



# Inversión en agua y saneamiento como respuesta a la exclusión en el Perú: gestación, puesta en marcha y lecciones del Programa de Agua para Todos (PAPT)

Hernán Garrido-Lecca



NACIONES UNIDAS



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo



# Inversión en agua y saneamiento como respuesta a la exclusión en el Perú: gestación, puesta en marcha y lecciones del Programa Agua para Todos (PAPT)

Hernán Garrido-Lecca



CEPAL



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo

gtz

Este documento fue preparado por el consultor Hernán Garrido-Lecca bajo la coordinación de Andrei Jouravlev, Oficial de asuntos económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con colaboración de Michael Hantke Domas y Caridad Canales, funcionarios de la misma división; José Salazar, Presidente del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) del Perú; Vanessa Vereau, Coordinadora General del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR) del Perú; y Michael Rosenauer, Director, y Milagros Cadillo, Asesora Senior, del Programa de Agua Potable y Alcantarillado (GTZ/PROAGUA), en el marco del proyecto “Sustentabilidad e igualdad de oportunidades en globalización. Componente 1, Tema 4: Construyendo compromiso, eficiencia y equidad para servicios sustentables de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe” (GER 08/004), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

Resumen.....	5
I. Introducción.....	7
A. Hacia una definición operacionalizable del concepto de equidad .....	9
B. La diferencia entre pobreza y pobreza extrema.....	11
II. Antecedentes .....	13
A. La pobreza extrema en el Perú: diagnóstico inicial.....	13
B. El enfoque de costos contra la pobreza extrema.....	13
III. La gestación del PAPT.....	17
A. El concepto del PAPT.....	17
B. La lógica del PAPT .....	17
C. El proceso sociopolítico de la gestación del PAPT .....	19
D. El diagnóstico para establecer el ámbito del PAPT .....	20
IV. El diseño original del PAPT.....	23
A. Las bases programáticas del PAPT .....	23
B. Plan de inversiones en infraestructura .....	24
C. La arquitectura legal del PAPT.....	25
V. Resultados preliminares y evaluación crítica.....	29
VI. Conclusiones: lecciones aprendidas y propuestas para el futuro.....	35
A. Algunas lecciones aprendidas.....	35
B. Propuestas de políticas públicas para el futuro.....	37
1. Sobre el PAPT .....	37
2. Sobre la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la prestación de los servicios en el futuro .....	38
Bibliografía .....	41
Anexos .....	43

## Resumen

En el Perú, el Programa Agua para Todos (PAPT) fue diseñado<sup>1</sup> y lanzado como una iniciativa política durante la campaña presidencial del año 2006 por el entonces candidato Alan García. Aunque aún es prematuro hablar de una evaluación del impacto de este programa, este trabajo analiza su gestación y puesta en marcha, identifica algunos problemas del mismo y propone, a partir de la experiencia en su ejecución a la fecha, algunos lineamientos de políticas públicas para el sector agua potable y saneamiento en el Perú durante los próximos años.

El estudio reivindica la concepción del PAPT no como un simple programa de ampliación de cobertura de servicios de agua potable y saneamiento sino como un ejemplo de lo que propone llamar “enfoque de costos” en la lucha contra la pobreza extrema o indigencia. Así, luego de discutir el fenómeno de la indigencia como un problema de exclusión, un fenómeno distinto en su naturaleza al de la pobreza (la pobreza extrema es un fenómeno meta-mercado en esta perspectiva), se plantea la intervención estatal como la única forma posible de confrontarla. En adición a lo que se conoce como transferencias condicionadas en efectivo (“enfoque de demanda”), se desarrolla el concepto de realizar intervenciones, por una sola vez, para reducir lo que el trabajo llama costos inevitables para, así, liberar flujo de caja familiar e incrementar el ingreso disponible para la satisfacción de necesidades básicas, generar eventualmente un nivel mínimo de ahorro y alcanzar niveles de pobreza que ya implican la inclusión en el mercado.

El gobierno del Presidente Alan García adoptó el enfoque de costos para redefinir sus programas sociales reduciendo el número de éstos de 82 a 26. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) muestra que el índice de pobreza en el año 2005 era 48,7% y el de pobreza extrema de 17,4%. Aunque no nos es posible aquí establecer una relación causa-efecto entre el cambio de enfoque y los resultados observados, resulta no menos que interesante señalar que a fines del 2009, el índice de pobreza en el Perú se había reducido a 34,8% y el de pobreza extrema a 11,5%. Con estas cifras, se estaría demostrando que la resistencia (resiliencia) que se había observado en los índices de pobreza extrema, a pesar del crecimiento económico de casi dos décadas, habría empezado a ceder, quizás, como resultado de políticas sociales mejor diseñadas (véase el Recuadro 1). Obviamente, ésta es hoy por hoy tan sólo una hipótesis de trabajo que requiere investigación adicional.

---

<sup>1</sup> El autor de este estudio lideró el equipo que diseñó el PAPT durante la campaña electoral y luego fue designado Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, cargo que ocupó entre julio del 2006 y diciembre del 2007, en que fue designado Ministro de Salud.

**RECUADRO 1**  
**MENSAJE A LA NACIÓN 2010 DEL PRESIDENTE ALAN GARCÍA**

Hemos impulsado un crecimiento para todos y para reducir la pobreza. La pobreza que hace unos años era del 48% ha bajado hasta el 34%, y ... cumpliremos la meta de reducirla al 30% en el 2011 y así abrir el camino para que en el año 2021 ... logremos reducirla a menos del 10%. Como prueba de que hemos avanzado en cumplir los Objetivos del Milenio, la desnutrición infantil logró reducirse del 22,9% al 18%; la mortalidad infantil igualmente, de 33 por mil en el 2003 a 18 por mil nacidos vivos en el 2008 con lo que se ha evitado la muerte de 23.000 niños cada año ...

En cuanto al agua potable, ... el trabajo conjunto de SEDAPAL en Lima, de Agua para Todos en el resto del país y la acción de los municipios y regiones con sus propios recursos, nos ha permitido beneficiar hasta este momento a más de 4 millones de peruanos que antes no tenían agua potable o la tenían en escasa cantidad y muchísimos de ellos ningún alcantarillado. En el caso de Lima, el Programa Agua para Todos trabaja para extender el servicio de agua potable y alcantarillado al 95% de limeños. Se han culminado los grandes proyectos ... con una inversión total de S/. 1.052.870.753 millones [370 millones de dólares] y en beneficio de 962.069 pobladores. Pero estamos trabajando actualmente en otros 10 proyectos más ... para integrar a otros 303.697 habitantes con una inversión adicional de S/. 608 millones [215 millones de dólares].

En todo el país se ha trabajado en 1.810 proyectos de agua potable y alcantarillado beneficiando con agua o mejorando su servicio a 4 millones 600 mil ciudadanos en sus hogares, con 700 mil conexiones de agua potable y alcantarillado y una inversión de S/. 5.800 millones [casi 2,1 mil millones de dólares] en estos cuatro años porque sin agua no hay democracia.

Fuente: Discurso presidencial del 28 de julio de 2010.

## I. Introducción

En enero del 2006, más allá de los indicadores macroeconómicos positivos que mostraba la economía peruana, resultaba evidente el descontento —y desconcierto— mayoritario de la población con la política económica de los 15 años precedentes. Ese descontento se reflejaba en los bajos índices de popularidad que llegó a alcanzar el Presidente Alejandro Toledo —aprobación de menos del 10%— y, a posteriori, en el importante respaldo electoral que obtuvo la propuesta del candidato Ollanta Humala, quien luego de ganar la elección presidencial en primera vuelta, fue finalmente desplazado por el candidato Alan García.

En cierta forma, la población percibía un divorcio entre la “economía del Perú” y la “economía de los peruanos”. Esta situación no era ajena al debate académico y había originado ya una serie de esfuerzos interpretativos entre los que destacaban el del economista Jürgen Schuldt, de la Universidad del Pacífico (Schuldt, 2004) y varios otros que, bajo el auspicio de la *Revista Nueva Sociedad* habían sido reunidos en su edición septiembre-octubre del 2005 (número 199) bajo el título general de “Después del Consenso de Washington”. Estos trabajos intentaban entender lo que Schuldt llamaba la “bonanza macroeconómica y malestar microeconómico” en lo que, a su vez, constituía una interpretación local de la fenomenología tratada por Joseph Stiglitz para la economía mundial en su “El malestar en la globalización” (Stiglitz, 2002). En el fondo, se trataba de trabajos que buscaban construir un **consenso alternativo** al llamado Consenso de Washington, inspirador este último —sino rector— de las políticas públicas en América Latina durante la década y media precedente y, en el caso peruano, evidente marco conceptual de las políticas ejecutadas tanto por las dos administraciones del Presidente Alberto Fujimori como la del Presidente Alejandro Toledo.

De los trabajos antes mencionados, se desprendía una conclusión bastante obvia: aparentemente, el Consenso de Washington había sido capaz de contribuir a producir crecimiento pero, la evidencia estaba a la vista, había sido incapaz de lograr —como bien lo señalaba Joseph Stiglitz— que aquel “acto de fe” que se dio en llamar “economía de la filtración” o “economía del chorreo” se hiciese realidad (Stiglitz, 2002). En buen romance: se esperó y se esperó y nunca verdaderamente “chorreó”.

Así, el viejo dilema entre eficiencia y equidad volvía al centro de la discusión en los sectores académicos comprometidos en construir el llamado consenso alternativo al Consenso de Washington. Para enfrentar entonces, con seriedad, el reto de elaborar un consenso alternativo resultaba indispensable la operacionalización del concepto de equidad para los fines de toma de decisiones de políticas públicas. No era suficiente el diagnóstico tradicional derivado del análisis de la distribución

del ingreso ni de los cambios en ésta. Se pretendía hacer una reflexión sobre la naturaleza del concepto de equidad como paso previo a su instrumentación para la toma de decisiones.

Se entendía que la más importante limitación del Consenso de Washington era que resultaba inútil para producir inclusión social. Es más, existían suficientes indicios para pensar que, muy por el contrario, las políticas públicas de su recetario producían exclusión de grandes grupos de población no articulados con la dinámica del mercado externo, aislados por carencias educativas o de infraestructura o que estaban ausentes del debate público. La búsqueda de la equidad entendida como el esfuerzo por eliminar toda forma de exclusión social para asegurar, así, que todos participasen de los beneficios del crecimiento económico era inherente a cualquier esfuerzo por construir un consenso alternativo. Esa era la premisa de la que partió el equipo de plan de gobierno del Partido Aprista Peruano (PAP) y que concluyó en la formulación, entre otros, del Programa Agua para Todos (PAPT).

Era lugar común entre los economistas progresistas de América Latina, a mediados de la década pasada, hablar de crecimiento con equidad como la alternativa a los intentos neo-liberales por la formulación de un “Consenso de Washington **recargado**”. La CEPAL había desarrollado y difundido a principios de los noventa su propuesta en torno a la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990, 1991, 1992 y 1994). Sin embargo, no existía consenso sobre qué significaba “crecimiento con equidad”.

En junio del 2005, en un encuentro latinoamericano de economistas y científicos sociales convocado por la *Revista Nueva Sociedad* en Santiago de Chile (que daría origen al volumen antes mencionado), esa falta de consenso se hizo evidente cuando al intentar discutir más a fondo el contenido del ideal de “crecimiento con equidad”, los participantes, casi inmediatamente, se dividieron en dos grupos: uno, más grande, que pensaba que “equidad” implicaba la reducción de la brecha entre ricos y pobres; y un segundo grupo, más pequeño, que sostenía que equidad implicaba simplemente la reducción del número de pobres (sin tomar en cuenta si los ricos se hacían más ricos).

Esa diferencia no era, como podría parecer en primera instancia, semántica. La compilación de artículos reunidos en el volumen citado de la *Revista Nueva Sociedad*, muestra claramente una dicotomía de posiciones y varias perspectivas. Por un lado, quienes sostenían la necesidad de reducir la brecha entre ricos y pobres, lo hacían desde dos perspectivas distintas aunque no excluyentes. Una primera perspectiva era de carácter “moral”: no es moralmente aceptable que mientras existen ciudadanos en extrema pobreza que viven con menos de un dólar diario para todas sus necesidades, haya otros cuyo ingreso supera largamente las 10.000 veces ese ingreso. La segunda perspectiva tenía un carácter más bien económico o econométrico: diversos estudios mostraban que una mejor distribución del ingreso conllevaba tasas de crecimiento más altas y sostenidas.

Quienes, por otro lado, sostenían que el énfasis no debía estar en la mejora estadística de coeficientes de distribución del ingreso (coeficiente de Gini y la resultante curva de Lorenz, por ejemplo), argüían que, en realidad, no importaba que los ricos fuesen aún más ricos sino que lo que verdaderamente interesaba era que los pobres fuesen menos pobres y que hubiese menos pobres en términos absolutos. La pobreza en nuestros países, sostenían, no es una cuestión de posición relativa de un grupo respecto a otro en cuanto a sus ingresos, sino es un grupo de personas concreto cuyo nivel de vida y oportunidades están por debajo de un mínimo aceptable. La “corrección” de los índices de distribución del ingreso, concluían, no necesariamente mejoraría el bienestar y la inclusión social.

A pesar de la relevancia de la discusión en aquel encuentro, la cuestión de fondo era cómo darle contenido operacional al concepto de “equidad” para que éste pudiese ser efectivamente incorporado a la toma de decisiones de políticas públicas; a las decisiones en el día a día del gobierno local, regional y nacional. En el fondo, se trataba de encontrar la forma de medir la efectividad y la eficiencia de la política económica para alcanzar esos **otros objetivos, distintos a los de crecimiento económico aunque igualmente importantes**, y que, por entonces, envolvíamos casi intuitivamente bajo la etiqueta de “equidad”.

Era claro que existían —y existen— indicadores de desarrollo social, mapas de pobreza y otras metodologías estadísticas para cuantificar y comparar bienestar. Sin embargo, todas ellas son



resultado de encuestas y estadísticas que son puestas a disposición de los tomadores de decisiones con meses —sino años— después del momento de la medición: es información útil para un análisis *ex-post* o en todo caso para diseñar programas sociales de carácter reactivo. El reto era —y es— elaborar un conjunto de instrumentos que permitan evaluar el impacto de cualquier decisión de política económica sobre el objetivo de equidad de manera análoga a como hoy podemos estimar con antelación, por ejemplo, el impacto de un incremento en la tasa de inversión sobre el crecimiento<sup>2</sup>.

## A. Hacia una definición operacionalizable del concepto de equidad

Ahora bien, para darle contenido operacional al concepto de equidad era necesario, para empezar, revisar la naturaleza del mismo. Aunque la literatura especializada había tratado ya la equidad como un constructo multidimensional o multivariado, en el incipiente debate de entonces, la discusión se había limitado, casi exclusivamente, a la dimensión socioeconómica del concepto.

La exclusión de vastos sectores de la población y no la mera inequidad de los ingresos, parecía ser la verdadera limitación del Consenso de Washington (Garrido-Lecca, 2005). Quienes estaban encargados de la elaboración de los programas de gobierno entendieron que existían otras dimensiones del concepto de equidad que eran igualmente importantes si el objetivo era, efectivamente, incorporar a los sectores excluidos del proceso de crecimiento. Así, la idea subyacente en el trabajo que se realizaría para la elaboración de los programas de gobierno era que, **políticamente, la equidad consistía en el compromiso por la eliminación de toda forma de exclusión social.**

Se planteó entonces la incorporación de por lo menos cuatro dimensiones —adicionales a la estrictamente socioeconómica— del concepto de equidad como paso previo a su operacionalización para la toma de decisiones de políticas públicas:

- la espacial (territorial);
- la intergeneracional;
- la de género; y
- la étnico-cultural.

Cada una de estas dimensiones corresponde a un grupo de población excluido cuando se asignan los siempre escasos recursos en base a una “equidad” entendida simplemente como la exclusión de los socio-económicamente pobres. No se pretendía que ésta fuese una lista totalmente inclusiva de todas las dimensiones de la exclusión social en los países en desarrollo. Entre las propias dimensiones antes sugeridas, existe, de hecho, un grado de superposición que justifica la licencia de concentrarse en las cuatro dimensiones citadas al menos en una primera aproximación.

---

<sup>2</sup> En el Perú, se desarrolló, a principios de la década del 2000, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), cuyo principal aporte fue la introducción de una metodología para la evaluación de decisiones de inversión para proyectos locales, regionales y nacionales. Sin embargo, un lustro después era común escuchar de las autoridades elegidas en los distintos estamentos de gobierno que el SNIP estaba “diseñado para nada de lo que se proponía se hiciera”. Federico Salas-Guevara, Presidente Regional de Huancavelica, la región con mayor índice de pobreza del país, lideró en el año 2006 una propuesta que suscribieron los Presidentes de Apurímac y Ayacucho, para descentralizar la toma de decisiones en el SNIP. Meses después, Cesar González, Presidente Regional de Cusco presentó, ante el Consejo de Ministros, una propuesta para reducir los trámites de aprobación de los proyectos. Ambas propuestas fueron recogidas por el Gobierno Nacional y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) realizó modificaciones en ambos sentidos. Para entonces era ya evidente que el SNIP carecía de elementos que incorporasen la equidad en la evaluación para la toma de decisiones.

Si reducimos la equidad exclusivamente a su dimensión socioeconómica podríamos, por ejemplo, lanzar —como lo hizo la administración del Presidente Alejandro Toledo— un programa de subsidio directo condicionado de S/. 100 (aproximadamente 34 dólares) mensuales a la población en extrema pobreza y creer que estamos, así, incorporando el concepto de equidad a las decisiones de políticas públicas. Sin embargo, un programa como “Juntos”<sup>3</sup> ignoró en su concepción original algo tan simple como que la extrema pobreza no es igual en todas las regiones del país. Así, mientras que un pobre extremo en la costa peruana, en Lima concretamente, tiene como uno de los principales rubros de costos de su vida cotidiana, el agua —pues pertenece, con seguridad, al porcentaje de la población capitalina que tiene que pagar 10 veces el costo por metro cúbico que tienen que pagar quienes están conectados a la red pública—, en la sierra peruana (los Andes) los poblados más pequeños e inclusive las familias aisladas, se ubican casi por definición, al pie de alguna fuente de agua limpia producto del deshielo de glaciares permanentes y, por lo tanto, el costo del agua no está —aún considerando el costo de oportunidad de ir a buscarla— entre sus principales rubros de costos de subsistencia. Para una familia de la sierra peruana aquellos serían el combustible para cocinar (costo de oportunidad o efectivo en ausencia cada vez más severa de leña, por depredación), fósforos, velas y grasa (manteca o aceite).

En pocas palabras, un programa de subsidios condicionados que no incorpore la dimensión espacial (territorial) de la equidad corre el riesgo de perennizar la exclusión de la población en pobreza extrema de la costa peruana. Asimismo, de no mediar el desarrollo de una competitiva red de distribuidores de los productos que satisfacen las demandas básicas de la población andina en extrema pobreza, se corre el riesgo de crear un mecanismo de enriquecimiento para unos cuantos comerciantes que, sin moverse de su local, esperarán que los “beneficiarios” del programa, a un altísimo costo de oportunidad (horas y hasta días de movilización al centro de abastos más cercano), se acerquen a sus comercios para capturar una importante porción del subsidio.

La incorporación de la dimensión intergeneracional es también clave. Si, por ejemplo, el programa “Juntos” (corregido) se ejecutase exclusivamente en base a mayor endeudamiento público, el resultado sería un programa que comprometería el bienestar de quienes se convertirán en ciudadanos en un futuro no lejano. Si el crecimiento con equidad es entendido como aquel proceso en el que se busca la inclusión de todos los habitantes de un país en los beneficios del crecimiento económico, el interés de los niños y las futuras generaciones ha de ser sopesado entonces en la cotidiana toma de decisiones de política económica. Las consecuencias de la incorporación de esta dimensión de la equidad son fácilmente predecibles. Además de un claro efecto sobre la(s) tasa(s) de descuento para los flujos de costos y beneficios en la evaluación del impacto de una determinada decisión, es claro que áreas-problema usualmente ignoradas o reducidas por el enfoque tradicional, como el impacto del crecimiento sobre el medio ambiente, pasarán a ser objeto de un análisis mucho más cuidadoso bajo la premisa del análisis intertemporal.

Las diferencias de género son otra forma de inequidad por cuanto son el reflejo estadístico de la exclusión de un gran grupo de mujeres de los beneficios del crecimiento económico. Las diferencias de acceso a la educación y al empleo suelen ser las manifestaciones más obvias —mas no las únicas— de la exclusión de mujeres de los beneficios del desarrollo económico. El crecimiento observado en el Perú durante la década de los noventa y el primer lustro de la década del 2000, por ejemplo, se sustentó en un fuerte incremento, de hasta dos dígitos, de la producción del sector minero. El problema no es sólo aquel referido a la escasa absorción de mano de obra de dicho sector (1% de la población económicamente activa) sino que ese escaso empleo generado en la minería es en más de un 95% de los casos ocupado por hombres. Si el objetivo del crecimiento con equidad es corregir toda forma de exclusión social, las decisiones de política económica deberán, necesariamente, incorporar también alguna forma de fomentar el crecimiento relativo de aquellos sectores que no sólo generen

---

<sup>3</sup> Programa originalmente creado por la administración del Presidente Alejandro Toledo que consistía en el otorgamiento condicionado (controles de salud, y asistencia escolar, entre otros) y progresivo de S/. 100 (aproximadamente 34 dólares) mensuales a los jefes de familias en extrema pobreza. El concepto era duplicar su ingreso mediante esta transferencia en efectivo.

una mayor cantidad de empleo sino aquellos que, en particular, absorben empleo femenino. En el caso peruano, resulta de especial relevancia el sector turismo por cuanto un 45% del empleo que genera es femenino: es uno de los pocos sectores en el que la absorción de empleo es prácticamente equitativa con respecto a la variable género.

Finalmente, cualquier análisis de las herramientas para la toma de decisiones públicas —como, por ejemplo, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)— muestra que éstas suelen tener contenidas en sí mismas sesgos excluyentes en contra de grupos de población pequeños en número y aislados, como suele ser el caso de las comunidades nativas de la Amazonía peruana. Todo estándar (o sistema de “*scoring*” o puntuación), basado incluso en una muestra más que representativa del universo de proyectos de dimensión local, rechazará el alto componente de costo logístico de un proyecto en la Amazonía en donde, por ejemplo, una campaña de vacunación puede consumir un porcentaje estadísticamente anormal de combustible por la propia naturaleza de la dispersión de la población y la necesidad de llegar a ella a través de pequeñas embarcaciones fluviales.

El trabajo de campo durante la elaboración del plan de gobierno del PAP y la propia campaña electoral permitirían, luego, comprobar que la reflexión en los ámbitos académico y político tenía un correlato claro en la realidad de la vida cotidiana de las familias en pobreza extrema en el país: en el campo, resultaba evidente que la pobreza urbano-marginal de Valle Amauta (en Lima) era distinta a la pobreza urbano-marginal en Belén (en Iquitos). Quedó claro entonces que no había nada más alejado de la realidad que asumir que todos los pobres son iguales. Sin embargo, la constatación empírica más importante podía enunciarse en una oración que aparecía como una verdad sabida por todos: **una cosa es la pobreza y otra cosa es la pobreza extrema.**

## B. La diferencia entre pobreza y pobreza extrema

Estadísticamente, para el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, en su ENAHO de 2009, la canasta básica mensual por habitante fue fijada en S/. 257 (aproximadamente 89 dólares). Las personas que gastan por debajo de ese monto son consideradas en situación de **pobreza**. La población que consume menos de S/. 144 (50 dólares) mensuales se encuentra en **pobreza extrema**. Sin embargo, creer que la diferencia entre la una y la otra es de mera definición estadística sería un grave error.

La pobreza y la pobreza extrema son fenómenos relacionados pero, esencialmente, de naturaleza distinta. La pobreza, en un país en desarrollo, es un problema de tasas de crecimiento. Es algo que el mercado, con crecimiento económico adecuado de manera sostenida, resuelve. Ya hacia inicios del 2006, en el Perú teníamos —contrario incluso a lo que se había argüido mayoritariamente en la ya aludida reunión de economistas convocada por la *Revista Nueva Sociedad* en Santiago de Chile— evidencia empírica de la existencia del mal llamado **chorreo**. La población en situación de pobreza tendía a disminuir luego de 15 años de políticas construidas sobre la base del Consenso de Washington. No obstante, la misma información permitía concluir que la población en pobreza extrema no venía disminuyendo de manera concurrente. Así, mientras que la pobreza se redujo de 48,6% en el año 2004 a 44,5% en el año 2006, la pobreza extrema tan sólo paso de 17,1% a 16,1% en ese mismo periodo (incrementándose a 17,4% en el 2005).

La **pobreza extrema** es un problema de exclusión. Dada su naturaleza, sólo el Estado, a través de sus políticas públicas, puede resolver el problema. El meollo de la pobreza extrema es que es un **fenómeno meta mercado** (más allá del mercado o fuera de él). El pobre extremo, por ejemplo, no es un desempleado sino un inempleable: carece de competencias que el mercado está dispuesto a retribuir con un salario (en el extremo, léase: su productividad marginal, reconocida por el mercado, es cero).

Para lograr el desarrollo, el crecimiento con equidad, es indispensable incorporar el concepto de inclusión en las decisiones de política económica tomadas día a día. El mercado, concluimos, es

capaz de solucionar el problema de la pobreza pero es poco útil o inútil respecto al problema de la pobreza extrema o indigencia: **la pobreza extrema es impermeable al mal llamado “chorreo”**.

En este contexto, el reto del equipo de plan de gobierno, bajo el liderazgo del propio candidato a la presidencia, pasó a ser el buscar la mejor comprensión de la vida cotidiana del pobre extremo en el Perú. Se entendía la heterogeneidad de la pobreza extrema resultante de las distintas formas de exclusión, como dijimos, muchas veces superpuestas y, por lo tanto, se sabía que la casuística sería amplia y requeriría programas de gobierno distintos o, por lo menos, con variaciones para poder ser efectivos ante la propia heterogeneidad de la exclusión.

## II. Antecedentes

### A. La pobreza extrema en el Perú: diagnóstico inicial

Según el INEI, en el año 2005, el 48,7% de la población del país era pobre, incluyendo el 17,4% que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia. El análisis que realizó el equipo de plan de gobierno del PAP se basó en información del INEI, y de las ENAHO en particular, y se complementó con cifras producidas por APOYO Opinión y Mercado S.A. para los años 2005 y, luego, se actualizó (ya en el gobierno) para el año 2006.

La información elaborada por APOYO Opinión y Mercado S.A. se construyó en base a un universo conformado por los distritos de las provincias de Lima y Callao (37 metropolitanos y 12 periféricos). Allí se observó que en el año 2005, el 18,5% de un total de 1,8 millones de hogares pertenecía al estrato socioeconómico E de la población (15,5% en el 2006)<sup>4</sup>. En el 2006, los hogares limeños y chalacos en este nivel socioeconómico hacían un total de 279.600. Tan sólo el 1% de estos hogares declaraba que su ingreso le alcanzaba o que podía ahorrar alguna cantidad mensual; el 19% decía que les alcanzaba justo; el 52% que no les alcanzaba y tenían dificultades; y el 28% que no les alcanzaba y tenían grandes dificultades (véase el Cuadro 1).

El ingreso familiar mensual promedio de las familias en el nivel socioeconómico E era de 171 dólares y su gasto mensual en alimentos de 100 dólares. Las viviendas de las familias de este estrato en promedio tenían 2,8 habitaciones, sólo el 43% tenía acceso a abastecimiento de agua por red pública, tenían en promedio 0,3 baños dentro de la vivienda, el 19% refrigeradora, el 18% teléfono fijo y el 2% televisión por cable. Ninguna familia del nivel E tenía computadora, acceso a Internet, lavadora o servicio doméstico (véase el Cuadro 2). Por último, para conformar una idea del entorno de estas viviendas podemos señalar que sólo el 47% tenía vivienda con algún acabado; el 36% contaba con vereda y el 35% con pistas de acceso asfaltadas o con concreto (véase el Cuadro 3).

### B. El enfoque de costos contra la pobreza extrema

En el entendido de que la pobreza extrema es un fenómeno más allá del mercado, resulta obvio que resolver el problema utilizando mecanismos de mercado es imposible. La perspectiva adoptada por el

---

<sup>4</sup> Sobre la base de una nomenclatura de 5 estratos (A, B, C, D y E), en donde el A es el más alto y el E el más bajo.

candidato Alan García y su equipo fue que sólo la intervención estatal, mediante políticas públicas especialmente diseñadas para eliminar las principales formas posibles de exclusión social, constituye la única forma de enfrentar y resolver el problema de la pobreza extrema.

**CUADRO 1**  
**SUFICIENCIA DEL INGRESO PARA ATENDER NECESIDADES POR**  
**ESTRATO SOCIOECONÓMICO EN LIMA Y CALLAO, 2006**  
*(En porcentajes)*

Respuesta	Total	Nivel socioeconómico				
		A	B	C	D	E
Les alcanza bien, pueden ahorrar	7	49	15	4	2	1
Les alcanza justo, sin grandes dificultades	40	43	57	45	33	19
No les alcanza, tienen dificultades	42	8	24	45	51	52
No les alcanza, con grandes dificultades	11	0	4	6	14	28

Fuente: APOYO Opinión y Mercado S.A.

**CUADRO 2**  
**CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES DE HOGARES POR ESTRATO**  
**SOCIOECONÓMICO EN LIMA Y CALLAO, 2006**

Características predominantes	A	B	C	D	E
Distribución de hogares (%)	5	18	34	28	15
Distribución de personas (%)	4	16	35	29	16
Ingreso familiar mensual (dólares)	3 534	838	408	248	171
Gasto mensual en alimentos (dólares)	443	187	154	127	100
Número de habitaciones en la vivienda	9	6	5	4	3
Abastecimiento de agua por red pública (%)	100	100	96	77	43
Número de baños dentro de la vivienda	4	2	1	1	>1
Servicio doméstico permanente o por horas (%)	98	29	4	0	0
Tenencia de refrigeradora (%)	100	97	87	53	19
Tenencia de lavadora (%)	100	73	36	7	0
Tenencia de teléfono fijo (%)	100	91	63	41	18
Tenencia de TV Cable (%)	93	62	44	18	2
Tenencia de computadora (PC) (%)	83	55	16	4	0
Acceso a Internet en el hogar (%)	82	38	4	1	0
Tenencia de automóvil de uso particular (%)	88	35	7	3	1

Fuente: APOYO Opinión y Mercado S.A.

Así, enfoques en boga en ese momento, y aún ahora, concebidos para incrementar el ingreso familiar mediante transferencias condicionadas (enfoque de demanda), como el Programa Juntos (del Perú) o Bolsa Familia (del Brasil) resultaban —aunque eficaces ante la pobreza— inútiles y difícilmente sostenibles en el mediano y largo plazo —por la recurrente demanda de recursos presupuestales—, en lo que se refería a la pobreza extrema. Fue entonces cuando surgió la idea de enfocar la solución al problema por el lado de los costos.

La idea partió de analizar la estructura del gasto familiar de los hogares de nivel E y, en lo posible, directamente de aquellos en situación de pobreza extrema o indigencia. En cierta forma, era un volver a lo básico: si etimológicamente hablando economía venía del griego *oikonomos* (manejo del hogar), lo que se debía hacer era, precisamente, entender el manejo del hogar de las familias sujeto de nuestra preocupación.

**CUADRO 3**  
**CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA POR ESTRATO**  
**SOCIOECONÓMICO EN LIMA Y CALLAO, 2006**  
(En porcentajes)

Respuesta	Total	Nivel socioeconómico				
		A	B	C	D	E
Piso de la vivienda con algún acabado	90	100	100	100	93	47
Existencia de vereda	75	96	96	86	66	36
Pistas asfaltadas o con concreto	70	100	95	79	58	35

Fuente: APOYO Opinión y Mercado S.A.

Más allá de posibles diferencias ideológicas<sup>5</sup>, el naciente **enfoque de costos** no es sino un enfoque metodológicamente análogo al desarrollado en Friedman (1957 y 1973). Su análisis de los presupuestos de las familias, para el caso de los EE.UU., estableció la diferencia entre ingreso declarado (llamado “*ingreso registrado*”) y el ingreso al que los consumidores (familias) adaptan su comportamiento, al cual llamó “*ingreso permanente*”.

Friedman encontró que el ingreso permanente no puede ser observado directamente sino que ha de ser inferido del comportamiento de las unidades consumidoras (familias). Lo mismo para el consumo permanente y su relación con el ingreso permanente. El ingreso permanente depende, así, de variables como el tipo de interés y la proporción entre riqueza (patrimonio) y renta.

Resumiendo lo que fue, en realidad, un proceso de aproximaciones sucesivas, la premisa a la que se arribó, luego de meses de interacción con dirigentes y ciudadanos de amplios sectores de la población (principalmente limeña y chalaca) perteneciente al nivel socioeconómico E, antes y durante la campaña electoral, fue que lo relevante para la lucha contra la pobreza extrema es el **ingreso disponible** de las familias definido como el **ingreso nominal neto de costos inevitables**.

Luego de una revisión amplia de diferentes experiencias y programas sociales se concluyó que, de una u otra forma, todas las políticas públicas contra la pobreza extrema deben tener como objetivo **aumentar el ingreso disponible** de los más pobres y para ello no existe una sino dos vías no necesariamente excluyentes:

- **Aumentar el ingreso nominal** de las familias (por ejemplo, el programa de transferencias directas condicionadas, Juntos, aunque con **alcance limitado en el tiempo** porque está basado en subsidios temporales, tiene altos costos de administración y riesgo de filtraciones).
- **Reducir los costos inevitables** (por ejemplo, el PAPT, que reduce costo del agua y **aumenta el ingreso disponible familiar en forma permanente**).

El futuro gobierno del Presidente Alan García adoptaría el enfoque de costos en su lucha contra la pobreza extrema. Producto de esta definición política se priorizarían los programas existentes que

<sup>5</sup> Ante cualquier comentario en ese sentido, el candidato contestaba citando a Deng Xiao Ping: “No importa de qué color es el gato; lo que importa es que cace ratones”.

respondiesen a esta lógica y se rediseñarían, fusionarían o eliminarían los que no, teniendo como fin último que los programas sociales fuesen herramientas efectivas de eliminación de toda forma de exclusión<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> De hecho, de 82 programas sociales que existían a mediados del 2006, a la fecha sólo quedan 26 como resultado de fusiones y eliminaciones por redundancias y ausencia de focalización. Paralelamente, sin embargo, la asignación presupuestal por este concepto más que se duplicó. Fueron priorizados programas existentes como los de titulación, el Seguro Integral de Salud (SIS) y Mi Vivienda; se rediseñaron otros como los de Alfabetización o Electrificación Rural; y se concibieron nuevos programas como el Aseguramiento Universal, Techo Propio, Piso Digno y el PAPT.



### III. La gestación del PAPT

#### A. El concepto del PAPT

El PAPT —más allá de los obvios beneficios del acceso al agua y desagüe— busca reducir los costos de estos servicios para los más pobres con el objetivo específico de **incrementar su ingreso disponible** (liberando flujo de caja), en forma permanente, para atender sus necesidades básicas. Con esto, se pretende, eventualmente, generar una pequeña capacidad de ahorro que permitirá su capitalización ya sea mediante la propia capacitación o la adquisición o formalización de activos fijos (terreno, casa, etc.). De esta forma, se brinda al pobre extremo la posibilidad de salir de su exclusión e incorporarse al mercado.

#### B. La lógica del PAPT

Según datos de SEDAPAL, la empresa de prestación de servicios de agua y saneamiento (EPS) en Lima y Callao, una familia en pobreza extrema en su ámbito geográfico, consume alrededor de 3 metros cúbicos mensuales de agua (que compra en cilindros a un precio de S/. 10 por metro cúbico o 3 dólares). Por lo tanto, su “factura” de agua alcanza los S/. 30 mensuales (10 dólares). Una familia conectada a la red de SEDAPAL pagaba, en el 2006, S/. 1,06 por metro cúbico de agua (0,37 dólares)<sup>7</sup>. Es decir, si la familia en pobreza extrema se conectaba a la red y consumía lo mismo que antes de su conexión, su factura mensual de agua se reduciría, teóricamente, a S/. 3,18 (1,10 dólares).

Además de la información acumulada por SEDAPAL, en diciembre del 2006, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) contrató con APOYO Opinión y Mercado S.A. un estudio, que fue patrocinado por Procter & Gamble, para verificar los datos de SEDAPAL sobre el impacto de la conexión de los hogares a la red pública de los primeros proyectos del PAPT (APOYO Opinión y Mercado S.A., 2006). Los resultados confirmaron, en gran parte, la información de SEDAPAL. La investigación fue tanto cualitativa (6 entrevistas a dirigentes, 20 visitas a hogares y 8 *focus groups*) como cuantitativa (600 encuestas en dos grupos: 294 conectados y 305 no conectado; lo

---

<sup>7</sup> En cuanto a la situación tarifaria de SEDAPAL, en junio de 2006, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) aprobó un primer Plan Maestro Optimizado (PMO) con un 54% de incremento tarifario y al 31 de marzo de 2010 ya había acumulado 44% de este ajuste. En abril de 2010, SUNASS aprobó un segundo PMO que consideraba 29% de incremento tarifario.

que implica un margen de error de 5,7% por grupo). El 70% de los hogares manifestó ingresos entre S/. 200 y 600 (69 y 207 dólares) y un promedio de 5,3 personas por hogar. El 56% de ellos declaró que, el hecho de conectarse a la red pública, significó ahorros en promedio de S/. 15,60 (5,38 dólares) (y el 21% manifestó realizar un ahorro superior a los S/. 20,00 o 6,90 dólares).

Es interesante anotar que, según APOYO Opinión y Mercado S.A. (2006), el 63% de los encuestados entre los no conectados manifestó que con el ahorro resultante de la conexión a la red compraría más alimentos, confirmando así la tesis de que se incrementa el ingreso disponible. Asimismo, cabe señalar que el 89% de los encuestados consideraba que el principal beneficio de contar con conexión era más higiene y menos enfermedades (es decir que *ex-ante* no había un reconocimiento del ahorro) y tan solo el 12% señaló el ahorro (incremento del ingreso disponible) como un beneficio. Finalmente, es importante acotar que dicho estudio determinó que el consumo promedio mensual de agua del hogar no conectado era de 3,2 metros cúbicos (coincidiendo con la información de SEDAPAL que fijaba dicha cifra en 3 metros cúbicos).

La evidencia empírica acumulada por SEDAPAL muestra, sin embargo, que una vez conectada a la red, la familia en pobreza extrema consumía ya no 3 metros cúbicos al mes sino 10. Es decir que **más que triplicaba su consumo de agua**. No obstante, aún así su gasto mensual en agua se reducía, en el 2006, de S/. 30 mensuales (10 dólares) a tan sólo S/. 10,60 (4 dólares). Esto significaba un **ahorro de aproximadamente S/. 20 mensuales (7 dólares)**.

Si suponemos entonces que el ingreso nominal de la familia, basados en los datos de SEDAPAL, aumenta en S/. 20 por mes y asumimos un ingreso familiar nominal de S/. 400 (138 dólares), la conexión a la red pública de agua y desagüe representaba un incremento de 5% en dicho ingreso. Sin embargo, si consideramos que los **costos inevitables** ascendían, según las estimaciones del equipo, hasta un 50% de ese ingreso nominal, **el incremento en el ingreso disponible era de 10%. Éste sería (y es) el verdadero impacto detrás del PAPT**.

A diferencia de los tradicionales programas inspirados en el enfoque de demanda, el PAPT —por sustentarse en el enfoque de costos— implica un gasto de inversión (y no un gasto corriente) por una sola vez, pues son las propias familias quienes después pagan el costo del servicio tan sólo con un pequeño subsidio cruzado preexistente que alcanza a los primeros niveles de consumo. Así, la sostenibilidad, desde el punto de vista fiscal, requiere de un solo esfuerzo y, por tanto, no peligra la continuidad del programa ni la emergencia de la situación de pobreza extrema de los beneficiarios.

El PAPT contribuye, por supuesto, a la reducción de enfermedades gastrointestinales, generadas por falta de los servicios básicos o inadecuadas condiciones sanitarias, lo que se traduce en ahorros en gastos médicos, medicinas, días de trabajo perdido, así como en una reducción de costos<sup>8</sup> y un aumento del ingreso nominal y, por lo tanto, un **incremento adicional del ingreso disponible** para la satisfacción (parcial) de las necesidades de las familias en pobreza extrema<sup>9</sup>.

Un estudio de investigadores de la Universidad del Pacífico en Lima (Bonifaz y Aragón, 2008) utiliza el promedio de episodios de enfermedad diarreica aguda (EDA) del quintil inferior de la población que es de 4 episodios por año y un costo total de S/. 75 (26 dólares) por episodio (S/. 23 de costo directo para la familia y S/. 52 de costo para el Estado). De aquí se desprende que, cada año, EDA en un hogar en extrema pobreza implica una pérdida de ingreso familiar disponible de S/. 23 x 4 = 92 (32 dólares). Así, si estimamos el ahorro mensual derivado del ahorro en gasto en salud, tendremos que el PAPT generará, en adición al incremento directo, un incremento indirecto (sólo por

<sup>8</sup> El Ministerio de Salud estima que el 70% del gasto en salud está representado por compra de medicamentos, en la gran mayoría de casos cubiertos por propio paciente o sus familiares. A partir de julio del 2006, el Gobierno del Presidente Alan García amplió la cobertura del SIS de 2 a 10 millones de habitantes y estableció, a manera piloto, el aseguramiento universal en algunas regiones o distritos.

<sup>9</sup> Las implicancias de la ausencia de conexiones a redes de agua y desagüe en la salud de los grupos excluidos son, por demás, moralmente inaceptables: se estima que, en Lima y Callao, los niños en hogares sin agua potable y desagüe presentan entre 8 y 10 episodios de diarrea al año lo que, en adición al costo en salud, acarrea, altísimos niveles de desnutrición.

eliminación de EDAs), de alrededor de 4% mensual (con lo que ya estaríamos ante un aumento de 14% en el ingreso disponible cada mes)<sup>10</sup>.

### C. El proceso sociopolítico de la gestación del PAPT

Para entender la gestación y posterior sustento político popular del PAPT es indispensable repasar el proceso sociopolítico de su origen. Más allá del trabajo analítico, el PAPT, en su origen, fue el resultado de un pacto político entre el candidato Alan García y las organizaciones populares de los asentamientos urbano-marginales de Lima y Callao y, más concretamente, la Coordinadora Nacional de Pueblos Unidos del Perú (CONAPUP), con la activa participación del Sindicato Único de Trabajadores de la Empresa del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SUTESAL). En pocas palabras, uno de los aspectos fundamentales para entender el éxito y limitaciones del PAPT es que pasó de ser una promesa electoral a una política gubernamental.

A inicios del año 2004, ante el anuncio de la inminente privatización de SEDAPAL por parte de la administración del Presidente Alejandro Toledo, la dirigencia de SUTESAL solicitó a un grupo técnico, conformado básicamente por militantes del PAP, su asesoría para confrontar la decisión gubernamental con argumentos que permitieran mostrar a la población las posibles implicancias de la medida. La dirigencia de SUTESAL (en donde no había ningún militante del PAP), bajo el liderazgo de su Secretario General Julio Herrera, mostró una sorprendente permeabilidad y disposición para adoptar una postura seria cuyo objetivo final fuese la universalización de un servicio de calidad para la población.

Se realizaron múltiples talleres de trabajo y reuniones en las que participaron defensores y opositores de la privatización y, sobre todo, dirigentes de asentamientos sin servicio de agua y desagüe así como de áreas urbano-marginales con servicio, hasta que finalmente se elaboró un documento que fijó la posición de SUTESAL respecto a la pretendida privatización. En resumen, la posición que SUTESAL estableció fue: “no a la privatización; sí a la inversión privada”. SUTESAL se oponía a la transferencia de la empresa a manos privadas pero proponía la generación de asociaciones público-privadas para complementar la acción de SEDAPAL en áreas críticas como la creación de nuevas fuentes de abastecimiento, el tratamiento de aguas servidas e incluso el tratamiento de agua cruda y su posterior venta a SEDAPAL mediante contratos “construcción, explotación y transferencia” (*build, operate and transfer – BOT*) con cláusula de *take-or-pay* o de obligación estatal de compra.

Hacia septiembre del 2004, el movimiento contra la privatización había tomado cuerpo entre los dirigentes de los asentamientos humanos sin agua (alrededor de 1,4 millones de personas en Lima y Callao) y se organizó una Gran Marcha contra la Privatización de SEDAPAL. En torno a la organización de esa marcha, en donde el SUTESAL era eje fundamental, nació la CONAPUP. El gobierno decidió entonces, aunque sin un anuncio formal, suspender la privatización de la empresa.

En junio del 2005, el PAP, bajo la conducción de su Presidente, Alan García, inició una serie de encuentros con diferentes organizaciones populares para auscultar la problemática ciudadana, particularmente la de los sectores excluidos, en todo el país. En esos diálogos participaron activamente las dirigencias de los distintos asentamientos humanos agrupados en la CONAPUP. Este ejercicio fue clave y, por supuesto, sustento del trabajo analítico que se venía realizando en torno a la problemática de la exclusión, la pobreza extrema y lo que luego se denominó el enfoque de costos en la lucha contra la pobreza extrema.

El 16 de enero del 2006, ya en plena campaña electoral, el candidato Alan García firma en el asentamiento humano Valle Amauta, en el distrito de Ate-Vitarte, al este de Lima, un acta de

---

<sup>10</sup> Con una metodología alternativa a la aplicada por el SNIP, Bonifaz y Aragón (2008) estiman que, en el Perú, los costos adicionales que los usuarios están obligados a soportar por la utilización (o no utilización) de inadecuada (o inexistente) infraestructura de agua potable, en comparación con una situación de provisión óptima de la misma, ascienden a 349 millones de dólares al año.

compromiso para dotar de servicio de agua y desagüe a sus 38 mil pobladores. Para entonces se habían identificado 9 proyectos de inversión, correspondientes a 9 “esquemas” (agrupaciones de asentamientos humanos) que beneficiarían a más de 585 mil pobladores de Lima y Callao que no contaban con los servicios de agua y desagüe. El costo de inversión ascendería a S/. 441 millones (alrededor de 152 millones de dólares). Durante las semanas siguientes, se firmaron varias actas de compromiso adicionales.

El 22 de marzo del 2006, la CONAPUP y SUTESAL realizan una gran marcha de apoyo al candidato Alan García. Julio Herrera había sido invitado a participar como candidato al congreso por Lima en la lista del PAP. La importancia para la candidatura del PAP de la presencia sindical y la temática de los servicios de agua y saneamiento se puso de manifiesto cuando, para sorpresa de muchos (incluso al interior del PAP), el señor Herrera fue designado por la comisión política del partido como número 2 de su lista al congreso.

El 24 de marzo del 2006, en conferencia de prensa en el local del comando de campaña del PAP, el candidato Alan García lanza, como propuesta y compromiso de gobierno, el PAPT. El candidato García acuña una frase que se convierte en eje central de su campaña: **“Sin agua no hay democracia”**. Los llamados “9 esquemas” originales se convirtieron en el eje del programa.

## D. El diagnóstico para establecer el ámbito del PAPT

De acuerdo con el informe del “Déficit de saneamiento 2006” elaborado por el MVCS y utilizado como línea de base para la formulación del marco macroeconómico multianual 2006-2011 por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sólo el 62% de habitantes en zonas urbanas contaba con los servicios de abastecimiento de agua y servicios higiénicos en condiciones aceptables (acceso a la red pública dentro de la vivienda). En las áreas rurales, sólo el 42% tenía acceso a la red pública. Un 39% de los 2 millones 858 mil viviendas existentes en el país, no contaban con conexión a red pública y se abastecían de un río, acequia o manantial, de acuerdo al Censo Nacional de Viviendas.

Se estimaba que las inversiones requeridas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ascendían a 1,5 mil millones de dólares para agua potable y otros 1,5 mil millones de para saneamiento. Adicionalmente, se estimaba una inversión de 1,1 mil millones para el tratamiento de aguas servidas. Es decir, un total de casi 4,1 mil millones de dólares para alcanzar los niveles de cobertura de los ODM y un nivel aceptable de tratamiento de aguas residuales. Con esta inversión se planeaba lograr una cobertura nacional de agua potable del 82% y de alcantarillado del 77% (así lo establecía el Plan Nacional de Saneamiento (PNS) del MVCS).

Lima, la segunda ciudad más grande del mundo en medio de un desierto (después de El Cairo), presentaba una situación de creciente vulnerabilidad en cuanto reservas de agua, exacerbada por una mínima precipitación en comparación con las otras grandes urbes de América Latina, una limitada capacidad de producción de agua potable y un alto índice de agua no facturada (indicio de ineficiencia o, por lo menos, obsolescencia de redes) (véase el Cuadro 4 y el Gráfico 1).

En cuanto a las tarifas, éstas se encontraban en los niveles más bajos de América Latina: el único caso comparable era el de Buenos Aires cuyas tarifas se estaban distorsionadas por factores macroeconómicos que las convertían en irrelevantes para un análisis comparativo (véase el Gráfico 2)<sup>11</sup>.

La debilidad institucional y financiera de las EPS en todo el país lucía, a inicios del 2006, como un obstáculo prácticamente insuperable sin una firme decisión política amparada no sólo en un compromiso del ejecutivo sino, necesariamente, con el soporte mayoritario del legislativo. Basta con

---

<sup>11</sup> Esta situación se corregiría, en parte, por el efecto de la casi inexistente inflación (con un incremento tarifario anual preaprobado por este concepto); la eliminación de contingentes tributarios de SEDAPAL; y el subsidio a la inversión derivado de transferencias directas por parte del Gobierno Nacional para la ejecución de los proyectos del PAPT.

señalar que la empresa más grande del sector, SEDAPAL, estaba contablemente quebrada y sólo sus obligaciones con el fisco eran superiores a los mil millones de dólares.

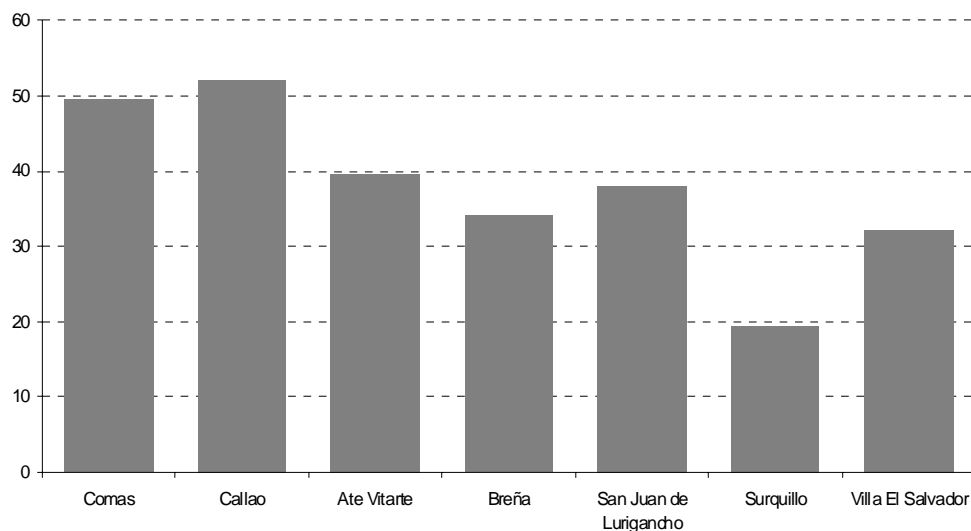
**CUADRO 4**  
**RESERVAS Y PRODUCCIÓN DE AGUA POTABLE EN CIUDADES**  
**SELECCIONADAS DE AMÉRICA LATINA, CIRCA 2006**

Ciudad	Río de Janeiro	São Paulo	Santiago de Chile	Bogotá	Lima
Población (millones de habitantes)	9	25	6	7	8
Capacidad de producción (m <sup>3</sup> /seg.)	52	90	24	25	20
Reservas (miles de millones de m <sup>3</sup> )	<sup>a</sup>	2,1	0,9	0,8	0,3
Reservas por habitante (m <sup>3</sup> /habitante)	<sup>a</sup>	83	153	123	34
Precipitación (milímetros por año)	1 170	1 500	384	800	9
Agua no facturada (%)	57	38	28	35	38

Fuente: Memorias anuales de las empresas prestadoras de los servicios de agua potable y alcantarillado en las ciudades respectivas.

<sup>a</sup> No disponible.

**GRÁFICO 1**  
**AGUA NO FACTURADA POR CENTROS DE SERVICIO**  
**EN LIMA Y CALLAO, 2006**  
*(En porcentajes)*

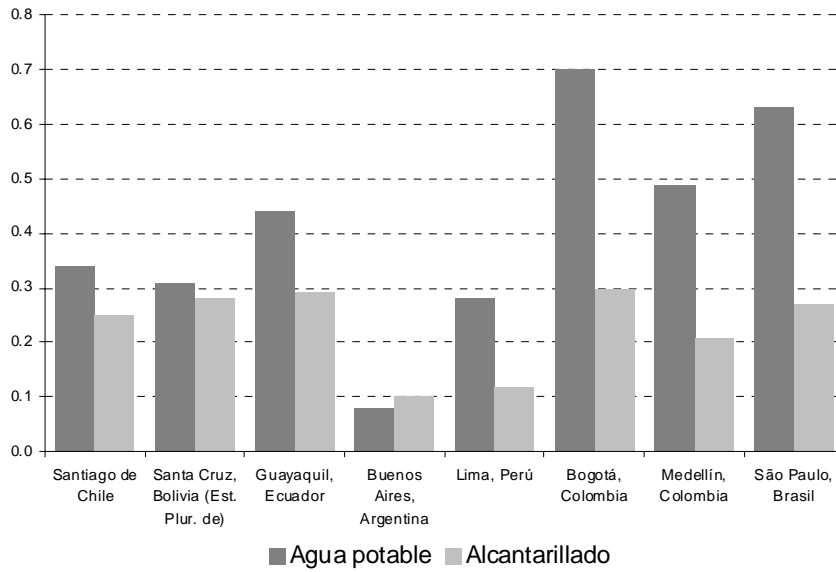


Fuente: SEDAPAL.

Por otro lado, el ciclo de preinversión tenía una duración de 25 meses en promedio, entre el desarrollo del perfil del proyecto (ocho meses), la prefactibilidad (ocho meses) y la factibilidad (nueve meses). Un alcalde recién electo (como aquellos que serían elegidos ese año para el periodo 2007-2010) consumiría más de la mitad de su periodo gubernamental tan sólo para dar inicio a una obra.

En resumen, la situación del sector a inicios del 2006 no presentaba un panorama favorable. Quedaba claro que cualquier intento de reforma y lanzamiento de un programa orientado a ampliar agresivamente la cobertura de los servicios en los sectores más pobres de la población requeriría no sólo de un gran esfuerzo presupuestal, equipos técnicos y gerencia sino, sobre todo, del compromiso político y liderazgo al más alto nivel.

**GRÁFICO 2**  
**TARIFAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN CIUDADES**  
**SELECCIONADAS DE AMÉRICA LATINA, CIRCA 2006**  
*(Dólares por metro cúbico)*



Fuente: Memorias anuales de las empresas prestadoras de los servicios de agua potable y alcantarillado en las ciudades respectivas.

## IV. El diseño original del PAPT

### A. Las bases programáticas del PAPT

El propósito de la iniciativa PAPT era llevar adelante una política de inclusión, a partir de un enfoque de reducción de costos, a través de un programa que permitiese el abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento en condiciones sostenibles y de calidad fundamentalmente en beneficio de la población en situación de pobreza extrema.

Desde un punto de vista de las políticas de estado, la iniciativa se sustentó en tres pilares. En primer lugar, el ODM número 10, cuyo enunciado es “reducir a la mitad, para el año 2015 (con el 1990 como base), el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y saneamiento”. En segundo lugar, las políticas de Estado números 13 y 21, plasmadas en el Acuerdo Nacional, referidas a la ampliación del acceso a estos servicios y a otorgar especial énfasis a la infraestructura de saneamiento, respectivamente. Finalmente, el PAPT debía ser parte del plan de reforma de los programas sociales y la modernización y descentralización del Estado, planteadas por el candidato Alan García.

Luego de un inventario y revisión de los programas existentes se decidió reunir bajo el PAPT tres de ellos (uno en proceso de liquidación), crear un instrumento de financiamiento condicionado y financiar un paquete importante de proyectos, en todo el país, que se encontraban en su mayoría a nivel de perfil de inversión. Así, los tres programas existentes que pasaron a ser parte de PAPT fueron:

- El Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (PARSSA).
- El Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR), que contaba con financiamiento del Banco Mundial.
- La Unidad Técnica (UTE) del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), que estaba terminando de liquidar proyectos ejecutados fundamentalmente bajo la administración del Presidente Alberto Fujimori.

Adicionalmente, se recurrió al SNIP para identificar todos los proyectos de agua y saneamiento en todo el país, en sus tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal). En el caso de los gobiernos municipales, fueron identificados no sólo los proyectos del ámbito provincial sino también aquellos de nivel distrital. Este conjunto de proyectos pasó a formar lo que se denominó el *Shock de Inversiones*, un universo de perfiles, y estudios de prefactibilidad y factibilidad que serían

viabilizados por el SNIP mediante un procedimiento especial y que serían financiados con una asignación presupuestal también especial<sup>12</sup>.

Por último, basados en el análisis de un exitoso programa de soporte a la gestión de las EPS en distintas provincias con el apoyo y financiación de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), se planteó la creación del Programa de Inversión Social en Saneamiento (INVERSAN), concebido como un fondo para el financiamiento de inversiones de las EPS condicionado al establecimiento de parámetros de gestión sostenible y un buen gobierno corporativo. El modelo contempla incluso contribuciones no reembolsables para inversión en tratamiento de aguas residuales —usualmente no recuperables mediante tarifa— en aquellos casos de gestión exitosa de los parámetros de gestión (siendo el parámetro fundamental, el establecimiento de tarifas que como mínimo permitan recuperar el costo marginal de producción de agua).

## B. Plan de inversiones en infraestructura

En el caso de Lima y Callao, el PAPT incluyó un *Plan de Inversiones en Infraestructura 2006-2011* por un monto superior a los mil millones de dólares mediante inversión pública y privada con distintas formas de asociaciones publico-privadas (APP), particularmente, a través de la modalidad de la promoción de “Iniciativas Privadas”<sup>13</sup>. Dicho plan comprendió la construcción de una nueva planta de tratamiento de agua de 5 metros cúbicos por segundo (adicionales a la capacidad existente de 20 metros cúbicos por segundo) y obras de ampliación de las fuentes de agua como Huascacocha, el embalse de Chancaycocha y la construcción de una planta desalinizadora en el sur de la ciudad. Asimismo, incluyó la culminación de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) San Bartolo y la construcción de la PTAR Taboada y la PTAR La Chira, con lo que se esperaba tener hacia fines del 2011 el tratamiento del 100% de las aguas residuales de Lima y Callao y, eventualmente, el re-uso de las mismas. Por último, el plan incluía inversión en programas de catastro y micro-medición así como la posible creación de una nueva EPS con un área de concesión que comprendería los distritos del sur de la capital<sup>14</sup>.

Aunque en el *Shock de Inversiones* original del PAPT se contaba con un listado de más de 1,5 mil proyectos en todo el país —luego, durante la gestión, se encontraría que incluso en Lima y Callao había superposiciones—, el eje del programa y su soporte político inicial directo estuvo conformado por lo que se dio en llamar “los 9 esquemas” (véase el Cuadro 5): un grupo de proyectos que a un costo aproximado de S/. 440 millones (aproximadamente 152 millones de dólares) beneficiarían a unos 554 mil pobladores de Lima y Callao (algo más de la tercera parte de la población sin acceso al servicio de agua potable y alcantarillado en la capital del país).

<sup>12</sup> El *Shock de Inversiones* (en contraposición a los *Shocks de Ajuste* de los años noventa) fue lanzado por el gobierno como un concepto general que implicaba un incremento sustancial en la inversión pública en infraestructura. Sin embargo, fue el sector de agua y saneamiento, con más de mil millones de dólares, el que conectó más directamente este esfuerzo con la agenda de las organizaciones populares que reclamaban estos servicios como parte central de su agenda.

<sup>13</sup> La Iniciativa Privada es una modalidad de APP por la que una empresa puede proponer al Estado, en cualquiera de sus estamentos, la inversión en alguna obra de infraestructura. El ente receptor de la iniciativa puede aceptar o rechazar la propuesta. Si la acepta, ésta es declarada de interés mediante su publicación. Otros posibles ejecutores de la propuesta tienen la posibilidad de manifestar su interés en llevar adelante la misma. Si este último fuese el caso, se convoca a un concurso público. De no haber otros interesados, la obra es ejecutada por el privado con la contraprestación señalada en la declaratoria de interés. En caso de llevarse adelante el concurso público, el autor de la iniciativa tiene la posibilidad de igualar cualquier oferta de contraprestación o renunciar a la ejecución de la obra y ser compensado por el ganador de acuerdo a montos también establecidos en la declaratoria de interés.

<sup>14</sup> Lamentablemente, varias de estas obras sufrieron sucesivas postergaciones en su convocatoria y procesos, en nuestra opinión, debido al excesivo cuidado de PROINVERSIÓN (agencia gubernamental de promoción de la inversión privada). A la fecha, tanto la PTAR La Chira como la planta desalinizadora del sur de Lima se encuentran en un limbo burocrático atribuido a la falta de definición respecto a una tarifa que permita a SEDAPAL cumplir con las obligaciones que se derivarían de los contratos de compra garantizada de servicio de agua (contratos *take-or-pay*).



## C. La arquitectura legal del PAPT

Quizás el factor catalizador más importante (e inadvertido aún hoy) para explicar los resultados inmediatos en cuanto a movilización de fondos bajo el *Shock de Inversiones* del PAPT<sup>15</sup>, fue el cuidadoso diseño de la arquitectura y soporte legales del programa (véase el Anexo 1). En cierta forma, la estrategia utilizada fue la formulación de una arquitectura legal cuidadosamente diseñada y que incluso fue implementada antes que el propio presidente electo tomara posesión del cargo.

**CUADRO 5**  
**LOS 9 ESQUEMAS**

Nombre de la obra	Conexiones a instalar	Habitantes beneficiados	Tipo
Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado para el Esquema Sargento Lorentz, Segunda Etapa, Distrito de San Juan de Lurigancho	14 369	85 963	Convencional y condominial
Ampliación y mejoramiento del sistema de alcantarillado para las partes altas de Huaycán, Distrito de Ate Vitarte	8 116	44 549	Condominial
Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado del Esquema Valle Amauta, Distrito de Ate Vitarte	8 959	37 625	Convencional y condominial
Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado para la Quebrada de Manchay, Distrito de Pachacamac	15 756	48 430	Condominial
Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado para el Esquemas 7, 9 y 10, Sector de Villa El Salvador, CODIMUVES, Distrito de Villa El Salvador	10 136	54 234	Condominial
Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado para el Esquema Lomas de Zapallal, Distrito de Puente Piedra	8 592	25 261	Condominial
Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado para el Esquema Mi Perú, Distrito de Ventanilla	6 830	48 100	Condominial
Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado para el Esquema Santa Rosa y Ancón, Distrito de Santa Rosa y Ancón	7 365	48 648	Convencional y condominial
Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado para el Esquema Integrado Carabayllo, Distrito de Carabayllo	25 382	160 888	Condominial

Fuente: PAPT.

Más allá del propio alcance del PAPT, el equipo que lo diseñó y que luego de la segunda vuelta electoral estuvo a cargo de la recepción de las funciones en el proceso de transferencia del sector al nuevo gobierno en formación, tuvo en todo momento una concepción de reforma del viejo

<sup>15</sup> La primera evaluación independiente de los resultados del PAPT realizada para el MEF (Machicao, Andrade y Barra, 2009), señala que en el año 2006 la ejecución presupuestal del programa alcanza un 96% del presupuesto de inversión modificado. Si se ve el detalle por región, se constata que 14 de ellas (del total de 24) alcanzaron el 100% y que el resultado nacional se explica básicamente por la baja ejecución presupuestal de una sola región como fue Huánuco (50%).

MVCS para convertirlo en un Ministerio de Gestión Territorial y Desarrollo Urbano. Los meses de trabajo previo habían permitido reflexionar con detenimiento y detalle no usuales, creemos, en procesos de transferencia de este tipo. Lo único que se decidió no hacer (por razones de percepción política) fue cambiar el nombre del ministerio. Por lo demás, el equipo entendía que se estaba construyendo un ministerio distinto y, así, aún antes de asumir el sector, se tenía un paquete de leyes, decretos supremos y resoluciones ministeriales listos para ser aprobadas y promulgadas.

En este contexto, primero, con la idea de tener control efectivo sobre los vectores clave para la gestión territorial, el equipo de trabajo preparó dispositivos legales adscribiendo al MVCS todas aquellas agencias o programas gubernamentales que tuvieran injerencia en la gestión estatal de la propiedad o el uso de los recursos de tierra y agua en el territorio nacional. Así, se adscribieron al nuevo MVCS:

- La agencia de promoción para el registro de la propiedad informal, encargada de titular predios urbanos (COFOPRI), que estaba en el Ministerio de Justicia.
- La Superintendencia de Bienes Nacionales (con el registro y gestión de todas las propiedades del Estado), que estaba en el MEF.
- El Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) que pertenecía al Ministerio de Agricultura.
- Una serie de oficinas dispersas para poder conformar la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

Con la misma lógica, el equipo consideró necesario deshacerse de entidades que encontraba que no le eran útiles para el logro de sus objetivos y preparó dispositivos legales transfiriendo el Instituto de Infraestructura Educativa (INFES) al Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), encargado de ejecutar grandes proyectos de desarrollo (básicamente de infraestructura agrícola), al Ministerio de Agricultura.

Las adscripciones de COFOPRI y el PETT habían sido consideradas estratégicas pues serían instrumentales en el manejo de los catastros indispensables, legal y técnicamente, para el diseño y construcción de las redes de distribución de agua y desagüe y sus conexiones domiciliarias. COFOPRI concentraba la problemática de los asentamientos urbano-marginales en las grandes ciudades y el PETT la problemática de las áreas peri-urbanas o de expansión urbana, así como la de las áreas rurales en el resto del país. Sin titulación no habría obras de distribución ni conexiones domiciliarias<sup>16</sup>. El MVCS, para llevar adelante el PAPT, debía tener la gestión directa del catastro nacional. En este contexto, la adscripción de la Superintendencia de Bienes Nacionales también era fundamental para la gestión territorial. Estas medidas efectivamente se llevarían adelante durante los primeros meses en el gobierno. En el caso del PETT, el primer intento fallaría ante la radical oposición del Ministro de Agricultura pero luego, en un segundo intento, también se lograría esta adscripción.

Algunas medidas, como la creación de la ANA, tomarían más tiempo y se complicarían en términos organizacionales con la creación del Ministerio del Ambiente. Finalmente, la ANA se creó pero no fue adscrita al MVCS como se pensó originalmente. El INVERSAN, propuesto por el equipo del PAPT para el financiamiento condicionado de las EPS según el modelo de los proyectos patrocinados por la GTZ, sufrió algunas variaciones de su concepción original (y aún no opera). El regulador —Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)— asumió un rol como el que se había contemplado en la estrategia y presidencia de su Consejo Directivo recayó en uno de los miembros del equipo diseñador del PAPT, José Salazar<sup>17</sup>. El rol del regulador fue

---

<sup>16</sup> Este era un problema legal y práctico: legal, porque el ordenamiento jurídico en el Perú establece que sólo se puede proveer de servicios públicos de agua y desagüe a quienes acrediten la propiedad (no posesión); y práctico, porque se necesitaba de un catastro para poder planificar y costear las redes de distribución.

<sup>17</sup> En realidad, el equipo que trabajó la temática del sector en la comisión nacional de plan de gobierno del PAP y el propio equipo de campaña del Presidente Alan García, se integraron prácticamente en su totalidad al sector en posiciones de confianza claves para garantizar la coherencia de la gestión y su consistencia con los objetivos trazados previamente.

sincrónico para la creación de condiciones tarifarias sostenibles en el mediano y largo plazo (con acciones como, por ejemplo, el énfasis en la elaboración de Planes Maestro Optimizados (PMO) asegurándose la consistencia sistémica del proyecto individual con el sistema integral de agua potable y saneamiento) (Salazar, 2010a). El Programa de Reducción de Vulnerabilidades Frente al Evento Recurrente de El Niño (PREVEN) fue creado pero su gestión fue adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros por pedido expreso del vicepresidente.

También se llevaron adelante algunas modificaciones a los programas ya existentes como fue el caso del PARSSA, PRONASAR y la UTE FONAVI<sup>18</sup>. Se puso énfasis en programas ya existentes así como en el fortalecimiento institucional de las EPS con el apoyo de GTZ con el modelo antes mencionado. Algunas medidas complementarias que habían sido concebidas durante la etapa de diseño, como el establecimiento de un Fondo Catastrófico (o la emisión de bonos de este tipo) para enfrentar desastres naturales o la contratación de un seguro para las viviendas para la población, no pudieron ejecutarse por oposición pasiva del MEF. Sin embargo, el balance de lo que se logró en los primeros meses de gestión en cuanto a la arquitectura organizacional y legal versus lo que se había planificado en el tablero de diseño fue bastante alentador.

No obstante, posiblemente la medida más instrumental para el impulso inicial fue la aprobación en el saliente congreso de la Ley N° 28870, “*Ley para Optimizar la Gestión de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento*”, que permitiría la aprobación en menores tiempos de proyectos de inversión en el sector de agua y saneamiento por parte del SNIP. La ley fue elaborada por el equipo de trabajo y presentada por el congresista César Zumaeta (PAP) y, luego, promulgada por el entrante Presidente Alan García.

El Gráfico 3 presenta las diferencias entre el ciclo de proyecto, entendido como el proceso de formulación y aprobación de un proyecto de inversión pública bajo el SNIP, en su curso regular y en el ciclo abreviado creado por la Ley N° 28870. En la práctica, dicha ley redujo el ciclo de proyecto de 25 a 10 meses en promedio. La ley estableció, además de un primer listado de proyectos objeto del nuevo procedimiento, la posibilidad de que, mediante Decreto Supremo, se pudiese aprobar anexos adicionales que listaran explícitamente los proyectos cuyos perfiles “recargados”<sup>19</sup> serían objeto del ciclo abreviado.

Así, el PAPT tuvo en este instrumento fundamental, la base legal para generar una cartera de proyectos para ser financiados en corto tiempo —los recursos estaban disponibles y era claro que lo estarían también durante el 2007—. El impulso inicial de la administración del Presidente Alan García y que se denominó *Shock de Inversiones 2006* (y luego *Shock de Inversiones 2007*) tuvo, de esta forma, en el sector de agua y saneamiento uno de sus principales ejes de acción.

Hasta diciembre del 2009, fueron 11 los decretos supremos complementarios que se emitieron al amparo de esta ley y que sumados a algunos proyectos que siguieron el curso regular, totalizaron 1,8 mil proyectos, por un total de S/. 3,7 mil millones (casi 1,3 mil millones de dólares) que ya han beneficiado o beneficiarán a alrededor de 2,8 millones de personas. Lima y Callao, con 98 proyectos por un total de casi S/. 1,6 mil millones (537 millones de dólares) verá beneficiados a casi 1,4 millones de habitantes, con lo que prácticamente a mediados del 2011 se alcanzará una cobertura universal en agua y desagüe en la ciudad capital. Adicionalmente a las leyes y decretos supremos antes mencionados (incluyendo la ya mencionada reestructuración del sector MVCS), el equipo ya en la

---

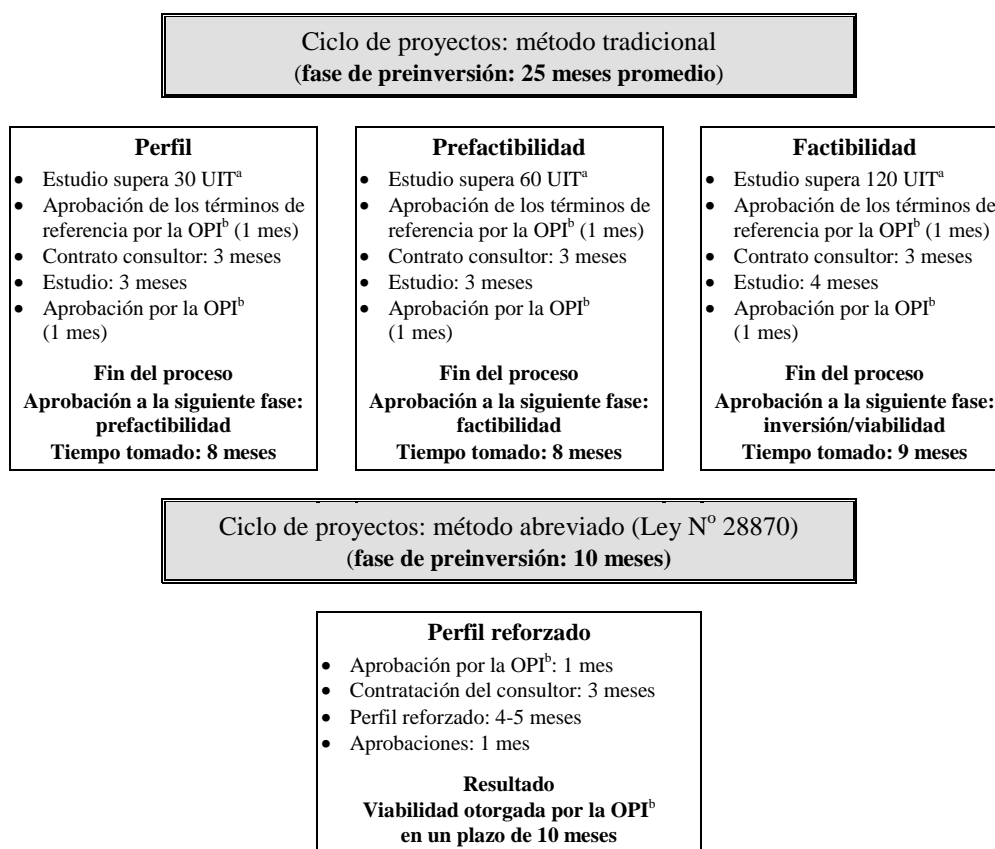
<sup>18</sup> Un programa en liquidación (en proceso de cierre) que manejaba algunos proyectos de agua y alcantarillado que habían sido financiados por el entonces ya extinto FONAVI.

<sup>19</sup> La Ley N° 28870 establecía ciertos requisitos adicionales a los del perfil de inversión regular para que un proyecto pudiese ser incorporado al procedimiento de ciclo abreviado. Se trataba de un punto intermedio entre un perfil de inversión regular y un estudio de prefactibilidad. A esta versión modificada de perfil de inversión se llamó coloquialmente *perfil recargado* o *perfil reforzado*.

administración logró impulsar en el congreso algunas otras leyes que resultaron también fundamentales para revertir la fragilidad financiera de las EPS, en general, y de SEDAPAL, en particular<sup>20</sup>.

En el caso de esta última, se logró terminar con la indefinición legal respecto a la necesidad o no de que la empresa reembolsase al MEF fondos supuestamente otorgados en calidad de préstamo y que le creaba una contingencia fiscal y tributaria de más de mil millones de dólares. El entredicho entre SEDAPAL y el MEF afectaba los estados financieros de la empresa e impedía a ésta —que de hecho contaba con flujos suficientes— acudir al mercado de capitales sin la necesidad de la garantía soberana para poder solventar sus necesidades de recursos. Es necesario precisar que muchas de estas leyes y dispositivos legales no siempre contaron con el apoyo del MEF —tal vez por su excesivo celo recaudador—, pero fueron determinantes la voluntad y el respaldo político expreso del Presidente de la República y del propio congreso, para llevar adelante estas medidas que de otra forma hubiesen sido neutralizadas por la burocracia tradicional y la inercia de la administración pública.

### GRÁFICO 3 COMPARATIVO DEL CICLO DE PROYECTOS REGULAR Y EL CICLO ESTABLECIDO POR LA LEY N° 28870



Fuente: Arana (2009).

<sup>a</sup> Unidad Impositiva Tributaria (UIT) (aproximadamente mil dólares).

<sup>b</sup> La Oficina de Proyectos de Inversión (OPI) de cada gobierno local, regional o ministerio, es la encargada de evaluar en el marco del SNIP los proyectos de inversión que se formulan en la instancia de gobierno a la que pertenece la oficina.

<sup>20</sup> Quizás la más importante de éstas, fue la ley que permitió eliminar de los estados financieros de las empresas del sector, contingencias derivadas de acotaciones por parte de la autoridad tributaria como resultado de imprecisiones en el marco legal vigente: la ley aclaró dispositivos legales previos y esto permitió eliminar las obligaciones contingentes.

## V. Resultados preliminares y evaluación crítica

Es aún demasiado pronto para intentar una evaluación seria del verdadero impacto que el PAPT y la reforma sectorial en torno al mismo, han tenido sobre sus supuestos beneficiarios pero intentaremos en esta sección presentar los resultados a la fecha para, acto seguido, hacer un ejercicio de evaluación crítica e intentar formular algunas propuestas de políticas públicas para el futuro. El Cuadro 6 presenta el alcance del PAPT a diciembre del 2009, el Gráfico 4 los factores de éxito del programa, según encuesta a expertos, y el Gráfico 5 sus limitantes.

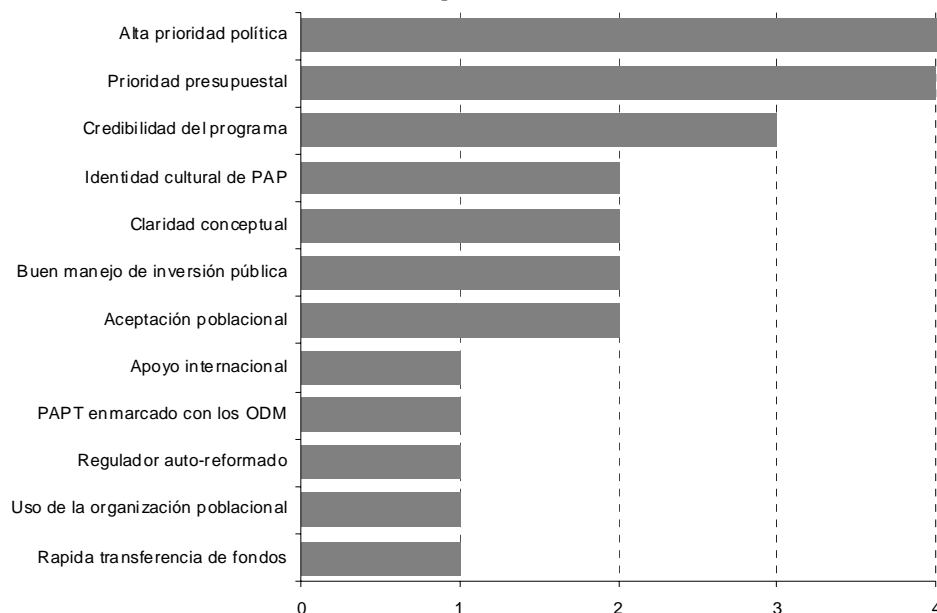
En nuestra opinión, si bien es cierto que la primera evaluación del PAPT (Machicao, Andrade y Barra, 2009) ofrece conclusiones y recomendaciones en parte valiosas para su perfeccionamiento hacia el futuro, tiene la limitación de partir de una perspectiva que sobre-simplifica su impacto esperado, reduciéndolo a un programa con la finalidad de contribuir a disminuir las afecciones a la salud y con el propósito de reducir la brecha en cobertura. Bajo esa premisa, el PAPT no es sino un esfuerzo gubernamental tradicional y no, como aquí hemos sostenido, parte de una política alternativa para enfrentar la pobreza extrema desde un enfoque de reducción de costos e incremento del ingreso disponible de los más pobres.

Así, Machicao, Andrade y Barra (2009) concluyen, en lo referente al marco lógico, que “la finalidad es correcta pero requiere ser mejor definida” y que “el propósito no tiene definida una meta fija. Todas las variables de evaluación del programa dependen de una definición de ‘qué’ debe cumplirse y en qué plazo”. Agregan que “los componentes no están adecuadamente definidos ni tienen indicadores”. Por otro lado, en cuanto a su operación y resultados, señalan lo siguiente:

- El PAPT no tiene una organización unificada para un objetivo (propósito) común. Si es definido un propósito común, tanto la utilización de recursos humanos como el financiamiento encontrarán alineamiento.
- La eficacia y la eficiencia del PAPT no están siendo adecuadamente medidas y aun cuando estuvieran establecidos, los procedimientos de medición requieren asociarse a una meta final fija. No hay sistema de monitoreo centralizado.
- La correlación entre cobertura por cubrir y presupuesto invertido por el PAPT no existe. No hay vinculación entre los montos de inversión por departamentos y su nivel de cobertura, a pesar de que los criterios del programa lo especifican como principal y todas sus definiciones apuntan a cobertura en zonas pobres.

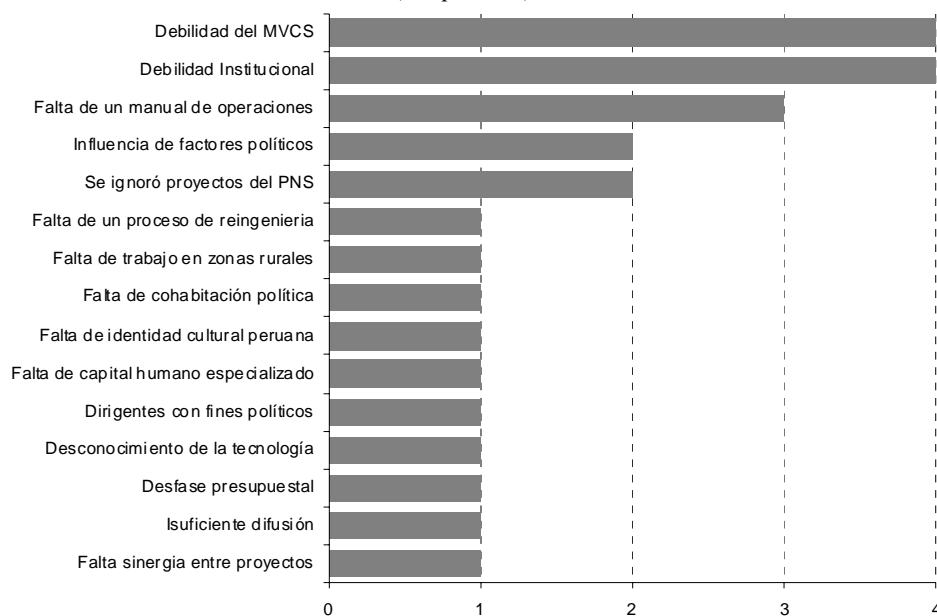
- Los costos unitarios del PAPT a nivel de propósito son de 608 dólares por persona nueva con acceso a servicios de agua potable y saneamiento, mientras que los estándares internacionales están en torno a 317 dólares.

**GRÁFICO 4**  
**FACTORES DE ÉXITO DEL PAPT**  
(Respuestas)



Fuente: Salazar (2010a) (encuesta a Enrique Cornejo, Fernando Laca, Hernán Garrido-Lecca, José Salazar y Omar Quezada).

**GRÁFICO 5**  
**LIMITANTES DE ÉXITO DEL PAPT**  
(Respuestas)



Fuente: Salazar (2010a) (encuesta a Enrique Cornejo, Fernando Laca, Hernán Garrido-Lecca, José Salazar y Omar Quezada).

**CUADRO 6**  
**PAPT: PROGRAMAS, PROYECTOS, INVERSIONES Y POBLACIÓN**  
**BENEFICIADA, 2006-2009**

Programas	Descripción	Proyectos	Inversiones (millones)		Beneficiados (miles)
			S/.	Dólares	
<i>Shock de Inversiones</i>	EPS	155	252	87	335
	GLD <sup>b</sup>	488	637	220	846
	GLP <sup>c</sup>	221	439	151	583
	GR <sup>d</sup>	140	339	117	450
	SEDAPAL	98	1 557	537	
	INADE	4	8	3	11
PRONASAR		509	132	45	175
Saneamiento urbano		82	241	83	320
FORSUR <sup>a</sup>		146	60	21	80
<b>Total</b>		<b>1 843</b>	<b>3 666</b>	<b>1 264</b>	<b>2 800</b>

Fuente: MVCS.

<sup>a</sup> Fondo de Reconstrucción del Sur (FORSUR).

<sup>b</sup> Gobierno local distrital (GLD).

<sup>c</sup> Gobierno local provincial (GLP).

<sup>d</sup> Gobierno regional (GR).

Con miras a formular una evaluación crítica propia, resulta indispensable partir del análisis de las conclusiones de Machicao, Andrade y Barra (2009) y señalar los problemas y discrepancias así como coincidencias que encontramos en dicho estudio. Para empezar, debemos cuestionar la conclusión referida al costo unitario por persona nueva con acceso a la red, pues nos permite mostrar lo que es el lugar común resultante de aplicar irreflexivamente estándares internacionales para el análisis de este sector. A diferencia de otros servicios públicos como la telefonía o la electricidad en donde una celda de telefonía celular o un megavatio-hora generado por una central térmica tienen básicamente el mismo costo en China o en Guinea, en el caso de los servicios de agua y desagüe, el **costo es geográfico-específico**: no cuesta lo mismo producir y distribuir un metro cúbico de agua en el medio del desierto costero del Perú que al pie del río más caudaloso del mundo como es el Amazonas o de la infinidad de ríos y riachuelos producto de los deshielos de los glaciares andinos. La **geograficidad** de la provisión de servicios de agua y saneamiento pareciera una obviedad pero es realmente sorprendente cómo este axioma es ignorado recurrentemente en informes como el citado.

Un corolario del axioma arriba enunciado —que el costo de los servicios de agua potable y desagüe es geográfico-específico— es que el impacto de una iniciativa como el PAPT tendrá un impacto diferenciado —bastante distinto, en realidad— de acuerdo a la realidad particular de cada región. Si tomamos como base la ENAHO de 2007, observaremos que mientras que en Lima el 75% de la población del quintil 1 (la más pobre) se abastece de agua de la red pública (dentro o fuera de la vivienda) o de un pilón de uso público, en el resto del país sólo el 45% de este segmento tiene un acceso análogo. Sin embargo, y he aquí lo importante, mientras que en Lima, el 19% de la población del quintil 1 que no accede a red se ve obligada entonces a recurrir al abastecimiento por camión cisterna; en el resto del país, el 47% que no tiene acceso al servicio se abastece de un pozo, río,

acequia, manantial o similar<sup>21</sup>. De esta realidad, podemos concluir que el PAPT tendrá un mayor impacto y cumplirá mejor su objetivo de liberar flujo y aumentar el ingreso disponible, allí donde el costo del agua represente una mayor parte del ingreso total —o conforme una proporción mayor de lo que hemos llamado costos inevitables—. Considérese que mientras que en Lima, tal como señalamos antes, el costo por metro cúbico de agua provista por un camión cisterna asciende hasta S/. 10 (aproximadamente 3 dólares); en ciudades como Talara, el costo es de S/. 15 (unos 5 dólares) por metro cúbico (geograficidad, una vez más, incluso sobre la propia franja desértica de la costa del Perú).

He aquí entonces nuestra primera reflexión crítica: el PAPT cumpliría la función para la que fue concebido particularmente en las áreas urbanas de la costa mas no con igual eficacia en la poblaciones de la Sierra o Selva del país y, mucho menos, en las áreas rurales de estas dos regiones. La propia ENAHO de 2007 muestra que mientras en la Costa el 83% de la población accede a redes o pilones y el 6% debe proveerse de agua de camiones cisternas, en la Sierra y la Selva, el 55% y el 48% respectivamente lo hacen de redes o pilones y el 40% y 45% solucionan su problema de agua abasteciéndose de un pozo, río, acequia, manantial o similar.

Un dato importante a considerar es que, si bien es cierto que en el 2009 el índice de pobreza en Lima y Callao era de 15,3% y en Huancavelica de 77,2%, Lima tiene una población que supera los 9 millones mientras que Huancavelica alcanza tan solo los 450 mil. Es decir, si bien es cierto que la realidad de una región como Huancavelica puede aparecer y es moralmente inaceptable, es innegable que en Lima viven hoy más pobres que en Huancavelica. Por esto, la crítica respecto a que no existe relación entre ausencia de cobertura (alrededor de 80% en Huancavelica y 14% en Lima) y los presupuestos asignados (más de S/. 300 millones o 103 millones de dólares para Lima y S/. 17 millones o 6 millones de dólares para Huancavelica) resulta académicamente válida, pero poco relevante en términos prácticos. Esto podría además sopesarse bajo el predicamento de que la población de Huancavelica que no tiene acceso a la red, tiene muy probablemente, al menos una forma de abastecerse de agua —cierto, no potable— que no encierra mayor costo que el costo de oportunidad de proveerse de ella de un pozo, río, acequia, manantial o similar.

A pesar de lo expuesto, para explicar la ausencia de correlación entre ausencia de cobertura y presupuesto asignado, es necesario recordar que al menos en sus primeros 3 años, el PAPT partió de un inventario de proyectos ya existentes —a nivel de perfiles de inversión, en la mayoría de los casos—. Desafortunadamente, existe un claro grado de correlación positiva entre incidencia de pobreza y ausencia de recursos humanos calificados. Así, las regiones con mayor pobreza eran, al momento de iniciarse el PAPT, precisamente aquellas que no contaban con un banco de proyectos importante. Este factor fue determinante en generar la problemática a que hacen referencia Machicao, Andrade y Barra (2009). De aquí se desprende la necesidad de que el PAPT incorpore en el futuro un componente para el desarrollo de capacidades técnicas para la formulación de proyectos de inversión pública en este sector en las regiones en las que existe menor cobertura.

En cuanto a la necesidad de medir la eficiencia y la eficacia del PAPT, Machicao, Andrade y Barra (2009) se limitan a analizar los niveles de ejecución presupuestal anual del programa pero sin contextualizar las cifras en el marco del proceso político. Efectivamente, la ejecución presupuestal pasa de 76% en el 2006 a 56% en el 2007 para volver a elevarse a 77% en el 2008. Pero no se considera que en noviembre del 2006 se realizaron elecciones municipales y regionales y que el 1 de enero del 2007, las nuevas autoridades elegidas asumieron, la mayoría por primera vez, la gestión de sus respectivos municipios o gobiernos regionales: se trata, entonces, más que de una variabilidad en la ejecución presupuestal, de una natural curva de aprendizaje.

Respecto a la conclusión de que existe la necesidad de un sistema de monitoreo centralizado, coincidimos plenamente. Dicho monitoreo se estableció al inicio del programa pero, lamentablemente, luego de una primera gestión de 18 meses, el MVCS ha tenido 4 ministros distintos en 2 años y medio,

---

<sup>21</sup> Es necesario hacer notar que el 60% de la población del Perú se encuentra asentada en centros urbanos ubicados a lo largo de la franja desértica costera y que, por lo tanto, las cifras que referimos como “provincia” acarrean diferencias aun mayores a las que los datos así agregados reflejan.



y esto ha generado un serio problema para su seguimiento (véase el Cuadro 7). Veremos más adelante que el problema de rotación en el más alto nivel de toma de decisiones sectoriales, demanda la creación de una doble estructura institucional que separe la gestión programática y técnica de las EPS de la gestión política en los distintos niveles de gobierno (y no sólo a nivel de gobierno nacional).

**CUADRO 7**  
**DECISORES SECTORIALES EN EL PERÍODO 2006-2010**

MVCS		Directores Nacionales de Saneamiento	Presidente del Consejo Directivo de SUNASS
Ministros	Viceministros		
Hernán Garrido- Lecca Montañez (29.07.06 – 20.12.07)	Juan Sarmiento Soto (03.08.06 – 28.08.08)	Guillermo León Suematsu (11.08.06 – 25.04.07)	José Salazar Barrantes (01.02.07 – presente)
Enrique Cornejo Ramírez (21.12.07 – 29.11.08)	Fernando Laca Barrera (28.08.08 – 07.08.09)	José Luis Becerra Silva (25.04.07 – 12.08.09)	
Nidia Vilchez Yuca (29.11.08 – 12.06.09)	Guillermo León Suematsu (07.08.09 – 11.02.10)	Juan Carlos Paredes Aguilar (12.08.09 – 11.05.10)	
Francis Allison Oyague (12.06.09 – 30.09.09)	David Ramos Lopez (11.02.10 – 28.03.10)	José Luis Becerra Silva (11.05.10 – presente)	
Juan Sarmiento Soto (30.09.09 – presente)	Guillermo Vivanco Dueñas (28.03.10 – presente)		

Fuente: Salazar (2010a).

Por cierto, aunque la medición tradicional del impacto del programa se realiza en términos de ampliación de cobertura o reducción de episodios de EDA, la evaluación del PAPT debiera darse en función de los criterios que lo inspiraron y como parte de un conjunto de políticas públicas y programas diseñados bajo el enfoque de costos como instrumento estatal para la eliminación de las distintas formas de exclusión social que explican la naturaleza de la pobreza extrema como un fenómeno meta-mercado. De esta forma, será necesario evaluar el impacto conjunto de los 26 programas sociales con los que hoy trabaja el gobierno.

Como una primera aproximación, proponemos revisar la serie histórica que reflejan las ENAHO entre el 2004 y el 2009. En el 2004, el índice de pobreza total era de 48,6% y el de pobreza extrema de 17,1%; en el año 2005, dichos índices pasaron a ser 48,7% y 17,4%, respectivamente. Aunque no nos es posible aquí establecer una relación causa-efecto entre el cambio de enfoque respecto a la reformulación de los programas sociales y los resultados observados, resulta no menos que interesante señalar que a fines del 2009, el índice de pobreza en el país se había reducido a 34,8% (que podría explicarse por el “chorreo” en un periodo de alto crecimiento hasta el 2008 y modesto pero crecimiento al fin y al cabo para el 2009). Lo que ha sorprendido a distintos analistas, muchos críticos de la gestión del Presidente Alan García, es que **el índice de pobreza extrema en el Perú se ha reducido de 17,4% en el 2005, y a 11,5% en el 2009**. Con estas cifras se estaría demostrando que la resistencia que se había observado en los índices de pobreza extrema a pesar del crecimiento económico de casi dos décadas, habría empezado a ceder, quizás, como resultado de políticas sociales mejor diseñadas. Obviamente, ésta es hoy por hoy una hipótesis de trabajo que requiere investigación.

No obstante, aún dado el escaso tiempo transcurrido, es claro que el impacto del PAPT en áreas rurales de la Sierra y Selva, e incluso de la Costa, ha sido prácticamente nulo. Si bien es cierto que uno de los componentes del PAPT desde su origen fue PRONASAR, la falta de decisión del equipo de trabajo y del propio ministro para confrontar al ente financiero del programa en cuanto al

diseño y procedimientos del mismo, hizo que éste no superase su problema de baja ejecución presupuestal y, lo que es peor, generase un malestar entre aquellas autoridades municipales quienes, con mucho esfuerzo, habían logrado disponer de los fondos de contrapartida para la ejecución de obras en sus localidades. La insistencia del ente financiero en el uso de entidades técnicas —en su mayoría organizaciones no gubernamentales<sup>22</sup>— en lugar de empresas y los bajos presupuestos asignados por dicha institución, hicieron de PRONASAR un programa ineficaz que poco a poco fue relegado en la agenda de los ministros del sector.

PRONASAR se inició en el 2003. Al finalizar el 2006, sólo había ejecutado un 3% del presupuesto dedicado directamente a agua y saneamiento rural. En el periodo 2006-2009, se ejecutó un 27%, logrando un acumulado de un 30% luego de 6 años de trabajo. La meta para el 2010 es ejecutar un 18% adicional. De 482 expedientes técnicos aprobados, se han ejecutado 369 obras y sólo se han recepcionado 160 (con la satisfactoria rendición de cuentas final en 6 de ellas) (Vereau, 2010).

Entre los cambios positivos, cabe destacar la creación del Proyecto Piloto de Pequeñas Ciudades que permitió que 8 ciudades de entre 2 y 15 mil habitantes cuenten con operadores privados de sus servicios de agua y saneamiento (se espera que para fines del 2010, este número se eleve a 18). Sin embargo, obviamente esta iniciativa no está dirigida precisamente a las áreas rurales.

---

<sup>22</sup> No es fácil encontrar una explicación de esta insistencia distinta a la mera inercia ante la necesidad de cambiar un modelo de intervención ya catalogado como “exitoso” en algún otro país. Los funcionarios del MVCS insistieron reiteradamente, basados en cotizaciones indicativas de empresas privadas, en que los presupuestos asignados por el Banco Mundial para que las organizaciones no gubernamentales ejecutasen las obras, eran insuficientes. En realidad, *ex-post* sabemos que sólo el respaldo institucional más allá del ámbito y presupuesto asignado, permitieron a tan sólo unas pocas organizaciones, como CARE, cumplir con sus contratos.

## VI. Conclusiones: lecciones aprendidas y propuestas para el futuro

### A. Algunas lecciones aprendidas

Intentaremos ahora realizar un listado de algunos factores que consideramos fueron positivos para la formulación y ejecución del PAPT en sus orígenes y que merecerían ser sopesados para el diseño de versiones mejoradas del programa o si este fuese a ser replicado en un ámbito distinto al peruano (obviamente considerando las propias especificidades de cada realidad y a las que aquí hemos dado tanto énfasis):

- La existencia previa de un trabajo analítico y una concepción estratégica precedieron al propio diseño del programa.
- La formación antelada de un equipo de trabajo que combinaba la competencia técnica y el compromiso político de un núcleo primigenio con el reclutamiento de personal técnico que sin tener militancia, participó activamente en la gestación del programa. Este equipo bien integrado se incorporó luego como bloque, con mucha facilidad, a trabajar en el sector.
- El trabajo sociopolítico con los potenciales beneficiarios del programa es indispensable. Este esfuerzo de anticipación, no sólo permitió dar soporte social al PAPT sino que nutrió al equipo de elementos intangibles e información cualitativa imposible de obtener de manera distinta a la interacción directa con la población objetivo del programa.
- El diseño de una arquitectura legal y una estrategia para su implementación de manera rápida, comprobó ser una muy eficaz forma de garantizar resultados inmediatos en cuanto a compromisos financieros para el PAPT. Podría decirse que la preexistencia de este *software legal* es un factor crítico de éxito que ha pasado inadvertido en la aún limitada evaluación crítica del programa.
- Aunque resulta obvio, la voluntad y compromiso políticos al más alto nivel del poder ejecutivo es indispensable. El propio Presidente de la República fue quien lideró su diseño, aseguró su implementación y financiamiento y monitoreó su ejecución.
- El apoyo político del congreso obtenido mediante un gran esfuerzo de comunicación permanente por parte del propio ministro, compartiendo información y siendo permeables a las propuestas de los legisladores, resultó crucial. La necesidad de modificar leyes

existentes y dictar las nuevas hubiese hecho imposible la reforma en ausencia del apoyo del congreso. El equipo de trabajo realizó un extraordinario esfuerzo en explicar la naturaleza y beneficios del PAPT, no sólo entre los congresistas del periodo 2006-2011 sino incluso entre los legisladores salientes (que aprobaron una ley fundamental que permitió ahorrar tiempo crítico a la administración entrante).

- La buena gerencia y seguimiento del programa en su primera etapa, permitió romper la inercia burocrática e imprimir un ritmo de trabajo que dio continuidad al PAPT, aún a pesar de la alta rotación observada en la cartera ministerial luego de los primeros 18 meses de gobierno.
- El rol de la cooperación técnica internacional organizada para apoyar las iniciativas sectoriales bajo la denominación oficial de *Grupo Agua* fue muy importante. Sin embargo, su rol a partir de lo que se llamó la *Mesa del Agua* (las reuniones periódicas, entre los cooperantes y el MVCS, con participación del propio ministro y con una agenda de trabajo consensuada) fue fundamental no sólo porque el obvio apoyo financiero propio de los organismos participantes se hizo más expedito sino porque, además, sirvió de caja de resonancia para las ideas del equipo de trabajo y foro para socializar experiencias relevantes de otros países. La concepción del ANA, a la imagen y semejanza de la ANA brasileña, surgió precisamente de esta instancia.
- Es necesario confrontar a las entidades financiadoras aun a riesgo de ver suspendidos los desembolsos. El caso de PRONASAR es ilustrativo. De haberse procedido de esta manera por el desencuentro que se dio entre el MVCS y el Banco Mundial respecto al modelo de la intervención, el costo para el PAPT hubiese sido mínimo dado que no resolver el problema llevó a una ejecución casi nula y, lo que es peor, se ha creado la percepción entre las autoridades de los municipios potencialmente beneficiarios y entre los propios pobladores, de que el programa “no funciona”.
- PRONASAR debe trabajar en los aspectos comunicacionales de las soluciones que brinda. Se ha observado una frecuente negativa de las poblaciones beneficiadas a la utilización de letrinas de hoyo seco como alternativa de saneamiento. No obstante, dada la experiencia de la década anterior en la que el 80% de los sistemas de saneamiento implementados por el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) colapsaron por falta de mantenimiento —los sistemas no resultaron sostenibles en el ámbito de la pobreza extrema rural—, las letrinas de hoyo seco siguen siendo la mejor solución en el ámbito rural andino (por lo menos).
- La problemática de las áreas rurales requiere necesariamente del diseño de soluciones y modelos geográfico-específicos. La Amazonía rural es quizás el área en donde el sistema en sí opera de manera excluyente. En el 2007, se propuso la creación de un Programa de Amazonía Rural dentro del PAPT. Luego de prolongadas negociaciones con los ejecutivos del SNIP en el MEF, se espera que a fines del 2010, se inicie la ejecución del mismo. De igual forma, con el apoyo de la cooperación española, se ha planteado la atención de la problemática rural andina y se espera poder iniciar la etapa de implementación durante el 2010.
- Finalmente, una decisión crítica fue la de transferir la mayor parte de los recursos del PAPT a los gobiernos regionales y locales, para que fuesen ellos quienes llevasen adelante los procesos de concurso público de las obras. Si bien es cierto que esto significó una demora inicial dada la poca experiencia de gestión pública de la gran mayoría de autoridades que, en ambos ámbitos de gobierno, fueron elegidas por primera vez para el periodo 2007-2010, una vez superada la curva de aprendizaje, esto dio al programa la capacidad de llevar adelantes más de 1,8 mil proyectos de manera simultánea en todo el país. Se crearon, de esta forma, capacidades inexistentes previamente y se generó una demanda de proyectos y fondos para el programa a nivel local y regional —y de manera

indirecta a través de la representación congresal— que retroalimentaron su socialización y permitieron darle sostenibilidad institucional al proceso de asignación presupuestaria en los años subsiguientes al 2006. La decisión de una ejecución descentralizada del PAPT fue objeto de duras críticas por parte del MEF y del propio Presidente de la República pues se mostraba la pobre ejecución presupuestal del 2007 como un error de implementación. Sin embargo, fue el propio Presidente de la República quien finalmente dio el respaldo al ministro del sector para continuar en el rumbo adoptado y que, a la postre, probó ser el adecuado<sup>23</sup>. Reflexionando críticamente en torno a la decisión de descentralizar el gasto de inversión, es necesario añadir que la ejecución presupuestaria pudo haberse mejorado y la curva de aprendizaje pudo haber sido más corta y eficiente si es que el MVCS hubiese acogido la reiterada sugerencia del Grupo Agua de acompañar el proceso destinando tiempo y recursos al fortalecimiento previo o paralelo de capacidades de los gobiernos regionales, gobiernos locales y EPS mediante cursos y seminarios, y no simplemente el entrenamiento en el trabajo mismo. Esto último ha de ser parte de la política sectorial y del PAPT en el futuro.

## B. Propuestas de políticas públicas para el futuro

Formularemos a continuación, basados en la experiencia acumulada del PAPT a la fecha, algunas propuestas de políticas públicas para la optimización del programa y para el mejor funcionamiento del sector en general.

### 1. Sobre el PAPT

- El PAPT debe ser revisado hacia adelante para ir sincronizando su lógica con la del logro progresivo de sus resultados. A medida que el programa avance y la universalización del servicio se consolide en las principales urbes, será indispensable reemplazar la lógica del incremento del ingreso disponible vía ampliación de cobertura por la **lógica de la sostenibilidad del servicio y el incremento de la competitividad**. La pregunta en el futuro ya no será cómo hacer para que el 14% de habitantes de Lima y Callao que no tenía acceso a la red pública lo tenga sino cómo hacer para que el primigenio 86% (y próximamente 100%) de hogares e industrias con acceso a la red sigan teniéndolo en condiciones adecuadas (calidades y cantidades homogéneas a lo largo del día todos los días del año).
- Más allá de la revisión de la organización en relación a la evolución de los objetivos del programa en el tiempo, el PAPT debe contemplar un proceso iterativo y permanente de reingeniería organizacional y de procesos, detectando y superando debilidades gerenciales e institucionalizando sus fortalezas acumuladas. Ésta será la única forma de evitar la burocratización y de preservar el atractivo político derivado de su efectividad como herramienta de política pública para las administraciones subsiguientes. Una evaluación externa trianual podría ayudar mucho en este sentido, convirtiéndose en el catalizador del proceso antes referido.
- En función de los eventuales objetivos de sostenibilidad y competitividad, en el marco del creciente número de tratados bilaterales de libre comercio que el Perú ha firmado —y seguirá firmando— y que conllevan compromisos de implementación de estrictos estándares ambientales, el PAPT deberá, progresivamente, incorporar al universo de sus

---

<sup>23</sup> Aunque no sin casos realmente patéticos como el del proyecto de alcantarillado de la ciudad de Juliaca, uno de los proyectos más grandes del PAPT con más de S/. 130 millones (45 millones de dólares) asignados, y que más de 4 años después no ha sido adjudicado por incapacidad de gestión de dicho municipio provincial.

proyectos el financiamiento, en todo el país, de los proyectos orientados al tratamiento de aguas servidas y, en la Costa en particular, al re-uso del agua.

- Para asegurar la sostenibilidad en el mediano y largo plazo también será necesario destinar mayores recursos a la creación de nuevas fuentes de agua —incluido el uso de plantas desalinizadoras— y la preservación de los ciclos de agua existentes —y hoy amenazados por fenómenos como la desglaciación en los Andes— basados en algunas exitosas experiencias como la de pago por servicios ambientales en la cuenca del Alto Mayo por parte de la EPS de Moyobamba en la región San Martín, en la selva alta norte del Perú (Prem, 2009)<sup>24</sup>.
- Para garantizar la sostenibilidad del esfuerzo del PAPT en el mediano y largo plazo, es necesario construir la institucionalización del mismo a través del uso de mecanismos presupuestales de reciente creación como la **programación multianual** —que permite garantizar la continuidad de financiamiento de recursos del tesoro público por más de un periodo de ejecución presupuestal— y el **presupuesto por resultados** —que permite que los presupuestos de periodos subsiguientes se asignen automáticamente contra el logro de metas medibles y auditables—. Si en el futuro se generasen nuevos instrumentos que permitan el planeamiento en un horizonte más amplio que la ejecución presupuestal anual, el PAPT deberá acoger y acogerse a los mismos de manera inmediata.
- El PAPT debe crear una unidad de medición de resultados más allá de los meros índices de cobertura<sup>25</sup>. Consecuente con la lógica de su concepción, dicha unidad deberá medir el impacto sobre el ingreso disponible y, en lo posible, la distribución del gasto del incremental en efectivo<sup>26</sup>.
- “Agua para Todos” es hoy parte de la plataforma de demandas sociales de las organizaciones populares y las autoridades locales y regionales. El PAPT está “vendido” como un instrumento efectivo de mejora de condiciones de vida y con probado rédito político. Este efecto tiene que ser capitalizado en beneficio del programa mediante la difusión de sus resultados por los medios de comunicación locales, regionales y nacionales.

## 2. Sobre la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la prestación de los servicios en el futuro

### a) El modelo de gestión de la industria

De lo expuesto aquí así como de las conclusiones de la evaluación de Machicao, Andrade y Barra (2009), queda claro que se carece de un modelo de gestión de la industria. La construcción de una institucionalidad para gerenciar el sector es indispensable. No intentaremos aquí formular ese modelo mas sí plantear algunos lineamientos respecto del mismo:

- La nueva estructura institucional del sector debe partir por incorporar la **geograficidad** de la provisión de los servicios mediante el reconocimiento no de una plantilla única de

<sup>24</sup> Con el apoyo de ProAgua y el financiamiento de la GTZ, la EPS de Moyobamba viene pagando a las comunidades en la parte alta de la cuenca del Alto Mayo por el mantenimiento del ciclo del agua en esa cuenca (esto incluye reforestación y limpieza de cauces, entre otras actividades).

<sup>25</sup> Es importante también considerar que políticas públicas, como el PAPT, requieren un nuevo abordaje teórico, metodológico e instrumental para ser evaluados eficientemente. Véase Salazar (2010b) para una propuesta del nuevo marco teórico requerido para la evaluación del PAPT.

<sup>26</sup> Como por ejemplo, la medición de las diferencias en la asignación presupuestal del incremento en el ingreso disponible en función del receptor del mismo; léase si el incremento era administrado por el padre o la madre de familia (Fidler, 2010).

organización industrial sino de un **menú de formas** a las que cada distrito, provincia o región puedan acudir para mejor llevar adelante las políticas sectoriales en su realidad inmediata.

- Es indispensable vincular la prestación de los servicios con la gestión de los recursos hídricos. Más allá del PAPT, la integración del proveedor del servicio con los distintos usuarios del agua en una cuenca es la única forma de garantizar la sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Nuevamente, la experiencia de la EPS de Moyobamba y la cuenca del Alto Mayo es un claro caso a replicar.
- La creación de mecanismos institucionales y legales de gobernabilidad o gobierno corporativo de las entidades prestadoras es otro factor crítico para poder reducir la vulnerabilidad de la gestión a los eventuales vaivenes políticos. Sin embargo, no se puede ignorar la necesidad de una instancia de gestión político-social paralela y complementaria. De allí que el nuevo modelo de la industria debe, además, considerar los mecanismos de interlocución entre estas dos instancias (la creación de reglas de juego y definición clara de “territorios”).
- Los actores de la prestación de los servicios serán las EPS, las empresas técnicas de servicios (ETS) y cualquier otra forma de organización que, fundada en la **geograficidad**, pueda incluirse como parte de lo que hemos llamado el menú de formas de organización para la prestación del servicio.
- Los actores de la gestión política y social del desarrollo de los servicios en los tres niveles de gobierno —cuatro si separamos la realidad distrital de la provincial—, podrían operar sobre la base de un **ente técnico de planeamiento** con horizontes de 5 años no coincidentes con los periodos de administración del gobierno nacional. Dicho ente podría estar dirigido y por una junta o directorio nombrado bajo mecanismos análogos a los usados para la designación del directorio de un banco central autónomo, que —dentro del marco legal existente— consideramos genera las mejores garantías de servir de instrumento de interlocución y planeamiento<sup>27</sup>.

## b) Sobre la inclusión de la población rural

La penetración del PAPT en áreas rurales ha sido prácticamente nula: PRONASAR —presa del diseño de su modelo de intervención dada la poca flexibilidad del ente financiero del programa para revisar el mismo a la luz de la baja ejecución presupuestal— ilustra la necesidad de considerar un diseño con un mecanismo de compensación y un modelo alternativo de intervención y operación. En esta línea podemos delinear algunos elementos de ambos:

- Un **mecanismo de subsidio** es indispensable pues está claro que siendo poblaciones conformadas precisamente por excluidos, la rentabilidad económica resulta un imposible cuando el costo actual del agua es exclusivamente no monetario<sup>28</sup>. El mecanismo a desarrollar deberá contemplar dos aspectos: i) el subsidio a la inversión en infraestructura; y ii) el subsidio a la inversión en generación de capacidades sociales y de gestión a nivel local (transferencias directas para la capacitación de líderes y técnicos locales *in situ* o en cursos descentralizados).
- El **modelo alternativo de intervención y operación** debe descartar la idea de encargar la intervención (particularmente la ejecución de obras) y operación, a organizaciones no

<sup>27</sup> Por ejemplo, el directorio del Banco Central de Reserva del Perú está conformado por 7 miembros: tres son designados por el congreso, tres por el ejecutivo, y el séptimo, el presidente, es por el ejecutivo pero debe ser ratificado por el pleno del congreso. La designación es por 5 años, los miembros no pueden ser removidos (salvo falta grave) y el período de su mandato no coincide con el del mandato del gobierno nacional.

<sup>28</sup> Además, el costo de oportunidad es también prácticamente nulo pues, como hemos señalado, la productividad marginal del trabajo es cero (el mercado relevante de trabajo no reconoce valor alguno).

gubernamentales bien intencionadas pero sin ninguna competencia para intervenciones de este tipo y sin la posibilidad de generar economías de escala por el tamaño y dispersión de las acciones. La asignación de “concesiones” territoriales con “paquetes” de decenas de pequeñas obras a entidades sin fines de lucro pero con competencias sectoriales probadas, pareciera ser la respuesta adecuada al problema. La asignación por “paquetes territoriales” debería considerar dos desafíos: i) la fase de preinversión e inversión; y ii) la fase de mantenimiento de capacidades operativas y sociales. Para la primera, se prestan diferentes tipos de instituciones que pueden asumir la concesión (constructoras, cooperantes, organizaciones no gubernamentales con escala nacional y respaldo internacional). Para la segunda, se necesita concesionarios que dispongan de amplias capacidades y experiencia en materia de gestión operativa y social de sistemas de agua y desagüe a nivel rural, función que muchos programas han tratado de establecer a nivel de gobiernos regionales y universidades (por ejemplo, el Proyecto de Saneamiento Ambiental Básico en la Sierra Sur (SAMBASUR) en la zona sur andina del Perú). Alternativamente, se podría ampliar el mandato a las EPS grandes y medianas que por su localización geográfica y sus propias capacidades de operar sistemas, disponen de un potencial hasta ahora poco aprovechado para crear un “puente institucional” entre servicios urbanos y rurales<sup>29</sup>.

### c) **Sobre la inversión en el desarrollo de capacidades**

Se propone la inversión en desarrollar capacidades en dos áreas:

- **Capacidad para los actores sectoriales.** Fundamentalmente tecnologías y gestión para los cuadros de las EPS o las prestadoras del servicio en general (según menú geográfico-específico) y, desde luego, para el ente técnico de planeamiento (interlocutor con los actores de la gestión política y social antes propuesto).
- **Capacidad de respuesta ciudadana.** La generación de responsabilidad social sobre los servicios, cultura ciudadana y cultura de pago es una tarea pendiente e ineludible. La necesidad de invertir en el mantenimiento de los sistemas es tarea complementaria. El acompañamiento comunicacional masivo de esta responsabilidad social ha estado ausente en el Perú hasta la fecha. Resolver esta carencia será, crecientemente, un factor crítico de éxito en el futuro.

---

<sup>29</sup> El autor agradece la importante contribución de Michael Rosenauer a las reflexiones y recomendaciones en torno a este punto.



## Bibliografía

- APOYO Opinión y Mercado S.A. (2006), *Impacto económico y social del Programa “Agua para Todos”*, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), Procter & Gamble, 26 de diciembre, Lima.
- Arana, Carlos (2009), “Gestión político-social del Programa Agua para Todos: estrategia y propuesta de la campaña electoral nacional 2006”, *Seminario Internacional “Rol del regulador de agua potable y saneamiento en el siglo XXI: retos y oportunidades” (Lima, Perú, 29 y 30 de septiembre de 2009)* (disponible en Internet en: <http://www.sunass.gob.pe>).
- Bonifaz, José Luis y Gisella Aragón (2008), “Sobrecostos por la falta de infraestructura en agua potable: una aproximación empírica”, *Documento de Discusión*, DD/08/12, Centro de Investigación, Universidad del Pacífico, Perú (disponible en Internet en: <http://ciup.up.edu.pe>).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 39, LC/G.1801(SES.25/4), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 33, LC/G.1702/Rev.2-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Libros de la CEPAL, N° 31, LC/G.1648/Rev.2-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 25, LC/G.1601-P, Santiago de Chile.
- Fidler, Armin (2010), *Comunicación privada*.
- Friedman, Milton (1973), *Una teoría de la función de consumo*, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1957), *A theory of the consumption function*, Princeton University Press.
- Garrido-Lecca, Hernán (2005), “Crecimiento con equidad. Reflexiones para la incorporación del concepto de equidad en las decisiones de políticas públicas”, *Nueva Sociedad*, número 199, septiembre/octubre (disponible en Internet en: <http://www.nuso.org>).
- Machicao, José Carlos; Raúl Andrade y Arturo Barra (2009), *Evaluación independiente del diseño y ejecución del Programa Agua para Todos*, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Lima (disponible en Internet en: <http://www.mef.gob.pe>).
- Prem, Ingrid (2009), “Servicios ambientalmente sustentables: pagos por servicios ambientales y ecosistémicos”, *Seminario Internacional “Rol del regulador de agua potable y saneamiento en el siglo XXI: retos y oportunidades” (Lima, Perú, 29 y 30 de septiembre de 2009)* (disponible en Internet en: <http://www.sunass.gob.pe>).

- Salazar, José (2010a), *Sostenibilidad de la política pública en los servicios de agua potable y saneamiento en el Perú: supuestos del diseño de Agua para Todos (2005-2007)*, Universidad San Martín de Porres, Instituto de Gobierno, Lima (disponible en Internet en: <http://www.sunass.gob.pe>).
- \_\_\_\_\_ (2010b), *Crítica a la metodología utilizada para la elaboración del informe del Programa Agua para Todos del Ministerio de Economía y Finanzas: análisis comparativo del PMBOK y el PMO*, Universidad San Martín de Porres, Instituto de Gobierno, Lima (disponible en Internet en: <http://www.sunass.gob.pe>).
- Schuldt, Jürgen (2004), *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Lima.
- Stiglitz, Joseph (2002), *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires.
- Vereau, Vanessa (2010), *Estado de PRONASAR*, enero.

## **Anexos**

## Anexo 1

### Leyes y decretos para la reforma del Estado para sostenibilidad del PAPT

Propuesta	Estado	Objetivo	Impacto
<b>Proyectos de Ley N° 14463/2005-CR, 14353/2005-CR y 14319/2005-CR:</b> medidas para optimizar el funcionamiento y la gestión de las entidades del sector saneamiento	Ley N° 28870. Ley para optimizar la gestión de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento (12/08/06)	Medidas para optimizar el funcionamiento y la gestión de las EPS y reestructurar las deudas que tienen estas entidades con el FONAVI	Mejora el perfil profesional de los directores de las EPS y la representatividad de la sociedad civil
<b>Proyecto de Ley N° 003-2006-PE:</b> propone promover la participación de la juventud en las listas de regidores provinciales y distritales (31/07/06)	Ley N° 28869. Ley que promueve la participación de la juventud en las listas de regidores provinciales y municipales (12/08/2006)	Establece que los partidos políticos, alianzas electorales y movimientos políticos, tendrán que tener jóvenes menores de 29 años entre sus aspirantes a estar como candidatos a regidores en las elecciones municipales y regionales	Frente a la apatía y desencanto de los jóvenes con la política, y con los partidos políticos, los jóvenes son incentivados a participar en la vida política
<b>Proyecto de Ley N° 065-2006-PE:</b> propone autorizar un crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006 (24/08/06)	Ley N° 28880. Ley que autoriza crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006 (09/09/2006)	Aprobar un crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006 a favor de diversos pliegos del sector público	Se identificó como <i>Shock de Inversiones</i>
<b>Proyecto de Ley N° 003-2006-PE:</b> propone suprimir las prefecturas y subprefecturas en todo el territorio del país (31/07/06)	Ley N° 28895. Suprime las prefecturas y subprefecturas (24/10/06)	Disponer la eliminación de las 25 prefecturas y 195 subprefecturas	Por motivos de duplicidad de funciones y por el costo económico, se resolvió suprimir las prefecturas y subprefecturas
<b>Proyecto de Ley N° 027-2006-PE:</b> propone ley que crea Sierra Exportadora (18/06/06)	Ley N° 28890. Ley que crea Sierra Exportadora (07/10/2006)	Desarrollar economías competitivas a fin de incrementar la calidad del empleo y disminuir los índices de pobreza en las poblaciones rurales andinas	Al 2008, el programa ha beneficiado a 151 organizaciones de productores entre gremios, asociaciones, comités y comunidades campesinas, que representan a más de 15 mil de ellos como beneficiarios directos
<b>Proyecto de Ley N° 812-2006-PE:</b> propone autorizar al MEF a asumir el saldo de la deuda tributaria que mantiene SEDAPAL con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) (14/12/06)	Ley N° 28976. Dispone la asunción, capitalización y consolidación de la deuda tributaria de SEDAPAL (22/12/2006)	Autorizar al MEF a asumir el saldo de la deuda tributaria que mantiene SEDAPAL con la SUNAT	Fortalecimiento de la institución y permitir que sea sujeto de crédito y gestionar financiamiento para la ejecución, ampliación y mejoras de las obras de saneamiento
<b>Proyecto de Ley N° 012-2006-PE:</b> propone el ingreso a la administración pública a los diez mejores alumnos de las universidades del país (04/08/06)	Archivado por la Comisión Permanente del Congreso (17/04/07)	Los 10 mejores egresados con título profesional de las universidades del país cuentan con una bonificación especial en los concursos públicos de méritos en los que participan para acceder, por nombramiento o contrato, a una plaza de la administración pública	Fue rechazada por ser considerada una medida discriminatoria

(continúa)

## Anexo I (conclusión)

Propuesta	Estado	Objetivo	Impacto
<b>Proyecto de Ley Nº 026-2006-PE:</b> propone autorizar la desafiliación al sistema privado de administración de fondos de pensiones y otorgar pensiones complementarias (12/08/06)	<b>Ley Nº 28991:</b> Ley de libre desafiliación informada, pensiones mínimas y complementarias y régimen especial de jubilación anticipada (27/03/2007)	Autorizar con carácter excepcional el procedimiento de desafiliación de los trabajadores incorporados al sistema privado de pensiones	Al 5 de abril de 2010, existen más de 46 mil solicitudes de desafiliación aceptadas
<b>Proyecto de Ley Nº 580-2006-PE:</b> propone ley del silencio administrativo positivo (31/10/06)	<b>Ley Nº 29060:</b> Ley del silencio administrativo (07/07/2007)	Reducir el ámbito de aplicación del silencio administrativo negativo, a fin de ofrecer una mejor atención de los procedimientos y no obstaculizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos	En el periodo 2007-2009, se realizaron casi 2,3 mil mejoras, traducidas en la simplificación de más de 1,3 mil procedimientos administrativos
<b>Proyecto de Ley Nº 581-2006-PE:</b> propone ley marco de licencia de funcionamiento (31/10/06)	<b>Ley Nº 28976:</b> Ley marco de licencia de funcionamiento (05/02/2007)	Facilitar el desarrollo de las actividades económicas, brindando seguridad jurídica a los agentes económicos y garantizando el respeto a la ley; promover la constitución de negocios y su formalización, mejorando la eficiencia de la relación Estado-inversionista	Incentiva el establecimiento de empresas en actividades económicas propias de la zona andina, con inversión privada y con participación de la población urbana
<b>Proyecto de Ley Nº 027-2006-PE:</b> propone establecer beneficios tributarios a las empresas industriales que se establezcan en zonas alto andinas (12/08/06)	<b>Ley Nº 29482:</b> Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas alto andinas (19/12/2009)	Promover y fomentar el desarrollo de actividades productivas y de servicios, que generan valor agregado y uso de mano de obra en zonas alto andinas, para aliviar la pobreza	
	<b>Decreto Supremo Nº 020-2006-VIVIENDA:</b> Declaran en estado de emergencia la infraestructura de servicios de saneamiento de acuerdo a la Ley General de Servicios de Saneamiento (12/08/06)	Garantizar el acceso universal a una salud integral de calidad a través de la ampliación del acceso al agua potable y saneamiento, de acuerdo a las necesidades de cada región	
	<b>Decreto Supremo Nº 024-2006-VIVIENDA:</b> Establecen procedimiento especial para los procesos de contrataciones y adquisiciones para la ejecución de proyectos de saneamiento (30/08/06)	Reducción del proceso SNIP para proyectos de saneamiento a través de un perfil recargado	
	<b>Decreto Supremo Nº 031-2006-VIVIENDA:</b> Crean el INVERSAN en el MVCS (21/10/06)	Articular las fuentes de financiamiento del sector saneamiento provenientes del sector público, sector privado y la cooperación internacional	
	<b>Decreto Supremo Nº 043-2006-VIVIENDA:</b> Aprueban reglamento del artículo 2 de la ley para optimizar la gestión de las EPS	Establecer un procedimiento para la elección de los directores de las EPS	La gestión de las EPS iba a ser impermeable a cambios cíclicos políticos para no limitar la continuidad de los proyectos y gestiones

Fuente: Salazar (2010a).