

Gestión del talento humano y control de la corrupción: el efecto del Programa de Nuevos Talentos en Control Gubernamental sobre la detección de corrupción en Perú

Gastón Pierri
Mariano Lafuente

Sector de Instituciones para el
Desarrollo

División de Innovación para
Servir al Ciudadano

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-952**

Gestión del talento humano y control de la corrupción: el efecto del Programa de Nuevos Talentos en Control Gubernamental sobre la detección de corrupción en Perú

Gastón Pierri
Mariano Lafuente

Junio 2022

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Gestión del talento humano y control de la corrupción: el efecto del Programa de Nuevos Talentos en Control Gubernamental sobre la detección de corrupción en Perú

Gastón Pierri* Mariano Lafuente **

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Resumen

Las iniciativas de control gubernamental han demostrado cierta efectividad en la lucha contra la corrupción, sin embargo, existen espacios de aprendizaje en la literatura en cuanto a cómo las mejoras en las capacidades y conocimientos de los auditores inciden en esa efectividad. En esta publicación se busca presentar evidencia acerca del impacto del programa de Nuevos Talentos en Control Gubernamental de la Contraloría General de la República (CGR) del Perú sobre la eficacia en el procesamiento de denuncias ciudadanas. Este programa brinda un riguroso proceso de formación y especialización a los profesionales reclutados desde fuera de la CGR y seleccionados por orden de mérito (con una tasa de aceptación del 1,25 %), por lo cual se espera que los funcionarios que atravesaron este proceso de selección y recibieron este entrenamiento tengan un mejor desempeño. A partir de datos del sistema de denuncias de la CGR y del entrenamiento especializado, se aplica la metodología de diferencia-en-diferencias para evaluar el impacto del programa a nivel de las oficinas regionales. Los resultados evidencian que las oficinas que incorporaron Nuevos Talentos en su equipo incrementaron en 36 puntos porcentuales la tasa de éxito de las denuncias, en 32 puntos porcentuales la tasa de éxito de los hechos denunciados y en 27 puntos porcentuales la tasa de éxito de las alarmas. De acuerdo a estos resultados preliminares, el programa parece representar una iniciativa efectiva para mejorar los procesos internos de la CGR y contribuir a la lucha contra la corrupción.¹

Códigos JEL: D73, I28, M53, O15

Palabras clave: Control gubernamental, denuncias, entrenamiento, talento humano, corrupción

***Gastón Pierri** (gpierri@iadb.org) es Especialista de Economía en la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (SPD) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

****Mariano Lafuente** (mlafuente@iadb.org) es Especialista Líder de Modernización del Estado en la División de Innovación en Servicios al Ciudadano (ICS) del BID.

¹Esta versión del estudio no hubiera sido posible sin el apoyo y la colaboración del Señor Contralor General de la República del Perú, Nelson Shack Yalta. Agradecemos especialmente el apoyo de los funcionarios de la Contraloría General de la República (CGR), en especial de Felipe Chacón, Gerente de Prevención, y Jeniffer Pérez, Subgerente del Observatorio Anticorrupción. Los autores agradecen, además, el apoyo de los funcionarios del BID, en especial a Hugo Flores (Gerente General de la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad del Desarrollo), Roberto de Michele (Jefe de División de Innovación para Servir al Ciudadano), Edgardo Mosqueira, Alexandre Veyrat-Pontet, Javier Beverinott y Jorge de León. Asimismo, agradecen a los revisores académicos Christian Schuster (University College of London) y Juan Carlos Cortázar (Universidad de Chile). Este estudio fue posible gracias al apoyo del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Control Gubernamental para un Control Efectivo, Preventivo y Facilitador de la Gestión Pública (PE-L1240) de la CGR del Perú y el BID.

Índice

1. Introducción	1
2. Contexto y descripción del programa	4
2.1. Contexto	4
2.2. Programa Nuevos Talentos en Control Gubernamental	6
3. Datos, muestra y metodología de evaluación	7
3.1. Datos y selección de la muestra	7
3.2. Metodología	8
4. Análisis descriptivo	9
5. Resultados	13
6. Conclusión	14

1. Introducción

Investigaciones e informes oficiales en varios países del mundo han demostrado el mal uso por parte del sector público de miles de millones de dólares cada año debido a sobreprecios y corrupción. Esto incita una mala asignación de recursos públicos, fomenta la desconfianza en los líderes políticos y las instituciones, y amenaza los pilares de la democracia ([Rose-Ackerman, 1999](#)). La corrupción es un problema grave porque implica que un burócrata infringe las reglas, lo que genera la ruptura del sistema que enmarca la administración estatal ([Banerjee, Hanna, y Mullainathan, 2012](#)). Si bien las consecuencias adversas de la corrupción se reconocen desde hace mucho tiempo, los gobiernos no pueden observar explícitamente los costos de romper las reglas e identificar estrategias para mejorar la efectividad de los funcionarios en la lucha contra la corrupción.

La literatura ha explorado desde diferentes aristas posibles soluciones para luchar contra la corrupción. Una primera vertiente de estudios ha puesto énfasis en la selección, disciplina y rol de los políticos ([Finan, Olken, y Pande, 2015](#); [Olken y Pande, 2012](#)). En esta línea se estudió cómo las interacciones entre políticos y personas con distintos niveles de corrupción pueden impactar en la institucionalidad ([Hunt, 2005](#)). Una segunda línea de investigación se ha enfocado en la eficacia de las instituciones judiciales y fiscales de un país: si las consecuencias legales de la corrupción son suficientemente severas podrían disciplinar a los políticos ([Becker, 1968](#); [Becker y Stigler, 1974](#)). Una tercera rama de la literatura, que ha generado mayor interés en los últimos años, se ha centrado en las auditorías gubernamentales y su impacto para desincentivar la corrupción mediante políticas públicas ([Avis, Ferraz, y Finan, 2018](#); [Zamboni y Litschig, 2018](#)).

En la línea de investigación sobre control gubernamental, [Olken \(2007\)](#) evalúa tres tipos de intervenciones en Indonesia: auditorías, monitoreo ciudadano a través de reuniones y permiso para realizar reclamos anónimos sobre el gasto público. Los resultados muestran que el grupo de obras públicas asignadas al tratamiento de auditorías lograron reducir los gastos faltantes en aproximadamente un 30 %, lo que demuestra el poder de aplicar la supervisión vertical. Otro caso de éxito de las auditorías lo presentan [Bobonis, Cámara Fuertes, y Schwabe \(2016\)](#), quienes estudian el efecto del monitoreo y fiscalización sobre los niveles de corrupción a nivel municipal en Puerto Rico antes de las elecciones. Aquellos municipios en los que se asignaron auditorías percibieron una reducción de la corrupción en el corto plazo. No obstante, se enfatiza que, aunque las auditorías demuestran ser efectivas, no son suficientes para combatir la corrupción en el largo plazo a menos que se realicen de manera periódica.

En la misma sintonía del estudio en Puerto Rico, [Avis y cols. \(2018\)](#) analizan el impacto de las auditorías en la reducción de la corrupción a nivel de puestos políticos en el contexto del programa anticorrupción de Brasil. Allí se muestra que haber sido auditado reduce la corrupción en el futuro en un 8 % y aumenta las probabilidades de recibir sanciones legales en un 20 %. Los resultados de las auditorías permiten al electorado sancionar a los políticos investigados por casos de corrupción y violación de la normativa. A pesar de ello, los autores sostienen que para alcanzar una reducción sostenible de corrupción que sobrepase los periodos electorales se requiere de mayor capacidad para detectar y realizar el seguimiento de los casos por corrupción. Queda pendiente una agenda para encontrar cómo mejorar la selección del personal encargado de evaluar y sancionar los casos de corrupción, así como establecer los incentivos para acompañar ese proceso.

A diferencia de las anteriores investigaciones enfocadas en la corrupción en puestos políticos, [Ferrali y Kim \(2021\)](#) examinan aquellos factores que aportan a que el control gubernamental reduzca efectivamente la corrupción entre burócratas. Los autores evaluaron las carreras de

275.000 funcionarios en el marco de la asignación de auditorías aleatorias a municipalidades brasileñas durante los años 2006 y 2015. Durante su investigación, encontraron que incluso cuando hay pruebas fehacientes de corrupción, las auditorías no impactan en castigos significativos para los implicados. Sin embargo, con la finalidad de evaluar todos los efectos que pueden lograr las auditorías, los autores construyeron un modelo que dividía la política de control gubernamental en tres mecanismos: frecuencia, capacitación de monitores y sanciones.

Los resultados demostraron que las auditorías solo lograron reducir la corrupción en un 3 % debido a los siguientes factores: (i) altas rentas de la corrupción, (ii) débiles capacidades de los auditores y (iii) efectos limitados de los despidos. Luego, los autores exploraron cómo mejorar la aplicación de estos controles y encontraron que, a pesar de que realizar auditorías de forma constante era lo más efectivo, contar con auditores adecuadamente entrenados y sanciones más fuertes generaba un incremento del 25 % en la reducción de corrupción. En suma, la literatura muestra que el efecto del control gubernamental a través de auditorías ha tenido diversos niveles de efectividad dependiendo de distintos factores. Con base en los determinantes para alcanzar mayores beneficios de las auditorías presentados por Ferrali y Kim (2021), esta publicación se enfoca en el efecto de la capacitación del personal sobre un mejor control gubernamental.

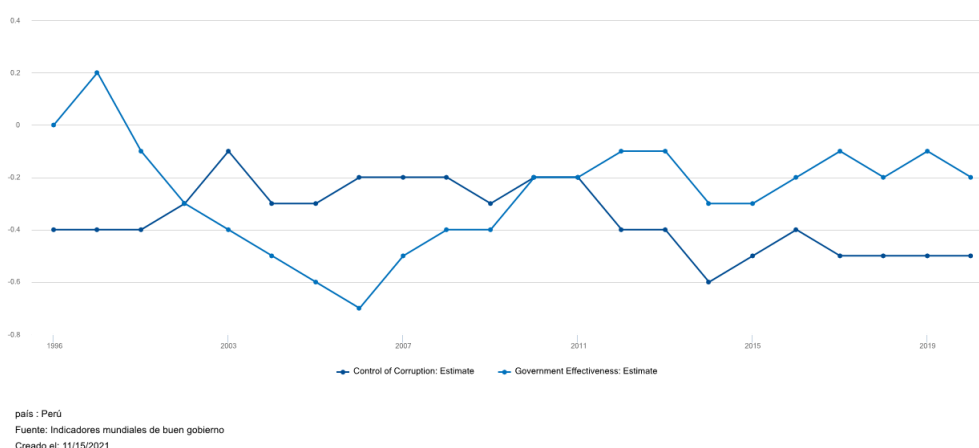
Las investigaciones sobre el servicio civil se han enfocado en el análisis de los efectos de los procesos de selección (Gilmour y Lewis, 2006; Lewis, 2007; Lewis, 2008; Miller, 2015; Gallo y Lewis, 2012; Cortázar, Fuenzalida, y Lafuente, 2016) o los incentivos (por ejemplo, Banerjee, Chattopadhyay, Duflo, Keniston, y Singh (2021); Ashraf, Bandiera, y Jack (2014); Banco Mundial (2014)). Las estudios experimentales sobre los efectos de los programas de capacitación se han centrado en el liderazgo (Seung-Ho, Meier, Bøllingtoft, y Andersen, 2019) y en la capacitación en productividad e innovación para gerentes (Azulai, Rasul, y Rogger, 2020). Estos dos estudios han evaluado los efectos de los programas en la cultura organizacional o la satisfacción con el trabajo. También se han analizado los efectos de la capacitación en la implementación de reformas de gestión por resultados (Kroll y Moynihan, 2015), y se encontró que la capacitación tiene mayor probabilidad de ser exitosa si está diseñada para cerrar brechas específicas de capacidades necesarias para una implementación exitosa de reformas, aunque este efecto podría explicarse también por el hecho de que la capacitación muchas veces facilita la implementación de reformas porque las explica y justifica a los servidores públicos.

En ese sentido, hay escasez de investigaciones que examinen los efectos de una mejor capacitación en las oficinas de control gubernamental sobre niveles más altos de eficacia en sus intervenciones. Algunos trabajos desarrollados en la línea de capacitaciones para reducir la corrupción a nivel gubernamental y burocrático han sido el de Mehmood, Naseer, y Chen (2021), quienes tras realizar sesiones sobre ética prosocial para ministros de Pakistán, evidencian que es posible incrementar características personales que reduzcan las tendencias a realizar actividades corruptas. McLean, Wolfe, Rojek, Alpert, y Smith (2020) y Banerjee y cols. (2021) encuentran que realizar talleres que fortalecen habilidades blandas destinados a oficiales públicos (por ejemplo, policías) genera un mayor apego a los lineamientos de justicia por parte de los oficiales y satisfacción de sus labores por parte de los ciudadanos. Los estudios presentados muestran una brecha en la literatura sobre los programas estatales que pueden implementarse en torno a la selección, entrenamiento y mejora de las capacidades de los funcionarios encargados de aplicar el control gubernamental. En línea con la literatura dedicada al rol del fortalecimiento de capacidades y construcción de conocimiento para aplicar auditorías institucionales más efectivas, esta publicación investiga el efecto del programa Nuevos Talentos en Control Gubernamental en la eficacia del procesamiento de denuncias ciudadanas contra funcionarios públicos.

Dicho programa busca incorporar a nuevos colaboradores a la línea de carrera del auditor gubernamental en la Contraloría General de la República (CGR) del Perú, luego de un riguroso proceso de reclutamiento, selección, formación y especialización profesional. Dada la especialización recibida en el programa, se espera que los funcionarios públicos estén mejor capacitados para identificar los casos de corrupción y recomendar la aplicación de las sanciones correspondientes. El programa se encuentra en la misma línea descrita por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la cual destaca el rol crítico que este tipo de entrenamientos desempeña en la investigación de crímenes asociados a la corrupción. El objetivo del programa no es incrementar la capacidad de denuncias que los analistas son capaces de procesar, sino la efectividad con la que se procesa una denuncia en particular.

Este programa se aplica en el contexto de un país donde las mediciones de percepción de corrupción y de funcionamiento del gobierno no son favorables según el Banco Mundial (2021). De acuerdo con el gráfico 1, la evolución de ambos indicadores sugiere que los ciudadanos observan un control deficiente por parte del Estado en materia del manejo de casos de corrupción.

Gráfico 1: Mediciones de corrupción y efectividad del gobierno



Fuente: Indicadores mundiales de buen gobierno. Nota: Los indicadores de control de la corrupción y de eficiencia del gobierno toman valores en un rango entre -2,5 y 2,5, donde -2,5 representa el mayor nivel de corrupción/menor efectividad gubernamental y 2,5 el menor nivel de corrupción/mayor efectividad gubernamental.

Esta publicación presenta los hallazgos iniciales del efecto del programa de Nuevos Talentos, el cual tiene reglas de reclutamiento, selección y entrenamiento especializados en la eficacia del procesamiento de denuncias ciudadanas en Perú. Para evaluar el impacto del programa a nivel de oficinas regionales, se aplica la metodología de diferencia-en-diferencias. Los resultados iniciales muestran que las oficinas que contaron con Nuevos Talentos en su equipo mejoraron el proceso de evaluación de denuncias medidas por los indicadores de tasa de éxito de admisión de denuncias y tasa de éxito de alarmas generadas. De esta manera, se puede afirmar que el programa representa una iniciativa efectiva para mejorar los procesos internos de la CGR y contribuir a la lucha contra la corrupción.

La publicación se divide en cinco secciones, además de la presente introducción. En la segunda se contextualiza y describe el programa de Nuevos Talentos; en la tercera se describen los datos, la muestra y la metodología cuasiexperimental utilizada; en la cuarta se presenta

el análisis descriptivo del problema y la quinta sección contiene los resultados del análisis. Finalmente, la sexta sección presenta las conclusiones y recomendaciones.

2. Contexto y descripción del programa

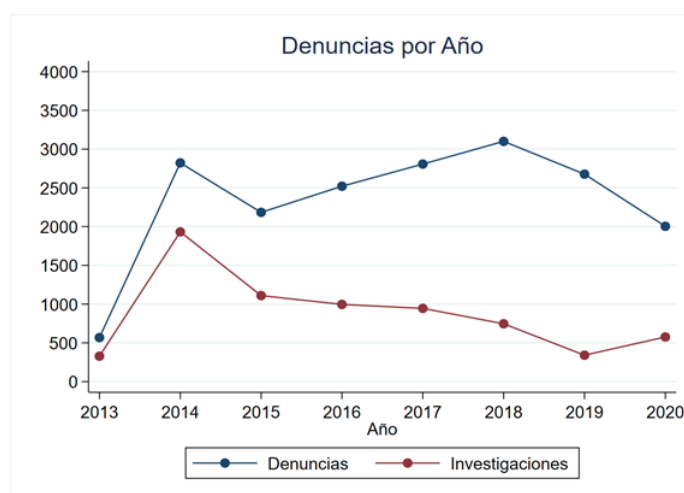
2.1. Contexto

La CGR del Perú es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, que supervisa el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del país, la correcta gestión de la deuda pública, así como la legalidad de la ejecución del presupuesto del sector público y de los actos de las instituciones sujetas a control; de manera de coadyuvar al logro de los objetivos del Estado en el desarrollo nacional y bienestar de la sociedad peruana.

Una de las funciones específicas de la CGR es la atención de denuncias sobre presuntos hechos irregulares que ocurren en una entidad pública en relación con la captación, uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como el cumplimiento de las normas legales. La finalidad de esto es promover el control social en los ciudadanos, funcionarios y servidores públicos respecto a la captación, uso y destino de los recursos y bienes del Estado para contribuir en la lucha contra la corrupción y la inconducta funcional.

La sociedad civil peruana participa activamente en la presentación de denuncias a la CGR para la lucha contra la corrupción. La CGR tiene un sistema bien establecido para recibir estas denuncias ciudadanas y un equipo dedicado a procesarlas y decidir cómo proceder con las alegaciones. Sin embargo, este equipo es relativamente pequeño. Mientras que el número de denuncias ciudadanas fue en aumento entre 2015 y 2018, el número de investigaciones administrativas que proceden luego del análisis de estas denuncias— fue en descenso (gráfico 2). Esta baja, que se explica en gran parte por un mayor número de denuncias no atendidas o no analizadas, hizo que las denuncias se fueran acumulando.

Gráfico 2. Tendencias en denuncias e investigaciones

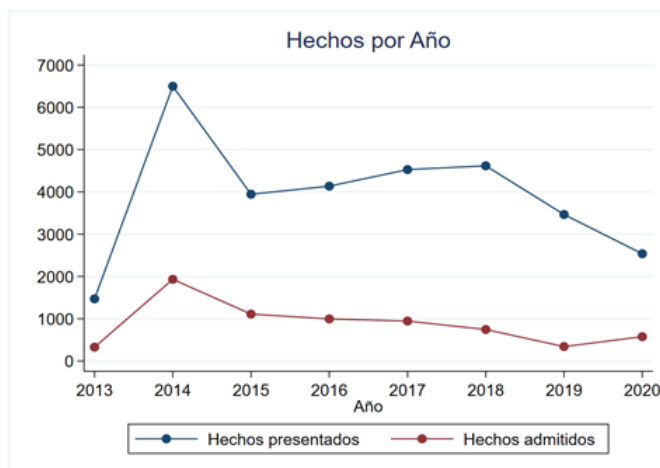


Fuente: Elaboración propia.

Una nueva directiva, emitida en 2020, estableció que las denuncias que ingresan al Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD) son procesadas por Gestores de Canales (GC), quienes las descomponen en hechos denunciados—aproximadamente en dos hechos por denuncia—y deciden cuáles aceptar para una evaluación de fondo de acuerdo a la nue-

va directiva. Los GC asignan luego a cada analista los hechos que les corresponde evaluar. Cuando se comparan los gráficos 2 y 3, se observa que al evaluar las denuncias en términos de los hechos concretos mencionados dentro de la misma, el trabajo de procesar manualmente estas querellas se duplica, lo que aumenta la alta carga de casos por procesar.

Gráfico 3. Tendencias en los hechos denunciados



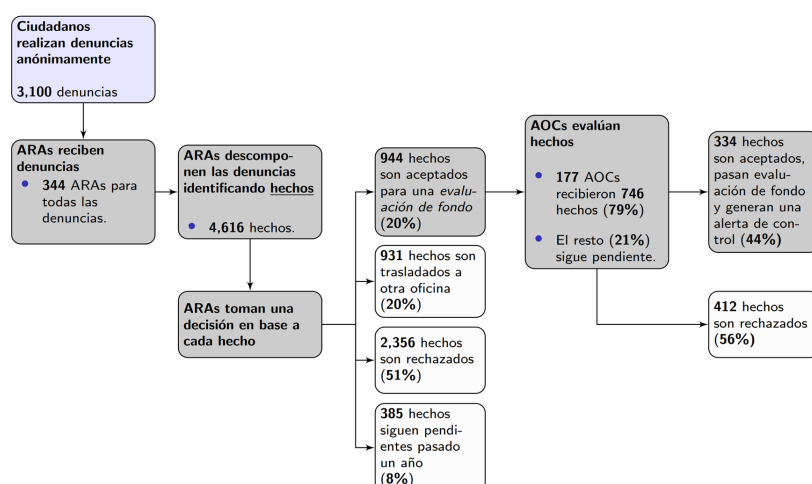
Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 4, elaborado utilizando los datos del aplicativo Willay para el año 2018, describe el proceso que atravesaron las 3.100 denuncias ciudadanas registradas en este periodo en el SINAD. Existen dos fases en el procesamiento de denuncias. Las denuncias son recibidas por los GC quienes las dividen en hechos y designan a un Analista de Primera Etapa (ARA) para que las examine y resuelva si son admisibles o no. A continuación, esta resolución vuelve a ser verificada por los GC y si es admitida pasa a la segunda etapa de procesamiento. Relativamente pocos hechos pasan este primer filtro: en 2018, de los 4.616 hechos denunciados por la ciudadanía (contenidos dentro de las 3.100 denuncias), solo 944 pasaron a la fase de evaluación de fondo. La gran mayoría de los hechos denunciados se declaran inadmisibles debido a que no cumplen con los requisitos de la normativa vigente. Por otro lado, algunos hechos (931) que no son de competencia de la CGR, se derivan a las instituciones de la jurisdicción correspondiente, por ejemplo, el Poder Judicial o el Ministerio Público.

Después de que los GC verifican la admisión de cada hecho, asignan a un Analista de Segunda Etapa (AOC) para que analice cada uno. En la fase de evaluación de fondo, se debe tomar una segunda decisión clave: si se desestima el hecho denunciado o si se genera una alerta de control que dé lugar a medidas correctivas o servicios de control (auditorías) por parte de alguna gerencia de la CGR. Actualmente, las evaluaciones de fondo las realizan los Analistas de Evaluación (AE), quienes deciden si se generan alertas de control.

Cada una de estas decisiones la toma un funcionario usando su conocimiento del caso, el contexto, su experiencia, y su mejor juicio. Tanto los GC, supervisores encargados de asignar denuncias, como los AE que trabajan en estos casos son un grupo heterogéneo en entrenamiento y conocimientos técnicos de carrera. Entender la replicabilidad de estas decisiones y las potenciales subjetividades y sesgos que estas puedan traer consigo es importante para proponer mejoras y entender los determinantes de la eficacia en el proceso.

Gráfico 4. Ciclo de vida de las denuncias, 2018



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, se observó la necesidad de mejorar la eficacia en el procesamiento de las denuncias, tanto en las fases de atención, como de evaluación y gestión. Frente a ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) colaboró con la CGR en este y otros temas vinculados a su fortalecimiento a través del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Control Gubernamental para un Control Efectivo, Preventivo y Facilitador de la Gestión Pública (PE-L1240)² y de una cooperación técnica vinculada a este proyecto (PE-T1398)³. Este proyecto permitió impulsar diferentes reformas para mejorar la gestión de la CGR. En esta publicación se reportan especialmente los hallazgos de las reformas en materia de capital humano representadas por el Programa de Formación e Incorporación de Nuevos Talentos en Control Gubernamental.

2.2. Programa Nuevos Talentos en Control Gubernamental

El Programa de Formación e Incorporación de Nuevos Talentos en Control Gubernamental forma parte de la nueva estrategia de fortalecimiento institucional de la CGR, que busca incorporar a nuevos colaboradores a la línea de carrera del auditor gubernamental, luego de un riguroso proceso de formación y especialización profesional en la Escuela Nacional de Control (ENC).

El programa se lanzó en 2018 y logró captar el interés de más de 24.000 jóvenes en todo el país que participaron en un concurso público de méritos para lograr una vacante en el programa. Los postulantes que cumplieron con los requisitos y ocuparon los primeros puestos, en orden de mérito en el proceso de selección, ingresaron a la ENC como participantes del Programa de Formación e Incorporación de Nuevos Talentos en Control Gubernamental, que tiene una duración de cinco meses aproximadamente. El programa contó únicamente con 300 vacantes (es decir, una tasa de aceptación del 1,25 %).

Durante su periodo de formación, los ingresantes tuvieron la oportunidad de aplicar lo aprendido en unidades orgánicas de la CGR, a las cuales luego serían asignados por orden de mérito, necesidades institucionales de profesiones particulares e índice de demanda ciudadana de control. El objetivo del programa es formar a nuevos colaboradores (egresados, bachilleres y profesionales) con alto potencial para su incorporación a la CGR a través de la especialización

²Para más información, por favor revisar el siguiente link <https://www.iadb.org/en/project/PE-L1240>.

³Puede obtenerse más información en: <https://www.iadb.org/en/project/PE-T1398>.

en Control Gubernamental.

El programa se compone de cursos académicos y formativos. Los cursos académicos o talleres comprenden las temáticas de Control Gubernamental, Gestión Pública y Formación Complementaria. Los cursos formativos o de monitoreo comprenden talleres de desarrollo personal, tutoría y coach laboral. Para fines de certificación, se estableció que la nota mínima aprobatoria en el promedio final del Programa es de 14 puntos(14/20); asimismo, es necesario aprobar obligatoriamente los nueve cursos o talleres principales.⁴

La primera promoción del programa se incorporó en 2019 a diferentes áreas del SINAD. Se tenía previsto continuar el programa durante los siguientes años, pero debido a la pandemia de COVID-19, se paralizó la convocatoria del programa para el año 2020. Se espera que cuando la situación sea más favorable, vuelva a lanzarse el programa para reclutar nuevo capital humano para la CGR.

3. Datos, muestra y metodología de evaluación

3.1. Datos y selección de la muestra

Para el análisis se cuenta con la información de dos bases de datos: la de la ENC y las denuncias del sistema Willay. La fuente de datos de la ENC reúne información sobre el personal de la CGR capacitado en la ENC y que formó parte del programa de Nuevos Talentos. En esta base se observa que el programa Nuevos Talentos estuvo activo en el año 2019, pero para 2020 y 2021 no hay información sobre este programa, debido a la paralización que causó la pandemia de COVID-19. La base de datos contiene en total 205 observaciones, es decir, 205 participantes de dicho programa durante el periodo de estudio.

Dado que el análisis estudia el impacto de mejoras en la eficacia del procesamiento de denuncias gracias a la incorporación de los funcionarios provenientes del programa Nuevos Talentos, se hace el análisis a nivel regional. En este sentido, la distribución de los Nuevos Talentos muestra que cinco oficinas de la CGR incorporaron Nuevos Talentos: Ancash, Arequipa, Cajamarca, Ica y SGD Lima. Las demás 23 oficinas no lo hicieron. A excepción de la Oficina Central en Lima, el resto de los equipos recibió un número limitado de funcionarios del programa.

Debido a que hay mucha heterogeneidad en el tamaño de las oficinas, para el análisis solo se consideran las oficinas relativamente grandes, es decir, con más de 30 analistas. A partir de esta restricción, quedó conformada una muestra de nueve oficinas, de las cuales cinco recibieron Nuevos Talentos y cuatro no lo hicieron. Esta selección asegura un mejor balance y comparación en la muestra estudiada.

El siguiente paso para construir la muestra es combinar la información de la ENC con los datos de denuncias del sistema Willay. Este sistema es la base de datos de la CGR que contiene información detallada de cada denuncia ingresada. Allí se reporta el seguimiento desde el ingreso del caso hasta su evaluación y resultados.

En la base de Willay se encuentran los resultados de interés para el análisis. Se consideran las siguientes variables como resultados de interés a nivel de caso - denuncia y de oficina:

1. Tasa de éxito de casos denunciados por oficina: número de casos aceptados como de-

⁴Estos cursos son los siguientes: Ética en la Función Pública, Introducción al Control Gubernamental, Normas Internacionales de Control Gubernamental-ISSAIS, Auditoría de Cumplimiento, Auditoría Financiera, Auditoría de Desempeño, Control Previo, Control Simultáneo, Estrategias para Redactar

nuncia sobre el total de casos presentados.

2. Tasa de éxito de denuncias por oficina: número de denuncias que son admitidas para una mayor evaluación con respecto al total de denuncias.
3. Tasa de éxito de alarmas por oficina: número de denuncias que derivan en alguna alarma con respecto al total de denuncias.

3.2. Metodología

La metodología empleada en esta publicación compara las oficinas regionales que incorporaron Nuevos Talentos con las que no incorporaron ese capital humano. Como resultados de interés, se analizan las variables relacionadas a la atención y evaluación de denuncias, mencionadas anteriormente.

La implementación del programa Nuevos Talentos de un periodo a otro genera una importante variabilidad espacial y temporal. En este sentido, para identificar el efecto causal de esta política sobre las variables de interés, se utiliza un diseño de investigación de diferencia-en-diferencias. Resulta importante precisar que los resultados causales tienen limitaciones dado que no se trata de un estudio experimental; sin embargo, al aplicarse una metodología cuasi-experimental rigurosa, se asegura la solidez de los hallazgos. El diseño seleccionado permite controlar por diferencias idiosincráticas de las oficinas que no varían en el tiempo y por eventos que puedan afectar al mismo tiempo al grupo tratado y al control.

Esta metodología se utiliza, en primer lugar, para analizar el efecto de la incorporación de los Nuevos Talentos en las oficinas regionales. En particular se estima la ecuación 1:

$$Outcome_{it} = \beta \times NuevosTalentos_{it} + \gamma X_{it} + \theta_i + \mu_t + \epsilon_{it}, \quad (1)$$

donde $Outcome_{it}$ denota alguna de las variables de resultado mencionadas anteriormente en la anterior subsección; $NuevosTalentos$ es una variable dicotómica que toma valor 1 si la oficina regional cuenta con Nuevos Talentos como capital humano de su equipo y X es un vector con variables de control. En esta ecuación, el coeficiente de interés es β , que mide el efecto de la incorporación de los $NuevosTalentos$ sobre la atención y eficacia en la evaluación de denuncias. La especificación incorpora también efectos fijos a nivel de oficina, θ_i , y a nivel de cada periodo, μ_t . Finalmente, ϵ_{it} es el término de error. El subíndice t denota el año del periodo analizado y el subíndice i denota las diferentes oficinas regionales.

Posteriormente, se procede a analizar si el programa provocó una mejora en la atención y evaluación de las denuncias ciudadanas. Se optó por utilizar como grupo control las oficinas que no incorporaron Nuevos Talentos en sus equipos. Por lo contrario, el grupo tratado estará conformado por las oficinas que sí incorporaron Nuevos Talentos.

Para evaluar el efecto del programa, se compara el desempeño de las oficinas regionales en todos los periodos anteriores para los que se tenga información del proceso de evaluación de denuncias, y en los periodos posteriores al programa. En este sentido, se plantea la siguiente especificación:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta \times NuevosTalentos_i \times t_t + \theta \times NuevosTalentos_i + \delta \times t_t + \gamma X_{it} + \epsilon_{it}, \quad (2)$$

donde y_{it} denota alguna de las variables de interés; β_0 es la constante y $NuevosTalentos_i$ es

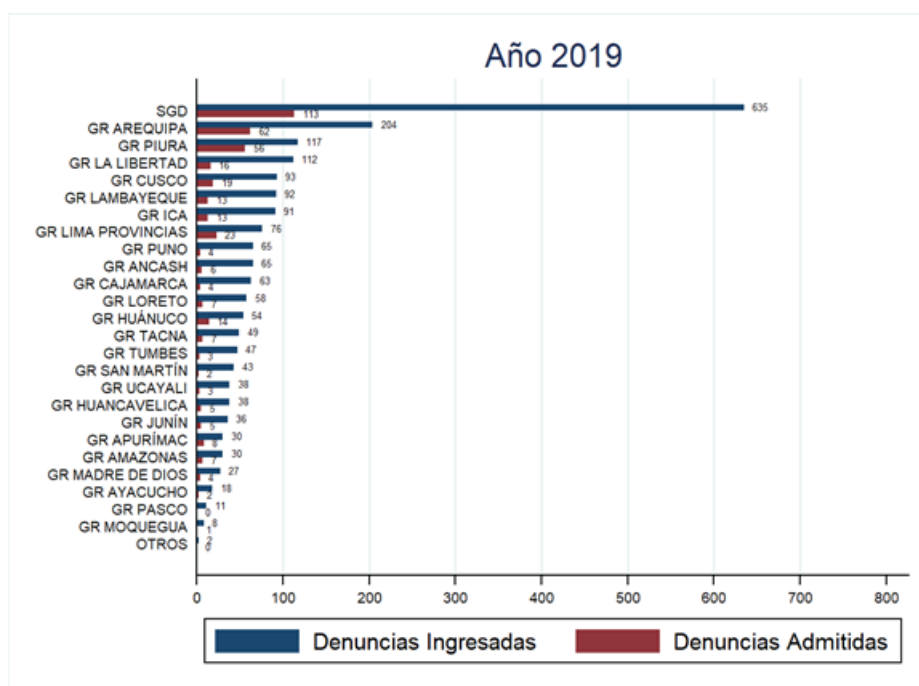
una variable dicotómica que toma valor 1 si el proceso pertenece al grupo de tratamiento. θ es el coeficiente de Nuevos Talentos cuando no interactúa con la tendencia y X_{it} es un vector con variables de control. Como variable de control para el análisis se considera la cantidad de analistas por oficina antes y después de incluir a los Nuevos Talentos. Asimismo, al igual que en la ecuación 1, se incorporan efectos fijos por oficina. Finalmente, ϵ_{it} es el término de error, los subíndices i y t mantienen sus definiciones de la ecuación 1.

4. Análisis descriptivo

En esta sección se describe la problemática asociada a la eficacia y heterogeneidad en el proceso de atención de denuncias en la CGR. Para ello se identifican patrones de heterogeneidad en el equipo de funcionarios encargados del procesamiento de denuncias.

El gráfico 5 muestra el volumen de denuncias y alertas generadas por oficina durante el año 2019. Se observa que la Subgerencia de Gestión de Denuncias (SGD) de la sede central es la que atiende un mayor número de denuncias, seguida por las oficinas de Arequipa y de Piura. Sin embargo, para todas las oficinas el volumen de denuncias admitidas para evaluación es muy inferior respecto al total de denuncias ingresadas.

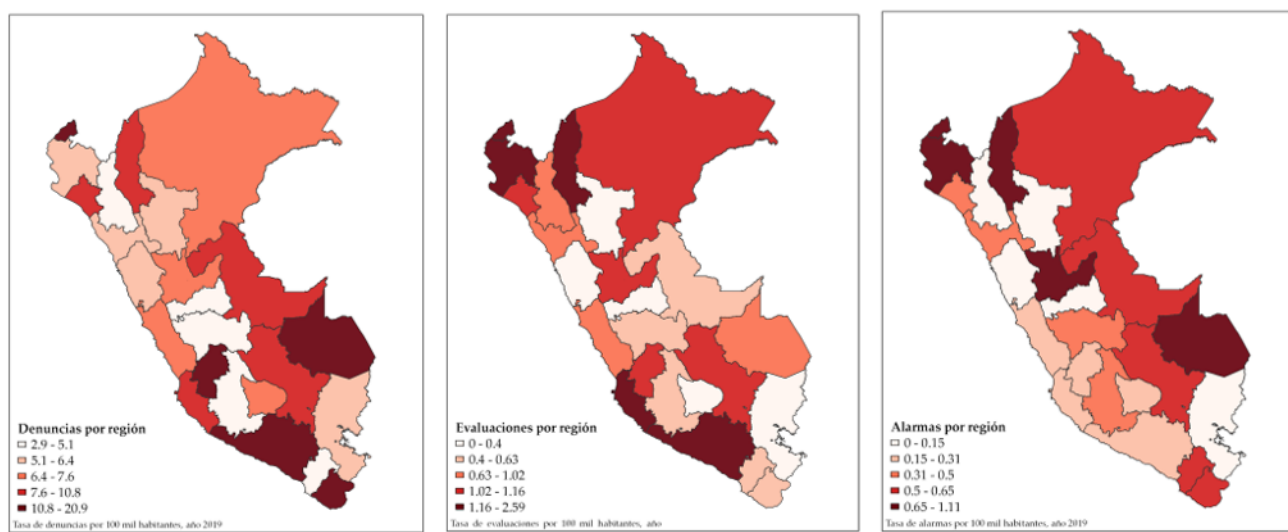
Gráfico 5. Volumen de denuncias ingresadas y admitidas por oficina, 2019



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 6 se presenta el número de denuncias, evaluaciones y alarmas por oficina ajustado a nivel poblacional. Se observa que las oficinas que atienden más denuncias son las de Arequipa, Cajamarca, Ica, La Libertad y Lima. Si se consideran las denuncias que pasan a evaluaciones y alarmas, se mantiene un patrón similar, pero incluyendo a Piura.

Gráfico 6. Denuncias, evaluaciones y alarmas por oficina (ajustado por población)



Fuente: Elaboración propia.

Para entender mejor lo mencionado anteriormente, el cuadro 1 muestra los descriptivos de un indicador de éxito por oficina, definido como el porcentaje de denuncias admitidas (aceptadas a trámite, admitidas, verificadas) sobre el total de denuncias ingresadas. Se observa que la tasa de éxito promedio de todas las oficinas fue del 19 % durante el año 2019. Además, ninguna oficina logró admitir más de la mitad de las denuncias recibidas.

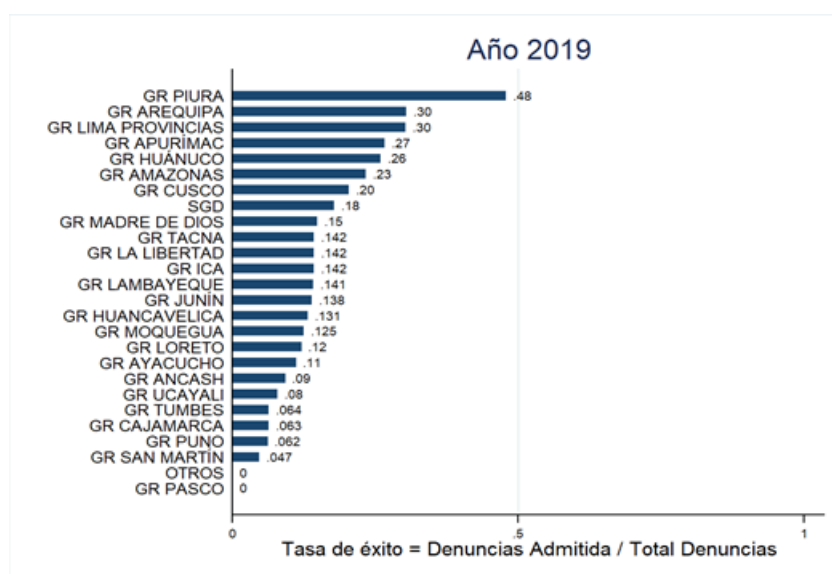
Cuadro 1. Descriptivos de tasa de éxito, 2019

	Mínimo	Máximo	Media	Mediana	Desv. Est.	Observaciones
Tasa de éxito	0	0,48	0,19	0,17	0,09	26

Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 7 muestra cómo se distribuye esta tasa de éxito por oficina, evidenciando un patrón de heterogeneidad que debe ser contextualizado con trabajo cualitativo. Se observa que la oficina de Piura es la que lidera el porcentaje de denuncias admitidas con una tasa del 48 %, luego le siguen las oficinas de Arequipa y de Lima Provincias, ambas con un tasa del 30 %. Las oficinas con menor porcentaje de éxito son Pasco, Puno y San Martín.

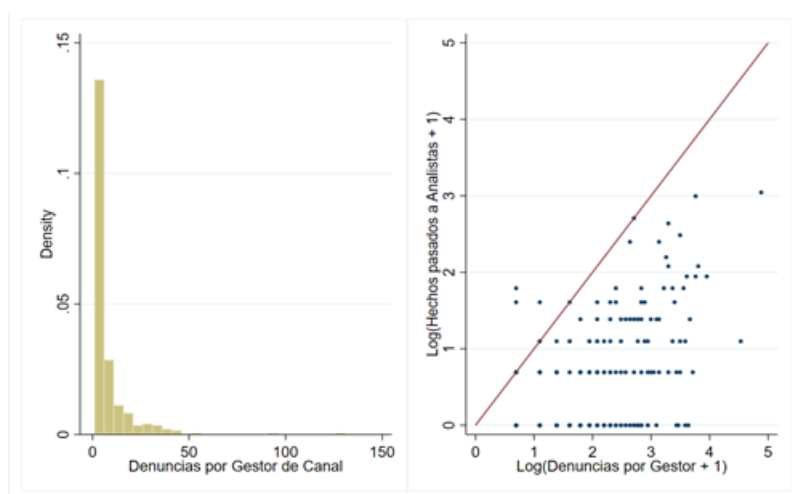
Gráfico 7. Tasa de éxito por oficina, 2019



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 8 muestra la distribución de las denuncias por GC en el panel izquierdo. Se observa que la mayoría de gestores procesan menos de 50 denuncias individualmente. Específicamente, en promedio procesaron ocho denuncias cada uno, con una mediana de cuatro denuncias. Sin embargo, se observa una desviación grande en el procesamiento de denuncias individualmente, ya que existe el caso de un GC que procesó un máximo de 131 denuncias durante 2019. Esto puede deberse a que en algunas oficinas los GC no tienen dedicación exclusiva y deben atender otras labores adicionales.

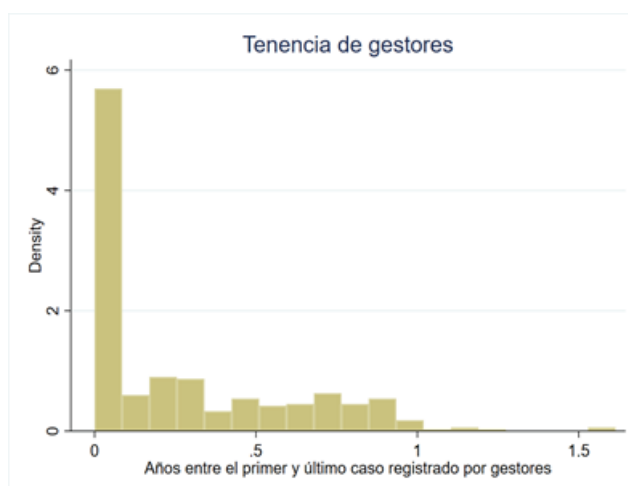
Gráfico 8. Denuncias por GC, 2019



Fuente: Elaboración propia.

La dispersión en el número de denuncias evaluadas por los GC puede deberse a que existe un rezago en el aprendizaje de la evaluación de las denuncias dependiendo del tiempo en el cargo. El gráfico 9 muestra la distribución de la tenencia en el cargo de los GC. Se observa que la mayoría de los GC ha estado un periodo muy corto en el cargo, en promedio un año. El gestor más experimentado ha estado en el cargo poco más de cuatro años.

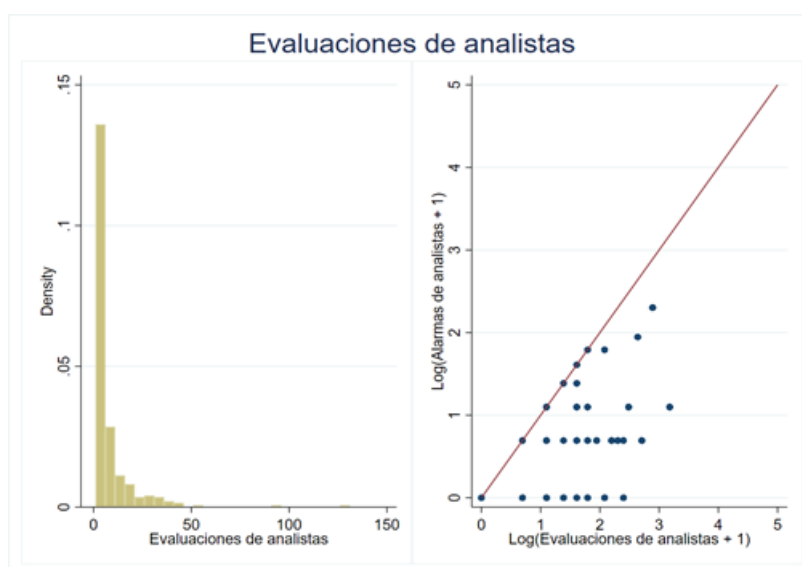
Gráfico 9. Tiempo en el cargo



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 10 muestra una tendencia similar al gráfico 8 pero en este caso para los AE, a cargo de las evaluaciones de fondo, posteriores al trabajo de los GC. Como se puede observar, se repite la característica de heterogeneidad en la cantidad de denuncias evaluadas por los analistas y su efecto en la siguiente etapa, que corresponde a la alarma generada.

Gráfico 10. Denuncias por AE, 2019



Fuente: Elaboración propia.

Esta sección mostró la problemática en torno al proceso de atención de denuncias, donde se observa que existe heterogeneidad en el proceso por diferentes factores. El objetivo de las secciones siguientes será entender los determinantes asociados a la eficacia de la atención de denuncias.

5. Resultados

En esta sección se presentan los resultados del análisis usando la metodología mencionada anteriormente. Al identificar los grupos de tratamiento y control y el corte de tiempo del programa se crea el estimador *did* para hacer la regresión y observar el efecto del programa.

El cuadro 2 muestra el efecto del programa en tres variables de resultado: la tasa de éxitos de los hechos denunciados, la tasa de éxito de las denuncias y la tasa de éxito de las alarmas. Se observa que hay un efecto positivo y significativo del ingreso de los participantes en el Programa Nuevos Talentos en los indicadores de resultado a nivel de oficinas.

Especialmente, se muestra que el ingreso de Nuevos Talentos a las oficinas regionales aumentó, aproximadamente, en 36 puntos porcentuales la tasa de éxito de las denuncias, en 32 puntos porcentuales la tasa de los hechos denunciados y en 27 puntos porcentuales la tasa de éxito de las alarmas. En este sentido, se puede afirmar que el programa ayudó a que las oficinas sean más eficaces y a mejorar el procesamiento de denuncias.

Cuadro 2: Efectos de Nuevos Talentos en las variables de interés⁵

	Tasa de éxito de hechos denunciados	Tasa de éxito de denuncias	Tasa de éxito de alarmas
Estimador DID	0,329*** (0,0705)	0,366*** (0,0802)	0,276*** (0,0757)
Tratamiento	-0,218*** (0,0616)	-0,247*** (0,0619)	-0,330*** (0,0852)
Tiempo	-0,210*** (0,0388)	-0,220*** (0,0444)	-0,303*** (0,0551)
Cantidad de Analistas	-0,000613*** (0,000043)	-0,000637*** (0,000052)	-0,000694*** (0,000042)
Constante	0,450*** (0,0452)	0,441*** (0,0413)	0,515*** (0,0769)
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí
Observaciones	21.887	21.887	21.887
R^2	0,342	0,409	0,596

Notas. Errores estándar robustos entre paréntesis.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

En el cuadro 3 se muestran los resultados de una submuestra formada por todas las oficinas regionales con excepción de la SGD, que es la oficina central. Se decide limitar el análisis para ver si los efectos se mantienen, como análisis de robustez. Se encuentra que incluso en aquellas oficinas donde el número de Nuevos Talentos no fue relativamente elevado, se continuaron hallando efectos significativamente positivos en todos los indicadores. La inclusión de los Nuevos Talentos aumentó en 19 puntos porcentuales la tasa de éxito de denuncias y en, aproximadamente, 17 puntos porcentuales la tasa de éxito de hechos denunciados y la tasa de éxito de alarmas.

⁵Se compara el periodo desde 2018 hacia atrás y el grupo tratamiento que considera la información a partir de 2019 en adelante (cuando se incorporan los Nuevos talentos).

Cuadro 3: Efectos de Nuevos Talentos en las variables de interés, submuestra

	Tasa de éxito de hechos denunciados	Tasa de éxito de denuncias	Tasa de éxito de alarmas
Estimador DID	0,175* (0,0915)	0,199* (0,0957)	0,174* (0,0841)
Tratamiento	-0,115 (0,0714)	-0,129* (0,0603)	-0,234** (0,0728)
Tiempo	-0,208*** (0,0427)	-0,221*** (0,0493)	-0,314*** (0,0644)
Cantidad de Analistas	-0,00132 (0,00368)	-0,000200 (0,00369)	0,00388 (0,00480)
Constante	0,465*** (0,115)	0,432*** (0,104)	0,419** (0,145)
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí
Observaciones	11.118	11.118	11.118
R^2	0,257	0,302	0,475

Notas. Errores estándar robustos entre paréntesis.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

De este análisis se puede concluir que existe un efecto positivo y significativo de la incorporación de los Nuevos Talentos en la eficacia de la evaluación de denuncias ciudadanas a nivel de oficinas regionales. Este impacto es importante especialmente para el indicador de tasa de éxito de denuncias y tasa de éxito de alarmas.

6. Conclusión

En esta publicación, se analiza el impacto del programa de Nuevos Talentos de la CGR en la eficacia del procesamiento de denuncias ciudadanas a nivel de oficinas regionales. Aprovechando la implementación del programa y la incorporación de los Nuevos Talentos en algunas oficinas regionales, se plantea un diseño de diferencia-en-diferencias para comparar el efecto de la incorporación de Nuevos Talentos en la productividad de las oficinas regionales. Si bien el número de profesionales que fueron parte del programa no es muy elevado con respecto al total, los hallazgos de este estudio sugieren fuertemente que las oficinas con Nuevos Talentos tuvieron un mejor desempeño según dos indicadores principales de eficacia para la evaluación de denuncias: la tasa de éxito de denuncias y la tasa de éxito de alarmas.

Esta publicación contribuye principalmente a generar evidencia preliminar y dar apertura a una agenda de investigación más amplia sobre las iniciativas de control gubernamental implementadas por los gobiernos con especial énfasis en aquellas que buscan fortalecer el talento humano para llevar adelante estas iniciativas. La importancia de los resultados mostrados radica en evidenciar que estas iniciativas son efectivas para mejorar la eficacia del control gubernamental. En un contexto donde la carga de denuncias es amplia y no se cuenta con mucho personal para cubrirla, esto es de vital importancia.

En países como Colombia, Costa Rica y Ecuador, el énfasis de las capacitaciones a personal encargado de aplicar un control gubernamental se ha incrementado desde el año 2016. La

presente publicación muestra que este tipo de iniciativas puede lograr resultados significativamente positivos para mejorar el sistema de denuncias, generando de esta forma incentivos para que en la región se continúe invirtiendo en alcanzar mayores capacidades en el talento humano y expandir la iniciativa a más entidades de fiscalización superior⁶. Al emplear mayor tiempo y realizar un seguimiento de estos programas se podrá examinar el potencial que son capaces de alcanzar. En ese sentido, es necesario seguir impulsando otras iniciativas y evaluaciones rigurosas que busquen mejorar las acciones de control gubernamental. Por ello, el BID seguirá colaborando con la CGR a fin de promover programas basados en evidencia que sirvan para luchar contra la corrupción de manera efectiva.

⁶Gracias al avance en este campo de investigación, el BID se encuentra expandiendo su agenda en este tema. Por ejemplo, actualmente lleva a cabo reformas similares en otros países como es el caso del Programa para la Transformación Digital de la Contraloría General de la República de Colombia (proyecto CO-L1266) con el objetivo de incrementar la eficacia y productividad en el ejercicio de control, entre otros.

Referencias

- Ashraf, N., Bandiera, O., y Jack, B. K. (2014). No Margin, no Mission? A Field Experiment on Incentives for Public Service Delivery. *Journal of Public Economics*, 120, 1-17. Descargado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.06.014>
- Avis, E., Ferraz, C., y Finan, F. (2018). Do government audits reduce corruption? estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*, 126(5), 1912–1964.
- Azulai, M., Rasul, I., y Rogger, D. (2020). Can training improve organizational culture? experimental evidence from ghana's civil service. (Documento de trabajo.)
- Banco Mundial. (2014). Pay Flexibility and Government Performance: A Multicountry Study. (June), 59. Descargado de <http://documents.worldbank.org/curated/pt/2014/06/19630016/pay-flexibility-government-performance-multicountry-study>
- Banerjee, A., Chattopadhyay, R., Duflo, E., Keniston, D., y Singh, N. (2021). Improving Police Performance in Rajasthan, India: Experimental Evidence on Incentives, Managerial Autonomy, and Training. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(1), 36–66. doi: 10.1257/pol.20190664
- Banerjee, A., Hanna, R., y Mullainathan, S. (2012). *Corruption. documento de trabajo de nber no. 17968*. Cambridge, MA: NBER.
- Becker, G. S. (1968). Crimen y castigo: un enfoque económico. *Microeconomia*, 272–297.
- Becker, G. S., y Stigler, G. J. (1974). Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3(1), 1–18.
- Bobonis, G., Cámara Fuertes, L. R., y Schwabe, R. (2016). Monitoring corruptible politicians. *American Economic Review*, 106(8), 2371-2405.
- Cortázar, J. C., Fuenzalida, J., y Lafuente, M. (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado?* (Vol. 1054) (n.º September).
- Ferrali, R., y Kim, G. (2021). How to reduce bureaucratic corruption? unpacking brazilian anti-corruption audits.
- Finan, F., Olken, B. A., y Pande, R. (2015). *The personnel economics of the state*. (Documento de Trabajo de NBER No. 21825. Cambridge, MA: NBER.)
- Gallo, N., y Lewis, D. (2012). The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 219–243.
- Gilmour, J., y Lewis, D. (2006). Political appointees and the competence of federal program management. *American Politics Research*, 34(1), 22–50.
- Hunt, J. (2005). *Why are some public officials more corrupt than others?* (Documento de Trabajo de NBER No. 11595. Cambridge, MA: NBER.)
- Kroll, A., y Moynihan, D. P. (2015). Does Training Matter? Evidence from Performance Management Reforms. *Public Administration Review*, 75(3), 411–420. doi: 10.1111/puar.12331
- Lewis, D. (2007). Testing pendleton's premise. do political appointees make worse bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073–1088.
- Lewis, D. (2008). The politics of presidential appointments. (Documento de Trabajo.)
- McLean, K., Wolfe, S., Rojek, J., Alpert, G., y Smith, M. (2020). Randomized controlled trial of social interaction police training. *Criminology Public Policy*, 19(3), 805-832.
- Mehmood, S., Naseer, S., y Chen, D. (2021). Training effective altruism. (Documento de Trabajo.)
- Miller, S. (2015). The relationship between short-term political appointments and bureaucratic performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 777–796.
- Olken, B. A. (2007). Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in indonesia. *Journal of Political Economy*, 115(2), 200-249.
- Olken, B. A., y Pande, R. (2012). Corruption in developing countries. *Annual Review of*

- Economics*, 4(1), 479–509.
- Rose-Ackerman, S. (1999). Political corruption and democracy. *Connecticut Journal of International Law*, 363(14).
- Seung-Ho, A., Meier, K., Bøllingtoft, a., y Andersen, L. (2019). Employee perceived effect of leadership training: Comparing public and private organizations. *International Public Management Journal*, 22(1), 2–28.
- Zamboni, Y., y Litschig, S. (2018). Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in brazil. *Journal of Development Economics*, 134, 133-149.