

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**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 PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**AUTOR**

Italo Jason Laiza Cuyubamba

**ASESOR**

Martín Tanaka Gondo

Diciembre 2019

## RESUMEN

El acceso al agua como derecho y recurso fundamental para la vida humana depende de la gestión de diversos actores para una correcta cobertura y abastecimiento de este recurso. Este trabajo estudia cómo se dio la gestión pública urbana para el acceso a agua por red pública en la zona urbana de los distritos de Chaupimarca, Vicco y Yanacancha, de la región Pasco, en el periodo del 2013 al 2017, caracterizados por registrar una variación importante en el acceso al servicio de agua en ese periodo. Cada uno de los casos presenta una serie de particularidades por causas que van más allá de las acciones e interacciones de los actores tradicionales inmersos en la gestión hídrica, tales como las instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, empresas mineras y alcaldes.

Esta tesis sostiene que detrás de las estadísticas del acceso al servicio de agua están factores como la migración de la población, y que algunos elementos clave para la implementación exitosa de programas de este tipo tienen que ver con dinámicas culturales, económicas y sociales, alejadas de consideraciones estrictamente técnicas (procedimientos cerrados de gestión pública): por ejemplo, la accesibilidad a formas tradicionales y gratuitas de abastecimiento de agua, disputas de poder entre comunidades, y entre comunidades y empresas mineras.

Para obtener esos hallazgos, previa selección cuantitativa de los casos, se desarrolló un mapeo de actores y se realizaron entrevistas a profundidad a 31 de ellos, acompañado de un sondeo poblacional de percepción. Todo ello nos

permitió conocer e interpretar los límites de la gestión hídrica urbana en Chaupimarca, Vicco y Yanahuanca.

Palabras clave: gestión hídrica, tecnocracia, gobernanza y migración.



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	1
1.1 Marco teórico y conceptual.....	1
1.2 Una aproximación sobre la gestión pública urbana del agua a nivel internacional, nacional y local.....	9
CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE CASOS .....	16
2.1 Metodología .....	16
2.2 Selección de Casos .....	17
CAPÍTULO 3: ACTORES DE LA GESTIÓN HÍDRICA URBANA.....	24
3.1 Instituciones estatales.....	25
3.2 Organismos no gubernamentales.....	27
3.3 Organizaciones sociales .....	28
3.4 Empresas mineras .....	30
3.5 Alcaldes .....	30
CAPÍTULO 4: CHAUPIMARCA.....	34
4.1 Descripción económica, política y social.....	34
4.2 Actores dentro de la gestión hídrica urbana.....	35
4.3 Hallazgos del caso .....	42
CAPÍTULO 5: VICCO .....	46
5.1 Descripción económica, política y social.....	46
5.2 Actores dentro de la gestión hídrica urbana.....	48
5.3 Hallazgos del caso .....	51
CAPÍTULO 6: YANAHUANCA.....	55
6.1 Descripción económica, política y social.....	55
6.2 Actores dentro de la gestión hídrica urbana.....	56
6.3 Hallazgos del caso .....	59
CONCLUSIONES .....	62
BIBLIOGRAFÍA.....	67
ANEXOS.....	72

## INTRODUCCIÓN

El agua es un derecho y es indispensable para la vida, porque ningún organismo sobrevive sin ella y es un constituyente esencial de la materia viva. Además, por ser una fuente de recurso no renovable, su cantidad disponible es escasa y su distribución es desigual pues está sujeta a cambios provocados por la actividad humana (FAO 2014). La importancia de un recurso escaso en el planeta sirve para analizar su correcta distribución en el territorio, en otras palabras, su gestión pública para el acceso al agua por parte de la población. Ello, ligado de cierta manera con el alcance estatal planteado por Fukuyama (2004), ya que debe existir presencia institucional (Estado) para la correcta distribución de la misma. También, el Estado, como institución encargada de brindar los servicios básicos de la sociedad civil, es eficiente de acuerdo con la zona en la que se encuentre; pues, basándonos en O'Donnell (2007), si es en una zona azul la gestión de una política pública es mucho mayor en comparación con una zona marrón, en la que la presencia del Estado es deficiente o nula (Gálvez y Laiza, 2017, p.4).

A lo largo de los años, estudios han revelado que América Latina es el continente con más reservas de agua en todo el mundo. Cada país tiene formas distintas de realizar la gestión de los recursos hídricos, ya que toman diferentes criterios para que llegue a distintas zonas del país, en busca de la protección de la salud pública y la preservación del ambiente y de los recursos naturales. Es así como, para el Perú, el tema de gestión hídrica es conocido y se evidencia en su estructura institucional y jurisdiccional desde 1902, con el Código de las

Aguas, hasta la creación del ente rector de aguas en el Perú, la Autoridad Nacional del Agua, en 2008 (Oré, 2009). Sin embargo, pese a tener instituciones y jurisdicción relacionadas a la gestión hídrica, podemos ver que existe una brecha considerable entre lo urbano y rural, ya sea en la costa, sierra o selva, hay sectores de la población con necesidades primarias que aún no han sido cubiertas, en particular en relación con los servicios de agua potable y saneamiento.

Si analizamos los niveles de cobertura de acceso al agua a nivel nacional realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), mediante la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), en el boletín de “Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico”, podemos encontrar que los departamentos de Huánuco, Cajamarca y Pasco presentan un crecimiento de cobertura mayor a los demás entre los años 2013 y 2017. Elegimos al departamento de Pasco como caso de estudio, pues su incremento total es de 9.1%, el único de los antes mencionados cuyo crecimiento es sostenido; además, en el 2017 tuvo el mayor crecimiento a nivel nacional en cuanto a la cobertura de acceso al agua, con un 4.4%. Asimismo, en la literatura respecto al tema, Pasco no figura dentro del radar académico más que por estudios de minería y contaminación ambiental. En consecuencia, surge la pregunta: ¿cómo se explica la mejora en el acceso al servicio de agua por red pública en el departamento de Pasco, entre 2013 y 2017? Además, ¿este crecimiento fue homogéneo a nivel provincial y distrital? ¿Hay presencia de “*outliers*” al momento de desagregar la estadística a nivel micro (distrital)? ¿El crecimiento,

decrecimiento o continuidad de cobertura se debe a la mejora en la gestión estatal, o intervienen otros actores, como organismos no gubernamentales?

Buscamos respuestas a las preguntas planteadas analizando los Censos Nacionales del 2007 y 2017, la base de datos sobre el Mapa de la Pobreza del 2013 y las obras realizadas entre el 2013 hasta el 2017 en Pasco a nivel distrital en el rubro agua y saneamiento. Encontramos tres casos con trayectorias “atípicas” que seleccionamos en esta investigación: los distritos de Chuapimarca, Vicco y Yanahuanca. En Chaupimarca, encontramos que no hubo realización de obras y se presenta una variación negativa de 6.88% en cobertura; en Vicco tampoco se realizaron obras, pero hubo una variación positiva de 17.84% (la más alta en comparación a los demás distritos donde hubo 0 obras); finalmente, Yanahuanca tiene el mayor número de obras (veinte), pero su variación es casi nula, pues solo presenta un 3.79%.

Entonces, precisando la pregunta de investigación, nos interesa saber cuál es el papel de la gestión pública para explicar estas variaciones en el acceso al servicio del agua en los distritos seleccionados, y qué otros factores podrían incidir en esa dinámica.

Se manejaron cuatro respuestas posibles a la pregunta de investigación, sobre la base de identificar a los actores que participan en la gestión pública para el acceso al servicio de agua por red pública urbana: el Estado, plasmado en sus entidades de planificación, ejecución y supervisión nacionales el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento y el Programa Nacional de Saneamiento Urbano; el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS); la Superintendencia Nacional de Servicios de

Saneamiento (SUNASS); y las Empresas Prestadoras de Servicio de Agua y Saneamiento (EPS). En segundo lugar, están las autoridades regionales y los alcaldes distritales y provinciales; en tercer lugar, las organizaciones de la sociedad civil, a través de la autoorganización de la población en comités vecinales para gestión del agua, y a través del involucramiento de empresas privadas; y cuarto, actores internacionales, a través de ONG's y programas de ayuda de países industrializados.

La primera hipótesis que manejamos es que la mejora en la cobertura de acceso a agua por red pública urbana se explicaría por una correcta o eficiente gestión pública, la cual habría sido realizada por las entidades estatales nacionales, como el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el cual se encargaría de poner en marcha la trigésima tercera política de Estado; además de implementar de forma correcta el programa estatal Agua para Todos. Esto implica una coordinación adecuada en las tareas de ejecución con otros niveles de gobierno, como los regionales y locales. De igual modo, esto implica haber implementado una supervisión idónea desde la SUNASS, para que se gestione el acceso a agua de manera correcta. Así, la buena coordinación de las entidades estatales habría dado como resultado el salto porcentual en cuanto al acceso al servicio de agua en el departamento de Pasco, guardando relación con el boletín de Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico (INEI, 2018); en otras palabras, se podría decir que el resultado sería causa de una gestión articulada de forma vertical hacia los distritos de Pasco desde el gobierno nacional, siguiendo una lógica *top-down*.



Una segunda hipótesis plantea que la clave estaría en el empoderamiento de la sociedad civil y la autonomía de esta para poder ejercer el rol principal en la gestión pública para acceso a agua por red pública. De ese modo, como se sugiere en la literatura, la autoorganización de la sociedad civil puede ser clave para poder satisfacer una de las necesidades básicas del ser humano, derecho al agua. Sin embargo, esta autoorganización y autonomía necesita de sus autoridades a nivel de gobierno regional o local para que cumpla la función de canalizar sus demandas hacia el gobierno nacional, pues como dicen Grompone, Hernández y Huber: “los municipios han sido siempre los principales referentes de la relación entre los ciudadanos y el Estado, y por ello son los principales receptores de las demandas ciudadanas” (2008, p. 168-169). Esta autoorganización puede evidenciarse por medio de marchas, paros o bloqueo de carreteras; en otras palabras, la gestión es resultado de una presión por parte de la autoorganización civil hacia el Estado, en una lógica *bottom-up*.

Una tercera hipótesis plantea que la mejora en la gestión del agua dentro de Pasco se habría dado por medio de la intervención de actores internacionales. Como sugiere la literatura, hay casos en el Perú donde la gestión de acceso a agua se dio gracias a programas de ayuda de países industrializados o de ONG's. Entre los más destacados actores internacionales que operan en el Perú pueden mencionarse al Fondo de las Américas (Estados Unidos), COSUDE (Siuza), GTZ-Proagua (Alemania), Water and Sanitation Program (WSP-Banco Mundial), ONG SER (Barrios, 2009; Martínez, 2009).

Por último, una cuarta hipótesis enfatiza la importancia de la participación de actores políticos locales, cuestión que no ha sido tomado en cuenta

suficientemente por la literatura. Se podría dar el caso en que no haya participación de los actores tradicionales para la gestión del agua (Estado nacional, sociedad civil o un actor no gubernamental), sino que el actor clave haya sido un actor político local, como el gobernador regional o los alcaldes municipales.

El diseño metodológico para el desarrollo de la investigación se centra en herramientas cualitativas, a través de la comparación de los casos de los distritos de Chaupimarca, Vicco y Yanahuanca; en ellos buscamos encontrar las razones que explican los cambios en el proceso de la gestión del agua entre 2013 y 2017. Se realizaron entrevistas en profundidad a los actores participantes en la gestión del agua urbana, en ellas encontraremos a representantes de instituciones estatales y no gubernamentales, así como a dirigentes de la sociedad civil y gobernadores regionales, provinciales y locales; esto fue complementado con la aplicación de un cuestionario exploratorio entre los vecinos de esos distritos.

Este trabajo se divide en seis capítulos. En el primer capítulo se plantea el marco teórico y conceptual, y realiza una revisión de la literatura en torno a la gestión hídrica urbana. En el segundo se describe de manera detallada la metodología de la investigación y la justificación de la selección de casos; en el tercero se caracteriza a los actores relevantes dentro de la gestión hídrica. En el cuarto capítulo se detallan los hallazgos obtenidos en Chaupimarca; en el quinto los concernientes a Vicco, y en el último se desarrolla el caso de Yanahuanca. Finalmente, se plantean las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

## CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Esta tesis se basa en parámetros teóricos y conceptuales que nos ayudarán a comprender los hallazgos encontrados en el trabajo de campo. Por tal motivo partimos de teorías sobre capacidad estatal, gobernanza, capital social, tecnocracia y migración, para explicar la gestión hídrica encontrada en cada distrito. También definimos qué entendemos por gestión pública, red pública, recurso hídrico, cobertura del servicio, gestión top-down y bottom up, pues son términos utilizados con frecuencia a lo largo de la tesis. Todo ello nos ayudará a comprender las similitudes y particularidades que hallamos en Chaupimarca, Vicco y Yanahuanca.

Asimismo, en la segunda parte de este capítulo, nos remontaremos a la revisión de la literatura en el plano internacional, nacional y local respecto a la gestión hídrica urbana, con el objetivo de delimitar los actores involucrados en la gestión y así poder justificar la metodología empleada en la tesis que se desarrolla en el siguiente capítulo y posteriormente, la definición particular de cada una de estas en el capítulo 3 en base a lo encontrado en los distritos de estudio.

### 1.1 Marco teórico y conceptual

La capacidad del Estado es poder realizar y concretar múltiples políticas públicas que depende de un conjunto de factores; esta puede entenderse como la autoridad del Estado para implementar sus

decisiones y políticas en un ámbito territorial (Eaton, 2012, p. 649). Es así que en esta tesis entendemos la capacidad estatal como una situación en la cual el Estado es poseedor de instituciones con baja injerencia indebida en la toma de decisiones (autonomía) y al mismo tiempo es eficaz para implementar las decisiones tomadas (efectividad); asimismo, el Estado es capaz de aplicar estrategias y políticas públicas con el fin de alcanzar objetivos por medio de funcionarios leales y cualificados; además, tiene el poder de penetrar realmente en la sociedad con una negociación de por medio y aplica sus decisiones con “fuerza” (con rigor y transparencia) (Gálvez y Laiza, 2017). Pero nace la pregunta sobre la aplicación, cómo poder implementar decisiones políticas, cómo hacer tangible la capacidad estatal; para ello es relevante conocer la gobernanza o la nueva forma de gobierno.

La gobernanza va más allá del gobierno, como lo manifiesta Stoker; gobierno se refiere a los procesos institucionales y formales en los que el Estado opera para mantener el orden y la actividad colectiva, pero la gobernanza va más allá, y se ocupa en última instancia de crear las condiciones, el proceso, para poder ejecutar una regla ordenada y una acción colectiva. Si bien los resultados de la gobernanza no son diferentes de los del gobierno, su diferencia principal radica en los procesos (1998, p. 17). En la misma línea, Aguilar Villanueva señala que la gobernanza es el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones civiles

(gubernamentales o no) y el ciudadano interactúan con la finalidad de definir y conformar los principios y objetivos de vida en común. Asimismo, las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para poder cumplirlos. Esto por ser de interés general de todas las partes involucradas (2014, p. 17).

En esta primera parte, la gobernanza como forma efectiva de canalizar la capacidad estatal, nos ayudará a comprender los procesos de interacción entre los actores involucrados en la gestión hídrica de Chaupimarca, Vicco y Yanahuanca. Así podremos conocer si existe o no gobernanza en cada distrito. Pero los conceptos de gobernanza son complejos, y deben considerar, entre otros elementos, significados, creencias, historicidad, discursos y narrativas de los actores, que se ubican en el contexto de tradiciones y dilemas históricamente específicos de los actores parte (Villanueva, 2014, p. 17; Bevir & Krupicka, 2011, p. 450). De ese modo, no es lo mismo hablar de políticas públicas en diferentes ámbitos de aplicación, no es lo mismo el nivel nacional, regional o local; de igual manera, no es lo mismo el ámbito rural o urbano. Por ello, es necesario incluir variables de diferenciación como lo cultural, económico y social. Ello se podrá evidenciar en los hallazgos de Vicco y Yanahuanca, pues las varias tradicionales rompen los esquemas de la gestión hídrica urbana.

Otra dimensión relevante para la aplicación de políticas sociales es la existencia de capital social. Para Lyda Hanifan el capital social es el

cultivo de la buena voluntad; Jacobs se refiere a buenas relaciones dentro de la vecindad urbana; y el Banco Mundial menciona que es una forma de organización útil (Morales, 2005, p. 94). En nuestra investigación se entiende como capital social la interrelación humana que se organiza para mejorar de su realidad. Se vincula muy de cerca con la virtud cívica, una red de relaciones sociales recíprocas. El valor que produce al grupo es muy satisfactorio, ya que se construye riquezas en tanto capital social y organización de redes sociales horizontales (Morales, 2005, p. 93-95). Esta dinámica se evidencia en los hallazgos de Vicco, con la presencia de la Comunidad Campesina de Vicco.

Por lo tanto, las interacciones sociales de base son necesarias para el desarrollo real de gobernanza, que incide en la capacidad estatal de desarrollar políticas a favor de la sociedad como fin último, siempre y cuando haya capital social y las condiciones lo permitan:

“todos los países del mundo tienen que gestionar la asignación, distribución, servicios, protección contra riesgos naturales y medioambientales. Sin embargo, los países enfrentan desafíos adicionales dependiendo de cantidad de agua disponible, su tiempo y las características de su terreno. Claramente, un país con abundante agua enfrenta un desafío de gestión muy diferente que uno con escasez de agua” (The World Bank, 2007, p.34).

Otro asunto que afecta la aplicación de políticas públicas es la existencia de una tecnocracia. La tecnocracia es un conjunto de

actores que, desde la dirección de los asuntos públicos, basa la decisión política en un supuesto análisis científico o técnico, y, por consiguiente, excluye factores ideológicos, afectivos o morales (Gregoire, 1963, p. 141). Para María Rita, la noción tecnocrática es el poder otorgado a especialistas en la toma de decisiones en función de su conocimiento técnico. Es así como, por medio de estudios en México, Chile, Argentina y Brasil, concluye que siempre el poder es otorgado a los especialistas sin mandato partidario electoral, en otras palabras, son delegados de forma arbitraria. Es así como las decisiones que toman no tienen lineamientos democráticos colectivos y no existe *accountability*, en otras palabras, no existe la rendición de cuentas para estos funcionarios tecnócratas, pues no tienen responsabilidad política (Loureiro, 1997, p. 128). Este punto es fundamental para poder comprender los problemas de cobertura hídrica en Yanahuanca y los hallazgos dan cuenta de ello.

Hasta el momento nos hemos referido a la aplicación de las políticas públicas, a la capacidad estatal por medio de la gestión pública evidenciada en la gobernanza junto con el capital social. De igual manera, llama la atención el modo ejecutivo de la política pública, de forma tecnocrática. Toda esta sección nos ayudará a comprender el tipo de gestión hídrica encontrada en la investigación. Ahora añadimos la migración, pues esta es una variable característica fundamental que nos ayudará a comprender los hallazgos en cada distrito.

Según Matos Mar, la migración produce una seria transformación en la composición física, social y cultural del casco urbano, ya sea emisor y receptor de los migrantes. Asimismo, somete a las estructurales institucionales y sociales a tensiones significativas. Por ello, se rompen los patrones y normas oficiales de expansión urbana, provocando la ruptura en la legalidad, surge la informalidad (1986, p. 73-77). La adaptabilidad a un nuevo espacio urbano provoca soluciones dentro de las posibilidades dadas por la experiencia previa. Asimismo, el choque migratorio provoca dos escenarios, someterse al nuevo sistema legal imperante o violentar los límites establecidos (Matos Mar, 1986, p. 77).

La esencia fundamental que rescata Matos Mar en su obra “Desborde Popular y Crisis del Estado” es la identificación plausible de la existencia de dos Perús paralelos, por un lado, el Perú Oficial de las instituciones del Estado, por el otro, el Perú Marginado, plural y multiforme. Dicha distinción, señala, que no es un fenómeno nuevo, sino histórico en el cual

“el Estado Criollo, surgido de las guerras de la Independencia, sin realizar mayores intentos de incorporarse al resto del país definió su propia identidad como Estado Nacional, sobre la base del supuesto implícito de que la nación era el mundo oficial de las ciudades; de que su relativa unidad cultural e institucional, eran la misma unidad de la nación y de que el ajeno universo de las mayorías que persistía más allá de las ciudades representaba apenas una marginalidad intrascendente, a la que tarde o temprano, el desarrollo de la civilización haría desaparecer” (Matos Mar, 1986, p. 100).



Por ello, es que aún existe una visión de país sesgada, donde las masas provinciales son marginadas y ajenas a toda verdadera participación de formación de políticas públicas a nivel nacional. Esto es visible cuando se implementa la política hídrica en Pasco, puntualmente en Yanahuanca, motivo por el cual la gestión se dificulta y muestra una realidad distinta. Asimismo, se complejiza cuando los distritos no tienen delimitación exacta entre lo urbano y rural, como se evidencia en los hallazgos del distrito de Vicco.

Por lo tanto, esta tesis explica cómo se dio la gestión en base a la para el acceso al servicio de agua por red pública en los distritos de Chaupimarca, Vicco y Yanahuanca entre los años 2013 y 2017. Para ello, debemos conceptualizar qué es lo que entendemos por gestión pública, red pública, recurso hídrico, cobertura del servicio, gestión top-down y bottom up. Pues son términos que serán utilizados con frecuencia a lo largo de la tesis.

Tomamos por definición la gestión pública como forma articuladora de los distintos recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales y políticos) para la producción de bienes de consumo colectivo e individual, con la finalidad de satisfacer las demandas de la sociedad, en donde se pone énfasis en los problemas vinculados a la eficiencia y eficacia del conjunto de procesos a través de los cuales se articulan los recursos para la implementación de la política pública y así solucionar el problema público (Galinelli y Migliori 2015, p. 16-19).

De otro lado, en esta investigación, se tomará la definición dada de red pública por parte del INEI en la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos: “se considera red pública al sistema de tuberías que proveen de agua a las viviendas, sean tratadas o no, incluye red pública dentro de la vivienda, red pública fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación y los pilones de uso público” (2015, p. 8).

Asimismo, entendemos por cobertura lo establecido por el INEI: “la cobertura se refiere al porcentaje de personas que utilizan mejores servicios de saneamiento, a saber: conexión a alcantarillas públicas; conexión a sistemas sépticos; letrina entre otros” (2018, p. 48). Por otro lado, tomaremos por definición de recursos hídricos a los cuerpos de agua que existen en el planeta, desde los océanos hasta los ríos pasando por los lagos, los arroyos y las lagunas, que son utilizados para el consumo humano (Ministerio de Obras Públicas – Chile, 2015).

Del mismo modo, la definición de gestión pública *top down* que utilizaremos, guarda relación con la administración pública desarrollada de arriba hacia abajo, o desde el centro a la periferia, descendente; es una forma de toma de decisiones de forma jerárquica institucional por niveles de gobierno y establece una diferencia entre formulación, toma de decisiones y la implementación (Roth, 2002). Por lo contrario, el concepto de *bottom up* que utilizaremos, es una forma de involucrar a los actores desde abajo, posibilita la interacción de actores sociales que dieron origen a una política pública para poder

construir una solución paulatina de manera ascendente, de abajo hacia arriba (Roth, 2002).

Con todo ello buscaremos entender las formas de gestión hídrica en los distritos de Chaupimarca, Vicco y Yanahuanca. Ahora bien, en la siguiente sección se dará a conocer qué se ha escrito sobre la relación Estado y sociedad en gestión hídrica.

## 1.2 Una aproximación sobre la gestión pública urbana del agua a nivel internacional, nacional y local

La literatura nos dice que en el ámbito internacional el tema de la gestión hídrica es un lineamiento de política pública que todos los Estados deben cumplir desde la Conferencia del Río de la Plata de 1970, y de manera más rígida desde la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente de Dublín en 1992. Desde las primeras reuniones sobre el calentamiento global en 1992, con el Tratado de Río sobre el Medio Ambiente, y con el Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático, se ha podido trabajar en la preservación del agua a favor del desarrollo de cada Estado y con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas. Siendo así que, en la región andina, con una de las reservas más grandes de agua, se espera que el alcance distributivo del recurso hídrico en el territorio

garantice el derecho fundamental de acceso al agua (Oré, 2009, p. 34-41).

Así mismo, en América Latina, hace muchas décadas, el principal problema que presenta la mayor parte de los pobladores es su deteriorada calidad de vida, producto de la pobreza y falta de oportunidades que ofrece el sistema económico y político prevaleciente en cada uno de los países. Las carencias en salud, alimentación, educación y seguridad que enfrentan se ven agravadas por el rápido crecimiento poblacional que nos caracteriza. Como resultado, el abastecimiento de agua potable y la evacuación de aguas residuales no han sido suministrados al ritmo requerido para la protección de la salud pública y la preservación del ambiente y de los recursos naturales (Quiroga, 2008, p. 13-16). En esa misma línea, al realizarse un estudio de la evolución de la cobertura del agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe se encuentra que hay un notable progreso en la cobertura del servicio, la cual guarda relación con el número de habitantes atendidos respecto al total de la población. Pasó de un 33% en 1960 a un 85% al finalizar el siglo XX. Sin embargo, este crecimiento evidente es concentrado en las áreas urbanas y el crecimiento no es homogéneo al comparar el interior de los países (CEPIS 2001 en Martínez, 2009, p. 33).

En el ámbito nacional, podemos encontrar que se aborda el tema de la gestión pública para acceso a agua por red pública a nivel de políticas de Estado, instituciones reguladoras mediante una

estructura jurídica compleja. Desde 1902 contamos con el Código de las Aguas, pasando a la Ley General de las Aguas de 1969, luego con la creación de la primera entidad de Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA) en 1980. Más adelante en 1994 se liquida SENAPA y pasa la gestión a los municipios provinciales, quienes bajo el Decreto Ley 25973 forman empresas de manera focalizada en las regiones, Empresas Proveedoras de Servicio (EPS); finalmente en 2008 se crea la Autoridad Nacional del Agua - ANA (Oré, 2009, p. 47-59).

Además, dentro de la trigésima tercera política de Estado del Foro del Acuerdo Nacional, sobre los Recursos Hídricos, aprobado en 2012, se hace referencia al tema de la gestión del agua dentro del país. Se establecen los lineamientos sobre el compromiso por parte del Estado de cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de toda persona al acceso de esta. Además, se compromete a establecer derechos y condiciones de su uso para una gestión más eficiente (Acuerdo Nacional, 2012, p. 9-12). En la misma línea, como ente rector de la gestión de recursos hídricos en el país, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), establece que el agua puede ser extraída de cuencas, glaciares, lagos, humedales, ríos y acuíferos. Bajo el enfoque de planificación y gestión territorial, la institución ha agrupado la gestión y administración de cuencas en 72 oficinas de Administración Local del Agua (ALA) y, a su vez, se agrupan en 14 Autoridades Administrativas del Agua (AAA). Dentro de las

jurisdicciones, debe realizar políticas y estrategias para gestión de la cantidad, de la calidad, de la oportunidad y de la cultura del agua (Autoridad Nacional del Agua, 2012, p. 12-32). De ese modo, se convierten en los principales actores a nivel nacional de gestión del agua en el Perú. Sin embargo, existe una débil coordinación entre los diferentes entes del nivel central con los otros niveles de gobierno (Marmanillo, 2006, p. 326).

Por último, a nivel local encontramos que la gestión pública en municipios rurales tiene una naturaleza muy diferente a la gestión pública de municipios urbanos. Pues, a diferencia de las grandes urbes, en las áreas rurales, en las pequeñas localidades urbanas y en las áreas urbano-marginales, sea en la costa, sierra o selva, la población cuenta con necesidades primarias que aún no han sido cubiertas, en relación con los servicios de agua potable y saneamiento. Es por ello que los ciudadanos deben auto organizarse para poder satisfacer sus necesidades básicas (Marmanillo, 2006, p. 332; Vásquez, 2017, p. 4). Sin embargo, existe un dilema, el cual consiste en que, pese a no confiar en sus autoridades, se recurre siempre a ellas, pues se considera que el Estado es la única instancia que puede propiciar la mejora de su calidad de vida y el acceso al servicio (Vásquez, 2017, p. 4). Esto en tanto, “los municipios han sido siempre los principales referentes de la relación entre los ciudadanos y el Estado, y por ello son los principales receptores de las demandas

ciudadanas” (Grompone, Hernández y Huber, 2008, p. 168-169). ¿el manejo del agua no es competencia municipal?

Algunos análisis de casos muestran que, como en los asentamientos humanos Oasis de Villa de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, y el asentamiento humano Ciudad Pachacútec de la Municipalidad Distrital de Ventanilla (ambos del departamento de Lima), la gestión de agua también puede estar a cargo de un actor internacional y de una organización vecinal, en este caso la Unión Europea, a través del Proyecto de Alimentación de Agua para Pueblos Jóvenes (APPJ) y el Comité Vecinal para la Administración del Agua Potable (COVAAP). Estos actores se encargaban de operar el sistema de pilas públicas de la zona, que fueron construidas por ellos mismos. Además, se encuentra que la participación de los actores estatales representados en SEDAPAL, SUNASS o el propio municipio es nulo o bajo (Martínez, 2009, p. 83-98).

En esa misma línea, en el caso del asentamiento humano San Juan de la Frontera-Molletapa, en la Municipalidad Distrital de Huamanga, departamento de Ayacucho, se encuentra que en la gestión del agua participan la empresa municipal EPSASA y los pobladores de la zona, que por medio de organización de iniciativa propia construyeron pilas públicas para el abastecimiento del servicio. Sin embargo, el principal actor de la gestión del agua es la propia asociatividad de los pobladores, donde descata la importancia de factores culturales y la práctica de la “Minka”; la participación de

EPSASA, SUNASS y del municipio es bajo y precario. Por último, en el asentamiento campesino Casacancha Municipalidad de Vinchos, departamento de Ayacucho, se encuentra que la gestión del agua está a cargo de esfuerzos entre la comunidad, la municipalidad y la ONG SER. Además, se contó con la asistencia de SUNASS, por medio de la Junta Administradora de Servicios de Saneamiento (JASS) (Martínez, 2009, p. 99-112). Entonces, ante la mala gestión del agua por parte del Estado, se desarrollan mecanismos de gestión alterna: por un lado, y en la mayoría de los casos, es la sociedad civil la que se auto-organiza para poder suplir el servicio básico fundamental, el derecho al agua (Gentes, 2005; Huertas, 2016; Oré, 2009).

Por otro lado, cabe señalar que se han realizado en el Perú intervenciones de actores internacionales para la gestión de agua y saneamiento al interior del país, entre programas de algunos países u ONG's, entre ellas tenemos Fondo de las Américas (Estados Unidos), COSUDE (Siuza), GTZ-Proagua (Alemania), Water and Sanitation Program (WSP-Banco Mundial), ONG SER, etc. Además, por lo general, las municipalidades son las que apoyan estas iniciativas externas con dotación de insumos y materiales, pero no en todos los casos (Martínez, 2009, p. 106).

Entonces, podemos identificar que la gestión pública para acceso a agua por red pública depende principalmente de tres actores, el Estado, la sociedad civil y actores internacionales. En muchos casos, cuando se trata de asentamientos humanos o ámbitos rurales,



las deficiencias del Estado son cubiertas por la sociedad civil organizada, con ayuda o no de actores gubernamentales, y de esa manera se suple la gestión hídrica para satisfacer un derecho fundamental.



## CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE CASOS

### 2.1 Metodología

El diseño metodológico en esta investigación se basa en herramientas cualitativas. Partimos de informes oficiales del Instituto de Estadística e Informática (INEI), la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES); se realizó un cruce de información y se ubicaron los departamentos con mayor crecimiento de cobertura en cuanto al acceso de los servicios de agua, entre ellos el departamento de Pasco. Además, para realizar un estudio a nivel distrital se cruzó el número de obra públicas en el sector agua y saneamiento por medio de la información que nos proporciona el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con el número y porcentaje de personas con acceso al agua por red pública, obtenido del Mapa de la Pobreza 2013 y el Censo Nacional 2017. Así pudimos llegar a la selección de los casos de Chaupimarca, Vicco y Yanahuanca.

En cada uno de los casos se realizaron entrevistas en profundidad a los principales actores vinculados a la gestión del agua, para encontrar las razones que explican el proceso de gestión pública para el acceso de agua por red pública entre 2013 y 2017. Se entrevistó a representantes del Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU), del Organismo Técnico de la Administración de Servicios de Saneamiento (OTASS), de

la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento SUNASS, de Empresas Prestadoras de Servicios (EPS - EMAPA PASCO), del Gobierno Regional de Pasco, la Municipalidad Provincial de Daniel Alcides Carrión, la Municipalidad Distrital de Vicco, la Comunidad Campesina de Vicco, la ONG Labor, Cerro SAC, la Empresa Minera El Brocal y la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC). Se realizaron 31 entrevistas, listadas al final, en el anexo 5.

Por último, se aplicó un cuestionario exploratorio para registrar percepciones de la población en cada uno de los distritos. Con los resultados pudimos validar información obtenida por medio de las entrevistas a los actores seleccionados para el estudio. En Chaupimarca se realizó el sondeo a 48 personas, a 17 personas en Vicco y a 55 personas en Yanahuanca. La descripción de la selección de casos y la información analizada se desarrolla en la siguiente sección.

## 2.2 Selección de Casos

Reportes de la gestión pública para acceso a agua por red pública en Perú son realizados por el Instituto de Estadística e Informática (INEI) mediante la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) y la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), publicadas en los boletines de “Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico – N°1” (INEI, 2016) y “Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico – N°2” (INEI, 2018). Al analizar el último reporte, que se publicó el 2018, se tomó

en cuenta la base de datos sobre “Población que consume agua proveniente de red pública, según ámbito geográfico, 2013 - 2017” (ver en anexos, tabla 1); en ella encontramos tres casos significativos por el avance porcentual en cobertura pública: Huánuco (14.2%), Cajamarca (9.4%) y Pasco con (9.1%) (INEI, 2018, p. 58). De ellos, Huánuco y Pasco son los que tienen menos cobertura de agua, encontrándose en los 5 últimos lugares a nivel nacional junto a Ucayali, Puno y Loreto; mientras que Cajamarca se encuentra en el nivel intermedio.

Al analizar los tres casos, encontramos que Huánuco, desde el 2013, se encuentra en los últimos lugares de cobertura a nivel nacional; y pese al crecimiento de 14.2%, entre 2013 y 2017, sigue en los últimos lugares, pues su crecimiento no es continuo. Entre 2016 y 2017 la cifra fue de -0.2%. Cajamarca se mantiene en el campo intermedio, y el incremento no es constante, pues hubo un retroceso en 2015 y 2016, teniendo un -2.1% y -1.9% respectivamente. Pasco es el único caso que tiene un crecimiento sostenido y logró salir de los últimos lugares a nivel nacional teniendo una cobertura actual de 82.7%; además, para el 2017, fue el departamento que mayor crecimiento tuvo, un 4.4%, superando ampliamente el promedio nacional, que fue de 0.82%. Por esta razón es que elegimos a Pasco como caso de análisis a nivel regional: resulta un caso atípico, pues tiene un crecimiento sostenido y salió de la tabla inferior de departamentos con menos cobertura de agua, superando un 80% (INEI, 2018, p. 58).

Surgen algunas preguntas respecto a este caso: ¿fue el crecimiento porcentual homogéneo a nivel distrital? ¿Hay presencia de *outliers* al momento de desagregar la estadística a nivel distrital? ¿El crecimiento porcentual se debe a la gestión estatal en obras o se dio por gestiones no estatales? ¿Qué es lo que podemos deducir partiendo de lo escrito sobre el tema? Encontramos que Pasco casi no figura en el radar académico más allá de algunos estudios concernientes a la minería, y son muy pocos los que tocan la gestión de agua. Los pocos estudios realizados son estudios cualitativos.

Es así como encontramos un estudio realizado por la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC), el cual presenta datos alarmantes en torno al agua en Pasco por abastecimiento y calidad. También identifica el principal problema en torno al agua, el ser un servicio contaminado de forma física, química, biológica y por hidrocarburos. Este estudio además realiza un análisis de laboratorio del agua, donde se encuentran residuos minerales y fecales, los cuales son causantes de diversas enfermedades en la región. En esa misma línea, hace referencia que se vulnera el desarrollo de las capacidades y opciones de las personas en torno a una vida saludable y prolongada, con autoestima y derecho, acceso a conocimientos y posibilidad de actuar en la sociedad. Además, vulnera el desarrollo humano de los ciudadanos de Pasco. Por otro lado, encuentra que existen bajos niveles de cobertura de agua, deficiente calidad del agua suministrada, discontinuidad en el servicio y cantidad insuficiente. Cosa muy distinta del ideal de abastecimiento de

agua con características de un buen servicio: calidad, cantidad, cobertura, continuidad, costo, control operacional y cultura hídrica (UNDAC, 2000, p. 7-28).

En esa misma línea, encontramos un folleto de la Asociación Laboral para el Desarrollo (1998) sobre el abastecimiento y la calidad del agua en Pasco, en donde encontramos que el crecimiento de la actividad minera en la región ha tenido un impacto negativo concerniente al agua como recurso natural y servicio básico. Se señala además que el impacto no es reciente, y hace la acotación de que el nuevo auge minero debe asumir el pasivo ambiental y los efectos que este realice. Por otro lado, menciona que Pasco registra un grave problema de contaminación, no sólo producto de la actividad minera, sino también de la acción de las instituciones públicas y privadas, además de la propia ciudadanía. Todos los actores mencionados tienen una cuota de responsabilidad que deben asumir, concerniente a sus principales fuentes de recursos hídricos y el déficit de servicios básicos como el agua, desagüe y alcantarillado

En suma, encontramos que la gestión del agua en el departamento de Pasco ha sido deficiente, pues en el censo del 2007 tenía un déficit de 74.5% (INEI, 2010, p. 23); esto cambió de manera considerable entre el 2013 y el 2017. ¿Qué explica este cambio? ¿Qué cambios pueden encontrarse a nivel distrital? Para responder estas preguntas analizamos el número de obras en agua y saneamiento a nivel distrital (variable 1); el número de personas con acceso al agua por red pública a nivel distrital (variable 2); y el porcentaje de la población con acceso a agua por red

pública a nivel distrital (variable 3); en el periodo 2013 - 2017, definido por el periodo de gobierno regional y municipal 2014-2018.

La información respecto al número de obras, la obtuvimos del Ministerio de Economía y Finanzas (2018), pues los organismos principales (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y Autoridad Nacional del Agua) no contaban con información actualizada y de fácil acceso. En el MEF localizamos obras por medio del SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública), el cual brinda un código a cada obra presupuestada por el Estado peruano. Entonces, encontramos los siguientes resultados entre 2013 y 2017, a nivel regional se realizaron 97 obras; en la provincia de Cerro de Pasco 30, en la provincia de Daniel Alcides Carrión 31, y en Oxapampa 36; a nivel distrital, solamente dos distritos tienen diez o más obras; seis tienen más de cinco y menos de diez; 14 tienen más de 1 y menos de 5; y en siete no hay ninguna obra. (ver anexos Tabla 2, Gráfico 1, Gráfico 2 y Gráfico 3).

Para poder construir nuestra segunda variable, el número de personas con acceso al agua por red pública, recurrimos a información del Mapa de la Pobreza 2013 y al Censo Nacional 2017. De estas bases de datos calculamos el número de personas que sí contaban con el servicio de agua dentro de la vivienda, o fuera de la vivienda, pero dentro del edificio, o por medio de pileta o pilón público. La suma de estas tres modalidades en cada distrito nos dio el número total de personas con acceso al agua por red pública. (ver en anexos Tabla 3).

Finalmente, para la tercera variable, el porcentaje de la población con acceso a agua por red pública, recurrimos a los resultados del Mapa de la Pobreza 2013 y al Censo Nacional 2017. El porcentaje surge de relacionar el número de casos con acceso al agua por red pública con el total de habitantes de cada distrito (ver en anexos Tabla 4).

Con estos datos, buscamos una asociación entre el número de obras registradas y la mejora en la cobertura de acceso al agua en los diferentes distritos, así como casos atípicos. Así, encontramos que en el distrito de Chaupimarca no hubo realización de obras, y se registró una variación negativa de -6.88% en cobertura; en el distrito de Vicco tampoco se realizaron obras pero hubo una variación positiva de 17.84% (la más alta en comparación a los demás distritos donde hubo cero obras); por último, el distrito de Yanahuanca, registró el mayor número de obras, veinte, pero la ampliación de la cobertura fue muy escasa, de solo un 3.79%. Estos son los tres distritos seleccionados para un análisis cualitativo más profundo en esta tesis (ver en anexos Tabla 5).

La investigación de esta tesis se centró en el estudio de los ámbitos urbanos de los distritos de Chaupimarca, Vicco y Yanahuanca. Cabe mencionar que las dinámicas urbanas y rurales son bastante diferentes, tal como comprobamos en la documentación revisada y las entrevistas realizadas. En cuanto a actores estatales, por un lado, existe el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU), y por el otro, el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR). Esta tesis se centró en lo urbano



en tanto este ámbito explica la mayor parte de los cambios en cuanto a cobertura.

Se realizaron 31 entrevistas en profundidad, semiestructuradas, comprendiendo actores del Estado, de empresas mineras, de la sociedad civil, ONGs, y actores políticos locales, todas personas con cargos influyentes dentro de la gestión hídrica en cada uno de los distritos y algunos actores en Lima (ver en anexos Preguntas 1). Algunos de los entrevistados solicitaron no ser identificados (ver en anexos, Tabla 5).

Por último, en el trabajo de campo aplicamos una encuesta de opinión, un sondeo de percepción de la población respecto a la situación actual del sistema de agua en cada uno de los distritos analizados. El recojo de información se realizó de forma presencial con la ayuda de Google Forms, de modo que el procesamiento de información fue automático, con preguntas de opción múltiple (ver en anexos Preguntas 2, Gráficos 4 Gráfico 5, Gráfico 6, Gráfico 7, Gráfico 8, Gráfico 9 y Gráfico 10). Se entrevistó a 120 personas mayores de edad de manera aleatoria: 48 en Chaupimarca, 17 en Vicco y 55 en Yanahuanca.

### CAPÍTULO 3: ACTORES DE LA GESTIÓN HÍDRICA URBANA

El actor principal de la gestión hídrica urbana es el Estado, bajo el cual se encuentran las instituciones específicas para el desarrollo de las políticas públicas que buscan cubrir el servicio de agua en todo el territorio y poder satisfacer la demanda de este recurso, con condiciones de calidad. Por otro lado, como actores complementarios, se encuentran los Organismos no Gubernamentales, los cuales realizan programas o proyectos específicos para ayudar al desarrollo de las zonas en las que intervienen; estas pueden trabajar en conjunto con otras instituciones, o de forma autónoma.

También podemos encontrar en la sociedad civil a asociaciones de usuarios que buscan satisfacer sus demandas a través de presiones a las instituciones encargadas, buscando ayuda de otros actores, o por desarrollando acciones de manera autónoma. Un actor que en ocasiones interviene son las empresas mineras, por medio de programas de ayuda social. Estos realizan proyectos que ayudan a cubrir la brecha en la distribución del servicio de agua en las zonas donde operan. Por último, otro actor relevante es la autoridad política local, el alcalde, ya sea local o provincial. Este actor es quien se encarga de coordinar las gestiones para el desarrollo y ejecución de proyectos y programas para satisfacer las necesidades de agua en su región.

A continuación, analizaremos con mayor detenimiento a cada uno de los actores participantes dentro de la gestión hídrica que inciden de forma directa en la cobertura: las instituciones estatales, OTASS, SUNASS y PNSU; las ONG; las organizaciones sociales; las Empresas Mineras; y finalmente los alcaldes.

### 3.1 Instituciones estatales

María Teresa Oré (2009, p. 58) menciona que hay muchas instituciones ligadas a la gestión del recurso hídrico, lo cual ha generado una dispersión que complica la gestión. Son nueve ministerios los que de una u otra manera intervienen en la gestión del agua: los Ministerios de Agricultura; Salud; Vivienda, Construcción y Saneamiento; de la Producción; Energía y Minas; Turismo y Comercio Exterior; de la Mujer y Desarrollo Social; y el de Defensa. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, es el ente rector, la institución encargada de diseñar, normar, promover, supervisar, evaluar y ejecutar la política sectorial en materia de Urbanismo, Vivienda, Construcción y Saneamiento; con el objetivo de contribuir al desarrollo sostenible del Perú con base en un servicio de calidad en agua y saneamiento (Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, 2019b).

Para el cumplimiento de sus objetivos, el ministerio ha desarrollado dos programas a nivel nacional: Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) y Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR). En esta tesis nos centraremos en el PNSU, el cual tiene como finalidad “ampliar la cobertura, mejorar la calidad y promover el uso sostenible de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano, a fin de mejorar la calidad de vida, al influir en la mejora de la salud y de la nutrición de la

población urbana” (Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, 2019a).

El programa está orientado y alineado con la ejecución de políticas para el cierre de brechas en los servicios de saneamiento en el ámbito urbano. Para ello, se busca la colaboración descentralizada a través de los Gobiernos Regionales y Locales, además de desarrollar la participación de las EPS, y así poder trabajar de manera conjunta hacia un mismo fin, en el ámbito urbano (Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, 2019a).

Asimismo, de forma complementaria se encuentra el Organismo Técnico de la Administración de Servicios de Saneamiento (OTASS). Dicho órgano se encuentra adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Dentro de sus funciones está el brindar asistencia técnica a las EPS y otras que tengan funciones parecidas. Todo ello con el fin de contribuir a la mejora de la gestión y la administración de estos servicios, con la meta de la mejora en la calidad de vida de los habitantes del Perú (OTASS, 2019).

Además, para la supervisión de dichas políticas, se encuentra el ente autónomo, adscrito a la Presidencia de Consejo de Ministros, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). Dicha institución vela por el buen funcionamiento del servicio de saneamiento en el Perú; tiene la facultad exclusiva de dictar reglamentos, directivas y normas de carácter general aplicables a las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS). Asimismo, puede tipificar infracciones

por el incumplimiento de las disposiciones regulatorias o normativas (SUNASS, 2019). Tiene una función reguladora (facultad de fijar las tarifas de los servicios), supervisora (verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas), fiscalizadora y sancionadora (imponer sanciones y medidas correctivas), que afecta a las EPS (SUNASS, 2019).

### 3.2 Organismos no gubernamentales

Las ONG vinculadas al tema del agua centran su actuación en las zonas andinas del Perú, ya que son zonas en las que aún se evidencian brechas de cobertura. en casi todas las regiones. Un primer acercamiento a la gestión hídrica se dio por medio de un proyecto de irrigación en localidades de Cusco, en 1970; con el pasar de los años las ONG se dedicaron a desarrollar nuevas técnicas o mecanismos de captación hídrica en las zonas rurales, en escuelas de capacitación de dirigentes (Oré, 2009, p. 72 - 73).

Los trabajos realizados por las ONGs son principalmente de apoyo técnico, administrativo, más que económico, a las municipales, que principalmente se canalizan a las EPS. Los trabajos en zonas urbanas se centran, fundamentalmente, en la mejora de los indicadores de calidad del servicio de agua. Para ello, aparte de un apoyo técnico, realizan pequeñas obras en zonas marginales en las ciudades, ya que tienen una visión de defensa del derecho humano de acceso al agua, y de la preservación y sostenibilidad de este preciado recurso (Oré, 2009, p. 74).

Los mismos lineamientos los podemos encontrar en las ONG que trabajan en Pasco, con apoyo directo o indirecto a EMAPA-PASCO: Centro Labor Pasco, Instituto del Bien Común, Organización Ser y Prisma.

Las obras de las ONG que trabajan en Pasco en torno al agua y al saneamiento son muy escasas; según APCI, desde el 2010 hasta la actualidad, solamente hay siete proyectos en todo el departamento. Destaca el Instituto del Bien Común, que trabaja de forma consecutiva desde el 2015 hasta la actualidad en la provincia de Oxapampa. Las otras ONG ya no realizan proyectos, siendo sus últimas obras de 2014. La Asociación Civil Centro de Cultura Popular Labor, es la que más estudios ha realizado y la que tiene mayor presencia en casi todo el departamento (APCI, 2019).

Cabe señalar que muchas veces el trabajo que realizan las ONGs se da de manera articulada con otras instituciones públicas (OTASS, SUNASS, PSNU); asimismo, estas pueden trabajar en conjunto y de manera directa con las EPS; finalmente, tienen una capacidad limitada para trabajar de forma autónoma en pequeños proyectos en los que promueve la mejora del servicio de agua.

### 3.3 Organizaciones sociales

El rol de las organizaciones sociales es fundamental para que se pueda realizar una correcta fiscalización sobre el proceso de gestión hídrica dentro de sus localidades. Sin embargo, la realidad nos muestra

que la sociedad está poco informada sobre la problemática que existe en torno a este servicio. Los organismos públicos encargados no brindan información adecuada a la población, y esta no está al tanto de los problemas que existen en la gestión del agua, o de que el cambio climático puede tener serias consecuencias sobre este recurso (Oré, 2009, p. 77).

Así, la población de Pasco no tiene mayor información, pues las únicas publicaciones o las más cercanas respecto al tema son del centro de formación más importante del departamento de Pasco, la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC). Sin embargo, en algunas ocasiones se producen movilizaciones en torno a problemas vinculados al agua. En 2015 la sociedad civil articuló, luego de muchos reclamos a las autoridades y a las empresas mineras, una marcha de sacrificio de 13 días, desde la ciudad de Chaupimarca hasta Lima, pidiendo que se atiende de forma inmediata el problema de contaminación del agua. (El Comercio, 2015). Se basaban en estudios publicados por la UNDAC, denunciando que se agravaba el nivel de plomo en la sangre de los ciudadanos de Pasco, principalmente niños.

Las demandas realizadas por la sociedad pudieron dar lugar a la aparición de nuevos actores políticos; algunos dirigentes de la zona actualmente ocupan algunos cargos dentro de los municipios. A su vez, son los que deberían responder de manera directa a las demandas, y así poder mejorar los de cobertura y calidad del servicio de agua en la región Pasco.

### 3.4 Empresas mineras

Las empresas mineras en Pasco han tenido históricamente mucha importancia; ellas dieron lugar a la formación de muchos de los distritos. Por ejemplo, Chaupimarca se fundó después de que se estableciera un asentamiento minero. Además, en torno a dichas empresas es que se forja la economía básica de los habitantes de Pasco y de sus municipios, pues muchos de estos reciben ingresos por canon minero.

Las principales empresas mineras de Pasco son Cerro SAC, la cual opera hace varias décadas, a tajo abierto, en el distrito de Chaupimarca<sup>1</sup>; y la compañía Buena Ventura, que posee distintos asentamientos mineros o proyectos en varios distritos de Pasco. En el distrito de Vicco, opera su filial El Brocal (Roncal, 2019), y en el distrito de Yanahuanca, Yumpag<sup>2</sup>.

La principal acción de estos actores dentro de la gestión hídrica es la prevenir y solucionar conflictos en torno a la contaminación ambiental, con lluvias ácidas o con la contaminación de los ríos. Para ello realizan programas, por medio de sus áreas de responsabilidad social.

### 3.5 Alcaldes

En la década de 1990 existía solo un ente central de regulación del servicio de agua y saneamiento en el Perú: la Empresa de Servicio

---

<sup>1</sup> Según la página web: <https://www.volcan.com.pe/>

<sup>2</sup> Según la página web: <http://www.buenaventura.com/es/operaciones/detalle/10>



Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA). Por disposición de la Ley General de Servicios de Saneamiento, en 1994, se transfirió autonomía funcional y administrativa del abastecimiento de agua potable y alcantarillado a las municipalidades provinciales, quienes constituyeron, dentro de su jurisdicción, las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) (OTASS, 2019). Es así como los alcaldes tienen un rol fundamental dentro de las EPS y, por consecuencia, del abastecimiento de agua en sus jurisdicciones

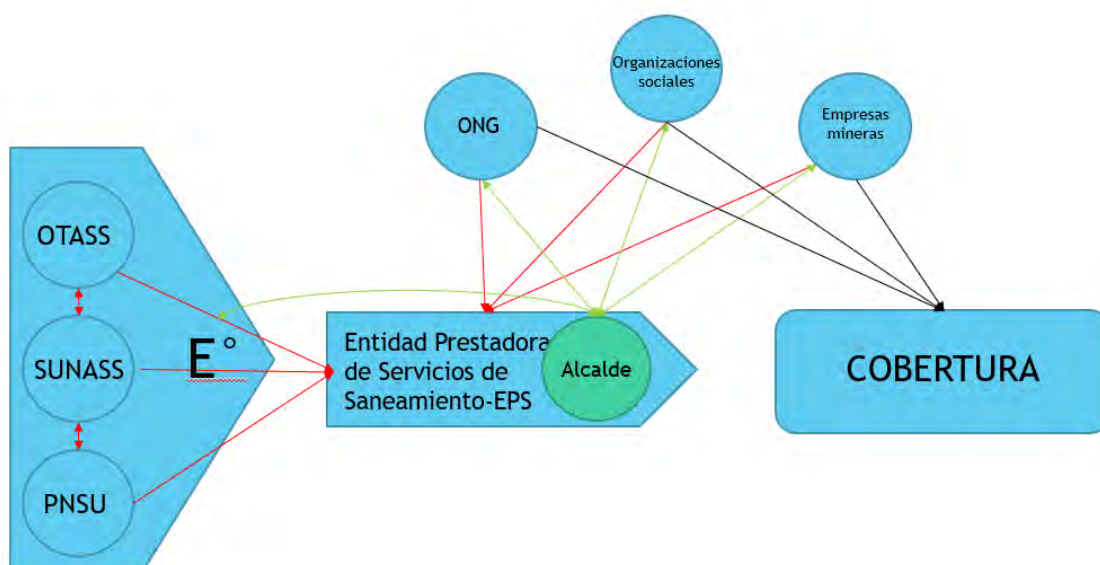
En actualidad se pudieron constituir en el Perú 50 EPS, de las cuales 48 son municipales; en ellas, el alcalde necesariamente está en el directorio, y este órgano es quien designa quienes serán sus demás directores para dirigir la empresa municipal en el periodo de gobierno por el que es elegido. De acuerdo con Oré, la influencia de los alcaldes es evidente en la toma de decisiones, en la asignación presupuestaria y en la ejecución de las obras de agua y saneamiento, que inciden directamente en la cobertura del servicio dentro de las localidades. Además, las EPS son muchas veces utilizadas como “caja chica” para las actividades político-partidarias (2009, P. 52).

En suma, encontramos una variedad de actores con injerencia en la gestión hídrica dentro de los distritos de Pasco. La situación varía en cada uno de los distritos, y en los siguientes capítulos se podrá apreciar de forma particular a los actores participantes en cada uno de los distritos.

Como panorama general pudimos identificar a los siguientes actores: por el lado de las instituciones estatales nacionales, tenemos a tres actores

principales, el Organismo Técnico de Administración de Servicios de Saneamiento (OTASS), la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), y el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento por medio de su programa especializado al ámbito urbano, Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU). Segundo, están las ONGs, en particular el Centro Labor Pasco, el Instituto del Bien Común, y los Grupos Gea y Andes; siendo un referente nacional el Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (IPROGA), quien articula a todas las ONG del sector agua y saneamiento. También son relevantes las empresas mineras: Buenaventura, con proyectos mineros en Vicco, con El Brocal, y en Yanahuanca con Yumpag; y Cerro SAC en el distrito de Chaupimarca. Finalmente encontramos a organizaciones sociales y a los alcaldes de los tres distritos: Rudy Cayupe (Chaupimarca), Zenón Espinoza (Vicco) y Edgar Carbajal (Yanahuanca).

MAPA 1: ACTORES EN LA GESTIÓN HÍDRICA



*Elaboración propia*

Así, en el Mapa 1, identificamos a los actores que están involucrados de manera directa en la gestión hídrica para la cobertura del agua en los distritos de Chaupimarca, Vicco y Yanahuanca. Las relaciones directas para la gestión del agua aparecen en color rojo; se puede apreciar que el trabajo se realiza entre la EPS, EMAPA – PASCO, y la empresa municipal. Las líneas de color verde sugieren que las gestiones también se pueden desarrollar de manera coordinada con el alcalde de cada distrito, quien necesariamente ocupa un puesto fundamental en la EPS. Puede verse que el rol del alcalde es decisivo en la cobertura de agua. Por último, las líneas de color negro muestran que la gestión de agua no necesariamente involucra a los alcaldes o la EPS, porque se pueden desarrollar iniciativas de manera autónoma por parte de ONG, las organizaciones sociales y las empresas mineras.

En los próximos capítulos realizaremos una descripción detallada de cada uno de los casos de investigación: se describirá a los actores encontrados y el papel de cada uno en la gestión del agua; analizaremos la economía en la que se basa cada distrito; el ámbito político, la organización y el tipo de vínculos partidarios y los liderazgos que existen; los tipos de organización social que hay en cada distrito, su nivel de consolidación, los conflictos sociales existentes y las percepciones sobre el problema del agua.

## CAPÍTULO 4: CHAUPIMARCA

Este capítulo se compone en tres partes, por un lado, se realizará una descripción económica política y social del distrito; por otro lado, se mostrarán actores involucrados en la gestión hídrica urbana; y finalmente, se describirán los principales hallazgos encontrados durante la investigación en el distrito.

### 4.1 Descripción económica, política y social

Chaupimarca es la capital de la provincia de Pasco y también la capital del departamento de Pasco. Es uno de los trece distritos de la provincia de Pasco, creado el 27 de noviembre de 1944, durante el gobierno de Manuel Prado (Ciudad Real de Minas, 2007). Según CEPLAN (2016) tiene 28097 habitantes, 28064 en el ámbito urbano y 33 en el rural, y un área de 6.66 km<sup>2</sup> (CEPLAN, 2016) (ver anexos, Imagen 1).

A lo largo de su historia, Chaupimarca se ha caracterizado por tener una economía basada principalmente en la minería. La ciudad se funda después de la instalación de un asentamiento minero. La minería es la principal fuente de ingresos del departamento y representa el 59% del total. Los principales minerales explotados en el distrito son el zinc, el cobre, la plata y el plomo. La producción y exportación de esos minerales colocan a Pasco como una de las regiones con mayor producción a nivel nacional; es el principal productor de plomo, el tercero de zinc y el cuarto de plata (BCRP, 2018, p. 5-8). Además, al ser Chaupimarca capital de

provincia y de la región, tiene un flujo de comercio permanente; ello se debe principalmente al centralismo que existe en la región y por el capital e infraestructura económica que se encuentra en el distrito. (Ciudad Real de Minas, 2007).

Por otro lado, en el ámbito político, si analizamos los últimos procesos electorales a nivel regional y distrital, encontramos que los actores más importantes son el movimiento regional Concertación en la Región y el Partido Somos Perú; ambos participaron en todos los procesos y obtuvieron casi siempre representación; pero esto en medio de un escenario general de alta fragmentación y volatilidad (Laiza, 2017, p. 22).

Finalmente, en el ámbito social, según la Defensoría del Pueblo, actualmente existe en el distrito de Chaupimarca un conflicto latente de tipo socioambiental. El conflicto se debe principalmente a que los pobladores del distrito se oponen a la ampliación constante del tajo abierto de explotación minera a cargo de la empresa Cerro S.A.C., debido a los impactos ambientales y en la salud de los residentes alrededor del tajo, en particular la población vulnerable, como niños y ancianos. (2019, p. 101).

#### 4.2 Actores dentro de la gestión hídrica urbana

Como se desarrolló en el capítulo 3, existe una multiplicidad de actores involucrados en la gestión hídrica urbana en cada uno de los casos de

investigación. Chaupimarca es el caso más complejo de gestión hídrica, ya que está dividido en dos zonas de cobertura, que involucran distintos actores: EMAPA PASCO y Cerro SAC.

Pero antes de seguir, demos cuenta del conjunto de actores relacionados con dicha gestión. Por el lado de las instituciones estatales nacionales, encontramos a la Unidad Descentralizada de SUNASS – Pasco; a la Unidad Descentralizada del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con base en el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) y a EMAPA PASCO, que es la única EPS de la región.

La ODS-SUNASS es un ente fiscalizador, supervisor y sancionador, pero no tiene competencia en la cobertura hídrica. Si bien su representante, Alfredo Cotrado tiene un peso político determinante en cada una de las reuniones entre los distintos actores, no es suficiente para poder influir directamente en las decisiones referidas a la cobertura. Por otro lado, la oficina descentralizada del MVCS, PNSU PASCO, tiene un rol correctivo de las propuestas técnicas de elaboración de expedientes para proyectos de cobertura. Es una entidad que supervisa si son viables o no los proyectos para poder invertir en estos.

Ambas entidades trabajan con el objetivo de fiscalizar que se pueda proveer el servicio a una mayor cantidad de personas y que, a su vez, esta tenga continuidad y calidad. Sin embargo, hasta el momento ello no se da, ya que el agua en Chaupimarca es de pésima calidad y llega al hogar tres días y seis horas a la semana. Ello de acuerdo con lo señalado

por los catedráticos de la UNDAC, Nancy y Jhony Cuyubamba, así como por la encargada del Centro Labor Pasco.

Además, todos los directivos de estos organismos se conocen, pero no trabajan de la mano, cada uno realiza sus funciones de forma separada y sin mayor convicción, nos manifestó Grover Carhuacho, director Regional de Vivienda Construcción y Saneamiento del Gobierno Regional de Pasco.

En cuanto a EMAPA PASCO, encontramos que es la única EPS del departamento y tiene bajo su jurisdicción a cinco distritos de la provincia Pasco, Chaupimarca, Vicco, Huariaca, Yanacancha y Simón Bolívar. Todos esos distritos son accionistas de la EPS, pero la estructura del directorio cambió desde el 2016, pues era insostenible el subsidio de tarifas de gran parte de los usuarios y las altas tasas de morosidad. El cambio buscaba sacar malos elementos de la empresa, entre ellos funcionarios que desempeñaban cargos de confianza. Para ello, se decidió elegir de forma regular y por mecanismos meritocráticos al gerente general de EMAPA PASCO; esto ocurrió por recomendación de OTASS y SUNASS, los que advirtieron que, de continuar el antiguo régimen, la EPS pasaría a administración de OTASS. El cambio trajo consigo el recorte de subsidios y la subida del precio de las tarifas; además, se implementó una tarifaria diferenciada, distinguiendo entre consumo doméstico e industrial (que incluye empresas, tiendas, instituciones públicas y privadas) (entrevistas a Julio Cajahuaman, gerente general de

EMAPA PASO, y Giarcarlo Galindo, jefe comercial de EMAPA PASCO, 09 de agosto 2019, Pasco).

De otro lado, en Chaupimarca existe solo una ONG, Centro Labor Pasco, que se dedica principalmente a desarrollar estudios sobre la problemática de la contaminación en Pasco. Esta ONG fiscaliza a las instituciones prestadoras del servicio de agua, es decir EMAPA PASCO y CERRO SAC; para ello cuenta con financiamiento internacional, lo que la ayuda a tener mayor independencia respecto a los intereses privados y gozar de cierta credibilidad a nivel local y nacional. Sin embargo, su trabajo tiene muchas limitaciones: técnicas, infraestructurales y económicas. No cuenta con personal capacitado para el monitoreo constante de la calidad del agua en la zona, el que se realiza es a través de misiones internacionales. Además, no cuenta con presencia provincial, solo tiene una sede en Chaupimarca, y su trabajo se centra en distritos aledaños como Yanacancha y Simón Bolívar (entrevista con la encargada de Centro Labor Pasco, anónima, 08 de agosto de 2019, Pasco)

Labor Pasco, por los estudios publicados y difundidos tiene mucha legitimidad entre las organizaciones no gubernamentales del país, “son imparciales y ayudan a conocer la realidad, alejada de intereses particulares”, señaló Fanel Guevara, presidenta del IPROGA. (05 de abril de 2019, Lima) (ver anexos, Fotografía 1, Fotografía 2 y Fotografía 3). Los estudios del Centro Labor Pasco suelen desacreditar la gestión de EMAPA PASCO y de la empresa minera Cerro SAC, ya que contradicen sus estudios de calidad y de provisión del servicio en el distrito (entrevista



con Alfredo Cotrado, director ODS-SUNASS, y el funcionario 1 y funcionario 2 del PNSU – PASCO, 08 de agosto de 2019, Pasco).

Asimismo, pese a esos estudios, la sociedad no reacciona al respecto. “No hay ninguna reacción, eso es lo que decepciona mucho de la población, no es organizada y sus líderes solo buscan beneficios políticos”, coinciden la directora del centro primario Miguel Grau, Alicia Cuyubamba, y el catedrático de la UNDAC, Jhony Cuyubamba (12 de abril de 2019, Lima) (fecha y lugar de entrevista, descripción de los entrevistados). “La sociedad es individualista, no hay cohesión”, coincide el encargado del Centro Labor Pasco, anónimo, Alfredo Cotrado, director de ODS-SUNASS, y el funcionario 1 de PNSU PASCO. “Son conscientes de la problemática de cobertura y calidad del agua, pero no hacen nada al respecto, al contrario, realizan conexiones clandestinas a las tuberías”, menciona Alfredo Cotrado, director de ODS-SUNASS (08 de agosto de 2019, Pasco) (ver anexos, Fotografía 4, Fotografía 5 y Fotografía 6).

Por último, encontramos a Cerro SAC, principal empresa minera en Chaupimarca. Esta empresa cumple, al igual que EMAPA PASCO, la función de proveer el servicio de agua a un sector del distrito. Este servicio por parte de la empresa, parte de sus políticas de responsabilidad social, busca prevenir y solucionar conflictos en torno a la contaminación ambiental (ver anexos, Fotografía 7). La empresa, desde sus inicios en Pasco, brindó el servicio de agua a todos los campamentos de obreros de la empresa, además de otros beneficios como servicio de electricidad, ropa, calzados, alimentos importados, etc. Estos beneficios eran en

principio para todos los trabajadores, pero con el pasar de los años se fueron recortando poco a poco; así lo manifiesta el ingeniero de Cerro SAC, anónimo, quien trabajó más de 26 años en dicha empresa, así como Alicia, Nancy, Jhony y Chyntia Cuyubamba, hijos de cerreños, y cuyo padre trabajó en dicha empresa por más de 45 años.

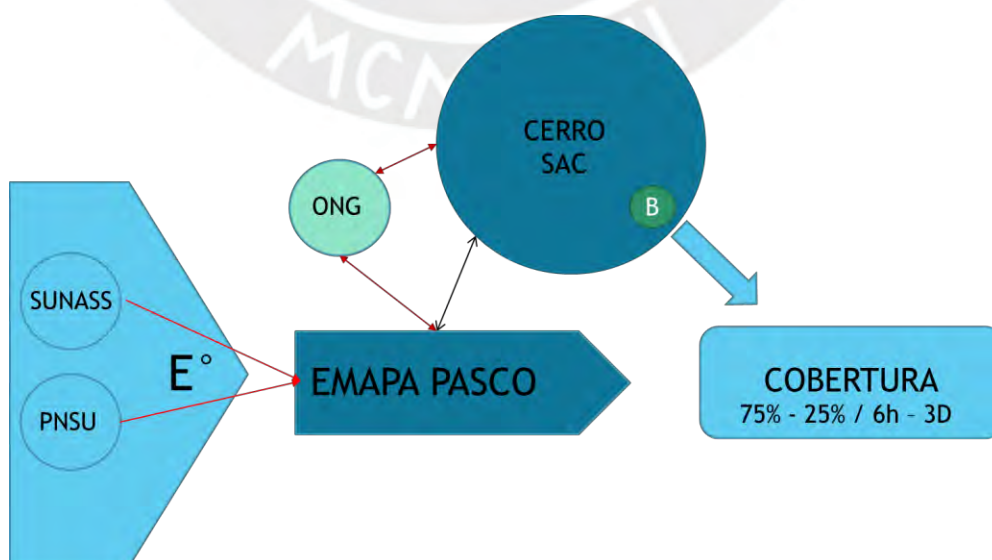
La propia empresa es la que provee del servicio de agua y saneamiento a todos sus trabajadores, principalmente en sus campamentos, siendo esto una parte importante de toda la zona urbana de Chaupimarca. Así, la empresa incide de forma directa en la cobertura de agua (ver anexos, Fotografía 8), tal como manifiestan Julio Cajahuaman, gerente general de EMAPA PASCO, Giancarlo Galindo, jefe comercial de EMAPA PASCO, y Gabriela Borrovic, directora de la Dirección Regional de Salud Pasco – DIRESA PASCO, y el funcionario 1 y funcionario 2 del PNSU PASCO (08, 09 y 10 de agosto de 2019, Pasco).

Además, la empresa minera, desde su instalación en el distrito, creó una especie de burbuja, la zona residencial de los gerentes de la empresa, llamada Bellavista (ver anexos, Fotografía 9). Dicha zona, ubicada en el casco urbano de Chaupimarca, está cercada y no se puede ingresar sin autorización; tiene una infraestructura moderna, canchas deportivas, campo de golf, y su propio colegio. Tiene muchos privilegios, pero lo más resaltante es que tiene su propio sistema de agua y saneamiento de alto nivel, cuya planta de tratamiento hídrico es exclusivo para los residentes, señala el ingeniero de Cerro SAC, anónimo (09 de agosto de 2019, Pasco). Esto se suma a lo que ya proveía la empresa a

sus trabajadores de menor rango, en los campamentos de la zona, en el sector llamado Buenos Aires (ver anexos, Fotografía 10 y Fotografía 11).

Como se mencionó al inicio de esta sección, Chaupimarca es un distrito complejo, ya que tiene dos actores que proveen el servicio hídrico al distrito. EMAPA PASCO, cubre un 75% del casco urbano, y la minera Cerro SAC, incluyendo la zona de Bellavista, tiene el 25 % restante, coinciden en esa caracterización Julio Cajahuaman, gerente general de EMAPA PASCO; Giancarlo Galindo, jefe comercial de EMAPA PASCO; Alfredo Cotrado, director ODS-SUNASS y el ingeniero de Cerro SAC, anónimo. Estos porcentajes variaron constantemente entre ambos proveedores, como veremos en la siguiente sección del capítulo; existe una gran diferencia entre ambos, ya que EMAPA PASCO cobra por el servicio, mientras que la empresa minera lo provee de forma gratuita desde que se instaló en el distrito (ver anexos, Fotografía 12).

MAPA 2: ACTORES EN LA GESTIÓN HÍDRICA EN CHAUPIMARCA



Elaboración propia

En el Mapa 2 podemos apreciar la forma de interacción de cada uno de los actores involucrados en la gestión hídrica de Chaupimarca. En Chaupimarca existen cinco actores principales: SUNASS y PNSU como entes reguladores de EMAPA PASCO, única EPS en Chaupimarca; el Centro Labor Pasco que realiza un rol de fiscalización a ambas prestadoras del servicio hídrico, EMAPA PASCO y Cerro SAC. Por último, Cerro SAC, la otra proveedora de agua en Chaupimarca.

#### 4.3 Hallazgos del caso

La pregunta que queríamos responder en Chaupimarca es por qué no hubo realización de obras y se produce una variación negativa de -6.88% en cuanto a la cobertura de acceso al agua, y qué nos puede decir de la dinámica de la gestión de ese recurso.

Chaupimarca es un distrito particular, marcado por el hecho de que en EMAPA PASCO, el servicio tiene un costo (consecuencia a su vez del costo de la captación, transporte, almacenamiento, cloración y abastecimiento del agua asumido por la EPS). El costo más alto constituye la Planta de Tratamiento de Agua Potable (PTAP), donde se almacena, clora y desde donde se distribuye al casco urbano del distrito. Por ser una zona montañosa, se necesitan bombas de presión para lograr la captación y abastecimiento. Todo esto obliga a EMAPA PASCO a establecer una tarifa de consumo de agua, distinguiendo entre consumo

doméstico e industrial (constituye empresas, tiendas, instituciones públicas y privadas) (entrevistas a Nery Cusi, funcionaria de OTASS, 25 de junio de 2019, Lima; Miriam Zelada, ex funcionaria de OTASS, 30 de junio de 2019, Lima; Julio Cajahuaman, gerente general de EMAPA PASCO, 09 de agosto de 2019, Pasco; Giancarlo Galindo, jefe comercial de EMAPA PASCO, 08 de agosto de 2019; y Alfredo Cotrado, director de ODS-SUNASS, 08 de agosto de 2019).

El monto recaudado no es suficiente para financiar obras para ampliar o mejorar la cobertura hídrica en Pasco, por lo que es preciso apoyarse en las obras que pueda realizar el Gobierno Regional de Pasco; y este tiene un proyecto, el Proyecto Integral de Agua Potable para Cerro de Pasco, que cubre toda la provincia de Pasco, e incluye el distrito de Chaupimarca. Sin embargo, dicho proyecto está paralizado hace más de 10 años debido a que tiene muchas irregularidades, tanto en la formulación del expediente como en la asignación presupuestal; “hay más gasto que obra” manifestaron el funcionario 1 y funcionario 2 funcionarios del Gobierno Regional de Pasco; funcionario 1 y funcionario 2 del PSNU PASCO; y Grover Carhuacho, director Regional de Vivienda Construcción y Saneamiento del Gobierno Regional de Pasco.

A todo esto, se suma que la empresa minera Cerro SAC, desde el 2012, despidió a más de diez mil trabajadores, lo que provocó una gran migración fuera de Cerro de Pasco; esto es confirmado por el sondeo realizado a los vecinos de Chapimarca, así como por el ingeniero anónimo de Cerro SAC y un funcionario 1 del Gobierno Regional de Pasco. En el

sondeo registramos que el 84.7% de los entrevistados tuvo un familiar, amigo o conocido que migró por causas laborales (41.7%) (ver anexos, Gráfico 5 y Gráfico 6).

Asimismo, muchos trabajadores quedaron desvinculados con la empresa, y sus viviendas estaban concentradas en campamentos como el de Buenos Aires. Esto hizo que la empresa cerrara el servicio de agua que llegaba a esa zona; en la actualidad, puede verse que los habitantes de los campamentos obtienen el servicio de manera clandestina, haciendo conexiones a la tubería matriz y, de forma paralela, se autoabastecen por medio de la recolección de la lluvia en bateas (testimonios de la encargada del Centro Labor Pasco, anónimo; Gabriela Borrovic, directora de la Dirección Regional de Salud Pasco – DIRESA PASCO; Alfredo Cotrado, director de ODS-SUNASS; y el funcionario 2 del Gobierno Regional de Pasco (ver anexos, Fotografía 13, Fotografía 14, Fotografía 15, Fotografía 16 y Fotografía 17).

Finalmente, encontramos que la empresa compra casas aledañas al tajo abierto, buscando expandir su producción. Esto hace que las conexiones realizadas en la zona urbana colindante con el tajo abierto se destruyan, lo que provoca una disminución de la cobertura urbana en el distrito. Así, conexiones que estaban registradas en 2013 ya no existen en 2017. Lo que no significa que no haya habitantes en la periferia del tajo todavía, comentaron los aún residentes de los campamentos, que viven justamente en dicha zona, y esto coincide con lo manifestado por el ex

ingeniero de Cerro SAC, anónimo. (ver anexos, Fotografía 18, Fotografía 19, Fotografía 20 Fotografía 21, Fotografía 22).

De este modo encontramos las razones de por qué Chaupimarca no cuenta con obras públicas en agua y saneamiento, y además disminuye su cobertura en 6.88%. La dinámica de la empresa minera, que participa de manera importante en la gestión hídrica, resulta siendo fundamental, tanto por el cierre de cobertura de agua en algunas zonas (resultado de despidos y reducción de personal), como por la ampliación del tajo y la desaparición de conexiones existentes.

Otro hallazgo que nos parece muy importante tiene que ver con las actitudes de la población respecto al valor del agua. Absolutamente todos los entrevistados consideran que el agua es un derecho y es fundamental para la vida; al mismo tiempo, en Chaupimarca se señala que el agua “siempre ha sido gratis”, en alusión a que la empresa minera brindaba el servicio gratuito y a los subsidios que brindaba la EPS. Este sentido común ayuda a entender los altos niveles de morosidad, el alto número de conexiones clandestinas, y que la población recurra también a fuentes naturales de agua (entrevistas a Julio Cajahuaman, gerente general de EMAPA PASCO, y Giancarlo Galindo, jefe comercial de EMAPA PASCO).

Estos hallazgos nos muestran un panorama bastante distinto al que habíamos previsto al inicio de la investigación, y muestran que el acceso al agua está inserto en dinámicas económicas, sociales y culturales que es necesario considerar en el diseño y la implementación de las políticas públicas.

## CAPÍTULO 5: VICCO

Vicco es uno de los trece distritos de la provincia de Pasco, creado el 17 de marzo de 1958, durante el gobierno de Manuel Prado (Ciudad Real de Minas, 2007). Según datos de CEPLAN, en 2016, tenía 2459 habitantes, 1908 en el ámbito urbano y 550 en el rural, y comprende un área de 173.30 km<sup>2</sup> (CEPLAN, 2016) (ver anexos, Imagen 2).

Este capítulo se compone en tres partes, por un lado, se realizará una descripción económica política y social del distrito; por otro lado, se mostrarán los actores involucrados en la gestión hídrica urbana; y finalmente, se describirán los principales hallazgos en el distrito.

### 5.1 Descripción económica, política y social

Vicco es un distrito que a lo largo de su historia ha tenido una economía basada principalmente en la ganadería ovina, con la crianza de ovejas, alpacas y llamas; también ha sido importante el comercio, y ha sido un asentamiento minero de la mina El Brocal (Perú País Minero, 2010). Asimismo, complementariamente, el distrito tiene un aeródromo, en el cual se realiza un flujo minúsculo de viajes con avionetas que ayuda al turismo local; y es parte de la red vial de tránsito alterno a la carretera central: Lima – Canta – Huayllay – Cochamarca – Vicco (BCRP 2018, p. 10-11).



En el ámbito político, al analizar los últimos procesos electorales en el distrito, se registra que no hay un movimiento o partido político que tenga una participación constante, registrándose niveles altos de fragmentación y volatilidad. Sin embargo, sí se cuenta con un líder político muy importante, Zenón Espinosa Panez, actual alcalde distrital de Vicco. Espinoza ganó en dos elecciones pasadas el sillón municipal, en 1998 y 2006; también fue Consejero Regional en 2010 representando a Vicco. Asimismo, participó en todas las contiendas electorales del municipio y fue elegido nuevamente para el periodo del 2019 – 2021 (Infogob, 2019b).

Finalmente, en el ámbito social, cabe mencionar que, según la Defensoría del Pueblo, existe en el distrito un conflicto multirregional activo, de tipo socioambiental, desde septiembre de 2008. Las autoridades y pobladores de distintas comunidades campesinas de la provincia de Junín y las comunidades campesinas de Vicco y Ninacaca demandan la descontaminación del Lago Chinchaicocha (lago Junín), que es una de las fuentes principales de agua de dichas comunidades. Además, solicitan compensaciones por la afectación al territorio comunal y los impactos medioambientales generados por las actividades mineras e hidro energéticas que se desarrollan en la zona (2019, p. 94). Según la Defensoría, no hay acuerdo con los estudios ambientales realizados por la empresa minera El Brocal, lo que genera una baja capacidad de dialogo entre las partes (demandantes,

comuneros, y demandados, empresa minera) y se señala que el Estado aún no interviene en dicho conflicto.

## 5.2 Actores dentro de la gestión hídrica urbana

En Vicco la EPS EMAPA PASCO es la que administra la totalidad del servicio de agua y saneamiento. Define un sistema tarifario diferenciado, al igual que en el distrito de Chaupimarca, entre los consumidores doméstico y consumidores industriales. La presencia de la EPS es reciente, de unos quince años, aproximadamente. Progresivamente ha aumentado su cobertura, con colaboración de la Municipalidad Distrital de Vicco y de la empresa minera El Brocal, y hace un par de años tiene el monopolio de la cobertura del servicio en la zona (entrevistas a Julio Cajahuaman, gerente general de EMAPA PASCO; y Giancarlo Galindo, jefe comercial de EMAPA PASCO, 09 agosto de 2019, Pasco) (ver anexos, Fotografía 23, Fotografía 24 y Fotografía 25).

La presencia de la empresa minera El Brocal fue determinante en el distrito, ya que apoyó la gestión hídrica en la zona. A diferencia de Chaupimarca, Vicco tiene el servicio las 24 horas del día, todos los días a la semana; sin embargo, la calidad del agua es igual a la de Chaupimarca (entrevistas al funcionario 1 y funcionario 2 de la Municipalidad Distrital de Vicco, 05 de agosto de 2019, Pasco).

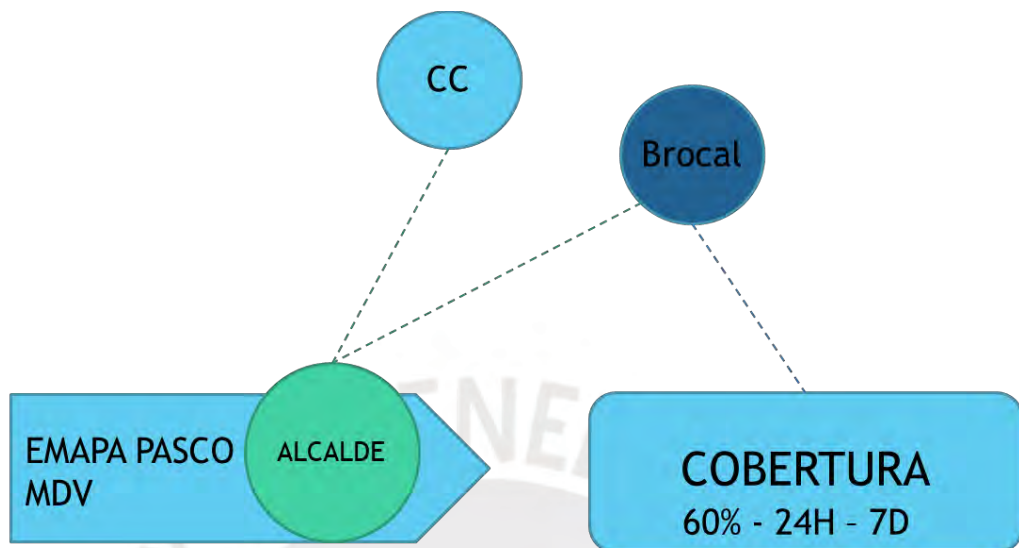
Es importante resaltar que la relación entre la empresa minera, la sociedad y el municipio, fueron en general muy buenas, motivo por el cual se desarrollaron obras cofinanciadas y con participación de todos los involucrados. Esta relación se deterioró con el cambio municipal y su vez, con la salida de la empresa minera de la zona, hace casi diez años (entrevista al ingeniero de El Brocal, anónimo, 05 de agosto de 2019).

A diferencia de Chaupimarca, no se encuentran ONGs en el distrito, por lo que no existe mayor fiscalización a la gestión de EMAPA PASCO. Parece haber una mejora en los últimos años en la calidad del servicio (entrevista al funcionario 1 Municipalidad Distrital de Vicco, 05 de agosto de 2019, Pasco). Si bien en algunas ocasiones se dan reuniones de coordinación con los representantes de SUNASS y PNSU, no son constantes.

En cuanto a las organizaciones sociales, cabe destacar a la Comunidad Campesina de Vicco, cuya sede se encuentra en la zona urbana. Sus dirigentes y miembros viven en la zona urbana y trabajan en la zona rural. Los dirigentes de la Comunidad Campesina manifestaron que el motivo por el cual se realizaron obras en Vicco fue por políticas de responsabilidad social exigidas por los comuneros a la empresa minera. A su vez, estas recibían el apoyo del municipio. (entrevistas al dirigente 1 y dirigente 2 de la Comunidad Campesina de Vicco, 05 de agosto de 2019, Pasco) (ver anexos, Fotografía 26).

Por último, a diferencia de Chaupimarca, Vicco sí cuenta con un líder político muy importante: Zenón Espinosa Panéz, actual alcalde distrital de Vicco, quien ganó en dos oportunidades anteriores el sillón municipal, en las elecciones municipales de 1998 y 2006; también fue Consejero Regional el 2010 representando a Vicco. De acuerdo con dirigente 1 y dirigente 2 de la comunidad campesina, fue uno de los actores más influyentes para que la cobertura de agua incremente en el distrito. Así mismo, en la gestión del anterior alcalde, Darwin Chavez, también se realizaron trabajos para el aumento de la cobertura hídrica en el distrito, y fue en su gestión que el distrito pudo tener 24 horas de agua en los hogares, mencionan Julio Cajahuaman, gerente general de EMAPA PASCO, y Giancarlo Galindo, jefe comercial de EMAPA PASCO. Es decir, el papel del alcalde en Vicco sí parece ser determinante en la gestión hídrica (ver anexos, Fotografía 27).

MAPA 3: ACTORES EN LA GESTIÓN HÍDRICA EN VICCO



Elaboración propia

En el Mapa 3 podemos apreciar interacción entre los actores involucrados en la gestión hídrica de Vicco. En Vicco solo existen tres actores que influyen de forma directa en la gestión hídrica: EMAPA PASCO, única EPS que opera en Vicco; la Comunidad Campesina de Vicco, que tiene influencia en la toma de decisiones por su capacidad organizativa; finalmente, el papel del alcalde distrital ha sido muy importante. Por último, se añade en el gráfico a la empresa minera El Brocal, ya que fue determinante en la ampliación de la cobertura de agua, pero en la actualidad ya no opera en el distrito.

### 5.3 Hallazgos del caso

La pregunta que queríamos responder en este caso es qué explica que en Vicco, a pesar de que no se realizaron obras entre 2013 y 2017,

se registra una variación positiva de 17.84% en la cobertura de agua, la más alta en comparación a los demás distritos donde tampoco hubo obras.

Vicco tiene a EMAPA PASCO como único proveedor del servicio de agua y saneamiento en el distrito; y como en Chaupimarca, tampoco tuvo obras en ese rubro entre 2013 y 2017; todos los proyectos de gestión hídrica son parte del Proyecto Integral de la Provincia de Pasco, que está paralizado.

La explicación tiene dos factores. De un lado, está el papel que ha jugado la empresa minera El Brocal. Según relata el dirigente 1 y dirigente 2 de la Comunidad Campesina de Vicco, la población del distrito iba a presentar una denuncia contra la empresa minera por contaminación ambiental de suelo y agua. La empresa decidió entablar mesas de diálogo con la población, donde participaba la Municipalidad distrital representada por el alcalde; se acordó que, como sucedía en Chaupimarca, la minera debía proveer el servicio de agua a la población de manera gratuita como compensación por el daño ambiental que causó. La minera desarrolló así diversos proyectos de cobertura hídrica en el distrito, abasteciendo a gran parte de la población. En ese entonces, al igual que en Chaupimarca, existían dos prestadoras del servicio, EMAPA PASCO y El Brocal. Dicha versión fue confirmada por el encargado de la OEFA – PASCO, anónimo; el funcionario 1 y funcionario 2 de la Municipalidad Distrital de Vicco (05 y 08 de agosto de 2019, Pasco).

Con el paso de los años, la empresa dejó de funcionar (2012), y donó la infraestructura de captación, almacenamiento y abastecimiento del agua a EMAPA PASCO; en la actualidad, la EPS tiene la administración del total del agua en el distrito, que cubre aproximadamente un 40% de casco urbano, menciona Giancarlo Galindo, jefe comercial de EMAPA PASCO, y el ingeniero de El Brocal, anónimo. Así es como Vicco pudo tener 24 horas el servicio de agua, todos los días a la semana. Al pasar el servicio de El Brocal a la EPS, los usuarios pasaron de recibir un servicio gratuito a uno pagado, presentándose desde entonces altos índices de morosidad; de otro lado, quienes no tienen acceso al servicio de agua, recurren principalmente al autoabastecimiento por medio de la captación de lluvias y uso de los puquios, según el dirigente 1 de la Comunidad Campesina de Vicco (ver anexos, Fotografía 28 y Fotografía 29).

La otra parte de la explicación de la ampliación de la cobertura sin inversiones públicas también tiene que ver con la empresa minera. La salida de la empresa minera El Brocal de Vicco (2012) afectó de manera muy importante al distrito, dada su dependencia de esa actividad económica. Esto tuvo como consecuencia una gran emigración por parte de las familias (hacia Chaupimarca o departamentos aledaños, como Huancayo, Huánuco o Lima) buscando mejores opciones laborales, pero sin abandonar sus casas. Muchos de los migrantes vuelven estacionalmente o para participar en las festividades del distrito (entrevistas al funcionario 1 y funcionario 2

de la Municipalidad Distrital de Vicco, al ingeniero de El Brocal (anónimo), al dirigente 1 y dirigente 2 de la Comunidad Campesina de Vicco (ver anexos, Fotografía 30, Fotografía 31, Fotografía 32 y Fotografía 33).

El caso de Vicco llama la atención sobre la importancia de las empresas privadas como proveedoras del servicio de agua, muchas veces de manera gratuita; también la importancia que tienen en ámbitos rurales o semirurales el acceso a fuentes naturales de agua, lo que consolida un sentido común en la población de que el acceso al agua es un derecho que debe ser gratuito, lo que ayuda a entender también los altos niveles de morosidad cuando el servicio implica algún tipo de cobro. Finalmente, Vicco llama la atención sobre la importancia de las dinámicas migratorias, como consecuencia del cambio en las dinámicas económicas, y sus efectos sobre la problemática del acceso al agua. Nuevamente, se trata de factores culturales, económicos y sociales que es imprescindible considerar para el diseño de buenas políticas públicas y de una buena gestión hídrica.



## CAPÍTULO 6: YANAHUANCA

Yanahuanca goza de esa denominación desde antes de la independencia; es uno de los ocho distritos de la provincia de Daniel Alcides Carrión, y también es el distrito capital de la provincia, desde el 20 de enero de 1944 (Ciudad Real de Minas, 2007). Tenía según los datos de CEPLAN, en 2016, 14166 habitantes, 8360 en el ámbito urbano y 5806 en el rural, ocupando un área de 818.32 km<sup>2</sup> (CEPLAN, 2016) (ver anexos, Imagen 3).

Este capítulo se compone en tres partes; primero, se realizará una descripción económica política y social del distrito; segundo, se caracterizará a los actores involucrados en la gestión hídrica urbana; y finalmente, se describirán los principales hallazgos en el distrito.

### 6.1 Descripción económica, política y social

Yanahuanca es un distrito que a lo largo de su historia ha tenido una economía basada principalmente en la ganadería ovina y vacuna, y en la siembra de cereales y tubérculos, principalmente la papa. Resulta una de las principales zonas de producción de tubérculos del país, la producción por hectárea fluctúa entre 9 y 19 toneladas en promedio al año (Ministerio de la Producción, 2015, p. 120; BCRP, 2018, p. 4). Es importante también la actividad minera, y la Compañía de Minas Buenaventura tiene dos operaciones en el distrito, (Ministerio de la Producción, 2015, p. 141). En cuanto al comercio y su integración a la red vial nacional, podemos mencionar que hay aproximadamente 35 viajes a

la semana entre Yanahuanca y Lima (Ministerio de la Producción, 2015, p. 67). Finalmente, es relevante también la actividad turística, centrada en el complejo arqueológico de Huarautambo, que aparece ilustrada en algunas de las monedas de un sol.

En cuanto el ámbito político, en Yanahuanca no puede identificarse algún movimiento o partido político que tenga una participación constante o líderes significativos. Como en otros casos, se registra una alta fragmentación y volatilidad del voto en las contiendas electorales (Infogob, 2019a).

Finalmente, en el ámbito social, la Defensoría del Pueblo registra un conflicto multirregional activo, que involucra a las regiones Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Pasco, con demandas presentadas ante el gobierno nacional. Se trata de reclamos de productores de papa para detener la importación del tubérculo precocido, que generaría una disminución del precio de la papa para los productores primarios, en la chacra, a solo 0.20 céntimos. Otra de las demandas es el declarar en emergencia el sector agrícola y rebajar las tasas de interés de Agrobanco (2019, p. 96). Según la Defensoría, no se ha podido establecer un mecanismo de diálogo adecuado hasta el momento.

## 6.2 Actores dentro de la gestión hídrica urbana

Los actores que participan en la gestión hídrica de Yanahuanca son distintos a los encontrados en Chaupimarca y Vicco, pues no pertenece la provincia de Pasco, si no a la de Daniel Alcides Carrión. Allí no existe una EPS, motivo por el cual la gestión hídrica recae en la Municipalidad Provincial de Daniel Alcides Carrión, específicamente en la Unidad de Gestión Municipal (UGM). Ella es la encargada de la captación, transporte, almacenamiento, cloración y abastecimiento del agua en el distrito de Yanahuanca. Existe el cobro de una tarifa subsidiada por la municipalidad (entrevistas a Manuel Osorio, gerente de la UGM, y el funcionario 1 de la Municipalidad Provincial de Yanahuanca; 06 de agosto de 2019, Pasco) (ver anexos, Fotografía 34).

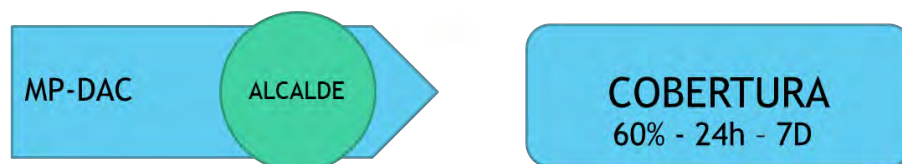
Así, la municipalidad es la encargada de la realización de las obras de agua y saneamiento en la zona, y entre 2013 y 2017 se realizaron unas veinte obras. Sin embargo, si bien son obras concluidas, no son operativas, y ello se debe a que la ejecución de las obras no contempló la presencia de comunidades campesinas, ni de centros poblados que se encuentran en el trayecto de las tuberías que transportan el agua hacia las Plantas de Tratamiento de Agua Potable. Estas comunidades y centros no permiten que el agua transite por sus zonas de las comunidades sin que haya agua antes en su localidad. Esto no se contempló en los proyectos y no había presupuesto para satisfacer dichas demandas. Por lo que el nivel de cobertura en el distrito es del 60% del casco urbano, pero con cobertura de 24 horas, todos los días de la semana, según Manuel Osorio, gerente de la Unidad de Gestión

Municipal, encargada de la provisión del servicio en el distrito y en la provincia.

Así, la gestión hídrica en el distrito recae de forma directa en el alcalde provincial y en los directivos de la Unidad de Gestión Municipal; estos últimos puestos son cargos de confianza del alcalde y no resultan de algún concurso público, según Alfredo Cotrado, director de ODS-SUNASS (08 de agosto de 2019, Pasco).

En el distrito no hay oficinas desconcentradas de la SUNASS ni de la PNSU; tampoco encontramos ONGs que puedan realizar estudios o investigaciones, o cumplir funciones de fiscalización. Una característica que comparte con Chaupimarca es que la sociedad no se encuentra organizada y no hay colectivos de representación (entrevistas a Manuel Osorio, gerente de la UGM; Alfredo Cotrado, director de ODS-SUNASS Giancarlo Galindo; jefe comercial de EMAPA PASCO; y se pudo corroborar en el recorrido por la ciudad). Tampoco existen empresas mineras cercanas o dentro del casco urbano de Yanahuanca.

MAPA 4: ACTORES EN LA GESTIÓN HÍDRICA EN YANAHUANCA



Elaboración propia

En el Mapa 4 podemos apreciar la forma de interacción de cada uno de los actores involucrados en la gestión hídrica de Yanahaunca. Por

un lado, la Municipalidad provincial de Yanahuanca por medio de la Unidad de Gestión Municipal. Y por el otro lado, el alcalde, cuyo rol político es fundamental para poder impulsar los proyectos de gestión hídrica del distrito.

### 6.3 Hallazgos del caso

Nuestra pregunta de investigación en el caso de Yanahuanca se propuso encontrar las razones que explican por qué se trata del distrito con el mayor número de obras (veinte) en la ampliación de la cobertura del agua entre 2013 y 2017 considerando a todos los distritos en el departamento de Pasco, y al mismo tiempo su variación es casi nula, pues solo presenta un 3.79%.

Veíamos que en Yanahuanca la gestión hídrica está muy concentrada en la Municipalidad Provincial de Daniel Alcides Carrión, la que, por medio de su unidad ejecutora, la Unidad de Gestión Municipal, desarrolló con lógicas “técnica” la implementación de sus planes de gestión hídrica. Pero no se consideraron variables sociales fundamentales; ocurre que en el trayecto de las tuberías que captaban el agua y la llevaban a las plantas de tratamiento existían comunidades campesinas sin acceso al recurso. Ellas impidieron el funcionamiento de las obras, como mecanismo de presión para conseguir acceso al agua; al no poderse ampliar la obra, esta terminó quedando no operativa (entrevista a Manuel Osorio, gerente de la

UGM, y el funcionario de la Municipalidad Provincial de Yanahuanca) (ver anexos, Fotografía 35 y Fotografía 36).

Para esto, la ubicación geográfica del distrito resulta clave. Yanahuanca está ubicado en una quebrada y tiene un río que cruza el distrito por el medio, del que depende la actividad económica y la subsistencia de su población. Muchas personas e incluso la propia municipalidad captan de manera directa las aguas del río y la utilizan para el consumo humano en algunas partes del distrito. Así, una parte se autoabastece recurriendo a motobombas y tuberías que conducen el agua a reservorios particulares (tanque de agua), mientras que, por otro lado, la municipalidad transporta el agua a una Planta de Tratamiento de Agua Potable, para luego distribuirla por la red de conexión hídrica que administra (entrevista a Manuel Osorio, gerente de la UGM, y el funcionario de la Municipalidad Provincial de Yanahuanca).

En Yanahuanca, al igual que en Chaupimarca y Vicco, también existe un alto índice de morosidad para quienes están en el régimen público. (ver anexos, Fotografía 37 y Fotografía 38). Además, la cobertura apenas si se ha ampliado pese a las inversiones por una razón adicional, relacionada nuevamente a las dinámicas migratorias. El crecimiento demográfico en el distrito es evidente, con migrantes del campo a la ciudad y con nuevos residentes de otros distritos de Pasco. Hay un dinamismo económico mayor, que atrae a la población circundante (entrevista a Manuel Osorio, gerente de la UGM) (ver anexos, Fotografía 39).

Así, Yanahuanca ilustra los límites de aproximaciones meramente “tecnocráticas” a la gestión hídrica, desatendiendo factores sociales. No se consideró la necesaria negociación y diálogo con las comunidades por cuyos territorios pasan las tuberías, lo que impidió que las obras puedan ponerse en funcionamiento. Segundo, también en el área social, está nuevamente la importancia de las dinámicas migratorias: la cobertura del servicio de agua se hace más difícil cuando año a año el tamaño de la población aumenta. Finalmente, también es relevante, como en los otros distritos analizados, la práctica del autoabastecimiento, que consolida la noción de que el acceso al agua es un derecho y que debería ser gratuito. Obviamente, estas concepciones hacen que los niveles de morosidad entre quienes tienen que pagar sea muy alto, lo que impide que las entidades municipales cuenten con recursos que les permitan invertir en ampliar la cobertura.

## CONCLUSIONES

La presente tesis estudia los factores que explican la ampliación o no de la cobertura del acceso al agua mediante una red pública. Un factor determinante sin duda es la inversión: más dinero, más obras, más cobertura, y viceversa; sin embargo, analizando la información disponible, encontramos distritos donde la ampliación de la cobertura no es consecuencia del aumento de la inversión o la realización de obras públicas, y donde la realización de obras no va de la mano con la ampliación de la cobertura. Explicar esta paradoja fue el punto de partida de esta tesis.

Para esto, concentramos el análisis en la región Pasco, una de las regiones donde la cobertura aumentó más en el periodo 2013-2017; específicamente, en los distritos donde encontramos patrones llamativos: Chaupimarca, donde no hubo realización de obras y se presenta una variación negativa de -6.88% en la cobertura; Vicco donde tampoco se realizaron obras, pero hubo una variación positiva de 17.84%; y Yanahuanca con un alto número de obras, pero con una ampliación de la cobertura prácticamente nula.

Manejamos cuatro hipótesis. La primera fue que estas variaciones se explican por factores relacionados a la implementación de las políticas públicas, donde habría mayor o menor eficiencia dadas las dificultades de implementación de políticas que parten de las autoridades nacionales y llegan de manera vertical hasta los distritos. La segunda fue que la dinámica de la implementación, más bien responde a presiones sociales desde abajo, y que las diferencias en los niveles de organización de base explican las diferencias en la implementación



de las políticas. La tercera hipótesis fue que la gestión de agua dentro de Pasco depende de actores internacionales (cooperación internacional, ONGs), y no tanto de la intervención del Estado; por último, la cuarta hipótesis, planteó que no serían tantos actores estatales nacionales los determinantes en los cambios en la cobertura, si no la acción de actores estatales locales, los alcaldes en particular, recurriendo a otros recursos.

En la investigación partimos de la realización de un mapa de actores relevantes en la gestión hídrica basándonos en una revisión de la literatura nacional e internacional. En el trabajo de campo encontramos diferentes actores en cada distrito; en Chaupimarca tenemos a SUNASS, el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU), la ONG Centro Labor Pasco, a EMAPA PASCO y a la empresa minera Cerro SAC. En Vicco encontramos tres actores relevantes: EMAPA PASCO sede Vicco, la Comunidad Campesina de Vicco y al alcalde distrital. Por último, en Yanahuanca, ubicamos a la Unidad de Gestión Municipal de la Municipalidad Provincial de Daniel Alcides Carrión y al alcalde del distrito. En general, encontramos en la tesis que factores sociales, económicos y políticos resultan fundamentales para explicar las variaciones en los niveles de cobertura. Chaupimarca es un caso en el que, sin tener obras públicas en agua y saneamiento, se registró una disminución en la cobertura de agua de 6.88%. Esto se explica porque la expansión del tajo abierto de la minera que opera en la zona hace que conexiones que estaban contabilizadas en el 2013 ya no existan en 2017; en segundo lugar, porque la empresa minera, que asumió la provisión del servicio de agua en algunos sectores del distrito, limitó sus operaciones y dejó de proveer el mismo. En Vicco, pese a que no hubo

inversiones, se registró un aumento importante en la cobertura de agua, la más alta de todos los distritos del departamento de Pasco; esto es consecuencia, nuevamente, de la acción de una empresa minera. La empresa Brocal dejó de operar en el distrito, y transfirió su red de captación y distribución de agua y desagüe a EMAPA PASCO; en segundo lugar, la salida de la empresa implicó una gran emigración de la población, que facilitó la reducción de los niveles de falta de cobertura. Por último, Yanahuanca, pese a tener veinte obras de agua y saneamiento, muestra un magro crecimiento de cobertura; esto porque, de un lado, las obras se realizaron, pero no pudieron entrar en funcionamiento debido a conflictos sociales. Comunidades por cuyos territorios pasan tuberías impiden el flujo del agua hasta que ellas mismas no sean abastecidas. Del otro lado, este distrito atrae mucha migración, lo que dificulta cerrar los déficits de cobertura.

La conclusión global en los hallazgos es que la dinámica de la provisión del agua excede largamente enfoques meramente tecnocráticos basados en actores estatales que buscan proveer de un servicio público a una población necesitada, en tanto intervienen factores sociales, económicos y políticos de gran importancia. En distritos como los analizados, empresas mineras resultan asumiendo funciones de provisión de agua, de manera gratuita, que coexisten con la provisión pública que sí cobra una tarifa; lo que hace que los niveles de cobertura dependan de las políticas de las empresas, y de sus momentos de expansión o retracción. De otro lado, los flujos migratorios de la población resultan también fundamentales: la emigración facilita las mejoras en la cobertura, y la inmigración lo contrario. Encontramos también que el desarrollo de obras puede generar conflictos sociales que pueden llevar a la paralización

de obras o a la interrupción del servicio, que también deben considerarse. Las obras no ocurren en espacios vacíos, resulta necesario el diálogo con las poblaciones involucradas. Finalmente, encontramos que, en ámbitos rurales, donde precisamente los niveles de cobertura suelen ser menores, se tiene el desafío de enfrentar una cultura según la cual el agua es gratuita, de acceso directo a fuentes naturales. La provisión de un servicio de calidad implica inversiones, costos y la necesidad de algún tipo de pago, que luego enfrenta altos niveles de morosidad en la población, lo que dificulta la realización de nuevas inversiones y la ampliación de la cobertura. Nuevamente, la sensibilización y el diálogo con la población resultan fundamentales.

De esta manera, el principal aporte de esta tesis es llamar la atención sobre la importancia de variables económicas, sociales y políticas sobre el diseño e implementación de políticas públicas, factores que no suelen ser tomadas en cuenta cuando se siguen lógicas solamente “tecnocráticas”. La provisión del servicio de agua no es solamente un tema de ingenieros, de construcción de tuberías y plantas de tratamiento. Resulta importante tomar en cuenta las dinámicas económicas, los flujos migratorios, la ocurrencia de conflictos sociales, la necesidad de sensibilizar a una población para la cual el acceso al agua debería ser gratuito, entre otros factores. Sin tomarlos en cuenta, puede ocurrir que la ampliación de la cobertura del acceso al agua sea imposible de alcanzar.

Profundizar en los hallazgos de esta tesis implicaría tener un mejor diagnóstico de cuánto explican dinámicas sociales, económicas y políticas los problemas asociados a la ampliación de la cobertura del servicio de agua en

otros contextos. En términos de recomendaciones de política pública, esta tesis conduce a la importancia de mejorar los indicadores de cobertura de agua, y a capacitar a los organismos técnicos fiscalizadores (SUNASS/OTASS/PNSU) y las empresas prestadoras de servicio (EPS/EM) respecto a la importancia de variables sociales para la implementación de las políticas públicas como las analizadas en este trabajo.



## BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional. (2012). *Política de Estado sobre los recursos hídricos*. Lima: Perú, Acuerdo Nacional.

APCI. (2019). Registro de Proyectos. Revisado el 10 diciembre, 2018, de <http://www.apci.gob.pe/index.php/registros-de-proyectos/item/449>

Asociación Laboral para el Desarrollo. (1998). *El abastecimiento y calidad del agua en Pasco: Un reto de todos*. Pasco. Asociación Laboral para el Desarrollo.

Autoridad Nacional del Agua. (2012). *Política y estrategia nacional de recursos hídricos: Documento de trabajo*. Lima: Autoridad Nacional del Agua.

Barrios, C. (2009). *Guía de orientación en saneamiento básico para alcaldías de municipios rurales y pequeñas comunidades*. Lima: Asociación SER. Revisado el 08 de octubre del 2018 [http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/guia/calde/0gral/078\\_guia\\_alcaldes\\_sb/guia\\_alcaldes\\_2009.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/guia/calde/0gral/078_guia_alcaldes_sb/guia_alcaldes_2009.pdf)

BCRP. (2018, 23 noviembre). Caracterización del Departamento de Pasco. Recuperado 23 septiembre, 2019, de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Huancayo/pasco-caracterizacion.pdf>

Bevir, M., & Krupicka, B. (2011). On two types of governance theory. A response to B. Guy Peters. *Critical policy studies*, 5(4), 450-453.

CEPLAN. (2016). Plan de desarrollo regional concertado actualizado Pasco al 2021. Revisado el 08 diciembre, 2018, de <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/PLAN-DE-DESARROLLO-REGIONAL-CONCERTADO-ACTUALIZADO-07.09.16.pdf>

Ciudad Real de Minas. (2007). Cerro de Pasco. Revisado el 10 diciembre, 2018, de <http://www.cerro-de-pasco.com/datos-generales.php>

Defensoría del Pueblo. (2019, 15 octubre). REPORTE DE CONFLICTOS SOCIALES N.º 187. Recuperado 20 noviembre, 2019, de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/10/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-187-Septiembre-2019.pdf>

Eaton, K. (2012). *The state of the state in Latin America: challenges, challengers, responses and deficits*. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 643-657

El Comercio. (2015, 30 septiembre). Marcha de sacrificio: pasqueños llegaron a Lima tras 13 días. Recuperado 12 diciembre, 2018, de <https://elcomercio.pe/peru/pasco/marcha-sacrificio-pasquenos-llegaron-lima-13-dias-223028-noticia/>

FAO. (2014, 7 mayo). El agua: el recurso más básico y a la vez el más indispensable. Recuperado 01 diciembre, 2019, de <http://www.fao.org/zhc/detail-events/es/c/231226/>

Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.

Galinelli, B. y Migliore, A. (2015). *“Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?”*. En *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincia*. La Plata: Pagani, María Laura. Revisado el 08 de octubre de 2018 <http://www.modernizacion.gba.gob.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20-%20ISBN%20online.pdf>

Gálvez, A. y Laiza, I. (2017). *Agua turbia, el debate que no tuvimos: Un análisis de la gestión de recursos hídricos desde una perspectiva histórica y funcional*. Lima, Perú: II Macrocoloquio de Estudiantes de Ciencia Política.

Gentes, I. G. (2005). *Derecho, poder y territorio en la gestión local de agua en los Andes: Hacia la concertación de políticas hídricas sustentables*. Santiago de Chile: CEPAL; Wageningen: Wageningen University.

Gregoire, R. (1963). Los problemas de la tecnocracia y el papel de los expertos. *Revista de estudios políticos*, (131), 139-172.

Grompone, R; Hernández, R y Huber, L. (2008). *Ejercicio del gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: IEP (Estudios de la Sociedad Rural, 34).

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin\\_agua.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua.pdf)  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1291/cap01.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1291/cap01.pdf)

Huertas, F. (2016). “Agua y saneamiento”. En *agenda del gobierno que inicia*. En: *Temas de Desarrollo* N° 35. Lima: Instituto de Economía y Empresa. Revisado el 05 de octubre, 2018, de [http://www.iee.edu.pe/doc/publicaciones/TemasDeDesarrollo/35-2016\\_07-Agua-Saneamiento-Agenda-IEE.pdf](http://www.iee.edu.pe/doc/publicaciones/TemasDeDesarrollo/35-2016_07-Agua-Saneamiento-Agenda-IEE.pdf)

INEI. (2010). “Perú: Mapa del Déficit de Agua y Saneamiento Básico a Nivel Distrital, 2007”. Lima: INEI. Revisado el 19 de noviembre de 2018 [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0867/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0867/libro.pdf)

INEI. (2015). “Servicios I”. En *la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2011-2014*. Lima: Perú. Revisado el 20 de septiembre

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitaless/Est/Lib1291/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1291/)

INEI. (2016). Perú: Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico. Lima: INEI. Revisado el 3 de septiembre, 2018.

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin\\_agua\\_y\\_saneamiento.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua_y_saneamiento.pdf)

INEI. (2018). Perú: Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico. Lima: INEI. Recuperado el 3 de septiembre, 2018, de

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin\\_agua\\_y\\_saneamiento.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua_y_saneamiento.pdf)

Infogob. (2019a). Observatorio para la gobernabilidad, Juan Chombo Heredia. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. Revisado 20 noviembre, 2019, de

[https://infogob.jne.gob.pe/Politico/FichaPolitico/juan-luis-chombo-heredia\\_procesos-electorales\\_gWM+6bihiJI=Mb](https://infogob.jne.gob.pe/Politico/FichaPolitico/juan-luis-chombo-heredia_procesos-electorales_gWM+6bihiJI=Mb)

Infogob. (2019b). Observatorio para la gobernabilidad, Zenón Espinoza Panes. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. Revisado 20 noviembre, 2019, de

[https://infogob.jne.gob.pe/Politico/FichaPolitico/zenon-espinoza-panez\\_procesos-electorales\\_2HdQzjggarQ=dj](https://infogob.jne.gob.pe/Politico/FichaPolitico/zenon-espinoza-panez_procesos-electorales_2HdQzjggarQ=dj)

Laiza, I. (2017). Elecciones Regionales 2002-2014, Pasco. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Loureiro, M. R. (1997). Tecnocracia y política en el Brasil de hoy. Nueva Sociedad, 152, 127-142.

Marmanillo, I. (2006). "Agua potable y saneamiento". En: GIUGALE, Marcelo et al. (editores). Perú: la oportunidad de un país diferente. Washington D.C.: BIRF y Banco Mundial, 2006, pp. 325-351. Revisado el 30 de septiembre de 2018 [http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Cap.14.\\_Agua\\_Potable\\_y\\_Saneamiento.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Cap.14._Agua_Potable_y_Saneamiento.pdf)

Martínez, R. E. (2009). *Planificación y gestión urbana y su incidencia en los servicios de agua potable y saneamiento: Casos: Perú y Venezuela*. Bogotá, Colombia: Corporación Andina de Fomento.

Matos Mar, J. (1986). Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980. IEP.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). "Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS". Lima: MEF. Revisado 10 de septiembre, 2018, de <http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gr/default.aspx>

Ministerio de la Producción. (2015, febrero). ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO DE CRECIMIENTO REGIÓN PASCO. Recuperado 20 noviembre, 2019, de <http://demi.produce.gob.pe/Content/files/EstRegionales/Reporte%20Pasco%20PXP%20221116%20ALTA.pdf>

Ministerio de Obras Públicas – Chile. (2015). “Atlas del Agua: Chile 2016”. Santiago de Chile: Dirección General de Aguas. Revisado el 18 de octubre, 2018, de <http://www.dga.cl/DGADocumentos/Atlas2016parte1-17marzo2016b.pdf>

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. (2019a). Acerca del PNSU. Lima: Perú. Gobierno del Perú. Revisado 10 de septiembre, 2018, de <https://www.pnsu.gob.pe/acerca-de-nosotros/acerca-del-pnsu/>

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. (2019b). ¿Qué hacemos? Lima: Perú. Gobierno del Perú. Revisado 10 de septiembre, 2018, de <https://www.gob.pe/737-ministerio-de-vivienda-construccion-y-saneamiento-que-hacemos>

Morales, J. M. (2005). El capital social y el valor público como ejes de acción para el desarrollo social. Espacios Públicos, 8(15), 92-112.

O'Donnell G. (2007). Las crisis perpetuas de la democracia. Polis, 3, 11-20.

Oré, M. (2009). El agua, ante nuevos desafíos. Actores e iniciativas en Ecuador, Perú y Bolivia. Lima: IEP, Oxfam Internacional.

OTASS. (2019). Organismos Técnico de la Administración de Servicios de Saneamiento: Quienes sómo. Lima: Gobierno del Perú. Revisado el 12 de diciembre, 2018, de <http://www.otass.gob.pe/otass/quienes-somos.html>

Perú País Minero. (2010). Los nuevos suelos de Vicco. Recuperado 20 noviembre, 2019, de <http://www.perupaisminero.org/2010/09/los-nuevos-suelos-de-vicco/>

Quiroga, R. E. (2008). Saneamiento básico y ambiental en América Latina. Cali, Colombia: Corporación Andina de Fomento.

Roncal, A. (2019, 28 julio). Minera El Brocal se integra a Buenaventura | Semana Económica. Recuperado 16 diciembre, 2019, de <https://semanaeconomica.com/management/gerencia/237384-el-brocal-seintegra-abuenaventura/>

Roth, A. (2002). Políticas Públicas: Formulación, implementación y supervisión. Bogotá: Ed. Aurora.

Sistema de Monitoreo y Protección de Derechos y la Promoción del Buen Vivir de Los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe. (s.f.). “Definición de



Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.

SUNASS. (2019). Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. Revisado el 12 de diciembre, 2018, de <http://www.sunass.gob.pe/websunass/>

The World Bank. (2007). Making the Most of Scarcity Accountability for Better Water Management Results in the Middle East and North Africa. Recuperado 16 diciembre, 2019, de <http://siteresources.worldbank.org/INTMNAREGTOPWATRES/Resources/Making the Most of Scarcity.pdf>

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

Vásquez, A. (2017). *La gestión comunal del agua y la ciudadanía rural en el Perú: Las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento en Cutervo y Tacabamba, departamento de Cajamarca*. Informe profesional (Lic.) -- Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Mención: Ciencia Política y Gobierno.

Villanueva, L. F. A. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Cuadernos de gobierno y administración pública*, 1(1), 11-36.

## ANEXOS

### PREGUNTAS 1

Para esto ya se conocerá al actor (nombre) y cargo que tiene. Con la finalidad de poder realizar la pregunta de manera fluida. No más de 15 o 20 minutos de entrevista. Estos modelos cambiar de acuerdo a la entidad.

#### 1. ESTADO (MVCS PNSU - OTASS – SUNASS – EMAPA PASCO)

- 1.1. ¿Para usted qué es gestión hídrica?
- 1.2. ¿Para usted qué representa el agua?
- 1.3. ¿Cree usted que existe un problema entorno a este recurso?
- 1.4. ¿Cuál es la finalidad del Programa Nacional de Saneamiento Urbano?
- 1.5. ¿Cuál es el alcance del programa (nacional/ regional/ local)? ¿Existen provincias/ distritos en los que no se ha ejecutado proyectos del PNSU?  
¿Cuáles? ¿Por qué?
- 1.6. ¿Trabajan en Pasco? ¿En qué provincias - distritos?
- 1.7. ¿Cree usted que existe un sesgo al momento de la ejecución del PNSU por departamentos?  
¿A qué se debe?  
(Respecto a Chaupimarca - Vicco – Yanahuanca)
- 1.8. ¿Cómo se ejecuta el programa? ¿Por solicitud o iniciativa?
- 1.9. ¿Es un trabajo en conjunto? ¿qué otros actores intervienen?
- 1.10. ¿Cuántos programas se han ejecutado en la zona? ¿Cuántos ejecuta al año?
- 1.11. ¿Cuánto presupuesto se ha ejecutado en el PNSU?
- 1.12. ¿Usted cree que se puede ver (cuantificar) la incidencia de su trabajo?
- 1.13. ¿Qué problemas encontró en la zona? ¿Cómo las solucionó?
- 1.14. ¿Para usted, cuáles serían las respuestas para los casos de Vicco, Chaupimarca y Yanacancha?

#### 2. ONG (Centro Labor Pasco – IPROGA - SER)

- 2.1. ¿Para usted qué es gestión hídrica?
- 2.2. ¿Para usted qué representa el agua?
- 2.3. ¿Cree usted que existe un problema entorno a este recurso?
- 2.4. ¿Cuál es la finalidad de su ONG?
- 2.5. ¿Cuál es el alcance de su ONG (nacional/ regional/ local)? ¿Existen provincias/ distritos en los que no se ha ejecutado proyectos de su ONG?  
¿Cuáles? ¿Por qué?
- 2.6. ¿Trabajan en Pasco? ¿En qué provincias - distritos?
- 2.7. ¿Cree usted que existe un sesgo al momento de la ejecución de la ONG por departamentos o provincias? ¿A qué se debe  
(Respecto a Chaupimarca - Vicco – Yanahuanca)
- 2.8. ¿Cómo se ejecuta su acción? ¿Por solicitud o iniciativa?
- 2.9. ¿Es un trabajo en conjunto? ¿qué otros actores intervienen?
- 2.10. ¿Cuántos programas se han ejecutado en la zona? ¿Cuántos ejecuta al año?
- 2.11. ¿Cuánto presupuesto se ha ejecutado por su ONG?
- 2.12. ¿Usted cree que se puede ver (cuantificar) la incidencia de su trabajo?
- 2.13. ¿Qué problemas encontró en la zona? ¿Cómo las solucionó?
- 2.14. ¿Para usted, cuáles serían las respuestas para los casos de Vicco, Chaupimarca y Yanacancha?

#### 3. SOCIEDAD CIVIL (Dirigentes, Comerciantes, Profesores)

- 3.1. ¿Para usted qué es gestión hídrica?
- 3.2. ¿Para usted qué representa el agua?
- 3.3. ¿Cree usted que existe un problema entorno a este recurso?

- 3.4. ¿Cuál es la finalidad de su trabajo?
- 3.5. ¿Cuál es el alcance de su trabajo (en qué localidades)?
- 3.6. ¿Cree usted que existe un sesgo al momento de la ejecución de su trabajo?  
¿A qué se debe?

*(Respecto a Chaupimarca - Vicco – Yanahuanca)*

- 3.7. ¿Cómo se ejecuta su trabajo? ¿Por solicitud o iniciativa?
- 3.8. ¿Es un trabajo en conjunto? ¿qué otros actores intervienen?
- 3.9. ¿Cuántos programas se han ejecutado en la zona? ¿Cuántos ejecuta al año?
- 3.10. ¿Cuánto presupuesto se ha ejecutado en su localidad?
- 3.11. ¿Usted cree que se puede ver (cuantificar) la incidencia de su trabajo?
- 3.12. ¿Qué problemas encontró en la zona? ¿Cómo las solucionó?
- 3.13. ¿Para usted, cuáles serían las respuestas para los casos de Vicco, Chaupimarca y Yanacancha?

#### 4. EMPRESAS MINERAS (Cerro SAC – El Brocal)

- 4.1. ¿Para usted qué es gestión hídrica?
- 4.2. ¿Para usted qué representa el agua?
- 4.3. ¿Cree usted que existe un problema entorno a este recurso?
- 4.4. ¿Cuál es la finalidad de su empresa?
- 4.5. ¿Cuál es el alcance de su empresa (en qué localidades)?
- 4.6. ¿Cree usted que existe un sesgo al momento de la ejecución de su trabajo por parte de la empresa? ¿A qué se debe?  
*(Respecto a Chaupimarca - Vicco – Yanahuanca)*
- 4.7. ¿Cómo se ejecuta su acción? ¿Por solicitud o iniciativa?
- 4.8. ¿Es un trabajo en conjunto? ¿qué otros actores intervienen?
- 4.9. ¿Cuántos programas se han ejecutado en la zona? ¿Cuántos ejecuta al año?
- 4.10. ¿Cuánto presupuesto se ha ejecutado en su localidad?
- 4.11. ¿Usted cree que se puede ver (cuantificar) la incidencia de su trabajo?
- 4.12. ¿Qué problemas encontró en la zona? ¿Cómo las solucionó?
- 4.13. ¿Para usted, cuáles serían las respuestas para los casos de Vicco, Chaupimarca y Yanacancha?

#### 5. POLÍTICOS (Gobernador Regional, Alcalde Municipal, Alcance Provincial)

- 5.1. ¿Para usted qué es gestión hídrica?
- 5.2. ¿Para usted qué representa el agua?
- 5.3. ¿Cree usted que existe un problema entorno a este recurso?
- 5.4. ¿Cuál es la finalidad de su cargo o ex cargo?
- 5.5. ¿Cuál es el alcance de acción como político (en qué localidades)?
- 5.6. ¿Cree usted que existe un sesgo al momento de la ejecución de su trabajo? ¿A qué se debe?  
*(Respecto a Chaupimarca - Vicco – Yanahuanca)*
- 5.7. ¿Cómo se ejecuta su acción? ¿Por solicitud o iniciativa?
- 5.8. ¿Es un trabajo en conjunto? ¿qué otros actores intervienen?
- 5.9. ¿Cuántos programas se han ejecutado en la zona? ¿Cuántos ejecuta al año?
- 5.10. ¿Cuánto presupuesto se ha ejecutado en su localidad?
- 5.11. ¿Usted cree que se puede ver (cuantificar) la incidencia de su trabajo?
- 5.12. ¿Qué problemas encontró en la zona? ¿Cómo las solucionó?
- 5.13. ¿Para usted, cuáles serían las respuestas para los casos de Vicco, Chaupimarca y Yanacancha?

## PREGUNTAS 2

1. Usted vive en (...) por 10 o más años - (Chaupimarca / Vicco / Yanahuanca)
2. ¿Usted considera que la cobertura de agua satisface las necesidades de la región donde vive? – (Sí / No /Tal vez)
3. ¿Usted considera que mejoró el servicio de agua en el gobierno local pasado? - (Sí / No /Tal vez)
4. Si su respuesta a la pregunta anterior es Sí o Tal vez ¿En qué sentido mejoró? – Cobertura / Calidad / Horas de servicio / Presión / otros
5. ¿Usted tiene algún familiar, amigo o conocido que migró en los últimos 5 años? – (Sí / No)
6. Si su respuesta a la pregunta anterior es Sí, para usted, ¿Cuál fue el motivo principal por el cual migró? – (Trabajo / Educación / Calidad de Agua / Contaminación / Salud / otros)
7. ¿Usted migraría? – (Sí / No)
8. Si su respuesta a la pregunta anterior es sí, para usted, ¿Cuál es el principal motivo por el que migraría? - (Trabajo / Educación / Calidad de Agua / Contaminación / Salud / otros)

Tabla 1: Población que consume agua proveniente de red pública, según ámbito geográfico, 2013 - 2017

Departamento	2013	2014	2015	2016	2017	2016/2017	2013/2017
Amazonas	82.90	83.20	85.00	85.10	87.50	2.40	4.60
Áncash	92.80	93.60	93.80	96.30	96.60	0.30	3.80
Apurímac	93.30	93.90	93.20	92.00	95.20	3.20	1.90
Arequipa	93.10	93.30	95.10	95.10	95.30	0.10	2.20
Ayacucho	90.20	90.70	93.20	95.20	92.80	-2.40	2.60
Cajamarca	76.60	86.40	84.30	82.40	86.00	3.60	9.40
Callao	96.10	95.10	95.60	95.80	96.10	0.40	0.10
Cusco	89.80	91.80	93.30	92.40	94.80	2.40	5.00
Huancavelica	83.30	85.20	88.60	87.40	89.40	2.00	6.00
Huánuco	61.40	70.60	70.60	75.80	75.60	-0.20	14.20
Ica	92.30	91.70	92.70	92.00	92.70	0.70	0.40
Junín	87.90	90.50	91.00	91.80	90.70	-1.10	2.80
La Libertad	87.30	90.80	90.70	91.60	91.40	-0.20	4.10
Lambayeque	85.70	86.90	89.20	90.20	92.30	2.00	6.60
Lima	93.70	94.30	94.70	96.20	95.00	-1.20	1.30
Loreto	55.80	52.40	52.80	53.40	55.20	1.80	-0.50
Madre de Dios	82.50	81.40	84.80	87.00	88.00	1.10	5.50
Moquegua	94.70	95.50	96.70	96.50	97.00	0.50	2.30
Pasco	73.60	76.30	78.60	78.30	82.70	4.40	9.10
Piura	83.20	85.10	84.50	84.30	85.90	1.60	2.70
Provincia de Lima 2	94.60	95.00	95.50	96.80	95.40	-1.50	0.80
Puno	61.90	65.20	64.60	67.70	66.90	-0.80	5.00
Región Lima 3/	85.00	87.80	87.40	89.70	90.80	1.10	5.80
San Martín	79.80	80.80	83.20	87.70	87.10	-0.60	7.40
Tacna	94.80	94.90	96.10	96.00	96.10	0.10	1.30
Tumbes	83.10	86.60	84.60	82.80	81.10	-1.80	-2.10
Ucayali	74.00	61.20	68.80	68.60	72.80	4.20	-1.20

Tabla de ENAPRES-INEI 2018

Tabla 2: Número de Obras por SNIP en el departamento de Pasco 2013-2017

NÚMERO DE OBRAS POR SNIP	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
PROVINCIA	#	#	#	#	#	#
PASCO	4	6	7	7	6	30
DAC	6	9	2	7	7	31
OXA	10	7	8	7	4	36
DISTRITO	#	#	#	#	#	#
CHAUPIMARCA	0	0	0	0	0	0
HUACHÓN	2	1	1	2	1	7
HUARIACA	0	0	0	0	0	0
HUAYLLAY	0	0	0	0	1	1
NINACACA	0	0	0	0	0	0
PALLANCHACRA	0	0	0	0	0	0
PAUCARTAMBO	0	2	2	1	1	6
YARUSYACAN	0	0	1	1	0	2
SIMÓN BOLÍVAR	1	2	1	1	2	7
TICLACAYAN	1	1	0	0	0	2
TINYAHUARCO	0	0	1	0	0	1
VICCO	0	0	0	0	0	0
YANACANCHA	0	0	1	2	1	4
CHACAYAN	1	1	0	1	1	4
GOYLLARISQUIZGA	0	1	0	0	0	1
PAUCAR	1	0	0	0	1	2
SAN PEDRO DE PILLAO	0	0	0	0	0	0
SANTA ANA DE TUSI	0	1	0	1	0	2
TAPUC	0	1	0	0	0	1
VILCABAMBA	1	0	0	0	0	1
YANAHUANCA	3	5	2	5	5	20
CHONTABAMBA	2	1	2	2	2	9
HUANCABAMBA	0	1	0	0	0	1
OXAPAMPA	1	0	0	0	1	2
PALCAZU	2	1	3	1	1	7
POZUZO	0	0	0	0	0	0
PUERTO BERMÚDEZ	3	2	2	2	1	10
CONSTITUCIÓN	0	0	0	1	1	1
VILLA RICA	2	2	1	1	0	6

Elaboración propia (Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Perú)

Tabla 3: Número de personas con acceso a agua por red pública en el departamento de Pasco – 2007 / 2013 / 2017

DISTRITO	PROVINCIA	UBIGEO	# CASOS/2007	#CASOS/2013	# CASOS/2017	# VARIACIÓN 2013/2017
PASCO	PASCO	1901	17778	18700	25492	6792
DAC	DAC	1902	3591	6372	6526	154
OXA	OXA	1903	3693	9742	12544	2802
CHAUPIMARCA	PASCO	190101	5114	5500	5990	490
HUACHÓN	PASCO	190102	26	808	1213	405
HUARIACA	PASCO	190103	1618	1603	1541	-62
HUAYLLAY	PASCO	190104	141	1979	1413	-566
NINACACA	PASCO	190105	13	611	821	210
PALLANCHACRA	PASCO	190106	5	515	498	-17
PAUCARTAMBO	PASCO	190107	1348	146	2769	2623
YARUSYACAN	PASCO	190108	419	327	947	620
SIMÓN BOLÍVAR	PASCO	190109	1741	289	1861	1572
TICLACAYAN	PASCO	190110	677	443	626	183
TINYAHUARCO	PASCO	190111	1176	1182	1385	203
VICCO	PASCO	190112	87	349	558	209
YANACANCHA	PASCO	190113	5413	4948	5870	922
YANAHUANCA	DAC	190201	1686	1956	2143	187
CHACAYAN	DAC	190202	11	918	605	-313
GOYLLARISQUIZGA	DAC	190203	39	193	311	118
PAUCAR	DAC	190204	25	410	483	73
SAN PEDRO DE PILLAO	DAC	190205	8	281	458	177
SANTA ANA DE TUSI	DAC	190206	1133	1745	1405	-340
TAPUC	DAC	190207	662	566	699	133
VILCABAMBA	DAC	190208	27	303	422	119
OXAPAMPA	OXA	190301	201	3152	3969	817
CHONTABAMBA	OXA	190302	273	738	1226	488
HUANCABAMBA	OXA	190303	650	1259	964	-295
PALCAZU	OXA	190304	36	664	786	122
POZUZO	OXA	190305	55	510	567	57
PUERTO BERMÚDEZ	OXA	190306	126	776	1448	672
VILLA RICA	OXA	190307	2352	2628	3455	827
CONSTITUCIÓN	OXA	190308	0	15	129	114

Elaboración propia (Fuente: Censo Nacional 2007, Mapa de la Pobreza 2013, Censo Nacional 2017)

Tabla 4: Porcentaje de la población que tiene acceso a agua por red pública en el departamento de Pasco –

DISTRITO	PROVINCIA	UBIGEO	% 2007	%2013	% 2017	% VARIACIÓN 2013/2017
PASCO	PASCO	1901	51.25	64.82	83.73	18.91
DAC	DAC	1902	32.69	66.50	63.51	-2.99
OXA	OXA	1903	19.33	51.84	54.03	2.19
CHAUPIMARCA	PASCO	190101	79.39	97.22	90.35	-6.88
HUACHÓN	PASCO	190102	2.12	71.63	90.12	18.49
HUARIACA	PASCO	190103	80.42	83.80	89.33	5.54
HUAYLLAY	PASCO	190104	5.50	85.34	82.73	-2.61
NINACACA	PASCO	190105	1.27	59.67	71.33	11.66
PALLANCHACRA	PASCO	190106	0.53	76.52	86.16	9.64
PAUCARTAMBO	PASCO	190107	27.95	4.44	85.12	80.68
YARUSYACAN	PASCO	190108	21.48	25.19	80.32	55.13
SIMÓN BOLÍVAR	PASCO	190109	54.32	8.44	60.90	52.45
TICLACAYAN	PASCO	190110	39.24	45.48	60.66	15.18
TINYAHUARCO	PASCO	190111	90.53	95.40	95.85	0.45
VICCO	PASCO	190112	12.02	46.97	64.81	17.84
YANACANCHA	PASCO	190113	80.00	95.67	90.54	-5.12
YANAHUANCA	DAC	190201	50.36	67.36	71.15	3.79
CHACAYAN	DAC	190202	0.84	80.88	69.78	-11.10
GOYLLARISQUIZGA	DAC	190203	9.26	73.11	86.39	13.28
PAUCAR	DAC	190204	3.93	65.71	80.77	15.06
SAN PEDRO DE PILLAO	DAC	190205	1.65	76.78	79.65	2.88
SANTA ANA DE TUSI	DAC	190206	38.35	57.27	40.18	-17.09
TAPUC	DAC	190207	55.20	93.55	91.02	-2.54
VILCABAMBA	DAC	190208	4.23	47.57	70.45	22.88
OXAPAMPA	OXA	190301	5.46	87.14	90.18	3.04
CHONTABAMBA	OXA	190302	33.22	76.08	88.65	12.57
HUANCABAMBA	OXA	190303	42.53	73.33	51.06	-22.27
PALCAZU	OXA	190304	1.99	38.74	39.88	1.14
POZUZO	OXA	190305	3.41	34.51	44.54	10.03
PUERTO BERMÚDEZ	OXA	190306	2.49	25.32	33.50	8.18
VILLA RICA	OXA	190307	51.18	72.18	79.70	7.52
CONSTITUCIÓN	OXA	190308	-	0.58	3.54	2.96

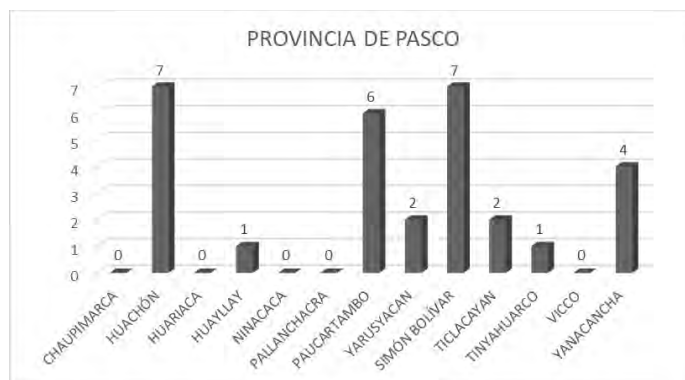
Elaboración propia (Fuente: Censo Nacional 2007, Mapa de la Pobreza 2013, Censo Nacional 2017)

Tabla 5: Lista de entrevistados

N°	INSTITUCIÓN	ENTREVISTADO
1	Catedrática - UNDAC	Nancy Cuyubamba
2	Catedrático - UNDAC	Jhony Cuyubamba
3	Comunidad Campesina de Vicco	Dirigente 1 - anónimo
4	Comunidad Campesina de Vicco	Dirigente 2 - anónimo
5	Defensoría del Pueblo - Pasco	Encargado - anónimo
6	IE- Miguel Grau	Alicia Cuyubamba
7	EMAPA PASCO	Julio Cajahuaman
8	EMAPA PASCO	Giancarlo Galindo
9	EMAPA PASCO - VICCO	Trabajador - anónimo

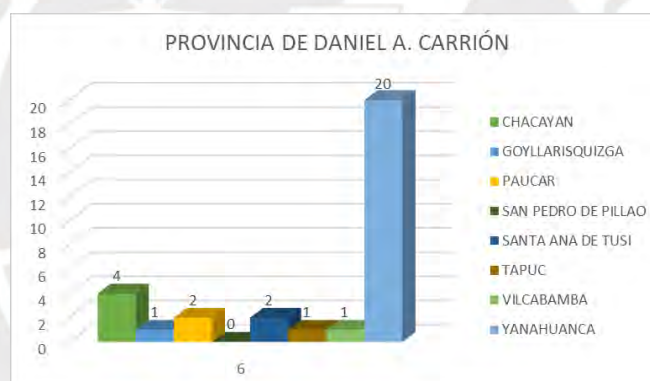
10	Empresa Minera Cerro SAC	Ingeniero - anónimo
11	Empresa Minera El Brocal	Ingeniero - anónimo
12	Gobierno Regional - DIRESA	Gabriela Borrovic
13	Gobierno Regional - DRVCS	Grover Carhuancho
14	Ingeniera Ambiental - UNDAC	Chyntia Cuyubamba
15	Municipalidad distrital de Vicco	Funcionario 1 - anónimo
16	Municipalidad distrital de Vicco	Funcionario 2 - anónimo
17	Municipalidad Provincial de Pasco	Funcionario 1 - anónimo
18	Municipalidad Provincial de Pasco	Funcionario 2 - anónimo
19	Municipalidad Provincial de Yanahuanca	Funcionario - anónimo
20	Municipalidad Provincial de Yanahuanca	Manuel Osorio Alania
21	ODS PASCO- SUNASS	Alfredo Cotrado
22	OEFA - Pasco	Encargado - anónimo
23	ONG - SER	Roger Aguero
24	ONG - Centro Labor	Encargada
25	ONG - IPROGA	Fanel Guevara
26	OTASS - LIMA	Nery Cusi
27	OTASS - LIMA	Miriam Zelada
28	PNSU - LIMA	Maria Linares
29	PNSU - PASCO	Funcionario 1 - anónimo
30	PNSU - PASCO	Funcionario 2 - anónimo
31	SUNASS - LIMA	Roberto Antonio Junior Gil Ríos

Gráfico 1: Número de obras a nivel distrital de la Provincia de Pasco- Departamento Pasco 2010-2017



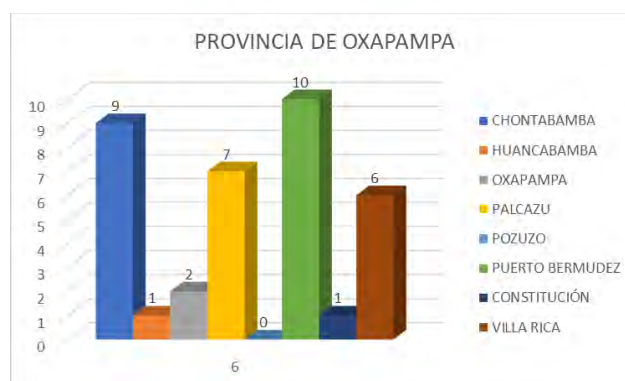
Elaboración propia (Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Perú)

Gráfico 2: Número de obras a nivel distrital de la Provincia de Daniel Alcides Carrión - Departamento Pasco 2010-2017



Elaboración propia (Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Perú)

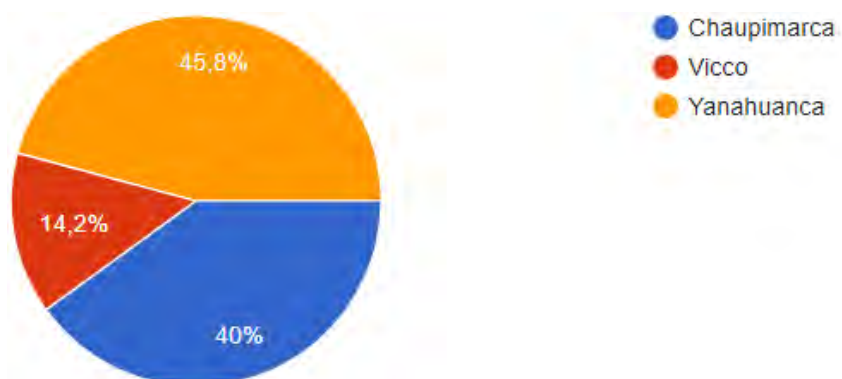
Gráfico 3: Número de obras a nivel distrital de la Provincia de Oxapampa- Departamento Pasco 2010-2017



Elaboración propia (Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Perú)

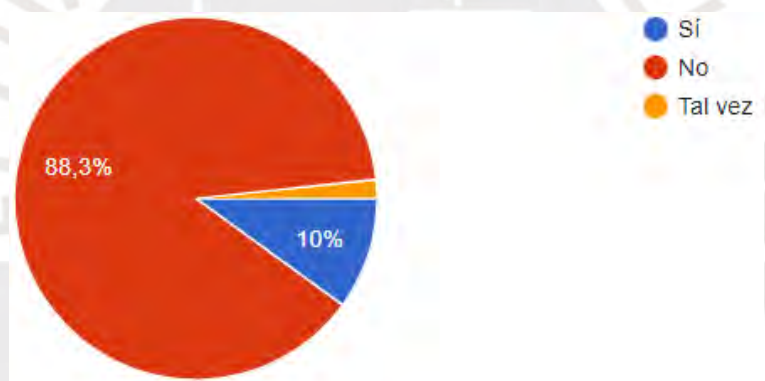


Gráfico 4: 1. Usted vive en (...) por 10 o más años



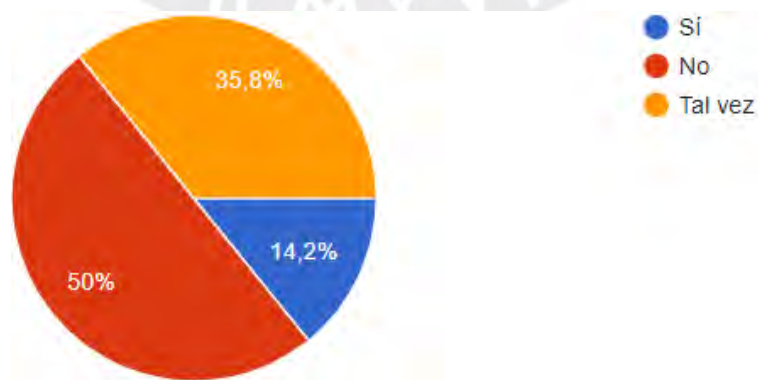
Elaboración propia (muestra de 120 personas)

Gráfico 5: 2. ¿Usted considera que la cobertura de agua satisface las necesidades de la región donde vive?



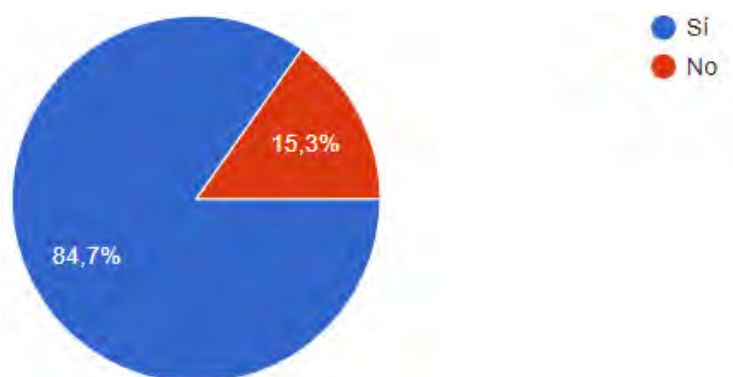
Elaboración propia (muestra de 120 personas)

Gráfico 6: 3. ¿Usted considera que mejoró el servicio de agua en el gobierno local pasado?



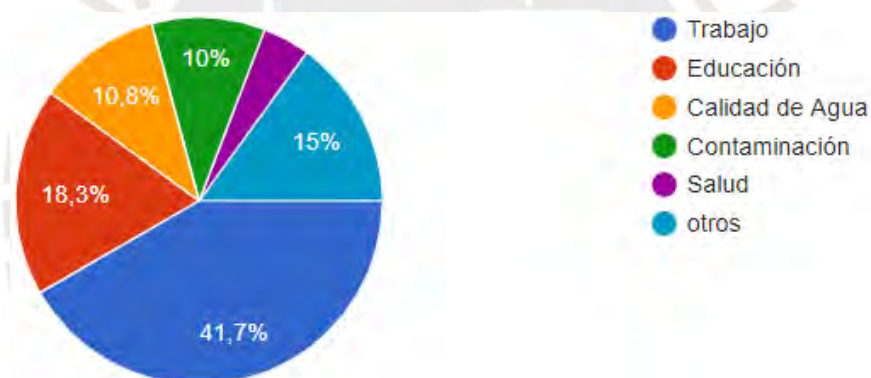
Elaboración propia (muestra de 120 personas)

Gráfico 7: 5. ¿Usted tiene algún familiar, amigo o conocido que migró en los últimos 5 años?



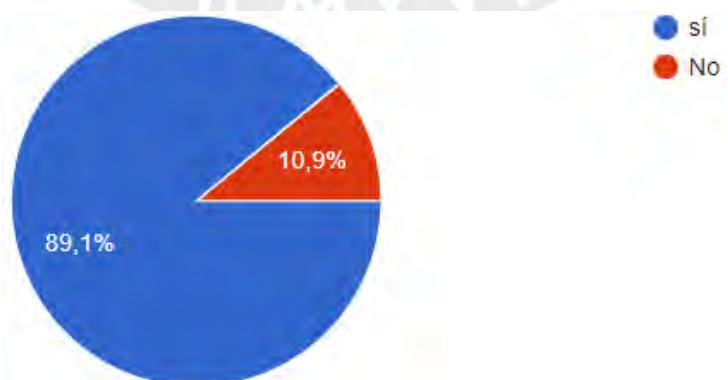
Elaboración propia (muestra de 120 personas)

Gráfico 8: Si su respuesta a la pregunta anterior es Sí, para usted, ¿Cuál fue el motivo principal por el cual migró?



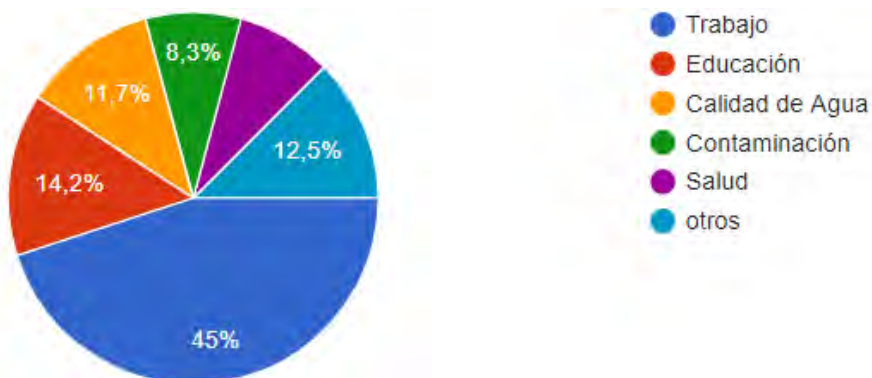
Elaboración propia (muestra de 120 personas)

Gráfico 9: ¿Usted migraría?



Elaboración propia (muestra de 120 personas)

Gráfico 10: Si su respuesta a la pregunta anterior es sí, para usted, ¿Cuál es el principal motivo por el que migraría?



Elaboración propia (muestra de 120 personas)

Imagen 1: Distrito de Chaupimarca



Elaboración propia (Fuente: Google Earth)

Imagen 2: Distrito de Vicco



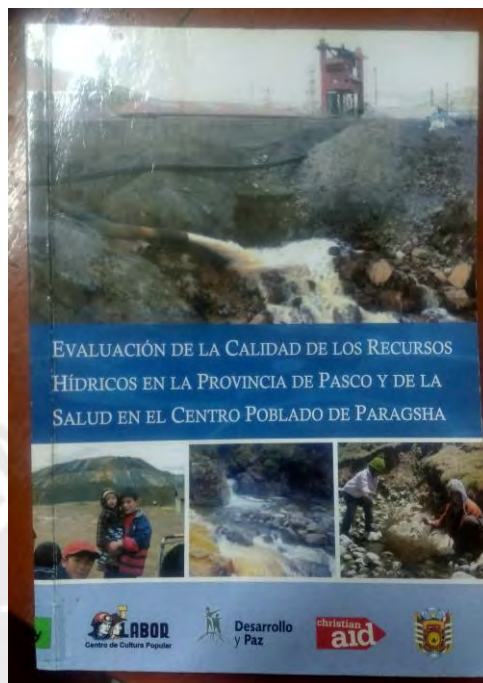
Elaboración propia (Fuente: Google Earth)

Imagen 2: Distrito de Yanahuanca



Elaboración propia (Fuente: Google Earth)

Fotografía 1: Libro de Evaluación de la Calidad de los Recursos Hídricos en el Provincia Pasco – Centro Labor Pasco



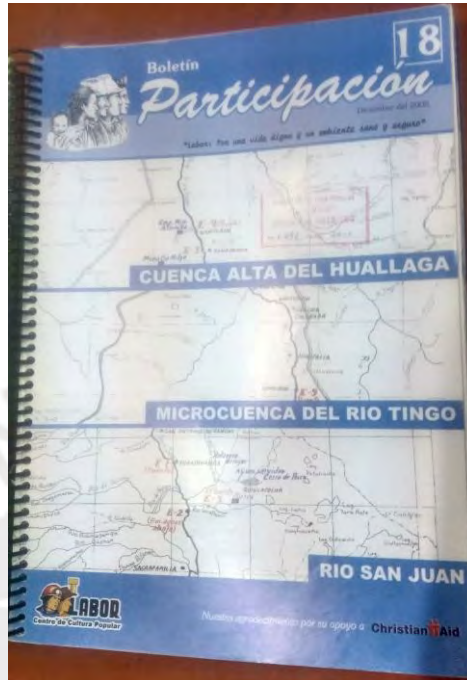
Elaboración propia

Fotografía 2: Libro de Calidad de aguas en la microcuenca del Río Tingo – Centro Labor Pasco



Elaboración propia

Fotografía 3: Estudios de la Cuenca Alta del Huallaga, Microcuenca del Río Tingo y Río San Juan – Centro Labor Pasco



Elaboración propia

Fotografía 4: Conexión clandestina - Distrito de Chaupimarca



Elaboración propia

Fotografía 5: Conexión Clandestina - Distrito de Chaupimarca



Elaboración propia

Fotografía 6: Conexión clandestina - Distrito de Chaupimarca



Elaboración propia

Fotografía 7: Límites del distrito de Chaupimarca – Desmontes de minerales



Elaboración propia

Fotografía 8: Planta de Tratamiento de Agua Potable - Cerro SAC



Elaboración propia



Fotografía 9: Puerta de ingreso a la zona de Bellavista – Distrito de Chaupimarca



Elaboración propia

Fotografía 10: Asentamiento Humano La Esperanza – Distrito de Chaupimarca



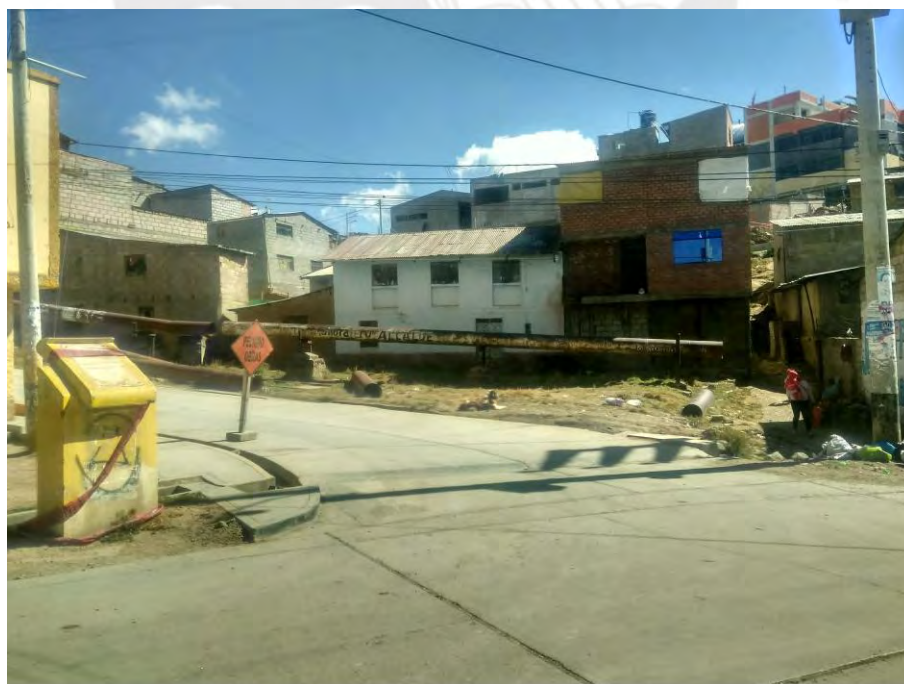
Elaboración propia

Fotografía 11: Buenos Aires - Distrito de Chaupimarca



Elaboración propia

Fotografía 12: Tuberías de Agua de la empresa minera Cerro SAC



Elaboración propia

Fotografía 13: Campamento de Buenos Aires – Distrito de Chaupimarca



Elaboración propia

Fotografía 14: Campamento de Buenos Aires – Distrito de Chaupimarca



Elaboración propia

Fotografía 15: Campamento de Buenos Aires – Distrito de Chaupimarca



Elaboración propia

Fotografía 16: Autoabastecimiento de Agua – Campamento de Buenos Aires - Distrito de Chaupimarca



Elaboración propia

Fotografía 17: Autoabastecimiento de Agua – Campamento de Buenos Aires - Distrito de Chaupimarca



Elaboración propia

Fotografía 18: Límite del distrito de Chaupimarca con el Tajo Abierto de la empresa minera – Casas abandonadas



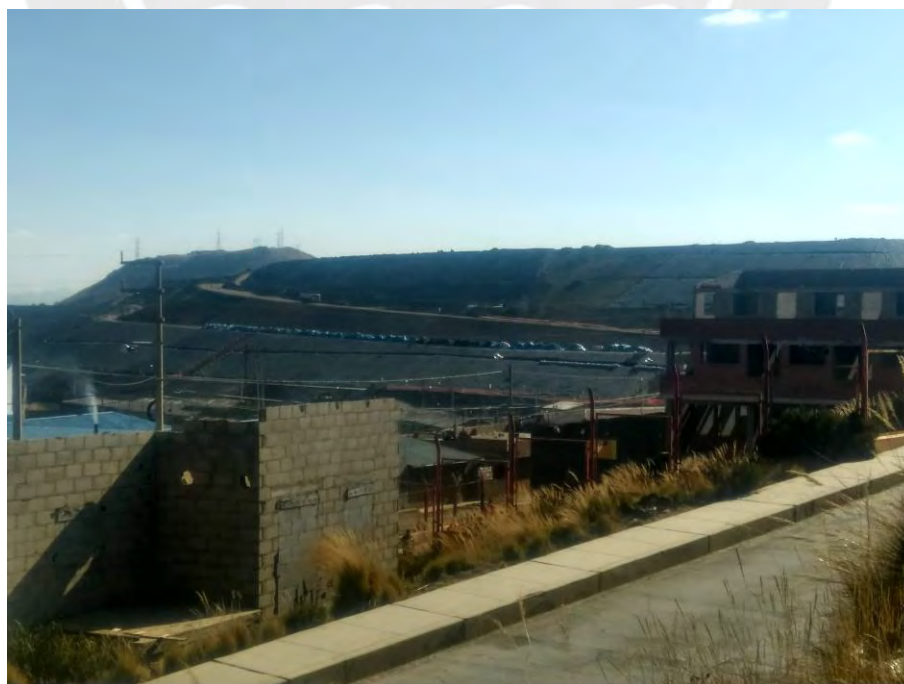
Elaboración propia

Fotografía 19: Límite del distrito de Chaupimarca con el Tajo Abierto de la empresa minera – Letrero de Propiedad Privada



Elaboración propia

Fotografía 20: Límite del distrito de Chaupimarca con el Tajo Abierto de la empresa minera – Casas abandonadas



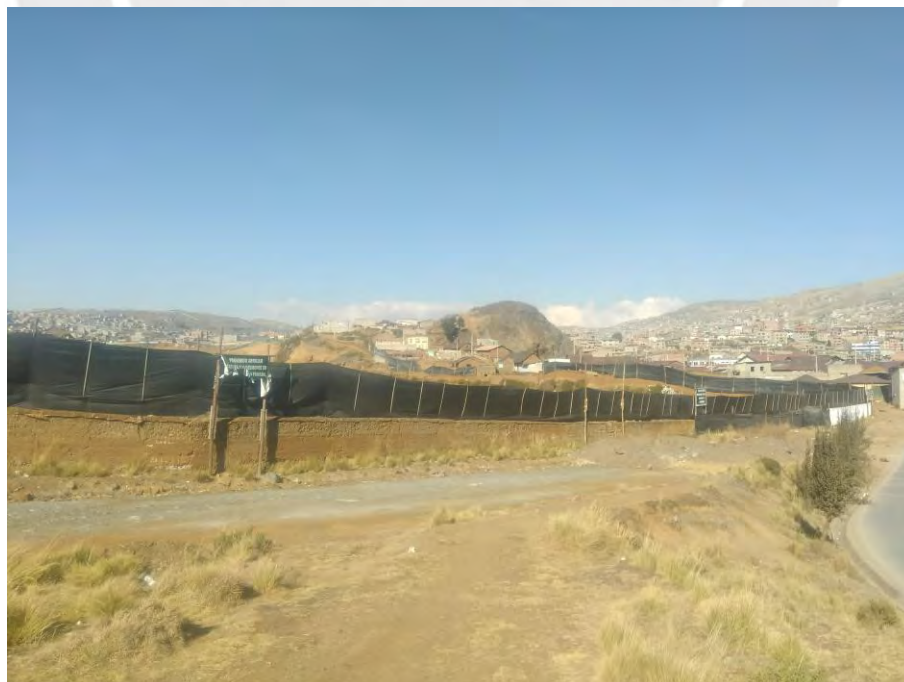
Elaboración propia

Fotografía 21: Límite del distrito de Chaupimarca con el Tajo Abierto de la empresa minera – Casas abandonadas



Elaboración propia

Fotografía 22: Límite del distrito de Chaupimarca con el Tajo Abierto de la empresa minera – Letrero de Propiedad Privada



Elaboración propia

Fotografía 23: Oficina de Programas Sociales y de EMAPA PASCO - Distrito de Vicco



Elaboración propia

Fotografía 24: Panel informativo de actividades de los programas sociales y de EMAPA PASCO - Distrito de Vicco



Elaboración propia



Fotografía 25: Anuncios de corte del servicio de agua de EMAPA PASCO - Distrito de Vicco



Elaboración propia

Fotografía 26: Comunidad Campesina de Vicco - Distrito de Vicco



Elaboración propia

Fotografía 27: Municipalidad Distrital de Vicco - Distrito de Vicco



Elaboración propia

Fotografía 28: Tanque de agua – EMAPA PASCO - Distrito de Vicco



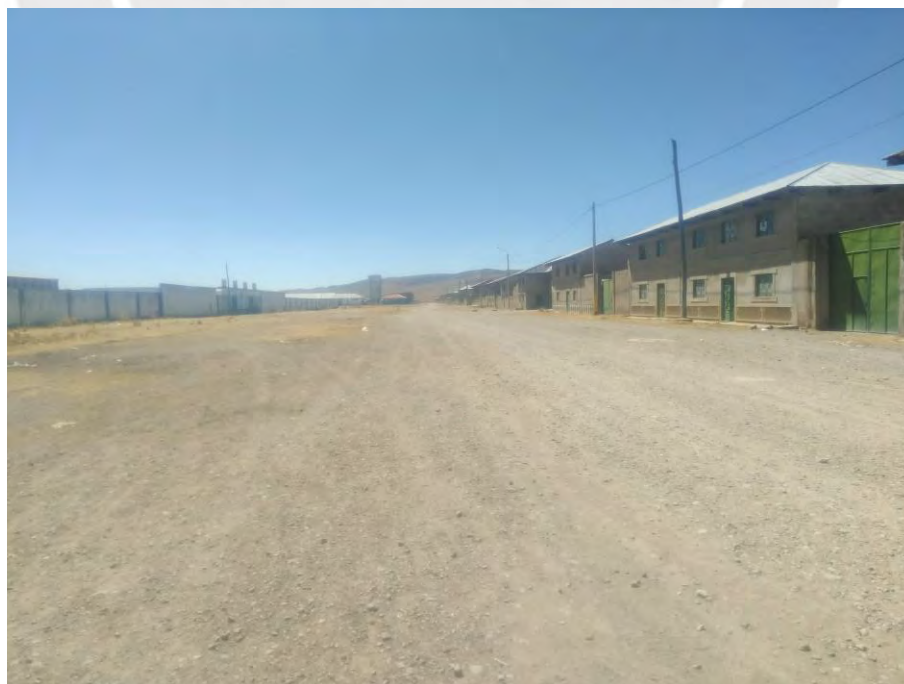
Elaboración propia

Fotografía 29: Tanque de agua – EMAPA – PASCO - Distrito de Vicco



Elaboración propia

Fotografía 30: Calles desoladas del distrito de Vicco



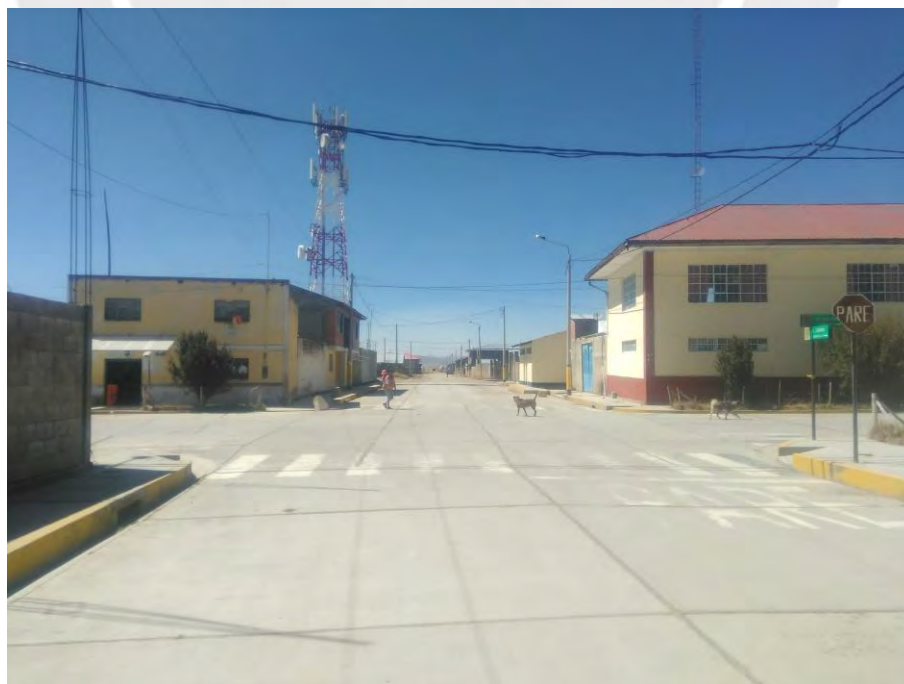
Elaboración propia

Fotografía 31: Calles desoladas del distrito de Vicco



Elaboración propia

Fotografía 32: Calles desoladas del distrito de Vicco



Elaboración propia

Fotografía 33: Calles desoladas del distrito de Vicco



Elaboración propia

Fotografía 34: Municipalidad Provincial de Daniel Alcides Carrión - Distrito de Yanahuanca



Elaboración propia

Fotografía 35: Tanque de agua - Distrito de Yanahuanca



Elaboración propia

Fotografía 36: Tanque de agua - Distrito de Yanahuanca



Elaboración propia

Fotografía 37: Rivera del río - Obra inconclusa de Planta de Tratamiento de Agua Potable - Distrito de Yanahuanca



Elaboración propia

Fotografía 38: Parte del río que cruza la zona urbana del distrito de Yanahuanca



Elaboración propia

Fotografía 39: Ovejas en el sendero - Distrito de Yanahuanca



Elaboración propia

