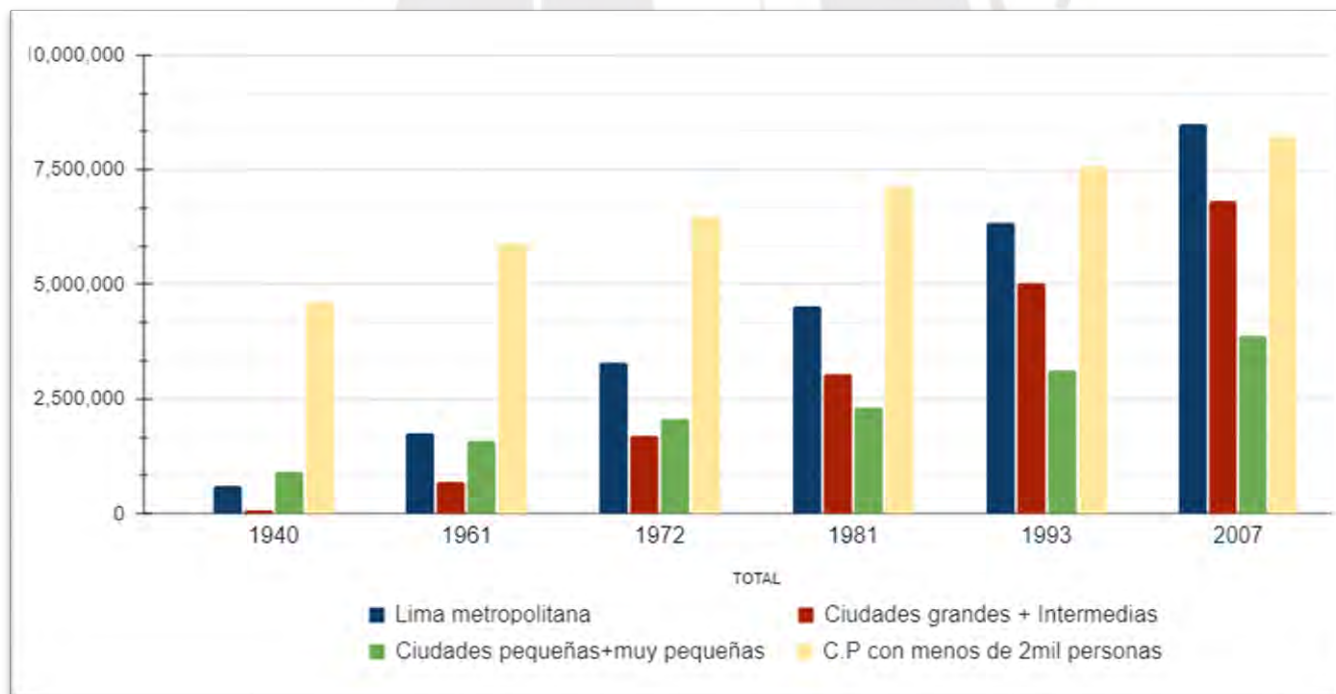
*Peruanos en tipo de Conglomerados Poblacionales, simplificación*

Perú: población censada, según rango de tamaño de conglomerados, 1940 - 2007		1940	1961	1972	1981	1993	2007
TOTAL	Total país	6,207,967	9,906,746	13,538,208	17,005,210	22,048,35	27,412,157
URBANO	Lima metropolitana	601,796	1,750,579	3,288,209	4,523,994	6,345,856	8,486,866
	Ciudades grandes + Intermedias	80,947	696,590	1,696,757	3,028,144	5,015,839	6,810,910
	Ciudades pequeñas + muy pequeñas	920,522	1,575,585	2,066,721	2,324,206	3,120,738	3,893,936
RURAL	Menos de 2,000 (Espacio rural)	4,604,702	5,883,992	6,486,521	7,128,866	7,565,923	8,220,445

Fuente: Re-elaboración Propia. Simplificación de la tabla 9

**Gráfico 9**

*Cantidad de peruanos en Conglomerados Poblacionales (1940-2007)*



Fuente: Elaboración propia utilizando información del INEI (2011).

Como se puede apreciar en la tabla 9, y luego está resumido en la tabla 10, los datos del 2007 del INEI señalan que el 9.39% de peruanos vive en ciudades muy pequeñas, como Huayucachi; el 4.82% vive en ciudades pequeñas y el 29.99% vive en conglomerados poblacionales de menos de 2,000 personas. El resto urbano de la población viviendo en la zona urbana (Lima, ciudades grandes y ciudades intermedias) representa un 55.81% del total de peruanos. En ese sentido, un poco más de la mitad de peruanos y peruanas vive en Lima y las grandes ciudades, y la otra mitad vive en pequeñas ciudades o el área rural, el 44.19%.

Dentro del mundo rural hay varios conglomerados poblacionales que no se cuantifican como “rural”, y cuentan como espacio “urbano”, porque son capitales de distrito. En esta línea, las capitales de distrito, aunque tengan una población menor a 2,000 habitantes pueden ser categorizadas como ciudades muy pequeñas. El INEI sistematiza la data de manera engañosa. Cuando no cuenta a las capitales de distrito la población rural se cuantifica 6,601,869 (24.08%), mientras que cuando sí se cuantifican con un criterio estrictamente técnico y se divide a la población por conglomerados menores a 2,000 habitantes la cifra es de 8,220,445 peruanos (29.99%). Esto significa que 1,618,576 peruanos que vivían en capitales de distrito menores de 2,000 habitantes, se consideraron viviendo en zonas urbanas que fueron catalogadas como ciudades muy pequeñas. Esto altera la percepción del peso que tiene “lo rural” en la sociedad peruana.

## Capítulo 4. La gestión territorial del agua potable en Huayucachi

El capítulo 04 recoge la información obtenida en las entrevistas semiestructuradas a los actores clave dentro de las instituciones protagónicas para la gobernanza del agua a nivel local. Así, en las secciones de este capítulo muestran los hallazgos más relevantes de las entrevistas realizadas mientras se le vincula al concepto de la gobernanza territorial.

Las entrevistas fueron realizadas en tres niveles. El primero, las preguntas sobre el funcionamiento actual de Huayucachi y la situación de “informalidad” en la que se encuentra. El segundo, sobre la antigüedad de la gestión comunal del agua, los cambios más importantes y cómo afectó a las OC la reforma del 2016. Finalmente, el tercer nivel, abordó preguntas sobre la percepción de la identidad rural y su reacción frente al concepto de pequeñas ciudades.

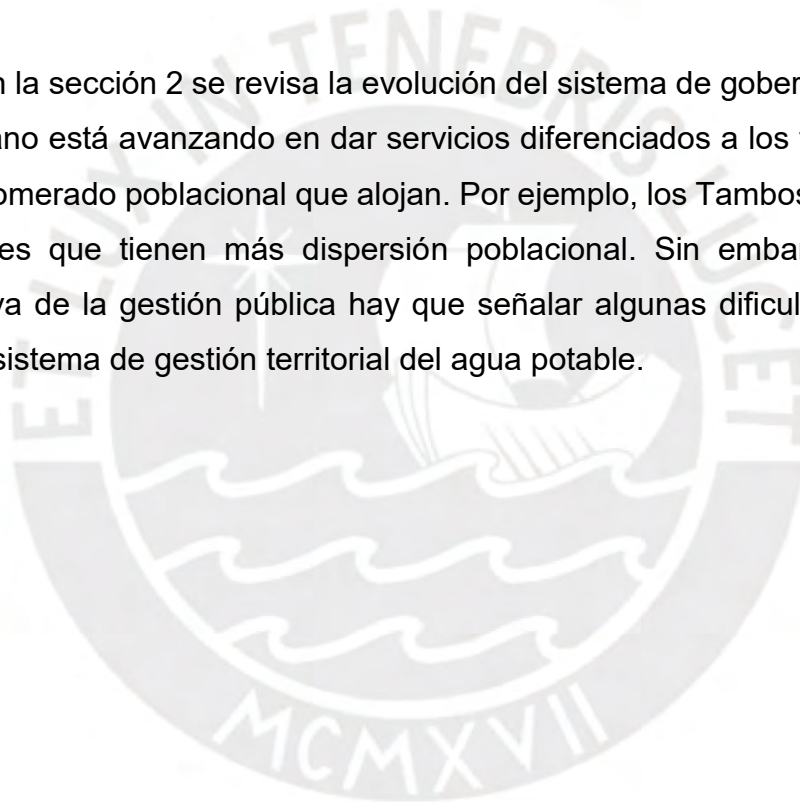
La gestión y la gobernanza territorial son enfoques nuevos en el Estado peruano y en la academia de Ciencias Sociales. En este subcapítulo se presenta información y un análisis del cruce del “sistema de gestión del agua potable” y el “sistema de gestión territorial”. Como se ha revisado, al analizar el sistema de gestión de agua potable en el Perú, el Estado peruano ha ido territorializando cada vez más el servicio de agua potable. Durante casi todo el siglo XX, cuando se hacía referencia a la gestión del agua potable significaba la implementación del servicio de saneamiento en la zona urbana. Recién con el DL 1280, se empieza a plantear una gestión del servicio de agua potable enfocada en las pequeñas ciudades y el mundo rural.

Este trabajo aborda el ejercicio de la gestión territorial, en dos sentidos complementarios. El primer sentido que adopta la gestión territorial es el desarrollo de un análisis, demarcación y clasificación del territorio nacional. El segundo sentido se enfoca en la implementación de las políticas públicas usando las categorías para organizar el territorio creadas por la clasificación. Esta implementación de políticas públicas a un territorio específico, se da en la salud, la educación o el saneamiento, u otros servicios públicos. En este caso, territorializar supone diseñar e implementar una política pública en función de las características que tenga un determinado territorio.

Cómo se ha venido desarrollando, existen tipologías que afectan más al sector saneamiento. La SUNASS emplea una nueva categorización, donde las Pequeñas Ciudades reciben un enfoque diferenciado para diseñar e implementar las políticas públicas del sector saneamiento. En las pequeñas ciudades como Huayucachi, para la SUNASS, deben de existir UGMs o EPS, a pesar de que reconozca la existencia de OC que gestionan el agua en este tipo de conglomerado poblacional.

Para poder dimensionar la magnitud del sistema que gestiona de manera local por al JASS Ñahuintuna, la sección 1 de este capítulo explora la relación que existe entre la cantidad de usuarios y cada prestador de servicio que atiende a un conglomerado específico.

Luego en la sección 2 se revisa la evolución del sistema de gobernanza territorial. El estado peruano está avanzando en dar servicios diferenciados a los territorios según el tipo de conglomerado poblacional que alojan. Por ejemplo, los Tambos del MIDIS para las áreas rurales que tienen más dispersión poblacional. Sin embargo, al ser una dimensión nueva de la gestión pública hay que señalar algunas dificultades concretas para pensar el sistema de gestión territorial del agua potable.



#### 4.1. La gestión territorial del agua potable en pequeñas ciudades

Como se puede ver en la tabla 11, el 0,20 % de los tipos de prestadores prestador de servicio son EPSs, y debería atender al 60.62% de peruanos, sin embargo, un porcentaje importante de peruanos viviendo en ciudades grandes y sus periferias no tiene acceso al agua potable mediante conexión. En esta línea, cada una de las 50 EPS atiende en promedio a 332 mil personas. No obstante, es preciso resaltar que SEDAPAL es una EPS que atiende a casi la totalidad de los 8,486,866 peruanos que se censaron en Lima para el 2007.

El 98.5% de prestadores de servicio atiende al 30% de peruanos, que es la población viviendo en conglomerados poblacionales de menos de 2,000 habitantes. Esto arroja un indicador donde en promedio, a nivel nacional en el ámbito rural, cada OC atiende a 335 personas.

Para el ámbito que interesa a esta investigación, que es la gestión del agua en pequeñas ciudades, se tiene que el 1.27% de prestadoras de servicio atiende a casi el 10% de peruanos. De los casi 2,6 M de peruanos que son atendidos en pequeñas ciudades, poco más de 10,000 viven en Huayucachi.

La información que se utiliza para proponer la reflexión sobre la gestión territorial del agua en el Perú es la que brinda el censo del 2007. Esto se debe a que la información construida en el Perfil Sociodemográfico del 2008 se encuentra a nivel de conglomerado poblacional. No se trabaja con la información del 2017 porque esta se encuentra desagregada de manera político administrativa según provincias y no en función de los de conglomerados poblacionales.

**Tabla 11**

*Datos comparando Prestadores de Servicio y Conglomerados*

Tipo de conglomerado poblacional	Tipo de prestador de servicio agua potable	Cantidad de entidades	Porcentaje	Población (INEI, 2007)	Población 2007	Porcentaje
Ciudades grandes e intermedias	EPS	50	0.20%	Ciudades grandes e intermedias	16,618,077	60.62%
Pequeñas Ciudades	Total de PS en pequeñas ciudades	319	1.27%	Ciudades muy pequeñas	2,573,635	9.39%
<i>Definición de Pequeña ciudad según reglamento del DL 1280: Entre 2,001 y quince mil 15,000 habitantes</i>	Organización Comunal para la gestión de agua	74	0.30%	<i>Parámetros del INEI (2011): Entre 2,000 y 19,999 habitantes</i>		
	UGM	212	0.85%			
	Otras formas de gestión	33	0.13%			
Ambito Rural	Total de PS en ambito rural	24,658	98.53%	Población de menos de 2 mil habitantes	8,220,445	29.99%
	Organización Comunal para la gestión de agua	24,531	98.02%			
	UGM	127	0.51%			
	Total de organizaciones para la gestión del agua en Perú	25,027	100.00%	Total población del Perú (2007)	27,412,157	100.00%

Fuente: Elaboración propia.

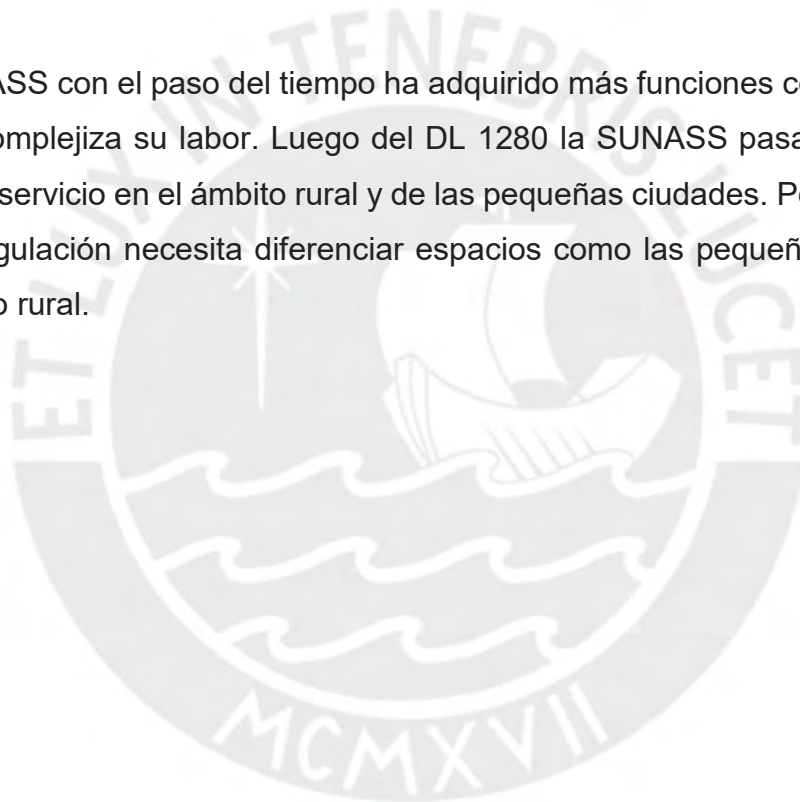
La entidad social y organizativa sobre la que se enfoca la presente investigación son las 74 OC en pequeñas ciudades a nivel nacional (SUNASS, 2022), entre las cuales se encuentra Huayucachi. En ese sentido, se enfoca en la categoría pequeña ciudad, que como se ha visto en la sección anterior, da cuenta de un fenómeno muy relevante en la sociedad y territorio peruano. En esta sección se presentan los nuevos avances que hay dentro del Estado Peruano para abordar la manera de clasificar los distritos o territorios en función de los tipos de conglomerados poblacionales que alojan.

Durante el desarrollo de la investigación se encontró una heterogeneidad de tipologías para la aproximación que tienen las instituciones estatales para gestionar el territorio nacional. Las categorías y la forma de sistematizar la información sobre los tipos

de territorio son muy novedosas aún en el Estado peruano, y genera abordajes paralelos dentro de la propia estructura estatal. Las pequeñas ciudades son zonas dentro del ámbito urbano que han crecido, por lo que es importante estudiarlos y cuantificar sus cambios. El reglamento del DL 1280 habla de “zonas”:

“32.3. La prestación de los servicios en **zonas urbanas** con población entre dos mil uno (2,001) y quince mil (15,000) habitantes, denominadas “pequeñas ciudades”, que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o, excepcionalmente, por delegación de esta a la municipalidad distrital, a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal o la contratación de un Operador Especializado” (Decreto Supremo N°019-2017-VIVIENDA).(Resaltado propio).

La SUNASS con el paso del tiempo ha adquirido más funciones con lo que amplió su alcance y complejiza su labor. Luego del DL 1280 la SUNASS pasa a regular a los prestadores de servicio en el ámbito rural y de las pequeñas ciudades. Por ello, su propia dinámica de regulación necesita diferenciar espacios como las pequeñas ciudades del ámbito urbano o rural.



## 4.2. La evolución de la gestión territorial

Para poder gestionar su presencia en el territorio a lo largo de los años, el Estado ha ido desarrollando la demarcación político-administrativa del Perú donde se crearon de manera jerárquica departamentos, provincias y distritos con el paso del tiempo.

En el 2009 el MEF crea el Programa Nacional de Incentivos cuya finalidad es plantear a las municipalidades distritales incentivos presupuestales condicionados al éxito de los objetivos. La lógica del Programa era premiar mejorando el presupuesto de los distritos que lograban cumplir sus metas. Para ello, se crearon categorías que diferencian a los distritos en función del tipo de conglomerados poblacionales que alojaban, ya sean estos conglomerados más rurales, más urbanos o si estaban dentro del área de influencia de una ciudad importante. Para cada tipo de distrito los objetivos que debían cumplir variaban.

El 2017 la PCM crea otro sistema de clasificación donde además de diferenciar entre ciudades principales, intermedias, pequeñas ciudades y el área rural, se crean subcategorías que tienen en cuenta la densidad poblacional de cada zona; sobre todo para las pequeñas ciudades y el mundo rural. Con la oficialización del Viceministerio de gobernanza territorial a través del Decreto Supremo 022-2017 PCM, se dispone que el despacho se encargará de lo siguiente:

“está a cargo de el/la viceministro/a de Gobernanza Territorial, quien es la autoridad inmediata a el/la Presidente/a del Consejo de Ministros en materias de desarrollo territorial, descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial. Articula las intervenciones del Poder Ejecutivo en el territorio entre las entidades públicas del gobierno nacional y con los gobiernos regionales y gobiernos locales” (28 de febrero de 2017).

El Viceministerio Gobernanza Territorial tiene tres secretarías: la de Descentralización, la de Gestión Social y la de Diálogo y de Demarcación y Organización Territorial. Para cumplir con su deber, el Estado busca brindar servicios públicos de calidad a lo largo de todo su territorio, independientemente del tamaño del conglomerado poblacional. En esta línea, los distintos espacios que fueron surgieron trajeron consigo necesidades diferentes relacionadas a las características propias del espacio y la

cantidad de la población. Es así que se ha creado la necesidad dentro del Estado de diferenciar los distintos tipos de distritos o territorios donde se brindan servicios. Por ejemplo, los distritos más alejados de una ciudad definitivamente necesitan otra aproximación para atender sus necesidades que un distrito recientemente independizado que ya formaba parte de un continuo urbano; más aún en temas de redes de agua y saneamiento.

El gráfico 10 muestra una línea del tiempo donde se detallan los hitos legales e institucionales, sucesos políticos nacionales y eventos internacionales.



**Gráfico 10**

Línea del tiempo: evolución de gobernanza territorial

LINEA DE TIEMPO DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN TERRITORIAL EN EL PERÚ								
AÑO	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s		2000s	
- LÍNEA 1 - <b>HITOS LEGALES Y EN INSTITUCIONES</b>		(1969) Se crea la Oficina Nacional de Estadística y Censos - ONEC, con dependencia de la Oficina del primer ministro.	(Diciembre de 1975) Se establece el "Sistema Estadístico Nacional", se crea el <b>Instituto Nacional de Estadística (INE)</b> , dependiente del primer ministro.		(Abril 1990) Se crea el INEI Instituto Nacional de Estadística e Informática			
- LINEA 2 - <b>POLÍTICA NACIONAL</b>		(3 DE OCTUBRE 1968) gobierno militar, Juan Velazco Alvarado		(28 JULIO 1980) ENTRA EN VIGENCIA LA CONSTITUCIÓN DE 1979,	(Julio 1990) Inicio de gobierno de A. Fujimori (ABRIL 1992) AUTOGOLPE DE FUJIMORI	CENSO DE 1993	CAIDA DEL GOBIERNO DE FUJIMORI	(2002) ACUERDO NACIONAL POLÍTICA DE ESTADO 34.
- LINEA 3 - <b>POLÍTICA INTERNACIONAL</b>	1957- El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) se funda en agosto 1957	1969 - Se crea el Fondo de Población de Naciones Unidas (FPNU) - "United Nations Population Fund".		1987 - Se cambia de nombre de FPNU a "Fondo de Población de las Naciones Unidas".		1994 - Se realiza la conferencia internacional sobre población y desarrollo celebrada en el Cairo.		

AÑO	2000s			2010				
- LÍNEA 1 - <b>HITOS LEGALES Y EN INSTITUCIONES</b>			2009 Programa Nacional de Incentivos (MEF) Ley N° 29332				(2017) Creación del Vice Ministerio de Gobernanza Territorial, con la Secretario de Gestión Territorial (28 de febrero 2017)	
- LINEA 2 - <b>POLÍTICA NACIONAL</b>	(Abril 2006) Firma del Acuerdo de promoción comercial con USA (TLC).	(2007) Censo Nacional.	(2008) Publicación del Perfil Sociodemográfico del Perú.	34° política de Estado, Ordenamiento y gestión territorial, aprobada en la sesión 106 del <b>Foro del Acuerdo Nacional</b> , el 24 de setiembre de 2013.	CAMPAÑA PRESIDENCIAL 2016.	(Julio 2016) INICIA GOBIERNO DE PPK.	CENSO 2017 Publicación del Perfil Sociodemográfico (2018)	(23 de Marzo 2018) Martin Vizcarra asume la presidencia del Perú
- LINEA 3 - <b>POLÍTICA INTERNACIONAL</b>		Congreso internacional «Gobernanza y gobernabilidad de los territorios en América Latina». Organiza IFEA				Evaluación UNFPA. Programa de País 2012-2016.		

Fuente: Elaboración propia.

Para diciembre de 2021 el CEPLAN realizó publicaciones para todas las regiones para que tengan información para el planeamiento con enfoque territorial y consignó dos mapas diferentes que mostraban las 02 formas de categorizar a todos los distritos de cada región en función de los criterios del MEF y de la PCM. A continuación, se muestra mapas con diferentes formas de clasificación para la región Junín, en el gráfico 11 con la tipología de la PCM y el gráfico 12, con la del MEF.

Huayucachi en el enfoque del MEF está ubicado en categoría D, debido a que es de distrito dentro del área de influencia de una ciudad principal, en este caso Huancayo, pero no es considerada una ciudad principal. Huayucachi en el enfoque del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM estipula que es una ciudad tipo A1 dado que se encuentra en el ámbito de ciudades donde viven más de 250,000 personas. Esta clasificación toma a Huayucachi como parte del ámbito de la ciudad de Huancayo, un continuo urbano más grande que la división político-administrativa del distrito de Huancayo. Por otro lado, la clasificación que utilizó el MEF en el 2019, posiciona a la municipalidad de Huayucachi como una ciudad principal “tipo D”<sup>2</sup>, por estar dentro del ámbito de una “ciudad principal que no es Lima”, en este caso Huancayo.

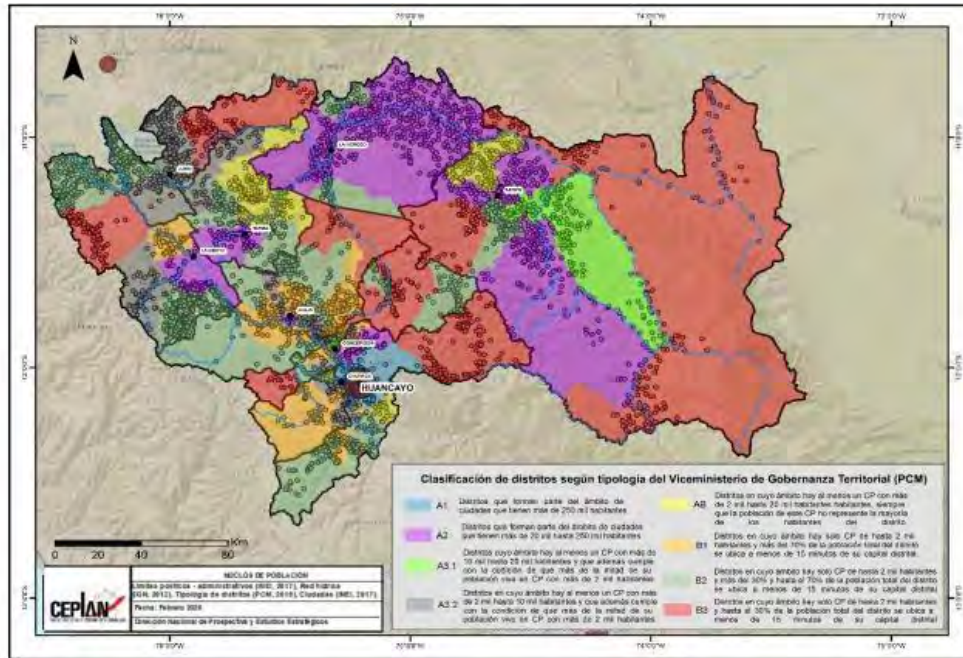
Es importante llamar la atención de que en ambas clasificaciones Huayucachi aparecería como “integrada” a la ciudad de Huancayo. Pero, de hecho, la ciudad de Huayucachi no es parte de un continuo urbano con Huancayo. Sí existe separación de bastantes áreas agrícolas entre ambos conglomerados poblacionales. De entrada, Huayucachi es un distrito que también engloba al menos tres conglomerados poblacionales: Huayucachi, Huamanmarca y Chanchas. De acuerdo al último censo nacional del 2017 el centro poblado de Huayucachi, como parte del distrito, alberga a más 6,477 habitantes del total de la población distrital. Huamanmarca aloja a 3,253 habitantes y Chanchas a 70 habitantes.

---

<sup>2</sup> Lista de municipalidades distritales de ciudades principales tipo D.  
Enlace: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/migl/metas/Relacion\\_municipalidades\\_Tipo\\_D\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/migl/metas/Relacion_municipalidades_Tipo_D_2019.pdf)

**Gráfico 11**

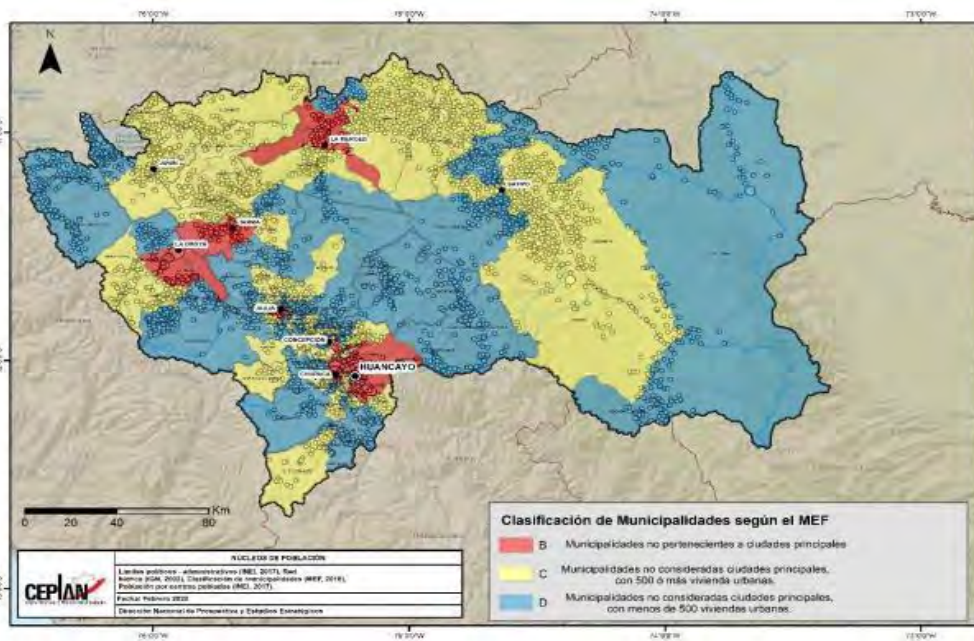
*Distritos de Junín según tipología de la PCM*



Fuente: Tomado de CEPLAN (2021, p.10)

**Gráfico 12**

*Distritos de Junín según tipología del MEF*



Fuente: Tomado de CEPLAN (2021, p.11)

Hasta el momento, se han expuesto las diferentes formas en las que el Estado ordena conglomerados poblacionales para sus planes de gestión. A través de Resolución Viceministerial se publica el 23 de diciembre de 2019 la lista de distritos según esta tipología. Es oportuno resaltar que la PCM clasifica a Huayucachi como un distrito en área de influencia de una ciudad grande (tipo A1), esto quiere decir que se le considera parte de influencia de Huancayo. Pero si solo se consideraría al distrito de Huayucachi, este estaría clasificado como un distrito A3.1. La tabla 12 es una síntesis de cómo se tipifica a la pequeña ciudad de Huayucachi en el Estado peruano.

**Tabla 12**

*Comparando definición de Pequeña Ciudad según instituciones*

MVCS / SUNASS / OTAS / ANA		INEI -		PCM	
<b>PEQUEÑA CIUDAD</b>	Zona urbana donde existe una población entre 2,000 a 15,000 usuarios.	Ciudad pequeña	20,000 a 49,999	Tipo A3.	Corresponde a aquellos distritos en cuyo ámbito hay al menos un centro poblado con más de 2 mil hasta 20 mil habitantes, y más de la mitad de la población de dichos distritos vive en uno o más centros poblados con más de 2 mil habitantes. Al interior de este tipo de distritos se han identificado, a su vez, dos subtipos:
		Ciudad muy pequeña	2,001 a 19,999	Subtipo A3.1.	Son distritos en cuyo ámbito hay al menos un centro poblado con más de 10 mil hasta 20 mil habitantes y que además cumple con la condición de que más de la mitad de su población vive en centros poblados con más de 2 mil habitantes.
				Subtipo A3.2.	Son distritos en cuyo ámbito hay al menos un centro poblado con más de 2 mil hasta 10 mil habitantes y que además cumple con la condición de que más de la mitad de su población vive en centros poblados con más de 2 mil habitantes.
				Tipo AB.	Corresponde a aquellos distritos en cuyo ámbito hay al menos un centro poblado con más de 2 mil hasta 20 mil habitantes, siempre que la población de este centro poblado no represente la mayoría de los habitantes del distrito.

Fuente: Elaboración propia, utilizando datos de las instituciones.

### 4.3. Diálogo con los actores de la gestión territorial

Las entrevistas permitieron reconstruir un panorama más claro de la variedad de OC que operan en la provincia de Huancayo. Ambas funcionarias públicas entrevistadas se alinean a la lógica de integración que se promueve desde las instituciones reguladoras del sistema de gestión del agua en las que trabajan.

La Ing. Yessica Solis es Directora del Proyecto de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (PGIRH) de la cuenca Mantaro el 08 de septiembre de 2022. La directora aclaró que, a pesar de que las OC son varias y que están incluidas en la elección de representantes, estas no suelen tener representación efectiva en el CRHC. Esto sugiere los pocos espacios que aspiran tener los dirigentes de las OC en el proceso de articulación de gestión integrada del agua. Así, la capacidad de incidir en el diseño de políticas públicas de estas organizaciones comunales se reduce exclusivamente a la gestión de su propia OC.

Por otro lado, la Ing. resaltó que luego de la Pandemia del Covid-19 la ANA ha reactivado la promoción de conversatorios para incrementar las capacidades de gestión y mejorar la cultura del agua. Estas capacitaciones se realizan en los Tambos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que están presentes en las áreas rurales más alejadas del país. En el caso de Junín, tal como rememoró la Ing., existen 53 Tambos dónde la ANA trabaja en conjunto para los temas del agua. Esta es una muestra de que el Estado peruano está avanzando en construir políticas públicas territorializadas, en este caso, los Tambos están dirigidos a todos los distritos rurales que tienen cierto nivel de dispersión, brindando servicios enfocados a sus realidades. La ANA está empezando a aprovechar este espacio dirigido al ámbito rural para conectar a los usuarios y dirigentes de las organizaciones comunales.

Finalmente, la Ing observó como favorable los esfuerzos que ha tenido el Estado por mejorar la condición de sus fuentes de agua y la calidad del servicio que ofrece. Por ejemplo, enfatizó que los avances en el reglamento de saneamiento velan por una mejor calidad del servicio para los ciudadanos.

Otra entrevista relevante fue la realizada a la Ingeniería de la DIGESA el 9 de septiembre de 2022. La dirección regional del MINSA en Junín está encargada del

monitoreo de la calidad del agua para consumo humano. Durante la entrevista con la Ing. Basilia Beraún Vásquez se reforzó la noción de la cantidad de OC que operan en la región de Junín y cómo se desarrollan. La Ing señaló que existen 4 mil organizaciones comunales en toda la Región. En relación con el funcionamiento actual de las OC, remarcó que cumplen una función importante en el monitoreo de la calidad del agua. Ella relató las dificultades que tienen la OC para realizar el monitoreo, pero con una buena capacitación y una correcta gestión las OC son capaces de cuidar la cloración y calidad del agua.

Por otro lado, mencionó respecto de Huayucachi que hace unos años fue necesario racionalizar el consumo debido a la reducción de la disponibilidad de agua. Esto llevó a que solo se cuente con el servicio de agua durante un rango horario de 6 horas. Ahora, existe continuidad en el servicio de saneamiento en todo el núcleo poblacional. Esto da cuenta que las OC han logrado sobrellevar los problemas que se les presentan. Sin embargo, cuando se le consultó a la Ing. sobre qué tan necesaria sería promover el proceso de integración de las OC a EPS para mejorar el servicio, le parecía que era una buena medida. Esto muestra que su perspectiva se alinea a la postura de las instituciones reguladoras del sistema de agua.

En relación con la gestión del ámbito rural, resaltó la importancia Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) esta es la institución monitorea el desarrollo del saneamiento rural y es parte del MVCS. Así mismo, mencionó como un hito en la DIGESA el Decreto Legislativo 031 que reglamenta la calidad del agua para el consumo humano en el 2010. De las primeras instituciones que ayuda a la reforma del saneamiento es la creación de la DIGESA dentro del Ministerio de Salud, esta es una de las instituciones más antiguas de la gestión del agua actual, porque cuida la calidad del agua para consumo humano. Este reglamento abre el camino para mencionar al tratamiento diferenciado del tratamiento del ámbito rural y rural. En su artículo N°55 menciona que para la los servicios en comunidades del ámbito rural se deben tener en cuenta las condiciones socioeconómicas, la infraestructura local y sin afectar la calidad del agua.

La entrevista más próxima al caso de estudio fue realizada a Oscar Mago, el presidente de la JASS Ñahuituna el 12 de octubre de 2022. De él se obtuvo información importante sobre el funcionamiento actual de la JASS dado que ha sido presidente hace

ya 4 años. El presidente afinó la información que se tenía sobre el abastecimiento de agua e indicó que proviene de un único manantial de agua subterránea que se distribuye a todo el distrito, 4 barrios con tanques donde se bombea el agua y 5 barrios a los que les llega el agua por gravedad. Sobre las mejoras que han tenido en el servicio de la JASS enfatizó que se ha sistematizado el cobro de cuotas, hay mejoras en la tecnología, compra de nuevo motor con 150 caballos de fuerza. Con estas declaraciones el presidente de la JASS Ñahuintuna refuerza la idea de que esta OC tiene capacidad de seguir dando el servicio a su distrito, pues tiene una fuente de agua estable y han ido mejorando su servicio de atención a los usuarios. .

Otro aspecto que resaltó fue el problema que existe en la JASS de Huayucachi, la morosidad del 50 - 60 % debido a que los usuarios consideran que “el agua es de Huayucachi” y por eso no se debe de pagar. No obstante, no son conscientes de los gastos para el mantenimiento del servicio, como por ejemplo la compra de cloro, mantenimiento de los motores. A pesar de sus niveles de morosidad, la JASS ha podido avanzar en la implementación de equipos y mantener un nivel de cloración aceptable.

La JASS se sostiene mediante las contribuciones de las cuotas familiares. Así mismo, no cuentan con apoyo de la municipalidad ni de los ministerios. Por ejemplo, durante la Pandemia no tuvieron problemas para abastecerse de cloro dado que mantenían vínculos comerciales propios, sin tener apoyo de las instituciones estatales. Respecto de la SUNASS, el presidente opina que deben de ofrecer apoyo a las JASS, a este tipo de “mini ciudad”. En el caso de Huayucachi, son 2500 usuarios de los que obtienen agua aproximadamente 9 mil personas.

Cuando se le preguntó de las JASS de los distritos contiguos, Huancan y Viques, el presidente señaló que ya desaparecieron, pues fueron integradas al SEDAM Huancayo. El presidente enfatizó que la JASS Ñahuntina se encarga de los 9 barrios del distrito, sin contar al centro poblado de Huamanmarca que tiene otro tipo de organización comunal para su espacio. Sobre la relación con otras JASS, menciona que hace unos meses surgió el Frente de Defensa de las JASS. Se trató de crear un movimiento para defender a las JASS de la provincia de Huancayo. Señaló que se reunieron en Asamblea un par de veces, pero luego de eso ya no ha sido convocado a otras reuniones. A pesar de que se ha desactivado, el intento de crear un Frente de Defensa de las JASS muestra

la preocupación que tienen varias JASS de la Provincia de Huancayo frente a la integración.

Sobre la historia de la JASS Ñahuintuna indicó que en el pasado solo existía el manantial al aire libre sin cercar y luego los pobladores construyeron la infraestructura para cuidar el manantial. También en el pasado, sí existía una organización comunal del agua potable previa a la JASS, no obstante, la JASS funciona hace más de 20 años. El presidente remarcó que se han dado avances en relación al acceso al agua potable. Durante este periodo de tiempo han existido alrededor de 10 a 15 juntas directivas encargadas de la gestión del agua.

Cuando se le preguntó sobre los hitos en el funcionamiento de la JASS señaló que los pobladores han sido unidos y no tienen mayor diferencia, su gente es unida. Los ciudadanos del distrito de Huayucachi son unidos y toman decisiones fruto del diálogo y de manera concertada y mancomunada. Considera que la disponibilidad de oferta hídrica es fundamental y prioritaria para tomar cualquier decisión a futuro. La gente de Huayucachi valora la JASS y su infraestructura como un logro comunal. Este es un motivo detrás del rechazo a la integración, la defensa de lo que se considera un logro del distrito.

El presidente expuso sus opiniones sobre el cambio en el funcionamiento del agua a raíz de la reforma del agua promovida desde el Estado. Mencionó que, desde la SUNASS, se ven intentos de promover que la gestión pase a Sedam Huancayo. Sobre el DL 1280, señaló que la tienen presente porque en el distrito tienen profesionales que manifiestan que es una ley inconstitucional, que va en contra de las JASS. Luego del DL 1280, dice que, a pesar de los intentos por regular, las JASS han mantenido su autonomía. Esto refuerza lo que plantean otras tesis (Cordova, 2021), que hay un rechazo de distintas regiones a la integración de las JASS a las EPS.

Se le preguntó al presidente de la JASS sus propios criterios para diferenciar lo urbano y lo rural. Sobre el ámbito urbano, mencionó que se ven pistas y veredas, con saneamiento y electrificación; se ven casas de material noble. Por otro lado, en el área rural, campo, con animales menores y mayores. El presidente de la JASS era consciente de la categoría de “pequeña ciudad” y resaltó que este crecimiento se evidencia en el último censo que Huayucachi está creciendo incluso con migración. Esta forma de diferenciar lo urbano y lo rural de acuerdo con las características de las viviendas o los

servicios está bastante extendida, sin embargo, puede ser engañosa pues se puede tener distritos que tenga servicios como saneamiento y electricidad, pero por su tamaño, menos de 2 mil personas, se consideran rurales con los criterios del INEI.

Sobre la importancia simbólica del agua mencionó, que se celebran 02 festividades por el agua: el día del agua y la fiesta por la Virgen de Lourdes. Dentro del terreno de la JASS, que se encuentra cercado, hay una gruta donde se tiene una imagen de la Virgen de Lourdes y a quien se venera por encargarse de la provisión del agua, por lo que se le considera “la madre del líquido elemento”. Según el presidente, la fiesta más llamativa es por la virgen de Lourdes, donde se hace una misa y un almuerzo. Mientras que, en el día del agua, se echan flores al manantial de manera conmemorativa.

Por otro lado, consideró importante a la JASS para generar organización ciudadana por ser un espacio que genera mucha participación. Una de las entidades de organización es la JASS, donde participan los usuarios. Además, se promueven formas para motivar la participación de los usuarios en las Asambleas. Una reunión de la JASS convoca a más gente incluso que una reunión de la Comunidad Campesina o la comunidad. La función de la JASS no solo resuelve el problema de saneamiento, este es un espacio donde se construyen capacidades organizativas y donde la gente se reúne y desarrolla capacidades para tomar decisiones, gestionar sus bienes y elegir dirigentes. Si se integrara a las JASS ese espacio formativo de ciudadanía se desvanecerá. En líneas generales se puede identificar desde su perspectiva que es positivo para el distrito se mantenga la gestión a nivel local.

## Capítulo 5. Principales hallazgos y conclusiones

### 5.1 Principales hallazgos.

El capítulo 1 describe la experiencia profesional que se toma como punto de partida. Aquí la JASS Ñahuintuna opta por reafirmar su autonomía y no accede a integrarse a la EPS Sedam Huancayo lo que la coloca en una situación de informalidad. La experiencia profesional se vinculó con la inquietud por el tema del abastecimiento de agua potable, uno de los problemas más importantes del siglo XXI. La experiencia que se tuvo abre la pregunta de por qué el sistema de gestión del agua potable y sus marcos legales, terminan colisionando con las formas de gestión comunal del agua en pequeñas ciudades al punto de promover su desaparición. Para comprender la situación del intento fallido de integración de la JASS Ñahuintuna se analizó en el capítulo 2 el sistema de gestión del agua; en el capítulo 3, el sistema de gestión territorial; para luego abordar un análisis donde se integran los hallazgos en el capítulo 4.

El capítulo 2 describe la gestión del agua potable y cómo se estructura en: entidades de diferentes ministerios, reguladoras y organizaciones de la sociedad civil; todo eso constituye lo que se entiende como el sistema de gestión del agua potable. Durante el siglo XX no se desarrollaron políticas enfocadas en el servicio de agua potable del mundo rural. Recién en el siglo XXI se empiezan a diseñar políticas enfocadas para dicho ámbito. Para la gestión del agua las OC son una parte fundamental del sistema de gestión a nivel local en los espacios rurales. No obstante, las OC tienen poco poder de decisión y una presencia casi nula en los espacios de toma de decisiones dentro del Estado. Las más de 24 mil organizaciones comunales que operan en el área rural se han desarrollado por iniciativa de sus miembros y sin mucho apoyo del Estado. Todo esto cambia con el DL 1280 donde las OC se ven limitadas a operar en espacios estrictamente rurales, con menos de 2 mil habitantes. Para los miembros JASS Ñahuintuna luego de tantos años de trabajo cooperativo a nivel comunal, si se permitiera la integración con la EPS Sedam Huancayo, sería como ceder la infraestructura que ellos crearon a SEDAM Huancayo. El rechazo a la integración se agrava porque se cree desde Huayucachi que

la EPS no brinda un servicio de calidad a sus distritos vecinos que ya se integraron y tampoco brinda un buen servicio en la propia ciudad de Huancayo.

La influencia que ha tenido la política nacional e internacional en los cambios que ha tenido el sistema de gestión en los últimos años fue analizada cuidadosamente para entender cómo influenciaron. Como muestra, en el plano internacional desde la ONU se proclamó el derecho humano al agua potable en el 2010; y en el 2017 se aprobó en Perú una reforma constitucional que reconoció el acceso al agua potable como un derecho fundamental.

Desde la década del 2010 se desarrolla la normativa que da competencias a las instituciones reguladoras, como la OTASS, para que se atienda y haga seguimiento al servicio de agua potable en áreas rurales. Al mismo tiempo, se empieza a utilizar la categoría de pequeña ciudad. El enfoque de mejora que tiene el DL 1280 implica que las EPS brindan un mejor servicio que las OC. El supuesto para afirmar que la EPS da un mejor servicio, se debe a que utilizan tecnologías de abastecimiento y tratamiento que logran administrar un gran número de redes para espacios urbanos. Bajo esta lógica, se busca integrar las formas de gestión del servicio de agua potable rural a las EPS, que son organizaciones urbanas, con el fin de optimizar el servicio de saneamiento. De esta manera, lo que se entiende por “mejorar” el servicio en las ciudades pequeñas, termina siendo impulsar la integración de sus OC a una EPS, lo que significa en la práctica la desaparición de la gestión comunal y autónoma. En esa línea, se niega la posibilidad de mejora que puede tener una OC, se corta la innovación, la capacitación y, tal como ha pasado en Huayucachi, las OC de pequeñas ciudades que no se integran, pasan a un estado de informalidad y dejan de participar en proyectos de mejora de saneamiento.

El DL 1280 modificó la visión y el accionar del Estado frente al saneamiento dentro del espectro urbano y rural, además que insertó el concepto de pequeña ciudad dentro del marco legal. El caso de Huayucachi es relevante para comprender cómo se desarrolla una pequeña ciudad, al haberse expandido demográficamente y tener un pasado como comunidad campesina. Hay 74 OC en Pequeñas Ciudades de los 319 prestadores que existen en total para este ámbito, por eso son relevantes para comprender desde una perspectiva territorial cómo se gestiona el agua.

El caso de la JASS Ñahuntuna permite observar el proceso que tiene el desarrollo del servicio de agua y saneamiento en un determinado conglomerado poblacional. De acuerdo con la legislación vigente, los prestadores de servicios cambian de denominación y forma de organización conforme van aumentando la cantidad de usuarios que atienden. En el caso de Huayucachi, la normatividad peruana no contempla una alternativa clara donde la JASS Ñahuntuna forma parte del sistema formal del servicio de saneamiento dado que ya atiende a más de 2500 usuarios.

La sexta parte de las OC que operan en el territorio nacional están en Junín, 4 mil de 24 mil OC. Esta cifra muestra lo importante que es esta forma de organización para los ciudadanos de la región. Esta investigación sigue la misma corriente encontrada en la revisión de literatura durante todo el capítulo 2 donde se repite un patrón de rechazo a los procesos de integración por parte de las OC

Existen limitaciones de la construcción de un marco legal que aún no se logra implementar de manera adecuada. La estructura de este marco tampoco es la ideal dado que todas las pequeñas ciudades han seguido diferentes patrones en el desarrollo en su sistema de saneamiento. Dentro de esta revisión se señalan formas de gestión local de tradición comunal que son imposibilitadas de adaptarse a los mecanismos modernos que el Estado maneja para la gestión del agua potable.

Un hallazgo, que sería necesario profundizar, es cómo la gestión comunal del agua podría generar capacidades humanas en el nivel local para la gestión de sus recursos. Las OC cuentan con un modelo de autogestión que permite a las personas de un ámbito específico velar por su acceso al agua. Esto, a su vez, permite que se desarrollen capacidades de gestión porque los dirigentes son agentes dentro del problema que se busca solucionar y adquieren mayores habilidades técnicas que se incrementan exponencialmente con el tiempo de operación. Por otro lado, las personas de la comunidad se reúnen para discutir temas relacionados al servicio de saneamiento fomentando el afianzamiento de la organización social a nivel local y promoviendo la cultura del agua.

El capítulo 3 muestra los hallazgos sobre el proceso de creación y desarrollo que ha tenido el sistema de gobernanza territorial. En concreto, se centra la atención en el

trato diferenciado que deben de tener cada territorio; y entre ellos las pequeñas ciudades por las peculiaridades que han tenido hasta el momento.

Las pequeñas ciudades que se encuentran en el valle del Mantaro son conglomerados poblacionales que han crecido con el tiempo. En el pasado, muchos conglomerados eran rurales y la forma en la que se organizaban estaba vinculada a comunidades campesinas y formatos organizativos rurales, como las juntas administradoras de agua que luego dieron forma a las JASS. La expansión demográfica ha hecho que cambien las características de estos conglomerados y, al pasar los 2 mil habitantes se les considera pequeñas ciudades. No obstante, las tradiciones organizativas que se ven en estos espacios no cambian con la misma velocidad. Las formas organizativas previas, que responden a patrones tradicionales y comunales, se encuentran en la necesidad de adaptarse a los patrones urbanos y a una población más grande.

Pequeñas Ciudades es un nuevo concepto que supone la necesidad de pensar nuevas formas de territorio, que requieren nuevas formas de gestión. La categorización de la SUNASS establece que las pequeñas ciudades operan bajo la prestación de servicios mediante una EPS, UGM u OC. La JASS Ñahuintuna, pese a su estado de informalidad, continúa cumpliendo con la prestación del servicio de saneamiento de calidad en el distrito. Aun así, desde el DL 1280, se resiste a la integración como única alternativa final de las organizaciones comunales a una EPS. En ese sentido, se manifiesta la intención de hacer prevalecer las formas urbanas de gestión a las provenientes de la gestión comunal local, que se verían destinadas a desaparecer en Ciudades Pequeñas.

Las alternativas para pensar en tipologías que permitan categorizar territorios siguen siendo un tema de discusión. En esta línea, el crecimiento de la población no solo representa un problema al categorizar al conglomerado poblacional sino también presenta un desafío para la gestión pública que debe atender poblaciones con características muy particulares. En el caso de Huayucachi, por más que en la realidad los servicios se mantengan, la JASS ha sido ubicada para el MVCS en un estado de informalidad. Como se ha visto, dependerá del área del conocimiento desde dónde se

aproxime la investigación, las características que se usan para agrupar a cada conglomerado poblacional.

El concepto de Conglomerado Poblacional es útil para reflexionar sobre el territorio; va más allá de agrupar a los Conglomerados Urbanos, que solo se refiere a las formas de ciudad o núcleos urbanos, e integra a los conglomerados rurales. Los conglomerados poblacionales urbanos van desde las pequeñas ciudades, hasta metrópolis o megalópolis. En el mundo rural, los conglomerados poblacionales pueden tener mucha o poca dispersión y pueden ser aldeas o caseríos. La forma en la que se concibe la gestión del agua parte desde la categoría de conglomerado poblacional al que se presta el servicio. En ese sentido, los tres territorios que organiza la SUNASS son: el ámbito rural, donde operan las OC; el área urbana de las ciudades intermedias y grandes, donde operan principalmente las 50 EPS; y las pequeñas ciudades donde operan las OC, UGM y EPS. Es preciso recordar que la reforma del sistema del agua del 2016 abre un proceso que elimina la presencia de las OC de las pequeñas ciudades.

Los hallazgos del Capítulo 3 aclaran un crecimiento importante donde casi el 30% de peruanos aún vive en conglomerados poblacionales rurales, o menores de 2 mil habitantes. Por otro lado, las ciudades capitales de Región siguen creciendo, pero Lima mantiene su importancia como megalópolis en continua expansión. Finalmente, el espacio que más incide en esta investigación, el resto urbano donde las pequeñas y muy pequeñas ciudades son las que se agrupan por debajo de las 50 mil personas. Huayucachi es una de las pequeñas ciudades que han tenido un crecimiento poblacional marcado durante los últimos 20 años y el Estado prevé, desde su normatividad, que se modifique la autoridad que gestiona el servicio de saneamiento en este conglomerado poblacional.

La evolución que tienen los conglomerados poblacionales es dinámica y se ve afectada principalmente por la institución que diseña la clasificación de los conglomerados. Los hallazgos muestran evidencia de cómo para algunas ciudades no se dimensiona su importancia al utilizar únicamente la jerarquización según la demarcación político-administrativa. Ciudades más grandes que la capital de región o departamento pueden pasar desapercibidas si solo se consideran las capitales de departamento para la agrupación de la población. Por ejemplo, Juliaca, Tarapoto y Chimbote no son las

capitales de su región, pero son los conglomerados poblacionales más grandes de la región.

Hay que fortalecer el criterio para agrupar los conglomerados por el tipo de población que alojan, ya sea un espacio rural, pequeñas ciudades y de ciudades intermedias hasta las megalópolis. Así, diferenciando los territorios se pueden identificar mejor las características de cada espacio geográfico para el diseño e implementación de las políticas de saneamiento y otros tipos de servicio público.

El capítulo 4 aborda la idea de la gobernanza territorial del agua desde el ejemplo de Huayucachi como parte de la gestión del agua en la provincia de Huancayo, en Junín y el Perú. Los conceptos y enfoques de cómo sistematizar y jerarquizar los tipos de conglomerados poblacionales son un tema novedoso dentro de la gestión pública y las Ciencias Sociales. Esta investigación, también buscó aportar una reflexión sobre cómo se ha construido el concepto de Gestión Territorial en el Perú. Esto, con la finalidad de dimensionar la importancia de las pequeñas ciudades dentro de todo el Sistema de Conglomerados Poblacionales y bosquejar una reflexión sobre cómo el sistema de gestión del agua está cambiando en el Perú en función de los territorios que busca atender.

Para poder dimensionar la importancia de la gestión territorial del agua, contrastar a cuántos peruanos atiende cada tipo de prestadora de servicio, se trabajó con datos del Censo del 2007, cuando la población peruana llegaba a los 27,4 M. Una limitación importante durante el desarrollo de la investigación fue que la información obtenida para el censo 2017 está desagregada por distritos y no por conglomerados poblacionales como lo hace la SUNASS. Sin embargo, el Perfil Socio Demográfico del 2008 brinda información con esta tipología lo que permitió utilizar la data poblacional del 2007 para el análisis.

Según los datos que se ha trabajado, el 0,2 % de los tipos de prestadores del servicio de agua potable son EPSs, y atienden al 60% de peruanos, no obstante, hay un porcentaje importante de peruanos viviendo en ciudades grandes y sus periferias que no tienen acceso al agua potable mediante conexión y compran agua de camiones cisterna. Las personas más pobres son las que pagan más por cada litro de agua que usan.

Hay 24,658 prestadores de servicio de agua potable en el área rural y representan el 98.5% de un total de 25,027 prestadores a nivel nacional. En el área rural son OC (24,531) y UGM (127). Estas atienden al 30% de peruanos que son más de 8 millones de personas, que es la población viviendo en conglomerados poblacionales de menos de 2,000 habitantes.

Esta investigación está enfocada en el 10% de peruanos que vive en pequeñas ciudades y son atendidos por 319 prestadoras de servicios, que representan el 1,3% de todas las prestadoras de servicios. De los casi 2,6 M de peruanos clasificados el 2007 en pequeñas ciudades, para tener una referencia, actualmente (2022) poco más de 10,000 peruanos viven en la pequeña ciudad de Huayucachi.



## 5.2 Conclusiones

Se presentan las conclusiones, comenzando con aquellas producto de los hallazgos más históricos, legales e institucionales y una explicación del porqué se promueve la integración (1 al 5). Luego se formulan las conclusiones producto de poner el análisis del sistema de gestión de agua en el marco de referencia del enfoque territorial (6 al 8). Finalmente se presentan implicancias analíticas, y para las ciencias sociales, para el análisis de la democracia y la ciudadanía desde las pequeñas ciudades y utilizando el enfoque territorial.

1. Durante la segunda década del siglo XXI se ha formado un marco legal para normar el servicio de agua potable en pequeñas ciudades y el ámbito rural, este marco no existió en el siglo XX. El Decreto Legislativo 1280 del año 2016 consolida y da un marco a la gestión del agua en el ámbito rural. El desarrollo del sistema de agua potable ha ido de la mano con darle tareas y competencias a las reguladoras del agua con un enfoque territorial diferenciando tareas para el espacio rural y las pequeñas ciudades. Las entidades reguladoras para el saneamiento a nivel local son la SUNASS y la OTASS. Así la SUNASS ha construido datos diferenciados para el ámbito urbano, las pequeñas ciudades y el área rural.

2. La reforma del sistema de gestión del agua tuvo un momento de consolidación con el Decreto Legislativo (DL) 1280 que le daría el marco legal a la reforma del sistema de gestión de agua potable. Este DL está enfocado en que toda prestadora de servicio que crece tenga que integrarse eventualmente a una EPS. El reglamento del DL 1280 establece que si en el centro poblado le brinda el servicio a más de 2,000 habitantes, la Organización Comunal debería desaparecer. Además, en el mismo reglamento del DL 1280 en el Art 32 se abre la denominación para un tipo particular de zonas urbanas con población pequeña entre dos mil uno (2,001) y quince mil (15,000) habitantes, denominadas como “pequeñas ciudades”. Casi por definición y por estas cantidades, aunque no está escrito en estos términos en la Ley, no es posible tener una Organización Comunal de gestión del agua en pequeñas ciudades.

3. El DL 1280, empieza a utilizar conceptos y criterios para una gestión territorial del agua potable, esto responde a la propia dinámica del sistema de gestión del agua potable que cubre todo el territorio peruano y debe atender realidades diferentes. En el propio texto del DL se empieza a diferenciar las necesidades que hay para los distintos territorios, diferenciados por el tipo de conglomerado poblacional que aloja, ya sea urbano, pequeña ciudad o espacio rural. Al mismo tiempo, otras instituciones que reconocen las diferencias entre espacios urbanos y rurales e implementan políticas públicas de escala nacional, también desarrollaron su propia manera de organizar un sistema de gestión territorial. En la década de 2010, se presentan propuestas que parten del MEF y la PCM para ordenar el territorio, para diferenciar los tipos de distritos y pensar temas, como por ejemplo los objetivos que se le plantea a un distrito rural para que pueda acceder a más presupuesto. Estas categorías para ordenar y pensar el territorio aún se encuentran en construcción y posicionamiento dentro del Estado peruano.

4. El DL 1280 contempla un camino intermedio a integrar a una EPS; que es que la OC conforme una Unidad de Gestión Municipal (UGM). La integración promueve que la infraestructura y el servicio se mantenga en el nivel local pero su administración cambie, pasando a las manos de la EPS. La alternativa de la UGM no requiere que las habilidades y el espacio de autonomía distrital desaparezca, las UGM pueden incluir a miembros de la JASS en su organización. Las UGM son organizaciones del Estado de carácter público y de dominio distrital, pero según el DL y su reglamento, tienen un tiempo limitado de operatividad, máximo dos años. A pesar de que hay una alternativa se sigue forzando la integración y se mantiene el camino a la desaparición de las OC.

5. La explicación de porqué el sistema de gestión del agua potable y sus marcos legales empujan a que las formas de gestión comunal del agua en Pequeñas Ciudades desaparezca está en que la reforma del 2016 tiene el supuesto de que la integración a una EPS es necesaria para ser más eficientes y que el servicio que brindan las EPS es de mejor calidad que el que puede otorgar una OC. Desde la perspectiva institucional de la SUNASS, se utiliza el enfoque de la Escala Eficiente<sup>3</sup>, con una aproximación que

---

<sup>3</sup> <https://www.sunass.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Escala-Eficiente.pdf>

plantea alcanzar un tamaño óptimo del prestador de servicio para brindar los servicios al menor costo posible. Con la centralización del servicio, por economías de escala, se esperaría brindar agua potable y tratar agua residual a menores costos. Se promueve el uso eficiente del agua potable a través de la construcción de más infraestructura y el desarrollo tecnológico que permita integrar espacios más amplios a las redes de saneamiento y gestión, que en teoría mejorarían el servicio prestado. Frente a la promesa de un mejor servicio de agua potable que hace el proceso de integración, la reacción más directa en los usuarios de JASS Ñahuintuna es de desconfianza por las malas referencias de los problemas que tiene la EPS SEDAM Huancayo al brindar el servicio y atender los reclamos.

Siguiendo las premisas de la reforma del agua, que implican los presupuestos de que las EPS brindarán un mejor servicio que las OC, la desaparición de las OC en pequeñas ciudades sí es un objetivo del marco legal nacional que crea el DL 1280.

6. La integración de los hallazgos del sistema de Gestión del Agua con los hallazgos del sistema de Gestión Territorial, permitió comprender que el DL 1280 impide que en las pequeñas ciudades se mantengan las Organizaciones Comunales para el servicio de saneamiento, como las JASS.

Huayucachi se caracteriza como una pequeña ciudad, pero hay algunos matices en los diferentes enfoques. Mientras el sistema de gestión territorial, que usan tanto la PCM como el MEF, posiciona al distrito Huayucachi como parte del continuo urbano, o área de influencia de Huancayo, que es un conglomerado urbano.

El distrito político-administrativo de Huayucachi contiene dentro suyo a un conglomerado poblacional categorizado como pequeña ciudad y aparte contiene áreas agrícolas y viviendas en conglomerados rurales fuera de la pequeña ciudad. En la pequeña ciudad de Huayucachi hay formas organizativas comunales y de un pasado rural; pero que se están adaptando a una población en crecimiento y a dinámicas más urbanas.

Como enfoque que integra miradas, ver territorialmente la gestión del agua potable supone abordar el problema público del abastecimiento de agua potable y saneamiento

desde una perspectiva que reconoce las características particulares del espacio donde se brinda el servicio. En ese sentido, hoy en día la gestión territorial del agua genera herramientas y categorías para ver que cada conglomerado poblacional necesita de alternativas de solución específicas.

7. Hay una fuente de tensión entre las Organizaciones Comunales (OC) y las entidades reguladoras del sistema de agua potable por la implementación de políticas de modernización para la gestión del agua. Hay que prestar atención a la postura del presidente de la JASS Ñahuintuna, postura que comparten otros presidentes de las JASS de la provincia de Huancayo. El presidente de la JASS plantea que en realidad hay muchas organizaciones comunales que no necesitan “integrarse”, pues tienen una fuente de agua constante y la capacidad de administrar el servicio de agua potable con calidad (Entrevista personal, 12 de octubre de 2022).

El caso del intento de integración de la JASS Ñahuintuna y las reacciones que genera en los dirigentes de Huayucachi permite aproximarse a cómo la modernización del sistema de gestión de agua potable se realiza absorbiendo las organizaciones comunales, promoviendo su desaparición. En el enfoque para lograr la modernización del servicio de agua potable se conserva la fuente de agua, la infraestructura, los usuarios; pero se elimina toda forma de gestión comunal. Así se elimina de la gestión del agua la participación de los antiguos dirigentes de las organizaciones comunales, pues la gestión del servicio queda en manos de funcionarios de la EPS.

En estas tensiones entre las OC y las instituciones del Sistema de agua, se ubican dos tipos de lógicas de cómo lograr el desarrollo y la modernización del servicio de agua potable en pequeñas ciudades: una emana del MVCS junto a las reguladoras del servicio de agua y otra de las organizaciones comunales de gestión del agua. La Reforma del 2016 prioriza la eficiencia en el manejo del agua, mediante la integración del mayor número de conexiones a una red provincial para minimizar los costos, también se propone centralizar la gestión trasladándose desde la Organización Comunal a la EPS más cercana. En la otra lógica, se encuentran las formas de OC que para el manejo del agua que responden a un enfoque donde se valora el desarrollo de capacidades a nivel local

deseando mantener la autonomía comunal sin la necesidad de transferir responsabilidades al nivel provincial.

8. La gestión territorial en el Perú es un tema que se está desarrollando recientemente en las Ciencias Sociales. En particular para la Ciencia Política en los últimos años, hay un creciente interés por comprender el comportamiento electoral del mundo rural y las diferencias del voto entre regiones y Lima metropolitana. Los problemas de agua y saneamiento existen en todo el ámbito nacional. Los términos de la reflexión se deben aclarar y tener una cuantificación actualizada de lo que es un territorio rural y los espacios intermedios entre las grandes ciudades y los espacios rurales.

Las pequeñas ciudades son esos espacios intermedios entre las ciudades grandes y lo rural. Si se toman los datos del Censo del 2007 hay un 30% de peruanos que viven en ciudades de menos de 2 mil habitantes, y un 10% vive en ciudades pequeñas. Esta investigación no realiza afirmaciones con los datos actuales del censo del 2017 pues esos datos no están desagregados en población por tipo de conglomerado poblacional. El enfoque territorial puede servir para analizar los tipos de servicios públicos que da el Estado y la necesidad de brindar un servicio diferenciado según la zona geográfica que se atiende, pero este enfoque está en desarrollo en el Perú y el uso de algunas categorías aún es ambiguo o desigual entre las mismas entidades públicas. El propio concepto de “pequeña ciudad” se debe clarificar. Esta investigación muestra los usos desiguales de este concepto. No obstante este trabajo aborda la temática del agua y saneamiento y prioriza la definición que tiene el sistema de gestión del agua potable. (Tabla 2).

9. Es prioritario pensar de manera panorámica la realidad de las pequeñas ciudades y la capacidad que tiene cada prestador en estos territorios para dar un servicio sostenible y autónomo. Así, luego de esa mirada panorámica se podría reconsiderar la necesidad de la integración de las OC a las EPS provinciales y, por lo menos, desarrollar otros caminos posibles dentro de la Ley que den continuidad a la gestión comunal, como potenciar las UGM. Como parte de ese análisis se debe evaluar las ventajas para la sociedad que las OC generan desde un enfoque ciudadano y de desarrollo de capacidades no meramente técnicas. El presidente de la JASS Ñahuintuna afirmó que su

OC fomenta el desarrollo de habilidades organizativas y su JASS es un espacio que potencia capacidades comunicativas y de gestión, y que finalmente empodera a los ciudadanos (Comunicación personal, 12 de octubre).

10. La provincia de Huancayo alberga una serie de distritos que han visto sus formas comunales de gestión desaparecer ante el proceso de integración. Esto ha generado un malestar de los usuarios de las OC de pequeñas ciudades que van a ser integrados a una EPS, no solo por las preocupaciones de que el servicio que van a recibir sería de peor calidad del que ya reciben. Aquí hay un problema de que la gestión del servicio pasaría totalmente a manos de funcionarios que están en Huancayo, lejos de su territorio. Así, esa gestión pasaría a otras manos, cuando hasta ahora el servicio que han brindado ha sido bueno y ha tenido mejoras. Siguiendo las palabras del presidente de la JASS Ñahuintuna, su OC ha brindado un servicio constante, ha tenido capacidad de generar ingresos que permitieron comprar nuevas bombas e instrumentos, y se han modernizado los mecanismos de cobro de la tarifa de agua. Desde la perspectiva de los gestores de agua en Huayucachi, si su gestión ha sido buena y ha tenido un proceso de mejoras, por lo que no se encuentran mayores razones para que esa misma gestión pase a manos de una EPS.

Es necesario una mayor investigación para evaluar el impacto que tienen las OC como espacios que desarrollan habilidades ciudadanas y mantienen un nivel de autonomía de los ciudadanos en pequeñas ciudades frente a los funcionarios de las grandes ciudades. Parte del problema con la integración puede estar en que todo el sistema pasaría a ser gestionado por funcionarios de las EPS en ciudades como Huancayo, y esa forma de gestión no tiene un mecanismo para integrar en sus decisiones a representantes del mundo rural o de las pequeñas ciudades. Esto último fue ratificado en la entrevista realizada para esta investigación con la directora del Proyecto de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (PGIRH) de Junín; no hay mecanismos que integren a representantes del mundo rural o las pequeñas ciudades.

11. La ciencia política necesita una mirada sobre la participación ciudadana, valoración del rol del Estado y la democracia con un enfoque territorial. Leer esos

fenómenos desde los territorios rurales y de las pequeñas ciudades es vital para tener una democracia que verdaderamente represente al pueblo en su diversidad, recibiendo sus aportes y dándoles la oportunidad de participar en la conducción de su destino. La apreciación sobre cuán positivo o negativo son los servicios que da el Estado no estaría dada sólo en función de que se reciba un servicio de calidad, sino también se valora quién gestiona este servicio. En ese sentido se valoraría quién tiene un salario y oportunidades de crecimiento profesional por gestionar ese servicio, y quiénes dejan de tener oportunidades. Esta mirada sobre los servicios que da el Estado puede generar mayor malestar cuando alguien recibiendo un salario, está implicado en redes de corrupción por venta de cargos, o contrataciones irregulares.

Las ciencias sociales tienen la deuda de clarificar y actualizar el uso que hacen de los conceptos de lo “urbano” y lo “rural”. Se necesita una categorización más consensuada de los tipos de territorio según el conglomerado poblacional que alojan.

Hay tres hallazgos concretos de esta investigación que al abordarse pueden aportar en el desarrollo de la gestión territorial en general y del agua:

- a. El concepto pequeña ciudad aún es ambiguo dentro del propio estado Peruano.
- b. Las estadísticas sobre población según el tipo de conglomerado poblacional donde viven no están estandarizadas y no se les da continuidad a los esfuerzos de tener datos constantes con enfoque territorial. Se generó un esfuerzo por sistematizar esos datos el 2008, pero luego se abandonó y no se puede hacer seguimiento a la estadística. En el documento Perfil Sociodemográfico del INEI del 2008, con datos del censo del 2007, se presenta los datos estadísticos que señalamos, mientras que en el perfil del 2018, ya no se presentan los datos de acuerdo a los conglomerados poblacionales, y se limitan a los datos de la demarcación política administrativa.
- c. La definición y la cuantificación de cuántas personas viven en el espacio geográfico “rural” y los “conglomerados de menos de 2 mil habitantes” no coinciden. Las cifras de los habitantes viviendo en el ámbito de “lo rural” tiene un desfase. Por ejemplo, según datos del INE (2007) la cifra es de 6,601,869 peruanos (24% de la población) viviendo en el área rural; pero si se agrupa la información según el criterio de peruanos viviendo en “conglomerados de menos

de 2 mil habitantes” la cifra es de 8,220,445. Si se utiliza la 2da cifra, los peruanos viviendo en conglomerados que no son “urbanos” es de 30%, lo que representa casi la tercera parte de peruanos. La diferencia se da porque de la cifra se restan todos los distritos que son capitales de provincia pero tienen una población menor de 2 mil habitantes. El problema es que se está subvalorando el peso de “lo rural” en el Perú de hoy.

12. El caso del intento fallido de integración de la OC JASS Ñahuintuna, tal vez es insuficiente para hacer afirmaciones generales, pero indica fenómenos que seguirán latentes, y refleja dilemas de la construcción del Estado Peruano y de la sociedad peruana. Es importante resaltar la intención que tuvieron quienes viven en ciudades pequeñas de la provincia de Huancayo al generar un movimiento de diferentes JASS de la provincia que se oponían al DL 1280. Este movimiento se lanzó el año 2021 pero quedó en suspenso a mediados del año 2022 por situaciones propias del escenario de post pandemia. Es muy probable que ese movimiento resurja, pues es un problema que sigue latente. La reacción de las OC al proceso de integración que trajo la reforma del 2016 son oportunidades para entender qué está detrás del malestar y los anhelos de las personas que afirman que pueden seguir gestionando sus propios servicios. Esta línea de reflexión sobre los servicios que se abre desde el estudio de caso de Huayucachi, con un enfoque territorial, y la capacidad de sus ciudadanos para gestionar sus propios servicios con autonomía abre viejos pero relevantes debates sobre la relación entre el Estado y sus ciudadanos, en particular los ciudadanos en pequeñas ciudades y en el mundo rural.

## Bibliografía

Aragón, J., & Guibert, Y. (2015). Metodología y diseños de investigación en Política Comparada. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico -CEPLAN (2021). *Junín: información para el planeamiento con enfoque territorial*. Lima, CEPLAN. Documento disponible en el enlace: [https://geo.ceplan.gob.pe/assets/pdf/fichas/Junin\\_enfoque\\_territorial.pdf](https://geo.ceplan.gob.pe/assets/pdf/fichas/Junin_enfoque_territorial.pdf)

Cabrera La Rosa, V. L., & Coronel Villarreal, E. M. (2020). La experiencia de Perú en el desarrollo de políticas para asegurar el acceso a agua potable en el ámbito rural. *Revista de Ingeniería*, (49), 18-27.

Córdova, H. (2019). *Naturaleza y sociedad: una introducción a la geografía*. Fondo Editorial de la PUCP.

Córdova Lizárraga, J. C. (2021) Factores que están impidiendo que las organizaciones comunales, municipales y/o JASS de la ciudad de Arequipa se integren a la EPS SEDAPAR. Tesis de Maestría en Gerencia Social: PUCP.

Flores, J. (2020). El Desencuentro de la Concepción Sobre la Prestación de los Servicios de Saneamiento de Agua Potable Entre el Poblador Rural y la Regulación de la Cuota Familiar (Doctoral dissertation, Tesis de Pregrado).

Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press

Guevara Pérez, E. (2015). Evolución histórica de la Legislación Hídrica en el Perú. *Revista De Derecho Administrativo*, (15), 319-334. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/15184>

Guevara, A., & Verona, A. (2016). El derecho frente a la crisis del agua en el Perú. *Primeras Jornadas de Derecho de Aguas*. Departamento Académico de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Hall, Peter. (2003). "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research". En: James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2008). "Perfil sociodemográfico del Perú. Lima". Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)-UNFPA-PNUD.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Dirección Técnica de Demografía, & Indicadores Sociales. (2011) "Perú: migración interna reciente y el sistema de ciudades, 2002-2007". INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

(INEI, 2017) REDATAM. Búsqueda de información del Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Consulta de frecuencias por población a nivel distrito en el departamento de Junín. Enlace disponible para consulta: <https://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). "Perú: Perfil Sociodemográfico". Lima: Informe Nacional. Censos Nacionales XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Recuperado el 20 de agosto de 2022 de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1539/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/)

Johnson, Janet Buttolph; H.T. Reynolds; and Jason D. Micoff. (2016). Political Science Research Methods. 8th Edition. Washington, D.C.: CQ Press.

Kapiszewski, Diana; Lauren MacLean; y Benjamin Read. (2015). Field Research in Political Science. Practices and Principles. New York: Cambridge University Press

Laiza Cuyubamba, Italo. (2020). *Los límites de los enfoques tecnocráticos y la importancia de las variables sociales en la implementación de políticas públicas: límites de la gestión pública urbana para el acceso al agua en los distritos de Chaupimarca, Vicco y Yanahuanca (Pasco), 2013 - 2017*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno: PUCP.

Lustick, Ian. 1996. "History, Historiography, and Political Science: Multiple Historical Records and the Problem of Selection Bias". American Political Science Review 90(3): 605-618.

Monge, C. (2012). *Lo rural y lo urbano en el Perú de hoy. Perú Hoy: Lo urbano en el Perú*. Lima: Desco, 19-32.

Peña, G. P. V., Medina, J. C., & Mora, G. S. G. (2002). Urbano-rural, constante búsqueda de fronteras conceptuales. Revista de información y análisis, 20, 17-24.

Ponce, A. (1995). Perú: Perfil sociodemográfico de la población (1972-1993). Capítulos de Libros PUCP/Chapters of PUCP books, 122-151.

Remy, M. I. (2009). Las urbes, las ciudades y la población rural. Revista Argumentos, 3(2).

Revesz, B. (2006). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. In Congreso internacional Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Setiembre, Cochabamba, Bolivia.

SUNASS (2022) Prestadores de Pequeñas Ciudades- SUNASS. Lima, Perú. Recuperado el 05 de julio de 2022 del enlace: <https://www.sunass.gob.pe/prestadores/prestadores-de-pequeñas-ciudades/>

SUNASS (2018) Sunass: Escala Eficiente busca mejorar la calidad en la prestación de los servicios de saneamiento. Disponible en: <https://www.sunass.gob.pe/lima/sunass-escala-eficiente-busca-mejorar-la-calidad-en-la-prestacion-de-los-servicios-de-saneamiento/>

Vásquez Molina, Alfredo. (2017). *La gestión comunal del agua y la ciudadanía rural en el Perú: Las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento en Cutervo y Tacabamba, departamento de Cajamarca*. Informe Profesional para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno: PUCP.

