



XXXIV SEMINARIO ANUAL
DE INVESTIGACIÓN 2023

Coorganiza:

Logo socio

Cambios en la globalización y los retos
del desarrollo sostenible en el Perú



Reelección subnacional y corrupción

Paula Muñoz, José Luis Incio, Wendy Adrianzén,
Kilder Urrutia

Instituciones comprometidas con el conocimiento

Platinum

FUNDACIÓN
M. J. Bustamante De La Fuente

Oro



Plata



Con el apoyo de



Aliados mediáticos



OBJETIVO

Evaluar el efecto de la prohibición de la reelección inmediata de autoridades subnacionales (regional y provincial) sobre los incentivos a cometer actos de corrupción vinculados a las compras públicas.



JUSTIFICACIÓN

- Congreso aprueba reforma “efectista” (prohibición reelección subnacional para combatir la corrupción) sin diagnóstico sistemático que la justifique.
- Teóricamente: evaluar los efectos de reglas institucionales, como la posibilidad de reelección inmediata, en la corrupción.
 - No explorado a la fecha en Perú
- Contribuir en la construcción de indicadores cuantitativos de gran corrupción a nivel subnacional.
- Retomar el debate sobre la reforma política a nivel subnacional e informar la toma de decisiones de entidades de control/supervisión y rectoras (o con funciones) en materia de prevención de la corrupción subnacional.



IMPORTANCIA DEL TEMA

Escándalos de corrupción subnacional (y nacional) golpean seriamente la legitimidad de nuestro sistema político, atizando problemas de gobernabilidad.

San Martín: Fiscalía investiga a alcalde provincial por presuntas irregularidades en manejo de patrimonio municipal



Lima · Lima

Fiscalía anticorrupción investiga a alcalde de Carabayllo por presunto favorecimiento a empresa en compra de camionetas



El alcalde de Carabayllo, Marcos Espinoza, presencia en calidad de detenido el allanamiento de su vivienda. | Fuente: Fiscalía

El Comercio SUSCRÍBETE
PERÚ / Noticias

Los gobernadores y alcaldes que han sido involucrados con presuntos actos de corrupción en pandemia

Supuestos favorecimientos en licitaciones públicas para familiares de autoridades, presunta sobrevaloración en obras por la pandemia y cobros de bonos COVID-19 inventados, fueron algunas de las acusaciones.

Sentencian a 6 años de cárcel a alcalde de Arequipa por corrupción

Por la adquisición irregular de 40 cámaras de videovigilancia para el municipio de Alto Selva Alegre

POLÍTICA 15 DIC 2021 | 13:18 H

Casos de corrupción de gobernadores regionales se dispararon durante la pandemia

Cifras en rojo. En plena emergencia sanitaria por la COVID-19, entre el 2020 y lo que va del 2021, la Procuraduría anticorrupción ha contabilizado 115 carpetas fiscales de investigación por presuntos actos de corrupción contra gobernadores y funcionarios regionales. Y todavía les queda un año de funciones.

Ciro Castillo: delito por duplicar sueldo de asistenta es penado con hasta 8 años de cárcel
Mesa Directiva sigue otorgando permisos de viajes al extranjero a congresistas



Algunos de los investigados. Hidalgo Okimura, en Madre de Dios; Wilmer Dios, en Tumbes; Francisco Pezo, en Ucayali; y Elmer Cáceres, en Arequipa. Foto: [fuente]

SOCIEDAD 05 DIC 2020 | 8:31

Detienen a dos alcaldes y a otros 10 funcionarios por corrupción

En Huarochirí. Habrían direccionado y sobrevaluado contrataciones valorizadas en más de 10 millones de soles.

¿Cuál es la mejor universidad peruana según el Ranking Webometrics 2023?

Metropolitano: ¿cuándo se inauguraría el tramo que unirá Carabayllo y Miraflores? ATU da nueva fecha

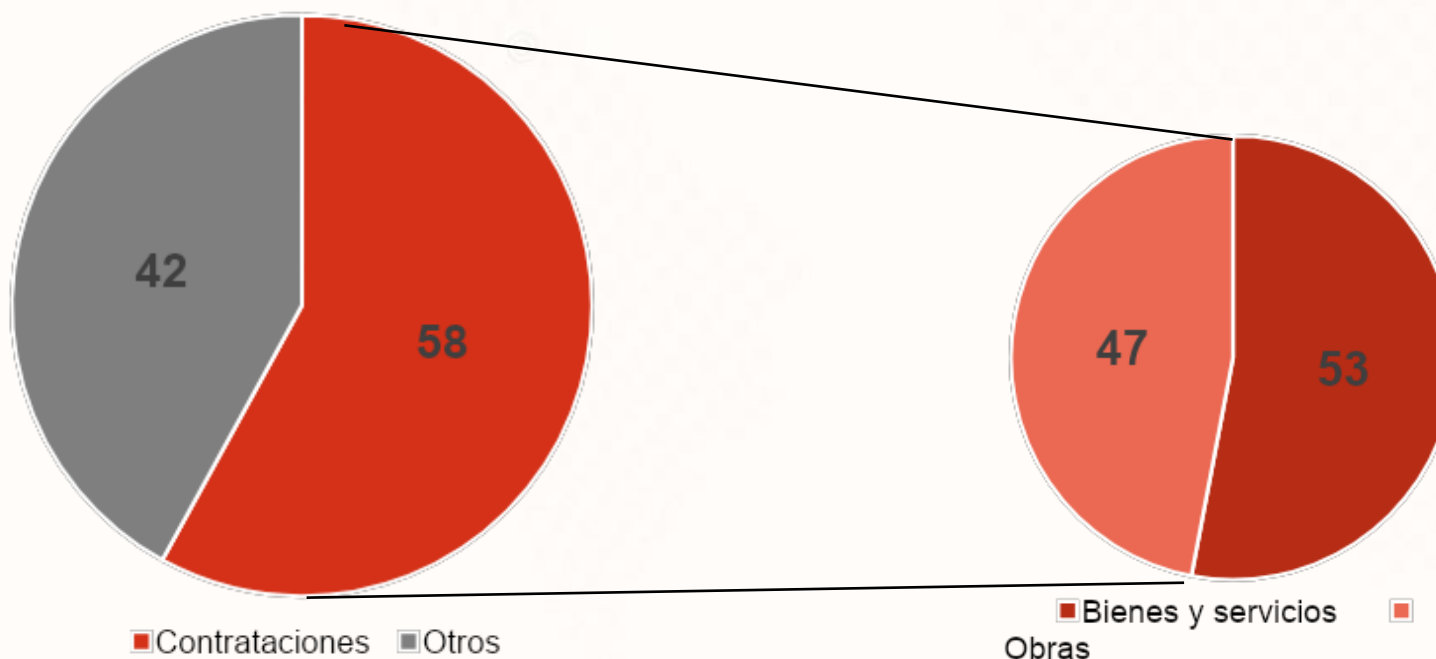


Alcalde. Amalquío Javier Reyes, burgomaestre de Santo Domingo de Los Olleros, detenido. Foto: difusión



Importancia

De los 4,225 casos de presuntos delitos de corrupción registrados a nivel subnacional en la PPEDC entre el 2002 y 2018, el 58% está relacionado con contrataciones de los gobiernos regionales y locales con empresas privadas, particularmente durante los procesos de adquisición de bienes y servicios, seguido de la ejecución de obras públicas



Teoría: Tres modelos

Modelo reelección como dispositivo disciplinario

Posibilidad de ser reelegidos proporciona incentivos a los políticos para alinear sus preferencias con las de la ciudadanía y abstenerse de extraer rentas.

Modelo de aprendizaje

Tiempo en el gobierno proporciona más experiencia a los incumbentes para saber cómo robar, o favorece el establecimiento de redes que les permite volverse más corruptos.

Modelo Contextual

Los efectos disciplinadores reductores de la corrupción pueden ser compensados cuando la utilidad esperada de extracción de rentas es muy alta. Marco institucional de control particularmente débil.



Hipótesis a evaluar

Modelo del incumbente: la prohibición de la reelección llevó a *mayor corrupción* a nivel municipal/regional en el periodo posterior a marzo del 2015 (Hipótesis 1).

Modelo de aprendizaje postularía que la prohibición de la reelección llevó a una *menor corrupción* en el periodo posterior a marzo del 2015 (Hipótesis 2).

Modelo contextual: la prohibición de la reelección podría hacer que no haya un cambio en los niveles de corrupción, observándose un *efecto nulo* (Hipótesis 3).



Metodología

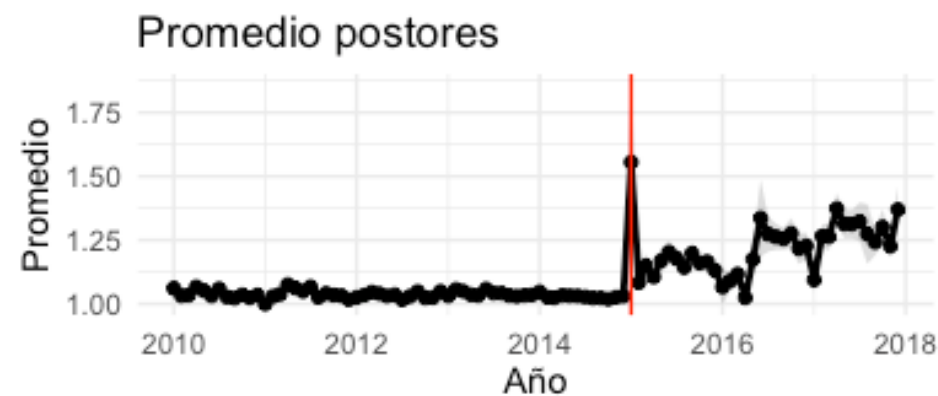
- Evaluar si se produjo un cambio estructural antes (2010-marzo 2015) y después de la prohibición de la reelección (abril 2015-diciembre 2020).
- Panel de datos de indicadores múltiples de riesgos de corrupción construido con base en los datos de contrataciones y gasto público distritales/provinciales/regionales.
- Enfoque "within" de modelos de efectos fijos, adaptado a la estructura de series de tiempo interrumpidas.
 - Se utilizan las variaciones dentro del individuo (municipalidad/gore) a lo largo del tiempo (desviaciones respecto a sus propias medias) para inferir los efectos del tratamiento.








Indicadores de corrupción

Indicadores	Serie	Fuente
Número promedio de postores por proyectos, por unidad subnacional- mes	2010-2017	OSCE
Porcentaje de proyectos con un solo postor, por unidad subnacional- mes	2010-2017	OSCE
Ratio promedio entre el valor adjudicado y el valor referencial	2010-2017	OSCE
Porcentaje de proyectos debajo del corte OSCE (contrataciones sin proceso OCSE)	2010-2022	SIAF - MEF
Porcentaje de proyectos con sobrecostos	2010-2022	SIAF - MEF





Indicadores	Efecto Post 2015	Notas
Número promedio de postores por proyectos, por unidad subnacional-mes		Efecto similar para todos los tipos de contratos: Obras, Bienes y servicios
Porcentaje de proyectos con un solo postor, por unidad subnacional-mes		Efecto similar para todos los tipos de contratos: Obras, Bienes y servicios
Ratio promedio entre el valor adjudicado y el valor referencial		Disminuye el ratio para Bienes y Servicios Aumenta para Obras
Porcentaje de proyectos debajo del corte OSCE (contrataciones sin proceso OCSE)		Efectos significativos para niveles distritales y provinciales.
Porcentaje de proyectos con sobrecostos		Efectos significativos para niveles distritales y provinciales.

- Los modelos controlan por factores políticos, sociales y canon



Resultados preliminares

- Encontramos efectos significativos del cambio estructural (posterior al 2015).

OSCE

- Los indicadores creados con los datos de OSCE corresponden a contrataciones supervisadas por OSCE, como convocatoria a concursos y licitaciones.
- El cambio de incentivos generó un cambio, en general, positivo (hacia *menor riesgo de corrupción*), con un aumento importante de la competencia y reducción de los proyectos con un solo postor.



Resultados preliminares

MEF: Gasto público

- Los indicadores con datos del MEF (Sobre-costos y Proyectos sin pasar por OSCE) corresponden al momento posterior a la adjudicación, de la ejecución presupuestal (sobre-costos) o procesos que no pasan por el sistema OSCE. Ambos indicadores muestran un aumento importante y estadísticamente significativo.
- El cambio de incentivos generó un cambio, en general, positivo (hacia **mayor riesgo de corrupción**).



Diálogo con hallazgos recientes

- Las contrataciones que se efectúan bajo la LCE no llegan al 50% del gasto total y su proporción ha disminuido notoriamente del 2018 al 2020 en cada nivel gobierno, aunque con un leve crecimiento posterior.
- El 31% de las compras realizadas entre 2018 y 2022 no superaban el tope mínimo legal, por ende fueron excluidas de realizarse mediante procedimientos de selección
- Durante el periodo 2018-2022, las entidades de todos los niveles de gobierno registraron 17.4 millones de soles en órdenes de compra u órdenes de servicio por montos hasta 8 UIT/9 UIT.
- Los gobiernos regionales y municipales devengaron por este tipo de contrataciones en el período bajo análisis un total de S/. 48 909 millones.

Fuente: CGR 2023.



Discusión

- Una lectura conjunta de los resultados pareciera indicar que el cambio estructural de los incentivos por la prohibición de la reelección ha generado una adaptación de los actores políticos y burocracias subnacionales, con un posible cambio en las estrategias de corrupción.
- Los indicadores muestran mayor riesgo de corrupción en el momento posterior a la adjudicación de los procesos; o se busca que estos no pasen por los procesos supervisados por OSCE.
- Recortar el horizonte político posiblemente incrementó la incertidumbre de los actores subnacionales sobre su capacidad de protección e influencia sobre el sistema de fiscalización o de justicia, por lo que evitan intervenir en momentos del proceso que tienen muchos candados o mayor control.
- Preguntas: ¿Efectos diferenciados se anulan? ¿Efecto global nulo?



Recomendaciones

- Crear o fortalecer observatorios de instituciones como OSCE, Contraloría y otros con herramientas que les permita el análisis de información para la detección de patrones de irregularidades en la coordinación entre actores privados y autoridades/servidores de los diferentes niveles subnacionales.
- Mejorar la coordinación entre las diferentes instituciones del Estado que tienen a cargo labores de supervisión, control y sanción. Prestar mayor atención a momentos no supervisados directamente (ejecución y contrataciones bajo el tope OSCE).
- Revisar y debatir las propuestas de la Comisión Alto Nivel para la Reforma Política (2019) que muestran que sería necesario corregir problemas de diseño (vacíos y/o contradicciones legales) que imposibilitan a consejeros regionales y regidores ejercer adecuadamente su labor de fiscalización. Esto supondría modificar las leyes orgánicas de gobiernos regionales (LOGR) y de municipalidades (LOM).
- Restablecer la reelección de autoridades subnacionales con fórmula intermedia (i.e. un solo periodo consecutivo).



ANEXO

=====			
Dependent variable:			

perc_single_bidder			
	(1)	(2)	(3)

cutoff	-0.088*** (0.007)	-0.175*** (0.010)	-0.126*** (0.009)

Observations	7,654	5,428	3,564
R2	0.025	0.075	0.062
Adjusted R2	-0.170	-0.225	-0.251
=====			
Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01		



Dependent variable:

	avg_bidders_per_project		
	Bienes	Obras	Servicios
	(1)	(2)	(3)
cutoff	0.117*** (0.010)	0.263*** (0.019)	0.166*** (0.013)
Observations	7,654	5,428	3,564
R2	0.022	0.044	0.054
Adjusted R2	-0.173	-0.267	-0.262

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01



	avg_ratio_between_winner_and_publicado		
	Bienes (1)	Obras (2)	Servicios (3)

cutoff	-0.010*** (0.002)	0.002** (0.001)	-0.009*** (0.003)

Observations	8,912	7,532	4,433
R2	0.002	0.001	0.003
Adjusted R2	-0.189	-0.243	-0.300
=====			

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

