

Relatoría

Mesa de investigación: Gestión pública[Ver sitio web](#) - [Ver video](#)

El día miércoles 15 de diciembre de 2021 se realizó la Mesa de Investigación del CIUP sobre Gestión Pública, moderada por Elsa Galarza (Universidad del Pacífico). Los expositores fueron Antonio Cusato, de la Universidad del Pacífico, y Angelo Cozzubo, de NORC Universidad de Chicago. Los comentarios hacia la primera exposición estuvieron a cargo de Miguel Robles (Universidad del Pacífico), mientras que los comentarios hacia la segunda exposición estuvieron a cargo de Noelia Bernal (Universidad del Pacífico).

El **primer estudio** presentado, "[Adquisiciones Públicas en Perú: Identificación de Pérdidas a partir de los Catálogos Electrónicos](#)", estuvo a cargo de **Antonio Cusato**. Este es un primer aporte a la literatura acerca de las diferencias en precios de contrataciones públicas en Perú. El objetivo del estudio es identificar la existencia de sobrepuestos en las compras de distintas Unidades Ejecutoras en Perú y analizar por qué se generan estas diferencias en los precios pagados por un mismo bien.

Para identificar la existencia de sobrepuestos, se utiliza como referencia a los Catálogos Electrónicos, una modalidad de contratación de bienes en los que el precio de un producto ya está definido y en la que los funcionarios públicos encargados de realizar compras de bienes no tienen contacto con los proveedores ni influencia sobre los precios, a diferencia de otras modalidades de contratación catalogadas como "Procesos Regulares". Una vez que se identifique los sobrepuestos, se podrá identificar si es que estos se deben a "Pérdidas Activas", en las que el funcionario encargado de realizar la compra obtiene un beneficio, o "Pérdidas Pasivas", en las que el funcionario no se beneficia y los sobrepuestos pueden deberse a razones como ineficiencia, exceso de burocracia, entre otros. Para el estudio, se utilizaron 41 productos que formaban parte de distintos Catálogos Electrónicos. En una comparación de la distribución de precios inicial, se obtuvo que generalmente la mayoría de los precios pagados por Catálogos Electrónicos son relativamente bajos, a diferencia de los precios pagados en compras por procesos regulares.

En cuanto a la metodología empleada, esta está dividida en dos etapas. En una primera etapa, utilizando datos correspondientes al periodo previo a la introducción de distintos catálogos, se calcula el "precio promedio" que pagaba cada Unidad Ejecutora al adquirir un bien que, posteriormente, estará disponible en algún Catálogo Electrónico. Estos resultados permiten identificar a las Unidades Ejecutoras que compraron "caro" o "barato", realizando un ordenamiento entre estas. En una segunda etapa, luego de la introducción de los catálogos, se analiza si las Unidades Ejecutoras que compraron "caro" deciden comprar los bienes por medio de los Catálogos Electrónicos, una opción más barata, o si optan por seguir comprando los bienes por Proceso Regular. En caso se decida comprar por Catálogos Electrónicos, se cataloga al sobrepuesto anterior como "pérdida pasiva". Por el contrario, si se continúa adquiriendo los bienes mediante Proceso Regular, la pérdida se cataloga como "pérdida activa". Así, "la utilización de los catálogos, sumado a si pagaste caro o barato en el pasado, va a permitir caracterizar si, en promedio, las pérdidas en Perú son activas o pasivas" (Antonio Cusato).

Instituciones comprometidas con el conocimiento

Platinum:

FUNDACIÓN
M. J. Bustamante De La Fuente

Oro:

Fomentado por el:
Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza
y Seguridad Nuclear
en virtud de una resolución del Parlamento
de la República Federal de AlemaniaUSAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Respecto a los resultados del estudio, se obtuvo que, en general, aquellas Unidades Ejecutoras que compraron “caro” en el pasado, decidieron no adquirir los bienes mediante Catálogos Electrónicos una vez que estos estuvieran disponibles. De este modo, se concluye que “en el caso de Perú, encontramos una presencia de pérdidas principalmente activas” (Antonio Cusato). A pesar de ello, el estudio no puede ser concluyente acerca de la existencia de corrupción como explicación a estas pérdidas activas. Este resultado resalta al ser comparado con el obtenido por un estudio previo en Italia, en el que se encontró que las pérdidas eran principalmente pasivas.

Luego de presentar los principales resultados, el autor mencionó distintos puntos de agenda pendiente. Un primer punto es que el estudio utilizó datos solo de transacciones. Sería interesante utilizar datos de funcionarios públicos para verificar si las personas que evadieron el uso de catálogos efectivamente se beneficiaron del uso de Procesos Regulares en lugar del uso de Catálogos Electrónicos. Adicionalmente, es necesario analizar si existen razones no observables que evitan el uso de los catálogos, como temor, flojera, etc. Lamentablemente, no se tiene información acerca de ello, con lo cual no se puede descartar que exista otra razón por la que no se utilicen los Catálogos Electrónicos. Lo que se sí se descarta es algún problema de implementación. Si este hubiera existido, al comienzo del periodo en el que los Catálogos Electrónicos estaban disponibles, muy pocas instituciones los hubieran utilizado, y conforme pasara el tiempo su uso se intensificaría. Este no es el caso, por lo que parece que no existen problemas de implementación.

Para finalizar, el autor discute las implicancias de política del estudio. Menciona que, sin lugar a duda, los Catálogos Electrónicos deberían ampliarse. Estos constituyen una fuente de ahorro, ya que “comprar por catálogos genera un ahorro entre 25% y 45% en el precio de los productos” (Antonio Cusato). Adicionalmente, el autor concluye que no necesariamente se debe ejercer un mayor control sobre las Unidades Ejecutoras que optan por no comprar a través de Catálogos Electrónicos. Esto puede llegar a ser contraproducente, como muestra la experiencia de países como Brasil, Chile y Pakistán. Además, la evasión del uso de Catálogos Electrónicos no es una actividad ilegal, pues el funcionario público encargado de la compra de un bien puede indicar que el producto ofrecido en el catálogo no satisface completamente sus necesidades y, así, evadir su uso. La respuesta del Estado debe ser invertir más en expandir Catálogos Electrónicos.

El **segundo estudio** presentado, [“¿Es efectivo el uso de la estrategia de hotspots en Perú? Los resultados de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la lucha contra el crimen: Una mirada a la criminalidad y percepción de inseguridad”](#), estuvo a cargo de **Angelo Cozzubo**. El estudio se realizó en coautoría con Elard Amaya, Juan José Cueto y Wilson Hernandez. El estudio está motivado por el hecho de que la delincuencia y la falta de seguridad se han vuelto de los principales problemas del país- Ante esto, el gobierno peruano ha planteado estrategias como el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023. Sin embargo, los programas de combate al crimen con enfoque territorial (*hotspots*) han sido escasos. La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro (EMBS) es uno de los pocos ejemplos de programas de este tipo, a pesar de los beneficios positivos mostrados por la literatura. El estudio busca analizar el impacto de este programa en los 92 barrios más peligrosos del país.

La EMBS fue creada en el marco del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. En el programa se focalizaron los 100 barrios más vulnerables al crimen a nivel nacional. Inició en el 2016 y hasta el

Instituciones comprometidas con el conocimiento

Platinum:



FUNDACIÓN
M. J. Bustamante De La Fuente

Orco:



Fomentado por el:
Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza
y Seguridad Nuclear
en virtud de una resolución del Parlamento
de la República Federal de Alemania



2019, que es el periodo hasta el cual se realiza el estudio, se habían tratado 92 de los 100 barrios. Es una estrategia multisectorial porque el tratamiento implica coordinación y acción de distintos sectores, como el sector educación a cargo del Ministerio de Educación, el sector salud a cargo del Ministerio de Salud, entre otros. La implementación del programa es escalonada: no todos los barrios son tratados en el mismo año.

El estudio tiene tres objetivos principales:

- 1) Entender el efecto de Barrio Seguro sobre la victimización, la confianza en policía, la percepción de inseguridad, las denuncias y el patrullaje.
- 2) Saber si existen efectos diferenciados por género
- 3) Saber si existen efectos diferenciados por zonas de influencia: si alrededor de los barrios ocurre algún efecto positivo o negativo.

Los autores realizaron las siguientes hipótesis:

- 1) La EMBS reduce la victimización, disminuye la percepción de inseguridad y aumenta el patrullaje.
- 2) Las mujeres muestran efectos de mayor magnitud.
- 3) Existen efectos de *spillover* en las zonas de influencia.

La estrategia utilizada para recuperar el efecto del tratamiento sobre los barrios fue una combinación de diferencias en diferencias escalonadas y estudio de eventos escalonados. La base de datos utilizada fue la ENAPRES apilada desde 2011 hasta 2019. Respecto al grupo de control, este se dividió en dos subgrupos. Primero, aquellos barrios que han sido focalizados, pero todavía no han sido tratados (“not yet treated”) y segundo, los barrios que fueron focalizados, pero que nunca fueron tratados hasta el 2019 (“targeted, never treated”). El grupo de tratamiento también se divide en dos subgrupos. Primero, el “área de intervención”, que son los hogares dentro del barrio focalizado. Segundo, el “área de influencia”, que son los hogares que caen a distintos km alrededor del barrio, siendo esta cantidad de km variable entre 500m, 1km, 3km y 5km. De este modo, se puede saber si existe algún efecto *spillover* del programa.

Respecto a los principales resultados, los autores obtuvieron que dentro del propio barrio tratado se observa un aumento en la probabilidad de que los individuos reporten haber visto vigilancia de serenazgo y en la probabilidad de que se vea vigilancia integrada de policía y serenazgo, y una reducción en la probabilidad de sentirse inseguro al caminar de noche por el barrio. Estos efectos son de mayor medida para el caso de las mujeres, además que existen efectos específicos para este grupo, como una reducción en la probabilidad de ser víctimas de delitos no patrimoniales. Adicionalmente, los análisis de estudios de eventos mostraron que estos efectos son de muy corto plazo y se diluyen con el tiempo. En las áreas de influencia se encuentran efectos similares, cada vez más diluidos a medida que se analizan zonas más lejanas al barrio tratado. Existen variables en las que no se halló evidencia de que el programa haya generado un impacto: variables de victimización, confianza en la policía, sensación de inseguridad, entre otras.

Instituciones comprometidas con el conocimiento



Estos resultados muestran que los individuos aprecian la presencia de la EMBS incluso más allá del barrio intervenido. Esto se debe a que es difícil limitar la ruta de los patrulleros al barrio tratado, ya que los comisarios tienen incentivos para monitorear toda su jurisdicción. Sin embargo, a pesar de haber un incremento en la vigilancia de los barrios, no se ve reducida la victimización. En otras palabras, “mayor patrullaje no necesariamente significa mejor patrullaje” (Angelo Cozzubo). Además, tampoco se aprecia una mejora en la confianza en la policía luego del tratamiento en los barrios.

Entre las principales conclusiones del estudio, se tiene que “en la práctica, se encuentra poca presencia de otros sectores más allá del Ministerio del Interior, [...] aumenta la percepción de patrullaje en la población, [...] disminuye la percepción de inseguridad en la noche en el barrio, pero casi no hay efectos disuasivos: no se reduce el crimen patrimonial ni el no patrimonial [...] Los incentivos alrededor de la implementación de Barrio Seguro importan mucho” (Angelo Cozzubo).

Entre las principales recomendaciones de política, los autores proponen fortalecer el enfoque de policía comunitaria, fortalecer el componente de mejora de la infraestructura física, mejorar el sistema de coordinación con autoridades locales, entre otras. Además, los autores dan recomendaciones respecto a la información pública. Plantean que se debería levantar información especializada en crimen como la ENEVIC, que no ha sido presentada desde 2017, actualizar el índice de focalización de la EMBS e identificar una tipología de barrios intervenidos y por intervenir, ya que “no todos los barrios en el top 100 de peligrosidad son similares, pues hay distintas formas de delincuencia en estos” (Angelo Cozzubo).

Comentarios

Luego de las exposiciones, Elsa Galarza invitó a Miguel Robles y Noelia Bernal a realizar sus comentarios acerca del primer y segundo estudio, respectivamente.

Miguel Robles indicó que el primer estudio era un trabajo sumamente valioso, pues abarca un tema que suele ser difícil de tratar desde un punto de vista riguroso, empírico y estadístico. Además, resaltó el hecho de haber utilizado un modelo teórico simple, claro y razonable, puesto que típicamente los estudios empíricos no utilizan modelos teóricos. Asimismo, resalta los resultados positivos en términos de ahorros que ha generado el uso de Catálogos Electrónicos, a pesar de que su uso no sea total.

El comentarista también aprovecha para preguntarle al autor si es que era posible identificar cuáles son las Unidades Ejecutoras que están dominadas por pérdidas activas o pasivas, de modo que se pueda tener una “luz roja” acerca de cuáles son las instituciones a las cuales habría que prestarles más atención. Asimismo, pregunta si, al momento de obtener los “precios promedio”, se puede analizar subdepartamentos dentro de cada Unidad Ejecutora, de modo que se identifiquen pérdidas activas o pasivas dentro de cada uno de estos subdepartamentos.

Noelia Bernal inicia con un comentario acerca de la estrategia de identificación del segundo estudio. Considera que, quizás, no es necesario un programa con tantas aristas, sino más bien un tratamiento más concreto que podría ser incluso más efectivo. En relación al grupo de control, la comentarista pregunta si el hecho de no encontrar efectos en algunas variables está relacionado con algún tipo de

Instituciones comprometidas con el conocimiento

Platinum:



FUNDACIÓN
M. J. Bustamante De La Fuente

Orco:



Fomentado por el:
Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza
y Seguridad Nuclear
en virtud de una resolución del Parlamento
de la República Federal de Alemania



anticipación de los barrios que saben que en el futuro serán “tratados”, de modo que al momento de compararse no se encuentran efectos.

Su segunda observación está relacionada al resultado del estudio en sí. Se esperaría que con este tipo de programas uno de los principales resultados sea una reducción en el ratio de victimización. Por ello, la comentarista se pregunta qué puede estar detrás de que esto no suceda en el estudio, qué le estaría faltando o sobrando al programa para que se logre el objetivo de reducir la tasa de victimización. Asimismo, en relación a la relación costo-efectividad de la estrategia, considera que podría llevarse a cabo una estrategia simplificada, con menos aristas, que sea más efectiva y menos costosa.

El comentario final se relaciona al tema de uso de tecnología e incentivos. La comentarista realizó un comentario vinculado con el estudio anterior. Ambas investigaciones son muestra de que la tecnología permite generar ahorros y eficiencias en la gestión pública. Finaliza con una reflexión acerca de que puede ser posible utilizar incentivos no monetarios, relacionados con la economía del comportamiento, para potenciar los efectos de programas como Barrio Seguro.

Respuestas a los comentarios

Respecto a los comentarios del primer estudio, Antonio Cusato indica que sí es posible identificar a las Unidades Ejecutoras con pérdidas activas y con pérdidas pasivas. Además, indica que ya existen esfuerzos en relación al tema de tener una suerte de “luz roja” para el caso de pérdidas activas, como el observador de precios del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Luego, menciona que la metodología puede hacerse incluso a nivel de personas, más que subdepartamentos dentro de alguna Unidad Ejecutora. Esto se debe a que se tienen los datos acerca de quienes fueron los funcionarios públicos que llevaron a cabo la compra.

El autor menciona, además, que la probabilidad de que se condene a un funcionario público es extremadamente baja. Así, en lugar de buscar perseguir o castigar a funcionarios públicos, lo que debería hacerse es ampliar los catálogos para incrementar la cantidad de ahorros. De este modo, las pérdidas se minimizarían con las ganancias a través de la ampliación de los catálogos. Finalmente, responde al comentario de Noelia Bernal. Ya hay, en Perú, iniciativas relacionadas a compras públicas en las que se utilizan herramientas, como las relacionadas a la economía del comportamiento, para lograr mejoras en el desempeño de los funcionarios públicos.

Posteriormente, Angelo Cozzubo brindó respuesta a los comentarios de Noelia Bernal. La metodología de dobles diferencias escalonadas utilizada tiene como supuesto la no anticipación. Este supuesto calza bien para el grupo de los “never treated”. Para los “not yet treated”, los autores consideran que no debería haber algún tipo de anticipación porque los individuos analizados no conocían mucho al programa.

Respecto a los comentarios acerca del programa y sus resultados, el autor indicó que no se tiene acceso a la información acerca de cuándo cada uno de los componentes de Barrio Seguro fue implementado en un barrio tratado. Esta información podría dar más luces acerca de los mecanismos del programa. Considera que deberían mantenerse los elementos más efectivos del programa, según la evidencia recogida. Por ejemplo, el trabajo con adolescentes para prevenir futuras situaciones de crimen, la

Instituciones comprometidas con el conocimiento



deserción escolar, entre otros. Además, resalta que es posible que el programa sea demasiado multisectorial para los estándares peruanos. Asimismo, menciona que distintos cambios políticos hicieron que el programa se “tambalee”, y resalta la necesidad de que exista un verdadero compromiso de continuar este tipo de políticas.

Finalmente, respecto al uso de tecnología y herramientas de economía del comportamiento, el autor resaltó que luego de tener un buen sistema de datos para Perú, se podría pensar cómo es que la tecnología puede apoyar al tema de denuncias o patrullaje, con herramientas como el patrullaje predictivo.

Conclusiones del cierre:

Luego de las respuestas de los expositores, **Elsa Galarza** pidió a los expositores dos ideas fuerza que desearían dejar en los gestores públicos a la luz de sus investigaciones.

Para Antonio Cusato, una primera idea es que los gestores públicos deben innovar y explotar de mejor manera las herramientas que tengan a la mano. Un claro ejemplo es el caso de los catálogos electrónicos, con ahorros sustanciales para el Estado. Su segunda idea es que el enfoque debe ser multidimensional. Se deben llevar a cabo estudios desde distintas disciplinas para tener mejores conclusiones y diseñar mejor las políticas públicas.

Para Angelo Cozzubo, un primer punto es la importancia de la implementación. Es posible que ideas traídas de otro lado se descalabren en países en desarrollo por problemas de implementación. El segundo punto es la importancia de tener datos y personalidad de calidad. Subraya la importancia de los datos, no solo para el caso de evaluación final de un programa, sino también para etapas de monitoreo, de modo que se pueda corregir un programa en la marcha.

Para finalizar, Elsa Galarza resalta que ambos estudios dan muchas luces acerca de la innovación, la implementación y el trabajo multisectorial. Resaltó la labor de la academia de realizar estudios que empiecen a retroalimentar y cambiar la sensación de que no se puede generar un cambio.

Instituciones comprometidas con el conocimiento



FUNDACIÓN
M. J. Bustamante De La Fuente



Fomentado por el:
Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza
y Seguridad Nuclear
en virtud de una resolución del Parlamento
de la República Federal de Alemania

