

Iniciativas que generan ahorro y eficiencia en la gestión pública

Mesa de investigación

Antonio Cusato (CIUP), Angelo Cozzubo (NORC), Miguel Robles (UP), Noelia Bernal (UP), Elsa Galarza (EGP-UP).

RESUMEN:

Siempre son bienvenidos los planteamientos que apuestan por atender a la población y muestran más eficiencia para reducir brechas y mejorar los servicios públicos. Dos proyectos de investigación fueron ganadores del XXII Concurso Anual de Investigación CIES de 2020, el primero de los cuales identifica las pérdidas a partir de los catálogos electrónicos en los procesos de contrataciones y adquisiciones, mientras el segundo evalúa el impacto de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en las 92 zonas más peligrosos del país.

PALABRAS CLAVE:

Catálogos electrónicos, adquisiciones, contrataciones, inseguridad, criminalidad, barrios peligrosos

El autor del estudio *Adquisiciones públicas en Perú: Identificación de pérdidas a partir de los catálogos electrónicos*, el Ph. D. en Economía, Antonio Cusato²⁶, realizó una investigación inédita que aporta a la literatura acerca de las diferencias en precios de contrataciones públicas en el Perú. El objetivo del estudio fue identificar las razones de la existencia de sobrepagos en las compras de distintas unidades ejecutoras en el país, y analizar por qué se generan estas desigualdades en los precios pagados por un mismo bien.

El trabajo fue presentado en la mesa de investigación coorganizada por la Universidad del Pacífico (UP) y moderada por Elsa Galarza, directora de la Escuela de Gestión Pública de este centro de estudios.

Para identificar los sobrepagos, “pagados por un bien en las instituciones públicas”, se utilizaron de referencia 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 no tienen contacto con los proveedores ni influencia sobre los costos, a diferencia de otras modalidades catalogadas como procesos regulares.

Una vez que se identifican los sobrepagos, se puede establecer 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 él no se favorece y los sobrepagos pueden deberse a

²⁶Investigador del Centro de Investigación de la UP y profesor de Economía de la misma entidad educativa. Es PhD en Economía por Rutgers University. Sus áreas de investigación son macroeconomía internacional y economía política. Es investigador visitante de la Reserva Federal de Atlanta (Georgia, Estados Unidos), previamente trabajó en la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo (Washington DC, Estados Unidos), y en el Instituto Peruano de Economía.

Motivación y objetivos



- **Tema/motivación:** diferencias en precios pagados por un bien estándar por parte de las instituciones públicas / no hay estudios al respecto
- **Objetivo:** Identificación de las razones de los “sobrepuestos” o “pérdidas” pagados en los procesos de compra pública
- ¿Cómo identificar un “sobrepuesto”? Catálogos Electrónicos
- ¿Qué se puede decir acerca de las “pérdidas”?
 - *Pérdidas activas:* conllevan un beneficio para el funcionario; el funcionario opta por no generar ahorros
 - *Pérdidas pasivas:* se originan por ineficiencia o burocracia; el funcionario busca generar ahorros

CIUP

ANTONIO CUSATO

Construyendo conocimiento para mejores políticas

razones como ineficiencia, exceso de burocracia, entre otros.

Según el autor, 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 mediante estas herramientas son relativamente bajos, a diferencia de los costos en compras por procesos regulares.

Los procesos regulares son la licitación pública, adjudicación simplificada, subasta inversa electrónica y la contratación directa, los cuales tienen una etapa única, en la que la entidad estatal convoca al proceso, se presentan las ofertas y se determina el ganador y precio.

En cuanto a la metodología empleada para catálogos electrónicos, esta está dividida en dos etapas. Una primera etapa utiliza los datos correspondientes al período previo a la introducción de distintos catálogos, se calcula el precio promedio que pagaba la entidad o unidad ejecutora al adquirir un bien que, posteriormente, estará disponible en algún catálogo electrónico. Estos resultados permiten identificar a las unidades ejecutoras que compraron con precios elevados o más bajos, al realizar un ordenamiento entre estas.



La forma de determinar si las pérdidas en promedio son activas o pasivas es la utilización de los catálogos”.

En una segunda etapa, luego de la introducción de los catálogos, se analiza si las unidades ejecutoras que compraron caro deciden adquirir los bienes por medio de estas herramientas electrónicas, una opción más barata, o si eligen seguir con el proceso regular.

Si se diera el caso de que se compre por catálogos electrónicos, se clasifica el sobrepuesto anterior como pérdida pasiva. Por el contrario, si se continúan adquiriendo los bienes mediante proceso regular, se anota como pérdida activa.

La forma de determinar si las pérdidas en promedio son activas o pasivas es la utilización de los catálogos, aunado a que si se pagó caro o barato en el pasado.

RESULTADOS

En general, en el estudio se aprecia que 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— hay pérdidas principalmente activas. No obstante, el análisis no puede ser concluyente para determinar actos de corrupción como explicación a estas mermas.

Luego de presentar los principales resultados, el autor mencionó distintos puntos de agenda pendiente.

Un primer aspecto es que en el estudio se utilizaron datos solo de transacciones. El autor propone una agenda pendiente de investigación, por ejemplo, utilizar datos de funcionarios públicos para verificar si las personas que evadieron el uso de catálogos efectivamente se beneficiaron de estos procesos regulares en lugar de utilizar las herramientas electrónicas.

El investigador manifestó que, adicionalmente, es necesario analizar si hay razones no observables que evitan el uso de los catálogos, como temor, flojera, entre otros, de lo cual lamentablemente no se tiene información. Sin embargo, no se puede descartar que haya otra razón por la que no se utilicen los catálogos electrónicos.

“Lo que se sí se excluye es algún problema de implementación. Si fuera así, al comienzo del período, 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”, dijo Cusato.

El autor discutió las implicancias de política del estudio. Mencionó que, sin lugar a duda, los catálogos electrónicos deberían ampliarse, pues comprar usando esta herramienta constituye una fuente de ahorro entre 25% y 45% en el precio de los productos.

En la actualidad, en el Perú se registran adquisiciones por 1500 millones de soles, y Perú Compras estima que se podrían adquirir hasta 5000 millones mediante este sistema.

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.

Al respecto, no necesariamente se debe ejercer un mayor control sobre las unidades ejecutoras que optan por no comprar mediante catálogos electrónicos. Esto puede llegar a ser contraproducente, como muestra la experiencia de Brasil, Chile y Pakistán, en donde se auditaron estos procesos de compra, pero los resultados no fueron positivos, pues terminaron pagando precios mayores.

“La respuesta del Estado no debe ser perseguir y ejercer un mayor control, sino invertir más e incluir más productos en los catálogos electrónicos”, puntualizó Cusato.



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”.

BARRIO SEGURO

El segundo estudio presentado fue *¿Es efectivo el uso del esquema 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 del economista Angelo Cozzubo²⁷. El trabajo se realizó en coautoría con sus colegas Elard Amaya²⁸, Juan José Cueto²⁹ y Wilson Hernández³⁰, y tuvo su motivación en el incremento de la delincuencia y la falta de seguridad como los principales problemas del país.

De acuerdo con las estadísticas nacionales, al menos el 25% de la población fue víctima de robo y la percepción de inseguridad ciudadana supera el 90%, aunado a la desconfianza en la policía o el Poder Judicial que en conjunto superan el 80%. Si bien el Gobierno peruano implementó estrategias como el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) 2019-2023, todavía esta iniciativa no fue acompañada de otros programas de combate al crimen con enfoque territorial basada en la asignación de recursos policiales (*hotspots*).

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro (EMBS), creada en el marco del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, es uno

de los pocos ejemplos de programas de este tipo, a pesar de que la literatura ha demostrado beneficios positivos. El estudio busca analizar el impacto del programa en los 92 barrios más peligrosos del país.

En el programa se focalizaron los 100 barrios más vulnerables al crimen a escala nacional. Empezó en el 2016, pero el periodo en el cual se realizó el estudio fue desde esa fecha hasta el 2019.

Dicha estrategia implicó la coordinación y acción de distintos sectores, como Educación, Salud, entre otros. La implementación del programa fue escalonada; es decir, no todos los barrios fueron tratados en el mismo año.

El estudio tuvo tres objetivos principales: (i) entender el efecto de Barrio Seguro sobre la victimización, la confianza en la Policía, la percepción de inseguridad, las denuncias y el patrullaje; (ii) saber si hay impactos diferenciados por género; (iii) conocer si hay efectos diferenciados por zonas de influencia, si alrededor de los barrios ocurre algún efecto positivo o negativo.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

XXXII SEMINARIO ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2021

Motivación (2)

Crecimiento económico notable "Milagro Peruano" (Ross & Peschiera, 2015) acompañado del "dilema urbano": aumento sustancial de la violencia y criminalidad (Muggah, 2012; Hernández, 2016)

La inseguridad ciudadana en América Latina es mayor en comparación a otras regiones del mundo (Blanco, 2013).

Impactos negativos de la delincuencia sobre la diversos indicadores (Corbacho et al., 2015; Hernández, 2017, Cozzubo et al., 2021).

2017: ENAPRES y ENEVIC

- Al menos el 25% de la población ha sido víctima de robo.
- La percepción de inseguridad ciudadana supera el 90%.
- La desconfianza en la Policía o el Poder Judicial supera el 80%.
- Estrategias del Gobierno: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023

Programas de combate al crimen con enfoque territorial han sido escasos. Literatura resalta beneficios sobre el crimen (Braga et al., 2012; Braga et al., 2019).

NORC ANGELO COZZUBO

Construyendo conocimiento para mejores políticas

²⁷Magíster en Análisis Computacional y Políticas Públicas por University of Chicago, economista por la PUCP y consultor y asesor en organismos públicos y multilaterales, así como investigador en think tanks. Es analista principal de investigación en el National Opinion Research Center (NORC) de la Universidad de Chicago. Sus temas de interés son microeconomía aplicada, ciencia de datos, desigualdad, pobreza y políticas públicas.

²⁸Asistente de investigación en la Universidad San Ignacio de Loyola

²⁹Investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco)

³⁰Investigador de GRADE. Máster en Estudios Comparados de Desarrollo por École des Hautes Études en Sciences Sociales, EHESS Paris.

Al respecto, los autores realizaron tres hipótesis: (i) la EMBS reduce la victimización, disminuye la percepción de inseguridad y aumenta el patrullaje; (ii) las mujeres muestran efectos de mayor magnitud; (iii) hay efectos de *spillover* en las zonas de influencia de mayor tamaño.

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 con que se trabajó fue la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (Enapres), desde el 2011 hasta el 2019.

Respecto al grupo de control, este se dividió en dos segmentos. Primero, aquellos barrios que fueron focalizados, pero todavía no fueron tratados (*not yet treated*); segundo, los barrios que fueron focalizados, pero que nunca fueron tratados hasta el 2019 (*targeted, never treated*).

El grupo de tratamiento también se dividió en dos subgrupos. Primero, el área de intervención, que son los hogares dentro del barrio focalizado; segundo, el ámbito de influencia, que son los hogares que caen a distintos kilómetros alrededor del barrio, siendo esta cantidad variable entre 500 metros, 1 km, 3 km y 5 km. De este modo, se puede saber si hay algún efecto *spillover* del programa.

El expositor informó que, en el propio barrio tratado, se observó un aumento en la probabilidad de que los individuos reporten el haber visto vigilancia de Serenazgo, la posibilidad de que esa actividad sea integrada también por la Policía y una reducción de la sensación de inseguridad al caminar de noche por esa localidad.

Estos efectos son, en mayor medida, experimentados por mujeres, además que hay impactos 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 los impactos son de muy corto plazo y se diluyen con el tiempo.

En las áreas de influencia, se observa que los efectos son cada vez más disminuidos, a medida que se analizan zonas lejanas al barrio tratado. Hay 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.

Estos resultados muestran que los individuos aprecian la presencia de la EMBS, incluso más allá del barrio intervenido, lo cual se explica debido a que es difícil limitar la ruta de los patrulleros a la zona tratada, 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 trabajo", indicó Cozzubo.

En los resultados 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 (Mininter), aumenta el patrullaje en la población, disminuye la percepción de inseguridad en el barrio en la noche, pero casi no hay efectos disuasivos: no se reducen el crimen patrimonial ni otros delitos. "Los incentivos alrededor de la implementación de Barrio Seguro importan mucho", señaló.

El investigador comentó que, entre las principales recomendaciones de política, los autores proponen fortalecer el enfoque de policía



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".

comunitaria, vigorizar el componente de mejora de la infraestructura física, mejorar el sistema de coordinación con autoridades locales, entre otras.

Además, respecto a la información pública, los autores recomiendan utilizar los datos especializados en crimen como la Encuesta

Nacional Especializada sobre Victimización (Enevic), que no fue presentada desde el 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.

LUZ ROJA

A su turno, el economista Miguel Robles³¹ calificó el estudio de Antonio Cusato, titulado *Adquisiciones públicas en Perú: Identificación de pérdidas a partir de los catálogos electrónicos*, como “sumamente valioso por haber utilizado un modelo teórico simple, claro y razonable, puesto que típicamente este tipo de publicaciones no utilizan modelos teóricos y suelen ser difíciles de tratar desde un punto de vista riguroso, empírico y estadístico”.

Tras destacar los aspectos positivos del uso de los catálogos electrónicos, sostuvo que su empleo representa un significativo ahorro en el sector público, pese a que no se adoptó en forma

generalizada.

El comentarista también aprovechó 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 a qué instituciones habría que prestarles más atención.

Preguntó, asimismo, si al momento de obtener los precios promedio se pueden analizar subdepartamentos dentro de cada unidad ejecutora, de modo que se identifiquen pérdidas activas o pasivas en cada una de estas áreas.



³¹Economista, investigador de la UP, es PhD en Economía por la UCLA. Tiene experiencia en proyectos de desarrollo a nivel global y múltiples publicaciones. Trabajó por más de 10 años en IFPRI y en Banco Mundial en Washington D.C.

GRUPO DE CONTROL

A la economista Noelia Bernal³² le correspondió realizar el comentario a la presentación de Angelo Cozzubo, titulada *¿Es efectivo el uso de la estrategia de hotspots en el Perú? Los resultados de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la lucha contra el crimen: Una mirada a la criminalidad y percepción de inseguridad*, que tiene como coautores a Elard Amaya (USIL), Juan José Cueto (Desco) y Wilson Hernández (Grade).

Comentó que dicho estudio es un tratamiento más concreto que podría ser incluso más efectivo. En relación con el grupo de control, la comentarista preguntó si el hecho de no encontrarse efectos en algunas variables está relacionado con algún tipo de anticipación de los barrios que saben que en el futuro serán tratados, de modo que al momento de compararse no se encuentran impactos.

Su segunda observación se relacionó con el resultado del estudio. "Se esperaría que con este tipo de programas uno de los principales resultados sea una reducción en la ratio de victimización", señaló.



Se esperaría que con este tipo de programas uno de los principales resultados sea una reducción en la ratio de victimización".

Con respecto a la relación costo-efectividad de la estrategia, consideró que podría llevarse a cabo una técnica simplificada, con menores aristas, que sea más efectiva y menos costosa.

Concluyó 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.



³²Investigadora del Centro de Investigación de la UP, PhD en Economía por Tilburg University (Holanda) y bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía por la PUCP.