

Informe General

Análisis de la corrupción en la Contraloría General de la República, CGR, durante la década del noventa

I) ANTECEDENTES

Desde la fundación de la república hasta bien entrado el siglo XX, el control del gasto fiscal fue realizado en forma bastante rudimentaria. Para empezar es necesario tomar en cuenta que el mismo presupuesto fue una creación relativamente tardía y que aparece solo al concluir el caudillismo militar propio de la república temprana. En efecto, el primer presupuesto ordinario corresponde al gobierno de Ramón Castilla, cuando la llegada de los ingresos provenientes de la renta del guano permitió reformar la administración pública. En ese momento también se reorganizó el Tribunal de Cuentas, una institución proveniente de la época colonial española encargada de supervisar la legalidad del gasto público. De este modo, el Tribunal de Cuentas es el primer antecedente republicano de la Contraloría General de la República.¹

Durante la década de 1920, el gobierno de Augusto B Leguía constituyó los embriones de dos instituciones claves del Estado Peruano para el manejo de la economía: el Banco de Reserva y la Contraloría de la República. Ambas se desarrollarían plenamente durante los decenios siguientes, aunque su organización inicial corresponde al esfuerzo modernizador del aparato del Estado conducido por Leguía. Así, en septiembre de 1929, el Poder Ejecutivo creó la CGR como una unidad administrativa del Ministerio de Hacienda. De acuerdo a su estructura orgánica inicial estaba conformada por tres reparticiones: Tesoro, Contabilidad y Crédito Público. Esa norma fue refrendada en febrero de 1930 a través de una ley, aprobada por el poder legislativo, que le dio nacimiento formal.² Aun gobernaba Leguía, quien recién fue derribado por el golpe militar liderado por Sánchez Cerro en agosto de 1930. En cierto sentido, la organización de la CGR fue una respuesta a los crecientes escándalos de corrupción que sacudieron la fase final del oncenio. En aquel entonces, la CGR ocupaba como sede un ambiente de Palacio de Gobierno, mostrando claramente que su nacimiento era asumido como una función del poder ejecutivo para ejercer autocontrol sobre el gasto del erario público.

La crisis mundial abierta por el derrumbe de la bolsa de New York en 1929 introdujo un gran desorden y precipitó la economía peruana a una grave recesión. La dramática caída de los precios de los productos peruanos de exportación y las

¹ BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. Lima: Editorial Universitaria, 1968.17 tomos.

² Ley N° 6784, con fecha 28 de Febrero de 1930. Con la rúbrica del presidente Augusto B. Leguía se nombró como primer Contralor a Ricardo Madueño y Rosas.

restricciones crediticias llevaron al colapso al Estado, que no pudo afrontar sus gastos corrientes. En este difícil contexto, las autoridades decidieron convocar una misión dirigida por el economista norteamericano Edwin Kemmerer, profesor de la Universidad de Princeton quien ya había recorrido cuatro naciones andinas dirigiendo similares misiones. En abril de 1931, Kemmerer entregó un proyecto integral para la reorganización de la economía peruana. Las recomendaciones de la misión establecían medidas monetarias y la transformación del Banco de Reserva en una banca central sin participación de la banca privada. Asimismo, Kemmerer propuso medidas fiscales y la reorganización de diversas instituciones, entre ellas la Contraloría General de la República, CGR, otorgándole gran relevancia en el nuevo diseño general que propuso para las instituciones encargadas de velar por la buena marcha de la economía.³

La CGR recién adquirió rango de institución constitucional en la Carta Fundamental de 1933. El artículo décimo ordenaba la creación de una institución encargada del control de la ejecución del presupuesto general de la república y de la gestión de las entidades que recaudaban o administraban rentas y bienes del estado.⁴

Durante algunas décadas no se registran modificaciones sustantivas, hasta que comenzando los sesenta, cuando finalizaba el segundo gobierno de Manuel Prado, el Poder Ejecutivo introdujo modificaciones importantes en la organización de la CGR. Esa reorganización ampliaba su acción, buscando incorporar nuevas entidades estatales que habían nacido producto de la modernización del aparato del Estado que, progresivamente se tornaba mas complejo. Además de sus labores habituales, se normaba que la CGR supervise el gasto de todas las instituciones descentralizadas y autónomas de la administración pública, incluyendo a las entidades públicas de derecho privado. Asimismo, fueron incluidas las municipalidades y las universidades como entidades sujetas al control. Estas modificaciones fueron introducidas por el Poder Ejecutivo, revelando la vigencia de la concepción histórica imperante sobre la naturaleza y el sujeto del control.

Pocos años después, en 1964, se expidió la ley N° 14816, Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República. Transcurrían los años del primer gobierno del arquitecto Fernando Belaunde, cuando se realizó un esfuerzo sistemático por organizar las instituciones públicas y dotarlas de un marco legal preciso, que garantice un funcionamiento profesional del Estado, sin tantas interferencias derivadas de la discrecionalidad del poder político. La ley de 1964 señaló la independencia administrativa y funcional de la CGR, desarrollando normativamente la base constitucional existente en la carta de 1933. Este punto es

³ BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU. *La misión Kemmerer en el Perú: informes y propuestas*, Lima: año. Tomo, N° p.

⁴ Constitución Política de 1933. Cabe indicar que el artículo 10° de dicha Constitución tuvo que esperar 31 años antes de tener plena aplicación.

importante puesto que formalmente significa la aparición de la noción de una CGR autónoma que supervisa desde fuera al resto de poderes públicos.⁵

Asimismo, la nueva norma señalaba también las responsabilidades jurisdiccionales de la Contraloría, estableciéndola como la última instancia de todo el contencioso administrativo relacionado con el Estado. Esa era la tradición proveniente del Tribunal Mayor de Cuentas y la CGR solo perdería esa atribución durante los cambios legales introducidos en la década del noventa.

Por otro lado, la ley de 1964 refrendaba la obligación de la CGR para intervenir en toda institución donde el erario público tuviera alguna participación. Por lo tanto, toda empresa mixta debía ser verificada por Contraloría, atributo que, del mismo modo, le sería restado por las transformaciones de los noventa. Además, la norma presupuestal promulgada por Belaúnde obligaba a la CGR a informar al gabinete y a las cámaras legislativas sobre todo proyecto de contrato que incidía sobre el crédito del estado.

Esta norma también fue significativa puesto que ordenaba un procedimiento previo, denominado “ex ante”, que luego sería abandonado. El procedimiento “ex ante” consiste en una forma de control que se ejerce antes que la entidad ejecutora haya actuado. Como norma procesal ha sido muy criticada en las últimas décadas. Por ejemplo, el neoliberalismo la ha considerado la actitud controlista y burocrática por excelencia puesto que supone intención dolosa de la autoridad, que antes de ejecutar queda obligada a solicitar autorización de un organismo situado fuera de su esfera de responsabilidad. De acuerdo con esta lectura y en opinión de Hernando de Soto, el procedimiento “ex ante” sería un pilar de la excesiva burocratización del aparato del Estado nacional y una pesada herencia proveniente del pasado colonial hispanoamericano. En contraposición al control previo se ha argumentado que lo moderno es el control “ex post” puesto que presupone que la autoridad procede de buena fe y el control posterior lo supervisará.

En 1971, durante el gobierno de las FFAA conducidas por el general Juan Velasco Alvarado, se promulgó una ley orgánica que estableció el Sistema Nacional de Control y definió a la CGR como entidad rectora del nuevo sistema.⁶ Esa concepción sigue vigente hasta el día de hoy. Fue la primera Ley Orgánica específica de la CGR, puesto que hasta ese entonces la institución era normada a través de secciones de leyes destinadas a las funciones presupuestales y fiscales.

Es así que la ley de 1971 introdujo novedades de gran importancia que significaban potenciar la función de control público. En efecto, la ley de los

⁵ Mediante la Ley 14816 – Orgánica de Presupuesto Funcional de la República – se estipulaba que la Contraloría General de la República creada por Ley N° 6784 como repartición administrativa del Ministerio de Hacienda y Comercio, se transforme en el Organismo Especial al que se refiere el artículo 10 de la Constitución.

⁶ Se expide el D.L. N° 19039, con fecha 16 de Noviembre de 1971, se crea el Sistema Nacional de Control, dispositivo que recoge las normas contenidas en la Ley 14816 y su ampliatoria, la número 16360.

militares estableció que toda repartición pública debía tener un organismo de auditoria interna; además ordenó que estos organismos de auditoria interna se conecten funcionalmente a la CGR, rediseñada entonces como líder de un sistema nuevo de control que no estaba organizado con anterioridad.

Cabe indicar que la Constitución de 1979 reitera el rango de institución constitucional de la CGR, reforzando un concepto que ya estaba presente en la Constitución de 1933. Asimismo, confiere rango constitucional al Sistema Nacional de Control, asignándole a la Contraloría la calidad de organismo autónomo y central del sistema, tal y como estaba presente en la Ley Orgánica de 1971. La constitución de 1979 definió la misión de la CGR como la supervisión de la ejecución del presupuesto, de las operaciones de deuda pública y de la gestión de bienes y recursos del erario nacional.⁷

Por primera vez una Constitución Peruana le confirió autonomía a la CGR puesto que la mención anterior a su autonomía provenía de la ley orgánica de presupuesto, que como vimos fue promulgada por el primer gobierno de Belaunde. Cabe mencionar que la noción de autonomía constitucional se conecta inmediatamente al Poder Legislativo, pues en ese momento apareció la figura según la cual el ejecutivo propone al contralor, el senado estaba encargado de su designación y su juramentación se realizaba ante el Poder Judicial. Es decir, para la carta de 1979, conferirle autonomía a una institución pública significaba trasladarla de la esfera del poder ejecutivo a una independencia garantizada por la participación del poder legislativo como ente supremo de control en la nominación y remoción del titular.⁸

II) EL GOLPE DEL 5 DE ABRIL Y LA NUEVA LEY DE LA CGR

Luego del golpe del 5 de Abril de 1992, la CGR fue clausurada junto con otras instituciones claves como el Poder Legislativo y el Judicial, mostrando con nitidez la dirección de los golpistas al establecimiento de un régimen autocrático eliminando todo control y contrapeso. Un mes después, la CGR fue reabierta y sometida a intensos cambios que se plasmaron en una nueva ley organizadora de la institución, aprobada apenas instalado el Congreso Constituyente Democrático, CCD. Las elecciones parlamentarias fueron consecuencia de la presión sobre Fujimori de la Organización de Estados Americanos, OEA, como paso en el camino hacia la redemocratización del país. La nueva ley N° 26162⁹, traía numerosas novedades acerca de las funciones de la CGR, reduciendo su capacidad de control sobre los gastos del Estado. Hasta aquel momento todas las transformaciones ocurridas a lo largo de la historia republicana habían reforzado sus atribuciones de supervisión. Por el contrario, las modificaciones aprobadas por

⁷ Constitución Política de 1979.

⁸ Artículo 97° de la Constitución Política. "El congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, es obligatorio comparecer (...)"

⁹ Ley N° 26162, con fecha 31 de Diciembre de 1992. Ley que no se adecuó al mandato de la Constitución de 1933.

Fujimori invirtieron la tendencia, restándole un conjunto de poderes al Sistema Nacional de Control.

Entre otras modificaciones, se eliminó el control y fiscalización de la CGR sobre las empresas mixtas y de accionariado del Estado; en base a lo cual la CGR no controló el gasto en un conjunto de empresas donde el Estado era dueño de la mayoría del capital accionario, pero una pequeña participación privada impedía el ingreso de la CGR. Este recorte parece ser intencional, porque dio pie a una serie de escándalos de corrupción que no fueron auditados por la CGR, entre los cuales destaca el caso de la Compañía de Seguros Popular y Porvenir. Asimismo, se eliminó la opinión previa que debía emitir la Contraloría sobre las operaciones de endeudamiento externo e interno, propiciando todos los casos de corrupción sucedidos durante la renegociación de los papeles de la deuda externa.

Por otro lado, la función jurisdiccional de la CGR fue modificada en el sentido de considerarla solo la primera instancia del contencioso administrativo del Estado, puesto que se le concedió la segunda y última instancia al Poder Judicial. Es decir, se podía apelar ante el poder judicial las resoluciones de la CGR. De este modo, la capacidad sancionatoria de la Contraloría fue seriamente recortada. Sobre este punto también se encuentra una controversia similar al del control “ex ante”, puesto que se ha argumentado que lo moderno es conferirle al denunciado la capacidad de apelación ante el Poder Judicial ya que la norma anterior le otorgaba un enorme poder jurisdiccional a un ente de control. Se argumenta que el peso excesivo de lo jurisdiccional terminaba por desvirtuar la función real de la CGR, convirtiéndola en un fuero corporativo de estilo colonial. También, sucede que la concesión de la segunda instancia al Poder Judicial es una idea presente en el contencioso administrativo en la mayor parte de países del mundo y que la normatividad nacional ha generalizado para los procedimientos que se ventilan ante los organismos reguladores.

Asimismo, esta ley eliminó el apoyo policial que históricamente había prestado servicio en la CGR. Tomado este elemento por separado, parece indudablemente positivo que no exista una policía adscrita a la Contraloría, ya que existen reiteradas experiencias de abusos y excesos cometidos por unidades policiales adjuntas a instituciones públicas de control y recaudación. El caso de la SUNAT es ejemplificador al respecto puesto que la unidad policial, UEIT, resultó funcional al sometimiento de la SUNAT a la creciente corrupción. De tal manera que no todas las modificaciones de la ley promulgada por Fujimori son negativas. Aunque el sentido general de la ley es el indicado: el núcleo de poder no quiso involucrar a la CGR como sujeto activo de latrocinios, sino restarle atribuciones para que no pueda controlar la corrupción que estaba en curso.

Sin embargo, como ya se ha mencionado no todo fue negativo, otras dos novedades provenientes de la ley de 1992 tuvieron un sentido positivo. Por un lado, se organizó la Escuela Nacional de Control como uno de los engranajes centrales del sistema nacional de control. Asimismo, se empezó a dictar un postgrado especializado, el mismo que requiere de mayor proyección, y que quizá

podría pensarse como fruto de convenios con las universidades, antes que como un esfuerzo por separado. Pero, más allá del debate sobre distintas opciones, la Escuela y su postgrado constituyen un paso en dirección a la especialización del funcionariado de la CGR. Además, se encuentra el área de denuncia ciudadana que recién fue organizada durante los noventa y ha arrojado algunos resultados mixtos, porque junto al estímulo a la participación ciudadana en labores de fiscalización, se sabe que en ocasiones fue empleada para acusar a instituciones que eran de interés del núcleo corrupto que comandaba la nave del Estado.

Por otro lado, algunos analistas opinan que las modificaciones de la ley de la CGR no fueron decisivas. De acuerdo a esta interpretación, lo importante fue la parálisis de las acciones de control efectivas durante la gestión del contralor Víctor Caso Lay. Así, la clave habría estado en la práctica de omisión frente a la corrupción, antes que en los recortes legales.¹⁰ Esto se corrobora en la gran cantidad de auditorias efectuadas a entidades de menor importancia relativa (como los Municipios), dejando de lado los más importantes, los que fueron la cuna de la corrupción: las privatizaciones¹¹, sector Defensa, SUNAT, SUNAD¹²

III) EL PERSONAL Y SU ORGANIZACIÓN

Al finalizar 1992, cuando la nueva ley del Sistema Nacional de Control fue promulgada, la contralora era María Herminia Drago, quien había sucedido en el cargo a Luz Áurea Sáenz, nombrada durante el gobierno aprista conducido por Alan García. La doctora Drago ingresó en Mayo de 1992, habiendo conducido un drástico proceso de reorganización institucional, que conllevó al despido de numerosos trabajadores. Cuando ella ingresó, en la CGR trabajaban 860 personas, de los cuales despidió a 740. Esa reorganización radical se fundamentó en la necesidad de limpiar la institución de elementos corruptos. Esa acusación es difícil de evaluar con precisión porque los entendidos recuerdan que en la CGR existían cuadros formados durante la gestión del ingeniero Miguel Cussianovich (Contralor en el período de 1980 a 1987), gestión considerada como una de las más técnicas y profesionales, por lo que no se había burocratizado ni corrompido tanto como otras instituciones. Así, parece prudente evaluar que Drago limpió de muchos malos elementos, pero en la razzia eliminó también muchos funcionarios competentes que constituían el núcleo histórico de la CGR. Ese núcleo desapareció y dio lugar a un vacío profesional que sólo muy lentamente se ha ido recuperando.

Por otro lado, los despidos de Drago tuvieron profundas consecuencias cualitativas. En efecto, para el cumplimiento de su misión, los funcionarios claves de la CGR son los auditores, puesto que su actividad constituye el eje del trabajo institucional. En realidad, el resto de trabajadores –distintos a los auditores–, son

¹⁰ Opinión del ex contralor Jorge Guzmán, en entrevista realizada en Lima el 27 de Febrero del 2002.

¹¹ Pág 43 “1993-2000 CGR-Memoria de una Gestión”.

¹² Pág 27 y 28.

personal de apoyo que facilita el trabajo de los primeros. Pues bien, de 460 auditores que tenía la CGR antes de Drago, la reorganización los redujo bruscamente a solo ochenta. Es decir, la capacidad operativa del organismo responsable del Sistema Nacional de Control cayó drásticamente.

Las modificaciones de personal son particularmente importantes porque a diferencia de lo ocurrido en el caso de SUNAT (también se despidió personal, pero rápidamente se reemplazó a los cuadros profesionales), en la CGR no se reemplazó oportunamente a los despedidos por nuevos trabajadores. No obstante la existencia de un marco legal excepcional que autorizaba a contratar nuevo personal. Esa autorización estuvo expresa en la ley de Presupuesto desde el año 1992. Es decir, la autorización existía cuando la doctora Drago aún era contralora y se ejecutó con enorme lentitud. Esta gestión caracterizada por la inacción continuó durante los primeros años de Caso Lay cuando se utilizó cifras muy por debajo del gasto presupuestado. Por ejemplo, en 1993 se gastó sólo el 55% de lo aprobado y al año siguiente, 1994, se utilizó algo más, alcanzando el 76% de la suma presupuestada.¹³ De este modo, se aprecia la evidente intención de mantener al mínimo la capacidad operativa de la CGR.

Otro de los rasgos más importantes de la gestión de Víctor Caso Lay fue la no aprobación del Plan Anual de Control o Plan Operativo Institucional (POI). De acuerdo al artículo 9 del Decreto Ley N° 26162 de la Ley del Sistema Nacional de Control y la Norma de Auditoría Gubernamental de la CGR (NAGU); las entidades públicas están obligadas a elaborar un Plan Anual y en la CGR cada unidad orgánica de línea debía planificar anualmente sus acciones. Sin embargo, no sucedió así, de los 7 años de la gestión de Caso Lay, solo se aprobaron dos planes, trabajando el resto de años sin un plan establecido.

Sobre este punto, el actual gerente Central de Control de la CGR, Jorge Carrillo, indicó que efectivamente no se aprobó el Plan Nacional de Control y el direccionamiento de las acciones fue efectuado exclusiva y excluyentemente por el contralor. “Él decidió qué acciones de control debían realizarse, en qué entidades y bajo qué criterios”, agregó.

Asimismo, el que fuera asesor legal de la CGR, doctor Juan Carlos Morón Urbina declaró a la CIDEF¹⁴ que en muchas oportunidades escuchó decir a los auditores que tenían terminados informes y planes que no habían sido aprobados. Nuevamente se refuerza la toma de decisiones concentrada en el nivel superior, el del contralor.

Las dificultades de operación de la CGR se reflejaron también en su presupuesto. En comparación con las entidades recaudadoras, como SUNAT y Aduanas, el presupuesto de la CGR siempre fue mucho más modesto. No se trata solamente del número de trabajadores, también los sueldos eran más bajos y hasta el

¹³ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Memoria de una Gestión, 1993-2000*. Lima: 2000. p17.

¹⁴ Sesión realizada el día 9 de Mayo del 2002.

equipamiento era inferior. Aunque posee dos locales institucionales en Lima (uno de los cuales es la Escuela Nacional de Control) y se ha extendido a siete subsedes provinciales, la oficina de la CGR no tiene un equipamiento informático de última generación. En ese sentido se halla muy por detrás de instituciones como las recaudadoras ya mencionadas, y también expresa notable retraso en contraste con las reguladoras como INDECOPI, OSIPTEL u OSINERG, a pesar de las enormes demandas y exigencias de control a nivel nacional.

El retraso tecnológico en informática ha significado grandes dificultades para integrar datos y potenciar las operaciones de la CGR. Por ejemplo, aunque existe un sistema integrado de control que desde hace tres décadas vincula a la CGR con las auditorías internas de cada institución pública, durante los noventa no se puso en marcha ningún sistema informático de conectividad entre las unidades integrantes de este sistema. Esta ausencia de conectividad también incluye a las Sociedades de Auditorías Externas (SOA)- previamente designadas mediante Concurso Público de Méritos-, empresas privadas de auditoría que están reconocidas legalmente por la misma CGR y comprometidas a un trabajo estandarizado ejecutado como parte del sistema nacional de control.

Pues bien, la idea de potenciar el sistema nacional de control creado décadas atrás por los militares en el papel parece muy positiva. En la práctica, se ha avanzado menos de lo esperado porque durante el fujimorismo la CGR no buscó integrarse por medios magnéticos con las otras oficinas pertenecientes al sistema nacional de control. De este modo, el principal logro que resalta Víctor Caso Lay de su gestión, precisamente el refuerzo del Sistema Nacional de Control tiene mucho de formal, puesto que no se dieron pasos prácticos para transformar esas ideas de redes en una realidad. Por el contrario, en la mayor parte de las instituciones públicas de punta, la década del noventa se caracterizó por grandes saltos hacia adelante en la informatización y el tendido de redes vinculantes.

Esta visión panorámica del mundo interior de la CGR debe incluir la consideración por la organización del trabajo. Como vimos, el número de trabajadores se amplió lentamente después de llegar a mínimos que denotaban escasa capacidad de cumplimiento de sus funciones. Además, la organización fue altamente inestable porque se sucedieron cuatro reorganizaciones integrales en siete años, haciendo del organigrama una pieza de juguete para experimentar las más variadas opciones.¹⁵

Uno de los pocos elementos estables del período fue la concentración del poder en manos del contralor. Para Jorge Carrillo Vargas, quien trabajó en diferentes áreas de la CGR desde 1970 hasta nuestros días, entre 1993 al 2000, la Contraloría tuvo una estructura *sui generis*, donde todos estaban encerrados en

¹⁵ Según las declaraciones del actual Gerente Central de Control de la CGR, Jorge Carrillo Vargas (sesión del día 30 de Mayo del 2002), quien trabajó en la institución por más de 18 años, “en un período muy corto hubieron muchos cambios estructurales y eso me lleva a pensar que se estaba tratando de organizar una desorganización. No se respetaban niveles, él contralor podía dirigirse a un asistente de auditoría pasando por encima del jefe de comisión, del supervisor general, del gerente central y de sub contralor”.

un círculo y quien tomaba las decisiones era el contralor, no había cadenas de mando ni niveles jerárquicos; “el estilo del contralor fue muy especial, él daba las órdenes, él decidía y en muy pocas oportunidades él escuchaba sugerencias, sin embargo aunque estas fueran beneficiosas no las implementaba”. Es decir, en todas las reorganizaciones prevalece la centralidad en la toma de decisión. De este modo tenemos que la continuidad del contralor no significó mayor estabilidad interna porque la institución estuvo sometida a constantes cambios de humor sobre los criterios de organización.

Así, tenemos que el hecho de seleccionar a una persona para que encabece una institución en forma autónoma y profesional no es condición suficiente y que probablemente deba quedar también perfectamente establecido cómo seleccionar un directorio que del mismo modo sea independiente y de elevada calidad.

Además, la organización adoptada por la CGR parece poco funcional porque no distinguía por líneas de actividad sino por área del Estado en la que se trabajaba. Así, los trabajadores estaban organizados en función a las reparticiones a su cargo. La desventaja de esta estructura radica en que concede la prioridad a las otras reparticiones públicas en vez de otorgársela a las funciones del control propias de la institución. De este modo, la CGR del fujimorismo fue muy singular puesto que no le concedió prioridad a su misión, sino que se organizó en función a las necesidades de los demás.

Esta estructura organizativa hace muy difícil acumular conocimientos y experiencias acerca de las modalidades de la corrupción y sobre los aspectos que deben observarse y seguirse para evitarla. Pero el sistema tiene una ventaja potencial. Esto es, que se puede especializar al personal en instituciones y acumular conocimientos sobre su funcionamiento como entes vivos y sometidos a hábitos regulares. Pero, dicha ventaja potencial fue desaprovechada por la CGR, puesto que sometió al personal a cambios constantes que impidieron realizar la potencial acumulación de una cultura sobre las instituciones públicas. Así, se sometió a la CGR a una estructura que dificultaba aprender sobre lo esencial y en forma paralela se desaprovechó las oportunidades abiertas por el sistema organizativo adoptado.

Además, las auditorias carecían de profundidad.¹⁶ La denominada auditoria de gestión se ejecutó poco, porque éstas son las operaciones serias donde se evalúa a fondo el gasto y la conducción de una institución, en lo que respecta a los resultados de la toma de decisiones. En el resto de instituciones públicas se practicaban auditorias mucho más ligeras, denominadas financiero-operativas. El sistema de control que orienta esas auditorias financiero-operativas es completamente formal. Es decir, se trata de rendir cuentas presentando documentos sustentatorios de gastos por partidas específicas. No se trata de

¹⁶ Existía la disposición del Contralor de no auditar. En el mejor de los casos se efectuaban visitas de inspección que dieron lugar a hojas informativas, las cuales al no ser auditorias no determinaron irregularidades cometidas ni responsabilidades.

evaluar la pertinencia del gasto ni el criterio de selección del proveedor. Por el contrario, ni el cumplimiento de metas, objetivos o de su Misión Institucional, simplemente el objetivo del control es verificar el orden de la documentación de acuerdo a determinado formato, que a estas alturas, es conocido con claridad por cualquier buen administrador de institución pública.¹⁷

Por si faltara experiencia administrativa en alguna repartición del Estado, la ley de la CGR ha incorporado a las Sociedades de Auditoría Designadas, SOA, al sistema nacional de control. Como vimos, estas sociedades son empresas privadas de auditoría que se encuentran inscritas en un registro en la CGR y se comprometen a verificar documentación contable de las reparticipaciones públicas que demandan sus servicios siguiendo procedimientos regulares y estandarizados. Así, se supone que facilitan las operaciones de la CGR.

En la práctica, una institución pública solicita los servicios de alguna de estas SOA y somete su documentación contable a una verificación que culmina con recomendaciones que luego de ser satisfechas recién permiten que la repartición pública eleve su informe financiero-operativo al control de la CGR. Hay una evidente cuota de racionalidad en el procedimiento. Pero, el mismo fue funcional a la corrupción porque se dirigió a verificaciones formales de documentos contables sin profundizar en la pertinencia y en los criterios del gasto. En este contexto, el doble filtro de las SOA sólo sirvió para dotarle al proceso de control financiero-operativo de un carácter ritual con poco sentido en la realidad. Así, disponer de orden para la conservación de los papeles y buenos contactos entre las SOA eran las herramientas claves para aprobar en la CGR, tanto si la institución era manejada en forma limpia como en caso contrario.

Una idea que se impone sobre el comportamiento de la Contraloría durante los años 90, es que fue mantenida al margen del privilegiado grupo de organizaciones diseñadas como “islas de eficiencia”, no precisamente por falta de empuje de sus trabajadores, sino más bien por las directivas que venían de los más altos mandos, que preferían mantenerla anclada como parte del sector tradicional y pesado de la burocracia pública.

Este planteamiento se refuerza por el análisis de la descentralización de la CGR durante los noventa. De una manera bastante similar al resto del aparato estatal, la CGR se desconcentró hacia algunas provincias, pero no descentralizó ninguna decisión ni tampoco demasiada capacidad operativa. De esta manera, es algo positivo que se haya abierto subsedes en siete importantes ciudades del interior. Pero, los jefes provinciales eran manejadas por una sola unidad (ubicada en Lima) que reportaba directamente al contralor y por ello todo el poder de decisión estuvo concentrado en Lima. En particular, se mantuvo en manos del contralor las decisiones sobre en cuáles instituciones públicas provincianas se realizarían

¹⁷ Es muy revelador que la Memoria integral que da cuenta de toda la gestión de Caso Lay no cuantifique las auditorías de gestión. Tampoco ofrece información cuantitativa sobre las auditorías financiero-operativas. *Op. Cit.* p. 31.

auditorias. Asimismo, la capacidad operativa de las oficinas descentralizadas siempre fue bastante baja, puesto que buena parte de las funciones se realizaban desde Lima gracias a misiones de expertos que complementaban el trabajo de recolección de información obtenido en forma más bien limitada por las oficinas provinciales.

Una de las buenas noticias provenientes de la CGR vino a fines de 1997 cuando se firmó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por medio millón de dólares que permitió facilitar el proceso de desconcentración hacia provincias. Del mismo modo se mejoró la calidad física de las sedes regionales y la interrelación con los órganos de auditoría interna regionales para el planeamiento de las auditorias.¹⁸

No obstante estas mejoras, el cuadro institucional enfrentaba grandes dificultades al final del fujimorismo. Los retrasos eran enormes. Por un lado, la CGR no había cumplido con presentar 316 expedientes en respuesta a sendos pedidos del Congreso. Es decir, la CGR conducía muy lentamente todos los pedidos de fiscalización emanados de los parlamentarios. A pesar de que se trataba del legislativo fujimorista, caracterizado por su reiterada práctica de omisión al control. Pues bien, incluso ante un Congreso como el que hemos tenido durante los noventa, la CGR contrajo una voluminosa deuda de incumplimientos. Por otro lado, la alta Dirección de la CGR tampoco cumplió consigo misma, sumando un total de 451 auditorias iniciadas y no terminadas.

Finalmente, las resoluciones de la CGR caían en saco roto, al grado que el gobierno de transición encontró 40,262 recomendaciones incumplidas.¹⁹ Las visitas de inspección de la CGR arrojaban conclusiones que eran notificadas a las instituciones visitadas. Pues bien, estas instituciones guardaban la recomendación en su gaveta y no pasaba nada. Nadie se inquietaba y la CGR carecía de capacidad para hacer cumplir sus recomendaciones.

IV) DIVERSAS ORIENTACIONES: ENCUBRIDORA DEL PODER EJECUTIVO Y PERSECUTORA DE LA OPOSICIÓN

Otro rasgo notable de la CGR durante el fujimorismo fue su orientación a escudriñar con severidad en las cuentas de las escasas instituciones públicas dirigidas por la oposición y la ausencia de controles sobre el grueso del aparato del Estado dirigido por el núcleo corrupto. Esta orientación se percibe inclusive en las cifras con las cuales Víctor Caso Lay presenta su labor al frente de la CGR. En efecto, a lo largo de sus siete años de gestión, sumando todas las acciones de control de los más diversos tipos se alcanza la cifra de 1970. Pues bien, de ellas el 67% fueron practicadas a gobiernos locales. No obstante, estas entidades apenas

¹⁸ Convenio ATN-SF-5599-PE-CGR-BID, "Programa de Modernización del Sistema de Control Gubernamental".

¹⁹ CGR, *Informe de gestión, período julio 2000-junio 2001*, Lima: 2001, p. 7.

controlan el 3,5% del total del presupuesto y se encuentra un inmenso contrasentido, según el cual las escasas fuerzas del sistema nacional de control se destinan a verificar el cumplimiento de la legalidad del gasto en instituciones sin mayor significado económico.

El argumento habitual para fundamentar esta inmensa desproporción es que de hecho los gobiernos locales manejan presupuestos reducidos, pero son numerosos y constituyen un elevado porcentaje del total de instituciones públicas. Así, como hay más de 1,800 municipios distritales y casi doscientos concejos provinciales, sucede que el número total de gobiernos locales es elevado y corresponde poco más o menos a los dos tercios del total de instituciones públicas, lo cual equivale al porcentaje de acciones de control efectuadas en ellos. Este argumento tiene los elementos habituales de un sofisma, puesto que emplea los números para conferirle alguna lógica a un proceso absurdo, por el cual la CGR dispuso que se supervise preferentemente a quien no contó con grandes fondos para gastar.

Por el contrario, este proceso de concentración del control en municipalidades encuentra su fundamento político cuando se constata que, durante la década del noventa, el poder central encontró opositores sistemáticos en buena parte de las municipalidades. Es decir, la oposición democrática controlaba muchos gobiernos locales y ello motivaba el interés de la CGR por verificar sus estados financiero-operativos. Así, la CGR habría actuado en esta materia por razones políticas, favoreciendo la campaña sistemática del gobierno central para terminar con todo rezago de legitimidad rival.

Asimismo, se encuentra que la formación de las oficinas descentralizadas significó un aumento de las acciones de control en provincias, que alcanzaron un elevado 70% del total de operaciones realizadas bajo Caso Lay. Este aumento se consiguió a través de campañas sistemáticas para controlar en gran escala a numerosos gobiernos locales en determinadas áreas del país. Por ejemplo se registra para los años 1994 – 1995 las campañas operativas “Arena”²⁰, “Cusco” e “Ica” entre otras, que concentraron los escasos recursos humanos y materiales de la CGR en el control de las municipalidades dirigidas por miembros de la oposición.

En un sentido opuesto se encuentra la evidencia sobre una corrupción bastante alta encontrada por la CGR en las municipalidades. Es decir, durante los noventa, la CGR denunció en forma regular bastantes casos de malos manejos en los gobiernos locales²¹. La reiteración de estas situaciones facilita el argumento de

²⁰ CGR. *Memoria Anual 1995*. Lima: 1995. p23. Operativo realizado durante 1995 que comprendió la ejecución de 431 Acciones de Control, orientadas a las Municipalidades Provinciales y Distritales de los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Junín, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna.

²¹ Esta afirmación es corroborada por Jorge Carrillo Vargas, quien señaló que el direccionamiento, la orientación y qué municipios debían ser controlados provenía del despacho del contralor. Del mismo modo, el

Caso Lay en defensa de su gestión, en el sentido que los municipios merecían ser fiscalizados con severidad. Este parecer se ve reforzado por la realización de esfuerzos de capacitación y entrenamiento de autoridades locales en el buen uso de los procedimientos administrativos del estado. En este sentido, cabe consignar que en los siete años de conducción de Caso Lay, la CGR desarrolló 44 cursos de entrenamiento para autoridades locales. De este modo, la evaluación del trabajo de la CGR en los municipios no es completamente negativa, puesto que también se encuentran acciones que han propendido a generar un ambiente más sano para la conducción administrativa ordenada y el buen gobierno.

Por otro lado, merece una especial consideración la evaluación del trabajo de la CGR sobre el programa del vaso de leche que se distribuye a los niños a través de las municipalidades. En este caso se encuentra también una impresionante concentración de actividades en el seguimiento de este programa, al grado que en el año 1998 la CGR analizó los reportes del 80% de las rendiciones de cuentas efectuadas por cada uno de los 1,800 municipios distritales. Esta sobre concentración de recursos de la CGR en programas con escasa trascendencia económica tiene menor justificación. En efecto, si los municipios controlan un presupuesto anual aproximado de cuatrocientos millones de US\$, de un total presupuestal nacional de unos diez mil millones de US\$, el programa del vaso de leche gasta cantidades ínfimas que apenas alcanzan a 80,000 US\$ anuales. Es decir, las cifras son tan reducidas que es imposible encontrar lógica al proceder de la CGR bajo la gestión de Caso Lay. Aunque es cierto también que debido al involucramiento de organizaciones civiles en el programa del vaso de leche es preciso implementar una cultura del cumplimiento y la honradez a la que debe contribuir la CGR. El problema principal es que estas acciones ocuparon el escaso personal especializado mientras que en forma paralela se descuidó áreas claves que fueron objeto de gigantescos actos de corrupción.

Así, se halla que entre 1995 y el 2000, ninguna de las acciones de Contraloría estuvo orientada ni a la privatización propiamente, ni a Defensa, ni al Servicio de Inteligencia; de modo que entre las 451 auditorías (iniciadas y no culminadas), no existe un informe pendiente sobre estos temas. Recién a partir del año 2001, la CGR ha entrado a controlar a las Fuerzas Armadas y al Servicio de Inteligencia Nacional, cuyos informes han sido remitidos al Congreso.

De tal forma que las adquisiciones del sector Defensa por ejemplo fueron muy elevadas durante la década fujimorista y pasaron inadvertidas para la CGR. No obstante, hoy sabemos que en este rubro se gastó nada menos que US\$ 1,800 millones, habiendo generado espectaculares sobornos tanto para Vladimiro Montesinos como para el resto de la cúpula militar. Es importante advertir que la base legal para controlar estaba presente y que no había sido modificada en este punto. En efecto, el artículo 19 de la ley de control 26162 establece la

direccionamiento para no hacer acciones de control en los CTARs provino del despacho de la máxima autoridad.

responsabilidad de la CGR de verificar las operaciones que tengan carácter de secreto.

De acuerdo a las declaraciones de Víctor Caso Lay ante la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República sobre el uso de los recursos públicos para gastos de Defensa amparados por dispositivos secretos, durante su gestión recibió un total de 410 solicitudes de informes previos por parte de los ministerios del Interior y de Defensa. Una buena parte de los bienes que fueron exonerados de procedimientos habituales de licitación pública no correspondían a bienes sujetos de ser calificados como secretos militar. Entre estos se cuentan sables para ceremonias protocolares, automóviles particulares para oficiales, motoniveladoras, tractores y otros implementos de ingeniería. ¿Porqué estos bienes que son completamente comerciales no fueron adquiridos siguiendo procedimientos habituales? Pues, gracias a que Caso Lay firmó resoluciones que los exoneraban al ser considerados secreto militar. Durante los siete años de gestión del excontralor se encuentra no menos de 28 casos similares de simulación de secreto militar.

Son numerosas y repetidas las irregularidades de la CGR en todo el proceso de adquisiciones militares. Ellas se extiendan a las compras que sí eran de material bélico y que por lo tanto tenían carácter de secreto militar. Por ejemplo, se han adquirido aviones a precios 250% superiores a los aprobados, como ocurrió con el avión Antonov AN 32 B comprado por el ejército, sin licitación pública, con un solo postor y con el agravante que la empresa ganadora carecía de representación legal vigente. Todo este proceso fue visado por la CGR como normal no obstante que la empresa no cumplió con entregar el avión en el plazo acordado y que cuando lo hizo era un modelo distinto al solicitado. Este caso constituye tan sólo un ejemplo tomado al azar de una lista de irregularidades que responden a patrones semejantes.²²

Además, luego del conflicto del Cenepa en 1995 y antes de la firma del Acuerdo de Paz con el Ecuador, en octubre de 1998, se produjo la mayor adquisición de material bélico de la historia moderna del país. Ese proceso quedó completamente fuera de la óptica de la CGR, no obstante su obvia trascendencia. Hoy en día, las irregularidades han saltado a la vista y han sido objeto de investigaciones en profundidad en el Congreso. Por su parte, los aviones y helicópteros comprados en forma mafiosa se vienen cayendo en repetidas ocasiones, revelando que se compró material de guerra de baja calidad aprovechando el clima de tensiones militares en la frontera norte. Así, se gastó dinero para cobrar las comisiones y se adquirió bienes inservibles incluso como material bélico. Todo ello contando con la

²² Al respecto, el que fue asesor legal de la CGR, Juan Carlos Morón Urbina declaró que aunque el tema se manejó de forma reservada, en algunos casos se le solicitó opinión sobre el tema de los informes previos para algunas adquisiciones, él debía reportar si calificaba como secreto militar o no. Agrega Morón que en algunos casos calificó que sí estaban dentro del listado de bienes de secreto militar, en otros no se calificaba y se hizo en el contrato posterior. Estos informes se presentaban al despacho del contralor; además era necesario programar una auditoria posterior, aunque después se enterarían que las auditorias posteriores no se concretaron.

complicidad de la CGR que no percibió este proceso y dejó de actuar incumpliendo su misión de cautelar los intereses del estado.

La inacción (debido al incumplimiento de funciones) de la Contraloría frente a las compras militares entraba en contradicción con la legislación vigente que establecía funciones de control que fueron eludidas bajo el pretexto del secreto. No obstante, el artículo 19 de la ley de la CGR, promulgada en 1992 establecía como una atribución de la CGR acceder sin limitaciones a los registros y documentos de las entidades públicas, aún cuando tengan carácter de secreto. De este modo, se encuentra una de las características del régimen de los noventa, que consiste en violentar su propia ley.

Hemos encontrados dos tipos de conductas de las altas autoridades fujimoristas con respecto al cumplimiento de las leyes promulgadas por ellos mismos. Como vimos, en diversas ocasiones se encuentra que crearon leyes ad-hoc, promulgadas para darle sustento legal a un conjunto de irregularidades. Un ejemplo típico es el DS 120-MEF que otorga enormes ventajas tributarias a todas las empresas que realicen operaciones de fusiones y escisiones. A continuación, se halla una segunda actitud: la de violentar sus propias leyes. El ejemplo máximo de este procedimiento es la misma ley constitucional que establecía una sola reelección y que al violentarla precipitó la caída del régimen. En el caso concreto de la CGR, el carácter de secreto expresamente significaba que la CGR debía intervenir porque, el trámite era secreto para todos, salvo para la CGR, que por lo tanto quedaba obligada a dar opinión previa. Esas eran las reglas dispuestas por la propia ley fujimorista y el contralor las entendió al revés excusándose en el secreto para no intervenir.

Por otro lado, la parálisis de los organismos de control frente a los gastos militares es una constante de la historia política del Perú. Durante muchos años tanto la formulación del presupuesto como las operaciones de control han sido actividades rituales puesto que con frecuencia, el presupuesto militar lo entregan los civiles sin grandes precisiones para que los uniformados lo redistribuyan al interior a su discreción. Por ello, el rubro de adquisiciones militares debería quedar dentro del Ministerio de Defensa pero fuera de los institutos armados.

Otra área crucial donde no se realizaron mayores actividades de control son las privatizaciones.²³ De acuerdo a las cifras que entregó el mismo Víctor Caso Lay en la memoria de su gestión, las actividades de control efectuadas en la COPRI y diversas CEPRI apenas alcanzaron el 1% del total²⁴. Esas cifras provenían de exámenes sumamente ligeros basados en hojas informativas y formularios poco sustantivos que se recogían en visitas interinas y no en acciones de control de

²³ Hay que recordar que de acuerdo al artículo 9º del Sistema Nacional de Control- D.L. Nº 26162. "El titular de la entidad está obligado a definir sus políticas en los planes y / o programas anuales que se formulen (...)" En el período 1993-2000 únicamente se aprobó el Plan Operativo Institucional de la CGR de los años 93 y 97, no contándose con un plan de auditorías aprobado para los otros años. Si bien se dieron lineamientos de política que incluyeron la necesidad de auditar los procesos de privatización, en la práctica no se operativizaron.

²⁴ Memoria 1993-2000, p.26

mayor nivel. En efecto, las visitas en las Cepri no sólo eran pocas sino, sobre todo, carentes de profundidad. Además concluyeron en reportes maquillados donde se señalaban algunas irregularidades menores en la distribución de la caja chica mientras se ignoraban un conjunto enorme de irregularidades que hoy conocemos y que la CGR debió haber reconocido en su momento. Por ejemplo, la CGR no observó irregularidades mayores, como numerosos contratos de operación de las empresas privatizadas distintos a las bases de los concursos de adjudicación, indicando con claridad que las empresas ganaban las licitaciones y luego negociaban los verdaderos términos. Esta inacción frente a las privatizaciones es muy sorprendente porque cuando el proceso se inició, la intención teórica de la CGR era conocer los avances de los diferentes procesos de privatización, darles seguimiento regular verificando la legalidad de las operaciones y planteando las recomendaciones a las que hubiera lugar²⁵.

El doctor Morón señala que en un primer momento, durante la gestión de María Herminia Drago, el personal de la CGR comienza a especializarse en privatización puesto que no tenía metodología ni personal preparado. Incluso recuerda que se aprobó un esquema de auditoria sobre privatizaciones, que incluía tres etapas. Luego vino el debate del control posterior y en qué momento introducirlo; finalmente se desactiva la oficina de privatización y se opta por áreas de auditorias no temáticas sino geográficas. Otra explicación que Morón señaló a la CIDEF, es que cuando ingresa personal a la CGR luego de la reorganización, este no está lo suficientemente preparado como para empezar a realizar auditorias a entidades complejas.

Es importante señalar que el señor Juan Adolfo Rímac Molina²⁶, quien durante 1994 asumió la gerencia I, que tenía entre sus subgerencias la de privatizaciones, reconoció que se realizaban informes sobre estos procesos pero no en profundidad. Agregó: "Hilando cabos, desde el comienzo nuestra misión era técnica pero el contralor nos distraía colocándonos más de 5 comisiones diarias".

De tal modo que la conducción de la institución durante el período de Víctor Caso Lay estuvo caracterizada por la combinación de dos medidas. Por un lado, el énfasis en el control a las municipalidades y al programa del vaso de leche, que eran entidades que estaban manejando cantidades bastante pequeñas del presupuesto nacional pero que, en muchas ocasiones, eran dirigidas por adversarios al régimen. En segundo lugar, por la omisión frente a los grandes procesos económicos que estaban ante su vista: compras militares y privatizaciones. Así, se trataba de un procedimiento político semejante al adoptado en el caso de la SUNAT. Como puede verse en el ensayo correspondiente a la institución recaudadora, el patrón de conducta consistió en emplearla para atacar a los rivales y proteger a quienes detentaban el poder.

²⁵ CGR. *Informe de gestión, Ejercicio Fiscal 1995*. Lima: 1995. p.

²⁶ Sesión realizada el día 9 de Mayo del 2002.

V) NATURALEZA DE LA RED CORRUPTA

El deterioro institucional fue ejecutado por altos funcionarios de la CGR cuyo proceder evaluaremos en esta sección. Como vimos anteriormente, la hipótesis que se desprende del análisis de la corrupción en SUNAT establece que este proceso sucedió a través de vasos comunicantes que conectaban al SIN con áreas cruciales de la institución en cuestión. Así, por delegación de Fujimori, Vladimiro Montesinos dirigía una red que se extendió por todo el aparato del Estado. Entre ambos socios principales del núcleo corrupto había una relación jerárquica y primaba una alta desconfianza que los llevaba a espiarse mutuamente. Aunque el presidente tenía a su cuenta la legitimidad y el carisma personal, era Montesinos quien había tendido y mantenía la red encargada de organizar el apoyo del régimen. De este modo, terminaban en el SIN los canales empleados para conectar a funcionarios que dirigían áreas cruciales de las instituciones públicas sometidas al control de la corrupción. El resto de funcionarios era subordinado y puesto al margen, o utilizado en forma funcional.

En ocasiones y en ciertas instituciones, el jefe máximo de dicho organismo no era miembro orgánico de dicha red. Entre otras instituciones se encontró que en algunos sectores, los ministros tuvieron alta rotación, mientras que el siguiente escalón era más estable y cumplía roles regulares de manejo institucional y conexión con el centro de la mafia. En el caso de la SUNAT pudimos observar cómo una tubería interna conectaba a los corruptos y también como había una pared que no estaba malograda por el albañal de la corrupción. Es decir, había una red de corrupción que conectaba algunas pocas y selectas autoridades y los conducía al núcleo de la mafia. Pero, además, había un buen grupo de profesionales que entraron a SUNAT durante la época de la reforma y que fueron puestos al margen o sometidos por unos años, hasta que se liberaron con el gobierno de transición. En este sentido, apenas pudo la SUNAT apeló a su reserva interna para reorganizarse como una institución profesional.

Aunque, el caso de la Contraloría es distinto, en primer lugar porque el contralor es nombrado por un período preciso; lo cual, en principio, es mucho mejor que la situación observada en el caso de la SUNAT, donde el superintendente es nombrado por el presidente de la República y es un funcionario integrante del Poder Ejecutivo sometido a muy alta rotación, alcanzando el promedio de un superintendente por año. Por el contrario, el contralor general es un funcionario nombrado por el Congreso por un período fijo que alcanza siete años. La condición de la CGR obviamente es más ventajosa para el manejo técnico y el criterio profesional en la conducción institucional (puesto que cubre más de un período presidencial), sin embargo fue revertida por la mafia, mostrando que cuando un núcleo corrupto se hace del control de la nave del Estado, hasta las mejores normas pueden ser subvertidas. Así, el contralor tenía que ser incorporado a la mafia de un modo estable, aunque su rol no fuera el liderazgo, sino el manejo de una institución orientada a conferirle legalidad al gasto público corrupto.

Es así que, durante los años del fujimorismo, el contralor mantuvo extrañas conexiones con el contador de una banda de narcotraficantes²⁷. Se trata de la muy famosa banda de los Camellos que fue desbaratada por la policía peruana en 1999. El contador de la banda era Edwin Antón, quien fue colocado en puestos claves de la Contraloría y, asimismo, había sido socio de Víctor Caso Lay en una empresa llamada Ivad Services S.A. Víctor Caso Lay era director-fundador de esta empresa habiendo mantenido una relación empresarial desde 1986 hasta 1993, cuando al ser electo contralor dejó sus acciones a una tercera persona. Sin embargo, en ese momento, Caso Lay llevó a Antón a la CGR, habiéndolo tomado sólo un mes después de asumir su cargo. En la CGR, Antón fue nombrado nada menos que como jefe de auditoría interna. Es decir, el cargo más delicado de todos: el auditor del controlador. Resulta increíble constatar que años después Edwin Antón apareciera como contador de una de las mayores bandas de narcotraficantes intervenidas por la policía peruana. Además, durante su paso como contador de los camellos, Antón lavó dinero a través de un conjunto de empresas, una de las cuales era la misma Ivad Services, a la que en el pasado había estado vinculado Víctor Caso Lay. Es decir, las conexiones del ex contralor con redes fuera de la ley fue muy notoria durante la misma década pasada y al tocar al narcotráfico disponían de vínculos mafiosos de largo alcance.

En segundo lugar, la red de corrupción incluía el control de la gestión específica de cada institución involucrada. Así, por ejemplo, en el caso de la SUNAT era notorio el manejo de la gerencia de principales contribuyentes y en otras oficinas como la ONPE, por ejemplo, era notorio también el control de la mafia sobre la oficina de gestión electoral. En el caso particular de la Contraloría este rol operativo de inacción u orientación hacia auditorías poco relevantes fue dirigido o tal vez a expensas de las diversas Gerencias. Dado el organigrama del año 1995²⁸, la gerencia de operaciones y las gerencias I y II eran las encargadas de controlar el eje de las actividades principales que afectaban a la misión institucional.

Aquí es preciso señalar que acudieron a declarar ante la CIDEF, los gerentes I y II durante 1994 a 1995, los señores Juan Rímac Molina y Antonio Bazo Solano, respectivamente. Ambos ingresaron en la misma fecha y por invitación personal del entonces contralor, Víctor Caso Lay. Así, a Rímac le asignaron la Gerencia del Sector I que incluía las subgerencias del gobierno central, empresas y privatizaciones, Cuenta General de la República y Proyectos e Inversiones. Mientras, que Bazo tuvo a su cargo la gerencia II encargada de gobiernos locales en la parte municipal, oficinas de auditoría interna, sedes regionales y sociedades de auditoría.

Al parecer estos funcionarios fueron el tipo de personal que acompañó a Caso Lay durante su gestión, puesto que mientras Rímac Molina no podía auditar los

²⁷ POTESTA, Orazio. *El contador de Los Camellos trabajó en la Contraloría*. En: CARETAS. Lima.nº 1587 (set 1999).

²⁸ CGR. *Memoria Anual 1995*. Lima: 1995. p.55.

procesos más importantes del país como las privatizaciones y más bien se le “distría” colocándole más cinco comisiones diarias; a Bazo Solano se le daba luz verde para auditar todo lo relacionado con la Municipalidades. Rímac Molina agregó que al salir de la CGR dejó el cargo al ya mencionado Edwin Antón, amigo y socio del contralor que fue además contador de la Banda de Narcotraficantes, Los Camellos. También aparecen junto a los Gerentes, los llamados “asesores” colocados por el contralor, quienes en la opinión de Rímac: “despachaban con la máxima autoridad y eran los ojos y oídos del contralor”.

En general se observa en algunas instituciones que el patrón de la red mafiosa consiste en incorporar siempre al jefe de la asesoría jurídica de la institución, quien sería el encargado de emitir opinión legal sobre la documentación y posibles irregularidades en las que incurría la CGR. En este caso, la asesoría legal recayó en Juan Carlos Morón Urbina, quien ingresó a la CGR en diciembre de 1988 por concurso público. Morón declaró a la CIDEF que cuando Caso Lay asume la Contraloría trajo un grupo de asesores legales, que habrían estado más cercanos al despacho del Contralor, confiándosele a ellos la cartera legal confidencial. En este caso carecemos de seguridad sobre el rol del Doctor Morón, puesto que sus declaraciones ante la CIDEF fueron transparentes, sin embargo la importancia de su cargo hace difícil suponer que puedan haber pasado a su lado tantos problemas legales sin que los haya advertido.

Si en el caso de la SUNAT había una cierta periodificación que establecía un período de gerencia profesional y tecnocrática antes de caer en manos del núcleo corrupto, en el caso de la CGR la periodificación es mucho más brusca. Como vimos al irse Luz Aurea Sáenz poco después de la reapertura de la Contraloría cerrada un mes después del autogolpe del 5 de abril de 1992, fue nombrada María Herminia Drago. Ella estuvo alrededor de un año y durante ese lapso se contrajo en forma muy pronunciada la capacidad operativa de la CGR.

A continuación vino la etapa de Víctor Caso Lay, quien continuó hasta pocos meses antes de la caída de Fujimori y cuya gestión es el foco de este texto. Al irse Caso Lay fue nombrada Carmen Higaona como contralora. Ella había sido una larga y muy cuestionada jefa de aduanas, habiendo sido nombrada en la CGR durante los últimos meses de Fujimori y logrando continuar durante algunos meses del gobierno de transición hasta que dejó el cargo a Jorge Guzmán. Éste reaparecía en la Contraloría después de haber sido un cuadro profesional formado en esta institución a la que había dejado al renunciar en Agosto de 1986.

Fujimori necesitaba una renovación tecnocrática de algunas instituciones precisas, como la SUNAT, puesto que se trata del ente recaudador que provee de recursos monetarios al Estado; sin embargo, el control como función pública no le interesaba puesto que constituye un estorbo para quien está interesado en delinquir. Así, la CGR fue debilitada como consecuencia del autogolpe del 5 de abril, mantenida marginal de las innovaciones tecnoburocráticas y ocupada de hostigar a las autoridades de oposición.

VI) CONCLUSIONES:

BALANCE

1. Recién con la Constitución de 1933 apareció la CGR como parte de la estructura orgánica y constitucional del Estado. Años después, en 1964 la CGR fue definida como organización autónoma, condición que fue recogida por la Constitución de 1979 que conectó su autonomía a la designación del jefe por el Congreso. Aunque es una capacidad limitada puesto que el Poder Ejecutivo propone y no se trata de una terna sino de un solo nombre. De tal manera que el Legislativo muchas veces sólo tiene capacidad para refrendar y la autonomía de la Contraloría es una ficción. En el mismo sentido, la ley no define un directorio sino solamente a una persona que ocupa la jefatura invitándola a establecer una conducción sin contrapesos internos bien establecidos.

2. Asimismo, las labores de control no se han tecnificado a la medida de las posibilidades y se hallan muy retrasadas tecnológicamente. Su presupuesto siempre ha sido modesto y nunca ha sido una institución engreída por la Presidencia de la República. En cuanto a su personal, históricamente ha sido poco numeroso, no ha sido bien pagado (excepto durante la gestión de Miguel Cussianovich) y su equipamiento es de segunda línea.

3. Este retraso tecnológico impidió que el Sistema Nacional de Control funcione en la práctica. El sistema de control fue puesto en marcha en los años setenta incorporando las oficinas de auditoría interna de cada una de las reparticiones públicas a una red dirigida por la CGR. Mientras que la ley de los años noventa incorporó a dicha red a las sociedades de auditoría designadas y reconocidas legalmente, que son empresas privadas que siguen procedimientos estandarizados y regulados por la CGR. Este Sistema Nacional de Control es ciertamente un conjunto de ideas interesantes, pero su existencia es teórica porque en la práctica no está integrada como una red informatizada y no permite, entonces, un sistema de seguimiento regular. En este sentido se han registrado algunos avances pero no logra concretarse una red informática similar a las que disponen otras reparticiones públicas como, por ejemplo, el mismo MEF que maneja el denominado Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

4. Por otro lado, la CGR es una institución cuya práctica profesional es demasiado formal puesto que realiza pocas auditorías en profundidad y sus actividades se concentran en verificación de documentación contable y de denuncias. Dicha verificación es tan superficial que en realidad está altamente ritualizada y todo buen contador con experiencia en el Estado sabe cómo pasar por la supervisión de Contraloría. Además, se encuentran las sociedades de auditoría ya mencionadas que realizan una primera revisión de esta documentación, ofrecen recomendaciones y una vez resueltas recién se llega a Contraloría. Como no se verifica ni la oportunidad del gasto, ni tampoco se evalúa la calidad de la obra en

relación a las necesidades, pues entonces la verificación de documentos es una óptica tan ligera que puede pasarse gato por liebre sin mayor dificultad.

5. La ley de 1992 que rige hasta el día de hoy incluye algunas modificaciones menos cuestionables y que orientan una institución en un sentido compartido por entidades similares en otros países del mundo. Así se encuentra que la concesión de la 2da. Instancia al Poder Judicial parece una buena idea. Asimismo, se evalúa positivamente la ausencia de una policía adscrita a la institución por haberse constatado en el Perú la costumbre de emplear el canal policial para socavar la autonomía profesional de las instituciones.

6. Es importante indicar que durante los noventa, la orientación de la Contraloría consistió en tejer un manto encubridor de las actividades corruptas desarrolladas por el Poder Ejecutivo. Asimismo, la Contraloría concentró sus acciones en supervisar estrechamente el reducido gasto público ejecutado por las municipalidades y las organizaciones del vaso de leche, en las cuales la oposición tenía amplia representación. Esta orientación política le dio un doble rol a la Contraloría, la responsabilidad de conferirle legalidad a las irregularidades y también la de ser arma política contra los rivales de la dictadura corrupta.

Así, se encuentra que la principal irregularidad detectada durante la gestión de Víctor Caso Lay en la CGR es la OMISIÓN E INACCIÓN frente a los grandes procesos económicos como las adquisiciones militares y las privatizaciones.

En el caso de las adquisiciones del Sector Defensa, estas fueron muy elevadas durante la década fujimorista y pasaron inadvertidas para la CGR, no obstante existía la base legal para realizar el control (Artículo 19 de la Ley de Control N° 26162). El carácter de secreto expresamente significaba que la CGR debía intervenir porque el trámite era secreto para todos, salvo para la CGR, que por lo tanto quedaba en la obligación de dar opinión previa. En el mismo sentido, no se realizaron acciones de control en el rubro de privatizaciones, las actividades de control efectuadas en la COPRI y en las diversas CEPRIS apenas alcanzaron el 1% del total. Por si fuera poco, los exámenes fueron sumamente ligeros basados en hojas informativas y no en acciones de control de mayor nivel.

7. Otra de las características de la CGR durante la gestión de Víctor Caso Lay fue la no aprobación del Plan Anual de Control o Plan Operativo Institucional (POI) y Norma de Auditoria Gubernamental (NAGU). De acuerdo al artículo 9 del Decreto Ley N° 26162 de la Ley del Sistema Nacional de Control. “Las entidades públicas están obligadas a elaborar una Plan Anual” y en la CGR cada unidad orgánica de línea debía planificar anualmente sus acciones. Sin embargo, no sucedió así, de los 7 años de gestión de Caso Lay, solo se aprobaron dos planes, trabajando el resto de años sin un plan establecido. Además, en cuanto a la organización de la CGR, ésta sufrió cambios constantes, sin niveles jerárquicos y con la consiguiente concentración del poder en manos del contralor.

8. Por los factores ya indicados, tales como cambios constantes en la organización, concentración del poder y retrasos tecnológicos, la CGR contrajo

retrasos enormes y deudas de incumplimiento con respecto a otras entidades y consigo misma. Por un lado la CGR no cumplió con presentar 316 expedientes en respuesta a sendos pedidos del Congreso; y por el otro, la alta Dirección de la CGR tampoco cumplió consigo misma, sumando un total de 451 auditorías iniciadas y no terminadas. Por si fuera poco, el gobierno de transición encontró 40,262 recomendaciones incumplidas

9. Finalmente, la naturaleza de la red mafiosa, en el caso de la CGR, estuvo definida por la pertenencia del contralor a la red y por su estabilidad en el cargo. Así el contralor aparece vinculado a las más diversas situaciones de falta tanto por las ya mencionadas operaciones de encubrimiento como por sus conexiones con oscuros personajes vinculados al narcotráfico. Así estuvo relacionado con el contador de la banda de narcotraficantes “Los Camellos”, Edwin Antón, quien fue colocado en puesto claves de la CGR (jefe de auditoría interna), y fue socio de Víctor Caso Lay en la empresa Ivad Services S.A. Por otro lado, al igual que en otras instituciones analizadas, dos serían las áreas comprometidas, la gerencia de gestión que conduce las operaciones institucionales específicas (auditorías) y la asesoría jurídica.

SITUACIÓN LEGAL

El 26 de setiembre del 2001, la CIDEF presentó la Denuncia Constitucional N° 28 contra el prófugo ex-Presidente de la República Alberto Fujimori y otros altos funcionarios del Estado del régimen fujimontesinista, por infracción de la Constitución y la comisión de diversos delitos para lo cual se cometieron una serie de irregularidades mediante el uso ilegal de normas de carácter secreto. Allí se denunció al ex-Contralor General de la República, Víctor Caso Lay, por los delitos de encubrimiento personal y omisión de denuncia, tipificados en los artículos 404° y 407° del Código penal, y por infracción de del artículo 82° de la Constitución. Sin embargo, con posterioridad a la presentación de la denuncia se ha determinado que existen suficientes indicios que el señor Víctor Caso Lay está involucrado en otros delitos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el congresista Javier Diez Canseco Cisneros formuló ampliación de la denuncia constitucional N° 28 contra el ex-Contralor General de la República Víctor Caso Lay, por la comisión de los delitos de asociación ilícita, en calidad de autor de conformidad al artículo 23° del Código Penal, colusión, peculado y malversación de fondos, en la calidad de cómplice de conformidad al artículo 25° del Código Penal; delitos previstos y sancionados en los artículos 317°, 384°, 387° y 389° del Código Penal. Actualmente la ampliación de denuncia se encuentra en la subcomisión presidida por el congresista Walter Alejos Calderón.

RECOMENDACIONES

1. Modificar la Ley del Sistema Nacional de Control, D.L N° 26162 de 1992. Así, nuevamente se debe incluir las funciones de control y fiscalización de la CGR en las empresas mixtas y de accionariado. Asimismo, se necesita reforzar la función de fiscalización, priorizando la conexión entre el Congreso y la CGR. El contralor debe seguir siendo nombrado por el Congreso, pero debe eliminarse la noción de una propuesta proveniente del poder ejecutivo. Por el contrario, la misma CGR debe elevar una terna para que sea designado el Contralor por el Congreso. Asimismo, el Contralor responderá ante el Congreso, quedando obligado a presentar un informe anual. Actualmente en el Congreso existen 11 Proyectos de Ley, presentados por congresistas del APRA, UPD, UN, PP y de la misma Contraloría, para modificar algunos aspectos de la Ley del Sistema Nacional de Control y Orgánica de la Contraloría General de la República.

2. Constituir un directorio estable en la CGR. Las instituciones estables que cuentan con funcionamiento profesional dependen de estructuras de dirección también estables y bien regimentadas que combinan procedencias y exigen calificaciones, confiriéndoles a sus integrantes estabilidad y autonomía técnica. Por ejemplo, ese es el caso del BCR completamente distinto al vigente en ONPE, que es similar al régimen actual de la CGR. Por lo tanto, proponemos un directorio de cinco integrantes, dos de los cuales sean nombrados por el Congreso, dos provengan del BCR, y otro del Colegio de Contadores.

3. Conferirle prioridad a la modernización de la institución, puesto que el correcto funcionamiento de la CGR será crucial para la buena organización del Estado Peruano, sobretodo después de la experiencia de corrupción de los noventa. En otras palabras, una eficiente y moderna CGR constituye una valla insuperable para la corrupción. Uno de los puntos que hay que subrayar aquí es el presupuesto asignado a la institución.

4. Del mismo modo, la CGR deberá renovar su equipamiento informático, logrando la integración de una red y su respectivo software para un sistema integrado de control que conecte a todo el sistema. Sería ideal integrar la base de datos del Estado y construir un banco de datos significativo que facilite la labor de fiscalización general del gasto público. Finalmente, se recomienda la elaboración de una completa página web de la institución, similar a la que posee el MEF, que permite la verificación en tiempo real del gasto público.

5. Crear la carrera profesional de la CGR, otorgándole gran peso a la Escuela Nacional de Control, ofreciendo una maestría relevante y obligatoria para quien desea ascender a puesto de responsabilidad institucional. Reducir al mínimo los cargos de confianza reforzando la noción del acceso al comando institucional solamente a través de la línea de mando y de carrera. La inclinación de la CGR debe ser hacia a cuadros técnicos profesionales bien pagados de acuerdo a un escalafón único del estado, herramienta crucial para la constitución definitiva de un funcionariado profesional en el Perú.

6. Reorganización integral de las auditorías con la finalidad de mejorar su calidad y la profundidad de su análisis. Para ello, deberán incrementarse las auditorías de gestión por parte de la CGR, reduciendo la importancia de las financiero-operativas y quizá dejándolas para ejecución de las otras entidades del SNC. Asimismo, reforzar la etapa de planeamiento operativo, de tal modo que el auditor de la CGR realice una investigación previa, acumule información, formule hipótesis y sepa qué documentación rastrear antes de llegar a la oficina pública donde ha de realizar su labor.

7. Facilitar la relación y participación de la sociedad civil fortaleciendo el área de denuncias ciudadanas, confiriéndole normas estandarizadas de procedimientos. Del mismo modo, promover la rendición de cuentas de la CGR a través de audiencias públicas regulares. De este modo, la participación ciudadana funcionará como mecanismo para una rendición de cuentas moderna y eficiente de la institución.

JAVIER DIEZ CANSECO CISNEROS
PRESIDENTE

WALTER ALEJOS CALDERÓN
VICEPRESIDENTE

MÁXIMO MENA MELGAREJO
MIEMBRO

JUAN VALDIVIA ROMERO
MIEMBRO

KUENNEN FRANCEZA MARABOTTO
MIEMBRO

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.