

¿Tiene el presupuesto participativo algún impacto en la calidad de los servicios públicos? El caso del sector del agua y saneamiento

Aportes para el debate acerca del efecto de la participación ciudadana en las decisiones presupuestarias sobre la calidad del servicio público a través del análisis del vínculo entre el presupuesto participativo municipal (PP) y los indicadores de cobertura y calidad del servicio de agua y saneamiento en el Perú

Miguel Jaramillo y Lorena Alcázar, Investigadores Principales de GRADE

1) El proceso del PP se concibe como una herramienta para canalizar las necesidades de inversión pública de la población peruana, especialmente en beneficio de los más pobres

El PP está inserto en el proceso de descentralización del Perú. Desde su implementación en 2004, está orientado a aumentar la voz de los ciudadanos y promover la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos en temas relacionados con la asignación presupuestaria en los niveles de gobierno subnacional (gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales). Debe tenerse en cuenta que al año 2009, el 56% del presupuesto nacional de inversión estaba en manos de los municipios y un

22% adicional en los gobiernos regionales. La importancia potencial del PP es, pues, grande. El PP puede tener un efecto sobre la estructura de las inversiones realizadas por los gobiernos subnacionales y contribuir a priorizar proyectos en sectores específicos. En efecto, un estudio del Banco Mundial (2009) encontró que el PP promueve una lógica en beneficio de los pobres al enfatizar la infraestructura básica en la asignación de recursos públicos.

Sin embargo, para que los mecanismos formales de participación ciudadana logren canalizar las demandas de inversión pública de la población –especialmente las de los más necesitados– e incrementen la presión sobre las autoridades locales para ofrecer

mejor infraestructura y servicios, deben cumplirse varias condiciones: (i) la población pobre debe participar; (ii) la población pobre debe tener la capacidad y medios para identificar las inversiones requeridas y monitorear la calidad de servicios; (iii) los alcaldes y otros representantes municipales deben responder a las demandas de la población expresadas a través del PP; (iv) las municipalidades deben contar con capacidad técnica y recursos para ejecutar inversiones priorizadas, en particular las que involucran proyectos complejos como el sector del agua y saneamiento.

Por ello, no es claro que el PP pueda lograr lo que se espera de este en cuanto a mejorar la calidad de la provisión de los servicios públicos.

«Los resultados de este estudio sugieren que no existe una asociación significativa entre el presupuesto participativo y los indicadores y continuidad del servicio de agua».

Este brief de políticas se basa en los hallazgos más destacados del estudio de Miguel Jaramillo y Lorena Alcázar, publicado en el Documento de Investigación 67 de GRADE, «¿Tiene el presupuesto participativo algún efecto en la calidad de los servicios públicos? El caso del sector del agua y saneamiento en el Perú».

Los textos pueden ser reproducidos si se cita la fuente. Para descargar este A & P, visite www.grade.org.pe/publicaciones

Análisis & Propuestas explora diversos temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y pretende plantear propuestas de políticas públicas. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

La publicación de este A & P se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo bajo la Iniciativa Think Tank.

2) No se encuentran indicios que sugieran una relación entre el PP y la cobertura de agua y calidad del servicio. Detrás de esta falta, se encuentran importantes debilidades en el proceso mismo del PP y en el rol de los actores involucrados

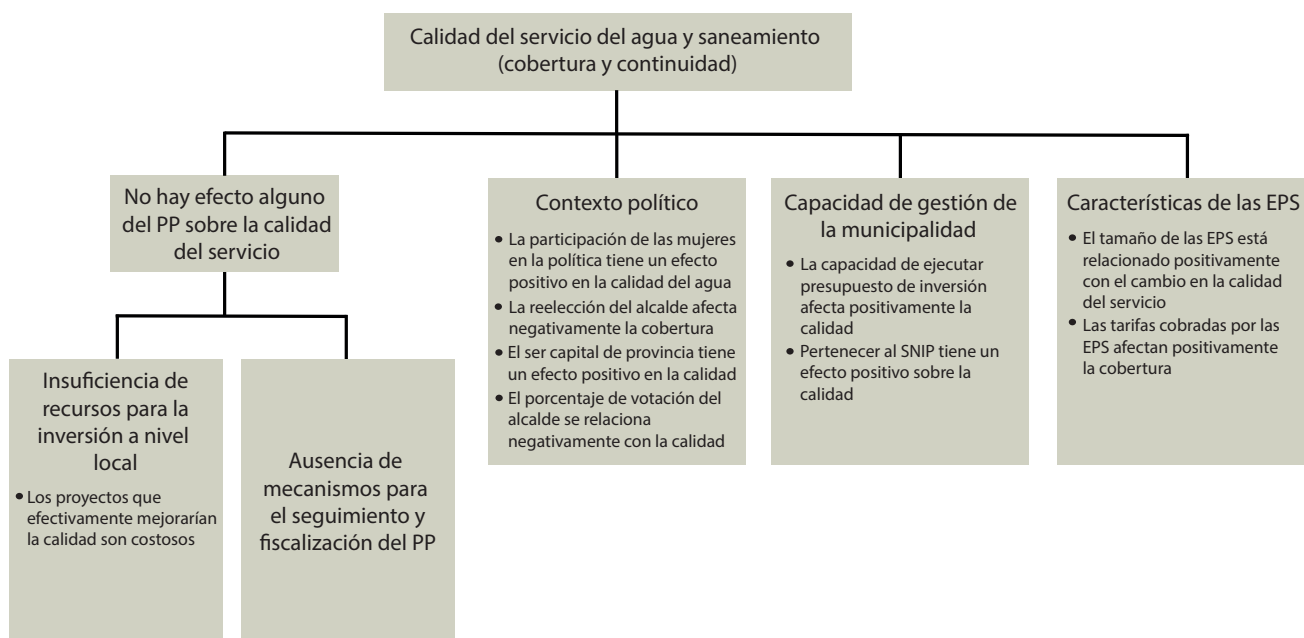
El estudio se basa en la aplicación de técnicas cuantitativas y entrevistas a actores claves en el proceso del PP y el sector de agua. En una muestra de municipalidades distritales atendidas por entidades municipales prestadoras de servicios de agua y saneamiento (EPS), se explora el efecto que tiene la intensidad del PP (medida como el porcentaje del monto ejecutado de inversión del municipio asignada mediante el PP) sobre la calidad del servicio de agua (cobertura y continuidad), considerando

los efectos del contexto político, las capacidades de gestión de cada municipalidad y las características propias de cada EPS. Adicionalmente, se seleccionó distritos en base a su intensidad de PP y calidad del servicio para realizar entrevistas en profundidad a los principales actores relacionados con el PP y la provisión del servicio de agua y saneamiento. Los resultados de este estudio sugieren que no existe una asociación significativa entre el PP y los indicadores de cobertura y continuidad del servicio de agua. Los principales hallazgos se muestran en el diagrama de la página 2.

Si bien se espera que el PP guíe las demandas de la población, el proceso se enfrenta a importantes limitaciones que pueden hacerlo ineficiente en la tarea de canalizar

los recursos hacia áreas tales como el agua y saneamiento. Además, puede producir resultados inequitativos en tanto los pobres pueden enfrentar mayores costos de participación.

Por su parte, las municipalidades tienen limitadas capacidades técnicas y recursos para afrontar los requerimientos de inversión en este sector, y los alcaldes pueden no estar muy interesados en respaldar el PP. Por esto, aunque el PP haya desplazado la inversión del tipo “elefante blanco” (estadios, plazas de toros, etc.) de muchas municipalidades y contribuido a guiarla hacia proyectos más consistentes con las necesidades básicas de la población, necesita ser fortalecido para lograr un papel activo en la provisión de servicios de mejor calidad.



3) Una variable que parece hacer una diferencia, tanto en la cobertura de agua como en la calidad del servicio, es la participación política de las mujeres

En las municipalidades donde las mujeres tienen mayor participación, el servicio y la cobertura del agua tienden a ser mejores. Esto no debe sorprender, pues se sabe que las mujeres se preocupan mucho más que los hombres por el acceso al agua potable. Así, en un contexto descentralizado donde las mujeres participan más, se exige más a los funcionarios de gobierno y a las entidades prestadoras de servicios de agua que mejoren el servicio.

«Si bien se espera que el PP guíe las demandas de la población, el proceso se enfrenta a importantes limitaciones que pueden hacerlo ineficiente en la tarea de canalizar los recursos hacia áreas como el agua y saneamiento. Además, puede producir resultados inequitativos en tanto la pobres pueden enfrentar mayores costos de participación».

Recomendaciones de políticas

- Una primera línea de acción es mejorar los sistemas de información, en particular para lograr vincular la base de datos del PP y el sistema presupuestal (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas de tal forma que las decisiones del PP puedan ser monitoreadas. Como parte de este esfuerzo, es necesario desarrollar indicadores que midan qué tan receptivas son las inversiones ejecutadas por los gobiernos subnacionales frente a las necesidades locales y qué tan orientadas están a los pobres.
- En segundo lugar, la calificación de los equipos técnicos del PP debe ser fortalecida, así como sus posibilidades de mayor independencia frente a las autoridades municipales. Un equipo técnico autónomo y calificado se encontrará en mejor posición de negociar la incorporación de los proyectos de inversión priorizados por el PP. Además, parte de su trabajo debería ser desarrollar y ejecutar un plan de PP que involucre una gran representación de la población. Es importante que las mujeres integren estos equipos.
- En tercer lugar, la educación y el empoderamiento de las organizaciones sociales son claves para lograr un efectivo monitoreo del proceso del PP. Estas organizaciones participantes deben recibir recursos y apoyo técnico para desarrollar proyectos más complejos y con mayor impacto. Las mujeres deben ser un grupo prioritario en este tipo de actividades.
- Respecto del sector del agua, se necesitan medidas específicas para fortalecer las capacidades técnicas y el acceso a los recursos de los participantes. Puesto que los fondos para la inversión en el sector se concentran en el programa Agua para Todos, es clave que los grupos locales de PP accedan a dicho programa, a través de la financiación de estudios técnicos hasta la inversión misma, a fin de aliviar las restricciones identificadas en este estudio.