



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



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



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 diseñado¹ 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.

¹ 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

预览已结束，完整报告链接和二

<https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?rep>