**Avance calificado**

**Alumno:** Charles Gabriel Sánchez Salas

**Tema:** Formulación de políticas anticorrupción en el Perú

**Caso:** Directiva N°017-2023-CG/GMLP

**Pregunta:** ¿Qué factores explican la actualización de la directiva que regula la ejecución de obras por administración directa en el Perú (2016-2023)?

En diciembre del año 2023, la Contraloría General de la República aprobó la directiva N°017-2023-CG/GMLP que regula el proceso de ejecución de obras por administración directa, como una medida para combatir la ineficiencia y la corrupción en este tipo de obras. Bajo esta modalidad, la entidad pública puede ejecutar una obra utilizando sus propios recursos logísticos, humanos y presupuestales (Resolución de Contraloría N°195-88 1988). Anteriormente, esta modalidad venía siendo regulada por la resolución de contraloría N°195-88 con una vigencia de más de 35 años, resistiéndose a modificaciones, como la Ley N°31876 que fue aprobada el 23 de septiembre del 2023 y derogada el 17 de octubre del mismo año. La nueva regulación, en contraposición con su predecesora, ofrece un marco normativo más preciso para la ejecución de obras bajo esta modalidad, las cuales vienen mostrando altos niveles de ineficiencia. Por ejemplo, el año pasado se reportó que, de las 2324 obras paralizadas a nivel nacional, 1215 han sido ejecutadas por administración directa, representando un monto de inversión de S/ 1 mil 873 millones (Contraloría General de la República, 2024). En esa línea, se ha revelado que más del 95% de obras ejecutadas bajo esta modalidad terminan con ampliaciones de plazo, en donde en el 83% de los casos se presenta una ampliación promedio mayor a 4 años, y que muchas de las obras presentan sobrecostos injustificados (ContraloriaTV 2023).

Lo que motiva esta investigación es explicar el proceso de actualización de una normativa general y obsoleta que se mantuvo vigente por más de 35 años, como un intento de la Contraloría de controlar la ineficiencia y la corrupción en el país.

**Revisión de literatura**

Múltiples investigaciones que explican la formulación de medidas anticorrupción brindan una explicación institucional en donde se combina la agencia de ciertos actores relevantes y el contexto coyuntural/histórico. En el caso mexicano, Monsivais-Carrillo (2019) arguye que la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción fue producto de un proceso legislativo que tuvo la intervención de una red densa de expertos y organizaciones especializadas en temas de lucha contra la corrupción, que se vio favorecida por una coyuntura de escándalos de corrupción y homicidios por parte del gobierno de turno. Esto hizo que la iniciativa del gobierno fuera reemplazada por un sistema más ambicioso. No obstante, señala que para que la implementación del sistema se afirme y se retroalimente se requiere de una red de soporte constante. En aras de profundizar el rol del contexto en los resultados de los esfuerzos anticorrupción, Castro & Ansari (2017) encuentran que la confluencia de cambios radicales (el caso Lava Jato, el caso [Mensalão](https://elpais.com/noticias/caso-mensalao/) y las protestas del 2013), cambios graduales (mayor cobertura de casos de corrupción, fortalecimiento de las agencias anticorrupción, mayor activismo de los jueces) y el trabajo acumulado de actores clave condujeron a grandes avances en la lucha contra la corrupción en Brasil. Resaltan el rol de los cambios radicales y graduales para crear una “ventana de oportunidad” que hace que los actores anticorrupción puedan impulsar su agenda en el espacio público y político.

Contradiciendo a las teorías institucionales, L.Newell (2004) encuentra que para el caso italiano los grandes cambios macro políticos, como el paso de un sistema multipartidista a uno bipartidista en 1993, no generaron resultados significativos en la lucha anticorrupción. Esto se debe a que los partidos – tanto de gobierno como de oposición- percibían que el beneficio neto (en cuanto a recaudación de votos electorales) de impulsar estas medidas era negativo o marginalmente positivo. Por un lado, los italianos en esa época tenían una baja tendencia a cambiar de voto entre ambos partidos, por lo que optar o no por estas medidas no iba a generar grandes cambios para ningún bando. Por otro lado, aun si los italianos fueran capaces de cambiar su voto, su impacto en el gobierno en materia anticorrupción era nula ya que este tenía la capacidad de manipular la opinión pública a fin de no responder a la presión social. Por último, para las elecciones del 2001, para un gran porcentaje de la población la corrupción o la lucha contra la corrupción no parecía un tema importante. Esto es probablemente explicado por el poco nivel de confianza que tenían en las instituciones del estado, lo cual pudo hacer que los escándalos de corrupción no los sorprendieran demasiado.

Otras investigaciones evalúan el grado de efectividad de las medidas anticorrupción. Por un lado, Khan et al. (2016) encuentra que un gran problema de las medidas anticorrupción convencionales es que se enfocan principalmente en fortalecer el cumplimiento de la ley para elevar los costos de cometer un acto corrupto, reestructurando así los incentivos de los agentes. Para que estas medidas sean efectivas se debe cumplir un supuesto fundamental: las organizaciones poderosas deben considerar deseables estas medidas para apoyar su implementación y cumplimiento. No obstante, en sociedades donde las organizaciones e individuos pueden crecer política y económicamente al margen de la ley, el cumplimiento generalizado de la ley no se vuelve una medida merecedora de apoyo, por lo que estas medidas tienden a fracasar. Por ende, propone que en sociedades en donde la violación de las reglas es sistemática, la mejor estrategia anticorrupción debe ser aquella que se enfoca en resolver un problema de corrupción en un área en específico, cuya efectividad tiene un alto impacto en el desarrollo y cuya viabilidad dependa del apoyo de una organización poderosa que busca implementarla a su propio beneficio. Aun en países con instituciones débiles, se requiere del respaldo de actores poderosos en el proceso de reforma institucional para que estas tengan viabilidad (Levitsky & Murillo, 2012).

Por otro lado, Gong & Tu (2022) , a través de un análisis histórico de las medidas anticorrupción implementadas por el gobierno chino , encuentran que el tránsito de un modelo más esporádico y discrecional a uno más universal, institucionalizado y centralizado, si bien puede hacer que más funcionarios públicos sean identificados y sancionados por corrupción, no necesariamente genera un cambio de comportamiento en los funcionarios de la administración pública, ya que estos pueden percibir que están siendo obligados a comportarse de determinada manera, antes que instruidos a cambiar sus valoraciones morales con respecto a la corrupción, por lo que la corrupción más que disminuir puede ocultarse aún más lejos de los ojos del estado. Asimismo, apoyándose en una investigación de tipo cuantitativa, encuentran que una mayor implementación de medidas anticorrupción puede hacer que en el corto plazo las personas perciban que existe mayor corrupción. No obstante, utilizando el caso de Hong Kong, muestran que en el largo plazo estas acciones pueden generar que la corrupción disminuya y que las personas tengan una mejor percepción del gobierno, creándose así un círculo virtuoso que devenga en buena gobernanza, fortalecimiento de la legitimidad política y el desarrollo una sociedad de confianza.

**Referencias bibliográficas**

Castro, A., & Ansari, S. (2017). Contextual “Readiness” for Institutional Work. A Study of the Fight Against Corruption in Brazil. *Journal of Management Inquiry*, *26*(4), 351-365. https://doi.org/10.1177/1056492617696887

ContraloriaTV (Director). (2023, octubre 4). *Puntos de Vista | Obras por Administración Directa: Una urgente problemática por resolver* [Video recording]. https://www.youtube.com/watch?v=cIOb6-nVIjo

Gobierno Regional de Iquitos. (s. f.). *Gorel Asume La Construcción Del Hospital Iquitos*. Recuperado 30 de agosto de 2024, de https://www.gob.pe/institucion/regionloreto/noticias/634537-gorel-asume-la-construccion-del-hospital-iquitos

Gong, T., & Tu, W. (2022). Fighting Corruption in China: Trajectory, Dynamics, and Impact. *China Review*, *22*(2), 1-19.

Hernández Diez, S. (2014). *Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicación entre los años 2005 y 2010.* [Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio//handle/20.500.12404/5546

Khan, M., Andreoni, A., & Roy, P. (2016). Anti-Corruption in Adverse Contexts: A Strategic Approach. *Anti-Corruption Evidence*, 2-28.

Levitsky, S., & Murillo, M. (2012). “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”. *Politai. Revista de Ciencia Política* 3 (5):17-44

L.Newell, J. (2004). Institutional reform and attempts to fight corruption: The Italian case. En van Duyne, Petrus C & M. J. Klaus von Lampe (Eds.), *Threats and Phantoms of Organised Crime, Corruption and Terrorism. Critical European perspectives* (pp. 201-227). Wolf Legal Publishers.