

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA
FACULTAD DE INGENIERIA ECONÓMICA Y CIENCIAS SOCIALES



**“IMPACTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN SANEAMIENTO
BÁSICO SOBRE LOS NIVELES DE POBREZA EXTREMA EN
EL PERÚ PERIODO 2004 – 2009”**

TESIS

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAESTRO EN PLANIFICACIÓN NACIONAL DEL
DESARROLLO**

ELABORADO POR:

CARLOS EDUARDO DEL VALLE DIAS

LIMA – PERU

2011

DEDICATORIA

A Carmen, mi compañera y esposa, por su apoyo y aliento en esta tarea que culmina con el presente trabajo.

EDUARDO

AGRADECIMIENTO

Mi más profundo agradecimiento al Hacedor por otorgarme nuevo plazo para culminar mis viejos proyectos personales, así como mi reconocimiento al Magister Ulises Humala Tasso por haber aceptado, no obstante su poca disponibilidad de tiempo, patrocinar este trabajo, el que hago extensivo al Doctor Víctor Félix García Gonzales y al Magister Gonzalo Arias Ramos revisores del mismo, quienes con sus observaciones y recomendaciones han contribuido a su mejoramiento.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	3
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	8
1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.	12
1.4 JUSTIFICACIÓN.....	13
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	15
2.1 REVISIÓN DE ANTECEDENTES.....	15
2.2 TEORÍA DE LA POBREZA.	19
2.3 EL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL.....	24
2.3.1 El Papel del Estado.	24
2.3.2 La Política Macroeconómica y Social Vigente.	26
2.4 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA.	28
2.5 ENFOQUES DE LA POBREZA.	37
2.5.1 Enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas.....	37
2.5.2 Enfoque de la Línea de Pobreza.	39
2.5.3 Enfoque del Desarrollo Humano.....	41
2.5.4 Enfoque de la Exclusión Social.	43
2.5.5 Enfoque de Capacidades y Realización.	44
2.5.6 Enfoque Integrador.....	45
2.6 CONCEPTUALIZACIÓN DEL SANEAMIENTO BÁSICO.	46
CAPÍTULO III: HIPÓTESIS Y VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN.....	50
3.1 HIPÓTESIS.....	50
3.2 VARIABLES.....	51

CAPÍTULO IV: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	53
4.1 ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN.....	53
4.2 METODOLOGÍA DE ANÁLISIS.....	55
4.3 INDICADORES.....	59
4.4 INSTRUMENTOS.....	59
4.5 PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN PARA DEMOSTRAR LAS HIPÓTESIS.....	61
4.6 LIMITACIONES.....	69
4.7 ALCANCE.....	70
CAPÍTULO V: PROBLEMÁTICA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA DESCENTRALIZACIÓN.....	71
CAPÍTULO VI: CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ.....	84
6.1 EL MARCO DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA.....	84
6.2 EL MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	90
6.3 LA POBREZA EN EL PERÚ.....	94
6.3.1 La Pobreza en el 2004.....	94
6.3.2 Tendencia de la Pobreza 2004-2009.....	105
6.3.3 Desnutrición Crónica Infantil (2005-2009).....	109
CAPÍTULO VII: EL SANEAMIENTO BÁSICO EN EL PERÚ.....	112
7.1 ENTE RECTOR Y POLÍTICA DE ESTADO.....	112
7.2 ORGANISMOS DE INVERSIÓN.....	116
7.2.1 FONIPREL.....	116
7.2.2 PRONASAR.....	118
7.2.3 FONDO PARA LA IGUALDAD.....	121
7.2.4 FONCODES.....	124
7.3 CARACTERIZACIÓN DEL SANEAMIENTO BÁSICO EN EL PERÚ.....	126
7.3.1 Abastecimiento de Agua y Desagüe en el Año 2004.....	126
7.3.2 Abastecimiento de Agua y Desagüe en el Año 2009.....	128
7.3.3 Hogares con Agua por Red Pública en el Área Rural Nacional 2005-2009:.....	130

CAPÍTULO VIII: ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN EN SANEAMIENTO

BÁSICO.	132
8.1 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS GENERAL:	132
8.1.1 Análisis entre el número de proyectos de saneamiento básico y diferencias de pobreza distrital.	132
8.1.2 Análisis entre el monto de inversión distrital y diferencias de pobreza distrital.....	135
8.1.3 Análisis entre el número de beneficiarios distritales y diferencias de pobreza distrital.....	137
8.1.4 Análisis del impacto en las diferencias de pobreza según quintiles de pobreza extrema	139
8.2 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS ESPECÍFICA 1:.....	140
8.2.1 Análisis entre el número de proyectos del FONDO y diferencias de pobreza distrital.....	140
8.2.2 Análisis entre el número de proyectos del PRONASAR y diferencias de pobreza distrital	142
8.2.3 Análisis entre el número de proyectos del FONCODES y diferencias de pobreza distrital	144
8.2.4 Análisis entre el número de proyectos del FONIPREL y diferencias de pobreza distrital	146
8.2.5 Análisis entre el número de proyectos del FONDO y diferencias de DCI distrital	148
8.2.6 Análisis entre el número de proyectos del PRONASAR y diferencias de DCI distrital	150
8.2.7 Análisis entre el número de proyectos del FONCODES y diferencias de DCI distrital	152
8.2.8 Análisis entre el número de proyectos del FONIPREL y diferencias de DCI distrital	154
8.3 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS ESPECÍFICA 2:.....	156
8.3.1 Articulación entre actores públicos y los agentes sociales involucrados en la reducción de la brecha de saneamiento básico.....	156
8.3.2 Equidad y Eficiencia en la Asignación de la Inversión Pública en Saneamiento Básico a los Distritos de Extrema Pobreza.	158
8.3.2.1 Cobertura de Distritos según Línea de Pobreza.	158
8.3.2.2 Cobertura de Distritos según el ámbito de la Estrategia Nacional CRECER	160

8.3.3 Cambios Promedio en la Pobreza.	162
CAPÍTULO IX: DISCUSIÓN DE RESULTADOS.	166
9.1 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS GENERAL:	166
9.1.1 Discusión de los resultados encontrados.	166
9.1.2 Otros criterios de discusión de resultados	168
9.2 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS ESPECÍFICA 1:.....	173
9.2.1 Discusión de los resultados encontrados	173
9.2.2 Otros criterios de discusión de resultados	174
9.3 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS ESPECÍFICA 2:.....	179
9.3.1 Cobertura territorial.....	179
9.3.2 Diferencias de modalidades operativas de los organismos ejecutores.	181
CAPÍTULO X: ALTERNATIVA PARA MEJORAR LA INVERSIÓN SOCIAL.	183
10.1 CRITERIOS PARA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA SANEAMIENTO BÁSICO.....	183
10.2 CRITERIOS PARA ASEGURAR LA RACIONALIDAD DE LA INVERSIÓN EN SANEAMIENTO BÁSICO.	185
10.2.1 Procesos y Mecanismos de Trabajo.....	185
10.2.2 Participación de la Población.....	185
10.2.3 La Focalización Basada en Criterios más Objetivos.....	186
10.2.4 Cofinanciación de los Beneficiarios.	186
10.2.5 Construcción de Capacidades.....	187
10.2.6 Compromiso de Operación y Mantenimiento.....	188
10.2.7 Mitigación de Impactos Ambientales.	188
10.2.8 Respeto al Balance Hídrico.	189
10.2.9 Sistema de Seguimiento y Evaluación.....	189
10.2.10 Aseguramiento de la Sostenibilidad.....	190
10.2.11 Coordinación entre Organismos Operadores.	190
CAPÍTULO XI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	192
11.1 CONCLUSIONES.	192
11.2 RECOMENDACIONES.....	193

BIBLIOGRAFÍA	195
ANEXOS	199
Nº 1: GLOSARIO DE TÉRMINOS.	199
Nº 2: ABREVIATURAS O SIGLAS.....	207
Nº 3: FOCALIZACIÓN DE PROYECTOS POR DISTRITOS.	208

RESUMEN

Según el INEI, en el 2009 la pobreza extrema rural llegó a ser el 27.8 % de la población de ese ámbito, que comprendería a unos 2 millones de connacionales rurales en grave calidad de vida. Una de las manifestaciones clave de la extrema pobreza en el país es el déficit o brecha de agua y desagüe, que adquiere dimensiones significativas en el mundo rural y que está asociada a la alta desnutrición crónica infantil y de enfermedades infecciosas con énfasis en la población infantil.

En el Perú la lucha contra la pobreza se ha planteado a nivel de política de Estado y dentro de ella la reducción de la brecha de agua y desagüe se ha traducido en gasto público importante en el periodo 2004-2009, siendo interés del presente trabajo identificar la asociación existente entre los criterios de focalización utilizados por los organismos gubernamentales involucrados en la asignación de los recursos financieros y la reducción del nivel de pobreza extremo, determinar lo adecuado o no de los canales de coordinación entre ellos y si estos se han traducido en una distribución equitativa de la inversión en saneamiento básico.

Las pruebas de asociación de variables de estudio efectuadas mediante la técnica de Chi cuadrado, con una significación del 5 %, indicaron que inversión pública en saneamiento básico ejecutada en el periodo analizado

ha coadyuvado significativamente en la reducción de esta brecha de saneamiento rural, lo cual ha devenido en la reducción de la pobreza medida entre el 2007-2009 aun cuando se ha manifestado una incoherente política social, que se hace tangible por la diversidad de enfoques y criterios para evaluar las condiciones de pobreza y los considerables niveles de descoordinación de los organismos ejecutores para focalizar su acción: FONIPREL, FONCODES y FONDO PARA LA IGUALDAD. Así, el FONCODES no mostró una asociación significativa entre su inversión y la reducción de la pobreza y para el FONDO PARA LA IGUALDAD no se valida la asociación significativa entre su inversión y la reducción de la desnutrición crónica infantil (DCI)

Siendo el universo de estudio los 974 distritos rurales conformantes de la Estrategia Nacional CRECER, la inversión en saneamiento básico del Estado sólo ha cubierto menos de la mitad de los distritos en situación de extrema pobreza (47.2 %), dándose una desigualdad en la distribución de los recursos en los distritos (entre 1 a 14 proyectos) y una inversión en saneamiento básico (número de proyectos, monto invertido y beneficiarios) que ha mostrado tener una asociación significativa con la reducción de la pobreza, pero que ha producido efectos disímiles y evidencia haber sido inequitativa. con la pobreza más extrema. La focalización no ha respetado los rankings de pobreza oficiales, lo cual resulta contraproducente con la evidencia de que se logran mejores impactos en la reducción de la pobreza cuando la focalización se centra en los quintiles de mayor pobreza extrema.

ABSTRACT

According to the National Institute of Statistics and Information (Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI), in 2009 the rural extreme poverty became 27.8% of the population of this area, which would include about 2 million rural countrymen in serious quality of life. One of the key manifestations of extreme poverty in the country is the water and drain gap, which takes on significant dimensions in rural areas and is associated with high child chronic malnutrition and infectious diseases, especially on children.

In Peru, the fight against poverty has been raised to state policy level and, as part of it, reducing water and sewage gap has resulted in significant spending in the 2004-2009 period. The interest of this study is to identify the association between the targeting criteria used by government agencies involved in the allocation of financial resources and the reduction of extreme poverty, to determine the appropriateness or otherwise of the channels of coordination between them and whether these have resulted in an equitable distribution of investment in basic sanitation.

Tests of association of study variables conducted by the technique of Chi square, with a significance of 5%, indicated that public investment in basic sanitation executed in the period under review has contributed significantly in reducing this gap in rural sanitation, which has become the measure of

poverty reduction between 2007-2009 even though there has been an inconsistent social policy, which is made tangible by the diversity of approaches and criteria to assess poverty levels and the considerable lack of coordination among executor agencies in order to focus their action: FONIPREL, FONCODES and FONDO PARA LA IGUALDAD. Thus, the FONCODES did not show a significant association between investment and poverty reduction and the FONDO PARA LA IGUALDAD does not validate the significant association between the investment and the reduction of child malnutrition.

As the universe of the study was the 974 rural districts conforming the CRECER National Strategy, investment in basic sanitation of the State has only covered less than half the districts in extreme poverty (47.2%), giving an inequality in the distribution of resources in the districts (between 1 and 14 projects) and investment in basic sanitation (number of projects, amount invested and beneficiaries) who has shown a significant association with the reduction of poverty, but has produced dissimilar effects and evidence of have been spatially inequitable with extreme poverty. Focalization has not respected the official poverty rankings, which is counterproductive to the evidence that they achieve better impact on poverty reduction when focalization targets on the most extreme poverty quintiles.

PALABRAS CLAVES:

POLÍTICA SOCIAL, SANEAMIENTO BÁSICO, FOCALIZACIÓN, EXTREMA POBREZA, POBREZA RURAL.

KEY WORDS:

SOCIAL POLICY, BASIC SANITATION, FOCALIZATION, EXTREME POVERTY, RURAL POVERTY.

INTRODUCCIÓN

Al parecer el tema de la pobreza es inextinguible. Actualmente, unos 10 millones de peruanos son pobres y no pueden acceder a una canasta básica de consumo familiar. De ellos, casi 3 millones y medio están en extrema pobreza y no pueden tener siquiera los alimentos necesarios¹.

Las mediciones de la pobreza en el Perú demuestran que la pobreza tiene tiempos de contracción y fases de expansión que se resumen en una tendencia de alto volumen y de lenta disminución de la pobreza en el tiempo. En lo conceptual son numerosos los autores y artículos² que exponen diversas interpretaciones de la pobreza, todos ellos en el contexto de que la pobreza también está globalizada o tiene un componente importado cada vez más notorio.

Es un hecho que en las instituciones del Estado no existe una sino varias caracterizaciones de la pobreza, como puede percibirse en los documentos públicos, donde mayormente se acogen enfoques monetarios, otros de necesidades objetivas, algunos de libertades y capacidades humanas y también los que sincretizan enfoques para lograr enfoques integrales. Son

¹ INEI (2010). Informe técnico: Evolución de la Pobreza 2009. 34.8 % y 11.5 % de pobreza y extrema pobreza respectivamente,

² INEI, PNUD, MEF, Amartya Sen, CEPAL, et al. Ver: Enfoques para medición de la pobreza. Héctor Rodríguez Ramírez.

estos enfoques diferentes los que fundamentan las variadas políticas orientadas a reducir la pobreza.

Consecuentemente, en lo práctico, los proyectos y acciones públicas y privadas son diseñados *con líneas de base diferentes y criterios de focalización distintos* y por tanto, los resultados también tienen que ser distintos.

En tal sentido, la presente investigación tratará de analizar si, independientemente de la metodología utilizada para focalizar los programas, las inversiones en saneamiento en esos distritos se encuentran asociadas a un descenso de la pobreza extrema en los mismos. También se evaluará la eficacia de las estrategias de cada organismo para combatir la pobreza mediante inversión en saneamiento básico y por último, el resultado totalizante de la inversión en saneamiento básico ha tenido un patrón disperso o concentrado; es decir, tendiente a una mayor equidad o inequidad en el acceso a estos servicios.

Estos temas son tratados desde la perspectiva del saneamiento básico, como componentes del enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), porque consideramos que el agua y el desagüe, como los canales de riego, son el input y el output de las arterias vitales del sistema por donde recorre la “sangre” que da vida a los pueblos. La carencia de estos servicios está asociada a la mortalidad y morbilidad infantil y materna y a la desnutrición crónica infantil. Estos servicios, que corresponden a la categoría de bienes públicos, son los más esenciales y deben ser provistos antes que otros. La exclusión y pobreza empieza a resolverse por este lado.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Algunos organismos multilaterales importantes como la FAO³ señalan que el mundo ha progresado sustantivamente en la segunda mitad del siglo pasado y que en la primera década del nuevo siglo el nivel de progreso se ha acentuado proporcionalmente más que en varias décadas anteriores, avanzándose vertiginosamente hacia la economía globalizada en la mayoría de países del orbe, tendencia manifiesta por el crecimiento del intercambio mundial y la aparición y consolidación de acuerdos comerciales, adquiriendo la competitividad categoría dominante para lograr una inserción “favorable” en este escenario de mercado ampliado.

En efecto, con la apertura y posterior desmembramiento de la URSS⁴, que con sus países satélites representaban unos 500 millones de

³ *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000*. FAO (2000): “Los últimos 50 años han sido ricos en acontecimientos extraordinarios y han introducido cambios rápidos y de gran alcance para la humanidad. El progreso ha sido espectacular en esferas como la tecnología y productividad agrícolas, pero decepcionante en lo que se refiere a la reducción de la pobreza, sobre todo en las zonas rurales. Nuevos problemas, como la sostenibilidad y los efectos ambientales, han ganado mayor relieve a medida que la producción agrícola ha aumentado y recurrido a una mayor utilización de insumos y recursos”.

⁴ *Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas la cual se desintegró el año 1988.

habitantes, el mercado mundial se transformó y fue capturado por los países centrales como Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, entre otros⁵ mediante procesos de inversión de las grandes corporaciones multinacionales y luego por el comercio orientado hacia el ex bloque soviético.

Paralelamente, el mercado europeo formalizado en 1994 y que tiene ahora una población de 500 millones de habitantes⁶, se fue redefiniendo como mercado consolidado, en tanto que en la década actual la apertura de China, con cerca de 1,400 millones de habitantes, ha originado nuevos espacios para la inversión, la producción y el comercio mundiales..

Probablemente en la década que viene, con el proceso de apertura de la India, país que contiene unos 1,200 millones de habitantes, el mundo tendrá mayores argumentos para un crecimiento expectante.

Sin embargo, de modo intermitente a períodos de alto crecimiento mundial, están apareciendo años de crisis por diferentes causas y efectos que remecan el mundo; la globalización acrecienta la magnitud del intercambio y también trasmite el costo de los desajustes a todos los países, siendo preocupantes por un lado el tema de la inversión, que se desplaza a centros mundiales nuevos; el del financiamiento, evidenciado por la crisis hipotecaria del 2008; el de los recursos naturales,

Nina Kulikova, RIA Novosti. (2007): Inversión Extranjera en Rusia: "... En el primer semestre de 2006 entraron en la economía rusa los capitales extranjeros de 23,4 mil millones de dólares, lo que supone un crecimiento del 41,9% en relación con el mismo período del año anterior. En calidad de inversores principales actuaban Gran Bretaña, Holanda, Chipre, Francia, India, Luxemburgo, Alemania, Suiza y EE UU a los que correspondió el 83,6% en el total de la inversión extranjera acumulada. Las inversiones directas efectuadas por estos países constituyeron el 84,7% del total".

⁵ <http://sp.rian.ru/onlinenews/20070104/57499383.html>

⁶ Ver : http://www.tuv.com/ar/mercado_europeo.html

empezando por los energéticos, cuyo ritmo de crecimiento no ha seguido las expansiones de la producción mundial, entre otros.

Desde la perspectiva no económica, el crecimiento mundial no ha significado desarrollo; las Naciones Unidas estima, que al año 2,010 una cuarta parte de la población de los países en desarrollo continúa viviendo con menos de US\$1,25 al día. Unos 1.000 millones de personas carecen de agua potable; 1.600 millones, de electricidad, y 3.000 millones, de servicios de saneamiento adecuados. La cuarta parte de todos los niños de países en desarrollo están malnutridos. Hacer frente a estas necesidades debe seguir siendo la prioridad tanto para los países en desarrollo como para las entidades que prestan ayuda para el desarrollo, en vista de que el progreso se volverá más arduo, y no más fácil, debido al cambio climático⁷.

Lo anteriormente expuesto ha tenido como escenario imperante la profundización del fenómeno globalizante, el cual ha sido sostenido por el desarrollo de las actividades en los campos de información, financiero, tecnológico, ciencia, comercio, etc. pero que no ha cubierto con la misma intensidad los temas de los derechos humanos y el bienestar; situación que tiene un nivel de reproducción al interior de cada país, entre los que se ubican -en la mayoría de casos los países tercermundistas, donde la desigualdad interna es también abismal.

En el Perú la desigualdad ha fragmentado la sociedad y mantiene una alta pobreza, generando una situación económica y social de carencias y

⁷ Conclusiones Principales: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2010. Banco Mundial.
siteresources.worldbank.org/EXTIDM2010INSPA/.../WDR10-Main-Messages-Spanish.pdf

deficiencias ostensibles en las personas que les impide satisfacer sus necesidades más básicas. La pobreza tiene indicadores inquietantes: en el año 2008 se estimó⁸ que el 36.2% de la población total estaba en situación de pobreza y el 12.6% en situación de pobreza extrema. Mientras los habitantes urbanos tenían un nivel de pobreza de 23,5%, en la población rural esta cifra era 2,5 veces superior (59,8%) en tanto que en la sierra rural llegó a ser el 68.8%; es decir, 7 de cada 10 personas son pobres. De otra parte, mientras que en el área urbana del país el 3,4% de la población es pobre extremo, en el área rural es el 29,7%.

La planificación del desarrollo en un país como el Perú -donde el mercado no llega a incorporar a toda la población o, si lo hace, la mantiene en un nivel insuficiente como para satisfacer sus necesidades más elementales- requiere de una política social engranada con la política económica del Estado, en particular la correspondiente a la inversión pública en saneamiento básico: agua y desagüe, servicios elementales que constituyen un problema para los más pobres.

La pobreza para muchos economistas está asociada al bienestar económico y, por ende, los estudios de ella se sustentan en variables macroeconómicas, las cuales resultan insuficientes para su análisis dadas las dimensiones sociales, culturales y ambientales implicadas. Sin embargo, si nos referimos a las necesidades más fundamentales de agua y desagüe, se constata claramente que el problema general de todos los pueblos con carencia de saneamiento básico es la alta incidencia de enfermedades parasitarias, gastrointestinales y cutáneas infecciosas, con

⁸ INEI, 2009. Situación de la pobreza en el 2008. Informe Técnico.

altas tasas de morbilidad y mortalidad que se tornan violentos para las poblaciones infantiles, fenómenos que no se hacen presentes en otras localidades que, por el contrario, cuentan con estos servicios.

Por ejemplo, en Huancavelica según el INEI⁹ la prevalencia de diarrea entre niñas y niños menores de cinco años alcanza el 8,0 por ciento, un porcentaje menor al encontrado en la ENDES 2000. Así mismo, se encuentran diferencias dependiendo de las características del servicio sanitario; así el porcentaje de niñas y niños que ocupan viviendas cuyo servicio sanitario no es mejorado fue 11,3 por ciento, comparada con el servicio mejorado (3,1 por ciento). En este mismo departamento, la desnutrición crónica afectó al 53,6 por ciento de niñas y niños menores de cinco años, esta situación reflejaría una tendencia decreciente al observar el año 2000 (59,0 por ciento). Según área de residencia, la desnutrición crónica afectó en mayor proporción a niñas y niños del área rural (55,4 por ciento), es decir, 16,4 puntos porcentuales más que la observada en el área urbana (39,0 por ciento).

Por lo antes señalado se ve que están asociados preocupantes niveles de desnutrición crónica, analfabetismo, ausentismo escolar, falta de una cultura de higiene y sanitaria, entre otros¹⁰. El nivel encontrados de desnutrición crónica infantil en la región Apurímac es de 35 % y sus provincias tiene rangos de 24 % (Prov. Abancay) a 50 % (Prov. Cotabambas). La región Ayacucho tiene un promedio de 41 % y sus

⁹ INEI (2009) Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, INEI, Lima, Perú

¹⁰ Entrevista a Arturo Isla Zevallos, consultor del Fondo para la Igualdad-PCM (julio 2010), quien sostiene que la justificación y los diagnósticos de todos los proyectos de saneamiento básico en ámbitos de muy pobres tienen el mismo patrón de manifestaciones en la morbilidad fundamentalmente infantil

provincias llegan al mismo nivel¹¹. De otra parte, Apurímac tiene uno de los porcentajes más bajos (24.2 %) de todos los departamentos de cobertura sanitaria con desagüe tanto dentro como fuera de la vivienda, aunque la mayoría de la población tienen letrinas, la proporción de la población sin este servicio es uno de los más altos (28.4 %). La situación de Ayacucho es casi parecida aunque con menores ratios a los de Apurímac¹².

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.

De lo anteriormente expuesto queda evidenciado lo perentorio de reducir la brecha existente de saneamiento básico en el Perú, con el fin de desencadenar impactos favorables en las condiciones de vida de la población en extrema pobreza, lo que hace menester posibilitar, a través de líneas de política coherentes, el accionar coordinado de los diversos actores públicos vinculados a la inversión en saneamiento. Más aún cuando el objetivo general del Plan Nacional de Saneamiento¹³, es contribuir a ampliar la cobertura y mejorar la calidad y sostenibilidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y disposición de excretas, en concordancia con lo establecido por el Plan Nacional de Superación de la Pobreza y las políticas Décimo Tercera y Vigésimo Primera trazadas en el Acuerdo Nacional¹⁴, así como con los Objetivos de Desarrollo del

¹¹ Población y Condiciones de Pobreza, Niños con DC, según departamento, provincias y distritos: 2009. INEI.

¹² Encuesta Demográfica y de Salud Familiar-ENDES: 2010, INEI, Lima, Perú.

¹³ MVCS: Plan Nacional de Saneamiento: 2006-2015 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

¹⁴ Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio del 2002.

Milenio¹⁵, específicamente con la Meta 19, que propone reducir al año 2015, a la mitad del porcentaje de personas, que carecen de acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento.

Por lo anteriormente expuesto resulta pertinente formular lo siguiente:

Problema General:

¿Qué relación existe entre la inversión pública en saneamiento básico y la variación del comportamiento del nivel de pobreza extrema en el Perú entre los años 2004-2009?

A partir del cual planteamos los problemas específicos referidos a continuación:

Problema Específico 1:

¿En qué medida la focalización de los proyectos públicos de saneamiento básico por los operadores financieros ha incidido diferencialmente en la variación del comportamiento del nivel de pobreza extrema en el Perú durante el periodo 2004 – 2009?

Los diferentes organismos públicos que ejecutan proyectos de inversión en saneamiento básico para el mismo marco territorial de la Estrategia Nacional CRECER, parten de los mismos indicadores que reflejan la extrema pobreza; sin embargo, adoptan enfoques distintos de pobreza,

¹⁵ Declaración de la Naciones Unidas el 08 de setiembre del 2000.

critérios y ponderación desiguales para priorizar o focalizar áreas de atención.

Problema Especifico 2:

¿En qué medida la inversión en proyectos públicos de saneamiento básico ha correspondido a un patrón de focalización congruente con los niveles de pobreza extrema en el Perú durante el periodo 2004-2009?

La equidad es conceptualizada como el patrón de distribución de la inversión pública en saneamiento básico que tiende a llegar a todo el universo de distritos que están categorizados como de extrema pobreza, empezando por los más pobres. De la focalización realizada por los cuatro organismos analizados (PRONASAR, FONIPREL, FONCODES Y FONDO PARA LA IGUALDAD) puede inferirse que el patrón de distribución ha tenido una equidad mediana, toda vez que los 1,200 proyectos focalizados por estos organismos sólo han llegado al 47.7 % de los distritos de extrema pobreza, debido a varias razones.

La primera, en función del tipo de estrategia de intervención, siendo la predominante el tipo “concurso”, en donde los distritos compiten para calificar a un financiamiento en el que existe un “techo” de recursos y los mejores proyectos después de una evaluación son los que logran su viabilidad.

La segunda, tiene que ver con la descoordinación entre entidades ejecutoras, que actúan como compartimentos estancos. Cada una focaliza según su enfoque de pobreza y sus metodologías propias.

La tercera, tiene relación con el monto de inversión que cada organismo dispone para aporte a proyectos. Algunos organismos tienen un máximo de S/. 200,000 por proyecto, en cambio, otros un máximo de 10 millones de nuevos soles. Como puede verse esta diferencia produce preferencias por las municipalidades para optar por tal organismo y, a la vez, inequidades en cuanto al aporte recibido.

De otro lado, se tiene que no todos los distritos en situación de extremos pobres han recibido asignación para proyectos de inversión en saneamiento básico por los organismos públicos que financian este tipo de proyectos, por lo que se manifiesta una concentración de la inversión en ciertos distritos. Además, una vista a la incidencia de extrema pobreza encontrada en los Mapas de Pobreza del 2007 y 2009, construidos por el INEI, nos muestra que existen distritos cuyo grado de extrema pobreza ha disminuido en gran proporción del 2007 al 2009, otros se redujeron en menor medida, en cierto número de distritos la reducción fue imperceptible, pero también se encuentran numerosos distritos en los que la pobreza aumentó del 2007 al 2009. De los 974 distritos de la Estrategia Nacional CRECER solo 465 distritos recibieron una asignación para ejecutar una obra de agua o desagüe, de manera que surge la interrogante de si estas obras constituyeron un vector para la contracción de la extrema pobreza distrital, teniendo la percepción de que algunos

distritos que no recibieron asignación alguna también tuvieron una disminución de la pobreza.

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

En atención a los términos en que se ha formulado el problema general, los objetivos del trabajo de investigación se han establecido en función de la correspondencia del accionar público en el tema del saneamiento básico, como un factor importante en atenuar manifestaciones visibles de la pobreza.

El accionar público es respuesta de la política social del Estado y estará examinado a través de la articulación entre organismos públicos que realizan la misma función de implementación de proyectos en agua y desagüe, tanto en enfoques, instrumentos y resultados concretos, estos últimos referidos a los cambios en los marcadores de la pobreza disponibles en base de datos. De acuerdo a las constataciones que se puedan efectuar luego del análisis de los hallazgos, será posible establecer líneas de acción para asegurar que el despliegue de la inversión adquiera mayor efectividad y eficacia desde el punto de vista de la expresión territorial de la pobreza.

Objetivo General:

Identificar la relación existente entre la inversión pública en saneamiento básico y la variación del comportamiento del nivel de pobreza extrema en el Perú durante el periodo 2004-2009.

Objetivos Específicos:

O.E.1: Evaluar el impacto de los proyectos de saneamiento básico implementados por los operadores financieros públicos sobre el grado de pobreza extrema en el periodo 2004-2009.

O.E.2: Establecer la cobertura de distritos priorizados con recursos asignados a proyectos de saneamiento básico y su impacto sobre la reducción del grado de pobreza extrema en el periodo 2004-2009.

1.4 JUSTIFICACIÓN.

La pobreza es el gran problema de la sociedad peruana cuyos niveles se mantienen en cifras vergonzosas casi inalterables en el tiempo. El Estado peruano no ha podido lograr reducirla drásticamente, aún cuando ha dedicado para ello una cuantía importante de recursos cada vez crecientes en los últimos años. Al parecer, el gasto social resulta ser insuficiente, pero lo más grave es su reducida eficacia; en efecto, el gasto social público no siempre está adecuadamente focalizado y, cuando sí lo está, tampoco es seguro que el proyecto o las actividades sean favorables para una real mitigación de las condiciones de pobreza.

Una de las manifestaciones de la pobreza son las enfermedades infecciosas estomacales, que devienen en el alto índice de desnutrición infantil, que al tener el carácter de crónico compromete el desarrollo orgánico y social de la población infantil en el presente, con graves secuelas para el futuro.

Subyacente a esta manifestación, se ubica la escasez de agua potable y alcantarillado, cuyo acceso para un importante sector de la población le es, completamente o en proporciones significativas, negado. Aproximadamente el 30 % de la población del país – unos ocho millones y medio de peruanos – no tiene agua potable, estando gran parte de ella localizada en el ámbito rural, en especial de la sierra y selva.

El papel del Estado, actor principal en la dotación de bienes públicos, tiene que ver con la prioridad que le otorga al tema del saneamiento básico territorial, tanto políticamente como en la asignación de los montos de inversión y el diseño de políticas destinadas a lograr una articulación y gestión de los distintos entes convergentes en el objetivo de mejorar las condiciones de agua y desagüe en el país. Esta tesis trata de contribuir a analizar la instrumentación concreta de la política social de saneamiento básico para proponer lineamientos más efectivos para el accionar público¹⁶.

¹⁶ Javier Herrera. La Pobreza en el Perú 1997-2000; La Pobreza en el Perú 2001: una visión departamental; y, La pobreza en el Perú, 2003. INEI – IRD.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.

2.1 REVISIÓN DE ANTECEDENTES.

En el Perú, uno de los trabajos primigenios sobre la pobreza es la investigación de Richard Webb y Adolfo Figueroa (1975): “La distribución del ingreso en el Perú”, donde se señala los grupos que reciben los mayores beneficios del desarrollo y los que quedan marginados. Utilizando el Censo de 1961 mostró que el 80% del cuartil más pobre del país vivía en áreas rurales y concluyeron que la pobreza era un fenómeno eminentemente rural. Sin embargo, la información que presenta para los años 1962-1971 es bastante consolidada y está referida fundamentalmente a nivel departamental.

Carlos Amat y León (1981) “Distribución del ingreso familiar en el Perú” expone como las familias financian sus ingresos en las diferentes áreas y regiones del país, en tanto que Richard Webb (1989) “Los problemas de redistribución en contextos democráticos” ratifica el olvido de los gobiernos para reducir esta brecha que se mantiene inalterable en el tiempo, mientras que Adolfo Figueroa (1993) “ Crisis distributiva en el

Perú” analiza el efecto de un cambio drástico en la distribución del ingreso en el funcionamiento de la sociedad.

Javier Iguíñez (1994) “Buscando salidas: Ensayos sobre la pobreza” analiza la pobreza, un fenómeno viejo e indeseable en la historia de la humanidad, como producto de la escasez y de recurrentes errores de gestión y de voluntades excluyentes.

Gustavo Yamada y José Luis Ruiz Pérez (1996): “Pobreza y reformas estructurales, Perú: 1991-1994” se enfocan en las principales reformas estructurales del inicio de la década del noventa y su incidencia en la pobreza en el Perú.

Adolfo Figueroa (1998) “Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú” centra su análisis en el periodo 1985-1996 sustentado en la información de la Encuesta Nacional de Nivel de Vida (ENNIV) del 1985, 1994 y 1996, concluyendo que las políticas populistas (1985-1990) y la reforma liberal (1990-1996) no ha logrado modificar la situación de la pobreza ni los mecanismos que la reproducen.

Javier Escobal, Jaime Saavedra y Máximo Torero (1998) “Los activos de los pobres en el Perú.” ponen en el debate la tendencia de que la distribución del ingreso y la pobreza es hacia la disminución de su dispersión. En la distribución de “activos”, la educación media sigue aumentando y la desigualdad en el acceso a la educación es más baja, en cambio el acceso al crédito sigue siendo muy diferenciado. Así mismo muestran el rol de la política pública en términos de provisión de servicios

e infraestructura, como mecanismo para potenciar la rentabilidad de los activos privados y, de esa manera, facilitar la reducción de la pobreza.

Javier Iguíñez (2002): “La pobreza es multidimensional: Un ensayo de clasificación” presenta a partir de la literatura vigente entonces cinco tipos básicos de multidimensionalidad de la pobreza. La primera es intra-económica porque incluye dos o más variables económicas. La segunda añade indicadores no económicos al ingreso como el concepto de “capital” o “activo” humano, social o cultural. El tercer tipo elimina el ingreso y las variables económicas en general de la definición de pobreza como el concepto de “libertad” y el “índice de desarrollo humano”. El cuarto tipo pobreza es la que introduce la clasificación “económica,” “política,” “social,” “cultural,” u otras. La quinta se apoya directamente en las ideas de lo valioso en la vida y su relación con el desarrollo que tienen diversas corrientes filosóficas.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2007) “Proyecto Piloto de Agua y Saneamiento en Pequeñas Ciudades “-PRONASAR,- presenta los criterios para localizar la inversión en saneamiento básico.

INEI, 2007 “Metodología para la Medición de la Pobreza en el Perú” expone la metodología y los resultados de la medición de la pobreza en los años 2004 ,2005 y 2006.

Perú (2007): Ley N° 29125 por la que se establece la Implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local-FONIPREL, señalando los criterios para focalizar gasto social en temas de saneamiento, riego, educación, etc.

PNUD (2009) “Informe sobre Desarrollo humano Perú 2009”, establece el ranking de pobreza a nivel distrital y provincial para el 2009 en base al índice de desarrollo humano.

Félix Jiménez (2010) “Teoría económica y Desarrollo Social: Exclusión, Desigualdad y Democracia” expone la forma de la dinámica distributiva en el país.

Fondo para la Igualdad (2010) “Focalización de Ámbitos Territoriales para la Convocatoria 01-2010 del Fondo para la Igualdad” muestra los criterios y resultados de priorización de centros poblados en extrema pobreza.

GARRIDO-LECCA, Hernán (2010)¹⁷, incluye referencias importantes sobre el cómo la población del Perú percibía un divorcio entre la “economía del Perú” y la “economía de los peruanos”; algo que Jürgen Schuldt (2004), denominó “la bonanza económica y malestar microeconómico”, paragón del “malestar de la globalización” como fue denominado por Stiglitz (2002) anteriormente. Para Stiglitz, el Consenso de Washington, inspiradora de las políticas públicas en América Latina desde inicios de los noventa, mostró efectividad para producir crecimiento económico, pero evidenció incapacidad de lograr el “acto de fe” o “economía de filtración” o “economía del chorreo” y, por ende, lograr inclusión social. Incluso, como señala Garrido-Lecca, existen evidencia de que el Consenso de Washington produjo más bien exclusión social de grandes grupos de población no articulados con la dinámica del mercado

¹⁷ GARRIDO-LECCA, Hernán (2010). Inversión en agua y en saneamiento como respuesta a la exclusión en el Perú: gestación, puesta en marcha y lecciones del Programa Agua para Todos (PAPT). CEPAL, Santiago de Chile, setiembre del 2010

externo, lo cual que estaría produciendo intentos de un consenso alternativo.

En materia de gasto social en general se revisarán las experiencias del VASO DE LECHE, FONCODES, PRONAMACHCS, JUNTOS, PIN, PROJOVEN, etc.

2.2 TEORÍA DE LA POBREZA.

Si bien existen muchas teorías sobre la pobreza, como aquella relacionada a la población¹⁸; una de las teorías más adecuadas a nuestra realidad es la de sobrepoblación en un contexto multiétnico y multicultural (Figueroa, 1996, 1996a)¹⁹. Esta teoría es expandida considerando que este contexto tiene un factor geográfico muy accidentado, heterogéneo y poco integrado que impone barreras a la movilidad de la mano de obra, a la inversión, movilidad de bienes. En esta población fragmentada se manifiesta la existencia de una jerarquía en los valores que tienen los activos culturales, históricamente determinados, que producen mecanismos permanentes de exclusión social, como la discriminación y segregación. Es en este marco, donde la actividad de producción y comercio en una economía capitalista depende del mercado laboral que determinan el empleo y salario. En una sociedad de sobrepoblación queda un exceso de trabajo el cual se orienta al autoempleo, sea informal

¹⁸ Jorge Rodríguez Vignoli (2006). Pobreza y Población: Enfoques, Conceptos y Vínculos con las Políticas Públicas con especial referencia a la experiencia y la situación de América Latina. CEPAL-UNFPA, Santiago- Chile

¹⁹ Figueroa, Adolfo 1996 Teorías económicas del capitalismo. Segunda edición corregida. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Figueroa, Adolfo, et al. 1996a Social Exclusion and Inequality in Peru. Geneva: Insitute for Labour Studies.

o formal y un sector importante de desempleo abierto. El punto es que este desempleo no es aleatorio, sino que allí existen factores influyentes muy importantes, entre los cuales están los étnicos, sociales, culturales y territoriales, que se traducen en factores excluyentes del mercado de trabajo para ciertos sectores de población o territorio.

Entonces los grupos excluidos del mercado laboral son también excluidos de otros mercados que posibilitan formar activos importantes como el de créditos y seguros. La exclusión se torna en general y permanente, derivándose en el fenómeno de pobreza que tiene orígenes económicos y no económicos.

De otra parte, la política macroeconómica tiene vertientes externas e internas. Entre las externas están los términos de intercambio y la tasa de interés internacional, mientras que entre las internas se tienen las políticas fiscal, monetaria y la de inversión. Además, los cambios tecnológicos y modificaciones en la dinámica poblacional tienen también un impacto, más mediato que inmediato, en el mercado de trabajo. Cualquiera de ellas afecta la curva de demanda de trabajo expandiéndola o contrayéndola, con mayor salario y mayor empleo y menor salario y disminución del empleo, respectivamente. La política económica puede regular este fenómeno cíclico o convertirlo en anticíclico.

El supuesto básico en esta teoría es que el empleo y los salarios se determinan en el ámbito capitalista de la economía, originando un equilibrio secuencial. En una primera etapa, a la distribución del ingreso entre ganancias y salarios le sigue la distribución del ingreso entre

trabajadores, asalariados y no asalariados, bajo el requisito de que el salario real deber ser superior al ingreso que el trabajador puede obtener como autoempleado. Los trabajadores excluidos del mercado laboral no constituyen una muestra aleatoria de la población, sino que impera el mecanismo de racionamiento insuflado con factores étnicos, culturales, y territoriales.

De esta manera se observará que la tasa de excluidos del mercado laboral (autoempleados y desempleados) es mayor entre la población con menos activos culturales. Entre los excluidos del mercado laboral hay un grupo que es parte de la oferta laboral, pero hay otro grupo que ha quedado fuera de ésta debido a que sus calificaciones no son consistentes con las exigencias de la nueva tecnología; la exclusión social no les ha permitido desarrollar el capital humano necesario, dándose como resultado que el sector no asalariado permanece o se incorpora en el estrato de mayor pobreza.

Este modelo nos brinda la siguiente relación de causalidad. El efecto de una variable exógena sobre la pobreza dependerá de si el impacto sobre el desplazamiento de la curva de demanda de trabajo, que consiste en una relación inversa de salario real-nivel de empleo, es de expansión, la solución en el mercado laboral será un mayor salario real y mayor empleo. En consecuencia, el exceso de oferta laboral se reducirá y los ingresos medios de los autoempleados aumentará; de otra parte, el producto total del sector capitalista aumentará. Entre los factores que expanden la demanda de trabajo tenemos: mayor inversión privada; aumento en los términos de intercambio; caídas en la tasa de interés

internacional; disminuciones en los precios relativos de los factores limitacionales, que se usan en proporciones fijas.

En cambio, si el desplazamiento es de contracción de la curva de demanda, el efecto será a la inversa.

La política macroeconómica tiene instrumentos para modificar esas variables exógenas. En suma, este modelo predice que la pobreza será anti-cíclica. Las políticas macroeconómicas que no expandan la curva de demanda de trabajo, como la expansión monetaria pura, tienen, en este modelo, efectos inciertos sobre la pobreza. El efecto inflacionario reduciría los salarios reales aunque el empleo aumentaría y, posteriormente se tendría una expansión en la demanda nominal agregada vía precio y cantidades.

Hay que tener presente que el factor geográfico es un elemento importante en tanto existen sociedades en las cuales se manifiesta bolsones territoriales de extrema pobreza, que por su incomunicación, aislamiento no se integran al mercado. En estos lugares también la presencia del Estado es casi nula y con ello los servicios sociales básicos como de agua y desagüe, haciendo más dura y profunda la pobreza; además esta lejanía impide la integración a los mercados de productos, mano de obra y financieros.

Por el lado de la producción, en los lugares más alejados los factores de localización de actividades productivas tienen visos de deseconomías por cuanto los costos de transporte pueden representar tasas muy altas por la distancia al mercado, dado que la formación de los precios de los

productos rurales son fijados por los centros urbanos, desestimulándose la localización de nuevas actividades²⁰.

De otra parte, GARRIDO-LECCA, Hernán²¹ conceptúa que la diferencia entre pobreza y pobreza extrema, es importante para las políticas públicas. Mientras la pobreza es un problema que se resuelve con tasas de crecimiento, es algo que el mercado, con crecimiento económico adecuado y sostenible, puede ser solucionado. En cambio la pobreza extrema, es un fenómeno de exclusión, de meta-mercado o que se resuelve fuera del mercado; es decir, no es un desempleado sino un inempleable porque carece de competencias para ser retribuido por el mercado con un salario, lo que se expresa como que su productividad marginal es cero. En los casos de extrema pobreza es el Estado, mediante políticas públicas, quien podría resolver este problema, toda vez que es ineficaz estimar una solución vía mecanismos de mercado.

Para aumentar el ingreso de las personas se puede incrementar el ingreso nominal de las familias, lo que puede ser temporal o reducir costos inevitables, como el del agua, aumentándose de este modo el ingreso disponible familiar en forma permanente.

²⁰ Figueroa, Adolfo 1996 op. Citado.

²¹ GARRIDO-LECCA, Hernán (2010). Inversión en agua y en saneamiento como respuesta a la exclusión en el Perú: gestación, puesta en marcha y lecciones del Programa Agua para Todos (PAPT). CEPAL, Santiago de Chile, setiembre del 2010.

2.3 EL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL.

2.3.1 El Papel del Estado.

EL ESTADO NEOLIBERAL

El Perú en el transcurso de su historia ha tenido distintos tipos de Estado; el actual Estado se ha formado como consecuencia de la Constitución de 1993 y los consiguientes cambios de la anterior estructura socio-económica del país, influenciadas por las orientaciones de los organismos internacionales y expresadas en las formulaciones del Consenso de Washington; es evidente que el Estado peruano en su rol de contribuir al desarrollo del capitalismo, se diferencia de los estados de capitalismo desarrollado.

Asumimos, como lo manifiesta Sánchez Gonzales Wilfredo, respecto a la problemática de la acción estatal en la periferia que no es mucho lo que se ha teorizado sobre el papel del estado en la periferia y sobre la relación más específica, Estado- Política Económica y Social, siendo posible señalar algunas particularidades que filtran y modifican el contenido mismo entre Estado y la organización económica de la sociedad:

- *“La modalidad intervencionista del Estado en la economía se ubica en el principio mismo de su desarrollo como formación capitalista, siendo su accionar. En estas sociedades la acción del estado en la esfera económica no es el resultado de la evolución capitalista clásica (fuerzas productivas y relaciones de*

producción), sino una condición fundamental para su desarrollo particular.

- *Las clases sociales están todavía en proceso de formación y no adquieren la madurez necesaria para transmitir sus intereses al resto de la sociedad. Esto se expresa en la inexistencia de un liderazgo sólido.*
- *Las relaciones capitalistas de producción no están plenamente afianzadas en el conjunto de la actividad económica y se mantienen relaciones pre-capitalistas.*
- *La debilidad orgánica de las clases dominantes, expresadas en la crónica fragilidad de las estructuras de poder, da lugar a dos procesos típicos: la presencia recurrente de grupos militares en el mando y/o la penetración de poderes externos en la conducción nacional²²*

Estas características generales se encarnan en un tipo de Estado cuyas relaciones con la sociedad civil presenta un relativo nivel de autonomía y desarrolla políticas económicas y sociales con una orientación ideológica hegemónica de acuerdo a la doctrina neoclásica o neoliberal, pero sin poder imponerse totalmente dado la resistencia de sectores de la población.

El rol del Estado peruano por otra parte está definido en gran medida por la Constitución de 1993, que le asignó un papel subsidiario en la

²² Sánchez Gonzales Wilfredo " Enfoques Metodológicos de la Política Económica "- Tesis de Maestría en Planificación Nacional del Desarrollo, UNI 2009, Lima, Perú, Pags.33-34

economía de mercado, la cual determina igualdad de condiciones tanto al capital extranjero como al nacional y en el aspecto social establece derechos para los ciudadanos en salud, educación y trabajo.

El Estado, y el gobierno por otra parte, tienden a representar los intereses del gran capital, principalmente extranjero, que se constituye en el sector dominante de la sociedad y cuyas inversiones determinan posesión dominante sobre los sectores de pequeña economía, que se ven de este modo desplazados de sus recursos y derechos.

2.3.2 La Política Macroeconómica y Social Vigente.

Se define como Política Económica al conjunto de medidas que adopta el responsable de la conducción económica de un país en busca de alcanzar ciertos objetivos o a modificar ciertas situaciones, a través del manejo de algunas variables denominadas instrumentos²³.

Este concepto supone para la autoridad o “policymaker” la doble tarea de seleccionar y jerarquizar las metas u objetivos, así como diseñar a los instrumentos que permitirán su alcance, siendo los más importantes de éstos el pleno empleo de los recursos, el mantenimiento de una alta tasa de crecimiento económico, establecer un nivel de precios estable, lograr el equilibrio externo y una mejor distribución del ingreso, los mismos que determinan el manejo de distintas variables instrumentales, constituyéndose de este modo las distintas áreas de política económica,

²³ Sánchez Gonzales Wilfredo (2009) op. Citado.

dentro de las cuales se destacan la Monetaria, Cambiaria, Fiscal, Comercial, de Precio y otras.

El mayor problema que enfrenta la autoridad económica es encontrar el modo de armonizar estos diferentes objetivos, dada la casi imposibilidad de su consecución simultánea y la oposición que muchas veces existe entre ellos, como ser por ejemplo la búsqueda de un bajo nivel de precio a costa de un menor ingreso para los productores de bienes y salarios.

a. La Política Macroeconómica

La política macroeconómica ejerce impactos sobre la pobreza, los cuales se pueden expresar en la búsqueda de tres objetivos. Primero, se busca tener buenas mediciones y descripciones de los cambios tanto en las variables macroeconómicas como en la pobreza. Segundo, se pretende llegar a una explicación de las relaciones entre las políticas macroeconómicas y la pobreza. Para esto se establece un conjunto de relaciones teóricas, cuyas predicciones son puestas a la prueba empírica. Tercero, se desea establecer, en base a las relaciones de causalidad encontradas, un conjunto de proposiciones de política, donde las políticas macroeconómicas se utilicen como instrumentos para reducir la pobreza.

b. La Política Social

La política social se conceptúa como aquéllas definiciones y medidas que el Estado adopta en función de dos objetivos fundamentales²⁴:

²⁴ FIGUEROA, Adolfo (1998). Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú. Lima

(i) sacar a la gente de la situación de pobreza y (ii) reducir los riesgos de que la gente caiga en esa situación. La política social es, entonces, mucho más que la búsqueda de un sistema de seguridad social que reduzca los riesgos de caer en la pobreza; pero también es mucho más que la promoción del desarrollo humano. Entonces, estos dos objetivos se tendrían que atacar simultáneamente con los instrumentos que tiene la política social.

El gasto público social es el principal instrumento para hacer política social e incluye tanto gastos corrientes como de capital distribuidos en cuatro rubros: salud, educación, vivienda y empleo. Estos gastos se pueden dirigir a cada uno de los objetivos mencionados arriba, aunque tienen un sesgo hacia el primer objetivo.

2.4 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA.

Un perfil de los pobres rurales en América Latina es muy sugestivo para entender la gran diversidad de políticas contra la pobreza²⁵

- Los pobres rurales tienden a tener familias con mayor número de integrantes que familias no pobres rurales e, incluso, que los pobres urbanos. Es probable que el tamaño de la familia sea una causa y no una consecuencia de ser pobre.

²⁵ ESCOBAL, Javier PONCE, Carmen (2000). Innovaciones en la Lucha contra la Pobreza rural en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile, enero, del 2000.

- Presentan mayores tasas de dependencia lo que significa que tienen más miembros que no trabajan por cada miembro que trabaja, siendo su edad promedio mayor que la de los no pobres rurales.
- Tienen una menor tasa de participación escolar y una mayor tasa de deserción, por tanto menor tasa de logro educativo.
- Gran parte de comunidades étnicas rurales son pobres y es más crítico cuando la lengua materna no es la predominante.
- Los pobres tienen menor acceso a infraestructura pública (camino) y a servicios públicos (especialmente electricidad y saneamiento básico).
- Es común que los pobres rurales tengan activos como tierra, individualmente o en comunidad, sin titulación.
- Los grandes proyectos públicos de irrigación es muy raro que beneficien a los pobres rurales.
- Acusan las tasas más altas de desnutrición crónica, morbilidad y mortalidad, particularmente infantil.
- Sus ingresos son diversificados por actividades agropecuarias y no agropecuarias.
- A mayor indigencia de los pobres rurales, los subsidios que reciben son proporcionalmente más importantes en la composición de su ingreso.

La conceptualización y modelos de desarrollo constituyen el marco de la relevancia o no de lo rural, la pobreza y de las actividades económicas rurales. El cuadro siguiente muestra algunos rasgos en tres momentos importantes de los países de América Latina.

Cuadro 1: ESTILOS DE DESARROLLO E IMPACTOS EN EL ÁMBITO RURAL

PERIODO	CONCEPCIÓN DE DESARROLLO	PRIORIDAD	IMPACTO EN LO RURAL
DÉCADAS 60'-70'	Industrialización por sustitución de importaciones-ISI	Sesgo Urbano e Industrial. Reforma en la propiedad de la tierra sin desarrollo agrario. Migración y Pobreza urbana.	Se descuida la pobreza rural y el Sector agropecuario.
DÉCADA DEL 80'	Desarrollo del Interior	Desconcentración territorial de la acción del Estado. Desarrollo microrregional.	Sector agropecuario y desarrollo rural son relevantes, con enfoque integral.
DÉCADA 90'-00'	Política de ajuste macroeconómico.	Reducción del Estado. Privatización de empresas públicas. Apertura nacional al entorno mundial.	Dinamización del sector agroexportador. Lo rural con énfasis en los niños y madres y género.

Fuente: Elaboración propia.

Los tipos de programas, según ESCOBAL, Javier y PONCE, Carmen (2000), de lucha contra la pobreza rural son cinco:

- (1) **Transferencias en dinero**, normalmente asociados al número de hijos, aunque con límites. No son muy comunes en América Latina pero si se dan en los países de Europa del Este.

- (2) **Subsidios alimenticios**, dentro de los cuales se pueden incluir programas como el del vaso de leche, los comedores populares, aunque también la entrega de alimentos no procesados.
- (3) **Programas de empleo temporal**, mediante la programación de inversiones del sector público en zonas pobres, en los que se utiliza mano de obra local a la que se le remunera por su trabajo.
- (4) **Programas de inversión en infraestructura pública**, para mejorar las condiciones de vida actuales de la población, o aumenten la capacidad de generación de ingresos de grupos pobres.
- (5) **Programas de auto-empleo basados en otorgamiento de crédito y asistencia técnica**, sustentados normalmente en la identificación de oportunidades de inversión que pueden ser manejadas por grupos poblacionales pobres y que el sector público decide apoyar a través del otorgamiento de crédito, transferencia de tecnología y búsqueda de mercados.

Queda evidente que los tres primeros programas se orientan a mitigar la pobreza en lo inmediato; en cambio, los dos últimos, a mejorar las capacidades para salir de la pobreza mediatamente y en forma permanente. La elección de estos programas implicará el efecto en el corto plazo o mediano, o el alivio de la pobreza o la posibilidad del abandono permanente. Esta consideración es importante en tanto, el crecimiento económico puede orientarse a mitigar temporalmente la pobreza y la reducción efectiva es menos significativa que un crecimiento económico centrado en las capacidades de las personas.

ESCOBAL, Javier y PONCE, Carmen (2000), presentan una sistematización de los desarrollos teóricos subyacentes en la definición de proyectos y programas para combatir la pobreza rural.

(1) **Teoría de Agente-Principal:** Considera que existen segmentos asociados a la pequeña agricultura que concentran a los pobres rurales y que por su escasa dotación de recursos se encuentran impelidos a asociarse para conseguir economías, incrementar su productividad e ingresos. La asociación es promovida por un agente principal, que es quien toma las decisiones por el conjunto, siendo uno de los problemas que se plantean el de la compatibilidad de los intereses entre el agente y el resto y el de los instrumentos para conseguir la cooperación.

(2) **Economía de los hogares y teoría de las decisiones intra-familiares:** Considera que las decisiones en los hogares rurales involucran también las esferas productivas y de consumo entre las principales. En estas decisiones no interesa el tamaño de la familia porque la mano de obra sobrante o faltante forma parte del mercado de trabajo. Tampoco interesa la composición familiar, aún en el caso de hogares liderados por mujeres, el cual es una situación común en países con presencia de violencia política. La premisa es que se configura un sistema cerrado de decisión en donde los impactos exógenos o externos son mínimos, por ejemplo, debido a un gran proyecto o inversión de alivio de la pobreza. En otra esfera, no se dispone de evaluaciones para afirmar que también el impacto de los

bienes públicos sobre los ingresos y por ende sobre la pobreza o sobre la rentabilidad marginal en sus activos privados es mínimo.

- (3) **Economía de los Mercados de Trabajo:** Tanto en el plano de la oferta de mano de obra calificada como no calificada es importante considerar los impactos de la educación y de otros criterios (información, habilidad individual, preferencias individuales) de elección sobre la productividad y los ingresos rurales. Este desarrollo está más en el nivel metodológico.
- (4) **Ahorro, Crédito y Riesgo:** Pone de manifiesto el uso de mecanismos y restricciones de riesgo, ahorro y crédito como mecanismos para lidiar con el riesgo y como medidas que pueden aliviar la pobreza. Se incluye el riesgo y mercado de seguros y la estacionalidad a fin de la evaluación de impactos.
- (5) **Salud, Nutrición e Ingresos:** Centra su atención en mejor salud y nutrición como meta central del desarrollo. En esta línea se examina, entre otros aspectos, si la elasticidad del ingreso y demanda por calorías fuese alta, un crecimiento con distribución aliviaría el hambre rápidamente. En cambio, si la elasticidad es baja, entonces el crecimiento económico por muy alto que sea no sería efectivo para causar mayores niveles de nutrición. Por tanto, es imperativo evaluar empíricamente el valor de dicha elasticidad.
- (6) **Medición de la pobreza:** Los avances significativos en la medición de la pobreza con sus indicadores bastantes desagregados mejoran

la formulación de políticas y medidas para contraer la pobreza desde el punto de vista sectorial, territorial y demográfico.

- (7) **Aprendizaje Tecnológico:** La adopción de nueva tecnología agrícola especialmente en países pobres está planteando nuevas perspectivas para entender la problemática de externalidades en el aprendizaje.

De otro lado, la implementación de programas de lucha contra la pobreza ha originado una serie de problemas, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- (1) **Selección de programa(s):** que comprende la elección del programa o programas que se ajusten a los objetivos planteados: alivio de la pobreza, generación de capacidades, reducción de vulnerabilidad, creación de activos, entre otros.
- (2) **Focalización geográfica:** que consiste en seleccionar espacios homogéneos en el tema de la pobreza o alguna faceta de ésta para concentrar los esfuerzos de lucha contra la pobreza; lo que equivale a determinar dinámicamente dónde están los pobres. Esto último implica una actualización constante de la información resultante de la nueva situación de pobreza, de las encuestas o censos, evaluaciones.
- (3) **Focalización individual:** Identificación de personas u hogares pobres, tanto para determinar quiénes son los pobres y si son elegibles para ciertos programas o para evitar filtraciones de no pobres.

- (4) **Evaluación de impacto:** Para medir los cambios en el bienestar de los beneficiarios por efecto del programa o programas evaluados, tratando de aislar impactos de contexto.
- (5) **Sostenibilidad de los efectos del programa:** Si bien la sostenibilidad es algo que se evalúa como parte del impacto, es importante identificar qué programas o componentes o prácticas son los que generan un efecto más sostenible sobre la pobreza. En particular, merece atención especial el papel de la población como soporte de la sostenibilidad.

Nelson Shack (1999)²⁶ plantea la importancia del mantenimiento de la estabilidad macroeconómica como un componente esencial de la estrategia de un Gobierno para reducir la pobreza y la marginación social, ya que promueve la inversión y el crecimiento económico y contribuye a la generación de nuevos puestos de trabajo y a la elevación del ingreso per cápita de un país.

Igualmente pone en relieve las reformas estructurales orientadas a flexibilizar el funcionamiento de los mercados y atraer un mayor flujo de inversiones privadas, con generación de nuevos puestos de trabajo. Tal es el caso de una reforma comercial y la del mercado laboral como fundamentales para promover el crecimiento de los sectores intensivos en mano de obra. La promoción de la inversión privada en sectores como la agricultura, es un complemento indispensable de estas reformas, pues impulsan la generación de empleo en las zonas rurales, en las que por lo general habita la población más pobre.

²⁶ Nelson Shack (1999): La Estrategia de lucha contra la pobreza. Lima, Instituto Peruano de Economía

La inestabilidad económica afecta mayormente a los sectores más pobres porque no tienen acceso a los mecanismos típicos de protección frente a la inflación, como la posibilidad de adquirir moneda extranjera o activos físicos o de mantener activos líquidos como mecanismos de protección ante la pérdida de la capacidad adquisitiva de sus ingresos; así como destruye las instituciones, reduce drásticamente el valor real de los activos y de los ingresos y elimina la posibilidad de generar nuevos empleos.

Shack reconoce que la estabilidad macroeconómica y la promoción de la inversión privada no son suficientes para erradicar en el corto plazo la pobreza extrema en países con importante proporción de su población en situación de pobreza. Los bajos niveles de capital humano que presentan los sectores de menores ingresos dificultan su incorporación al mercado y la elevación de su productividad. Por tal razón, en el corto plazo es imperativo que el Estado mejore significativamente el acceso de la población a servicios básicos de nutrición, salud, educación, justicia, vivienda y previsión, para lo cual debería aumentar la inversión social.

Sin embargo, en el contexto de la escasez de recursos, es imprescindible que el Estado sea un gestor eficiente de la inversión social en áreas y poblaciones óptimamente focalizadas, con programas sociales públicos articulados y sin posibilidad de “filtraciones”, sin generar presiones fiscales que afecten el crecimiento de la inversión y el producto. En cambio, el papel del sector privado es el de proveedor de bienes y servicios, incluso en áreas donde el Estado no ha mostrado eficacia en la ejecución de programas sociales. En este campo para efectivizar el gasto

social, es importante la participación de las mismas comunidades, de organismos no gubernamentales (ONGs) y de otras entidades privadas en la ejecución de las políticas sociales.

2.5 ENFOQUES DE LA POBREZA.

Dado que la política social para combatir la pobreza precisa de una línea base, es necesario medirla para luego saber dónde está; dicho de otra forma, conocer su magnitud y focalizarla. A continuación se presenta un breve resumen de los diferentes enfoques de medición de la pobreza con sus indicadores de pobreza que se han utilizado para establecer los criterios de focalización²⁷.

2.5.1 Enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es una metodología recomendada por la CEPAL²⁸ en la década de los ochenta, en el Perú se consideran cinco necesidades básicas insatisfechas, las cuales constituyen estándares mínimos aceptables para definir la situación de pobreza de los hogares del Perú:

²⁷ Héctor Rodríguez Ramírez. Enfoques Para La Medición de La Pobreza: Breve Revisión De La Literatura

²⁸ Juan Carlos Feres y Xavier Mancero: Enfoques para la Medición de la Pobreza. Breve Revisión de Literatura. CEPAL.

a. Hogares en viviendas con características físicas inadecuadas:

Hogares que habitan en viviendas cuyo material predominante en las paredes exteriores es de estera o quincha o piedra con barro o madera u otros materiales débiles; y viviendas con piso de tierra.

b. Hogares en viviendas con hacinamiento:

Hogares con más de tres personas por habitación.

c. Hogares en viviendas sin desagüe de ningún tipo:

Hogares que no disponen de servicio higiénico, ni por red de tubería ni pozo ciego.

d. Hogares con al menos un niño de 6 a 12 años que no asistía a la escuela:

Hogares con presencia de al menos un niño de 6 a 12 años que no asiste a un centro educativo porque tiene problemas para acceder a los servicios básicos de educación.

e. Hogares con alta dependencia económica:

Hogares donde el jefe del hogar tiene solo primaria incompleta y al mismo tiempo más de tres personas dependen de su ingreso.

Cada hogar tendrá 0, 1, 2, 3, 4 ó 5 de estas necesidades insatisfechas. Para el INEI si un hogar tiene 0 necesidades insatisfechas es un hogar no pobre; en cambio, si el hogar tiene sólo una de estas necesidades no cubierta se está en situación de pobreza; y si el hogar tiene dos o más necesidades insatisfechas es categorizado como de extrema pobreza. Por

tanto, se define el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) de pobreza y de extrema pobreza, como el porcentaje de hogares que tienen dicha condición respecto al total de hogares. Este INBI puede ser de un centro poblado, de un distrito, provincia, región o nacional.

Con este indicador se establece una versión de mapa de la pobreza en el Perú, siendo el más reciente el que corresponde al 2007, año del último censo de población y vivienda.

2.5.2 Enfoque de la Línea de Pobreza.

La metodología de la Línea de Pobreza (LP) mide mediante el ingreso per-cápita la capacidad de consumo de un hogar de las necesidades básicas englobadas en una canasta mínima o normativa, cuyo costo determina la Línea de Pobreza²⁹. Si se trata de una “canasta básica de consumo” que comprende todos los bienes y servicios (alimentos, salud, vivienda, educación, etc.) y el ingreso mensual familiar per-cápita es menor al valor de esta canasta, los hogares son considerados pobres. Análogamente, si el ingreso familiar es menor de una “canasta básica alimenticia” (sólo alimentos), los hogares son considerados en pobreza extrema. En resumen los indicadores son:

a. Ingreso per-cápita familiar mensual:

Todo tipo de ingreso o de consumo sin importar la forma de adquisición o de acceso.

²⁹ Juan Carlos Feres y Xavier Mancero: op. Citado

b. Canasta básica de consumo:

Esta canasta, incorpora todo tipo de bien y servicio, su valor es la línea de pobreza. El valor de la canasta básica de consumo o línea de pobreza es diferente según regiones del país y dominios urbano o rural.

c. Canasta básica alimenticia:

Esta canasta, incorpora todo tipo de alimento, su valor es la línea de extrema pobreza. Esta canasta debe proveer un total de 11 853,5 calorías y 334,4 gramos de proteínas para una familia de 5 miembros (dos adultos y 3 niños). Comprende todos los alimentos consumidos dentro o fuera del hogar. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) permite actualizar anualmente los precios medianos de los 52 productos alimenticios según área de referencia. Igualmente, el valor de la canasta básica de consumo alimenticio o línea de pobreza extrema es diferente según regiones del país y dominios urbano o rural.

De esto resulta la “Brecha de Pobreza”³⁰, que es la diferencia entre el valor de la “Línea de Pobreza” y el “Ingreso per-cápita familiar mensual”. En consecuencia, se tendrá una “Brecha de pobreza” y otra “Brecha de pobreza extrema”. Además, se presenta un indicador de dispersión “Severidad de la pobreza”, que representa la situación relativa de los más pobres respecto a los menos pobres, permitiendo medir la desigualdad entre los pobres.

³⁰ De acuerdo al Índice de Foster-Greer-Thorbecke (FGT), el FGT0 mide la proporción de la población que vive debajo de la línea de pobreza (porcentaje de pobres); el FGT1 (Brecha de Pobreza) mide qué tan lejos está el ingreso de los pobres de la línea de pobreza y el FGT2 (Severidad de la Pobreza) mide el grado de desigualdad entre los pobres.

2.5.3 Enfoque del Desarrollo Humano.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) promovido por el PNUD como respuesta al Consenso de Washington, se basa en las políticas de las agencias financieras como motor de desarrollo. Este índice no se circunscribe a la medición de pobreza, pero se incluye porque representa una forma de medir el bienestar. El IDH es la medición muy compacta de la capacidad humana básica representada por tres dimensiones fundamentales y permanentes de la vida humana³¹:

a. Longevidad:

Refleja una existencia larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer. Valor máximo 85 años, valor mínimo 25 años.

b. Nivel educacional:

Resume los conocimientos adquiridos. Se mide por la alfabetización adulta y por la tasa de escolaridad en educación básica. En alfabetización: valor máximo 100 %, valor mínimo 0 %. En tasa de escolaridad: valor máximo 100 %, valor mínimo 0 %.

c. Ingreso familiar per-cápita mensual:

Capacidad de acceso a los recursos para vivir dignamente. Se mide por el ingreso promedio mensual per-cápita del hogar en nuevos soles de 1995.

³¹ Juan Carlos Feres y Xavier Mancero: op. Citado.
Web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo Humano: conceptos.
<http://www.pnud.org.pe/frmCoceptoDH.aspx>.

Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente.

Para cada indicador se mide el adelanto correspondiente respecto a una situación deseada, teniendo como valores mínimo y máximo el 0 y el 1. Para tal efecto, se divide la diferencia entre el valor encontrado del valor mínimo, entre el rango existente entre el valor máximo y el valor mínimo. El Índice de Desarrollo Humano, consolida los valores de los tres indicadores, bajo la fórmula de un promedio simple. Mientras mayor y más cerca a 1, el IDH será mayor y por ende, menor será la distancia a la situación deseada.

La escala de valores para determinar el grado de desarrollo de un país, región, departamento o área subnacional es:

IDH	GRADO DE DESARROLLO
0.800 – 1.000	Alto desarrollo humano
0.500 – 0.799	Mediano desarrollo humano
0.700 – 0.799	Mediano alto desarrollo humano
0.600 – 0.699	Mediano medio desarrollo humano
0.500 – 0.599	Mediano bajo desarrollo humano
0.000 – 0.4999	Bajo desarrollo humano

Las encuestas desarrolladas anualmente en el Perú dan la posibilidad de tener un mapa anual de la pobreza bajo esta metodología³².

³² El IDH del 2010, calculado con datos del 2008, para el Perú es de 0.815 que pertenece a la categoría de IDH alto (dentro de las categorías: muy alto: 0.9-1.0; alto: 0.8-.899; medio: 0.5 - 0.799 y bajo: menos de 0.5. A nivel de América Latina, no existe país con IDH muy alto, y el Perú está en el lugar 12º entre los países latinoamericanos).

Una ventaja del IDH es su versatilidad para adaptarse a nuevos requerimientos. Por ejemplo, desagregarse por regiones geográficas, comparar desigualdades distributivas de diversos tipos, como el Índice de Desarrollo de Género (IDG) con los mismos insumos del IDH pero dividido para hombres y mujeres; como también, el Índice de Potenciación de Género (IPG) que mide la desigualdad de participación política y económica entre hombres y mujeres. Además, el Índice de Pobreza Humana (IPH) calculado en función de brechas de los factores utilizados para el IDH.

La crítica a este enfoque reside en que los valores extremos de los índices cambian cada año lo cual imposibilita su comparación intertemporal. Más aún, un cambio en el IDH podría deberse exclusivamente al cambio de los valores extremos antes que las modificaciones reales en el desarrollo humano de un país.

2.5.4 Enfoque de la Exclusión Social.

El enfoque de la exclusión social presta atención a las personas que no pueden acceder a determinados servicios, como por ejemplo el empleo, la educación superior, la vivienda propia, protección social y otros que combinados permiten definir el grado de imposibilidad de gozar de los derechos sociales normales de una sociedad determinada. Visto en forma dinámica, son las limitantes presentes en los individuos para integrarse a

las oportunidades que brinda una sociedad cuando la situación mejora en general³³.

2.5.5 Enfoque de Capacidades y Realización.

Este enfoque propuesto por Amartya Sen, filósofo y economista bengalí ganador del Premio Nobel de Economía en 1998, señala que la pobreza es resultado de la falta o carencia de capacidades para funcionar o lograr ciertas realizaciones. Como se podrá percibir es una extensión de la concepción de desarrollo humano (IDH) del PNUD, el cual cambió el objeto de estudio del crecimiento económico al aumento de las habilidades y opciones de los individuos para ser capaces de satisfacer sus propias necesidades. Propone el desarrollo como libertad siendo ésta concebida como un fin y como un medio. En propias palabras de Sen, “...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos”. Es decir que el desarrollo no debe medirse con otro indicador que no sea el aumento de las libertades de los individuos.

Para Sen la renta no juega un papel fundamental en el desarrollo, sino que es la capacidad que tienen las personas de transformar esa renta en aquello que ellas consideran necesario para llevar la vida que quieren llevar. El nivel de vida de un individuo está determinado por sus capacidades y no por los bienes que posea ni por la utilidad que

³³ VERDERA, Francisco (2007) Enfoques de la Pobreza. Lima: IEP / Pontificia Universidad Católica del Perú - Fondo Editorial / CLACSO Agosto de 2007 Número de páginas: 304

experimente. El desarrollo se basa en la libertad justamente porque ésta posibilita a los individuos aumentar las capacidades que les permitan vivir de la forma en que quieran vivir, lo cual es, según Sen, el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo³⁴.

2.5.6 Enfoque Integrador.

La Metodología por Medición Integrada³⁵, combina el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Método de Línea de Pobreza (LP), por tanto utiliza los mismos indicadores de los métodos anteriores; no obstante, admite la integración de otros indicadores como: número de aportantes en el hogar, tenencia de tierras, tenencia de capital ganadero, nivel educativo logrado, equipamiento del hogar, etc.

Con este método se clasifica a la población en cuatro grupos:

- a. **Pobres crónicos:** presentan limitaciones en el acceso a las necesidades básicas y a su vez tienen ingresos o consumos deficientes.
- b. **Pobres recientes:** tienen necesidades básicas satisfechas pero sus ingresos o gastos están por debajo de la línea de pobreza.
- c. **Pobres inerciales:** sin problemas en ingresos o gastos, pero tienen al menos una necesidad básica insatisfecha.

³⁴ VERDERA, Francisco (2007) op. Citado

³⁵ Héctor Rodríguez Ramírez. Op. Citado

d. No pobres: ingresos por encima de la línea de pobreza y con todas las necesidades básicas satisfechas.

De los enfoques examinados, algunos están mejor instrumentalizados para efectuar la medición que otros. Por ejemplo, en el enfoque de la exclusión social y el de las capacidades y libertades existe poco consenso respecto a los criterios de medición. Esto ocurre en razón a que los conceptos de pobreza subyacentes son más recientes, sus contenidos presentan todavía lagunas y la información que requieren para mensurarla todavía no están incorporada en los sistemas de estadísticos e informáticos nacionales. El enfoque de capacidades puede servir como complemento a los otros enfoques y posiblemente los enfoques integrales, cuya naturaleza es ser abiertos en criterios de medición, lo insertarán en el futuro.

2.6 CONCEPTUALIZACIÓN DEL SANEAMIENTO BÁSICO.

En razón que el medio ambiente tiene una influencia decisiva sobre el bienestar y la salud de la población, se desarrolla el concepto de saneamiento ambiental, que es el conjunto de acciones técnicas y socioeconómicas de salud pública que tienen por objetivo alcanzar niveles crecientes de salubridad ambiental. Comprende el manejo sanitario del agua potable, las aguas residuales y excretas, los residuos sólidos y el comportamiento higiénico que reduce los riesgos para la salud y previene

la contaminación. Tiene por finalidad la promoción y el mejoramiento de condiciones de vida urbana y rural³⁶.

El uso del término "saneamiento" varía entre ingenieros sanitarios en diferentes países. Por ejemplo, en el Cono Sur, en Bolivia y en el Perú el significado es amplio, como en la definición mencionada arriba. Sin embargo, en otros países de América Latina a veces el uso es más restringido y cubre el alcantarillado sanitario y el tratamiento de aguas negras, sin incluir el abastecimiento en agua potable. En México, el uso técnico es el más restringido y es limitado al tratamiento de aguas negras sin incluir el alcantarillado sanitario. El manejo de residuos sólidos y el comportamiento higiénico a veces son incluidos y a veces no lo son, dependiendo del contexto.

Es de resaltar que en el mundo, el saneamiento ambiental está considerado como un aspecto de importancia fundamental para el desarrollo, en el marco del objetivo 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la meta 10 tiene como finalidad reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico.

Las instituciones de nivel mundial como OMS y el UNICEF definen y monitorean en nombre del sistema de las Naciones Unidas los progresos realizados hacia la consecución de la meta 10 de los ODM. El Programa

³⁶ Ministerio de Salud. (1997). Manual de Procedimientos Técnicos en Saneamiento. Dirección Regional de Salud de Cajamarca.

Dirección General de Salud Ambiental. Manual personal técnico profesional: Cómo cuidar nuestra salud : Saneamiento básico. México- Secretaría de Salud.

Conjunto de Monitoreo (PCM)³⁷ define el agua potable salubre y el saneamiento básico de la siguiente manera:

- Agua potable es el agua utilizada para los fines domésticos y la higiene personal, así como para beber y cocinar;
- Uno tiene acceso al agua potable si la fuente de la misma se encuentra a menos de 1 kilómetro de distancia del lugar de utilización y si uno puede obtener de manera fiable al menos 20 litros diarios para cada miembro de la familia;
- Agua potable salubre es el agua cuyas características microbianas, químicas y físicas cumplen con las pautas de la OMS o los patrones nacionales sobre la calidad del agua potable;
- Por acceso de la población al agua potable salubre se entiende el porcentaje de personas que utilizan las mejores fuentes de agua potable, a saber: conexión domiciliaria; fuente pública; pozo de sondeo; pozo excavado protegido; surgente protegida; aguas pluviales.

Estas instituciones conceptualizan el saneamiento básico como la tecnología de más bajo costo que permite eliminar higiénicamente las excretas y aguas residuales y tener un medio ambiente limpio y sano tanto en la vivienda como en las proximidades de los usuarios. El acceso al saneamiento básico comprende seguridad y privacidad en el uso de estos servicios. La cobertura se refiere al porcentaje de personas que

³⁷ OMS. Agua potable salubre y saneamiento básico en pro de la salud. Organización Mundial de la Salud (WHO, en inglés): http://www.who.int/water_sanitation_health/mdg1/es/index.html.

utilizan mejores servicios de saneamiento, a saber: conexión a alcantarillas públicas; conexión a sistemas sépticos; letrina de sifón; letrina de pozo sencilla; letrina de pozo con ventilación mejorada.

CAPÍTULO III: HIPÓTESIS Y VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN.

3.1 HIPÓTESIS.

En consistencia con los problemas enunciados y los objetivos correspondientes establecidos es que la hipótesis general se centra en la aparente relación que existe entre las diferentes formas con que se determina la orientación de la inversión pública en saneamiento básico y los efectos tan desiguales en la matriz de incidencia de la pobreza extrema. Esta hipótesis general se desdobra en dos específicas; la primera que alude a la articulación de enfoques y criterios con impactos, y la segunda, a la focalización territorial de la inversión de cada actor público en contraste con el mapa de pobreza que es expresión real de las diferencias espaciales existentes.

Hipótesis General:

“La inversión pública en saneamiento básico ejecutada en el Perú durante el periodo 2004-2009 ha incidido favorablemente en la reducción de pobreza extrema.

Hipótesis Específicas 1:

“A mayor participación de los operadores financieros de las inversiones en saneamiento básico se originan impactos más favorables en la reducción del nivel de pobreza extrema en el periodo 2007-2009”.

Hipótesis Específicas 2:

“La distribución entre los distritos en pobreza extrema de los recursos públicos para saneamiento básico en el periodo 2004-2009 ha sido equitativa e incidido significativamente en la reducción de la pobreza”.

3.2 VARIABLES.

Las variables, como elementos observables, a utilizar quedan establecidas por su inclusión en las hipótesis. Las variables asociadas resultan ser la política de inversión pública con incidencia social; la articulación entre actores y la focalización de la inversión, que justamente emergen de decisiones en los niveles político-técnicos del gobierno y sus impactos en la pobreza como variable resultado.

La pobreza está en función de un complejo de variables: ingreso, necesidades insatisfechas, educación y activos; y entre las cuales la inversión en saneamiento no juega un papel de ser causa de la situación

de pobreza. Sin embargo, la inversión es un factor importante para reducirla en tanto reduce las brechas de saneamiento básico; y mejora el acceso al recurso agua, la higiene, la salud, el medio ambiente y por ende la calidad de vida.

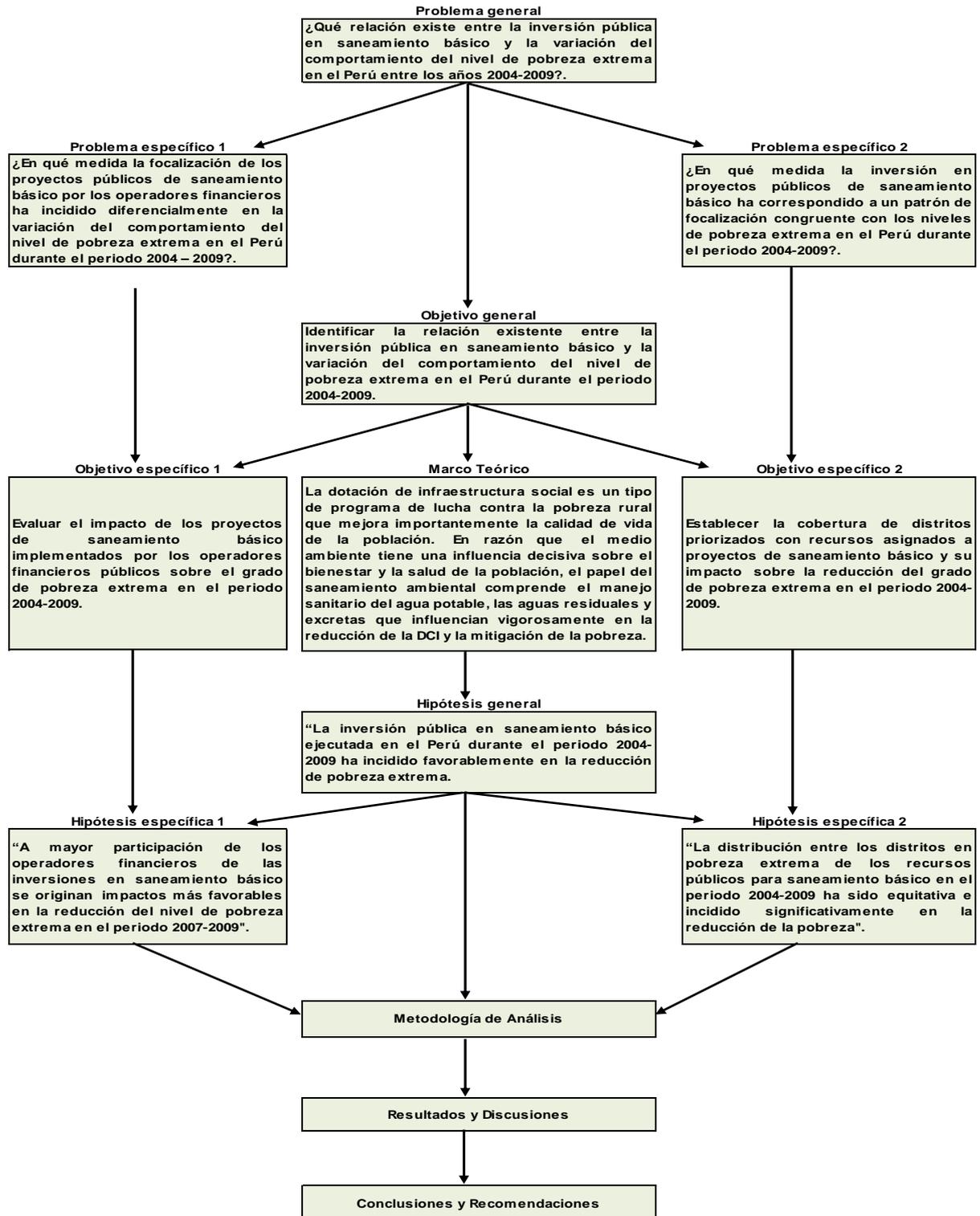
Variables Asociadas:

- Articulación entre las políticas económicas y sociales de Inversión pública en saneamiento básico con las sub variables:
 - (a) Criterios para la asignación y focalización de la inversión.
 - (b) Peso de los criterios de focalización utilizados.
 - (c) Monto de los proyectos en saneamiento básico por distritos.
- Reducción de los niveles de pobreza extrema.

CAPÍTULO IV: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

4.1 ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN.

ESQUEMA DE INVESTIGACION



“ IMPACTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN SANEAMIENTO BÁSICO SOBRE LOS NIVELES DE POBREZA EXTREMA EN EL PERÚ PERIODO 2004-2009”

Tesista	Econ. Carlos Eduardo del Valle Días	Dependencia: UNI - Facultad de Ingeniería y Ciencias Sociales	Fecha: Oct. 2011
Problema General:	¿Qué relación existe entre la inversión pública en saneamiento básico y la variación del comportamiento del nivel de pobreza extrema en el Perú entre los años 2004-2009?		
Problema Específico 1:	¿En qué medida la focalización de los proyectos públicos de saneamiento básico por los operadores financieros ha incidido diferencialmente en la variación del comportamiento del nivel de pobreza extrema en el Perú durante el periodo 2004 – 2009?.		
Problema Específico 2:	¿En qué medida la inversión en proyectos públicos de saneamiento básico ha correspondido a un patrón de focalización congruente con los niveles de pobreza extrema en el Perú durante el periodo 2004-2009?.		
Objetivo General:	Identificar la relación existente entre la inversión pública en saneamiento básico y la variación del comportamiento del nivel de pobreza extrema en el Perú durante el periodo 2004-2009.		
Objetivo Específico 1:	Evaluar el impacto de los proyectos de saneamiento básico implementados por los operadores financieros públicos sobre el grado de pobreza extrema en el periodo 2004-2009.		
Objetivo Específico 2:	Establecer la cobertura de distritos priorizados con recursos asignados a proyectos de saneamiento básico y su impacto sobre la reducción del grado de pobreza extrema en el periodo 2004-2009.		

VARIABLES	INDICADORES	INSTRUMENTOS	FUENTES DE INFORMACIÓN
HIPÓTESIS GENERAL: Variable Dependiente Principal: <ul style="list-style-type: none"> Niveles de pobreza extrema. Variable independiente Principal: <ul style="list-style-type: none"> Inversión en saneamiento básico. 	<ul style="list-style-type: none"> Variación en incidencia de pobreza. Reducción de la DCI. Nº de proyectos por distrito. Monto de inversión en saneamiento básico. 	Prueba de asociación de variables con la técnica de Chi cuadrado entre Nº de proyectos de inversión y nivel de pobreza.	INEI: Censo de Población y Vivienda 2007 y Encuesta Nacional de Hogares anuales y Encuesta Demográfica y de Salud Familiar anual. Mapa de la Pobreza 2007 y 2009.
HIPÓTESIS ESPECÍFICA 1 Variable Dependiente: <ul style="list-style-type: none"> Nivel de Pobreza. Desnutrición crónica infantil. Variables independientes: <ul style="list-style-type: none"> Proyectos de saneamiento básico. 	<ul style="list-style-type: none"> Variación en incidencia de pobreza. Reducción de la DCI. Nº de proyectos por distrito de operador financiero Nº de beneficiarios por distrito. 	Prueba de asociación de variables con el test de la Chi cuadrado entre nivel de pobreza versus: Nº de proyectos de inversión, diferencia de DCI, Monto de inversión y Beneficiarios.	INEI: Censo de Población y Vivienda 2007, Encuesta Nacional de Hogares anual y Encuesta Demográfica y de Salud Familiar anual. Resultados de los concursos y convocatorias de organismos públicos en saneamiento básico:2004-2010.
HIPÓTESIS ESPECÍFICA 2 Variable Dependiente: <ul style="list-style-type: none"> Nivel de Pobreza Variables independientes: <ul style="list-style-type: none"> Inversión en saneamiento básico. 	<ul style="list-style-type: none"> Variación en el nivel de pobreza. Ranking de pobreza distrital. Monto de inversión por distrito y por operador financiero. Nº de distritos con proyecto. Nº de distritos sin proyecto. Ranking de los Distritos focalizados. 	Prueba de asociación entre las variables con el test de la Chi cuadrado. Distritos focalizados según Ranking de pobreza. Distritos de la Estrategia Nacional CRECER con y sin proyectos de saneamiento básico.	MIEF: FONIPREL. MVCS: PRONASAR. PCM: FONDO PARA LA IGUALDAD. MIMDES: FONCODES.

4.2 METODOLOGÍA DE ANÁLISIS.

Habiendo fijado los problemas y los objetivos correspondientes, el logro de estos objetivos pasa por instrumentalizar las hipótesis respectivas. Este proceso de validación de las hipótesis constituye la metodología de análisis planteada por la metodología de investigación científica.

El papel del Estado en cuanto su accionar contra la pobreza está dado por su función redistributiva del ingreso, a través de su capacidad impositiva y por la generación de los bienes públicos que permiten acceder a la población a los servicios básicos y promover una vida de calidad. En este sentido, la política macroeconómica y macro social implementada por el gobierno central, así como la política descentralizada que cae en la jurisdicción de los gobiernos regionales y locales, son elementos que contextualizan la inversión pública en general y, en particular, el tema del saneamiento básico. Quedan así definidos la prioridad de la orientación, el fondo de inversión, las prioridades territoriales, los grupos sociales objetivo, las líneas de inversión, entre otros aspectos.

En un segundo plano es pertinente señalar que un aspecto que incide notablemente en la instrumentación de las decisiones tomadas en los distintos niveles de gobierno está constituido por la concepción y enfoques de pobreza: los criterios e instrumentos que adoptan y utilizan los ejecutores de los proyectos generados por los gobiernos locales - provinciales y distritales - así como también de los programas de inversión

nacionales, para resolver las necesidades de los pueblos de sus circunscripciones, dándose de este modo una muy particular forma de ver las cosas que determina una prioridad territorial de pobreza distinta en cada caso.

La inversión programada se concreta en el ámbito socio económico mediante la ejecución directa por los gobiernos locales o empresas contratistas. Este ámbito socioeconómico está diferenciado territorialmente – costa, sierra y selva – y dentro de éstos lo rural y urbano, según centros poblados categorizados por tamaño o por su posición de pobreza inicial. Esta inversión establece sistemas de servicio de agua potable o desagüe, los que entregados a los usuarios como productos originan cambios o resultados inmediatos - consumo de agua de calidad e inocua, disminución de la morbilidad, hábitos de higiene, etc.- y mediatos o de largo plazo, que constituyen los impactos que interesan medir, como la disminución de la desnutrición crónica infantil, el mejoramiento de la educación, etc.

De esta forma, la cadena de los resultados obtenidos deviene en los modificadores de la realidad inicial, siendo el objeto del presente trabajo investigativo el encontrar la efectividad, como suma de eficiencia y eficacia, de la acción del gobierno, examinando la dinámica de una posición de base (2007) a una posición intermedia (2009), después de evaluar un periodo de seis años de aplicación de políticas de saneamiento como factor de importante en la atenuación de la pobreza.

El conjunto de procedimientos utilizados en la consecución de los objetivos del presente trabajo obedecen principalmente a los siguientes métodos de investigación científica:

a. Método Deductivo:

El marco teórico expuesto nos remite a una explicación de la pobreza en una economía predominantemente capitalista con exclusión social por segregación y discriminación debido a factores étnicos, sociales y territoriales características que se presentan en nuestro país. Como cuerpo teórico tiene una explicación de causalidad de la pobreza en general.

b. Método Inductivo:

La investigación acentúa su análisis en las zonas de extrema pobreza del ámbito rural que, si bien corresponde a una fracción amplia del territorio nacional no cubre totalmente el espacio de la extrema pobreza. Además, solo se abarcarán los distritos rurales de extrema pobreza en donde se han ejecutado obras de agua y desagüe. Se espera inferir los resultados a obtener a la totalidad de distritos en extrema pobreza.

c. Método Analítico:

La operativización de las hipótesis mediante variables indicadas en las hipótesis orienta el análisis de estas variables en el periodo establecido para encontrar el grado de asociación entre ellas, estableciendo los cortes por tipo de organismo ejecutor, por distritos, por número de proyectos de inversión y por grado de pobreza; lo cual implica separar el universo en partes para facilitar el análisis de las variables independientes con

relación a sus efectos en las variables dependientes y llegar a conocer mejor las diferentes facetas de la realidad en estudio.

d. Método Sintético:

Implica la síntesis, esto es, unión de elementos para formar el todo. El juicio sintético, es contrario al juicio analítico, consiste en unir sistemáticamente los elementos heterogéneos de un fenómeno con el fin de reencontrar la individualidad de la cosa observada. La síntesis significa la actividad unificante de las partes dispersas de un fenómeno. Sin embargo, la síntesis no es la suma de contenidos parciales de una realidad, la síntesis añade a las partes del fenómeno algo que sólo se puede adquirir en el conjunto, en la singularidad. Mediante el método sintético se extraen las leyes generalizadoras.

e. Método Empírico Analítico:

Basado en la lógica empírica que permite revelar relaciones esenciales y características fundamentales del objeto de estudio, accesible a la detección sensoperceptual. Es un método fáctico porque se orienta a hechos acontecidos, que se verifican empíricamente por medio de la percepción. Es autocorrectivo y no considera que sus conclusiones son infalibles.

El Método empírico analítico identifica el problema de investigación, formula hipótesis de investigación, recopila información, prueba las hipótesis y establece resultados. Para tal efecto, desarrolla medición de las propiedades o cualidades de objeto estudiado, se obtiene información, se comparan las magnitudes medibles conocidas mediante técnicas estadísticas.

4.3 INDICADORES.

Los indicadores son aspectos de una variable que permiten ser medidos y que nos señalan el comportamiento de la variable ubicada en el tiempo y espacio. Los indicadores, clarifican y definen en forma más precisa y objetiva objetivos, impactos, etc. Los indicadores a nivel del tipo de variables han sido seleccionados en función de la información disponible.

Indicadores de gestión : N° de proyectos de saneamiento por distrito.

Monto de los proyectos focalizados por distritos.

N° de beneficiarios por distrito.

Número de distritos con proyectos.

N° de proyectos de saneamiento por operador

Indicadores de Resultado: Diferencia entre la pobreza extrema entre 2009 y 2007.

4.4 INSTRUMENTOS.

En el desarrollo y análisis del tema propuesto se hará uso de las estadísticas y evaluaciones oficiales relacionadas con los proyectos y programas de inversión social en saneamiento, tanto a nivel de gobierno central como regional , así como de la base de datos que formularemos a partir de la sistematización de las fichas técnicas de los mismos, con la finalidad de establecer las asociaciones entre las variables requeridas en

la construcción de los índices necesarios para determinar la asociación entre las variables.

Las fuentes de información a utilizar son las siguientes:

Censo de Población y Vivienda: Llevado a cabo por el INEI en el 2007, el XI Censo de Población y VI de Vivienda proporciona la siguiente información relevante a nivel departamental, provincial, distrital y centros poblados.

- Abastecimiento de agua.
- Servicios higiénicos.

Línea de Pobreza: Elaborada por el INEI para el 2007 y el 2009 muestra la incidencia, brecha y severidad de la pobreza a nivel departamental, provincial y distrital.

- Indicador de incidencia de la pobreza (FGT0) en %.
- Indicador de brecha de la pobreza (FGT1) en %.
- Indicador de severidad de la pobreza (FGT2) en %.
- Ranking de pobreza distrital.

Necesidades Básicas Insatisfechas: Indicadores que se desprenden del Censo de Población y Vivienda: 2007 y de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) anual.

Encuesta Nacional de Salud y Bienestar:

- Desnutrición crónica infantil en cifras absolutas y % de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) anual.

Presupuesto Público: El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) dispone de información presupuestaria a nivel de departamentos,

provincias y distritos para cada año. Interesa fundamentalmente la información del 2008 al 2010 como gasto ejecutado.

- Monto asignado a cada distrito.
- Monto per cápita por promedio distrito.

4.5 PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN PARA DEMOSTRAR LAS HIPÓTESIS.

a. Respecto a la Hipótesis General:

“La inversión pública en saneamiento básico ejecutada en el Perú durante el periodo 2004-2009 ha incidido favorablemente en la reducción de pobreza extrema”

Se asociará el número de proyectos de saneamiento básico por distrito con los cambios en la incidencia de la pobreza entre 2007 y 2009.

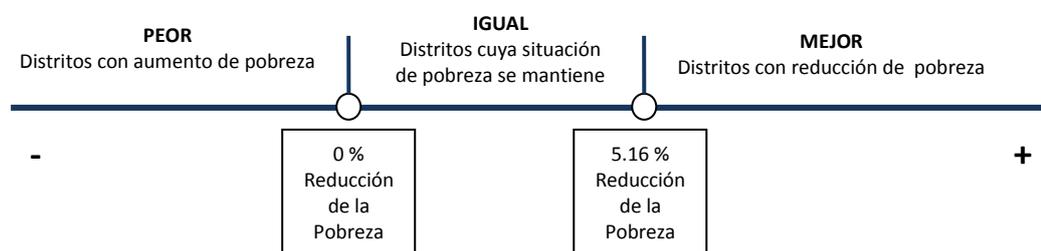
Es importante señalar que la metodología de medición de la pobreza ha ido cambiando en el tiempo. Los mapas de la pobreza del 2007 y 2009 tienen la misma metodología (más no el mapa del 2004) y pueden ser comparables. Además, considerando que la inversión efectuada en el periodo 2004-2009 tiene un tiempo de maduración y de impacto en la población, es que se ha tomado en cuenta los cambios de la pobreza distrital en el sub periodo 2007-2009. Así mismo, a este efecto, se ha obviado la inversión del Fondo para la Igualdad en tanto esta entidad ha operado recién en el 2009 y por lo tanto, los impactos de su inversión no han podido expresarse en el sub periodo de análisis.

Los cambios en la pobreza manifestados en cada distrito entre el 2007 y el 2009 son categorizados en tres rangos: **MEJOR**: Significativa mejora en la reducción de la pobreza, **IGUAL**: Sin cambios o reducciones pequeñas y **PEOR**: Agravamiento de la pobreza.

La Línea de Valor establecida en función de la magnitud de la reducción de la pobreza entre 2007-2009 contiene dos cotas que la dividen en tres segmentos, uno para cada rango establecido.

La primera cota es obtenida conocido el promedio distrital de cambio de pobreza en el periodo 2007-2009 (Reducción total de la incidencia de la pobreza entre el número de distritos en extrema pobreza): 6.0 % y de otro lado, la reducción promedio de los distritos en los que no se ejecutó ningún proyecto de saneamiento básico: 4.32 %. Se buscó el punto intermedio entre ambos: 5.16 %. La segunda cota es 0 % de reducción de la pobreza.

De esta manera la Línea de Valor de % de reducción de la incidencia de pobreza, expresa los rangos tal como sigue:



Entonces, los distritos son categorizados en alguna de los tres niveles y se elaborará un cuadro de contingencia según si los distritos tuvieron

proyecto de saneamiento o no; y, en segundo lugar, según el número de proyectos ejecutados.

La prueba de asociación de variable con la técnica de Chi cuadrado validará la hipótesis general.

Los distritos de la Estrategia Nacional CRECER se dividirán en dos grupos: aquellos que no han sido seleccionados o priorizados por alguna focalización y aquellos que si han sido considerados. El primer grupo servirá como “test” de la evaluación. El segundo grupo, se dividirá en subgrupos: si la focalización permitió realizar uno, dos, o más proyectos de inversión.

Luego, para cada grupo se comparará la pobreza medida por el INEI en el 2007 y el 2009. Para cada grupo y subgrupo se consolidará un indicador de reducción de pobreza (también podrá ser de aumento) en dicho periodo.

Entonces, se podrá analizar si el indicador de reducción de pobreza de los que tuvieron alguna asignación de inversión fue mayor que la habida en los distritos que no fueron focalizados y por tanto no tuvieron asignación de recursos para ejecutar proyectos de saneamiento. Este mismo análisis se efectúa según número de proyectos ejecutados por distrito. La idea es encontrar una relación entre el número de proyectos y la magnitud de la reducción de la pobreza.

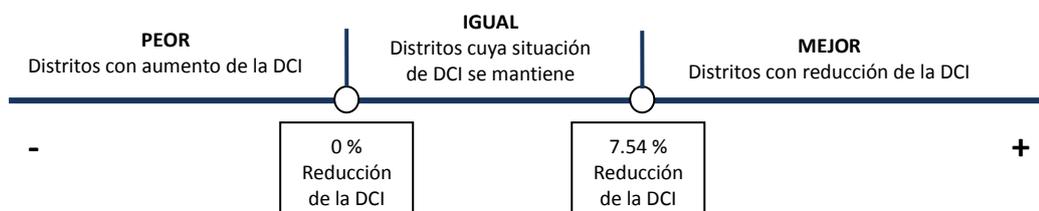
b. Respecto a la Hipótesis Específica 1:

“A mayor participación de los operadores financieros de las inversiones en saneamiento básico se originan impactos más favorables en la reducción del nivel de pobreza extrema en el periodo 2007-2009”

Se establecerá la prueba de asociación de variable con la técnica Chi cuadrado, con un grado de significación del 5 % entre los criterios utilizados por cada organismo público para focalizar la inversión en saneamiento básico y los cambios en la pobreza: aumento, mantención o reducción de la pobreza entre el 2007 y el 2009.

Se asociarán el número de proyectos, monto de inversión, beneficiarios y reducción de la incidencia de la desnutrición crónica infantil respecto a los cambios en la reducción de la pobreza según las categorías anteriormente establecidas para los operadores o agencias gubernamentales que promueven inversiones en saneamiento básico en distritos en extrema pobreza.

En el caso del DCI se han determinado tres categorías en forma análoga a la reducción de pobreza, para quedar como sigue:



En cuanto a Monto de inversión por distrito se determinaron siete categorías:

- Categoría 1: Igual o menos de S/. 100,000
- Categoría 2: Entre S/. 100,000.01 a S/. 200,000
- Categoría 3: Entre S/. 200,000.01 a S/. 300,000
- Categoría 4: Entre S/. 300,000.01 a S/. 400,000
- Categoría 5: Entre S/. 400,000.01 a S/. 500,000
- Categoría 6: Entre S/. 500,000.01 a S/. 750,000
- Categoría 7: Entre S/. 750,000.01 a más

En lo referente a Beneficiarios se han formado seis categorías:

- Categoría 1: Igual o menos de 150
- Categoría 2: Entre 151 a 350
- Categoría 3: Entre 351 a 550
- Categoría 4: Entre 551 a 750
- Categoría 5: Entre 751 a 1,000
- Categoría 6: Entre 1,001 a más

c. Respecto a la Hipótesis Específica 2:

“La distribución entre los distritos en pobreza extrema de los recursos públicos para saneamiento básico en el periodo 2004-2009 ha sido equitativa e incidido significativamente en la reducción de la pobreza”

Se establecerán algunos indicadores que permitan inferir sobre la distribución de la inversión en saneamiento básico por distritos de la Estrategia Nacional CRECER:

- a. % de distritos en los que no se aplicó algún proyecto de saneamiento básico.
- b. % de distritos en los que se aplicó algún proyecto de saneamiento básico.
 - N° de proyectos aplicados por distrito
 - Monto total asignado a cada distrito.
- c. Posición en el Ranking de línea de pobreza, en el ranking de desnutrición crónica infantil y en el ranking de necesidades básicas insatisfechas de los distritos focalizados para ejecución de proyectos en saneamiento básico.

Para la cobertura de Distritos según Línea de Pobreza, se procederá al análisis de los siguientes proyectos, donde no se consideran los 239 proyectos de Construyendo Perú en tanto estos están orientados a zonas urbanas:

PRONASAR	491
FONCODES	331
FONIPREL	178
FONDO PARA LA IGUALDAD	240
TOTAL PROYECTOS	1,240

Para cada proyecto se examina solamente la localización y en la matriz distrital se ubican los proyectos por organismos. Esta matriz contiene los 974 distritos ordenados de mayor a menor indicador de pobreza extrema bajo el criterio de la Línea de Pobreza, por ser el más utilizado y difundido por el INEI. De esta manera se percibe la orientación concreta

de cada organismo ejecutor de proyectos de saneamiento en función de los distritos donde localizaron sus proyectos.

Una primera observación es la correspondencia entre el número de proyectos que están localizados dentro en los 974 distritos de la Estrategia Nacional CRECER; una segunda es analizar si los proyectos corresponden a los distritos con mayores índices de pobreza y una tercera observación es la cobertura territorial, es decir, si atienden distritos muy pobres pero sólo de algunos departamentos.

Este análisis se realiza primero a nivel de cada uno de los cuatro organismos y después del consolidado de los 1,240 proyectos.

Cuadro 2. Focalización de los Proyectos de Saneamiento por Distritos

Dpto.	Prov.	Distrito	Ranking	PRONASAR	FONIPREL	FONCODES	FONDO IGUALDAD	Nº Proyectos
LA LIB	PAT	ONGÓN	1				X	1
LA LIB	BOL	BAMB	2				X	1
			...			X	X	2
			...	X			X	2
			...	X	XX	X	XX	6
			...			XXX		3
			...	XX			X	3
			...		X		X	2
			...		X	X		2
			973		X			1
			974					
T O T A L				491	178	331	240	1,240

Elaboración propia.

Se advierte que muchos proyectos no figuran en el Ranking debido a que no pertenecen a la Estrategia Nacional CRECER.

Cuadro 3: Inversiones en distritos que no corresponden a distritos rurales en extrema pobreza

PRONASAR	Proyectos	FONCODES	Proyectos	FONIPREL	Proyectos
Huaytará	4	AZANGARO	1	RAZURI	1
Ticrapo	5	JOSE DOMINGO CHOQUEHU	1	INAMBARI	1
Polobaya	1	SANTA LUCIA	1	PAIJAN	1
Chaparra	1	DESAGUADERO	1	JORGE CHAVEZ	1
Huanuhuanu	1	SAN PEDRO DE PUTINA PUN	1	CAJAMARCA	1
Quicacha	2	AQUIA	1	CHULUCANAS	1
Machahuay	4	PARIAHUANCA	2	YURIMAGUAS	1
Viraco	2	YUNGAR	1	TIABAYA	1
Andaray	1	OLLEROS	1	COLÁN	1
Tomepampa	2	CARAZ	2	MOLLENDO	1
Huancapi	1	ACAS	1	ANDAHUAYLILLAS	1
Cora cora	4	CAJAMARQUILLA	1	SHILLA	1
Pullo	4	LLIPA	1	CASTILLA	1
Lampa	3	OCROS	1	YAMBRASBAMBA	1
Pararca	2	RECUAY	2	SAN JUAN BAUTISTA	1
Pausa	3	MANCOS	1	RANRAHIRCA	1
Belen	1	YUNGAY	2	PUEBLO NUEVO	1
Tres de Diciemb	4	CARMEN ALTO	2	MOCHE	1
Pichanaqui	6	CHILETE	1	HUAYLLABAMBA	1
Perené	3	CONTUMAZA	1	PUCARÁ	1
Huachac	2	SAN BENITO	1	QUERECOTILLO	1
Chicche	3	TANTARICA	1	HUALLYO	1
Huancabamba	1	CUJILLO	2	SAN RAFAEL	1
Villa Rica	6	PUCARA	2	EL INGENIO	1
Huachón	4	BOLIVAR	1	JULIACA	1
Paucartambo	3	SAYLLA	2	PUNO	1
Huánuco	3	URUBAMBA	1	SALITRAL	1
La Matanza	5	TICRAPO	1	LAS PIEDRAS	1
La Huaca	1	HUANCANO	1	JAZÁN	1
Bellavista de la U	3	SAN PEDRO DE CAJAS	1	COYLLURQUI	1
Marvavelica	1	MANUEL ANTONIO MESONE	1	LLAMA	1
Sullana	8	LACHAQUI	1	CALCA	1
Cajatambo	3	SANTIAGO DE TUNA	1	SANTIAGO	1
Huancapón	2	PUQUINA	1	HUÁNUCO	1
Manas	2	TOTAL	42	ACOBAMBA	1
Arahuay	3			SANTA BARBARA DE	
Canta	2			CARHUACAYAN	1
Huamantanga	2			CHULUCANAS	1
Huaros	2			SACANCHE	1
Lachaqui	1			CAJAMARCA	1
San Buenaventu	2			MOLLENDO	1
Santa Rosa de Q	4			YANAHUANCA	1
San Antonio	1			LLAMA	1
Surco	1			TINYAHUARCO	1
				QUILMANA	1
San Mateo	3			SANTA ROSA DE	
San Pedro de Ca	3			QUIVES	1
TOTAL	125			JOSÉ LEONARDO ORTIZ	1
				OYÓN	1
				HUAMARCA	1
				MARANURA	1
				QUILMANA	1
				VITOC	1
				BARRANCA	1
				TAMARINDO	1
				AUCAR	1
				SULLANA	1
				TOTAL	55

Fuente: Base de datos de PRONASAR, FONCODES y FONIPREL proveídas por fuentes amigables

Elaboración propia

Dentro de los resultados de la focalización de cada organismo se tiene que, a excepción del Fondo para la Igualdad, los demás han seleccionados 222 distritos que no pertenecen a la Estrategia Nacional

CRECER, de los cuales su participación es la siguiente: PRONASAR con 125, FONCODES con 42 y FONIPREL con 55 proyectos.

4.6 LIMITACIONES.

Las limitaciones más visibles en el presente trabajo relacionadas con los temas de política social, saneamiento básico y pobreza, se encuentran en los ámbitos de gestión del gasto y de información.

En cuanto a la gestión de las organizaciones que orientan su accionar al saneamiento básico, están las diferencias de los enfoques y criterios utilizados y los débiles mecanismos de gestión por resultados.

Referente a la información hay que enumerar las siguientes dificultades: ausencia de un sistema de información consolidado de toda la inversión en proyectos de saneamiento ejecutados y en ejecución; el manejo de base de datos con distinto criterio; el desconocimiento de la inversión privada en saneamiento básico, principalmente de empresas mineras y ONG's. En cuanto a la pobreza, es el cambio de metodologías para su medición.

Asimismo, los sistemas de agua potable y de desagüe no siempre presentan la sostenibilidad planteada en el proyecto, como tampoco la calidad considerada en la vida útil calculada. Muchos proyectos colapsan antes de tiempo debido a la mala construcción o deficiente mantenimiento o gestión de su operación. Esto último, repercute en que si bien la

estadística da por superada la escasez de saneamiento básico, en la práctica se presentan nuevos proyectos para los mismos centros poblados destinados a rehabilitar o mejorar los servicios existentes.

4.7 ALCANCE.

Si bien es cierto que la problemática de la pobreza se extiende a todo el territorio peruano, ella adquiere expresión concreta en los poblados rurales, abarcando unos 1,100 distritos de los 1,836 existentes, constituyendo objeto de la presente investigación los comprendidos en el ámbito de accionar del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES); del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR), del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) y del Fondo para la Igualdad (FONDO) vinculadas a la política social destinada a mejorar las condiciones de saneamiento básico en poblados en condiciones de pobreza extrema, por lo que el análisis incorpora a los 974 distritos de la Estrategia Nacional CRECER categorizados como tales.

CAPÍTULO V: PROBLEMÁTICA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA DESCENTRALIZACIÓN.

Una premisa válida es que en el Perú existen avances significativos en el tema de la gestión de la inversión. Por el lado de la descentralización y regionalización; desde el punto de vista de la modernización del Estado; desde la perspectiva del sistema de inversión pública; y por el tema de la competitividad o reducción de la pobreza, entre otros, es abundante la normatividad y realizaciones que ponen a la inversión en el centro del desarrollo de la nación y de sus espacios regionales y subregionales.

No obstante, a la mirada de todos subyace la realidad flagrante de que en la vecindad de su octavo aniversario, los Gobiernos Regionales no han satisfecho las históricas expectativas de crear un dinámico desarrollo territorial armonioso. Frente a los indicadores que resumen bajísimos rendimientos productivos, reducidos ingresos per cápita, de alta desnutrición crónica infantil y de carencias y deficiencias notables de servicios básicos, se contraponen otros indicadores de crecientes fondos de inversión, de bajo nivel de ejecución de inversiones y de abreviada eficiencia y eficacia de los proyectos concretados por casi todas las regiones.

Al parecer, la implementación de la inversión como motor de progreso, en el marco de la descentralización, no ha generado el desarrollo esperado. Una segunda premisa, descarta que el modelo descentralizante ha fracasado. El punto es que no se puede afirmar lo anterior, porque los indicios están más por el lado de la débil gestión que de la concepción del modelo de descentralización.

En efecto, las diferentes etapas que conlleva la gestión de la inversión en los Gobiernos Regionales atraviesan limitaciones que no han permitido una ejecución relevante a pesar del considerable presupuesto con que cuentan anualmente muchas de ellas.

En el siguiente cuadro podemos observar el avance anual del rubro de gasto de inversión en los gobiernos regionales, que durante el período 2005-2009 no supera el 70% de la ejecución del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). También se observa, que el PIM ha tenido un incremento sustancial. Así, el 2005 alcanzó la cifra de S/. 1,442 millones de nuevos soles pasando en el 2009 a S/. 7,255 millones, es decir un incremento de 403%. El incremento anual del PIM no ha sido menor al 25%, notándose un incremento descendiente, infiriéndose por la menor performance en la ejecución.

Cuadro 4. EJECUCIÓN DE RECURSOS DE INVERSIÓN DESTINADOS A PROYECTOS EN LOS GOBIERNOS REGIONALES 2005-2009

Año	PIM Millones S/.	% Incremento anual del PIM	% Avance ejecución respecto al PIM
2005	1,442.5	100.0	68.9
2006	2,591.1	79.6	54.9
2007	4,198.0	62.0	49.9
2008	5,657.2	34.8	48.5
2009	7,254.6	28.2	54.8

1/.Ejecución 2005-2008 según Grupo Genérico de Gasto 6-5 inversiones. En el 2009 según el Grupo Genérico corresponde a Adquisición de Activos No Financieros.

Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Amigable-MEF

PIM (Presupuesto Institucional Modificado)

Igualmente en el cuadro puede notarse que la cuantía de recursos orientado a los gobiernos regionales aumentó considerablemente en los últimos años. La cantidad asignada en el 2009 representó casi exactamente cinco veces lo recibido en el 2005. Conforme el despliegue de la descentralización, iniciado en el 2003 con la constitución de los Gobiernos Regionales, era natural esperar que a mayor experiencia de los Gobiernos Regionales su gestión pudiera avanzar en una consolidación de su gestión. Al parecer, ha sido todo lo contrario porque el grado de ejecución ha ido disminuyendo con una ligera recuperación en el 2009. Lo anterior implica que apenas se gasta poco más de la mitad de los recursos disponibles. En la perspectiva de lo cualitativo hay indicios que cuestionan la calidad de las inversiones realizadas.

El Cuadro No. 5 detallado por Gobiernos Regionales nos muestra la baja ejecución de la inversión en la mayoría de los Gobiernos Regionales.

Cuadro 5.

Desempeño de los Gobiernos Regionales en la ejecución de la inversión 2007-2009					
Ejecución respecto al PIM					
Baja (Menor a 70%)	PIM Promedio	Medio(71 a 90%)	PIM Promedio	Alta (Mayor a 90%)	PIM Promedio
Cajamarca	351	Apurímac 1/	99	Lambayeque 3/	99
Ancash	857	Amazonas	144	San Martín 4/	258
Cusco	432	Arequipa	279		
Huancavelica	194	Ayacucho	141		
Ica	91	Huánuco	84		
Junín	202	La Libertad 2/	243		
Lima	271				
Callao	163				
Loreto	145				
Madre de Dios	106				
Moquegua	254				
Pasco	245				
Piura	290				
Puno	217				
Tacna	304				
Tumbes	97				
Ucayali	189				
Fuente: elaboración propia con datos de Consulta Amigable-MEF					
1/ Solo tuvo el 2008 menos de 70%					
2/ el 2007 y 2008 tuvo una ejecución cercana al 70%					
3/ solo tuvo el 2007 una ejecución baja					
4/ el 2007 tuvo una ejecución baja y el 2008 alcanzó la media					
PIM =Presupuesto Institucional Modificado			Bajo	Menor a 100	
Millones soles			medio	101-300	
			Alto	301 -400	
			Muy alto	Mayor a 400	

Dicho cuadro evidencia que diecisiete (17) Gobiernos Regionales tienen un bajo grado de ejecución menor al 70 %, seguidos de seis (06) Gobiernos Regionales con un grado de ejecución mediano, mayor de 70 % hasta 90 %, siendo tan sólo dos (02) Gobiernos Regionales - Lambayeque y San Martín - los que tuvieron un buen desempeño, con una ejecución mayor del 90 %. Esto último al parecer no tiene que ver con la magnitud de los recursos recibidos, pues Lambayeque es una de las regiones con menor asignación, en tanto que San Martín registra la mayor.

Otra observación importante es que las Regiones más pobres no son las mejores ejecutoras, aunque debieran serlo si tomamos en cuenta sus crecientes necesidades.

El bajo desempeño en la ejecución de la inversión pública descentralizada presenta diferentes causas, las causas pueden

clasificarse en dos niveles. **El primero**, corresponde a la **Articulación Macro**, que se halla tanto a nivel nacional como en nivel descentralizado, en los que ocurre una desarticulación de órganos que toman decisiones de inversión pública tal como el MEF, que ejerce la conducción del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP y de los sectores que determinan la política respectiva que alude a líneas de inversión en el espacio nacional, como también en los gobiernos regionales, gobiernos locales, Oficinas de Programación de Inversiones - OPD's, y proyectos especiales. **El segundo**, está relacionado con los problemas que se manifiestan en las etapas sucesivas del **Ciclo de Inversión**: pre inversión, ejecución, seguimiento y evaluación y, pos inversión. En todos estos momentos, se presentan los siguientes problemas por los que atraviesa la gestión de la inversión pública e involucra el accionar de diversos actores participantes, formuladores, gerentes de infraestructura, especialistas en seguimiento, OPI's, autoridades de gobiernos regionales y locales, empresas constructoras, entre otros :

a. Problemas de Articulación Macro:

- Coordinación entre distintos actores nacionales con programas de inversión regional: a pesar de la normatividad existente y de la presencia de Consejo Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) conductor de la Estrategia Nacional CRECER, articuladora de la política social, aún se percibe una débil articulación entre el nivel central y los Gobiernos Regionales. La articulación de CRECER está asentada en la definición de 974 distritos rurales y cerca de doscientos distritos urbanos en extrema pobreza. Sin embargo, la

articulación no se da a nivel del diseño de políticas sino que posteriormente a la ejecución de las políticas, programas y proyectos se consolida la información y tienen los resultados ex post. Por tanto, no existe una coordinación de la inversión pública en el tema social. Aun cuando, existen coordinadores regionales de la Estrategia Nacional CRECER, la integración ex ante regional no se manifiesta por el esquema de articulación planteado a nivel nacional, en donde no existe un modelo de articulación regional. Hay una débil integración (relacionamiento permanente entre personas, territorios y sectores). La integración física es incompleta (vial, energética), la integración económica es heterogénea por el débil desarrollo de los mercados y la integración estatal es débil, debido a un Estado pequeño y centralizado.

- Los Fondos concursables no son conocidos y la capacidad para proponer proyectos es aún insuficiente.
- Fondos de inversión orientados a regiones tienen diferentes esquemas para el desarrollo de los estudios de inversión.
- La difusión de las oportunidades de financiamiento para inversión es desigual según los organismos patrocinadores.
- Las competencias entregadas a las Regiones son asumidas sin los niveles mínimos de recursos humanos y financieros para cumplir con las funciones asumidas.

- El insuficiente desarrollo del Ordenamiento Territorial no permite una adecuada integración y articulación espacial y de sus capacidades.
- La integración Regional es aún incipiente en tanto no existen tamaños óptimos de regiones que permitan superar economías de escala.
- Insuficiente coordinación de los Gobiernos Regionales con el sector privado para promover la inversión de éste.
- La participación de la población es limitada por desconocimiento de sus derechos y poco desarrollo en la gestión de la inversión, lo cual se refuerza con la débil organización y representatividad.
- La gerencia es aún poco desarrollada y se explica en la falta de conocimiento, experiencia y liderazgo para promover las inversiones y el desarrollo, como escasa información de la gestión de la inversión.
- Existencia de desigualdades en los recursos obtenidos por las regiones, por cuanto algunas perciben mayores ingresos por el canon, y regalías que otras.
- Los indicadores de eficiencia y eficacia de la inversión no han sido interiorizados en los marcos lógicos, en tanto que el Presupuesto por Resultados no está conllevando al diseño de proyectos por resultados.
- Desnaturalización del Proceso del Presupuesto Participativo Regional, que en vez de generar consensos en la priorización de proyectos de impacto regional, se constituye como un elemento de presión para la atención de iniciativas de interés de determinados sectores o agentes

de desarrollo, habiendo originando la atomización de la inversión pública regional.

- La normatividad es profusa y cambiante respecto al financiamiento de la inversión y del SNIP, que muchas veces no es suficientemente conocida por la población en la oportunidad para la toma de decisiones de inversión.

b. Problemas en el Ciclo de Inversión

(i) En la Identificación y Formulación

- Escasa o insuficiente participación de los beneficiarios del proyecto en el proceso de diseño del plan.
- Débil articulación entre los planes estratégicos, presupuesto y los Planes operativos. La ejecución de la inversión pública pasa aún por dos problemas: deficiente planificación y falta de gerencia. Ambas originan la lenta ejecución en los primeros meses del año y una mayor concentración del gasto en noviembre y diciembre. La ejecución de proyectos no sigue una curva horizontal o creciente, sino que tiene una lógica de calendario fiscal.
- Problematización inadecuada no fundamenta bien las alternativas técnicas seleccionadas.
- Incipiente articulación público -privada.
- Insuficiente preparación técnica de los formuladores y evaluadores de proyectos que ocasiona deficiencias técnicas en los estudios de

pre inversión de los proyectos de inversión. Se expresa, entre otros, en parámetros imprecisos e irreales respecto a tipo de inversión.

- Las OPI's son presionadas por plazos y no evalúan adecuadamente los estudios, declarándose su viabilidad con las consecuencias que en algunos casos ocasiona conflictos.
- Insuficiente participación (consulta) de la población en el diseño del perfil del proyecto de inversión.
- Reducido análisis interpretativo de las necesidades insatisfechas de la población.
- Rotación constante del personal técnico, por razones de orden político o económico, por mejores condiciones laborales y remuneraciones en otras entidades.
- Débil gestión administrativa de los desembolsos para realizar los estudios.
- Poco conocimiento de la población sobre el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Desconocimiento de metodologías de priorización.
- El Banco de Proyectos no es utilizado plenamente.
- Insuficientes espacios de concertación de los proyectos para promover la inversión privada.

- Desconocimiento de las diferentes fuentes de financiamiento públicas y privadas, sus requisitos y acceso.
- Poca difusión de la cartera de proyectos.

(ii) En la Ejecución:

- Retrasos en el otorgamiento de los desembolsos y recortes ocasiona retrasos en la ejecución. Especialmente los recortes presupuestales que se orientan a prioridades no establecidas en el plan. Así el calendario de ejecución no se cumple.
- Desconocimiento o poco conocimiento de las normas establecidas para la gestión de la ejecución inciden en la baja capacidad de gestión.
- Procedimientos administrativos y logísticos que son engorrosos y generan retrasos en la ejecución, demorando la tramitación para la adquisición de bienes y contratación de personal. En muchos casos, la ejecución es arrastrada a los últimos meses del año, lo que para el área rural de sierra, representa implicancias climáticas que dificultan la ejecución de obras.
- Deficiencia en la asignación presupuestal.
- Situaciones de orden climatológico impiden el avance las obras y actividades, especialmente en las zonas de sierra y selva.

- Deficiente desempeño de los encargados de la ejecución (contratistas y consultores).
- Modalidad de ejecución no adecuada, pues cuando se trata de inversión que requiere contrato, pueden existir limitaciones en el proceso de licitación, debido a las impugnaciones.
- Deficiente elaboración del expediente técnico o del estudio definitivo. En algunos casos son réplicas de otros sin examinar su particularidad. Los procesos de verificación de viabilidad retrasan la ejecución en inversión pública.
- Retraso en las operaciones por la demora en la aprobación de los documentos de gestión.
- Los vacíos en la reglamentación son aprovechados por empresas consultoras que en muchos casos detienen la ejecución de inversión mediante apelaciones y arbitraje.
- Demoras en la aprobación de viabilidad de proyectos y en el proceso de contrataciones.
- Incumplimiento por parte de Consultores y Empresas Contratistas.
- La rotación de personal en los Gobiernos Regionales retrasa las actividades programadas.
- Ausencia de una línea de base, la cual a veces no es realizada en forma oportuna sino desfasada.

- Los supervisores y residentes atienden diferentes obras al mismo tiempo.
- Las obras no son liquidadas o lo hacen inoportunamente y con dificultades.

(iii) En el Seguimiento y evaluación:

- Insuficiencia en la preparación de los profesionales para el desarrollo de esta etapa.
- El seguimiento de los proyectos se realiza de manera formal a través de los informes de los ejecutores, sin una verificación o visita in situ.
- Insuficiente capacidad de análisis y síntesis para determinar la causalidad y efectos de los problemas.
- La información que se emite no es oportuna para la toma de decisiones en los diferentes niveles jerárquicos e incide preferentemente en el del desempeño del presupuesto y no en los resultados.
- Insuficiente elaboración de planes de seguimiento y evaluación conteniendo los indicadores relevantes.
- Insuficiente formulación de indicadores, especialmente de resultados y su seguimiento.

- Débil desarrollo de un software para el seguimiento y evaluación de la inversión.
- Existen diferentes metodologías de evaluación, que muchas veces se desconocen.

(iv) En la Post inversión:

- No se asegura presupuestariamente la sostenibilidad del sistema construido.
- Escasa participación de los usuarios en el mantenimiento y operación, aunados a una débil organización de éstos.
- No se realizan evaluaciones intermedias y de impacto (evaluación ex post) que permitan medir el efecto indirecto de la inversión como la reducción de la pobreza. Por lo general solo se realiza la evaluación al término de la obra.

CAPÍTULO VI: CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ.

6.1 EL MARCO DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA.

La política macro-económica privilegia principalmente las políticas fiscal y monetaria, que en el corto plazo están orientadas por las medidas y normas que asumen el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva del Perú.

La política fiscal que interesa es por una parte la de ingresos (política tributaria y aduanera) y por otra la de gastos (gasto público). Estas políticas si bien están también relacionadas con el Acuerdo Nacional, en la práctica están definidas por el MEF y ellas determinan en gran medida la orientación del gobierno en materia de política económica y social.

En cuanto a la política tributaria el gobierno actual no ha realizado cambio alguno respecto al anterior y solo ha negociado un aporte voluntario de las empresas mineras por las sobre ganancias obtenidas ante la elevación de los precios internacionales de los metales en el periodo

2007-2008 (el llamado “óbolo” minero)³⁸ y cuyos fondos han sido ejecutados por las mismas empresas.

Es necesario advertir que si bien la minería se ha recuperado en el primer semestre 2010, la recaudación del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría proveniente del sector minero fue de S/ 3,236 millones, esto es 165.4 % del primer semestre del 2009, lo que indica la redinamización del sector por la elevación del precio de los minerales. Sin embargo, respecto al primer semestre del 2008 (4,079 mil millones de nuevos soles) el impuesto se ha reducido³⁹.

La característica de la tributación actual está determinada por la mayor contribución de impuestos indirectos pagados por consumidores mediante el IGV, el cual constituye el 56.4 % de los ingresos corrientes tributarios⁴⁰; por el menor aporte de los impuestos directos que gravan las ganancias de las empresas y personas, y en menor medida los impuestos selectivos al consumo. Además se conoce el alto grado de “informalidad” principalmente en pequeñas empresas y que por otra parte un sector de grandes empresas se benefician de contratos de estabilidad tributaria, estando en cuestionamiento el principio tributario de “quién más tiene más paga” dentro de consideraciones de justicia social, dándose de esta manera una presión tributaria de 15% del PBI, una de las más bajas de América Latina. En el primer semestre del 2010 la presión tributaria

³⁸ Hay que agregar que si bien el 2009 fue el año de la fuerte baja de los precios de los minerales (salvo el oro, que nunca cayó), dicha baja no llegó nunca a los precios preboom. Además, ya desde mediados de ese año comenzó la recuperación, la que se mantiene hasta la fecha y que, según Thomson, continuaría en el 2011. Humberto Campodónico, La República 21/07/2010.

³⁹ Manuel Gamonal: El Aporte Minero en la Recaudación Tributaria. En: Actualidad Minera del Perú. Cooperación: Acción Solidaria para el Desarrollo. Lima, N° 135, julio 2010.

⁴⁰ El Informe de Seguimiento del MMM: 2010-2012 Revisado.

alcanzó el 15.8 %, el MMM⁴¹ establecía 14.4 % para el 2010, esta recuperación es motivada por el desempeño económico y los precios de los minerales con relación al primer semestre del 2009.

En materia de los ingresos aduaneros, estos debieran formar parte de una política de desarrollo, que estimule las importaciones de bienes de capital y de bienes de consumo que no se puedan producir en el país. Esta política se contradice con la apertura comercial y la eliminación de aranceles a muchos productos, como los agrícolas y textiles, convenidos en los tratados de libre comercio, que afectan a pequeños productores nacionales y ha generado mayores reclamos sociales a los ya existentes. En efecto, el impuesto a las importaciones o aranceles logró una ejecución alícuota del 48%, aun cuando las importaciones nominales crecieron en 33 % , pero no expandieron los ingresos en tanto existe una menor tasa efectiva arancelaria con tasas nulas para algunos productos⁴².

Referente al gasto fiscal, comprendido por el gasto corriente y de inversión, hay que señalar su incremento nominal durante el periodo analizado y ha constituido un factor importante del crecimiento económico, junto con la inversión privada y el endeudamiento interno y externo; incremento explicado por el aumento de los ingresos fiscales dado en un contexto externo favorable, excepto en el año recesivo de 2009.

⁴¹ El Marco Macroeconómico Multianual (MMM) establece para el año 2010 una presión tributaria del 14.4 %. El Informe de Seguimiento del MMM: 2010-2012 Revisado a junio del 2010 da cuenta que en el primer semestre del 2010 se ha logrado una ejecución del 54.8 % de los ingresos tributarios del MMM, sustentado en el aumento mayor al alícuota de los impuestos a los ingresos, alcanzando el 63.2 % de los estimados en el MMM para el 2010 completo.

⁴² Informe de Seguimiento del MMM: 2010-2012 Revisado a junio del 2010.

En el rubro del gasto corriente están contenidas principalmente las remuneraciones, generalmente considerado como gasto improductivo. Sin embargo, al incluir las remuneraciones del personal de los sectores de educación y salud se considera que genera “valor agregado” y por tanto debe ser tratado como inversión en capital humano cuyos impactos, no fácilmente cuantificables en el corto plazo, contribuyen directamente al mejoramiento del grado de bienestar de las personas y la sociedad en su conjunto, por lo que el presupuesto por resultados que se viene aplicando en ciertos programas sociales es una plasmación de estos criterios, que apuntan a tener un gasto de calidad.

La inversión pública, de acuerdo al rol del Estado Neoliberal, está orientada principalmente hacia obras de inversión física en los tres niveles de gobierno y al gasto social en programas y proyectos de inversión en capital humano y minoritariamente al apoyo de actividades productivas de la población en situación de pobreza. La inversión en infraestructura económica es la preponderante dado el interés por dotar de facilidades al desenvolvimiento de la actividad productiva y comercial privada, dentro de la orientación capitalista que persigue.

En este sentido, el MEF⁴³ sostiene: “Por su parte, la inversión del Gobierno Central presentó un grado de ejecución de 39,7%, con un crecimiento real de 70,8% en relación a lo señalado en el 1S2009, como consecuencia del dinamismo registrado por el sector Transportes y Comunicaciones en las Concesiones Viales (IIRSA Sur), en las Concesiones Aeroportuarias (Expropiaciones de Terrenos Adyacentes al

⁴³ El Informe de Seguimiento del MMM: 2010-2012 Revisado.

Aeropuerto Internacional Jorge Chávez), en el Tren Eléctrico, y la Construcción, en la rehabilitación y mejoramiento de carreteras; y por los Gobiernos Regionales”

Respecto a la inversión social se debe distinguir entre aquella que está orientada a favorecer a la población en general (salud, educación, agua etc.), y la dirigida a los sectores más pobres, que en términos cuantitativos resulta mucho menor, tanto absoluta como relativamente. Los monto en inversión social y en especial la orientada a superar la pobreza se han incrementado en el periodo en términos nominales, pero debido a las grandes brechas existentes deviene en insuficiente, requiriéndose un mayor nivel para hacerla proporcionalmente más equitativa con la inversión física en infraestructura económica.

Otro importante instrumento de la política económica está constituido por la política monetaria que, de acuerdo al BCRP, tiene como objetivos la regulación del tipo de cambio y la cantidad de dinero circulante, el control de la inflación, así como la tasa de interés referencial; estas medidas tienen influencia en el conjunto de la economía y afectan a los agentes económicos y a la población en general de acuerdo a su comportamiento, por lo que es pertinente comentarlas en relación a su importancia social.

La tasa de cambio de las divisas, principalmente del dólar que es la más importante en la economía peruana, tiene que ver con el valor de la moneda norteamericana expresado en soles y viceversa, estando determinada en parte por el movimiento de las economías y los movimientos de capitales, aunque no de manera directa. Debido a la

crisis que ha afectado a la economía mundial y principalmente y la tendencia de salida de capitales de USA, el dólar respecto al nuevo sol se ha depreciado, situación que obliga al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) a intervenir en el mercado cambiario fin de evitar fluctuaciones muy grandes que causen trastornos en la economía y la población, cuyos efectos perjudican y desalientan las exportaciones afectando el PBI, pero que socialmente expresan un mayor perjuicio para la población, principalmente a los sectores socioeconómicos D y E, que depende de las remesas de dólares de Estados Unidos⁴⁴, las mismas que en el primer trimestre del 2010 alcanzaron los 585 millones y que, a pesar de haber aumentado en 7%, su equivalente en soles cayó en 22 millones respecto al año anterior.

A fin de controlar la variación de los precios el BCRP fija metas anuales para mantener la inflación en un rango determinado, habiéndose establecido como meta para el presente año una fluctuación entre 2.5 a 3 por ciento. La mantención de una baja tasa de inflación favorece al conjunto de la población; sin embargo respecto a los precios de los alimentos, que en un 70% son producidos internamente principalmente por campesinos minifundistas y pobres, es contradictoria porque estos productores requieren de precios favorables para salir de la pobreza, lo cual indudablemente demanda del diseño de políticas específicas para el incremento de su productividad e ingresos, ya que la simple mantención de precios bajos en el rubro de alimentos no es congruente per-se con el bienestar general.

⁴⁴ Diario la República del 17 de agosto del 2010.

La intervención del BCR en la regulación de la tasa de interés de referencia está relacionada con los objetivos de estimular o desincentivar la inversión privada, de acuerdo comportamiento del ciclo de la economía y, en la mayoría de los casos, las expectativas de los grandes inversionistas. El BCRP estableció 3.0 % como la tasa de interés de referencia de la política monetaria. “Esta decisión toma en cuenta la evolución reciente de la inflación y sus determinantes, la cual aconseja continuar con la pausa en los ajustes preventivos a la tasa de referencia iniciados en mayo del presente año. La inflación subyacente se mantiene alrededor de la meta de 2 por ciento, en tanto que la inflación total se ha venido reduciendo en los dos últimos meses por la reversión de los choques de oferta. Futuros ajustes en la tasa de referencia estarán condicionados a la nueva información sobre la inflación y sus determinantes, incluyendo la vinculada al entorno financiero internacional⁴⁵”.

6.2 EL MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL.

El actual gobierno no tiene una política social explícita y coherente como la política económica, más si ha formulado la Estrategia Nacional CRECER y programas y proyectos en educación y salud y otros sectores orientados a reducir la pobreza. Es así que en el portal del Comité Interministerial de Asuntos Sociales no aparece ningún contenido y

⁴⁵ BCRP: Nota Informativa, Programa Monetario noviembre 2010.

secundariamente hace referencias a otros documentos como el Marco Macroeconómico Multianual (MMMA). Para tener una visión de conjunto nos referiremos a algunos aspectos sectoriales del trabajo, la educación y la salud, para posteriormente tratar sobre los programas de superación de la pobreza y en especial a la Estrategia Nacional CRECER.

La política laboral, que podemos considerarla como las medidas adoptadas en relación al empleo, los beneficios sociales y las remuneraciones, han devenido en la continuación de la implementada por los anteriores gobiernos a partir del de Fujimori el mismo que realizó cambios radicales en el marco normativo, constriñéndose las conquistas sociales de los trabajadores al suprimir la estabilidad laboral y afectando la sindicalización, así como la capacidad de negociación de los gremios, entre otras medidas. Con el crecimiento económico de los últimos años el empleo formal ha mejorado, pero mantiene un elevado porcentaje de subempleo, principalmente por las bajas remuneraciones; el actual gobierno trató de ajustar el empleo a la jornada de trabajo de ocho horas y planteó la eliminación de los “services”, pero en la práctica ha quedado en el campo de lo declarativo, sin tener el Ministerio de Trabajo capacidad de hacer efectiva estas medidas.

En materia de las remuneraciones, tanto del sector público como del privado, éstas se encuentran muy rezagadas y dispares respecto del aumento creciente de las utilidades empresariales y del aumento de los sueldos de los altos ejecutivos, habiéndose además establecido un régimen especial para las Mypes, que afecta los beneficios de los trabajadores, bajo el supuesto que ello facilita su formalización al

significar menores costos laborales, obviándose aspectos vinculados a la tributación y la tecnología, por lo que sus resultados no son tan favorables para este sector.

Referente a los beneficios sociales y bonificaciones para los trabajadores existe una presión de parte del empresariado por modificarlos, disminuyéndolos bajo la premisa que ellos constituyen sobrecostos que afectan su competitividad, no existiendo explícitamente una política orientada a incrementar la productividad mediante la modernización tecnológica, la innovación y la capacitación de los trabajadores. Por otra parte, en cuanto a la jubilación con las Administradoras de Fondos de pensiones - AFPs no se garantiza una pensión digna, dado que un porcentaje significativo de trabajadores tienen modalidades de trabajo eventuales que no les permite incrementar su fondo personal, además de significar el pago de comisiones elevadas por la administración de éste; en tanto que el de régimen pensionario público, cuyo funcionamiento se basa en el criterio de solidaridad, presenta problemas de financiamiento por cuanto el Estado no contribuye con lo suficiente.

Un logro señalado por el actual gobierno, dentro de su política educativa implementada, ha sido el establecimiento de la carrera pública magisterial, la implantación de las evaluaciones para acceder a ella, así como la determinación de la nota catorce como requisito para ingresar a las instituciones de formación pedagógica, acciones que por otro lado han merecido críticas de algunos sectores del magisterio por considerar que adolecen de muchos errores y se han realizado sin antes haber generado consensos y autoestima a favor de un desempeño más eficiente, que se

traduzcan en una mejora sustancial de la calidad educativa y la reducción de la enorme desigualdad existente entre la educación urbana y rural.

En materia de salud pública la más reciente medida dada es el inicio del programa de Aseguramiento Universal de la Salud, cuyo objetivo es permitir el acceso de todas las personas a la atención para su salud. Este programa tiene modalidades de acuerdo a su nivel socioeconómico y laboral y ha empezado a implementarse en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac y más recientemente se ha ampliado a Lima Metropolitana.

Esta perspectiva es muy importante si tenemos en cuenta que en el Perú el sistema de salud es muy deficitario en cuanto a una atención adecuada para la mayoría de la población, teniéndose déficit en infraestructura y equipamiento y una muy mala distribución de personal médico entre las grandes ciudades y el resto del país, principalmente la sierra y selva, por lo que los servicios de atención hospitalaria están congestionados, presentando pésima atención en citas, consultas y tratamientos médicos especializados, tanto en los servicios del MINSA como de ESSALUD. Este contexto de la salud se debe en parte a la falta de interés político por otorgarle adecuados medios presupuestales al sector en relación a sus requerimientos, por lo que una mejora de atención a la salud y su relación con el desarrollo humano y económico requiere cambios importantes.

Por último, debe acotarse en relación a los programas y proyectos para superar la pobreza que el presente gobierno estableció como meta a alcanzar al término de su periodo de administración la reducción de la

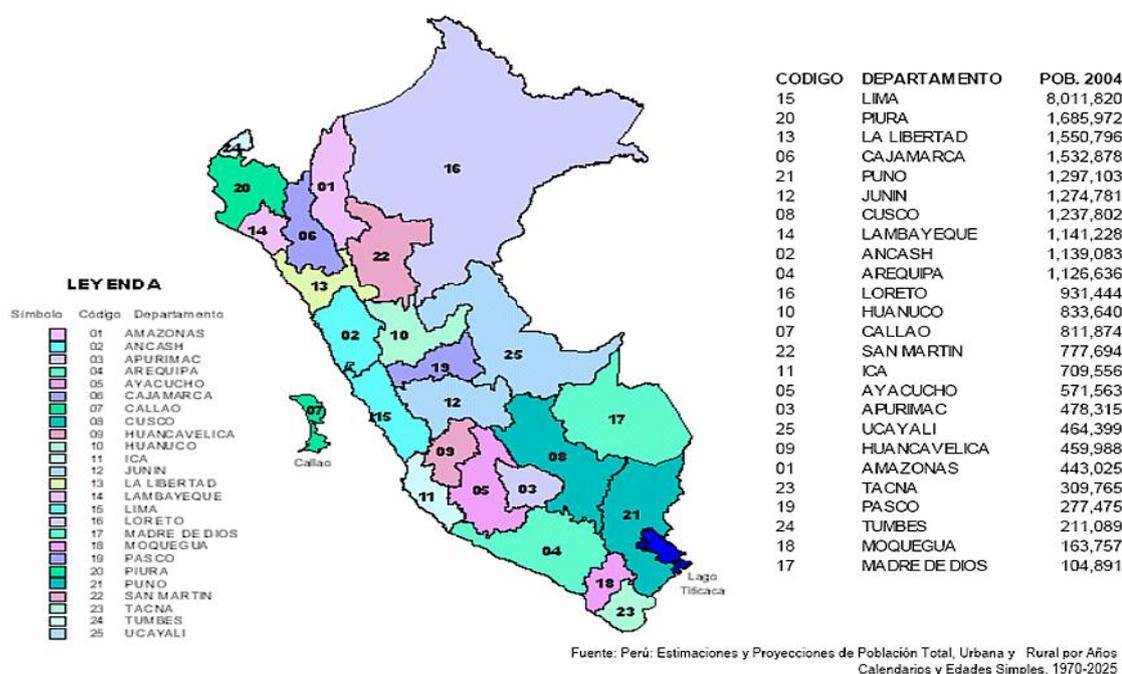
pobreza de la población al 30%, lo que está considerado en los MMMA y supuestamente la política económica establecida en estos documentos está orientada a lograr dicha meta. Aquí lo que nos interesa no es el crecimiento económico que mediante el denominado “chorreo” influye en la disminución de la pobreza, si no considerar aquellos programas y proyectos que directamente están orientados a los pobres y en particular su programa más importante CRECER.

6.3 LA POBREZA EN EL PERÚ.

6.3.1 La Pobreza en el 2004.

Esta caracterización de la pobreza en el Perú está planteada como una Línea Base a fines del 2003 o inicios del 2004.

Gráfico 1. Mapa geopolítico y población del Perú 2004



Fuente: INEI. Perú Estimaciones y Proyecciones de Población Total Urbana y Rural por años Calendarios y Edades Simples 1970-2005

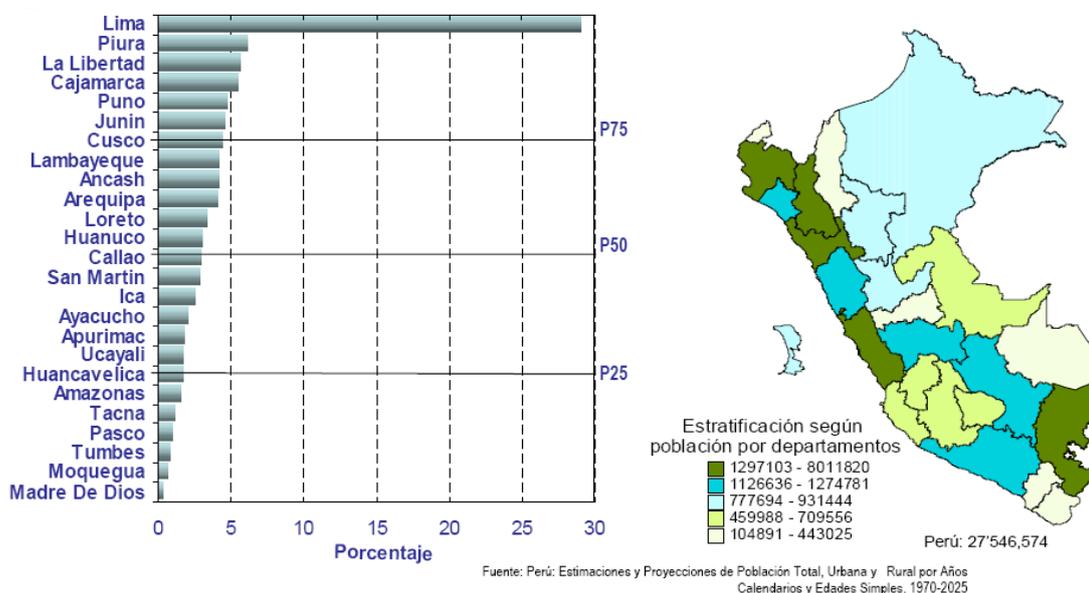
Elaboración: Asociación Peruana de Facultades de Medicina (ASPEFAM): Situación de Salud del Perú 2004

[//www.aspefam.org.pe/enam/enam2006/ognio.pps](http://www.aspefam.org.pe/enam/enam2006/ognio.pps)

La estadística anterior señala la importancia de Lima y Callao en la que se encuentran 8'823,694 habitantes; es decir, el 32.03 % de la población peruana. Los departamentos de la costa peruana, exceptuando Ancash, contienen 14'595,857 lo que equivale al 53.0 % de la población habida en el 2004.

Dentro de este panorama de una distribución desigual de la población en el territorio, el departamento de Lima y la provincia del Callao es más de 5 veces la población del segundo departamento en importancia. Según la magnitud poblacional, detrás de Lima existen 9 departamentos que pasan de un millón de habitantes, le siguen 6 con más de medio millón y los 9 últimos con menos de medio millón de habitantes, como se observa en el siguiente gráfico,

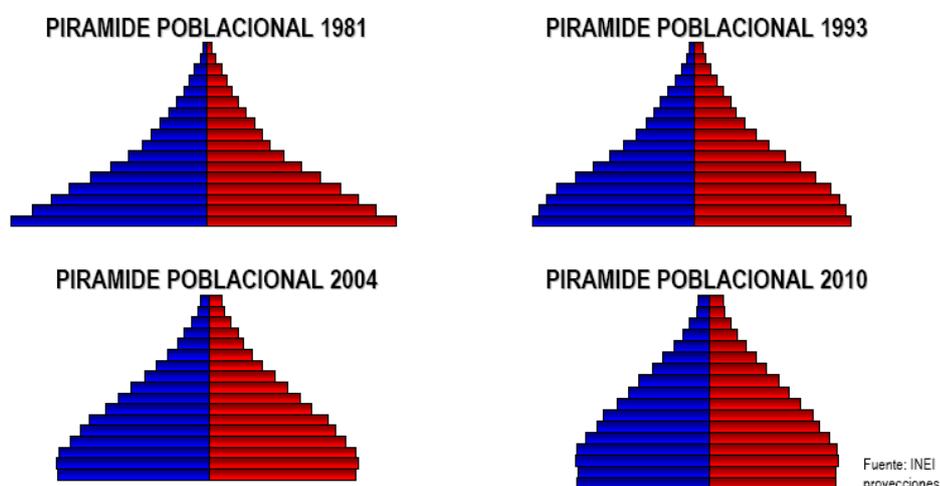
Gráfico 2. Distribución de la Población 2004



Fuente: INEI. Perú Estimaciones y Proyecciones de Población Total Urbana y Rural por años Calendarios y Edades Simples 1970-2005
 Elaboración: Asociación Peruana de Facultades de Medicina (ASPEFAM): Situación de Salud del Perú 2004
 //www.aspefam.org.pe/enam/enam2006/ognio.pps

La pirámide poblacional es una representación gráfica de la estructura poblacional. En 1981 la pirámide presentaba una base ancha, indicador de altas tasas de natalidad, rápido adelgazamiento que significa altas tasas de mortalidad en la niñez, y vértice agudo, reflejo de la corta expectativa de vida. Paulatinamente la forma de la pirámide cambia y para el 2004 se aprecia un angostamiento de la base, producto de la disminución de la natalidad; ensanchamiento de los peldaños siguientes, resultado de la disminución de la mortalidad y mayor sobrevivencia de los niños; y un ensanchamiento del vértice que tiene correlato con una menor mortalidad general y, mayor volumen de población adulta mayor, lo que es apreciable en el Gráfico 3.

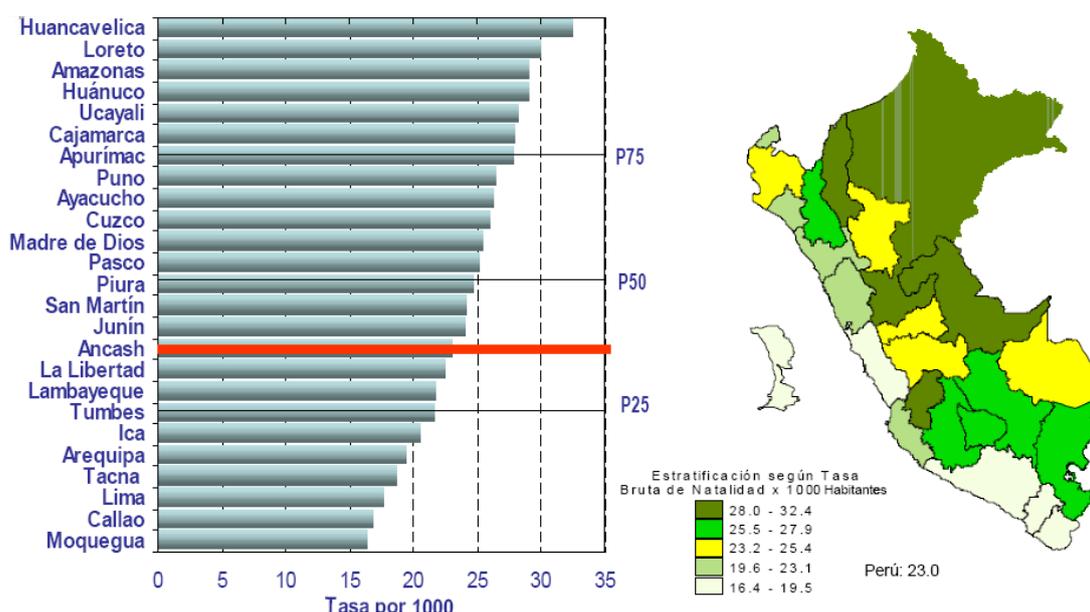
Gráfico 3. Estructura poblacional del Perú: La transición demográfica



Fuente: Censos Nacionales y proyecciones poblacionales
Elaboración: Situación de salud en el Perú 2005 Dr. Luis Suárez Ognio Director General/Dirección General de Epidemiología www.oge.sld.pe

El gráfico siguiente muestra la tasa bruta de natalidad en el período 2000-2005 en el Perú, donde ocurren 23 nacimientos por cada 1000 habitantes, existiendo 14 departamentos con tasas superiores al valor nacional, presentando las mayores Huancavelica, Loreto, Amazonas, Huánuco, Ucayali y Cajamarca, presentando las mayores Huancavelica, Loreto, Amazonas, Huánuco, Ucayali y Cajamarca.

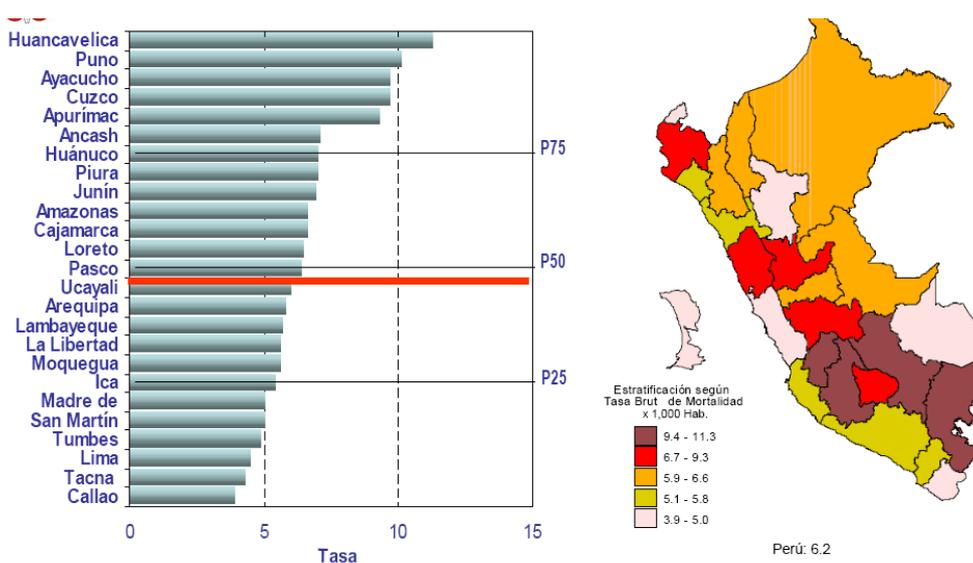
Gráfico 4. Tasa Bruta de Natalidad: 2000-2005



Fuente: INEI. Perú Estimaciones y Proyecciones de Población Total Urbana y Rural por años Calendarios y Edades Simples 1970-2005
 Elaboración: Asociación Peruana de Facultades de Medicina (ASPEFAM): Situación de Salud del Perú 2004
[//www.aspefam.org.pe/enam/enam2006/ognio.pps](http://www.aspefam.org.pe/enam/enam2006/ognio.pps)

En cuanto a la tasa bruta de mortalidad infantil en el Perú ocurren 6 muertes por cada 1000 habitantes, existiendo 13 departamentos con tasas superiores al valor nacional, encontrándose entre éstos Huancavelica, Puno, Ayacucho, Cuzco, Apurímac, Ancash.

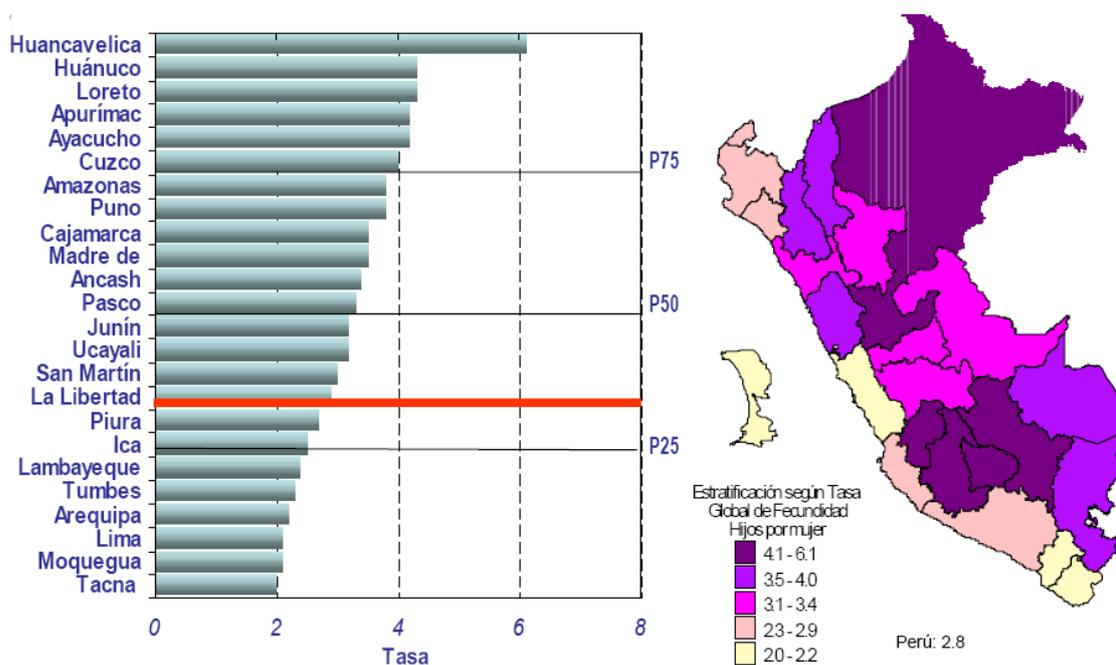
Gráfico 5. Tasa Bruta de Mortalidad 2000-2005



Fuente: INEI. Perú Estimaciones y Proyecciones de Población Total Urbana y Rural por años
 Calendarios y Edades Simples 1970-2005
 Elaboración: Asociación Peruana de Facultades de Medicina (ASPEFAM): Situación de Salud del Perú 2004
www.aspefam.org.pe/enam/enam2006/ognio.pps

En el Perú una mujer tiene en promedio 3 hijos; existen 15 departamentos con tasas superiores al valor nacional, entre ellos Huancavelica, Huánuco, Loreto, Apurímac, Ayacucho, Cuzco, como se desprende del Gráfico 6.

Gráfico 6. Tendencia: Estratificación de la Pobreza e Índice de Concentración de la Tasa Global de Fecundidad 1995-2015



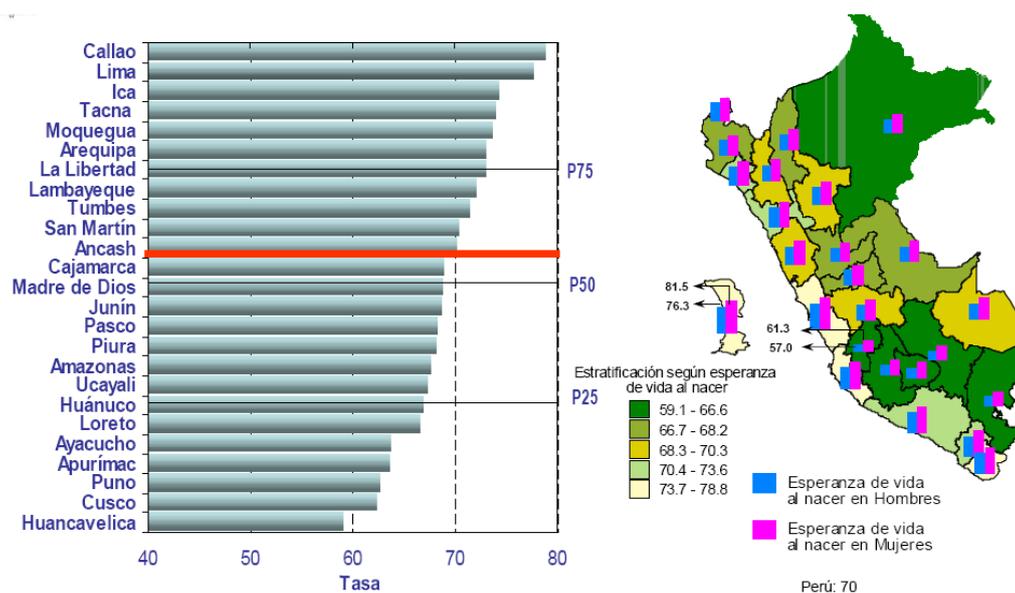
Fuente: INEI. Perú Estimaciones y Proyecciones de Población Total Urbana y Rural por años Calendarios y Edades Simples 1970-2005

Elaboración: Asociación Peruana de Facultades de Medicina (ASPEFAM): Situación de Salud del Perú 2004

www.aspefam.org.pe/enam/enam2006/ognio.pps

La esperanza de vida en el Perú es de 70 años; existen 10 departamentos con esperanzas de vida superiores al valor nacional, resultando los departamentos con mayores expectativas de vida Lima (incluyendo Callao), Ica, Tacna, Moquegua, Arequipa.

Gráfico7. Esperanza de Vida al Nacer: 2000-2005



Fuente: INEI. Perú Estimaciones y Proyecciones de Población Total Urbana y Rural por años Calendarios y Edades Simples 1970-2005

Elaboración: Asociación Peruana de Facultades de Medicina (ASPEFAM): Situación de Salud del Perú 2004

www.aspefam.org.pe/enam/enam2006/ognio.pps

La pobreza en el año 2004 alcanzó al 48.6% de la población y la pobreza extrema al 17.1% de la misma; la sierra y selva rural muestran las mayores concentraciones de pobreza extrema: 44% y 30.04% respectivamente, a diferencia de Lima Metropolitana que solo registra el 1.3%, presentando una diferencia significativa.

Cuadro 6. Consolidado de la Pobreza Extrema, Brecha de Pobreza, Severidad de la Pobreza y Gasto Promedio Per Cápita Mensual Año 2004

DOMINIOS GEOGRÁFICOS	Pobreza % Poblac.	Pobreza Extrema % Poblac.	Brecha de Pobreza	Severidad de la Pobreza	Gasto Promedio Per cápita Mensual*
TOTAL	48.6	17.1	16	7.4	300.08
Area de residencia					
Urbana	37.1	6.5	10.6	4.3	376.66
Rural	68.9	36.8	26.6	13.1	163.8
Región natural					
Costa	35.1	4	9.2	3.5	
Sierra	64.7	33.2	25.2	12.5	
Selva	57.7	25	19.4	8.7	
Dominios geográficos					
Costa urbana	37.1	5.6	10.1	4	330.4
Costa rural	51.2	13.8	15.5	6.6	220.14
Sierra urbana	44.8	13.6	15.4	7.2	323.41
Sierra rural	75.8	44	30.6	15.4	151.75
Selva urbana	50.4	18.7	16.5	7	271.11
Selva rural	63.8	30.4	21.9	10.1	162.65
Lima Metropolitana	30.9	1.3	7.5	2.6	442.67

* Soles constantes base = 2001 a precios de Lima Metropolitana
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2004
Elaboración propia

a. Incidencia de la pobreza:

El INEI a partir del año 1997 mide la incidencia de la pobreza, empleando el enfoque monetario absoluto y objetivo de la pobreza; esta concepción de pobreza, se considera pobre a todas las personas residentes en hogares particulares, cuyo gasto per cápita valorizado monetariamente, no supera el umbral de la línea de pobreza o monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias; para la pobreza extrema en cambio, no se llega al límite necesario para satisfacer exclusivamente sus necesidades alimentarias.

Es de resaltar que, es en la sierra rural, donde la pobreza y la pobreza extrema tienen mayor incidencia, alcanzando un 75.8% y 44% respectivamente de la población total. Asimismo, en la Selva rural llega hasta el 63.8% y 30.4% por los mismos conceptos.

También para el año 2004 el mayor porcentaje de población en extrema pobreza por región natural, la tiene la sierra con 33.2%, seguido por la selva con 25% de su población. Es la costa la que presenta un menor índice de pobreza extrema llegando solamente al 4% de su población

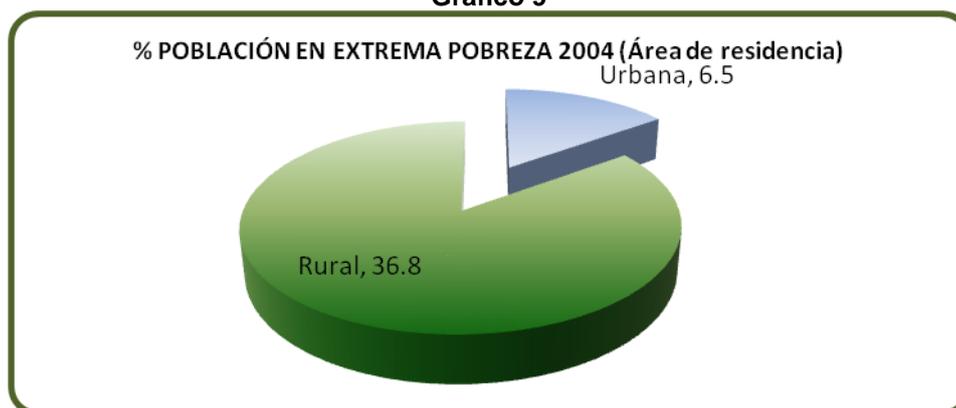
Gráfico 8



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2004

Asimismo, es el área rural la de mayor incidencia de pobreza extrema con un 36.8% de su población, y el área urbana solo presenta un 6.5% de la misma.

Gráfico 9



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2004

b. Brecha de Pobreza:

Este indicador trata de establecer qué tan pobres son los pobres y se expresa como la diferencia promedio (en términos porcentuales) que existe entre el gasto total per cápita de cada una de las personas en situación de pobreza, respecto al valor de la línea de pobreza. Siendo la sierra y selva rural las de mayor pobreza: 30.4%, y 21.9% respectivamente.

c. Severidad de la Pobreza:

Este indicador refleja la desigualdad en los gastos entre los pobres. Cuanto más alto sea el valor expresa mayor severidad o desigualdad, presentando la sierra y selva rural las mayores desigualdades con 15.4 y 10.1 respectivamente.

d. Niveles de gasto – Año 2004

Los niveles de gastos por zona geográfica, muestran diferencias notorias donde la sierra y la selva rural presentan los menores gastos promedio

per cápita mensual S/. 151.75 y 162.65 respectivamente; y, evidentemente, es Lima Metropolitana la de mayor gasto: S/.442.67 nuevos soles para el año 2004.



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2004

En los niveles de gasto promedio per cápita mensual se acentúa la diferencia cuando se compara a nivel de deciles y zonas geográficas, donde el nivel más pobre, decil 1 rural para el año 2004, es de S/.51.4, mientras que el decil 10 de Lima Metropolitana del mismo año es de S/. 1,503.2

**Cuadro 7. Gasto Promedio Per Cápita Mensual,
Según Deciles de Gasto 2004**

Deciles de gasto	Nacional	Lima Metropolitana	Resto Urbana	Rural
	301.8	480.2	305.4	150.7
Decil 1	66.9	151.8	93.1	51.4
Decil 2	102.6	210.8	135.6	73.0
Decil 3	133.8	249.1	167.0	87.1
Decil 4	165.1	285.8	197.3	101.4
Decil 5	200.6	327.5	228.6	116.8
Decil 6	241.1	380.5	263,4	134.4
Decil 7	289.7	443.9	306.6	153.9
Decil 8	358.3	537.1	365.6	179.2
Decil 9	474.7	715.6	466.8	222.7
Decil 10	985.2	1503.2	830.9	387.5

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2004

Parte de la pobreza y extrema pobreza queda definida por la carencia o deficiencia de necesidades básicas insatisfechas (NBI), dentro de las cuales, figuran la falta de acceso a agua potable y desagüe. Como ya se ha visto anteriormente, en el Enfoque de las NBI, cuando existen dos NBI en un centro poblado éste es categorizado como de extrema pobreza y basta que tenga una necesidad insatisfecha es pobre. Por tanto, el saneamiento básico es la actividad fundamental para contribuir a erradicar la pobreza en el país.

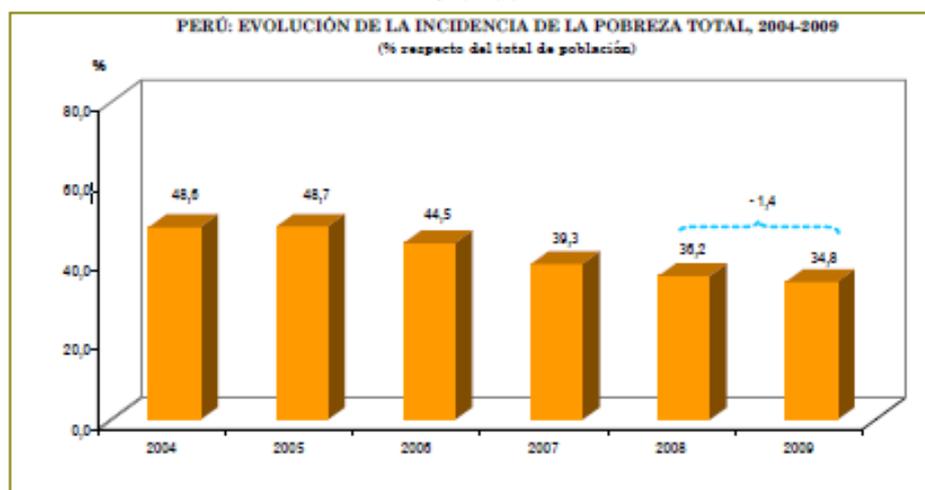
6.3.2 Tendencia de la Pobreza 2004-2009.

En el marco de la variada acción pública de reducción de la pobreza en el país en donde no sólo figuran instituciones como las analizadas sino también otros programas públicos y también privados, resulta lógico

pensar en que es natural que la pobreza distrital haya disminuido en los distritos de extrema pobreza.

El índice de pobreza, pone en evidencia que del 2004 al 2009 la pobreza descendió 13.8 % (del 48.6 a 34.8 %) e incluso en el 2009 decreció 1.4 % en el marco de la crisis mundial (INEI).

Gráfico 11

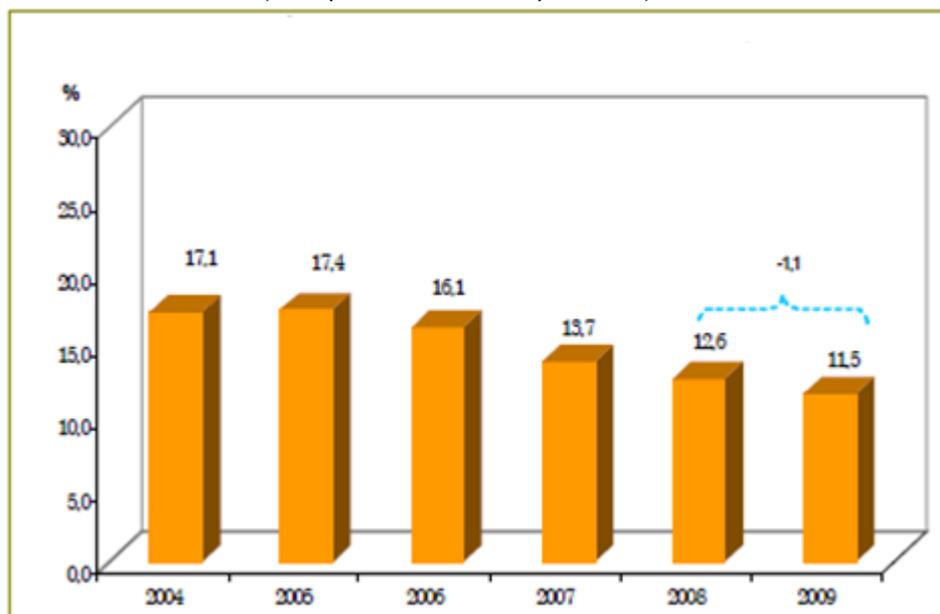


Fuente: INEI: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2004 - 2009

La extrema pobreza que, en el 2004 ascendía al 17.1% en el 2009 se encontró en 11.5%, bajando 5.6% porcentaje significativo para la compleja situación de la pobreza más crítica. Así mismo, en el 2009, año en que la crisis del 2008 se expresó fuertemente, la extrema pobreza aminoró en 1.1%.

Gráfico 12: Evolución de la Incidencia de la Pobreza Extrema: 2004-2009

(% respecto al total de la población)



Fuente: INEI: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2004 - 2009

Cuadro 8.

PERÚ: INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL, SEGÚN ÁMBITOS GEOGRÁFICOS, 2004-2009
(Porcentaje del total de población)

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación
							2008-2009 (Puntos porcentuales)
Total	48,6	48,7	44,5	39,3	36,2	34,8	-1,4
Área de residencia							
Urbana	37,1	36,8	31,2	25,7	23,5	21,1	-2,4
Rural	69,8	70,9	69,3	64,6	59,8	60,3	0,5
Región natural							
Costa	35,1	34,2	28,7	22,6	21,3	19,1	-2,2
Sierra	64,7	65,6	63,4	60,1	56,2	53,4	-2,8
Selva	57,7	60,3	56,6	48,4	40,9	46,0	5,1
Dominios geográficos							
Costa urbana	37,1	32,2	29,9	25,1	23,4	21,4	-2,0
Costa rural	51,2	50,0	49,0	38,1	34,8	40,6	5,8
Sierra urbana	44,8	44,4	40,2	36,3	33,5	31,3	-2,2
Sierra rural	75,8	77,3	76,5	73,3	68,8	65,6	-3,2
Selva urbana	50,4	53,9	49,9	40,3	31,3	32,5	1,2
Selva rural	63,8	65,6	62,3	55,3	49,1	57,4	8,3
Lima Metropolitana	30,9	32,6	24,2	18,5	17,7	14,1	-3,6

Fuente: INEI.- Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG): 2004-2009.

Por área de residencia, se observa que la pobreza disminuyó en el área urbana del país en 2,4 puntos porcentuales, mientras que en el área rural aumentó en 0,5 punto porcentual al pasar de 59,8% en el 2008 a 60,3% en el 2009.

Por región natural, la mayor incidencia de pobreza en el 2009 sigue localizándose en la Sierra y Selva, en tanto que en la Costa la incidencia es menor. En el período 2008-2009, los resultados revelan que en la Costa y la Sierra la pobreza disminuyó en 2,2 y 2,8 puntos porcentuales, respectivamente; mientras que en la Selva se incrementó en 5,1 puntos porcentuales, al pasar de 40,9% en el 2008 a 46,0% en el 2009.

De acuerdo al dominio geográfico, en la Costa rural la pobreza aumenta en 5,8 puntos porcentuales, mientras que en el área urbana de la Costa disminuye en 2,0 puntos porcentuales. En cambio, en la Sierra urbana como en la Sierra rural, la pobreza disminuye en 2,2 y 3,2 puntos porcentuales, respectivamente. En la Selva, tanto en el área urbana como la rural, la pobreza se incrementa en 1,2 y 8,3 puntos porcentuales, respectivamente. En Lima Metropolitana la pobreza disminuye en 3,6 puntos porcentuales.

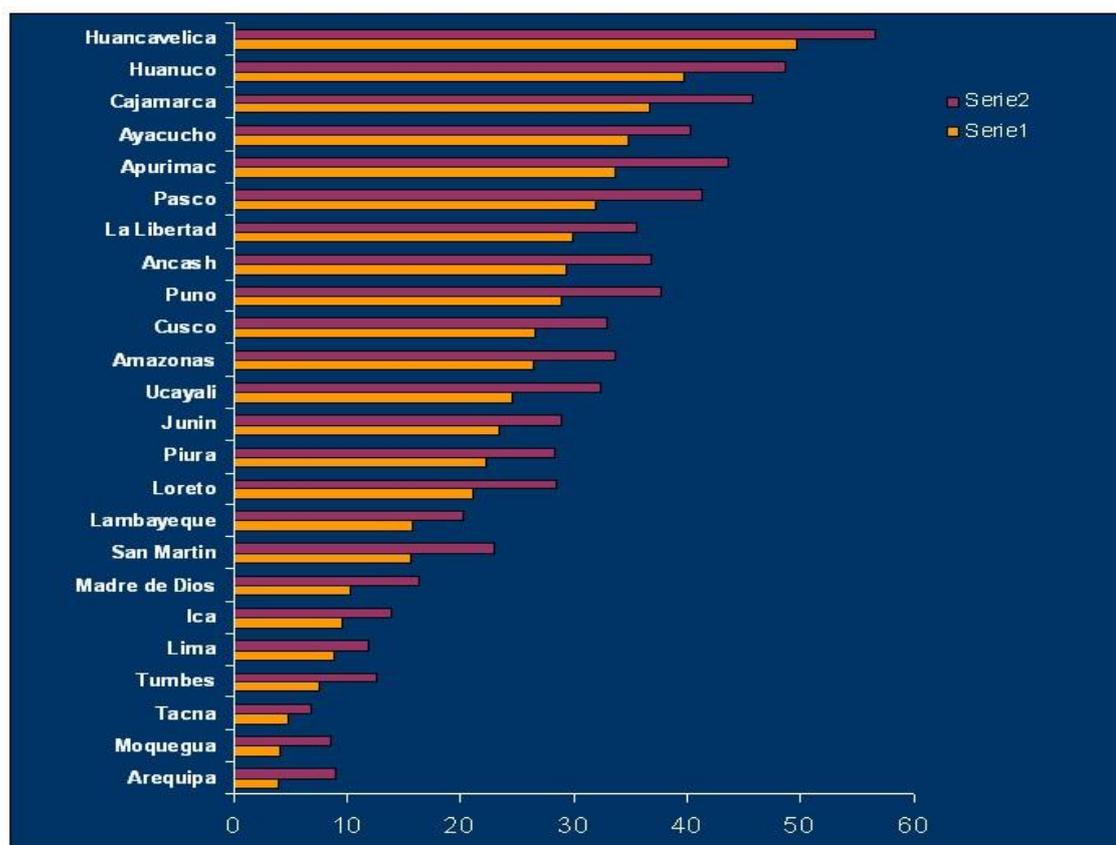
La información anterior demuestra nítidamente que la pobreza se concentra en el ámbito rural, con mayor o menor grado si es costa, sierra o selva, pero siempre conserva los niveles más altos que el ámbito urbano.

6.3.3 Desnutrición Crónica Infantil (2005-2009).

En el periodo 2005-2009 la tasa de desnutrición crónica infantil ha disminuido en casi cuatro puntos, pasando del 22.9 al 19 %. En el año 2009 al 50% de la muestra anual y utilizando el Patrón de referencia del Centro Nacional de Estadísticas Sanitarias de los Estados Unidos (NCHS), la deficiencia de talla para la edad, afectó al 19,0% de la población menor de cinco años. Este nivel es menor en 2,5 puntos porcentuales al compararlo con el observado en el año 2008, en el que la desnutrición crónica afectaba al 21,5% de niños menores de cinco años.

En el gráfico que sigue se percibe la desnutrición crónica infantil por departamentos, encontrándose que Huancavelica en primer lugar y los departamentos de la sierra poseen los más altos índices tanto en los patrones de medición de la DCI de la NCHS (patrón americano-serie 2) y de la OMS (patrón mundial-serie 1).

Gráfico 13: Desnutrición Crónica Infantil por Departamentos



Fuente: Perú: Perfil de la pobreza por departamentos 2005 – 2009 - Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales – INEI – Julio 2010
Elaboración propia

Distinguiendo la desnutrición crónica infantil según área urbana y rural se tiene un comportamiento muy diferenciado, tal como se puede ver en el gráfico siguiente:

Gráfico 14. Tendencia: DCI Urbano-Rural



Fuente: Perú: Perfil de la pobreza por departamentos 2005 – 2009 - Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales – INEI – Julio 2010
Elaboración propia

De toda la información analizada se llega a determinar que efectivamente con los resultados encontrados, la pobreza en el país se ha desmejorado en los distritos de extrema pobreza y los proyectos de saneamiento han sido insuficientes para revertir esta situación.

CAPÍTULO VII: EL SANEAMIENTO BÁSICO EN EL PERÚ.

7.1 ENTE RECTOR Y POLÍTICA DE ESTADO.

a. Por el lado de la pobreza:

Al inicio del actual gobierno existían 82 programas de diversa índole orientados a superar la pobreza. La Presidencia del Consejo de Ministros estableció en el 2007, la reducción a 22 con el objetivo de ser más eficientes en el gasto público y mejorar la gestión de los mismos, los que se consideraban dispersos, repetitivos y mal gestionados. El gobierno ha centrado su accionar contra la pobreza en la Estrategia Nacional CRECER cuyos objetivos y características principales son:⁴⁶

- (1) Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales,
- (2) Promoción de oportunidades y capacidades económicas, y
- (3) Establecimiento de una red de protección social, bajo la dirección de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS.

Los resultados a lograr son:

⁴⁶ Estrategia Nacional CRECER expuesta en www.pcm.gob.pe

- (i) Mejorar prácticas nutricionales y alimentarias con base en los productos regionales;
- (ii) Acceso a la identidad de la población objetivo;
- (iii) Familias, comunidades y municipios saludables (cocina mejorada, letrina, etc.);
- (iv) Incrementar el número de madres alfabetas.
- (v) Incrementar el número de niños y niñas menores de 05 años de edad y madres gestantes con atención integral en salud, alimentación y nutrición.
- (vi) Incrementar el número de niñas y niños, en crecimiento normal.
- (vii) Ampliar la cobertura de servicios de agua y saneamiento.

Las metas del gobierno de Alan García en lo social para el año 2011, planteados en el discurso presidencial del 28 de julio del 2007 asumen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Declaración del Milenio formulada en el año 2000 con sus indicadores y metas, proponiendo lo siguiente:

- (1). Reducir la pobreza del 50% (2005) al 30%.
- (2). Reducir la pobreza urbana al 20%.
- (3). Reducir la pobreza rural del 70% (2005) al 45%.
- (4). Reducir la desnutrición crónica infantil del 25% (2005) al 16%.
- (5). 90% de hogares con agua y desagüe.
- (6). Aumentar acceso a electricidad del 74% al 90% de los hogares.

- (7). 800 mil familias más que en el 2006 con título de propiedad de su vivienda.
- (8). 2,5 millones de personas alfabetizadas.
- (9). Acceso universal al SIS.
- (10). Mejorar en 30% los niveles de comprensión de lectura y razonamiento matemático en la escuela pública.
- (11). Reducir el empleo informal del 53% (2005) al 35% y crear 1,5 millones de nuevos empleos.
- (12). Mejorar la distribución del ingreso para que la brecha entre el quintil más rico y el 50% más pobre se reduzca a la mitad.

De estas metas, la (1), (3), (4) y (5) tienen relación directa con el saneamiento básico, mientras que la (11) y (12) en forma indirecta.

Para medir los impactos de este programa⁴⁷, la información es muy escasa; para responder a interrogantes básicos como: ¿cuántos puntos de disminución de la pobreza se deben al crecimiento económico y cuántos a la Estrategia Nacional CRECER? Aunque no es propósito determinar el impacto de esta estrategia, puede señalarse que presenta la contradicción de una cobertura limitada a una meta de un millón de pobres cuando la población en pobreza es cerca de 10 millones.

⁴⁷ Un programa de inversión es un conjunto de proyectos y actividades que apuntan a un objetivo común. Por ejemplo, PRONASAR, es un programa porque todos sus proyectos convergen mejorar la calidad de vida de la población rural cuidando el medio ambiente, a través de la implementación de los servicios de agua y saneamiento. FONIPREL tiene varios programas, según las líneas que ejecuta: saneamiento, infraestructura agrícola, electrificación rural, etc.

b. Por el lado del saneamiento:

En el tema propio del saneamiento el conductor responsable es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), el cual cuenta con la Dirección Nacional de Saneamiento (DNS), cuyas funciones son:

- Diseñar, formular y proponer políticas, formular y evaluar los Planes Estratégico y Operativo y emitir normas.
- Proponer el marco institucional para desarrollo y sostenibilidad de servicios, así como promover la asistencia técnica, capacitación, investigación y educación sanitaria.
- Fomentar la participación de inversión privada y el desarrollo de prestadores de servicio.
- Priorizar proyectos de inversión pública y la asignación de recursos.
- Aprobar estudios de impacto ambiental.
- Emitir resoluciones y actos administrativos y desarrollar un sistema de información.
- Promover programas de análisis de vulnerabilidad y mitigación de riesgos.
- Estimular participación de organizaciones comunales y de pequeñas unidades de gestión en el manejo de los servicios en ámbito rural y pequeñas localidades.
- Coordinar con los demás órganos del Ministerio y otras entidades del sector, así como con Gobiernos Regionales, Locales y entidades públicas y privadas en materia de saneamiento.

La estrategia de esta DNS está contenida en la “Estrategia Nacional para la Promoción de la Participación del Sector Privado en las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento en el Perú”. Para tal efecto, implementa cursos de Gestión de los Planes de Fortalecimiento de Capacidades Empresariales en EPS, no existiendo una promoción explícita de la inversión privada en este sentido, ni una integración con la Estrategia Nacional CRECER. Más aún, la inversión privada como la de las mineras y de las OGN’s en materia de saneamiento básico no son consolidadas por el Sector.

7.2 ORGANISMOS DE INVERSIÓN.

7.2.1 FONIPREL.

El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), creado por Ley N° 29125, manejado por el Ministerio de Economía, es un fondo concursable, cuyo objetivo principal es cofinanciar Proyectos de Inversión Pública (PIP) y estudios de pre inversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica, que tengan el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país.⁴⁸

⁴⁸ MEF (2010). Bases del Concurso para el Cofinanciamiento de Proyectos de Inversión Pública y Estudios de Preinversión. Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local-MEF. Lima, enero, 2010.

a. Formas de cofinanciamiento y sectores a tratar:

El FONIPREL podrá cofinanciar hasta el 98% del monto total de los proyectos de inversión (PIP) y elaboración de estudios de pre inversión presentados por los Gobiernos Regionales (GGRR) y Locales (GGLL) en (09) prioridades de infraestructura social y económica. A cada prioridad le corresponde determinadas tipologías de proyectos, componentes, montos mínimos de inversión y criterios de formulación, estos son:

- Servicios de salud básica
- Desnutrición infantil
- Servicios de educación básica
- Servicios de saneamiento
- Desarrollo de las capacidades para la gestión integral de cuencas
- Electrificación rural
- Infraestructura agrícola
- Telecomunicación rural
- Infraestructura vial.

b. Criterios en la Asignación de recursos:

Los GGRR y GGLL han sido agrupados por nivel de necesidades considerando los indicadores siguientes: i) porcentaje de población sin acceso al agua potable, ii) porcentaje de población sin acceso a desagüe, iii) porcentaje de población sin acceso a electrificación, iv) porcentaje de desnutrición crónica y v) porcentaje de analfabetismo femenino); ello

permite que la competencia⁴⁹ se realice entre los GGRR y GGLL cuyas poblaciones tengan relativamente el mismo nivel de necesidades. Asimismo se han agrupado a GGRR y GGLL a efectos que los recursos del FONIPREL sean asignados en mayor medida a aquellos que disponen relativamente menores recursos determinados y FONCOR^{50 51}.

El agrupamiento por necesidades determina cuáles GGRR y GGLL compiten entre sí, mientras que el agrupamiento por disponibilidad de recursos determina las tasas máximas de cofinanciamiento:

- Convocatorias realizadas: 4
- Número de proyectos cofinanciados: 178
- Monto total de cofinanciamiento: S/. 191,526,697.24
- Convocatorias, proyectos y montos de cofinanciamiento:

7.2.2 PRONASAR.

El Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR), perteneciente al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, creado en el 2002 como órgano de línea del Vice Ministerio de Construcción y Saneamiento y de la Dirección Nacional de Saneamiento está diseñado para

⁴⁹ Se trata de competencia en tanto FONIPREL actúa en base a concurso de proyectos, lo que implica que las entidades públicas deben calificar para tener el financiamiento de sus proyectos y sólo recibirán la asignación aquellos que estén con la mejor calificación hasta llegar al techo de la inversión. La competencia es por líneas de inversión o por tipo de necesidades: electrificación, riego, infraestructura vial, etc.

⁵⁰ Los recursos determinados son asignaciones públicas por toda fuente pero que son usadas para los proyectos sin importar el cierre del ejercicio presupuestario. Es para diferenciar los recursos públicos asignados en forma de ordinarios, que si no son gastados revierten al tesoro público.

⁵¹ Fondo de Compensación Regional es una herramienta para compensar a los gobiernos regionales con alto grado de pobreza o vulnerabilidad social y que reciben menores recursos por canon, sobre canon, regalías y renta de aduana.

mejorar la calidad de vida de la población rural, cuidando el medio ambiente, a través de la implementación de los servicios de agua y saneamiento.⁵²

a. Objetivos del programa:

- La construcción, ampliación, mejoramiento y rehabilitación de los sistemas de agua y saneamiento en las zonas rurales.
- El uso adecuado del agua y la sostenibilidad de los servicios, con capacitación en temas sanitarios y de gestión, tanto a la comunidad, como a las organizaciones responsables de la administración, operación y mantenimiento de los sistemas.

b. Formas de intervención:

- Las intervenciones son a demanda e integrales en localidades entre 201 y 3000 pobladores
- Involucran construcción de infraestructura, educación sanitaria y generación de capacidades locales.
- Con financiamiento de la inversión compartida y con participación de los usuarios. El programa subsidia el 80% en el caso de obras nuevas y 60 % para mejoramiento.
- Con la población organizada a través de las Juntas Administradoras de Servicio de Saneamiento JASS, quienes se hacen cargo de la gestión de los servicios.

c. Estrategias:

PRONASAR, interviene a través de dos estrategias, la primera orientada a ofrecer servicios de agua y saneamiento a localidades rurales con

⁵² PRONASAR (2010): Manual de Operaciones: PRONASAR : 2011-2013, Lima, 2011. Ver criterios de elegibilidad.

poblaciones menores a 2000 habitantes y la segunda para pequeñas ciudades con poblaciones menores a los 15 000 habitantes.

1) Estrategia del Modelo de Intervención Directa para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento - Zonas Rurales.

- Participación de la Unidad de Gestión del Pronasar (UGP)
- Participación del Gobierno Regional
- Participación del Municipio Distrital
- Participación del sector privado
- Participación Comunal
- Las Juntas Administradoras.

2) Estrategia General de Intervención del Proyectos de Pequeñas Ciudades.

d. Población beneficiada, inversión ejecutada y número de proyectos programados:

PRONASAR realizó tres convocatorias totalizando 903 proyectos, de los cuales 309 concluidos; asimismo, la inversión ejecutada a la fecha es de S/.406, 317.06 con una inversión total en los proyectos de infraestructura y operadores por S/. 185,008,971.30, siendo la población beneficiada 438,582 personas.

Cuadro 9. Abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales

PRONASAR

CONVOCATORIA	Nº DE PROYECTOS PROGRAMADOS	OBRAS CONCLUIDAS	INVERSION EJECUTADA INFRAESTRUCTURA (compromisos)	POBLACION BENEFICIADA	INVERSION TOTAL PROYECTOS (infraestruc. + operadores)
1ra. Y 2da. Convocatorias	492	309	S/. 406,317.06	272,406	S/. 146,637,732.64
3ra. Convocatoria	411	0	S/.	166,176	S/. 38,371,238.66
TOTAL	903	309	S/. 406,317.06	438,582	S/. 185,008,971.30

Fuente: PRONASAR

Actualizado al 06 Set. 2010

7.2.3 FONDO PARA LA IGUALDAD.

El FONDO PARA LA IGUALDAD es una entidad dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), exprofesamente creada para combatir la pobreza extrema en zonas rurales del país mediante el destino de recursos para financiar total o parcialmente proyectos y/o programas en dichos ámbitos.

En el año 2006, el gobierno naciente impulsó una medida de austeridad y racionalidad en los gastos del Estado peruano con el fin de que ese ahorro conseguido pueda emplearse en programas y proyectos sociales que beneficien directamente a más ciudadanos. La idea central, justamente fue buscar la igualdad de los pueblos más pobres.

El Fondo inició la ejecución de proyectos en el 2009 y ha realizado tres convocatorias:

Primera convocatoria	:	218 proyectos.
Convocatoria para el VRAE	:	22 proyectos.
Convocatoria 2010-10-22	:	100 proyectos
Convocatoria vía FONCODES	:	115 proyectos

La modalidad de la convocatoria busca que todos los distritos deben llegar a tener la asignación para sus proyectos, para tal efecto se les brinda asistencia técnica, diferenciándose de los concursos en que éstos solo asignan recursos a los que cumplen los requisitos.

a. Criterios de selección:

Establecido el monto que el Fondo dispone para la convocatoria se divide entre el monto máximo que se otorgará a cada distrito, a fin de determinar el número de distritos a convocar, los mismos que son seleccionados en dos momentos; primero, se eligen distritos y luego, los centros poblados de cada distrito. Entonces el monto a cofinanciar es para un distrito, pero restringido para ciertos centros poblados.

1. Selección de distritos.

En el marco del ranking distrital de extrema pobreza y con el objeto de seleccionar los distritos entre los que han recibido una asignación para ejecución de proyectos de inversión pública, se verifica aquellos que cumplen las siguientes condiciones en forma simultánea:

- Distrito con una asignación del Fondo para uno o más proyectos que cumplieron el Cronograma de Ejecución. Se descartan los distritos que hayan recibido más de una asignación.

- Distrito con más de 39.5 % de extrema pobreza distrital, según Censo 2007.
- Distrito con menos o igual de S/. 1,395 cifra que constituye 150 % de la asignación per-cápita promedio (S/. 930) de recursos determinados de los distritos de la E.N. Crecer. Se han considerado los tres últimos años (2008, 2009, 2010) que son posteriores al Censo del 2007.
- Distrito con más de 30 % de desnutrición crónica infantil (DCI) distrital; siendo el 64 % % del DCI promedio de los distritos rurales (46.88 %).

2. Selección de poblados.

A los distritos seleccionados se les adosa sus centros poblados a efectos de establecer aquellos con mayor prioridad, en función del cumplimiento de los siguientes criterios:

- Centro poblado con una población mayor a 200 habitantes y menor de 550 habitantes. Menos de 151 habitantes se considera población dispersa y más de 550 pasan a ser centros poblados urbanos.
- Centro poblado con una población de 50 % o más con carencia de agua potable en su domicilio.
- Centro poblado con una población de 43 % o más con carencia de desagüe

La aplicación de los criterios es: si tiene una población entre de 151 y 550 habitantes y si cumple con tener un déficit de agua potable mayor del 50 % o un déficit de desagüe mayor de 43 %.

7.2.4 FONCODES.

El Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) es un Programa Nacional del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) creado con el Decreto Legislativo N° 657, que tiene como rol, promover el desarrollo local, social y productivo, prioritariamente con enfoque territorial a través de la gestión articulada y participativa de recursos públicos y privados, que contribuya a la reducción de la pobreza, facilitar el acceso a servicios sociales básicos y de infraestructura social y productiva, generar oportunidades económicas, fomentar el desarrollo de capacidades productivas y de inversión en los ámbitos rurales y urbanos de los Gobiernos Regionales y Locales.

FONCODES fue creado en 1991 como una agencia temporal, autónoma y descentralizada que depende directamente del Poder Ejecutivo, diseñada para mejorar las condiciones de vida de los más pobres y promover la participación de ellos en la administración de su propio desarrollo. Sus actividades se iniciaron en un momento crítico para el Perú, tanto económico como político. Los programas de ajuste estructural, implementados en el año 1991 para poner fin a la hiperinflación y a la crisis macroeconómica, crearon la necesidad de un instrumento de política que ayude a contrarrestar los efectos negativos de dichas reformas en los sectores más vulnerables de la población: los pobres.

a. Líneas de acción:

En Fondo financia proyectos de infraestructura social, asistencia social, infraestructura económica, así como también proyectos productivos identificados y desarrollados por la comunidad en cooperación con ONGs, gobiernos locales y el Poder Ejecutivo. Los tipos de inversión están mayormente relacionados con agua y saneamiento, rehabilitación de la infraestructura existente, caminos e irrigación, educación primaria, reforestación, puentes, red secundaria de electrificación y actividades productivas.

b. Criterios en la asignación de recursos:

La selección de proyectos a ser financiados de da de acuerdo a:

- (i) nivel de pobreza;
- (ii) tipo de proyecto, y las prioridades de FONCODES;
- (iii) contribución de beneficiarios;
- (iv) antigüedad del pedido;
- (v) generación de empleo: y
- (vi) otros criterios.⁵³

c. Distribución de recursos:

- Desde Julio del 2006 a diciembre del 2009 ha priorizando 1822 proyectos de infraestructura social, con una inversión de S/. 362,664.315, que ha significado el 75% del total de la inversión efectuada.
- En lo referente a agua, desagüe y excretas ha realizado 261 y 86 proyectos respectivamente; con desembolsos de S/.44,406,860 para sistemas de agua y S/. 9,659,860 para sistemas de desagüe y excretas.

⁵³ FONCODES (2010). Procedimientos para la Convocatoria, Calificación y Asignación de Agentes para los Proyectos de Infraestructura Social y Económica-Productiva. FONCODES-MIMDES, Lima.

Cuadro 10. Proyectos Financiados según Línea de Inversión Julio 2006 - Diciembre 2009*

Departamento	Nro. Proyectos	Costo total	Invers. FONCODES	%	Pob. Benef.
Infraestructura Social	1,822	362,664,315	340,786,719	75.95	1,162,596
Electrificación	107	18,046,854	16,950,559	3.78	51,216
Instalaciones Educativas	757	150,752,309	142,141,738	31.68	303,201
Otros Infraestructura Social	5	1,025,296	1,015,039	0.23	2,145
Otros Vial	27	5,538,048	4,651,434	1.04	18,931
Puentes	136	31,591,448	28,931,939	6.45	177,704
Puestos y Centros de Salud	167	31,885,766	29,037,935	6.47	209,059
Recuperación de Infraestructura	51	8,283,835	7,643,717	1.70	45,545
Sistemas de Abastecimiento de Agua	261	44,406,860	43,009,332	9.58	139,807
Sistemas de Desague y Disposición de Excretas	86	9,659,860	9,562,488	2.13	44,338
Tochas Carrozables	225	61,474,038	57,842,539	12.89	220,897
Infraestructura Productiva	357	62,150,006	58,311,055	12.99	203,203
Infraestructura de Comercialización	66	9,867,033	9,691,975	2.16	72,707
Otros Infraestructura Productiva	1	193,950	93,950	0.02	1,890
Sistemas de Riego	290	52,089,023	48,525,131	10.81	130,101
Proyectos Productivos	519	53,441,595	49,572,195	11.05	103,973
Desarrollo de Capacidades Productivas	516	53,033,248	49,163,847	10.96	100,958
Ganadería y Producción Agropecuaria	1	255,722	255,722	0.06	2,250
Otros Proyectos Productivos	2	152,625	152,625	0.03	950
Proyectos Especiales	1	50,000	50,000	0.01	800
Mobiliario Escolar	1	50,000	50,000	0.01	800
TOTAL	2,699	478,305,916	448,719,969	100	1,430,391

*Se excluyen los proyectos de los programas Compras a MYPERÚ, Apoyo a la **Microempresa, PAME, Lucha contra la Pobreza en zonas urbano marginales de Lima** PROPOLI, Corredor Puno Cusco y Sierra Sur FIDA y del convenio Específico 20042006. MIMDES/CEPASA

Fuente: Sistema de Gestión de Proyectos

7.3 CARACTERIZACIÓN DEL SANEAMIENTO BÁSICO EN EL PERÚ.

7.3.1 Abastecimiento de Agua y Desagüe en el Año 2004.

El abastecimiento de agua para el año 2004 en el área rural por medio del río, acequia, manantial o similar fue de un 49.3% de la población, y el abastecimiento por red pública dentro de la vivienda: 32%. En la zona urbana, para el mismo año, el abastecimiento por red pública fue del 70.8%, observable en el cuadro siguiente:

Cuadro 11. Formas de Abastecimiento de Agua Año: 2004

Formas de abastecimiento de agua	Total país				Región natural			
	Total país	Resto del país	Urbana	Rural	Costa, con Lima Metrop.	Resto de costa	Sierra	Selva
Red pública dentro de la vivienda	60.5	51.8	70.8	32	75.4	66.5	47.5	42.9
Red pública, fuera de la vivienda pero dentro del edificio	3.8	4.2	7.9	0.5	2		6.8	2.3
Pilón de uso público	3.4	3.6	3.2	4.1	3.1	3.4	4.1	
Camión cisterna u otro similar	3.4	1.5			6.1			
Pozo	5.7	7.6	2.2	10.7	3.7	7.2	6	13.1
Río, acequia, manantial o similar	19	26.6	4.5	49.3	4.6	10.4	34.2	33.2
Otro tipo	4.2	4.7	4.6	3.4	5.2	12.5	3.1	8.4

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2004

El 39.8% de la población pobre, sin considerar Lima Metropolitana, para el año 2004, no disponía de ninguna forma de eliminación de excretas adecuada; solo el 17.2% de la misma, empleaba la red pública de desagüe dentro de la vivienda, como se desprende del Cuadro 12.

Cuadro 12. Formas de Eliminación de Excretas Año 2004

Formas de eliminación de excretas	Total	Pobre	No Pobre
Total País	100	100	100
Red pública dentro de la vivienda	47.3	27	62.9
Red pública fuera de la vivienda pero dentro del edificio	3.6	2.8	4.2
Pozo séptico	10.8	13.9	8.4
Pozo ciego o negro/letrina	15.8	21.8	11.2
Río, acequia o canal	1.3	1.1	1.4
No tiene	21.2	33.4	11.9
Lima Metropolitana	100	100	100
Red pública dentro de la vivienda	81.3	68.3	86.6
Red pública fuera de la vivienda pero dentro del edificio	2.8	3.1	2.7
Pozo séptico	7.9	14.7	5.1
Pozo ciego o negro/letrina	4.6	7.4	3.4
Río, acequia o canal	0.4	0.5	0.4
No tiene	3	6	1.8
Resto del País	100	100	100
Red pública dentro de la vivienda	33.9	17.2	49.9
Red pública fuera de la vivienda pero dentro del edificio	3.9	2.8	5
Pozo séptico	11.9	13.7	10.2
Pozo ciego o negro/letrina	20.3	25.2	15.6
Río, acequia o canal	1.7	1.3	2
No tiene	28.3	39.8	17.3

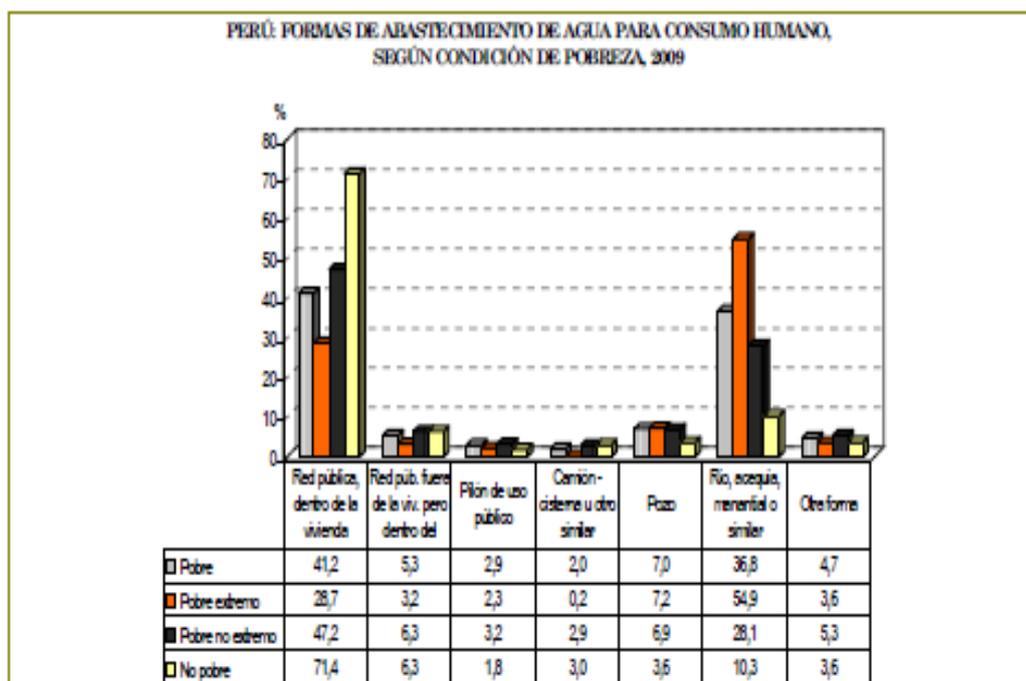
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2004

7.3.2 Abastecimiento de Agua y Desagüe en el Año 2009.

Del Gráfico 15 se puede establecer que la forma de abastecimiento de agua para el consumo humano de acuerdo a la condición de pobreza es variante. Así, mientras que el 71,4% de los hogares no pobres se abastecen de agua para consumo humano mediante red pública dentro de la vivienda, los hogares pobres, pobres extremos y los pobres no extremos lo hacen solamente el 41,2%, 28,7% y 47,2%, respectivamente.

El 54,9% de los hogares pobres extremos se abastecen de agua para consumo humano proveniente del río, acequia o manantial, lo que evidencia que los pobres consumen agua de menor calidad a la que obtienen los hogares no pobres.

Gráfico 15

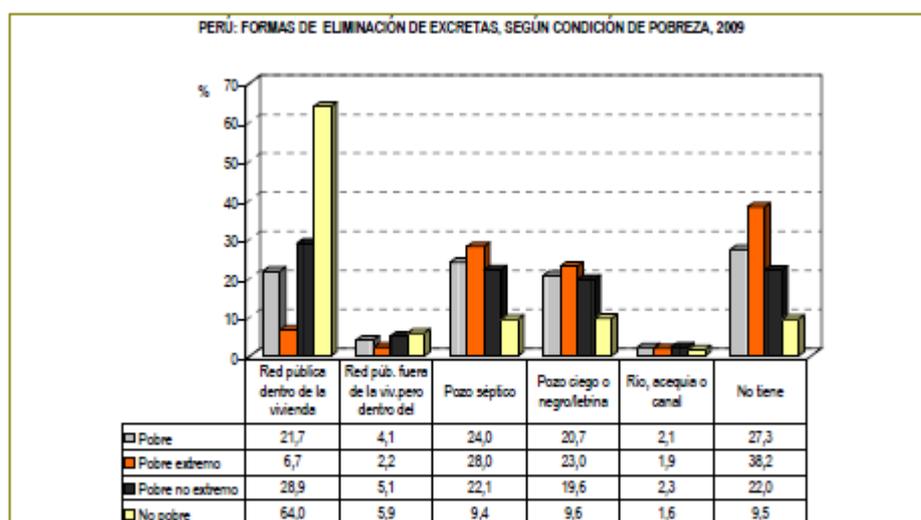


Fuente: ENAHO. Informe técnico 2009. Lima, INEI.

Sin embargo, es necesario expresar que la situación es grave en los pobres y mayormente en los extremos pobres si consideramos que los que se abastecen de agua potable por camión-cisterna, río o manantial y otra forma constituye en los que no tienen acceso a agua saludable y costo adecuado, en el 2009 es de 43.5 % para los pobres y de 58.7 % promedio nacional.

En cuanto a la eliminación de excretas los hogares pobres solamente 22 de cada 100 tiene este servicio, siendo más crítico en los hogares pobres extremos donde sólo el 7 de cada 100 tiene este servicio.

Gráfico 16



Fuente: ENAHO. Informe técnico 2009. Lima, INEI.

7.3.3 Hogares con Agua por Red Pública en el Área Rural Nacional 2005-2009:

En el área rural nacional, durante el periodo 2005 al 2009, el abastecimiento de agua a los hogares por red pública, presenta un incremento en los siguientes tres estratos: pobre, del 28.4% al 32.7%; pobre extremo, del 25.3% al 27.9% y pobre no extremo, del 31.4% al 36.4%. En cambio, el estrato, no pobre, registra un ligero decremento: del 42.7% al 41.4%.

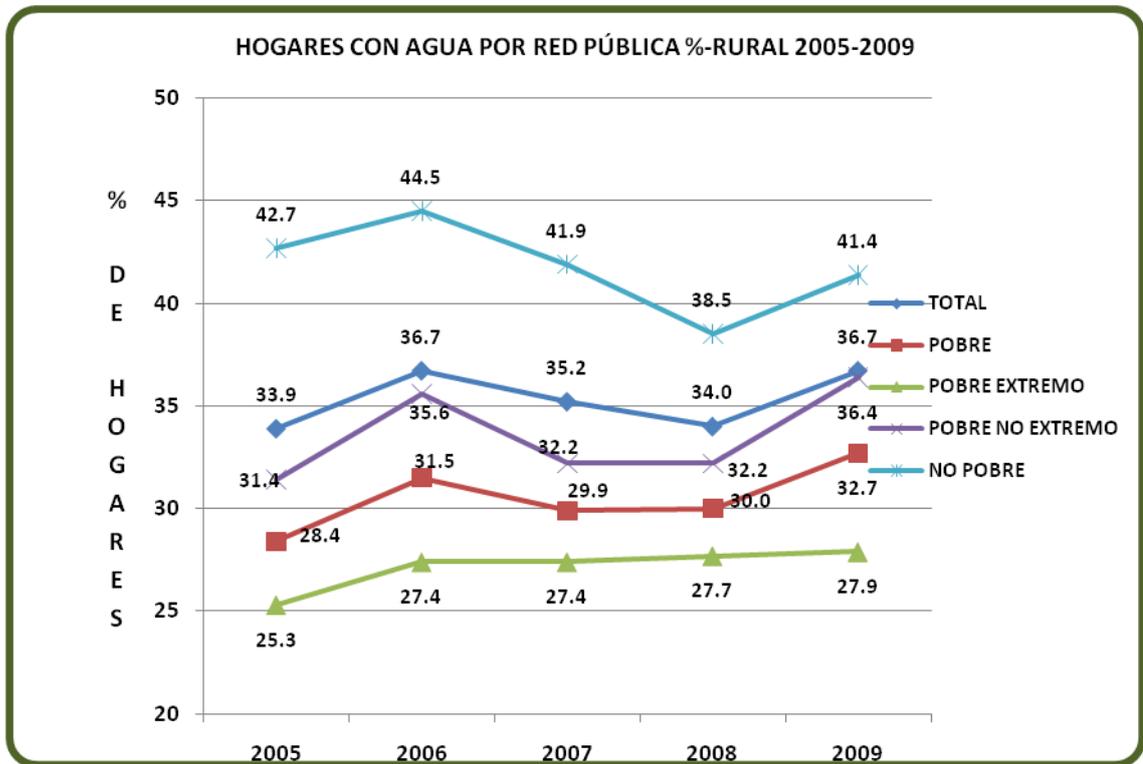
Totalizando, el área rural nacional, presenta un incremento del 33.9% al 36.7% de hogares con agua de red pública, para el periodo 2005-2009.

Cuadro 13. Hogares con agua por red pública (%)-RURAL 2005-2006

AÑOS	TOTAL	POBRE	POBRE EXTREMO	POBRE NO EXTREMO	NO POBRE
2005	33.9	28.4	25.3	31.4	42.7
2006	36.7	31.5	27.4	35.6	44.5
2007	35.2	29.9	27.4	32.2	41.9
2008	34.0	30.0	27.7	32.2	38.5
2009	36.7	32.7	27.9	36.4	41.4

Fuente: Perú: Perfil de la pobreza por departamentos 2005 – 2009 - Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales – INEI
 – Julio 2010
 Elaboración propia

Gráfico 17



Fuente: Perú: Perfil de la pobreza por departamentos 2005 – 2009 - Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales – INEI
 – Julio 2010
 Elaboración propia

CAPÍTULO VIII: ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN EN SANEAMIENTO BÁSICO.

8.1 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS GENERAL:

“La inversión pública en saneamiento básico ejecutada en el Perú durante el periodo 2004-2009 ha incidido favorablemente en la reducción de pobreza extrema.

8.1.1 Análisis entre el número de proyectos de saneamiento básico y diferencias de pobreza distrital.

HIPOTESIS ESTADISTICAS

Ho: Existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados.

H1: No existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados.

El Cuadro N° 14 expresa el resumen estadístico de las categorías de diferencia de pobreza 2007-2009 según nivel de pobreza distrital, con y sin proyecto y según número de proyectos.

El Cuadro N° 15 resume la prueba de Chi cuadrado aplicada, mediante el programa estadístico SPSS – Versión 19. El valor calculado (25.668) es menor que el valor establecido (36.40), con el nivel de significación del 5 %, por lo que se concluye que existe diferencia significativa en la reducción de la pobreza durante el período 2004-2009 en los distritos con pobreza extrema entre los que han ejecutado y los que no han tenido proyectos de inversión pública en saneamiento básico.

Cuadro 14.

CATEGORÍA DE POBREZA SEGÚN NÚMERO DE PROYECTOS

			CATEGORÍA DE POBREZA			TOTAL
			PEOR	IGUAL	MEJOR	
N° PROYECTOS	0	DISTRITOS	220	46	241	507
		% dentro de totp	43.39%	9.07%	47.53%	100.00%
		% dentro de catpob	56.85%	50.55%	48.59%	52.05%
	1	DISTRITOS	100	28	124	252
		% dentro de totp	39.68%	11.11%	49.21%	100.00%
		% dentro de catpob	25.84%	30.77%	25.00%	25.87%
	2	DISTRITOS	30	13	64	107
		% dentro de totp	28.04%	12.15%	59.81%	100.00%
		% dentro de catpob	7.75%	14.29%	12.90%	10.99%
	3	DISTRITOS	15	0	29	44
		% dentro de totp	34.09%	0.00%	65.91%	100.00%
		% dentro de catpob	3.88%	0.00%	5.85%	4.52%
	4	DISTRITOS	6	2	12	20
		% dentro de totp	30.00%	10.00%	60.00%	100.00%
		% dentro de catpob	1.55%	2.20%	2.42%	2.05%
5	DISTRITOS	7	0	14	21	
	% dentro de totp	33.33%	0.00%	66.67%	100.00%	
	% dentro de catpob	1.81%	0.00%	2.82%	2.16%	
6	DISTRITOS	1	1	3	5	
	% dentro de totp	20.00%	20.00%	60.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.26%	1.10%	0.60%	0.51%	
7	DISTRITOS	1	0	2	3	
	% dentro de totp	33.33%	0.00%	66.67%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.26%	0.00%	0.40%	0.31%	
8	DISTRITOS	3	1	3	7	
	% dentro de totp	42.86%	14.29%	42.86%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.78%	1.10%	0.60%	0.72%	
9	DISTRITOS	2	0	2	4	
	% dentro de totp	50.00%	0.00%	50.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.52%	0.00%	0.40%	0.41%	
12	DISTRITOS	1	0	1	2	
	% dentro de totp	50.00%	0.00%	50.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.26%	0.00%	0.20%	0.21%	
13	DISTRITOS	0	0	1	1	
	% dentro de totp	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.00%	0.00%	0.20%	0.10%	
14	DISTRITOS	1	0	0	1	
	% dentro de totp	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.26%	0.00%	0.00%	0.10%	
TOTAL	DISTRITOS	387	91	496	974	
	% dentro de totp	39.73%	9.34%	50.92%	100.00%	
	% dentro de catpob	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	

Cuadro 15

PRUEBA DE CHI CUADRADO

	VALOR CALC.	GRADOS DE LIBERTAD	SIGNIFICACIÓN ASINTÓTICA (BILATERAL)	VALOR TABLA
Chi-cuadrado de Pearson	25.668	24	.370	36.40
Razón de verosimilitudes	33.195	24	.100	
Asociación lineal por lineal	4.288	1	.038	
Nº de casos válidos	974			

8.1.2 Análisis entre el monto de inversión distrital y diferencias de pobreza distrital

HIPOTESIS ESTADISTICAS

Ho: Existe relación significativa entre el monto de inversión distrital en saneamiento básico y las diferencias en el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009.

H1: No existe relación significativa entre el monto de inversión distrital en saneamiento básico y las diferencias en el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009.

El Cuadro Nº 16 muestra los resultados de la asociación entre categoría de monto de inversión distrital en saneamiento básico respecto a la categoría de cambio de la pobreza en el mismo periodo 2007-2009. El

Cuadro N° 17 contiene la prueba de Chi cuadrado aplicada a la base de datos seleccionada, mediante el programa estadístico SPSS – Versión 19. El valor calculado (10.394) es menor que el valor estabulado (21.10), con el nivel de significación del 5 %, por lo que se acepta la hipótesis nula (Ho) y se rechaza la hipótesis alternativa (H1), concluyéndose que existe diferencia significativa entre la inversión en saneamiento básico distrital respecto a la reducción de la pobreza manifestada durante el período 2007-2009.

Cuadro 16

MONTO DE INVERSIÓN Y CATEGORÍA DE POBREZA

			CATEGORÍA DE POBREZA			TOTAL	
			PEOR	IGUAL	MEJOR		
CATEGORÍA MONTO DE INVERSIÓN	1,00	DISTRITOS	4	2	8	14	
		% dentro de catmto	28.57%	14.29%	57.14%	100.00%	
		% dentro de catpob	2.40%	4.44%	3.14%	3.00%	
	2,00	DISTRITOS	75	18	99	192	
		% dentro de catmto	39.06%	9.38%	51.56%	100.00%	
		% dentro de catpob	44.91%	40.00%	38.82%	41.11%	
	3,00	DISTRITOS	22	7	28	57	
		% dentro de catmto	38.60%	12.28%	49.12%	100.00%	
		% dentro de catpob	13.17%	15.56%	10.98%	12.21%	
	4,00	DISTRITOS	10	4	22	36	
		% dentro de catmto	27.78%	11.11%	61.11%	100.00%	
		% dentro de catpob	5.99%	8.89%	8.63%	7.71%	
	5,00	DISTRITOS	5	2	18	25	
		% dentro de catmto	20.00%	8.00%	72.00%	100.00%	
		% dentro de catpob	2.99%	4.44%	7.06%	5.35%	
	6,00	DISTRITOS	9	1	23	33	
		% dentro de catmto	27.27%	3.03%	69.70%	100.00%	
		% dentro de catpob	5.39%	2.22%	9.02%	7.07%	
	7,00	DISTRITOS	42	11	57	110	
		% dentro de catmto	38.18%	10.00%	51.82%	100.00%	
		% dentro de catpob	25.15%	24.44%	22.35%	23.55%	
	TOTAL		Recuento	167	45	255	467
			% dentro de catmto	35.76%	9.64%	54.60%	100.00%
			% dentro de catpob	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Cuadro 17

PRUEBA DE CHI CUADRADO

	VALOR CALC.	GRADOS DE LIBERTAD	SIGNIFICACIÓN ASINTÓTICA (BILATERAL)	VALOR TABLA
Chi-cuadrado de Pearson	10.394	12	.581	21.10
Razón de verosimilitudes	11.079	12	.522	
Asociación lineal por lineal	.552	1	.457	
Nº de casos válidos	467			

8.1.3 Análisis entre el número de beneficiarios distritales y diferencias de pobreza distrital

HIPOTESIS ESTADISTICAS

Ho: Existe relación significativa entre el número de beneficiarios distritales de proyectos de saneamiento básico y las diferencias en el nivel de pobreza extrema en el 2007-2009.

H1: No existe relación significativa entre el número de beneficiarios distritales de proyectos de saneamiento básico y las diferencias en el nivel de pobreza extrema en el 2007-2009.

El Cuadro Nº 18 muestra los resultados de la asociación entre categoría de beneficiarios distritales de obras de saneamiento básico respecto a la categoría de cambio de la pobreza en el mismo periodo 2007-2009. El Cuadro Nº 19 contiene la prueba de Chi cuadrado aplicada a la base de

datos seleccionada, mediante el programa estadístico SPSS – Versión 19. El valor calculado (8.633) es menor que el valor estabulado (18.31), con el nivel de significación del 5 %, por lo que se acepta la hipótesis nula (Ho) y se rechaza la hipótesis alternativa (H1), concluyéndose que existe diferencia significativa entre el número de beneficiarios de los proyectos de inversión en saneamiento básico distrital respecto a la reducción de la pobreza manifestada durante el período 2007-2009.

Cuadro 18

BENEFICIARIOS Y CATEGORÍA DE POBREZA

			CATEGORÍA DE POBREZA			TOTAL
			PEOR	IGUAL	MEJOR	
CATEGORÍA DE BENEFICIARIOS	1,00	DISTRITOS	5	1	6	12
		% dentro de catbnf	41.67%	8.33%	50.00%	100.00%
		% dentro de catpob	2.99%	2.22%	2.35%	2.57%
	2,00	DISTRITOS	38	8	43	89
		% dentro de catbnf	42.70%	8.99%	48.31%	100.00%
		% dentro de catpob	22.75%	17.78%	16.86%	19.06%
	3,00	DISTRITOS	29	8	46	83
		% dentro de catbnf	34.94%	9.64%	55.42%	100.00%
		% dentro de catpob	17.37%	17.78%	18.04%	17.77%
	4,00	DISTRITOS	14	8	30	52
		% dentro de catbnf	26.92%	15.38%	57.69%	100.00%
		% dentro de catpob	8.38%	17.78%	11.76%	11.13%
	5,00	DISTRITOS	20	3	42	65
		% dentro de catbnf	30.77%	4.62%	64.62%	100.00%
		% dentro de catpob	11.98%	6.67%	16.47%	13.92%
	6,00	DISTRITOS	61	17	88	166
		% dentro de catbnf	36.75%	10.24%	53.01%	100.00%
		% dentro de catpob	36.53%	37.78%	34.51%	35.55%
TOTAL		DISTRITOS	167	45	255	467
		% dentro de catbnf	35.76%	9.64%	54.60%	100.00%
		% dentro de catpob	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Cuadro 19

PRUEBA DE CHI CUADRADO

	VALOR CALC.	GRADOS DE LIBERTAD	SIGNIFICACIÓN ASINTÓTICA (BILATERAL)	VALOR TABLA
Chi-cuadrado de Pearson	8.633	10	.567	18.31
Razón de verosimilitudes	8.780	10	.553	
Asociación lineal por lineal	.676	1	.411	
Nº de casos válidos	467			

8.1.4 Análisis del impacto en las diferencias de pobreza según quintiles de pobreza extrema

CUADRO Nº 20

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LA DIFERENCIA DE POBREZA 2007-2009 POR QUINTILES DE DISTRITOS CON PROYECTOS DE SAENAMIENTO					
QUINTIL	Nº DE DISTRITOS	DIFERENCIA DE POBREZA			
		MÍNIMA	MÁXIMA	MEDIA	DES. TÍP.
1	93	-71.8500	18.9700	-12.178387	19.0744778
2	94	-44.2100	28.2400	-.909468	17.7758772
3	93	-43.6100	39.7200	6.079247	17.4656940
4	94	-28.5900	51.0200	14.453723	16.1818614
5	93	-10.5100	73.9900	32.061613	19.0122970
TOTAL	467	-71.8500	73.9900	7.896510	23.2524830

Para el análisis de los impactos que tiene los proyectos de saneamiento básico según quintiles de pobreza se han establecido quintiles de los distritos de extrema pobreza, donde el quintil 5 contiene los distritos de

mayor extrema pobreza, seguido por el quintil 4, hasta llegar al quintil 1 que reúne a los distritos con menor pobreza extrema. Se percibe que la media de diferencia de pobreza es mayor cuando los distritos pertenecen a los distritos con mayor pobreza extrema.

8.2 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS ESPECÍFICA 1:

“A mayor participación de los operadores financieros de las inversiones en saneamiento básico se originan impactos más favorables en la reducción del nivel de pobreza extrema en el periodo 2007-2009”.

8.2.1 Análisis entre el número de proyectos del FONDO y diferencias de pobreza distrital

HIPOTESIS ESTADISTICAS

Ho: Existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el Fondo para la Igualdad.

H1: No existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el Fondo para la Igualdad.

El Cuadro N° 21 expone el resumen estadístico de las categorías de diferencia de pobreza 2007-2009 según el número de proyectos distritales ejecutados por el Fondo para la Igualdad.

El Cuadro N° 22 resume la prueba de Chi cuadrado aplicada, mediante el programa estadístico SPSS – Versión 19. El valor calculado (5.966) es menor que el valor estabulado (18.31), con el nivel de significación del 5 %, por lo que se concluye que existe diferencia significativa en la reducción de la pobreza durante el período 2004-2009 en los distritos donde el Fondo para la Igualdad ha ejecutado proyectos de inversión pública en saneamiento básico respecto a los distritos donde no han sido implantados..

Cuadro 21

Nº PROYECTOS DEL FONDO PARA LA IGUALDAD Y CATEGORÍA DE POBREZA

			CATEGORÍA DE POBREZA			TOTAL
			PEOR	IGUAL	MEJOR	
Nº DE PROYECTOS DEL FONDO PARA LA IGUALDAD	0	DISTRITOS	313	74	396	783
		% dentro de npf	39.97%	9.45%	50.57%	100.00%
		% dentro de catpob	80.88%	81.32%	79.84%	80.39%
	1	DISTRITOS	61	16	82	159
		% dentro de npf	38.36%	10.06%	51.57%	100.00%
		% dentro de catpob	15.76%	17.58%	16.53%	16.32%
	2	DISTRITOS	11	1	13	25
		% dentro de npf	44.00%	4.00%	52.00%	100.00%
		% dentro de catpob	2.84%	1.10%	2.62%	2.57%
	3	DISTRITOS	0	0	3	3
		% dentro de npf	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
		% dentro de catpob	0.00%	0.00%	0.60%	0.31%
	4	DISTRITOS	1	0	2	3
		% dentro de npf	33.33%	0.00%	66.67%	100.00%
		% dentro de catpob	0.26%	0.00%	0.40%	0.31%
8	DISTRITOS	1	0	0	1	
	% dentro de npf	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.26%	0.00%	0.00%	0.10%	
TOTAL		DISTRITOS	387	91	496	974
		% dentro de npf	39.73%	9.34%	50.92%	100.00%
		% dentro de catpob	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Cuadro 22

PRUEBA DE CHI CUADRADO

	VALOR CALC.	GRADOS DE LIBERTAD	SIGNIFICACIÓN ASINTÓTICA (BILATERAL)	VALOR TABLA
Chi-cuadrado de Pearson	5.966	10	.818	18.31
Razón de verosimilitudes	7.927	10	.636	
Asociación lineal por lineal	.037	1	.847	
Nº de casos válidos	974			

8.2.2 Análisis entre el número de proyectos del PRONASAR y diferencias de pobreza distrital

HIPOTESIS ESTADISTICAS

Ho: Existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el PRONASAR.

H1: No existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el PRONASAR.

El Cuadro N° 23 expone el resumen estadístico de las categorías de diferencia de pobreza 2007-2009 según el número de proyectos distritales ejecutados por el PRONASAR.

El Cuadro N° 24 resume la prueba de Chi cuadrado aplicada, mediante el programa estadístico SPSS – Versión 19. El valor calculado (23.296) es menor que el valor establecido (33.90), con el nivel de significación del 5

%, por lo que se concluye que existe diferencia significativa en la reducción de la pobreza durante el período 2004-2009 en los distritos donde el PRONASAR ha ejecutado proyectos de inversión pública en saneamiento básico respecto a los distritos donde no han sido implantados.

Cuadro 23

Nº PROYECTOS DE PRONASAR Y CATEGORÍA DE POBREZA

			CATEGORÍA DE POBREZA			TOTAL
			PEOR	IGUAL	MEJOR	
Nº DE PROYECTOS DE PRONASAR	0	DISTRITOS	358	86	442	886
		% dentro de npp	40.41%	9.71%	49.89%	100.00%
		% dentro de catpob	92.51%	94.51%	89.11%	90.97%
	1	DISTRITOS	2	1	8	11
		% dentro de npp	18.18%	9.09%	72.73%	100.00%
		% dentro de catpob	0.52%	1.10%	1.61%	1.13%
	2	DISTRITOS	6	0	8	14
		% dentro de npp	42.86%	0.00%	57.14%	100.00%
		% dentro de catpob	1.55%	0.00%	1.61%	1.44%
	3	DISTRITOS	4	1	11	16
		% dentro de npp	25.00%	6.25%	68.75%	100.00%
		% dentro de catpob	1.03%	1.10%	2.22%	1.64%
	4	DISTRITOS	7	1	13	21
		% dentro de npp	33.33%	4.76%	61.90%	100.00%
		% dentro de catpob	1.81%	1.10%	2.62%	2.16%
5	DISTRITOS	4	1	7	12	
	% dentro de npp	33.33%	8.33%	58.33%	100.00%	
	% dentro de catpob	1.03%	1.10%	1.41%	1.23%	
6	DISTRITOS	3	0	0	3	
	% dentro de npp	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.78%	0.00%	0.00%	0.31%	
7	DISTRITOS	1	0	4	5	
	% dentro de npp	20.00%	0.00%	80.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.26%	0.00%	0.81%	0.51%	
8	DISTRITOS	0	1	1	2	
	% dentro de npp	0.00%	50.00%	50.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.00%	1.10%	0.20%	0.21%	
11	DISTRITOS	0	0	1	1	
	% dentro de npp	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.00%	0.00%	0.20%	0.10%	
12	DISTRITOS	2	0	0	2	
	% dentro de npp	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.52%	0.00%	0.00%	0.21%	
13	DISTRITOS	0	0	1	1	
	% dentro de npp	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%	
	% dentro de catpob	0.00%	0.00%	0.20%	0.10%	
TOTAL	DISTRITOS	387	91	496	974	
	% dentro de npp	39.73%	9.34%	50.92%	100.00%	
	% dentro de catpob	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	

Cuadro 24

PRUEBA DE CHI CUADRADO

	VALOR CALC.	GRADOS DE LIBERTAD	SIGNIFICACIÓN ASINTÓTICA (BILATERAL)	VALOR TABLA
Chi-cuadrado de Pearson	23.296	22	.385	33.90
Razón de verosimilitudes	26.804	22	.219	
Asociación lineal por lineal	1.109	1	.292	
N de casos válidos	974			

8.2.3 Análisis entre el número de proyectos del FONCODES y diferencias de pobreza distrital

HIPOTESIS ESTADISTICAS

Ho: Existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el FONCODES.

H1: No existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el FONCODES.

El Cuadro N° 25 expone el resumen estadístico de las categorías de diferencia de pobreza 2007-2009 según el número de proyectos distritales ejecutados por el FONCODES.

El Cuadro N° 26 resume la prueba de Chi cuadrado aplicada, mediante el programa estadístico SPSS – Versión 19. El valor calculado (18.58) es mayor que el valor estabulado (15.51), con el nivel de significación del 5 %, por lo que se concluye que no existe diferencia significativa en la reducción de la pobreza durante el período 2004-2009 en los distritos donde el FONCODES ha ejecutado proyectos de inversión pública en saneamiento básico respecto a los distritos donde no han sido implantados.

Cuadro 25

Nº PROYECTOS DEL FONCODES PARA LA IGUALDAD Y CATEGORÍA DE POBREZA

			CATEGORÍA DE POBREZA			TOTAL
			PEOR	IGUAL	MEJOR	
Nº DE PROYECTOS DE FONCODES	0	DISTRITOS	324	69	364	757
		% dentro de npfc	42,8%	9,1%	48,1%	100,0%
		% dentro de catpob	83,7%	75,8%	73,4%	77,7%
	1	DISTRITOS	46	17	89	152
		% dentro de npfc	30,3%	11,2%	58,6%	100,0%
		% dentro de catpob	11,9%	18,7%	17,9%	15,6%
	2	DISTRITOS	12	5	36	53
		% dentro de npfc	22,6%	9,4%	67,9%	100,0%
		% dentro de catpob	3,1%	5,5%	7,3%	5,4%
	3	DISTRITOS	4	0	7	11
		% dentro de npfc	36,4%	,0%	63,6%	100,0%
		% dentro de catpob	1,0%	,0%	1,4%	1,1%
4	DISTRITOS	1	0	0	1	
	% dentro de npfc	100,0%	,0%	,0%	100,0%	
	% dentro de catpob	,3%	,0%	,0%	,1%	
TOTAL		DISTRITOS	387	91	496	974
		% dentro de npfc	39,7%	9,3%	50,9%	100,0%
		% dentro de catpob	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Cuadro 26

PRUEBA DE CHI CUADRADO

	VALOR CALC.	GRADOS DE LIBERTAD	SIGNIFICACIÓN ASINTÓTICA (BILATERAL)	VALOR TABLA
Chi-cuadrado de Pearson	18,583	8	,017	15.51
Razón de verosimilitudes	20,525	8	,009	
Asociación lineal por lineal	11,377	1	,001	
Nº de casos válidos	974			

8.2.4 Análisis entre el número de proyectos del FONIPREL y diferencias de pobreza distrital

HIPOTESIS ESTADISTICAS

Ho: Existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el FONIPREL.

H1: No existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de pobreza extrema en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el FONIPREL.

El Cuadro N° 27 expone el resumen estadístico de las categorías de diferencia de pobreza 2007-2009 según el número de proyectos distritales ejecutados por el FONIPREL.

El Cuadro N° 28 resume la prueba de Chi cuadrado aplicada, mediante el programa estadístico SPSS – Versión 19. El valor calculado (2.24) es menor que el valor estabulado (12.59), con el nivel de significación del 5 %, por lo que se concluye que existe diferencia significativa en la reducción de la pobreza durante el período 2004-2009 en los distritos donde el FONIPREL ha ejecutado proyectos de inversión pública en saneamiento básico respecto a los distritos donde no han sido implantados.

Cuadro 27

N° PROYECTOS DEL FONIPREL PARA LA IGUALDAD Y CATEGORÍA DE POBREZA

			CATEGORÍA DE POBREZA			TOTAL
			PEOR	IGUAL	MEJOR	
N° DE PROYECTOS DE FONIPREL	0	DISTRITOS	351	82	458	891
		% dentro de npmp	39,4%	9,2%	51,4%	100,0%
		% dentro de catpob	90,7%	90,1%	92,3%	91,5%
	1	DISTRITOS	31	8	32	71
		% dentro de npmp	43,7%	11,3%	45,1%	100,0%
		% dentro de catpob	8,0%	8,8%	6,5%	7,3%
	2	DISTRITOS	5	1	5	11
		% dentro de npmp	45,5%	9,1%	45,5%	100,0%
		% dentro de catpob	1,3%	1,1%	1,0%	1,1%
	3	DISTRITOS	0	0	1	1
		% dentro de npmp	,0%	,0%	100,0%	100,0%
		% dentro de catpob	,0%	,0%	,2%	,1%
TOTAL		DISTRITOS	387	91	496	974
		% dentro de npmp	39,7%	9,3%	50,9%	100,0%
		% dentro de catpob	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Cuadro 28

PRUEBA DE CHI CUADRADO

	VALOR CALC.	GRADOS DE LIBERTAD	SIGNIFICACIÓN ASINTÓTICA (BILATERAL)	VALOR TABLA
Chi-cuadrado de Pearson	2,239	6	,896	12.59
Razón de verosimilitudes	2,617	6	,855	
Asociación lineal por lineal	,444	1	,505	
Nº de casos válidos	974			

8.2.5 Análisis entre el número de proyectos del FONDO y diferencias de DCI distrital

HIPOTESIS ESTADISTICAS

Ho: Existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de desnutrición crónica infantil en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el Fondo para la Igualdad.

H1: No existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de desnutrición crónica infantil en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el Fondo para la Igualdad.

El Cuadro N° 29 expone el resumen estadístico de las categorías de diferencia de desnutrición crónica infantil 2007-2009 según el número de proyectos distritales ejecutados por el Fondo para la Igualdad.

El Cuadro N° 30 resume la prueba de Chi cuadrado aplicada, mediante el programa estadístico SPSS – Versión 19. El valor calculado (39.327) es menor que el valor estabulado (18.31), con el nivel de significación del 5 %, por lo que se concluye que no existe diferencia significativa en la reducción de la desnutrición crónica infantil durante el período 2004-2009 en los distritos donde el Fondo para la Igualdad ha ejecutado proyectos de inversión pública en saneamiento básico respecto a los distritos donde no han sido implantados.

Cuadro 29

N° PROYECTOS DEL FONDO PARA LA IGUALDAD Y CATEGORÍA DE DCI

			CATEGORÍA DE DCI			TOTAL
			PEOR	IGUAL	MEJOR	
N° DE PROYECTOS DEL FONDO PARA LA IGUALDAD	0	DISTRITOS	262	165	356	783
		% dentro de npf	33.46%	21.07%	45.47%	100.00%
		% dentro de catdci	90.34%	77.46%	75.58%	80.39%
	1	DISTRITOS	26	43	90	159
		% dentro de npf	16.35%	27.04%	56.60%	100.00%
		% dentro de catdci	8.97%	20.19%	19.11%	16.32%
	2	DISTRITOS	1	3	21	25
		% dentro de npf	4.00%	12.00%	84.00%	100.00%
		% dentro de catdci	0.34%	1.41%	4.46%	2.57%
	3	DISTRITOS	0	0	3	3
		% dentro de npf	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
		% dentro de catdci	0.00%	0.00%	0.64%	0.31%
	4	DISTRITOS	1	1	1	3
		% dentro de npf	33.33%	33.33%	33.33%	100.00%
		% dentro de catdci	0.34%	0.47%	0.21%	0.31%
	8	DISTRITOS	0	1	0	1
		% dentro de npf	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%
		% dentro de catdci	0.00%	0.47%	0.00%	0.10%
TOTAL		DISTRITOS	290	213	471	974
		% dentro de npf	29.77%	21.87%	48.36%	100.00%
		% dentro de catdci	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Cuadro 30

PRUEBA DE CHI CUADRADO

	VALOR CALC.	GRADOS DE LIBERTAD	SIGNIFICACIÓN ASINTÓTICA (BILATERAL)	VALOR TABLA
Chi-cuadrado de Pearson	39.327	10	.000	18.31
Razón de verosimilitudes	43.795	10	.000	
Asociación lineal por lineal	18.617	1	.000	
N de casos válidos	974			

8.2.6 Análisis entre el número de proyectos del PRONASAR y diferencias de DCI distrital

HIPOTESIS ESTADISTICAS

Ho: Existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de desnutrición crónica infantil en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el PRONASAR.

H1: No existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de desnutrición crónica infantil en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el PRONASAR.

El Cuadro N° 31 expone el resumen estadístico de las categorías de desnutrición crónica infantil 2007-2009 según el número de proyectos distritales ejecutados por el PRONASAR.

El Cuadro N° 32 resume la prueba de Chi cuadrado aplicada, mediante el programa estadístico SPSS – Versión 19. El valor calculado (30.154) es menor que el valor estabulado (33.90), con el nivel de significación del 5 %, por lo que se concluye que existe diferencia significativa en la desnutrición crónica infantil durante el período 2004-2009 en los distritos donde el PRONASAR ha ejecutado proyectos de inversión pública en saneamiento básico respecto a los distritos donde no han sido implantados.

Cuadro 31

N° PROYECTOS DE PRONASAR Y CATEGORÍA DE DCI

			CATEGORIA DE DCI			TOTAL
			PEOR	IGUAL	MEJOR	
N° DE PROYECTOS DE PRONASAR	0	DISTRITOS	271	194	421	886
		% dentro de npp	30.59%	21.90%	47.52%	100.00%
		% dentro de catdci	93.45%	91.08%	89.38%	90.97%
	1	DISTRITOS	6	2	3	11
		% dentro de npp	54.55%	18.18%	27.27%	100.00%
		% dentro de catdci	2.07%	0.94%	0.64%	1.13%
	2	DISTRITOS	4	2	8	14
		% dentro de npp	28.57%	14.29%	57.14%	100.00%
		% dentro de catdci	1.38%	0.94%	1.70%	1.44%
	3	DISTRITOS	3	3	10	16
		% dentro de npp	18.75%	18.75%	62.50%	100.00%
		% dentro de catdci	1.03%	1.41%	2.12%	1.64%
	4	DISTRITOS	1	5	15	21
		% dentro de npp	4.76%	23.81%	71.43%	100.00%
		% dentro de catdci	0.34%	2.35%	3.18%	2.16%
5	DISTRITOS	0	6	6	12	
	% dentro de npp	0.00%	50.00%	50.00%	100.00%	
	% dentro de catdci	0.00%	2.82%	1.27%	1.23%	
6	DISTRITOS	1	0	2	3	
	% dentro de npp	33.33%	0.00%	66.67%	100.00%	
	% dentro de catdci	0.34%	0.00%	0.42%	0.31%	
7	DISTRITOS	2	0	3	5	
	% dentro de npp	40.00%	0.00%	60.00%	100.00%	
	% dentro de catdci	0.69%	0.00%	0.64%	0.51%	
8	DISTRITOS	1	1	0	2	
	% dentro de npp	50.00%	50.00%	0.00%	100.00%	
	% dentro de catdci	0.34%	0.47%	0.00%	0.21%	
11	DISTRITOS	0	0	1	1	
	% dentro de npp	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%	
	% dentro de catdci	0.00%	0.00%	0.21%	0.10%	
12	DISTRITOS	0	0	2	2	
	% dentro de npp	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%	
	% dentro de catdci	0.00%	0.00%	0.42%	0.21%	
13	DISTRITOS	1	0	0	1	
	% dentro de npp	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%	
	% dentro de catdci	0.34%	0.00%	0.00%	0.10%	
TOTAL	DISTRITOS	290	213	471	974	
	% dentro de npp	29.77%	21.87%	48.36%	100.00%	
	% dentro de catdci	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	

Cuadro 32

PRUEBA DE CHI CUADRADO

	VALOR CALC.	GRADOS DE LIBERTAD	SIGNIFICACIÓN ASINTÓTICA (BILATERAL)	VALOR TABLA
Chi-cuadrado de Pearson	30.154	22	.115	33.90
Razón de verosimilitudes	38.156	22	.018	
Asociación lineal por lineal	4.148	1	.042	
N de casos válidos	974			

8.2.7 Análisis entre el número de proyectos del FONCODES y diferencias de DCI distrital

HIPOTESIS ESTADISTICAS

Ho: Existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de desnutrición crónica infantil en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el FONCODES.

H1: No existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de desnutrición crónica infantil en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el FONCODES.

El Cuadro N° 33 expone el resumen estadístico de las categorías de desnutrición crónica infantil 2007-2009 según el número de proyectos distritales ejecutados por el FONCODES.

El Cuadro N° 34 resume la prueba de Chi cuadrado aplicada, mediante el programa estadístico SPSS – Versión 19. El valor calculado (14.126) es menor que el valor estabulado (15.51), con el nivel de significación del 5 %, por lo que se concluye que existe diferencia en la desnutrición crónica infantil durante el período 2004-2009 en los distritos donde el FONCODES ha ejecutado proyectos de inversión pública en saneamiento básico respecto a los distritos donde no han sido implantados.

Cuadro 33

N° PROYECTOS DE FONCODES Y CATEGORÍA DE DCI

			CATEGORIA DE DCI			TOTAL
			PEOR	IGUAL	MEJOR	
N° DE PROYECTOS DE FONCODES	0	DISTRITOS	225	158	374	757
		% dentro de npfc	29.72%	20.87%	49.41%	100.00%
		% dentro de catdci	77.59%	74.18%	79.41%	77.72%
	1	DISTRITOS	38	43	71	152
		% dentro de npfc	25.00%	28.29%	46.71%	100.00%
		% dentro de catdci	13.10%	20.19%	15.07%	15.61%
	2	DISTRITOS	21	9	23	53
		% dentro de npfc	39.62%	16.98%	43.40%	100.00%
		% dentro de catdci	7.24%	4.23%	4.88%	5.44%
	3	DISTRITOS	6	2	3	11
		% dentro de npfc	54.55%	18.18%	27.27%	100.00%
		% dentro de catdci	2.07%	0.94%	0.64%	1.13%
4	DISTRITOS	0	1	0	1	
	% dentro de npfc	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%	
	% dentro de catdci	0.00%	0.47%	0.00%	0.10%	
TOTAL		DISTRITOS	290	213	471	974
		% dentro de npfc	29.77%	21.87%	48.36%	100.00%
		% dentro de catdci	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Cuadro 34

PRUEBA DE CHI CUADRADO

	VALOR CALC.	GRADOS DE LIBERTAD	SIGNIFICACIÓN ASINTÓTICA (BILATERAL)	VALOR TABLA
Chi-cuadrado de Pearson	14.126	8	.079	15.51
Razón de verosimilitudes	13.058	8	.110	
Asociación lineal por lineal	2.470	1	.116	
N de casos válidos	974			

8.2.8 Análisis entre el número de proyectos del FONIPREL y diferencias de DCI distrital

HIPOTESIS ESTADISTICAS

Ho: Existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de desnutrición crónica infantil en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el FONIPREL.

H1: No existe relación significativa entre la inversión en saneamiento básico y el nivel de desnutrición crónica infantil en el 2004-2009 entre los distritos con y sin proyectos de saneamiento básico ejecutados por el FONIPREL.

El Cuadro N° 35 expone el resumen estadístico de las categorías de desnutrición crónica infantil 2007-2009 según el número de proyectos distritales ejecutados por el FONIPREL.

El Cuadro N° 36 resume la prueba de Chi cuadrado aplicada, mediante el programa estadístico SPSS – Versión 19. El valor calculado (2.067) es menor que el valor estabulado (12.59), con el nivel de significación del 5 %, por lo que se concluye que existe diferencia significativa en la desnutrición crónica infantil durante el período 2004-2009 en los distritos donde el FONIPREL ha ejecutado proyectos de inversión pública en saneamiento básico respecto a los distritos donde no han sido implantados.

Cuadro 35

N° PROYECTOS DE FONIPREL Y CATEGORÍA DE DCI

			CATEGORÍA DE DCI			TOTAL
			PEOR	IGUAL	MEJOR	
N° DE PROYECTOS DE FONIPREL	0	DISTRITOS	267	196	428	891
		% dentro de npmef	29.97%	22.00%	48.04%	100.00%
		% dentro de catdci	92.07%	92.02%	90.87%	91.48%
	1	DISTRITOS	21	14	36	71
		% dentro de npmef	29.58%	19.72%	50.70%	100.00%
		% dentro de catdci	7.24%	6.57%	7.64%	7.29%
	2	DISTRITOS	2	3	6	11
		% dentro de npmef	18.18%	27.27%	54.55%	100.00%
		% dentro de catdci	0.69%	1.41%	1.27%	1.13%
	3	DISTRITOS	0	0	1	1
		% dentro de npmef	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
		% dentro de catdci	0.00%	0.00%	0.21%	0.10%
TOTAL		DISTRITOS	290	213	471	974
		% dentro de npmef	29.77%	21.87%	48.36%	100.00%
		% dentro de catdci	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Cuadro 36

PRUEBA DE CHI CUADRADO

	VALOR CALC.	GRADOS DE LIBERTAD	SIGNIFICACIÓN ASINTÓTICA (BILATERAL)	VALOR TABLA
Chi-cuadrado de Pearson	2.067	6	.913	12.59
Razón de verosimilitudes	2.523	6	.866	
Asociación lineal por lineal	.778	1	.378	
N de casos válidos	974			

8.3 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS ESPECÍFICA 2:

“La distribución entre los distritos en pobreza extrema de los recursos públicos para saneamiento básico en el periodo 2004-2009 ha sido equitativa e incidido significativamente en la reducción de la pobreza”.

8.3.1 Articulación entre actores públicos y los agentes sociales involucrados en la reducción de la brecha de saneamiento básico.

El cuadro siguiente sintetiza los criterios utilizados por los cuatro organismos analizados y pone en evidencia la desarticulación entre los actores públicos para focalizar la inversión en saneamiento básico.

Cuadro 37: Criterios de Focalización de la Inversión en Saneamiento Básico por Organismos Ejecutores

Criterios	FONDO PARA LA IGUALDAD (1)	PRONASAR (2)	FONCODES (3)	FONIPREL (4)
Monetarios:		*Mapa de Pobreza para la Asignación de Recursos del MEF.	*Mapa de Pobreza para la Asignación de Recursos del MEF-Quintiles 1, 2, 3	* ESTRATO RECURSOS: Tasas de cofinanciamiento máximo, según los ingresos por CANON, ADUANAS, Regalías, FONCOMUN, FOCAM de los GGRR y GGLL
		*Disponibilidad de fondos de inversión propios o provenientes de otras fuentes que permitan cofinanciar el proyecto. *Capacidad de pago de poblaciones rurales dispersas, por los altos costos per cápita para sistemas de agua potable.	*Contribución de beneficiarios	
Necesidades Básicas Insatisfechas:	*Mapas de la pobreza elaborados por el INEI	*Población rural en estado de pobreza, según necesidades básicas insatisfechas del INEI	*% población sin servicios de: agua-desague/letrina-electricidad	* ESTRATO NECESIDADES: % población sin servicios de: agua-desague-electricidad: NBI del INEI
			*Antigüedad de pedido del proyecto	
Población:		*Localidad con una población entre 200 y 2,000 habitantes, que resida permanentemente en la zona.		
		*Localidad (preferentemente capital de distrito) entre 2,001 y 3,000 habitantes, que resida permanentemente en la zona		
Otros:	*Sistema de Focalización de Hogares SISFHO y Padrón General de Hogares PGH	*Incidencia de de Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA's)	* Índice de desarrollo humano	*% población de desnutrición crónica
	*Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDES	*Localidad cuya prestación del servicio no sea responsabilidad de una Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento (EPS) y que no cuente con un estudio de preinversión de alguna institución pública o privada en agua y/o saneamiento.	*% población de desnutrición de niños de 6 a 9 años y % de niños de 0 a 12 años.	*% población de analfabetismo femenino
	*Sistema de Seguimiento y Evaluación SISE	*En caso de proyectos de rehabilitación, la antigüedad del sistema no debe ser menor de 7 años	*% de analfabetismo femenino	

Elaboración propia.

(1) Decreto Supremo N° 029-200 PCM

(2) PRONASAR-Manual de operaciones- Cap.III - Item 3.4 Criterios de elegibilidad

(3) Focalización Geográfica Intradistrital-Mapa de Pobreza para ámbitos municipales-FONCODES-BID 2007

Determinantes del funcionamiento de los proyectos de FONCODES -Lorena Alcazar-Erik Wachtenhim

(4) FONIPREL-Reglamento de Ley Nro.29125 Implementación y funcionamiento del FONIPREL 20/12/2007

El análisis de los criterios utilizados por los cuatro organismos examinados muestra la desigualdad de criterios empleados y en consecuencia, los resultados de sus focalizaciones también resultan diferentes. Cada organismo establece su propio enfoque, metodología y criterios de focalización, siendo también la base de información distinta.

Por un lado, el FONDO PARA LA IGUALDAD utiliza el mapa de la pobreza elaborado por el INEI, igualmente FONCODES. En cambio, FONIPREL emplea los criterios de pobreza monetaria, necesidades básicas insatisfechas y activos de los hogares: entre estos últimos si los hogares tienen TV, PC, energía eléctrica, tenencia de capital ganadero, nivel educativo logrado, etc. A cada criterio se le da una ponderación y al final cada hogar es tipificado como no pobre, pobre o extremadamente pobre. Si el centro poblado tiene un 70 % o más de extremadamente pobre, todo el centro poblado será considerado extremadamente pobre. La información que utiliza FONIPREL es actualizada con la encuesta permanente y muestra resultados a nivel de elegibilidad de hogares.

De otro lado, se tiene que cuando PRONASAR realiza concursos, cada localidad compite por el financiamiento y al final los más pobres pueden quedar descartados.

8.3.2 Equidad y Eficiencia en la Asignación de la Inversión Pública en Saneamiento Básico a los Distritos de Extrema Pobreza.

8.3.2.1 Cobertura de Distritos según Línea de Pobreza.

En el **Anexo N° 3: Focalización de Proyectos por Distritos**, se incluye la el ranking de todos los proyectos. El Cuadro N° 38, resume los extremos de la focalización y evidencia lo difusa que resulta la focalización de los diversos organismos gubernamentales.

CUADRO Nº 38: RESUMEN DE RESULTADOS DE LA FOCALIZACIÓN

	PRIMEROS LUGARES DEL RANKING	UNTIMOS LUGARES DEL RANKING
FONDO PARA LA IGUALDAD	2º, 3º, 8º, 7º, 14º, 16º, 18º	911º, 954º, 958º, 966º, 971º, 972º
PRONASAR	7º, 8º, 2º, 16º, 18º, 23º	938º, 940º, 954º, 955º, 959º, 960º
FONIPREL	2º, 9º, 11º, 16º, 41º, 49º	923º, 930º, 960º, 966º, 970º, 971º
FONCODES	1º, 2º, 5º, 10º, 17º, 21º	920º, 954º, 960º, 963º, 964º, 966º

Se muestra la ubicación de los 240 proyectos del Fondo para la Igualdad según el ranking por Línea de Pobreza elaborado por el INEI. Se puede observar que los proyectos corresponden al 2º, 3º, 8º, 13º, 14º, 16º, 18º, ... lugar del ranking de pobreza extrema de mayor a menor pobreza de los 974 distritos rurales que se encuentran en dicha situación. Los últimos corresponden al 911º, 954º, 958º, 966º, 971º y 972º, dejando de lado prioridades anteriores.

El PRONASAR focaliza 348 proyectos dentro del ámbito de la Estrategia Nacional CRECER, empieza por el 7º, 8º, 12º, 16º, 18º, 23º, ... del ranking de mayor a menor extrema pobreza y concluye con el 954º, 955º, 959º y 960º. De la misma forma, FONIPREL atiende sus 97 proyectos por el 2º, 9º, 11º, 16º, 41º, 49º, ... del ranking y los últimos son 960º, 966º, 970º y 971º, mientras FONCODES prioriza sus 294 proyectos en el 1º, 2º, 5º, 10º, 17º, 21º, ... para terminar en el 954º, 960º, 963º, 964º y 966º.

Abunda en la situación anterior el hecho de que FONIPREL tiene proyectos en 30 distritos que no corresponden a la Estrategia Nacional CRECER; FONCODES los ha focalizado en 35 distritos fuera de CRECER, en tanto que PRONASAR ha promovido la inversión en 46 distritos que no pertenecen a la extrema pobreza rural mientras el Fondo para la Igualdad ha localizado el 100 % de sus proyectos en el ámbito de CRECER.

En resumen, los 977 proyectos promovidos por los cuatro organismos han abarcado 462 distritos, lo cual implica una cobertura territorial del 47.28 %. Mientras algunos distritos han conseguido financiamiento para 12 proyectos (Chungui - La Mar - Ayacucho, Carapo - Huanca Sancos – Ayacucho) existen 515 distritos que no han tenido inversión en saneamiento básico.

8.3.2.2 Cobertura de Distritos según el ámbito de la Estrategia Nacional CRECER

El cuadro siguiente permite apreciar que los organismos ejecutores de proyectos de saneamiento han tenido una cobertura de 465 distritos del total de 974 que se encuentran en la extrema pobreza, es decir, del 47.7 %. Esta concentración de 1,200 proyectos en solo 465 distritos demuestra la debilidad de cada organismo para tener una cobertura hacia el total de distritos en extrema pobreza.

Cuadro 39:

DISTRITOS EN POBREZA EXTREMA Y PROYECTOS CONSTRUIDOS		
GRUPO DE DISTRITOS	Nº DISTRITOS	%
TODOS LOS DISTRITOS	974	100
DISTRITOS SIN PROYECTO	509	52.3
DISTRITOS CON PROYECTOS	465	47.7
DISTRITOS CON UN PROYECTO	249	25.6
DISTRITOS CON DOS PROYECTOS	108	11.1
DISTRITOS CON TRES O MÁS PROYECTOS	108	11.1

Fuente: Base de datos de las propias instituciones proveídas por fuentes amigables

Elaboración propia

Lo observado puede tener relación con la cuantía de recursos que a cada organismo se le ha asignado, lo que le impediría llegar a más distritos. Sin embargo no se ha explicitado una estrategia institucional para determinar si lo que se desea es concentrar la inversión en distritos con mayor pobreza o dispersarla en la totalidad de distritos. La información de cada organismo nos lleva a la conclusión de que las estrategias de focalización son inadecuadas por el resultado que presentan.

De igual modo se pone en evidencia la descoordinación existente entre los organismos del Estado que ejecutan proyectos en la misma línea. La distribución de los proyectos analizados indica que muchos distritos son atendidos por más de un organismo o que un organismo favorece con varios proyectos a un distrito, corroborado por la existencia de 216 distritos de los 465 (46.4 %) que han recibido recursos para más de un proyecto.

Lo anteriormente señalado tiene que ver, por un lado, con los criterios de focalización y por el otro, con la naturaleza de los concursos de proyectos en donde compiten entre ellos o solo llegan a viabilizar sus proyectos

aquellos distritos que tienen las capacidades de formularlos y acreditar condiciones para la ejecución de obras o simplemente para mantenerse informado de las ofertas de financiamiento. Tratándose de distritos pobres esta es una realidad que no ha sido aún analizada y que guarda relación con el hecho de que cada distrito cuenta con varios centros poblados en situación de carencias compitiendo en los concursos.

Estos resultados adquieren mayor profundidad cuando se establece una tabla de contingencia entre número de proyectos focalizados por quintil de pobreza extrema, siendo el quintil 1 la menor pobreza extrema y el quintil 5 donde se alojan los distritos con mayor pobreza extrema.

CUADRO N° 40

NÚMERO DE PROYECTOS FOCALIZADOS SEGÚN QUINTIL DE POBREZA

QUINTIL	NÚMEROS DE PROYECTOS												TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	12	13	14	
1,00	35	12	9	1	3	0	1	3	1	1	0	1	67
2,00	48	11	3	5	2	0	1	0	1	0	1	0	72
3,00	60	28	9	2	3	1	0	1	0	0	0	0	104
4,00	56	27	10	9	6	2	0	2	1	1	0	0	114
5,00	53	29	13	3	7	2	1	1	1	0	0	0	110
Total	252	107	44	20	21	5	3	7	4	2	1	1	467

En el cuadro se nota una distribución ligeramente inclinada a los quintiles con mayor pobreza extrema.

8.3.3 Cambios Promedio en la Pobreza.

En el marco de la variada acción pública de reducción de la pobreza en el país, donde no sólo figuran instituciones como las analizadas sino también otros programas públicos y también privados, resulta lógico

pensar en que es natural que la pobreza distrital disminuya en el curso de los años. Para tal efecto se ha elaborado un “indicador de impacto” para apreciar el efecto de los proyectos o sistemas de saneamiento construidos en la pobreza de los distritos atendidos.

La metodología utilizada para la obtención del referido indicador de impacto, mostrado en cuadro 21 es la siguiente:

- **Primero:** Hallar la diferencia de pobreza distrital entre el 2007 y 2009. Si esta diferencia (Pobreza 2007 – Pobreza 2009) es positiva el distrito ha presentado una reducción en su nivel de pobreza, lo cual tendría una lógica normal. Si es negativa nos lleva a la situación de que la pobreza ha aumentado, lo que indicaría una situación aparentemente contradictoria. Se suman algebraicamente las diferencias positivas y negativas obtenidas para los 974 distritos de la Estrategia Nacional CRECER y se divide entre el número de distritos considerados, con lo que se obtiene el Indicador de reducción o de aumento de pobreza promedio para el universo de 974 distritos.
- **Segundo:** Se separan los distritos en dos grupos: los 465 distritos con proyectos construidos y 509 distritos que no recibieron proyecto alguno, asignándole a este último grupo el papel de testigo en la prueba.
- **Tercero:** Se totalizan las diferencias encontradas en cada grupo y se divide entre el número de distritos correspondientes, obteniéndose un indicador compacto del efecto medido. Si este

indicador es positivo muestra que la pobreza se ha reducido , en tanto si resulta negativo expresa un aumento de la pobreza. Se espera que la reducción de la pobreza habida entre el 2007 y 2009 sea mayor en el grupo de 465 distritos que tuvieron asignaciones para construcción de obras de saneamiento que en el grupo de 509 distritos donde no se construyó proyecto de saneamiento alguno.

- **Cuarto:** Se compara los indicadores entre distritos que han recibido proyecto de los que no. Al interior de los que han recibido proyecto se diferencian si tuvieron uno o más de un proyecto construido. Lo lógico sería esperar que cuanto más proyectos hayan sido realizados en un distrito mayor sería la reducción de la pobreza.

Relacionado con la segunda hipótesis se plantea la siguiente interrogante: ¿En qué medida los sistemas de saneamiento construidos han incidido en la reducción de la pobreza en el Perú en periodo 2007 al 2009?. Los resultados de la aplicación de la metodología propuesta se muestran a continuación:

Cuadro 41

INDICADORES DE IMPACTO PROMEDIO		
GRUPO DE DISTRITOS	Nº DISTRITOS	IND. IMPACTO
TODOS LOS DISTRITOS	974	6.00
DISTRITOS SIN PROYECTO	509	4.32
DISTRITOS CON PROYECTOS	465	7.82
DISTRITOS CON UN PROYECTO	249	4.81
DISTRITOS CON DOS PROYECTOS	108	11.41
DISTRITOS CON TRES PROYECTOS	45	10.93
DISTRITOS CON CUATRO PROYECTOS	19	12.97
DISTRITOS CON CINCO PROYECTOS	21	15.65
DISTRITOS CON SEIS PROYECTOS	5	15.54
DISTRITOS CON SIETE PROYECTOS	3	7.14
DISTRITOS CON OCHO PROYECTOS	7	4.92
DISTRITOS CON NUEVE PROYECTOS	4	2.73
DISTRITOS CON DOCE PROYECTOS	2	-6.57
DISTRITOS CON TRECE PROYECTOS	1	16.07
DISTRITOS CON CATORCE PROYECTOS	1	-3.85

Fuente: Base de datos de las propias instituciones provistas por fuentes amigables

Elaboración propia

CAPÍTULO IX: DISCUSIÓN DE RESULTADOS.

9.1 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS GENERAL:

“La inversión pública en saneamiento básico ejecutada en el Perú durante el periodo 2004-2009 ha incidido favorablemente en la reducción de pobreza extrema.

9.1.1 Discusión de los resultados encontrados.

Claramente se observa en el Cuadro N° 14 que la estructura de categoría de pobreza de los distritos sin proyecto de saneamiento es de 43.39 % (PEOR), 9.07 % (IGUAL) y 47.53 % (MEJOR). En cambio, con un proyecto de saneamiento la categoría de PEOR disminuye a 39.68 %, IGUAL sube ligeramente a 11.11 % y MEJOR aumenta también ligeramente a 49.21 %. Se nota una ligera mejoría pero que se acrecienta cuando los distritos tienen dos proyectos de saneamiento ejecutados, MEJOR asciende al 59.81 %; con tres proyectos MEJOR aumenta a 65.91 %, tendencia que se mantiene oscilante hasta siete proyectos ejecutados. Con ocho proyectos o más, la relación no es tan clara,

disminuye un poco, pero también la frecuencia es pequeña lo que implicaría una relación poco confiable o podría deberse a que un número excesivo de proyectos resiente la débil gestión de los gobiernos locales beneficiarios. De esta forma se nota que es conveniente concentrar varios proyectos en un solo distrito porque genera una mayor reducción de la pobreza extrema.

Cuando se relaciona reducción de la desnutrición crónica infantil con reducción de pobreza se percibe, en el universo examinado, que no existe una relación entre ambas variables. Esto puede deberse a que la desnutrición crónica infantil no solo depende de las condiciones de acceso al agua potable y del factor ambiental por acceso al desagüe, sino también, por el tema alimenticio.

En cuanto al monto invertido en cada distrito respecto a la reducción de pobreza se nota una asociación significativa, toda vez que el monto invertido tiene cierta correspondencia con el número de proyectos. (Ver Cuadro N° 16). Sin embargo, cuando el monto es menos de S/. 400,000 que equivale a un proyecto mediano o dos pequeños, no se observa una relación directa y positiva. Es contundente cuando los montos están entre S/. 500,000 a S/. 750,000 y para montos superiores decae en su significación.

Análogamente, la existencia de una relación directa entre número de beneficiarios y reducción de pobreza (Cuadro N° 18) es manifiesta cuando son mayores de 350; es decir, cuando los proyectos no se focalizan en centros poblados rurales pequeños o con población dispersa.

9.1.2 Otros criterios de discusión de resultados

Aun cuando era natural esperar que la pobreza habida en 2007 haya disminuido en el 2009 dado el contexto macroeconómico ventajoso, se tiene que en muchos distritos (40.0%) se manifestó un aumento de pobreza; lo cual indica que existen otros factores que tienen alta incidencia sobre ella. El panorama por departamentos se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 42: Diferencias de pobreza 2007-2009 por distritos a nivel de cada departamento

DIFERENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS POR DEPARTAMENTO - DISTRITO						
DEPARTAMENTO	NEGATIVOS		POSITIVOS		TOTAL	
	DISTRITOS	DIFERENCIA	DISTRITOS	DIFERENCIA	DISTRITOS	DIFERENCIA
AMAZONAS	20	-380.14	11	125.67	31	-254.47
ANCASH	13	-125.41	73	1,768.26	86	1,642.85
APURIMAC	47	-1,180.62	22	249.74	69	-930.88
AREQUIPA	12	-138.50	6	91.75	18	-46.76
AYACUCHO	23	-304.28	66	1,220.12	89	915.84
CAJAMARCA	38	-494.86	64	1,015.28	102	520.42
CUSCO	28	-367.11	54	1,216.49	82	849.38
HUANCAVELICA	10	-96.34	76	2,260.97	86	2,164.63
HUANUCO	50	-788.88	18	160.74	68	-628.14
ICA	1	-20.70	2	2.58	3	-18.11
JUNIN	19	-250.11	30	518.78	49	268.67
LA LIBERTAD	33	-513.45	15	334.60	48	-178.85
LAMBAYEQUE			4	85.70	4	85.70
LIMA	2	-6.50	20	655.93	22	649.43
LORETO	22	-279.21	19	284.59	41	5.38
MADRE DE DIOS	2	-49.50	1	2.46	3	-47.03
MOQUEGUA	2	-23.63			2	-23.63
PASCO			12	233.89	12	233.89
PIURA	16	-310.66	11	259.95	27	-50.71
PUNO	32	-549.52	65	1,144.01	97	594.49
SAN MARTIN	17	-256.23	7	102.40	24	-153.82
TACNA			2	45.63	2	45.63
UCAYALI			9	195.34	9	195.34
Total general	387	-6,135.64	587	11,974.88	974	5,839.24

Las diferencias negativas indican que la pobreza del 2009 es mayor que la del 2007 en muchos departamentos, siendo muy pocos los que no registran este fenómeno reversivo de la pobreza. Aún más, en el marco anterior los resultados encontrados apuntan a que los distritos con proyectos focalizados han tenido menos impactos negativos o, expresado de otra forma, mayor impacto en reducción de la pobreza.

El análisis nos lleva a los siguientes hallazgos:

Primero: Los 974 distritos han reducido la pobreza en el periodo 2007-2009 en 6.00 puntos como promedio distrital.

Segundo: Los distritos con algún proyecto (465 distritos) presentan una reducción de la pobreza mayor que los distritos que no recibieron ningún proyecto de saneamiento (509 distritos); respectivamente, los indicadores de impacto fueron de 7.82 y 4.32, es decir, los proyectos de saneamiento produjeron un 81.02 % mayor de reducción de la pobreza que la ocurrida en los distritos sin proyecto alguno. No obstante, queda por examinar en cuánto hubiera podido reducirse la extrema pobreza si las focalizaciones hubieran sido coordinadas y basadas en criterios y enfoques que prioricen los distritos y centros poblados con pobreza extrema más alta.

Igualmente se percibe que hay distritos que reducen la extrema pobreza violentamente, tal el caso del distrito de Quinuabamba en Ancash, donde la pobreza extrema medida en el 2007 en 57.64 % pasó en el 2009 a 5.5 %, ocurriendo lo mismo en el distrito de Yauya de la región Ancash que

de 49.56 % de extrema pobreza en el 2007 se reduce al 12.6 %, es decir, 37 % de disminución.

Tercero: En términos generales, cuando más proyectos de saneamiento han sido implantados mayor es el impacto en la reducción de la pobreza. Así por ejemplo, los 21 distritos que construyeron 5 proyectos cada uno, la reducción de la pobreza fue hasta de 15.65 puntos.

Cuarto: Los distritos con mayor número de proyectos fueron muy pocos, los cuales manifestaron reducciones menores, debido al pequeño número de distritos y al hecho de que al estar estos proyectos concentrados en un distrito que posee numerosos centros poblados, el peso específico del impacto se diluye.

Quinto: Se encuentran también dos casos en que la reducción de la pobreza es negativa, lo cual evidencia que en numerosos distritos ha ocurrido un fenómeno de inversión de la pobreza; es decir, la pobreza en vez de reducir tuvo aumentos del 2007 al 2009. Se estima que este fenómeno es debido a causas del contexto que han afectado a ciertas regiones y distritos de éstos.

Al respecto es necesario destacar que en el tema del saneamiento se presentan varios impactos del contexto:

- El crecimiento poblacional natural que comparado con el aumento del servicio de saneamiento atenúa los impactos respectivos.
- El repoblamiento en las zonas afectadas por el terrorismo ha incidido en el impacto anterior.

- La alta tasa de sistemas de saneamiento que colapsan antes del término de su vida útil por mal diseño; manantes con cambios por efecto climático; falta de mantenimiento o buena conducción e inclusive, por construcciones deficientes o no acordes con los parámetros técnicos.
- La reducida significancia de la población beneficiaria de los proyectos en función de la magnitud de población con carencia de estas necesidades.

El cuadro siguiente ilustra el impacto por regiones, siendo perceptibles aquellas en donde el contexto las ha afectado en mayor medida, por lo que las construcciones de obras de saneamiento básico resultaron insuficientes para contrarrestarlo. Visto de otra forma, podría argumentarse que de no haberse dado asignaciones para agua potable y saneamiento, la reversión de la pobreza hubiera sido mucho mayor.

Cuadro 43

INDICADORES DE IMPACTO POR REGIONES			
REGIÓN	DISTRITOS	DIF. POBREZA	INDICADOR
AMAZONAS	31	-254.47	-8.21
ANCASH	86	1,642.85	19.10
APURIMAC	69	-930.88	-13.49
AREQUIPA	18	-46.76	-2.60
AYACUCHO	89	915.84	10.29
CAJAMARCA	102	520.42	5.10
CUSCO	82	849.38	10.36
HUANCAVEL	86	2,164.63	25.17
HUANUCO	68	-628.14	-9.24
ICA	3	-18.11	-6.04
JUNIN	49	268.67	5.48
LA LIBERTAD	48	-178.85	-3.73
LAMBAYEQU	4	85.70	21.42
LIMA	22	649.43	29.52
LORETO	41	5.38	0.13
MADRE DE D	3	-47.03	-15.68
MOQUEGUA	2	-23.63	-11.82
PASCO	12	233.89	19.49
PIURA	27	-50.71	-1.88
PUNO	97	594.49	6.13
SAN MARTIN	24	-153.82	-6.41
TACNA	2	45.63	22.82
UCAYALI	9	195.34	21.70
TOTAL	974	5,839.24	6.00

Fuente: Base de datos de las propias instituciones provistas por fuentes amigables

Elaboración propia

Sobre este aspecto destacan los casos de Madre de Dios, con un aumento de la pobreza del 15.58 %, seguido de Apurímac con 13.49 %, Moquegua con 11.82 %, Huánuco con 9.24 %, Amazonas con 8.21 %, San Martín con 6.41 %, Ica con 6.04 %, La Libertad con 3.73 % y Arequipa con 2.60 %. Todas estas regiones tienen un componente territorial muy cargado de distritos rurales en situación de pobreza extrema, fenómeno generalmente presente en los 974 distritos y ha sido

mayor en los aquellos que no recibieron asignaciones para fines de saneamiento básico.

Aparte de lo anterior, se estima que los resultados están enmarcados y acondicionados por el enfoque de Línea de Pobreza que es utilizada por todos los organismos analizados. Esto permite inferir que en lo que se mide por pobreza es la capacidad de consumo dado por el ingreso de las personas, lo cual no tiene una correlación alta con las necesidades básicas insatisfechas.

9.2 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS ESPECÍFICA 1:

“A mayor participación de los operadores financieros de las inversiones en saneamiento básico se originan impactos más favorables en la reducción del nivel de pobreza extrema en el periodo 2007-2009”.

9.2.1 Discusión de los resultados encontrados

Es nítido el impacto disparejo entre los organismos operadores de proyectos de saneamiento. Los cuadros N° 21, N° 23, N° 25 y N° 27 contienen los resultados de la asociación entre el número de proyectos ejecutados y la reducción de pobreza Del FONDO, PRONASAR, FONCODES Y FONIPREL respectivamente. Los diferentes criterios de focalización originan impactos disímiles, e incluso el caso de que

FONCODES no acusa una relación significativa entre el número de proyectos y la reducción de pobreza.

De la misma forma, la focalización particular produce efectos distintos a nivel de la reducción de la desnutrición crónica infantil. Los Cuadros N° 29, N° 31, N° 33 y N° 35 muestran que FONIPREL es el único organismo que registra una alta significancia entre los proyectos que ejecuta y la reducción de la desnutrición crónica infantil. PRONASAR Y FONCODES tienen una débil relación entre las dos variables y el FONDO llega a connotar una falta de relación entre sus ejecuciones y la reducción de la desnutrición crónica infantil.

9.2.2 Otros criterios de discusión de resultados

a) Criterios de focalización empleados por los organismos públicos

Los diversos criterios de focalización: de línea de pobreza, NBI, población, asignaciones del Estado, IDH, ingreso per cápita, DCI, activos de los hogares, etc. no son usados uniformemente por los cuatro organismos: PRONASAR, FONIPREL, FONCODES Y FONDO PARA LA IGUALDAD. Además, un criterio adopta una precisión distinta entre organismos; así por ejemplo, el de las NBI para el FONDO PARA LA IGUALDAD está referido solo a la brecha de agua potable y desagüe, en cambio para el resto de organismos representa cualquiera de las cinco necesidades establecidas por el INEI en su mapa de NBI, utilizándose para el efecto el ingreso per cápita de las familias o la asignación de recursos públicos per cápita.

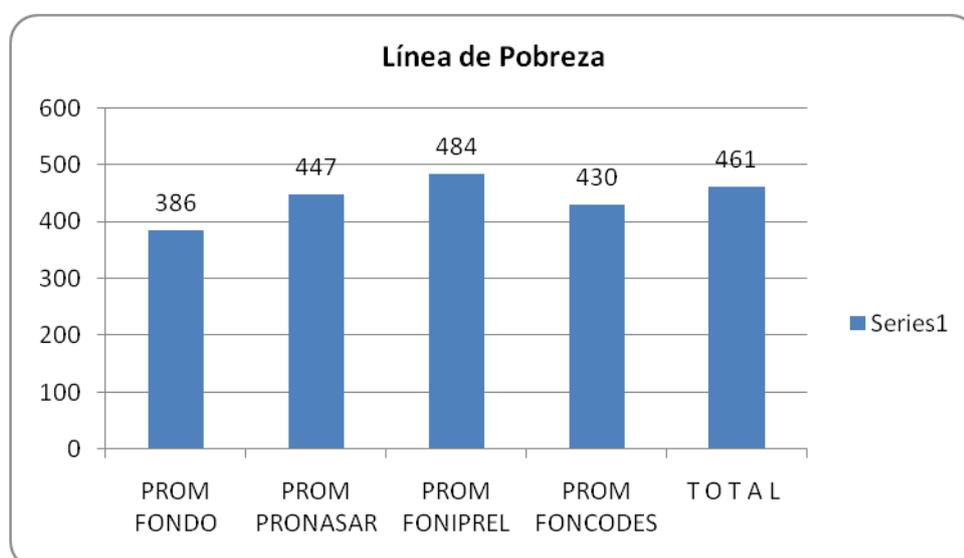
De otro lado, algunos indicadores son utilizados por la totalidad de organismos, como el DCI; existen algunos indicadores menos generales como analfabetismo femenino, enfermedades diarreicas agudas, contribución de los beneficiarios, etc.

Lo anterior señalado determina un cuadro muy disímil de criterios y ponderaciones empleados en las focalizaciones respectivas. Y, obviamente, de resultados.

b) Resultados de la focalización según el ranking de pobreza

En el ranking de **Línea de Pobreza**, el siguiente gráfico se muestra la focalización de promedio del conjunto de proyectos de cada organismo.

Gráfico 18.



Fuente: Base de datos de las propias instituciones provistas por fuentes amigables

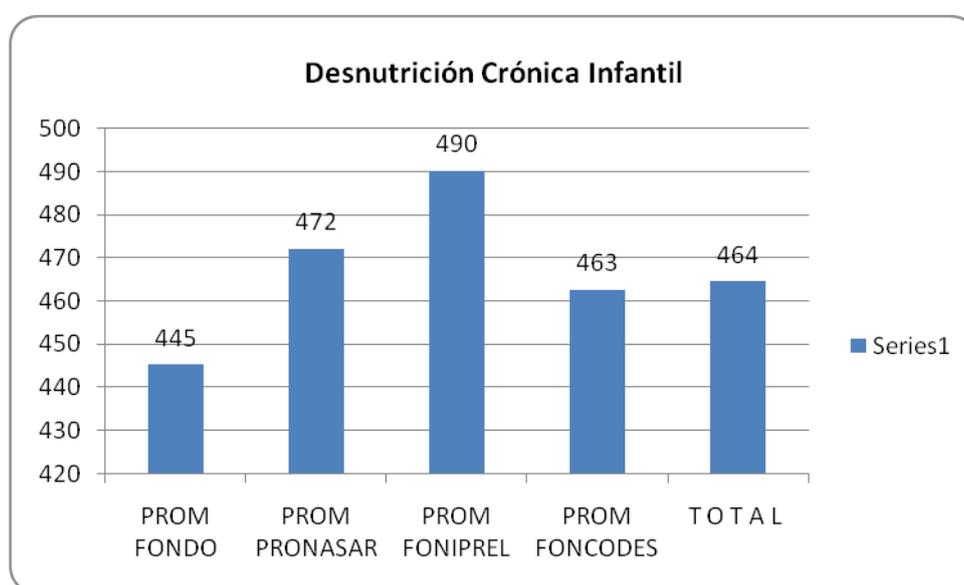
Elaboración propia

Se percibe que el Fondo para la Igualdad es el organismo que logra una focalización más cercana a los primeros lugares de extrema pobreza con

un promedio de ranking 386. Luego, le sigue FONCODES con ranking promedio de 430, PRONASAR ligeramente superior al anterior, 447 y por último FONIPREL con 486 del ranking de Línea de Pobreza. A excepción de FONIPREL los demás organismos están por debajo del ranking promedio del total de proyectos.

El gráfico precedente es análogo al anterior, con la diferencia de que el ranking de distritos sigue el criterio de la **Desnutrición Crónica Infantil** (DCI). El análisis nos lleva al mismo comportamiento señalado en el párrafo anterior, siendo el Fondo para la Igualdad el ente que orienta sus proyectos en atención al mayor grado de DCI de los distritos focalizados seguido de FONCODES, PRONASAR y FONIPREL.

Gráfico 19

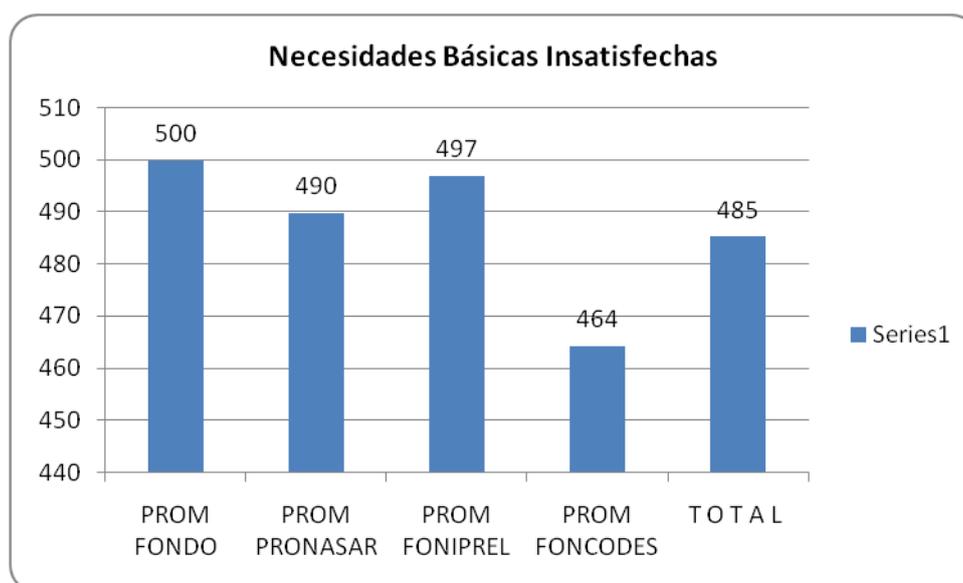


Fuente: Base de datos de las propias instituciones proveídas por fuentes amigables

Elaboración propia

Resultados parecidos se encuentran en el gráfico que sigue, elaborado en función del ranking de **Necesidades Básicas Insatisfechas** (NBI) resumidas en las carencias de agua y desagüe.

Gráfico 20



Fuente: Base de datos de las propias instituciones provistas por fuentes amigables

Elaboración propia

De todo lo anteriormente referido se colige que los enfoques y criterios de focalización adoptados por cada organismo son diferentes, haciéndose notorio lo incongruente del proceso de focalización adoptado por los cuatro organismos. El mapa de proyectos por distritos representa una imagen de proyectos yuxtapuestos que no conducen a lograr los máximos impactos sociales.

A efectos de visualizar mejor la tendencia de focalización por estratos del ranking tenemos el siguiente cuadro:

Cuadro 44

RANGO RANKING	POR PROYECTOS								TOTAL
	FONDO IGUALDAD		PRONASAR		FONIPREL		FONCODES		
	Nro. Proyectos	%	Nro. Proyectos	%	Nro. Proyectos	%	Nro. Proyectos	%	
001-100	43	18,2	61	17,5	14	14,4	37	12,6	155
101-200	27	11,4	17	4,9	5	5,2	34	11,6	83
201-300	28	11,9	71	20,4	14	14,4	41	13,9	154
301-400	34	14,4	33	9,5	7	7,2	33	11,2	107
401-500	29	12,3	25	7,2	10	10,3	33	11,2	97
501-600	24	10,2	21	6,0	11	11,3	30	10,2	86
601-700	11	4,7	33	9,5	8	8,2	24	8,2	76
701-800	13	5,5	12	3,4	10	10,3	28	9,5	63
801-900	18	7,6	45	12,9	10	10,3	25	8,5	98
901-974	9	3,8	30	8,6	8	8,2	9	3,1	56
TOTAL	236	100	348	100	97	100	294	100	975

FUENTE: Elaboración propia

Fuente: Base de datos de las propias instituciones provistas por fuentes amigables

Se observa en cuanto al número de proyectos que cada organismo ha ejecutado en rangos del ranking que el Fondo para la Igualdad llega a priorizar el mayor porcentaje en los primeros 100 distritos extremos pobres (18.2 %) y su distribución decrece a medida que se avanza en el ranking. Este patrón se repite en FONCODES y en menor medida en FONIPRE, no estando presente para el caso de PRONASAR.

Una distribución similar por categorías de extrema pobreza por número de distritos se denota en el cuadro 25 que permite percibir nítidamente que la categoría del 101-200 del ranking ha merecido menor atención que categorías que representan distritos menos pobres.

Cuadro 45

RANGO RANKING	POR DISTRITOS								TOTAL
	FONDO IGUALDAD		PRONASAR		FONIPREL		FONCODES		
	Nro. Distritos	%	Nro. Distritos	%	Nro. Distritos	%	Nro. Distritos	%	
001-100	30	15,8	15	17,0	13	15,5	28	13,0	64
101-200	25	13,2	7	8,0	5	6,0	24	11,1	48
201-300	22	11,6	15	17,0	12	14,3	28	13,0	57
301-400	28	14,7	11	12,5	6	7,1	24	11,1	59
401-500	27	14,2	7	8,0	8	9,5	25	11,6	55
501-600	20	10,5	6	6,8	9	10,7	23	10,6	49
601-700	11	5,8	6	6,8	7	8,3	17	7,9	39
701-800	10	5,3	3	3,4	8	9,5	23	10,6	37
801-900	10	5,3	10	11,4	8	9,5	18	8,3	37
901-974	7	3,7	8	9,1	8	9,5	6	2,8	21
TOTAL	190	100	88	100	84	100	216	100	466

FUENTE: Elaboración propia.

Fuente: Base de datos de las propias instituciones provistas por fuentes amigables

9.3 EN CUANTO A LA HIPÓTESIS ESPECÍFICA 2:

“La distribución entre los distritos en pobreza extrema de los recursos públicos para saneamiento básico en el periodo 2004-2009 ha sido equitativa e incidido significativamente en la reducción de la pobreza”.

9.3.1 Cobertura territorial.

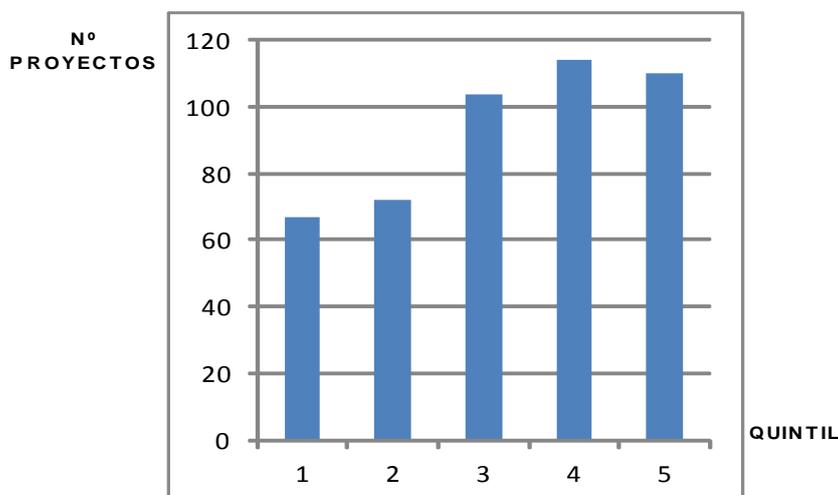
De los 1,240 proyectos focalizados por los cuatro organismos analizados, sólo 977 lo fueron dentro del ámbito de la Estrategia Nacional CRECER, expresando una cobertura del 47.2 % (462 distritos) de los distritos rurales considerados por ésta (974 distritos), lo cual significa que la mayor parte del territorio no ha sido sujeto de atención por esta política social. Esta situación resulta más grave cuando de los 462 distritos considerados, algunos recibieron un proyecto o más, registrándose un distrito con

asignaciones para catorce (14) proyectos, evidenciándose así la descoordinación existente entre organismos que tienen la misma competencia.

La forma de plantear la reducción de la brecha de saneamiento básico sin estrategia sistematizada por el sector público ha determinado este tipo de resultados ex post, en la que 515 distritos han sido eludidos por la política social.

De otro lado, el gráfico siguiente que resume la tabla de contingencia del Cuadro N° 40, señala que una focalización dispersa cuando lo que se espera de una focalización adecuada es que se centre en los distritos más pobres; es decir, empezando por el quintiles 5, luego el 4 y así sucesivamente. El concepto de equidad en este caso está relacionado con la respuesta a la pobreza más extrema antes que a otros distritos.

GRÁFICO N° 21
DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS FOCALIZADOS
SEGÚN QUINTIL DE POBREZA



9.3.2 Diferencias de modalidades operativas de los organismos ejecutores.

En primer lugar, la modalidad de concurso deja afuera a muchos distritos que no poseen las capacidades para demostrar su competitividad para concursar, justamente porque son pobres. Los de mejor capacidad de gestión y experiencia llegan casi siempre a calificar sus proyectos.

En segundo lugar, tiene relación con el monto de cofinanciamiento mínimo y máximo de financiamiento de cada organismo para un proyecto: FONIPREL, Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local, operado por el MEF realiza concursos de proyectos orientados a gobiernos regionales, gobiernos locales, asociaciones de gobiernos regionales, juntas de coordinación interregional y gobiernos locales mancomunados, a los que los clasifica en: de muy alta necesidad, de alta necesidad y de necesidad media, cofinanciando entre el 50% y 98 % del total del proyecto siendo el monto mínimo para un proyecto de saneamiento básico S/.300,000.

PRONASAR, Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, financia y cofinancia a localidades rurales con menos de 2,000 habitantes y pequeñas ciudades con menos de 15,000 habitantes, bajo la modalidad por concurso para que los gobiernos locales apliquen sus proyectos, pero es él quien contrata al Operador Técnico Social para lograr que la población participe, licita la contratación de la empresa que construye el sistema de

servicio y contrata al Operador Supervisor de la obra. No tiene mínimo y financia hasta 10'000,000 por proyecto (última Directiva).

El Fondo para la Igualdad, de la PCM, se orienta a poblaciones entre 151 y 550 habitantes, netamente rurales y en extrema pobreza, con un monto máximo de inversión de S/. 300,000.

Como puede verse esta diferencia produce preferencias por las municipalidades para optar por tal organismo y, a la vez, inequidades en cuanto al aporte recibido; es fácil deducir que los centros poblados pequeños con alta incidencia de pobreza que precisan de un monto que no alcanza al mínimo exigido, por ejemplo por FONIPREL, quedan excluidos de esta alternativa.

En resumen, al no existir parámetros “reales” para costos por componente de sistemas de servicios: agua potable, desagüe, planta de tratamiento de agua potable o desagüe, letrinas, piletas públicas estas diferencias producen ineficiencias en el gasto público. El SNIP del MEF tiene parámetros obsoletos que casi ningún proyecto o entidad ejecutora pública los utiliza. No considera por ejemplo, las diferencias entre áreas rurales de costa, sierra o selva, donde las distancias a los manantes y los respectivos costos de transporte o fletes y el costo de materiales de construcción son cualitativamente diferentes.

Por último, basta comparar el costo por beneficiario para proyectos con esquemas hidráulicos similares para darse cuenta de la gran diferencia de costos por beneficiario.

CAPÍTULO X: ALTERNATIVA PARA MEJORAR LA INVERSIÓN SOCIAL.

10.1 CRITERIOS PARA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA SANEAMIENTO BÁSICO.

Consultado el Econ. Juan Pichihua, especialista del MEF encargado del Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH, utilizado para direccionar la acción pública, sugirió que para focalizar inversiones en saneamiento básico son suficientes los criterios de déficit de agua y de desagüe. Sin embargo tratándose de centros poblados, los cuales son numerosos en cada distrito y muchos de ellos presentan carencia casi absoluta de agua y desagüe dentro de su vivienda, es que estos criterios resultan insuficientes

A efectos de lograr una prioridad que otorgue una mayor diferenciación se proponen los siguientes criterios de focalización.

- Carencia o deficiencia de agua potable : Puntaje máximo 100 %.
- Carencia o deficiencia de desagüe : Puntaje máximo 100 %.
- Desnutrición crónica infantil : Puntaje máximo 96 %. (2007)
- Recursos públicos predeterminados : Puntaje máximo 100 %.

Los tres primeros criterios están basados en el Censo del 2007 o en la Encuesta Nacional de Hogares que se realiza cada año.

Los recursos predeterminados son aquellos asignados por el Estado por diferentes fuentes, dato a ser obtenido del presupuesto vigente o considerando el per cápita distrital promedio de los últimos tres años.

La máxima asignación de recursos predeterminados corresponde al 0 % y la mínima al 100 %, de tal manera que en este modelo la priorización se da en relación a un puntaje máximo o total obtenido, el cual determina la jerarquización de la pobreza considerando mayor porcentaje a mayor pobreza, asegurándose de este modo la selección de los distritos entre los más pobres.

Este procedimiento resulta más útil que el empleado en base a restricciones, como distritos que tienen más del 50 % de pobreza y 50 % de DCI y población mayor de tantos habitantes. De otro lado, dentro de cada distrito se seleccionan los centros poblados en función del tamaño poblacional y de las necesidades de agua y desagüe. Dado por ejemplo que el Fondo para la Igualdad se orienta sólo a poblaciones rurales, que por definición son aquellos lugares con menos de 100 viviendas contiguas equivalentes a menos de 550 habitantes, excepto los centros poblados capitales de distrito que son tratados como urbano y que lo rural se convierte en población dispersa cuando ésta es menor de 151 habitantes, por el rango de población $151 < n \leq 550$ quedarían definidos los centros poblados sujetos a focalización.

10.2 CRITERIOS PARA ASEGURAR LA RACIONALIDAD DE LA INVERSIÓN EN SANEAMIENTO BÁSICO.

10.2.1 Procesos y Mecanismos de Trabajo.

La asignación de recursos debería basarse en las “Convocatorias”, es decir, invitando a gobiernos locales previamente seleccionados para que presenten sus proyectos respectivos. Esta modalidad difiere de la de concursos, en los cuales los gobiernos locales compiten entre sí por calificar para recibir el financiamiento de sus proyectos y que no parece razonable que se aplique a los distritos con pobreza crítica, por carecer de las capacidades para concursar con éxito, además que conlleva un compromiso para capacitar y brindar asistencia técnica a fin que los distritos con mayores falencias puedan llegar a calificar sus proyectos.

10.2.2 Participación de la Población.

Es ineludible comprometer la participación de la población beneficiaria desde el inicio del proyecto como parte obligada de un mecanismo que permita una mejor identificación de las necesidades, efectivo apoyo a la ejecución de los proyectos u obras, así como resolver los conflictos entre beneficiarios o por el uso de terrenos para el proyecto, o encargarse del manejo y mantenimiento de los sistemas construidos. Para tal efecto se deberían promover y reforzar los comités de vigilancia, las juntas administrativas de servicios de saneamiento u otra asociación de

beneficiarios o encargados de la gestión y mantenimiento de los sistemas construidos.

10.2.3 La Focalización Basada en Criterios más Objetivos.

La Focalización de los organismos operadores de la inversión en saneamiento básico debe combinar criterios amplios de pobreza: monetaria, necesidades básicas insatisfechas, indicadores de salud entre otros, priorizándose los ámbitos más críticos. Sin embargo, el peso mayor debería estar por el lado de las necesidades objetivas o necesidades básicas insatisfechas fundamentalmente de agua y desagüe.

10.2.4 Cofinanciación de los Beneficiarios.

Para los organismos operadores los beneficiarios intermedios son los gobiernos locales a los cuales se les asigna los recursos, constituyendo la población los beneficiarios finales. La idea del "Cofinanciamiento" de ambos tipos de beneficiarios es clave para lograr por un lado, un efecto de apalancamiento de recursos y de otro un compromiso y mayor responsabilidad en el uso de dichos recursos. En este punto, la cuestión es que si el gobierno local coloca recursos está mayormente responsabilizado para la rendición de cuentas, aun cuando el financiamiento haya sido mínimo. El cofinanciamiento del gobierno local puede empezar a con una pequeña cantidad e ir creciendo gradualmente, en tanto que el aporte de los beneficiarios finales, que son fondos no

públicos, pueden ser deseables aunque en la práctica pudieran complicar la instrumentación cuando existen convenios de operación; en todo caso, estos aportes podrían considerarse como del gobierno local: donación de una superficie específica, aporte en mano de obra y monetario.

10.2.5 Construcción de Capacidades.

La capacitación y asistencia técnica son un factor importante dentro de la estrategia de los organismos operadores para habilitar a todos los convocados, sin importar sus capacidades iniciales sino sus reales necesidades. Los organismos deberían acercarse a las localidades para brindar capacitación y apoyo técnico tanto para la presentación de solicitudes, formulación de proyectos, preparación para la ejecución y operación de sistemas de servicios construidos. Los manuales para ayudar a los actores claves sobre participación de la población, ejecución de obras (residentes, supervisores, monitores, evaluadores, etc.) y en la gestión de los sistemas son instrumentos valiosos.

Las actividades de capacitación deben estar formalizadas, bien incorporadas en el proyecto o como parte de los planes operativos con sus presupuestos respectivos. De esta manera, los beneficiarios directos e indirectos puedan utilizar eficientemente los servicios creados o mejorados con el proyecto o realizar acciones complementarias que potencien su impacto.

La experiencia demuestra que no toda capacitación es significativa, por lo que en el caso de adultos debe tener la metodología adecuada y debería estar basada en formación de competencias específicas verificables.

10.2.6 Compromiso de Operación y Mantenimiento.

Una de las formas más efectivas para garantizar este aspecto es la firma de un Acta de Compromiso de la comunidad, de una asociación o cualquier entidad para efectuar la operación y mantenimiento del proyecto cuando a su conclusión, siendo común que sea una Junta Administradora de Servicios de Saneamiento (JASS) de la localidad o el compromiso de constituirla. En algunos casos, el compromiso deberá indicar el monto que los beneficiarios aportarán para el funcionamiento adecuado de los servicios durante la operación o vida útil del proyecto.

10.2.7 Mitigación de Impactos Ambientales.

Se debe examinar si el proyecto ha identificado bien sus impactos ambientales y concibe medidas adecuadas de mitigación tanto durante la ejecución del proyecto como en su puesta en operación, asegurándose la debida correspondencia entre ellos.

10.2.8 Respeto al Balance Hídrico.

Este punto parte del diseño hidráulico, el cual debe ser coherente con el nombre, objetivo del proyecto, el tipo de tecnología y demanda del recurso hídrico, debiendo el Balance Hídrico ser satisfactorio, es decir, quedar explícito que la oferta hídrica referida a la época de estiaje es muy superior la demanda, para garantizar el funcionamiento del sistema sin interrupciones.

Al respecto, existiendo en toda cuenca una Autoridad Local del Agua (ALA), la cual autoriza el uso de este recurso para los nuevos proyectos, una adecuada coordinación con ella evitaría aprobar proyectos que comprometan su empleo para fines distintos o que no respeten el balance hídrico, punto importante por cuanto muchos problemas sociales son originados por el mal uso del agua.

10.2.9 Sistema de Seguimiento y Evaluación.

Es relevante que los organismos operadores establezcan su sistema de seguimiento y evaluación, tanto para las convocatorias como para el trabajo consolidado, el mismo que debería estar compuesto por un personal que desarrolle dicha función, formatos virtuales o físicos establecidos, indicadores tanto físicos como financieros y un software especializado que permita su acopio, sistematización y generación de reportes oportunos.

10.2.10 Aseguramiento de la Sostenibilidad.

La sola infraestructura de agua o desagüe no garantiza el mejoramiento de las condiciones sociales, siendo necesaria la adopción de buenas prácticas en el uso del este recurso y de higiene, salud, medio ambiente, alimentación, nutrición, entre otros aspectos, lo que conlleva a trabajar con la población beneficiada en estos temas. El sector educación, salud y otros programas sociales como JUNTOS pueden condicionar sus ayudas para implantar las buenas prácticas, así como desarrollar compromisos para este efecto con de la población beneficiaria.

La sostenibilidad también implica que el sistema de servicios pueda tener por lo menos un funcionamiento adecuado durante la vida útil del proyecto, por lo que éste requiere concebir las acciones para que los entes encargados de la fase operativa tengan las capacidades de mantener y operar estos sistemas.

10.2.11 Coordinación entre Organismos Operadores.

A fin de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos en el trabajo de las diversas instituciones que promueven la inversión en saneamiento básico, tanto públicas como privadas, sería necesario instalar a nivel del gobierno nacional y de los gobiernos regionales una instancia de coordinación en este tipo de proyectos que genere información sobre qué localidades han sido favorecidas, con qué tipo de inversión, las obras que colapsan antes

de tiempo, etc., elementos importantes para mantener una mejor eficiencia en la política social del Estado.

CAPÍTULO XI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

11.1 CONCLUSIONES.

- a. La inversión en saneamiento básico en distritos de extrema pobreza del país evidencia estar asociada favorablemente a la reducción de la pobreza en el periodo 2004-2009, relación manifiesta no sólo en cuanto al número de proyectos ejecutados en cada distrito, sino también en cuanto al monto invertido y al número de beneficiarios. Esta asociación es muy notoria cuando se ejecutan más de un proyecto y es ascendente hasta siete proyectos, pero cuando, el número sube a más de siete la significación se debilita, quizás porque el número de proyectos es pequeño. De otro lado, se ha encontrado que el impacto en la reducción de pobreza extrema en los distritos con proyectos de saneamiento básico ejecutados es mayor cuando presentan mayor incidencia de pobreza extrema.
- b. Los diferentes modalidades de focalización efectuada por los organismos operadores causan un efecto diferenciado en la

reducción de la pobreza. Así la modalidad utilizada por el FONDO PARA LA IGUALDAD, PRONASAR Y FONIPREL muestra una asociación significativa entre sus inversiones y la reducción de pobreza. En cambio para FONCODES las pruebas desestimaron dicha asociación. Así mismo, las pruebas validaron una asociación significativa entre sus inversiones y la reducción de la DCI en los organismos públicos a excepción del FONDO.

- c. Como resultado de la modalidad de focalización y la manifiesta descoordinación entre ellos se origina también una inequidad en la distribución de las inversiones en saneamiento básico, situación que no respeta la jerarquía de línea de pobreza de los 974 distritos, cuando son priorizados distritos de los últimos lugares dejando de lado altas prioridades por su gravedad de pobreza. Se observa que existen distritos con varias asignaciones (47.2 % de los distritos) frente a muchos que no han recibido alguna (52.8 % de los distritos).

11.2 RECOMENDACIONES.

- a. Fomentar, incentivar, propagar la voluntad política y prioridad a nivel: nacional, regional y local, como en el sector privado, principalmente el minero, para dinamizar la inversión en saneamiento básico, toda vez que a mayor inversión mayor reducción de la pobreza, en especial de la extrema pobreza.

- b. Propiciar un nivel de coordinación estrecha entre los organismos ejecutores, empezando por los criterios y metodologías de focalización y de información; entre los cuales debería priorizarse dentro de las NBI, el déficit de agua y desagüe de cada centro poblado.
- c. Sincronizar las brechas a nivel territorial con los recursos disponibles a nivel del Estado a fin de otorgar mayor grado de equidad a la acción pública relacionada con el saneamiento básico. En el tema de la optimización del gasto público debería establecerse parámetros de costos adecuados por sistema de saneamiento y lugares.
- d. Coordinar, entre otros, con otros programas sociales de reducción de la pobreza, FONCODES, CARE, CÁRITAS, JUNTOS, ALIADOS, a fin de que el impacto sea sostenible y no como ocurre ahora de que una acción aislada tiene un efecto transitorio en el alivio de la pobreza y con posibilidad de revertirse.
- e. Es imprescindible la capacitación de los usuarios en buenas prácticas de salubridad e higiene y operación y mantenimiento de los sistemas de saneamiento. Se parte del reconocimiento de que la sola infraestructura no constituye un vector suficiente para minimizar la pobreza, sino que debe estar acompañada de una capacitación de los actores que justamente están encargados de dar sostenibilidad a estos sistemas de servicios y a los propios beneficiarios.

BIBLIOGRAFÍA

- (1) **CIES** (2005) Pobreza en el Perú – análisis, CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES), Lima, julio del 2005.
- (2) **Dirección General de Salud Ambiental**. Manual personal técnico profesional: Cómo cuidar nuestra salud: Saneamiento básico. México- Secretaría de Salud.
- (3) **ENAHO**. Informe técnico 2009. Lima, INEI.
- (4) **ESCOBAL, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero** (1999) Los activos de los pobres del Perú. Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Latin American Research Network, Working Paper R-361, LIMA, Mayo de 1999.
- (5) **ESCOBAL, Javier PONCE, Carmen** (2000). Innovaciones en la Lucha contra la Pobreza rural en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile, enero, del 2000.
- (6) **FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier**: Enfoques para la Medición de la Pobreza. Breve Revisión de Literatura. CEPAL.

- (7) **FIGUEROA, Adolfo** (1998) Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú, Documento de Trabajo No.145. Lima, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- (8) **FIGUEROA, Adolfo** (1996). Teorías económicas del capitalismo. Segunda edición corregida. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- (9) **FLORES MEDINA, Rosa** (1999) Pobreza en el Perú: conceptos, situación y metodología. Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), Lima – Perú.
- (10) **FONCODES** (2010). Procedimientos para la Convocatoria, Calificación y Asignación de Agentes para los Proyectos de Infraestructura Social y Económica-Productiva. FONCODES-MIMDES, Lima.
- (11) **GARRIDO-LECCA, Hernán** (2010). Inversión en agua y en saneamiento como respuesta a la exclusión en el Perú: gestación, puesta en marcha y lecciones del Programa Agua para Todos (PAPT). CEPAL, Santiago de Chile, setiembre del 2010.
- (12) **IGUIÑIZ ECHEVERRÍA, Javier** (2002): La pobreza es multidimensional: Un ensayo de clasificación. Lima, PUCP, julio 2002, documento de Trabajo 209.
- (13) **INEI**.2010. Perfil de la Pobreza por Departamentos: 2005-2009. Lima.
- (14) **INEI**, 2010. Evolución de la Pobreza al 2009: Informe Técnico. Lima.

- (15) **INEI** (2009). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, INEI, Lima, Perú.
- (16) **INEI-UNFPA** 2010. Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009.
- (17) **JIMÉNEZ, Félix** (2010). La economía peruana del último medio siglo. FONDO EDITORIAL - Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2010.
- (18) **MEF** (2010). Bases del Concurso para el Cofinanciamiento de Proyectos de Inversión Pública y Estudios de Preinversión. Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local-MEF. Lima, enero, 2010.
- (19) **Ministerio de Salud**. (1997). Manual de Procedimientos Técnicos en Saneamiento. Dirección Regional de Salud de Cajamarca.
- (20) **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, 2007. Proyecto Piloto de Agua y Saneamiento en Pequeñas ciudades-PRONASAR, Lima, enero 2007.
- (21) **Nelson Shack** (1999): La Estrategia de lucha contra la pobreza. Lima, Instituto Peruano de Economía.
- (22) **OMS**. Agua potable salubre y saneamiento básico en pro de la salud. Organización Mundial de la Salud (WHO, en inglés): http://www.who.int/water_sanitation_health/mdg1/es/index.html
- (23) **PNUD**, 2009. Informe sobre Desarrollo humano Perú 2009: Por una Densidad del Estado al Servicio de la Gente. Parte I: Las Brechas en el Territorio.
- (24) **PRONASAR**. Manual de operaciones Cap.III – Item 3.4 Criterios de elegibilidad.

- (25) **RODRÍGUEZ RAMÍREZ, Héctor.** Enfoques Para La Medición de La Pobreza: Breve Revisión De La Literatura.
- (26) **SÁNCHEZ GONZALES, Wilfredo** (2009). “Enfoques Metodológicos de la Política Económica“- Tesis de Maestría en Planificación Nacional del Desarrollo, UNI 2009, Lima, Perú.
- (27) **VAQUIS, Renos y CLAVIJO, Irene** (2008). ¿Qué nos dicen los cambios recientes en la pobreza del Perú? Lecciones para una agenda de política e investigación. En: Una mirada a la evolución reciente de la pobreza en el Perú: avances y desafíos. Banco Mundial.
- (28) **VERDERA, Francisco** (2007) Enfoques sobre la Pobreza. Lima: IEP / Pontificia Universidad Católica del Perú - Fondo Editorial / CLACSO Agosto de 2007.
- (29) **VERDERA, Francisco**, 2007. La Pobreza en el Perú: Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla. Lima, IEP.
- (30) **www.mef.gob.pe.** Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH.
- (31) **www.oge.sld.pe** Situación de salud en el Perú 2005. Dr. Luis Suárez Ognio. Director General/Dirección General de Epidemiología
- (32) **YAMADA, Gustavo y José Luis RUIZ PÉREZ** (1996) Pobreza y reformas estructurales, Perú: 1991-1994, Documento de Trabajo No. 26. Lima: Consorcio de Investigación Económica y CIUP.

ANEXOS

Nº 1: GLOSARIO DE TÉRMINOS.

ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. La suscripción del Acuerdo Nacional se llevó a cabo en un acto solemne en Palacio de Gobierno, el 22 de julio de 2002.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS PREDETERMINADOS

Recursos puestos a disposición de un organismo con capacidad ejecutora. Son recursos por diferentes fuentes para determinados propósitos.

BRECHA DE POBREZA

Refleja el grado de concentración del gasto entre los pobres, es decir, indica que tan pobres son los pobres. Se expresa como la diferencia promedio (en términos de porcentaje) que existe entre el gasto total per cápita de cada una de las personas en situación de pobreza respecto al valor de la Línea de Pobreza. Expresa la necesidad de incremento del ingreso promedio de los pobres para llegar a superar el umbral que marca la línea de pobreza. La brecha comienza a reducirse levemente, en principio por las políticas de transferencias de ingresos y por la recuperación de los ingresos globales de la población y mejor distribución de los recursos provenientes del desarrollo económico.

CENTROS POBLADOS

Es todo lugar del territorio nacional identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia, por lo general, por varias familias o, por excepción, por una sola familia o una sola persona. Las viviendas pueden hallarse agrupadas de manera contigua formando manzanas, calles y plazas, como sucede en los pueblos y ciudades; sema dispersos, como una pequeña agrupación de viviendas contiguas, como es el caso de algunos caseríos, rancherías, anexos, entre otros; o hallarse totalmente dispersos, como por ejemplo las viviendas de los agricultores en las zonas agropecuarias. En tanto, se considera como «centro poblado urbano» cuando existen como mínimo cien viviendas agrupadas contiguamente. Por excepción, también se considera en la categoría de urbana a todas las capitales de distrito, aunque no cumplan con este requisito. Por su parte, «centro poblado rural» es aquel que tiene menos de cien viviendas

agrupadas contiguamente o que, teniendo más de cien viviendas, éstas se encuentran dispersas.

COMPOSTERA

Herramienta de singular importancia en la producción de compost, en un sitio donde se descompone la materia orgánica con el fin de producir fertilizantes de calidad para los cultivos.

El compost es la mezcla de restos vegetales y animales con el propósito de acelerar el proceso de descomposición natural de los desechos orgánicos por una diversidad de microorganismos, en un medio húmedo, caliente y aireado que da como resultado final un material de alta calidad fertilizante.

CONCURSO

Posibilidad para que determinadas organizaciones puedan participar bajo ciertas bases o requisitos a un beneficio, generalmente una posibilidad de financiamiento o cofinanciamiento para sus proyectos o acciones. Todos los participantes al concurso que cumplan con los requisitos son calificados y priorizados bajo ciertos criterios para ser sujetos de los beneficios del concurso. Es decir, no basta cumplir con los requisitos sino que además deben calificar mejor que los demás concursantes o competidores.

CONVOCATORIA

Posibilidad para que determinadas organizaciones puedan participar bajo ciertas bases o requisitos a un beneficio, generalmente una posibilidad de financiamiento o cofinanciamiento para sus proyectos o acciones. Todos los convocados que cumplan con los requisitos son sujetos de los beneficios de la convocatoria.

DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL

Porcentaje de niños menores de 5 años que presentan retardo en el crecimiento medido en tamaño. Se obtiene al comparar la talla del niño con la esperada para su edad y su sexo.

ENFOQUE DE CAPACIDADES Y REALIZACIÓN

Propuesto por Amartya Sen, la pobreza es resultado de la falta o carencia de capacidades para funcionar o lograr ciertas realizaciones. Entonces se debe buscar el aumento de las habilidades y opciones de los individuos para ser capaces de satisfacer sus propias necesidades. Este enfoque propone el desarrollo como libertad concebida como un fin y como un medio. Por tanto, el nivel de vida de un individuo está determinado por sus capacidades y no por los bienes que posea ni por la utilidad que experimente. El desarrollo se basa en la libertad justamente porque esta permite a los individuos aumentar las capacidades que les permitan vivir de la forma en que quieran vivir, lo cual es, según Sen, el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo.

ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO

Medido por el Índice de Desarrollo Humano (IDH), promovida por el PNUD, como respuesta al Consenso de Washington que se basa en las políticas de las agencias financieras como motor de desarrollo. Este índice no se circunscribe a la medición de pobreza, pero se incluye porque representa una forma de medir el bienestar. El IDH es la medición muy compacta de la capacidad humana básica representada por tres dimensiones fundamentales y permanentes de la vida humana: Longevidad (esperanza de vida), nivel educacional (alfabetización adulta y tasa de escolaridad) e ingreso familiar (ingreso promedio mensual per cápita).

ENFOQUE DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Presta atención a las personas que no pueden acceder a determinados servicios, como por ejemplo el empleo, la educación superior, la vivienda propia, protección social y otros que combinados permiten definir el grado de imposibilidad de gozar de los derechos sociales normales de una sociedad determinada. Visto en forma dinámica, son las limitantes presentes en los individuos para integrarse a las oportunidades que brinda una sociedad cuando la situación mejora en general.

ESTRATEGIA NACIONAL CRECER

Espacio de coordinación institucional y sectorial para implementar acciones integrales en las zonas con mayores índices de desnutrición infantil, y especialmente para desterrar algunas estrategias asistencialistas que sólo priorizan la distribución de alimentos, sin tomar en cuenta otros aspectos, tales como la atención en salud, educación y el acceso a servicios básicos.

FOCALIZACIÓN

La Focalización es un proceso de selección territorial para propiciar que el gasto social sea asignado inequívocamente a sectores de población extremadamente pobre. La focalización no es, por tanto, la política social sino un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específicos lleguen efectivamente a la población escogida como objetivo.

HIPOTESIS

Proposición aceptable que ha sido formulada a través de la recolección de información y datos, aunque no está confirmada sirve para responder de forma tentativa a un problema con base científica.

INCIDENCIA DE POBREZA

Se define como la proporción de personas en pobreza con relación a la población total, expresado en porcentaje. Puede ser sobre pobres

(Incidencia de Pobreza) o extremos pobres. (Incidencia de Pobreza Extrema).

INDICADORES

Son datos cuantitativos y cualitativos que permiten expresar y medir el resultado y el grado de logro de los objetivos.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

Índice compuesto por varios indicadores sociales que resulta útil para establecer comparaciones generales entre países, aunque ofrece escasa información específica sobre cada país. Se utilizó por primera vez en el *Informe sobre desarrollo humano, 1990*, preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mide tres elementos que se consideran fundamentales para que las personas tengan mejores oportunidades en su vida (desarrollo humano): salud, educación e ingreso per cápita. Con el paso del tiempo se han ido creando otros índices complementarios, como el índice de Pobreza Humana, el de Desarrollo Relativo de Género y el de Potenciación de Género.

JUNTAS ADMINISTRADORES DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO

La JASS es una organización compuesta por beneficiarios para mantener y encargarse de la gestión de un sistema de agua o desagüe construido. Son aquellos que garantizan que el sistema tenga por lo menos la vida útil concebida.

LETRINA TRANSPORTABLE

Letrina portátil que se construye sobre un pozo seco que al llenarse la caseta se muda a otro lugar con un nuevo pozo.

LÍNEA DE ADUCCIÓN

Tramo de tubería que sale del reservorio hacia las viviendas y que conduce la cantidad de agua que se consume en ese momento

LÍNEA DE CONDUCCIÓN

Tramo de tubería ubicado entre la captación y el reservorio con la finalidad de acercarla a la población, antes de ser distribuida. Atraviesa terrenos de fuertes pendientes, quebradas, ríos, etc. En función de la naturaleza del agua que conducen, las líneas de conducción son denominadas como línea de agua cruda y línea de agua tratada.

LINEA DE POBREZA

Nivel de ingresos que la gente necesita para cubrir las necesidades básicas de la vida –alimento, vestido, vivienda– y satisfacer las necesidades

socioculturales más importantes. La línea de pobreza se modifica con el tiempo y varía de una región a otra. También se la llama mínimo vital.

MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL

Proyecciones macroeconómicas contenidas en el MMM, o previsión que se sitúa al inicio del año fiscal y que, dependiendo del desempeño real de la economía como factor fundamental en la generación de los ingresos previstos en el presupuesto, está sujeto a posibles modificaciones presupuestarias que conducirán a una mayor o menor ejecución respecto a lo programado inicialmente. Este marco se utiliza para realizar planes y programas en el contexto de que el comportamiento de la economía seguirá dicho rumbo.

NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

Toman en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (Vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.). Estos indicadores son 5: viviendas con características físicas inadecuadas; hogares en hacinamiento; vivienda sin servicio higiénico; hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela; hogares con el jefe de hogar con primaria incompleta y con tres personas o más por perceptor de ingreso.

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000, todos los estados miembros se comprometieron conjuntamente a realizar acciones para avanzar en las sendas de la paz y el desarrollo humano. La Declaración del Milenio, entre otros muchos elementos, derivó en la aprobación de 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): (1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre. (2) Lograr la enseñanza primaria universal. (3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. (4) Reducir la mortalidad infantil. (5) Mejorar la salud materna. (6) Combatir el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades. (7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. (8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Los Jefes de Estado se comprometieron a alcanzar los ODM -la mayoría de los cuales tiene metas precisas expresadas en términos cuantitativos- en 2015. También se comprometieron a reportar el avance hacia el cumplimiento de los ODM regularmente, por medio de Informes Nacionales (IODM).

PILÓN DE USO PÚBLICO

Pilón de uso público (agua potable) es cuando en la vivienda se abastecen de agua potable proveniente de un grifo o pílón ubicado en la calle u otro lugar público, independientemente de cómo sea acumulada y distribuida en la vivienda.

PLAN NACIONAL DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

El PNSP para el 2004-2006, busca superar la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables. Para ello, se mejorará significativamente sus activos y su acceso a servicios sociales básicos de calidad, se aumentará la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo, y se elevarán las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo. Las prioridades se establecen en un contexto de descentralización y escasez de recursos, teniendo en cuenta que se requiere acciones urgentes en temas esenciales para la vida y el desarrollo integral, principalmente de aquella población en situación de pobreza extrema y vulnerable a múltiples riesgos, lo que implica trabajar bajo un enfoque de reorientación del gasto público según criterios de eficiencia, productividad y calidad del gasto.

PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales provenientes de viviendas, conformado por un conjunto de operaciones y procesos secuenciales físicos, químicos, biológicos, o combinación de ellos, naturales o artificiales, posibles de controlar que se desarrollan en instalaciones diseñadas y construidas de acuerdo a criterios técnicos específicos para este tipo de obras, y cuyo propósito es reducir la carga contaminante de las aguas residuales para adecuarlas a las exigencias de descarga al cuerpo receptor. Bajo este concepto se incluyen, entre otros, lagunas estabilización, lodos activados, y emisarios submarinos aprobados por la autoridad competente.

POBREZA

El criterio habitual con el que se identifica la pobreza es la falta de ingresos, sin embargo, el concepto de pobreza es mucho más complejo. La pobreza puede concebirse como una situación de degradación generalizada (nutrición, educación, sanidad) que afecta a los individuos tanto física, como fisiológica y psicológicamente, privándoles de sus capacidades básicas e incapacitándoles para ejercer sus derechos y mejorar su calidad de vida.

POBREZA EXTREMA

La pobreza se asocia a la incapacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Lo conforman las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumos per cápita inferiores al valor de una canasta mínima de alimentos.

POZO SECO

Pozo seco o letrina de pozo seco es la que se ubica en el exterior de la vivienda, siendo conveniente que la distancia a la misma no sea mayor a cinco metros. En los lugares donde se proyecte construir letrinas no deberán

existir sistemas de extracción de agua para consumo humano en un radio de 30 metros alrededor de ellas, y en todos los casos las letrinas deberán ubicarse aguas debajo de cualquier pozo o manantial de agua.

PRÁCTICAS SALUDABLES

Proceso de formación e información orientado a promover hábitos, comportamientos y actitudes saludables en cuanto a higiene, uso de los servicios de saneamiento y el cuidado de las instalaciones que prestan estos servicios, siendo por ello un componente estratégico del saneamiento. Son procesos educativos para promover y lograr comportamientos saludables.

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA

Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo Titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo.

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO

Presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

RESERVORIO

Tanque de almacenamiento de agua, tiene un papel importante en los sistemas de distribución de agua, por su funcionamiento hidráulico del sistema y en el mantenimiento de un servicio eficiente. Un reservorio debe cumplir los siguientes propósitos fundamentales: cubrir las variaciones de consumo, tener almacenamiento para las demandas contra incendio, volumen adicional para los casos de emergencia, regular las presiones en la red de distribución, poder aumentar la presión en zonas altas, y uniformizar las condiciones de operación de las bombas.

SANEAMIENTO BÁSICO

Actividades relacionadas con el mejoramiento de las condiciones básicas ambientales que afectan la salud: suministro de agua, disposición de

desechos humanos y animales, protección de los alimentos de la contaminación biológica y condiciones de alojamiento; todo lo cual concierne a la calidad del ambiente humano.

SEVERIDAD DE POBREZA

Este indicador mide que tan diferentes son los pobres, es decir, muestra la situación relativa de los más pobres respecto a la de los menos pobres. Cuanto mayor es el valor de este indicador, más intensa es la severidad o desigualdad entre la población pobre.

VARIABLES

Son datos que explican el indicador y nos permiten construir los instrumentos. También podemos decir que una variable es todo aquello que vamos a medir, controlar y estudiar en un proyecto, investigación o estudio.

Nº 2: ABREVIATURAS O SIGLAS

BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
CARITAS	Cáritas del Perú-Iglesia Católica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CRECER	Estrategia Nacional Crecer-PCM
DCI	Desnutrición Crónica Infantil
DGEPS	Dirección General de Programación de la Salud-MINSA
DGPM	Dirección General de Programación Multianual-MEF
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ESSALUD	Seguro Social de Salud del Perú
FONCOR	Fondo de Compensación Regional
FONDO	Fondo para la Igualdad-PCM
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local-MEF
FONCODES	Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo-MIMDES
GGLL	Gobiernos Locales
GGRR	Gobiernos Regionales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JASS	Junta de Administración de Servicios de Saneamiento
LP	Línea de Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
MMMA	Marco Macroeconómico Multianual
MVCS	Ministerio de Vivienda, construcción y Saneamiento
MYPES	Micro y Pequeña Empresa
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG's	Organismo no Gubernamentales
OPD's	Organismos Públicos Descentralizados
OPI	Oficina de Programación de Inversiones
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONASAR	Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural-MVCyS

Nº 3: FOCALIZACIÓN DE PROYECTOS POR DISTRITOS.