

¿Tiene el Presupuesto Participativo efecto en la calidad de los servicios públicos?

El caso del sector de agua y saneamiento en el Peru



Lorena Alcázar
Miguel Jaramillo

Lima, Junio 2017

Motivación:

- ❑ Desde el 2004, el gobierno del Perú ha implementado el **presupuesto participativo (PP)** en todos y cada uno de los gobiernos sub-nacionales.
- ❑ Debido a la reforma de descentralización, el rol de los gobiernos sub-nacionales ha incrementado significativamente en los últimos años. En el 2007, el presupuesto de inversión de los municipios era el 40% del presupuesto nacional, en el 2009 llegó al 56%.
- ❑ Para el 2007, el presupuesto asignado a través del PP representó el 36% del presupuesto en inversión de los gobiernos sub-nacionales (World Bank 2010). En nuestra muestra, (2009, distritos seleccionados) el PP representó el 27% del presupuesto de inversión.
- ❑ Existe alguna evidencia de que la inversión asignada por el PP en Perú es destinada a las necesidades mas apremiantes de infraestructura básica (WB 2010). No hay evidencia sin embargo sobre los efectos en la calidad de servicios de estas inversiones, así surge la importante pregunta: ¿Hay algún efecto en la calidad de los servicios brindados debido al PP?

Marco Conceptual

- La hipótesis es que los acuerdos institucionales, específicamente el mecanismo de asignación presupuestaria, son determinantes claves para la calidad de los servicios públicos.
- La reforma de descentralización y el mecanismo del presupuesto participativo (PP) representan esfuerzos para establecer un sistema gubernamental más sensible a las necesidades locales para la solución efectiva de problemas de provisión de servicios a nivel local.
- A través de su efecto en los incentivos de los actores políticos, el PP puede influir en los resultados de la provisión e los servicios públicos. Específicamente, se espera que genere:
 - Voz: La participación de ciudadanos en priorizar la inversión municipal incrementa las oportunidades de los usuarios de servicios en expresar sus demandas. La mejora de la voz presiona a los gobiernos locales a proveer mejores servicios.
 - Mayor inversión en servicios básicos → mayor cobertura y mejores servicios.
 - Al priorizar inversión en servicios públicos las personas están más motivadas a monitorear la provisión de tales servicios.

¿Como funciona el PP en el Perú?

- El proceso de asignación presupuestaria y ejecución a nivel local ha cambiado significativamente durante poco mas de la ultima década alrededor de tres reformas principales: la descentralización, el presupuesto por resultados y el presupuesto participativo.
- De acuerdo a la ley del proceso del presupuesto participativo (2004), “El PP es un proceso orientado a democratizar la decisión del presupuesto público al crear canales formales de participación que promueven la inclusión de sectores débiles de la sociedad en el proceso de negociación de la asignación presupuestaria”.
- El PP en el Perú es (i), respaldado por una norma constitucional, (ii) implementado de manera mandataria en todos los niveles regionales y municipales (provinciales y distritales), (iii) **discrecional** en términos de la cantidad del gasto hecho a través del mecanismo y (iv) destinado solo para gastos de capital.

El sector de agua y saneamiento en el Perú

- ❑ La gestión de los servicios de agua y saneamiento ha estado bajo la jurisdicción de los municipios desde 1990. Según la Ley General de Servicios de Saneamiento, los municipios tienen la potestad de conceder los derechos de administración de la provisión del servicio.
- ❑ Las modalidades de provisión del servicio de agua presentan gran variabilidad: de los 1.833 distritos, 1.520, los más pequeños, reciben el servicio directamente de los municipios, mientras que los 314 restantes reciben la provisión a través de una de las 50 empresas de servicios reguladas por la SUNASS. Estas 50 empresas (EPS) proveen el servicio del 85% de la población urbana.
- ❑ La mayoría de estas compañías (48 de 50) son del servicio municipal, 1 esta bajo la responsabilidad del gobierno central (Lima) y 1 es privada y bajo concesión. En algunos de estos casos, parte de los distritos son provistos por otros proveedores ilegales (no registrados en la SUNASS).

Actores y roles en el sector del agua

	Inversión	Administración
Gobierno Nacional	Si: Agua Para Todos	No
Gobierno Regional	Si Recursos para grandes obras de la región	Si: Un representante en la junta general de las EPS
Gobierno Local	Si: Presupuesto Participativo / Presupuesto Institucional	Si: Los alcaldes pertenecen a la junta general de las EPS
Entidades Privadas	Si: Recursos para grandes obras (el caso Cerro Verde en Arequipa)	No (con raras excepciones)
EPS	Si: Obras de infraestructura – renovación de cañerías, ampliación del circuito del agua, reservorios	Si: se encarga de administrar la provisión del servicio

Análisis cuantitativo: metodología

- ❑ La implementación del PP en todos los gobiernos sub-nacionales fue obligatoria y de manera simultánea en todo el país, por ende no se cuenta con una fuente de variación natural en el tiempo que se pueda explotar para identificar su impacto.
- ❑ No obstante, el grado de implementación del PP varía significativamente entre gobiernos sub-nacionales. Estas diferencias proveen la oportunidad de identificar el efecto del PP a través del análisis econométrico.
- ❑ El análisis se enfoca en el sector de agua y saneamiento no solo por su importancia sino porque es de los más importantes en el presupuesto participativo y ofrece condiciones para la evaluación de la calidad de su servicio (existen indicadores de calidad para distritos urbanos)

Análisis cuantitativo: datos

Base de datos	Tipo	Cobertura	Datos
SUNASS	Auto reportado	Todas las empresas de agua reguladas	2007-2010
PB	Auto reportado	Todas las municipalidades disponibles	2007-2009
SIAF	Datos oficiales	Todas las municipalidades	2007-2009
ONPE	Datos oficiales	Todas las municipalidades	1998-2010
RENAMU	Auto reportado	Todas las municipalidades	2007-2009
Mapa de Pobreza	Datos oficiales	Todas las municipalidades	2009

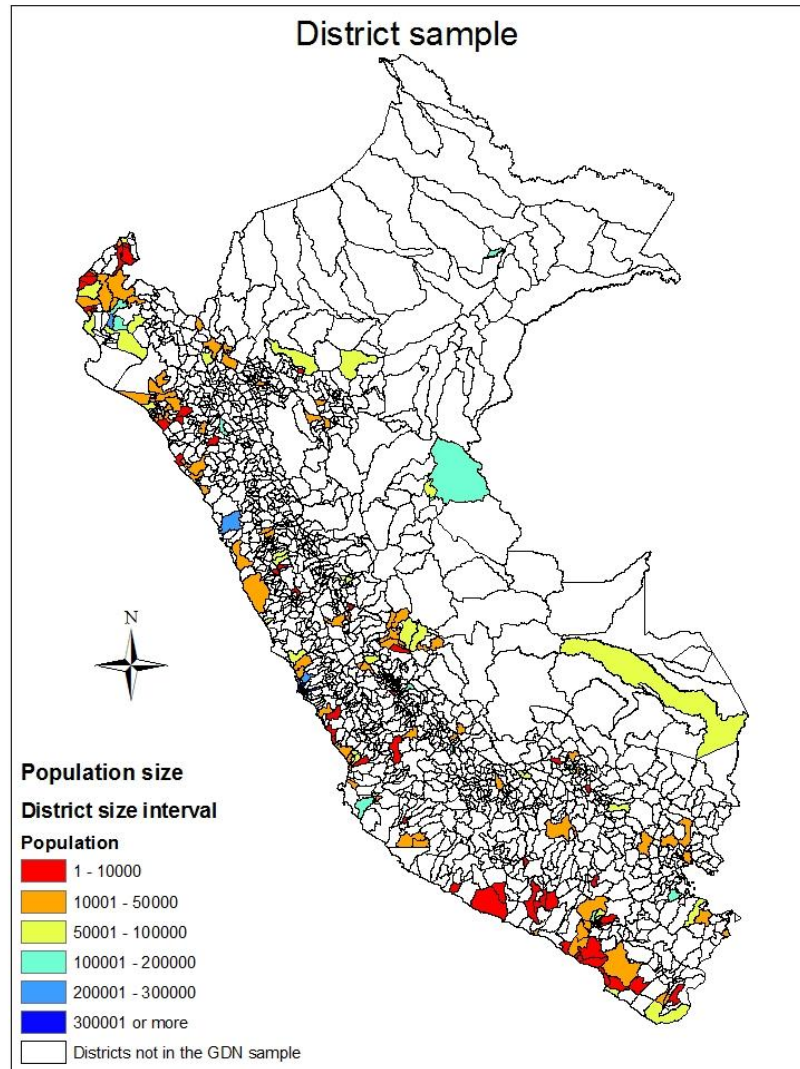
- Para llevar acabo el análisis fue necesario integrar datos de seis bases diferentes.

Datos: características de la muestra

- El tamaño de nuestra base de datos (número de observaciones) es dado por el número de municipios donde las compañías de agua operativas son reguladas por la SUNASS y cuentan por tanto con data de calidad del servicio
- Un total de 49 compañías reguladas de servicios de agua operan nacionalmente, cubriendo 334 distritos municipales.

	Población Total, 2007	Población Rural, 2007	Pobreza, 2009	Número de distritos	Porcentaje de distritos	% de presupuesto municipal
Total Nacional	27.300.000	24%	51.3%	1,834	82%	100%
Nuestra Muestra	18.800.000	7%	29.5%	334	18%	56%

Datos: Distribución de Muestra



Análisis cuantitativo: identificación

- Nuestra especificación de referencia:

$$Y_{ij} = \beta X_{ij} + \phi Z_j + \gamma PP_j + q_j + e_{ij}$$

- Dónde:

Y = *acceso (cobertura) y calidad de servicios de agua (medido por la continuidad).*

i y j = *indican la municipalidad y la empresa proveedora de servicios, respectivamente.*

X_i = *características socio-demográficas y políticas de los municipios (población urbana, pobreza, capital provincial, capacidad de ejecución del municipio, alcalde reelecto, % de votos del ganador, participación de las mujeres en el voto) .*

Z_j = *características de los proveedores del servicio (tarifas promedio, tamaño de la EPS por # de conexiones, % de agua no contabilizada, moras, entre otras).*

PP_i = *Variable que identifica la intensidad del uso del PP (% del presupuesto de la inversión municipal priorizada a través del PP, 2007-2010)*

q_j = *efecto no-observado del proveedor del servicio.*

e_{ij} = *término de error.*

Estimación: posible endogeneidad

- Una preocupación con la estimación del modelo es que el PP puede ser endógeno, esto es que los determinantes del PP a su vez también determinan las variables de resultado (cobertura y calidad). En este sentido, podría no ser el PP la variable relevante sino variables subyacentes (omitidas)
- Consideramos que este no es el caso porque:
 1. Los determinantes de la cobertura del servicio del agua o su calidad (i.e. capacidad de gestión e inversión) son diferentes a los determinantes de nuestra medida del PP (cultura política local, la utilidad esperada por participar, y la capacidad de traducir decisiones colectivas en asignaciones presupuestarias.)
 2. Nuestra medida del PP refleja resultados generales del PP, no solo de agua y saneamiento. Se puede argumentar que el mal servicio de agua puede inducir la participación, pero igualmente los malos servicios de educación, salud y seguridad.
 3. Las preferencias de los participantes del PP son heterogéneas. En promedio, las inversiones en agua y saneamiento son menos del 15% del gasto priorizado.
- Además tests de Hausman nos permiten rechazar la endogeneidad para nuestras dos variables dependientes

Análisis cuantitativo: Determinantes del PP

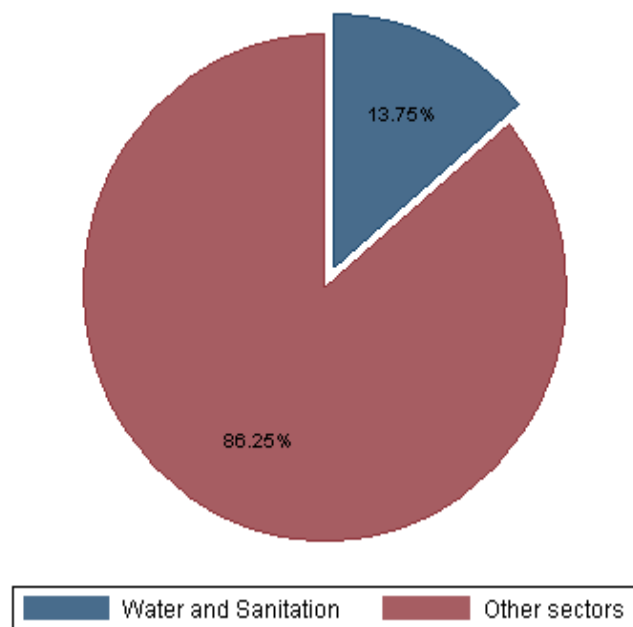
- ❑ Ya que el PP no ha sido asignado aleatoriamente, factores sociodemográficos y políticos a nivel local podrían influir en la demanda por el uso del PP. Tratamos de entender estas relaciones usando regresiones por MCO.
- ❑ Nuestras variables dependientes incluyen:
 - Dos medidas del resultado del PP: % del presupuesto de inversión priorizado a través del PP (intensidad del PB) y % de proyectos de inversión priorizados por el PP.
 - Dos medidas de participación en el PP: el número de organizaciones participantes y el número de individuos participantes como porcentaje de la población del distrito.
- ❑ Consideramos 4 variables sociodemográficas: % de población urbana, porcentaje de pobreza, el coeficiente de Gini y el Índice de desarrollo humano (IDH).
- ❑ Las variables políticas son: Número de partidos políticos que participaron en las últimas elecciones (2006), % de votos válidos sobre la población votante, apoyo político al alcalde, % de votos inválidos, y una medida de participación de las mujeres.



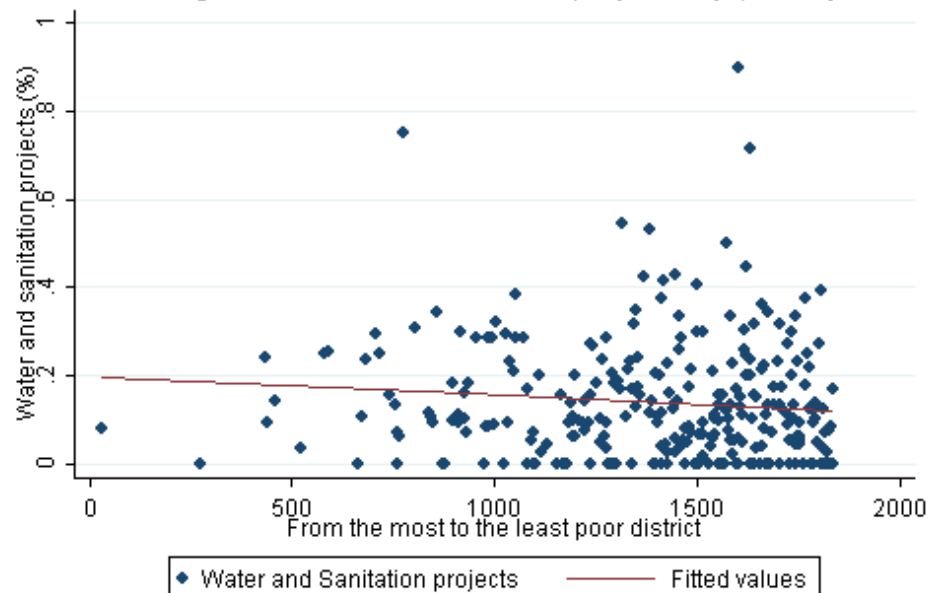
Principales Resultados

Proporción de proyectos de agua

Percentage of Water and Sanitation projects 2009



Percentage of water and sanitation projects by poverty 2009



Determinantes del PP

- Dos hallazgos principales:
 - No encontramos una relación estadística fuerte entre variables socio-demográficas (pobreza, población rural, etc.) ni políticas (números de partidos, % de votos del alcalde, participación electoral, etc.) y nuestras proxys de intensidad del uso del PP por parte del municipio.
 - No obstante, encontramos evidencia de una relación entre la participación política en general y la participación en el PP:
 - El número de grupos políticos está correlacionado positivamente con el número de organizaciones participando en el PP. También, la fracción de los votos emitidos sobre la población votante tiene una correlación positiva con el porcentaje de las personas participando.
- Esto significa que la intensidad del PP no es determinada por características socio económicas o políticas de las provincias o distritos mientras que la participación sí. Esto es, en distritos en donde hay más participación política hay más participación en el PP pero esto no parece resultar en una mayor intensidad en el uso del PP. Esto se explica por la discrecionalidad en el uso del PP.

El PP, la cobertura y calidad de los servicios del agua

- ❑ No encontramos evidencia de efectos significativos de la intensidad del PP en cobertura o calidad (continuidad) del agua, medido en niveles o cambios (aun controlando por variables socio demográficas, económicas, políticas y de características de la empresa proveedora de servicios de saneamiento).
- ❑ Sólo encontramos un efecto positivo y significativo del PP cuando medimos la calidad (no en cobertura) pero cuando solo controlamos por variables socio demográficas (no por características del proveedor y políticas).
- ❑ En cuanto a los efectos de otras variables son mas o menos los esperados. Cabe destacar que encontramos un efecto positivo significativo tanto en cobertura como en calidad de la variable que mide la participación política de las mujeres

Análisis cualitativo: hallazgos principales

- ❑ La evidencia cualitativa recogida es consistente con los resultados cuantitativos. En general, la percepción de los actores locales, funcionarios del gobierno, participantes de la sociedad civil, y proveedores del servicio, es que el PP tiene poco o ningún efecto en la cobertura o calidad del servicio del agua.
- ❑ ¿Por qué? El PP tiene debilidades serias para cumplir su promesa en cuanto se trata del servicio del agua:
- ❑ Institucionalmente, el mandato de ley carece de “dientes”:
 - Enfoque en el proceso en vez de los resultados.
 - No hay un mínimo de recursos cometidos a ser asignados por el PP según la ley.
 - Consecuentemente, el rol del alcalde es clave: escoge cuánto se pone a la discusión pública, cuánto va para el presupuesto. Más aún, el equipo técnico de la municipalidad conduce el proceso: ¿Cuánto esfuerzo pone el municipio en sacra adelante el proceso? La evidencia sugiere alta variación. En algunas municipios incluso hay un área destinada y otras no hay ningún funcionario (y esto no necesariamente depende del tamaño)
- ❑ Los actores locales son débiles:
 - Los municipios tienen capacidad técnica limitada.
 - Los pobres confrontan grandes costos de participación.
 - Los proveedores del servicio también son débiles, carecen de capacidad financiera (incluso a veces carecen del poder de cobrar tarifas).

Análisis cualitativo: hallazgos principales, 2

- Los recursos por distrito son insuficientes para solventar proyectos significativos (relativamente grandes) de ampliación de cobertura o orientados a la mejora de la calidad de los servicios de agua y saneamiento:
 - El costo de los proyectos del agua es muy alto.
 - Enfoque en renovaciones pequeñas, concentración en centros urbanos, las áreas marginales están excluidas.
 - Consecuentemente, contrario a la provisión de la ley en cuanto concierne al agua, el PP favorece primariamente al sector privilegiado y no a los marginales ni a los mas pobres.

- Hay una tendencia por dispersar las inversiones en proyectos de pequeña escala (lo cual puede tener sentido para los alcaldes en zonas dónde hay alta fragmentación local).

- Encontramos una seria carencia de coordinación entre los municipios, el programa Agua Para Todos y los gobiernos regionales.

Conclusiones

- ❑ Los resultados sugieren que no hay relación sistemática entre el PP y la cobertura del agua o la calidad de su servicio.
- ❑ La raíz de esta falta de conexión es la debilidad del proceso del PP y los actores que participan en este.
- ❑ Por lo tanto, aunque el PP haya desplazado la inversión en infraestructura del tipo del “elefante blanco” (estadios, plazas de toros, etc.) y haya contribuido a guiar la inversión hacia proyectos más consistentes con las necesidades primarias de las personas, todavía necesita ser considerablemente fortalecido para jugar un papel significativo en la expansión de la cobertura y provisión de un mejor servicio de agua para la población, particularmente para los pobres.
- ❑ Una variable que parece hacer la diferencia, para ambas la cobertura y la calidad del servicio del agua, es la participación política de las mujeres. En municipios dónde las mujeres están más involucradas en la política, los servicios y la cobertura del agua tienden a mejorar.

Implicaciones políticas

- Información:
 - Conexión entre base de datos del PP y SIAF, para monitorear adecuadamente decisiones del PP y el presupuesto efectivo.
 - Desarrollar indicadores para medir cuan sensibles son las inversiones por gobiernos sub-nacionales a necesidades locales y cuan pro pobres son.
- Los equipos técnicos del PP deben ser fortalecidos tanto en términos técnicos como de mayor independencia de las autoridades municipales.
 - Desarrollar planes para involucrar a la población (priorizando mujeres)
- La educación y el empoderamiento de organizaciones sociales es clave para el fortalecimiento de sus capacidades de fiscalización y monitoreo a través del presupuesto participativo: las mujeres deberían tener prioridad como grupo.
- En cuanto al sector de agua y saneamiento, lograr un mayor efecto (o alguno) del PP requeriría de medidas específicas para fortalecer las capacidades técnicas de los equipos involucrados e incentivos y mecanismos para lograr articular recursos (por ejemplo para acceder al Programa Agua para Todos u hoy Agua Mas, esto desde la etapa de estudios de pre inversión)