CICLO DE SEMINARIOS MENSUALES

Asociación Iberoamericana de Financiación Local- AIFIL

¿Sancionar la corrupción funciona?: Efectos del castigo de la corrupción en los gobiernos subnacionales sobre la pobreza multidimensional

CIES
consorcio de investigación económica y social
Construyendo conocimiento para mejores políticas

Katherine Gutiérrez Abanto

Rocio Medina Polar

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Propuesta seleccionada del XX Concurso Anual de Investigación 2018 del CIES

La corrupción nos cuesta… y mucho

ECONOMÍA

Perú perdió más de S/23,000 millones por corrupción, según la Contraloría

El contralor Nelson Shack reveló cuáles son las cinco regiones del país que registraron **mayor perjuicio económico** durante el año pasado.

Fuente:RPP, 2020.

Contraloría: Corrupción le cuesta al país alrededor de S/17 mil millones al año

El Comercio - Perú · 26 abr.

Fuente: El Comercio, 2019.

El caso Odebrecht pone ante la Justicia a los últimos cuatro presidentes de Perú

EFE - Noticias · 17 abr.

Fuente: EFE, 2019.

La corrupción impacta la estabilidad de las instituciones a nivel nacional

Nuevos aires en el sistema judicial

Entrevista

"La corrupción ha golpeado a nuestra institución"

De 80 efectivos PNP investigados por corrupción, 13 son generales

Doris Aguirre
doris.aguirre@glr.pe
daguirre177

04 Dic 2020 | 2:53 h
Actualizado el 04 de Diciembre 2020 | 14:04 h

Exjefe de administración, general PNP (r) Héctor Petit A. Exjefe de la Dirincri, general PNP (r) Juan Sotil Toledo. Exjefe región Chiclayo, general PNP (r) Lucas Núñez C. Foto: composición LR

*"La Fiscalía Especializada en Corrupción de Funcionarios investiga a **80 miembros de la PNP** por presuntos actos ilícitos en contrataciones en el marco de la lucha contra la pandemia."*

Fuente: La República, 2020.

Municipalidades y COVID-19: casi 1.000 denuncias por corrupción en compras durante la pandemia

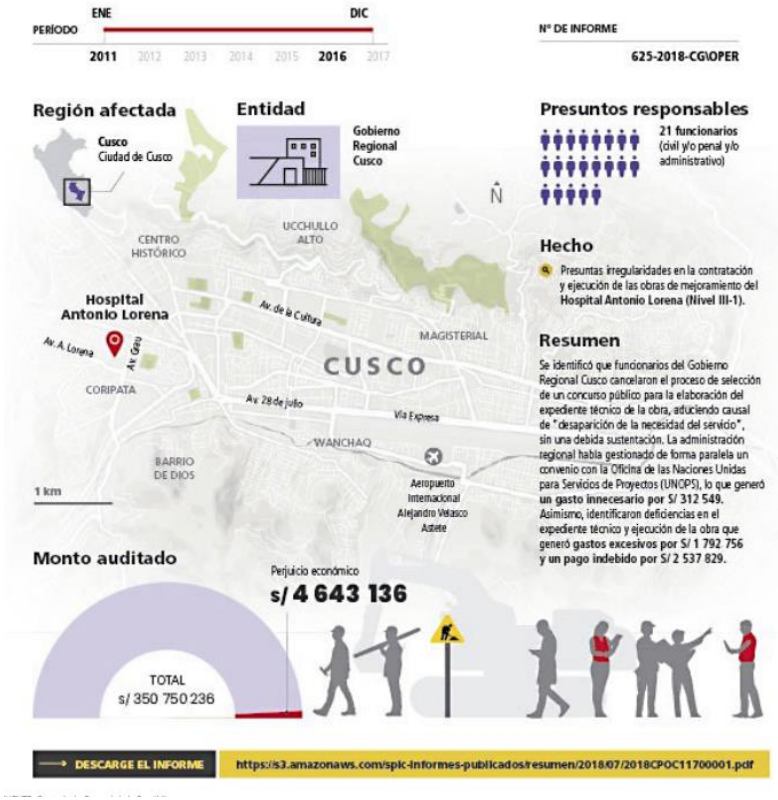
La fiscalía investiga presuntas adquisiciones sobrevaloradas en canastas y artículos para luchar contra el coronavirus. Ayer se allanó la Municipalidad de San Luis

Fuente: El Comercio, 2020.

Fuente: La República, 2020.

RESULTADOS DEL SERVICIO DE CONTROL POSTERIOR

Cusco: Perjuicio económico por más de S/ 4 millones en Hospital Antonio Lorena



Fuente: Shack, Pérez y Portugal, 2020.

Pero la corrupción a nivel subnacional también importa…

Balance de literatura

- **Estudios anteriores**

Autores	Factor Causal	Variable de análisis	Correlación entre las variables
Gupta, Davoodi & Alonso Terme (2002)	Corrupción	Gasto social en salud y educación	Negativa
Bigio, Ramirez-Rondán & Empírica (2006)	Corrupción	Infraestructura	Negativa
Gupta et. al. (2002) Tanzi & Davoodi (1997)	Infraestructura	Calidad de servicios públicos de educación y salud.	Positiva

- **Estudios sobre relación entre corrupción y pobreza nacionales:**

Autores	Factor Causal	Variable de análisis	Correlación entre las variables
Riesco y Arias (2015)	Corrupción a la PNP (sobornos)	Gasto de los hogares	Negativa
Yamada y Montero (2011)	Corrupción en servicios públicos	Probabilidad de acceso a la seguridad policial, Poder Judicial e infraestructura	Negativa
Hunt (2009)	Ingreso familiar	Corrupción de funcionarios públicos (sobornos)	Positiva

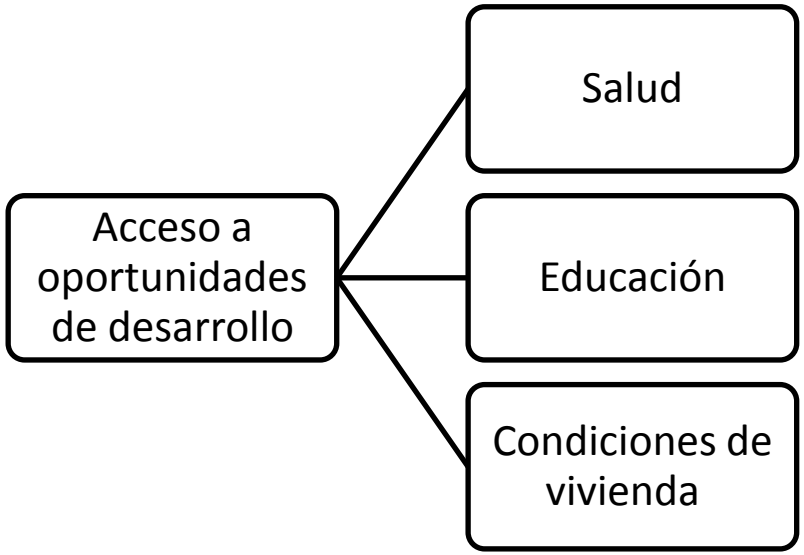
Objetivo principal

Identificar y analizar el efecto de sancionar la corrupción pasada en gobiernos subnacionales sobre la pobreza multidimensional.

¿Qué es la Pobreza Multidimensional?

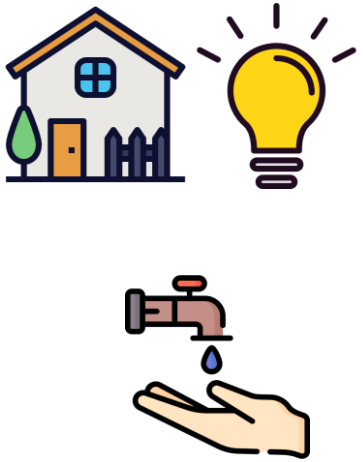
- La pobreza multidimensional surge como un enfoque mucho más completo y orientado al desarrollo del individuo.

- Mide ciertas privaciones que determinan la disponibilidad y acceso a oportunidades de desarrollo personal, académico y profesional.



Fuente: Oxford Poverty & Human Development Initiative, 2017.

Objetivo 1



O1: Identificar si sentenciar la corrupción afecta al acceso a educación, salud y condiciones de vivienda.

Hipótesis: Sentenciar los actos de corrupción reduce la pobreza multidimensional, principalmente mediante mejores condiciones de vivienda.

Casos de corrupción

- Menor disponibilidad de recursos
- Menor productividad laboral
- Efecto organizacional negativo

Deterioro en la provisión de bienes y servicios públicos

Condiciones de vivienda

Educación

Salud

Mayor pobreza multidimensional

Disuade a los funcionarios a incurrir en actos de corrupción

Sentenciar la corrupción

Objetivo 2

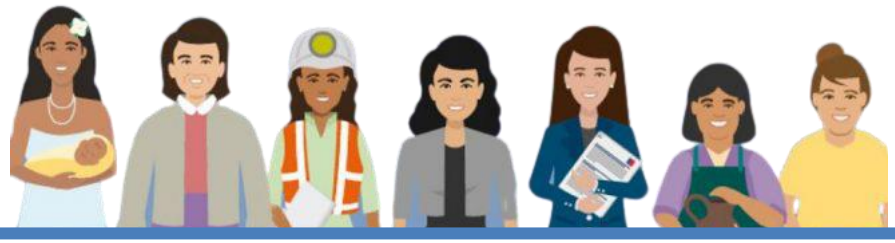
O2: Analizar si el efecto de sancionar la corrupción es mayor cuando las mujeres son jefas de hogar.

Hipótesis: El efecto de castigar la corrupción sobre la PM es mayor cuando hay más jefas de hogar.

Objetivo 3

O3: Explorar si el efecto de sancionar la corrupción se amplifica cuando las mujeres ocupan más cargos directivos.

Hipótesis: La participación de más funcionarias en cargos directivos en los gobiernos locales amplifica el efecto disuasivo, es decir, cumplirían un rol fiscalizador.

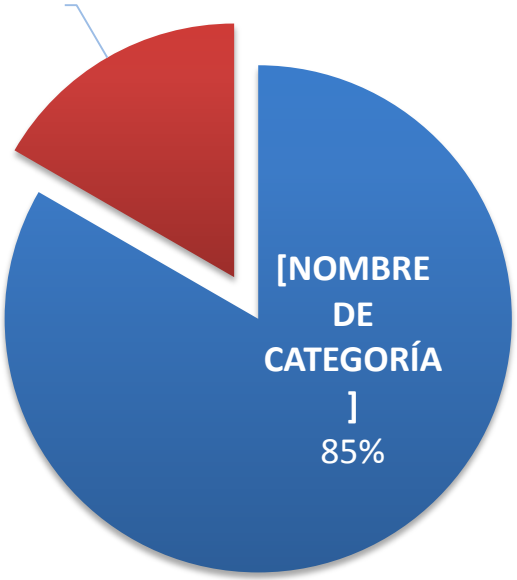


La corrupción subnacional 2004-2015

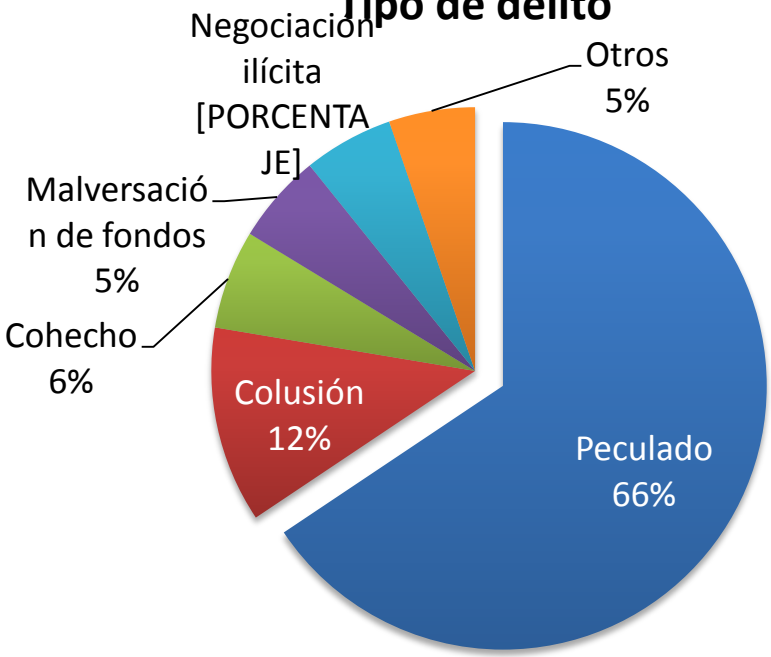
1,023

sentencias entre 2004 y 2015

Entidad agraviada



Tipo de delito



Fuente: PPEDC. Elaboración: Propia.

La corrupción subnacional 2004-2015

S/ 144,558

MONTO AGRAVIADO PROMEDIO PARA ENTIDADES DEL GOBIERNO SUBNACIONAL

78.7%

DE LOS IMPLICADOS SON HOMBRES

1 Y 2

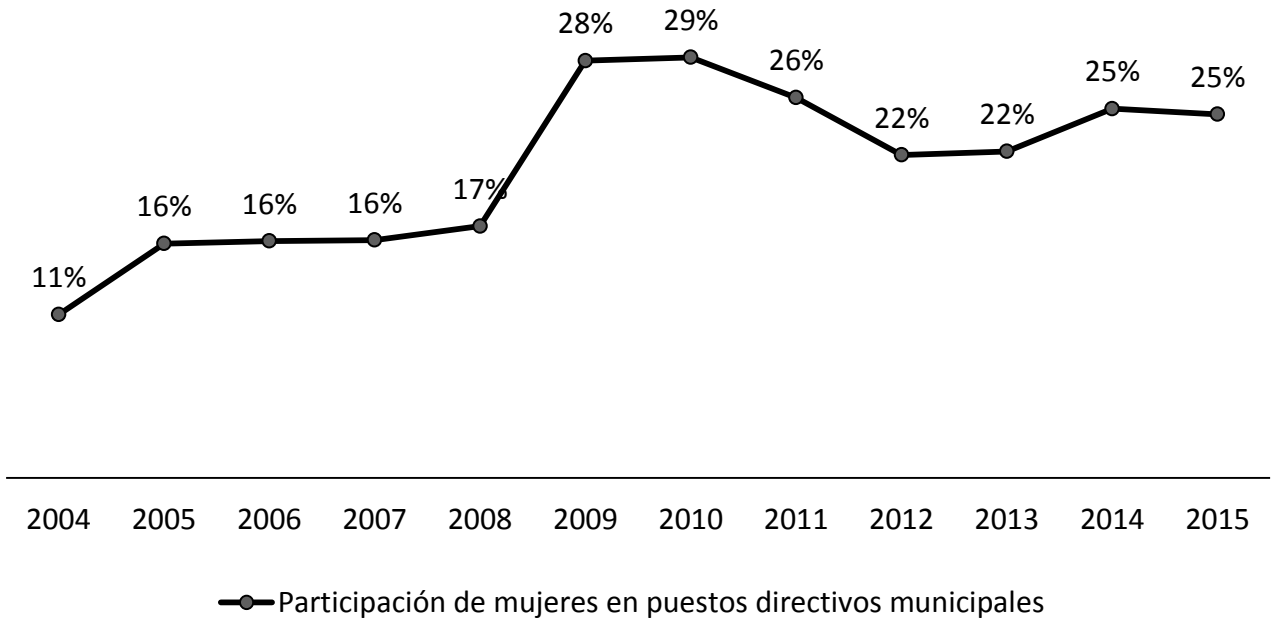
FUNCIONARIOS IMPLICADOS, CON UN MÁXIMO DE 31

2 Y 5

AÑOS DE DEMORA PARA RECIBIR SENTENCIA, CON UN MÁXIMO DE 12 AÑOS

Tener en cuenta que la participación de mujeres en cargos directivos es aún bajo.

Participación de mujeres en cargos directivos – Gobiernos locales

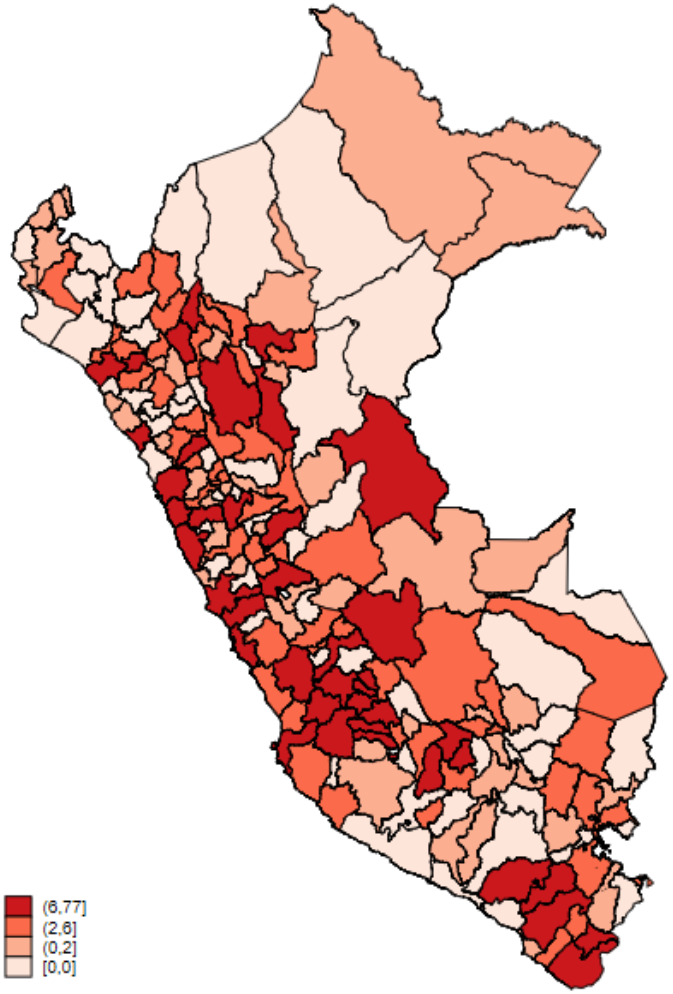


21.3%

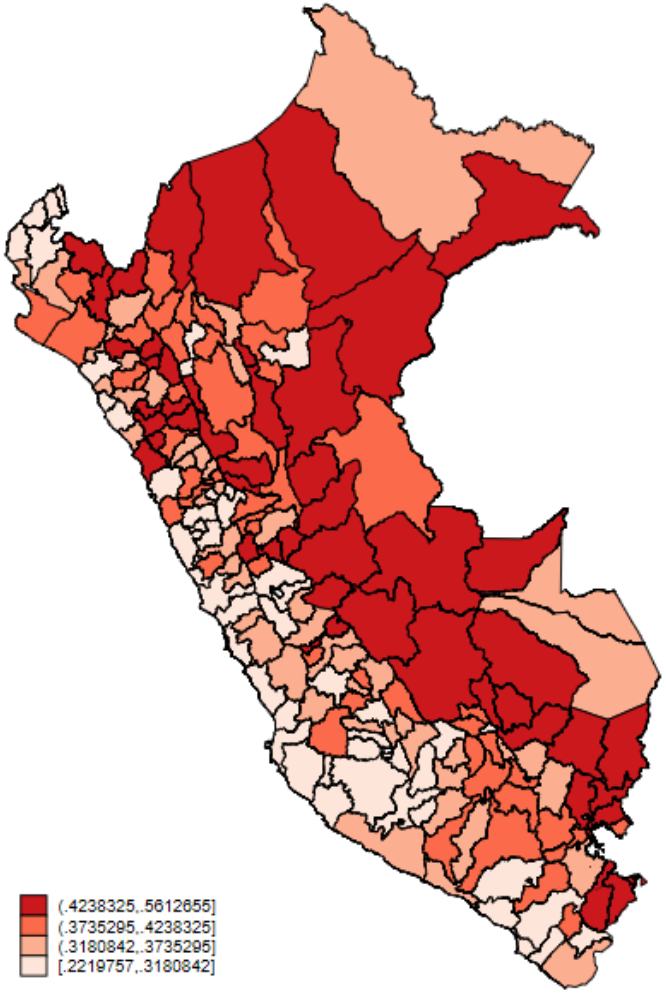
DE LOS IMPLICADOS SON MUJERES

Fuente: RENAMU. Elaboración: Propia.

Sentencias de corrupción a nivel provincial. 2004-2015



IPM provincial al 2017



Asociación aparentemente negativa

Relación entre las sentencias de corrupción subnacional e IPM

(a nivel provincial)

- La corrupción es un fenómeno que merece ser estudiado a nivel de gobiernos subnacionales, pues se relacionan con obras públicas que terminan por afectar directamente al bienestar del ciudadano en varias dimensiones.

- Existe una asociación negativa (-0.3) entre el IPM 2017 y el número de sentencias de corrupción del periodo 2004-2015.

- Esta relación se observa en dos dimensiones: educación y vivienda. Sin embargo, en cuando a la dimensión salud, la relación no es significativa.

Metodología

¿Cómo se mide la pobreza?: Censo 2017

Educación

- *Atraso escolar:* si en el hogar vive al menos un niño entre 6 a 18 años que no está matriculado o sufre de atraso escolar.

- *Educación del jefe de hogar:* si el jefe del hogar tiene un nivel educativo inferior a secundaria completa.

Salud

- *Tenencia de seguro de salud:* si al menos uno de sus miembros no cuenta con un seguro.

Condiciones de vivienda

- *Piso de vivienda.*
- *Acceso a electricidad vía red pública.*
- *Servicios higiénicos.*
- *Material de cocina no contaminante.*
- *Acceso a agua.*

Metodología

¿Cómo se mide la corrupción?

Sentencias firmes de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción

Periodo 2004-2015.

Entidad agraviada: municipalidad provincial, municipalidad distrital o gobierno regional.

Se procedió a la lectura de cada una de las sentencias.

Objetivo 1: Identificar el efecto del castigo de la corrupción sobre la PM

Metodología

$$\mathrm{IPM}_i = \beta_0 + \beta_1 \mathrm{corrupción}_{i,2004-2015} + \gamma' X_i^{\,j} + \alpha_i + \varepsilon_i$$

i=2017

Resultados

- El castigo de la corrupción reduce la pobreza multidimensional, dado que mitiga el nivel de privaciones.
  - Un caso de corrupción sentenciado en una provincia disminuye el IPM en 0.15 puntos a nivel provincial.

- La dimensión que presenta un efecto directo significativo mayor es condiciones de vivienda, seguida por educación.
  - La sentencia de un caso de corrupción en una provincia implica una reducción de 0.16 puntos en la privación de condiciones de vivienda.
  - En el ámbito de educación se observa una reducción de 0.14 puntos en el IPM.

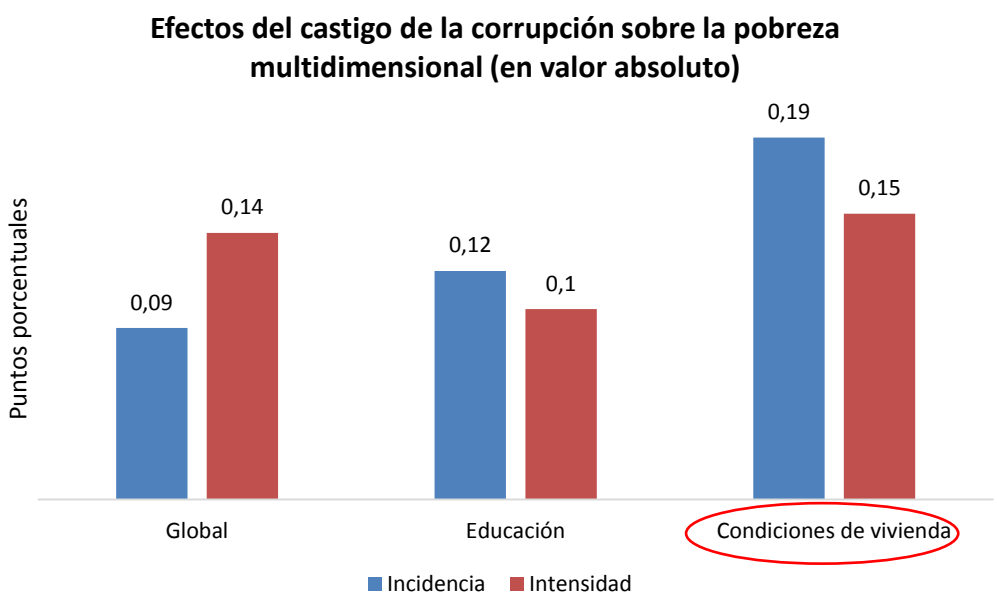
VARIABLES	Índice de pobreza multidimensional	Privación en salud	Privación educativa	Privación vivienda
Sentencias de corrupción pasada (2004-2015)	-0.00151***	-0.00055	-0.00139***	-0.00158***
	(.00044)	(.00057)	(.00046)	(.00049)
Crecimiento poblacional anual	0.58700*	-0.70785	1.58958***	-0.88828*
	(.31262)	(.44538)	(.35742)	(.52131)
Gasto per cápita del GL	-0.00001**			
	(.00000)			
Pobreza monetaria (% de la población)	0.00136***	-0.00341***	0.00362***	0.00493***
	(.00028)	(.0003017)	(.00032)	(.0004)
% de distritos rurales	0.07181***	-0.06832***	0.07954***	0.22990***
	(.02135)	(.023266)	(.02149)	(.02841)
Gasto per cápita en salud del GL		-0.00012*		
		(.00006)		
Gasto per cápita en educación del GL			0.00003	
			(.00005)	
Gasto per cápita en vivienda del GL				-0.00018
				(.00011)
Gasto per cápita en saneamiento del GL				0.00001
				(.00002)
Constante	0.29689***	0.74635***	0.28061***	0.07999***
	(.01391)	(.01579)	(.01422)	(.01931)
Número de observaciones	195	195	195	195
R2 ajustado	0.30499	0.49499	0.57443	0.76545

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Objetivo 1: Identificar el efecto del castigo de la corrupción sobre la PM

Resultados



- Al analizar el efecto disuasivo del castigo de la corrupción sobre la incidencia de PM, los resultados se mantienen.
- En cuanto a la intensidad de la PM, que refleja la proporción de privaciones que una persona enfrenta a la vez, los resultados también sugieren un efecto disuasivo.

Objetivo 2: Identificar efectos diferenciados del castigo de la corrupción, según el sexo del jefe de hogar

Metodología

$$IPM_i = \beta_0 + \beta_1 \text{corrupción}_{i,2004-2015} + \beta_2 \text{jefas_hogar}_i + \beta_3 \text{corrupción}_{i,2004-2015} * \text{jefas_hogar}_i + \gamma' X_i + \varepsilon_i$$

Resultados

- Si bien el efecto disuasivo del castigo de la corrupción se ve amplificado cuando las jefas de hogar constituyen más de un 32.1% a nivel provincial, este no es significativo en ninguna de las dimensiones.

- No se tiene evidencia suficiente si es que este tipo de medidas benefician más a los hogares cuyos jefes son hombres o mujeres.

Objetivo 3: Analizar la existencia del rol fiscalizador de las funcionarias con cargos directivos

Metodología

$$IPM_i = \beta_0 + \beta_1 \text{corrupción}_{i,2004-2015} + \beta_2 \text{part_}funcionarias_i + \beta_3 \text{corrupción}_{i,2004-2015} * \text{part_funcionarias}_i + \gamma' X_i + \varepsilon_i$$

Resultados

- En aquellas provincias donde la proporción de funcionarias en cargos directivos supera el 24.5%, el rol disuasivo del castigo de la corrupción se mitiga y el IPM tiende a aumentar.

- La sentencia de un caso de corrupción termina por incrementar el IPM en 0.23 puntos, lo cual contradice la hipótesis propuesta para el caso peruano.

- Vale recalcar que su participación en cargos directivos es aún limitada.
  - 46 provincias (23.5% del total) cuentan con una participación superior al 30%, solo un 9.7% supera el 40% y un 1.5%, al 50%.

VARIABLES	Índice de pobreza multidimensional
Sentencias de corrupción pasada (2004-2015)	-0.00286***
	(.00047)
Rol fiscalizador de la mujer (t)	0.00228***
	(.00054)
Dummy de participación femenina en cargos directivos	-0.03146***
	(.01012)
Crecimiento poblacional anual	0.55411*
	(.29794)
Gasto per cápita del GL	-0.00001**
	(.00000)
Pobreza monetaria (% de la población)	0.00118***
	(.00027)
% de distritos rurales	0.07635***
	(.02014)
Constante	0.31529***
	(.01571)
Número de observaciones	195
R2 ajustado	0.33872

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Principales conclusiones

- **Efecto disuasivo de las sentencias de corrupción:** Sentenciar la corrupción en gobiernos subnacionales reduce la pobreza multidimensional provincial global y sus dimensiones.

"Si bien la corrupción es un fenómeno dañino para el país, su castigo penal tiene un efecto disuasivo importante en la provisión de servicios."

- **Sectores más beneficiados:** Las dimensiones de condiciones de vivienda y educación son las más beneficiadas por el efecto disuasivo.

"La lucha anticorrupción no puede ser comprendida sin un análisis sectorial."

Limitaciones

Medición de corrupción:

- Dada la naturaleza de la corrupción y la ausencia de información objetiva disponible, la principal limitación del presente estudio es la estimación indirecta del efecto de la corrupción a través del uso de sentencias.
- Incapacidad de aislar el efecto en la corrupción generado por la interdependencia entre gobiernos locales del efecto total de la corrupción.
- No se recoge información sobre casos en curso u otros absueltos en diferentes instancias.

Medición de la PM:

- El cálculo del IPM es bastante susceptible al umbral de corte (1/3), debido a que solo se ha incluido un criterio para la dimensión salud.
- Esto se debe a que la base del censo 2017 no brinda mayor información para esta dimensión.

Recomendaciones de política

Reforzar el rol fiscalizador de las Oficinas de Control Interno*

- Autonomía financiera
- Seguimiento de avance físico y financiero de proyectos

Priorizar la eficiencia en lugar de otros factores en la OSCE

- Mejores filtros
- Flexibilidad para igualar condiciones de rendimiento.
- Integración de sistemas de información entre instituciones municipales y provinciales, RENIEC, MINJUS y el Poder Judicial.

Monitorear permanentemente el acceso a educación y condiciones de vivienda adecuadas.

Diseñar e implementar un sistema de registro y seguimiento digital interoperable de los expedientes judiciales y sentencias a nivel regional y provincial.

¡GRACIAS!

Katherine Gutiérrez Abanto

katherine.gutierreza@gmail.com

Rocío Medina Polar

andreamedinapolar@gmail.com