



La gran maraña de la corrupción

María Julia Méndez, auditora especializada en proyectos de cooperación internacional, ha enviado a nuestra revista un riguroso texto sobre la historia reciente que consolida la impunidad para corruptores y corruptos en el Perú. Su lectura es imprescindible.

LA CORRUPCIÓN TIENE LARGA DATA, PERO QUEDA GENERALMENTE IMPUNE POR INFLUENCIAS INDEBIDAS O LA CAPTURA DEL ESTADO

La degradación del concepto “servicio público” en mi ciudad me motivó a investigar sus probables causas, y hoy puedo resumirlas en una: es el efecto directo de la construcción modélica del *lobby* que acompaña a Luis Castañeda antes, durante y después de sus ocho años como alcalde de Lima, quien “tercerizó” su mandato tornándose aparentemente impune.

La causa y los resultados son aplicables a todo el aparato estatal. Como el país acaba de elegir una opción de cambio, en estas reflexiones la mirada va un poco más allá de nuestro querido barrio, gris y desordenado, intentando contrarrestar algunas creencias casi indestructibles: “cuesta 10% hacer cualquier negocio con el Estado” y “roba, pero hace obras”.

- La definición misma de corrupción es débil en la legislación peruana y en la población en general. Se circunscribe solo al funcionario público corrupto, no se incluye para nada al corruptor privado, y esencialmente no comprende los niveles de corrupción institucionalizados en el propio aparato estatal. La tipificación adecuada de los delitos de corrupción es también tarea pendiente en el Perú. Hoy se sabe que el “blanqueo” de capitales ha crecido considerablemente en todo el mundo con la crisis financiera, pero no se advierten acciones para develar los casos peruanos vinculados o no al crimen organizado (narcotráfico y contrabando).
- Acertadamente, Inés Arias (véase www.corrupcionenlamira.org) reproduce lo dicho por Daniel Kaufmann, ex Director de la Oficina de Gobernabilidad del Banco Mundial: “...el foco en el estudio de la corrupción necesita alejarse de centrarse exclusivamente en el ‘abuso de la función pública’, y reconocer... que... muchas veces involucra la colusión entre lo público y lo privado (e, incluso en ocasiones, alcanza la captura por parte de los potentados privados)... Esta influencia indebida de intereses privados sobre el sector estatal puede, o no, involucrar el intercambio de un soborno o, dependiendo de la norma del país, otro acto ilegal”.
- El diagnóstico permite reconocer que la causa principal de la impunidad de la corrupción es la complicidad y/o indecisión de cada nueva gestión para analizar e investigar, si corresponde, a la gestión anterior. Los resultados de los sucesivos gobiernos posfujimoristas es dramática en materia de anticorrupción (incluso los responsables como Alberto Fujimori se “allanaron” para evitar las audiencias públicas sobre los robos).
- En los últimos años se ha perfeccionado el trabajo de los *lobbistas* (empresas y personas) para blindar durante y después de su gestión a los principales responsables (electos y ejecutivos). Las ganancias obtenidas por corruptores privados, además de ser compartidas con los funcionarios públicos corruptos, permiten ingentes gastos publicitarios para el blindaje de ambas partes frente a eventuales fiscalizaciones.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO PERUANO DE PUERTAS ABIERTAS A LA INVERSIÓN PRIVADA, PERO SIN CANDADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

- La denominada “reforma del Estado” (apoyada con créditos y/o fondos donados y técnicos calificados internacionales) planteó en la teoría instrumentos de “modernización” para agilizar y transparentar las acciones, poner “candados” a la burocratización excesiva y la corrupción, y a favor de nuevos valores del funcionario público (con especialización, descentralización y una eficiente fiscalización). Así, se rediseñaron o establecieron nuevos órganos: superintendencias, reguladoras, recaudadoras, entidades de defensa del ciudadano, la reforma judicial, y novedades en cada ministerio.
- En ese marco, las dos herramientas modernas más importantes para establecer “candados anticorrupción” fueron, en mi opinión: el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP (“... que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública”, como figura en la web), y el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado - SIAF (que registra “todos los gastos que hace el Estado”. “Sin embargo, para ser exactos debemos reconocer que todavía se escapan algunos...”, según la web).
- Lamentablemente, el diseño orgánico y los instrumentos no se han consolidado, y los resultados han sido muy escasos. Baste recordar a un feroz ex candidato y luego presidente clamando “¡Maldita SUNAT!”, y a más de un ministro, presidente regional, alcalde o hasta empresario privado-público vociferando “¡Maldito SNIP!”. Hay muchas pruebas de un camino hecho para fragilizar, mediatizar y cambiar normas y procedimientos, lo que ha conducido al desorden y sucesivos fracasos de entidades y funcionarios probos, algunos miembros del Congreso y hasta de la sociedad civil.
- El resultado más dramático de los *lobbistas* se hizo patente a nivel mundial con las compañías “calificadoras de riesgo”, que dieron triple A (“muy buenos para afrontar deudas”) a los grupos financieros creadores de la “burbuja inmobiliaria” que tiene al mundo de cabeza, y por lo cual no recibieron ningún tipo de sanción. Estas compañías también certifican a gobiernos con el método de juez y parte, y hoy mismo una de ellas le quitó una A al gobierno de Obama, desatando —con otros factores— una nueva muy grave etapa de la crisis global. Lo curioso en nuestro país es que la mayoría de economistas parecen convencidos de que tal crisis no tiene puertas de entrada al Perú. Pues bien, parece haber llegado la hora de estudiar el papel de las “certificadoras” que reparten aes a granel, impulsadas por consultores *lobbistas* de bancos y financieras que prestaron dinero al Estado peruano a la vez que colocaron funcionarios en puestos claves.
- En el caso del Perú, la eliminación de “candados” anticorrupción se aceleró durante la última gestión del presidente Alan García (particularmente después del “shock de inversiones” del año 2006), siempre con los argumentos de la “situación de emergencia”, de facilitar “la ejecución del gasto” y que, “con ello, se viabilice

la inversión". En seguida, resumo las constataciones de los expertos Nilo Vergara y Walter Vargas:¹

- ✓ Paralelamente al T.U.O. de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y sin derogarla, se promulgó un conjunto de normas que cambian aspectos claves de la selección y supervisión de los procesos, como plazos y etapas para elegir proveedores [Ley 28870, Emergencia en Saneamiento, Procedimiento de selección abreviado a diez días aplicable a compras de cualquier magnitud (D.U. 024-2006), luego extendido a regiones y municipalidades y después al Plan de Emergencia de Desembalse Asistencial de EsSalud (Ley 28912)].
- ✓ El panorama pareció mejorar en el año 2008 con la creación de una central de compras públicas, PeruCompras (D.L. 1018), y las adquisiciones estatales a través de la bolsa de productos (D.L. 1063 y D.S. 159-2008), pero la primera nunca funcionó y la segunda no se consolidó.
- ✓ La avanzada más importante en la eliminación de controles se inició en 2008 (D.U. 047-2008) con 12 proyectos en concesión (puertos, autopistas, carreteras, aeropuertos, proyectos especiales y saneamiento), dándose la viabilidad con solo estudios de prefactibilidad y recortando las atribuciones de la Contraloría General de la República (CGR) para opinar antes de la versión final de los contratos. Con el D.U. 010-2009 "de necesidad nacional y de ejecución prioritaria", el número se amplía a 52 nuevos proyectos, con un promedio de uno cada mes. La seguidilla de decretos de urgencia terminó de eliminar barreras a la decisión de cuáles obras y con qué procedimientos deben seleccionarse, ejecutarse o fiscalizarse. En la práctica, la selección de propuestas se delegó a "organismos internacionales" (al amparo de una interpretación cuestionable) y la Ley de Contrataciones del Estado quedó vacía (hasta hoy) de contenido (al cierre de esta nota el nuevo ministro de Economía y Finanzas anunció algunos cambios en el órgano de control OSCE, antes CONSUCODE).
- ✓ La lista de obras y servicios que ha implicado este tipo de gestión con poca o nula fiscalización es muy amplia. Además de los D.U. 047-2008 y 010-2009 citados, cabe mencionar el D.U. 020-2009 - Consultoría de obras y el D.U. 052-2009 - Reducción de plazos en proyecto Acceso a Terminal Callao (por más de S/.500 millones). El D.U. 070-2009 - Concesión de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada se vio expuesto a un intenso debate público que obligó al gobierno a cambiar la norma al día siguiente (D.U. 071-2009), derivando la revisión del contrato a la CGR, que con las facultades recortadas se limitó a opinar sobre el contrato final y no sobre el objetado proceso de licitación.
- ✓ La concesión del puerto de Paita fue también cuestionada por la prensa y por expertos debido a la desmedida ventaja a favor del único postor, que pudo

1 Nilo Vergara, "El Sistema Nacional de Contratación Pública y los mecanismos paralelos de contratación"; Walter Vargas, "Decretos de Urgencia Pro-Inversión: desregulación del control público sigue en marcha". En: www.corrupcionenlamira.org.

generar utilidades sobre la base de infraestructura ya existente hecha con recursos públicos. Nada se puede hacer y la investigación parlamentaria se desvaneció.

- ✓ El D.U. 121-2009 extendió los beneficios desreguladores a veinte grandes proyectos, dentro de los que sobresalen IIRSA (Callao-Pucallpa), Tren Eléctrico Lima-Callao, puertos de San Juan de Marcona, Pucallpa y Yurimaguas, tratamiento de aguas residuales La Chira, y partes de Majes-Siguas y Chavimochic.
- Son pocos los países inmersos en la denominada globalización que presenten índices tan altos de desregulación estatal a favor de intereses privados *lobbistas* como el Perú. Un aspecto disimulado del proceso es la captura de los ministerios claves (el Ministerio de Economía y Finanzas, por ejemplo) por los cuadros profesionales acrílicos formados en la década de 1990 aquí y en Estados Unidos, y enlazados directa o indirectamente con la práctica indebida y propagandista de la máxima: “Así son las cosas, y adáptense porque de lo contrario nos abandona la inversión y se nos va la gran vida”.

LA NUEVA GESTIÓN DE GP-OLLANTA HUMALA RECIBIÓ DATOS ATRASADOS E INCOMPLETOS DE LA CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE 2010, QUE NO ESTÁ AUDITADA POR LA CGR

Si hoy mismo se intenta obtener la Cuenta General de la República del año 2010 en la página web de la CGR (que es responsable de auditarla) o en la Contaduría General de la República (encargada previamente de consolidar los datos de toda la Administración Pública), solo se encontrará auditados los datos (incompletos) hasta diciembre de 2009 y ninguna publicación de ambas entidades sobre el año 2010. ¿Qué se puede hacer para tener una idea acerca de cómo están las cosas? Por el momento, revisar la cuenta auditada del año 2009, que es la última publicada:

- La Contraloría emitió su Dictamen sobre la Cuenta General (todo el Estado peruano como conjunto) del año 2009 en agosto de 2010 (hace un año), con algunos resultados que llaman la atención:
 1. Los datos de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y de otras 28 entidades no están auditados (solo se incluyó uno sobre un total de 1834 gobiernos locales:

“9.3. A la fecha del presente Dictamen, no se cuenta con los estados financieros auditados del ejercicio 2009 de las entidades siguientes: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Agencia de Promoción de la Inversión Privada, el Seguro Integral de Salud, los Gobiernos Regionales de Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Ica, Junín y La Libertad, municipalidades distritales de Coronel Gregorio Albarracín, Libaya-Tacna, Ite, San Marcos-Áncash, Comas-Junín, Asia-Lima, Magdalena del Mar-Lima, Chavín de Huántar, municipalidades provinciales de Lima, Mariscal Nieto-Moquegua, Sandia, Sullana y Tocache, la Autoridad Municipal de Protección

de los Humedales Pantanos de Villa, las empresas Corporación Financiera de Desarrollo, PERUPETRO S.A., Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. - CORPAC...

9.4 Los informes auditados del Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio Público, Presidencia del Consejo de Ministros, Consejo Supremo de Justicia Militar, Academia de la Magistratura, Gobierno Regional de Tacna, Gobierno Regional de Tumbes y Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Piura, se encuentran en proceso de revisión por parte de este Organismo Superior de Control (...)" (p. 23 de 163)

2. El Dictamen (p. 13) contiene salvedades (opiniones adversas o diferencias). Seleccionada una muestra de 59 entidades sobre 2287 (p. 108) que fueron integradas, solo 30 tuvieron informes de auditoría (producto de encargos a firmas privadas y/o de la propia CGR). De los 30, 16 merecieron objeciones.
3. Las "salvedades" consignadas en el Dictamen corresponden a Educación, Salud, Poder Judicial, Transportes y Comunicaciones, Vivienda, Universidad del Santa, SUNAT, Municipalidad de Echarate, FONAFE, SEDAPAL y EsSalud.

Lo reseñado confirmaría que los responsables de la gestión que se inicia en julio de 2011 (comisiones de transferencia, ministros, Congreso o el presidente Humala) han utilizado información parcial y fragmentada en mil partes para iniciar el nuevo período.

EL INCOMPRENDIDO O INCOMPRENSIBLE ROL DE LA CGR COMO EL ÓRGANO PRINCIPAL DE LA FISCALIZACIÓN ANTICORRUPCIÓN. ¿PESCAR SARDINAS O TIBURONES?

Algunas comprobaciones sobre el papel de la CGR:

- Los mecanismos de transparencia informativa de la CGR dejan mucho que desear sobre su rol y resultados. La CGR informa por ejemplo: "Entre el 2002 y el 2007 hemos escrito 24 834 informes, el 50% en Lima y el 50% en provincias; hemos formulado 111 054 recomendaciones, se ha procesado a 12 182 personas penalmente y a 25 597 civilmente; se han iniciado más de 1500 procesos judiciales (concluidos unos 300)", y agrega que tales irregularidades le han costado al Estado peruano más de 1100 millones de soles. El 2 de marzo de 2011 leí estas escuálidas informaciones preguntándome ¿quiénes?, ¿dónde?, ¿sobre qué asuntos?, ¿cuánta plata en cada caso? Fue el mismo día que el diario *El País* (España) reseñaba los resultados del 2010: "El presidente del Tribunal de Cuentas [Contraloría] ha cifrado en 53 mil millones de euros el resultado negativo del 2010... como consecuencia de diversas deficiencias respecto a la regularidad contable y legal en el primer año de la crisis" (penosa semejanza con nuestros niveles de información y análisis).
- La ley que rige a la CGR confunde el control interno y el externo debido a contradicciones entre la ley y el reglamento respecto de las funciones de los organismos

de control (OCI) de cada entidad sujeta al sistema. Esto debilita tremendamente la eficacia y eficiencia del conjunto del sistema fiscalizador.

- Invariablemente, la CGR omitió pronunciarse sobre las medidas distorsionadoras de los controles y fue débil, y hasta complaciente, ante los recortes de sus propias responsabilidades legales.
- En noviembre de 2010 la CGR realizó la “Primera Conferencia Anual Anticorrupción”, que podría ser el inicio de una etapa de enmienda de su pronunciada fragilidad. Reseño:

El experto Robert Klitgaard, invitado estrella, repitió varias veces: “La lucha anticorrupción requiere un punto de inflexión, que solo lo pueden dar *casos importantes* investigados, aclarados y sancionados. No habrá verdaderamente lucha contra la corrupción mientras solo se pesquen sardinas, cuando el asunto es con tiburones, y ¡qué tiburones!” (quizá se enteró de que la mayoría de asuntos dictaminados por la CGR son de importancia menor).

Entre otros, en dicha Conferencia destacaron los conceptos del Contralor de Chile: “No hay crecimiento justo en una sociedad corrupta, sino un Estado de no derecho”. Nos llenamos de leyes, y tampoco se resuelve, aseveró. Propuso eliminar la cultura del secretismo. Asimismo, alertó sobre los problemas que surgen cuando se intenta implantar una auditoría “por resultados” (demostró con casos propios cómo se cae en el riesgo de hacer un “juicio político” a favor o en contra en relación a la Administración, “que es la que actúa” y que debe ser respetada para no paralizar la economía. Consideró necesario obtener credibilidad como Contraloría, y una trazabilidad que haga posible demostrar que las conclusiones y recomendaciones de control son importantes y también tomadas en cuenta.

Asimismo, sobresalió el Vicecontralor de Alemania, quien describió con detalles las barreras al *lobbismo* y a los funcionarios del Estado, por ejemplo prohibiendo por un cierto número de años que se empleen como *lobbistas* una vez que dejan el cargo público, en ambos casos para evitar la influencia indebida en las decisiones públicas.

- En suma, lo incomprensible es por qué la CGR hace tanta pesca de sardinas y nada de tiburones.

EL PAPEL DE OTROS FISCALIZADORES Y CONTROLADORES

La ineficacia en el control anticorrupción no se reduce a la GGR, sino se extiende al Congreso, el Ministerio Público, el Poder Judicial y a unidades del Poder Ejecutivo como la SUNAT, Aduanas, organismos reguladores y supervisores, y los que controlan los procesos de compras de bienes y servicios, y de adjudicación y concesión de obras. Y todo ello a pesar de que sucesivos gobiernos han dado normas anticorrupción, casi todas incumplidas parcialmente y algunas por completo. Un breve recuento:

- Formalmente, desde el año 2001 se han promulgado normas legales que suponen avances contra la corrupción: el D.S. 120-2001-PCM, que crea la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública; la Ley 27815 (2002), Ley de Código de Ética de la Función Pública; el D.S. 047-2003-PCM y el D.S. 035-2005 con algunos cambios al D.S. 120-2001; el D.S. 002-2006-JUS, que da carácter permanente al Consejo Nacional Anticorrupción (CNA); el D.S. 085-2007-PCM, que crea la Oficina Nacional Anticorrupción (ONA); el D.S. 016-2010-PCM de creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CANAN); la R.S. 015-2010-PCM designando al señor Genaro Matute Mejía como Coordinador General de la CANAN (casi al finalizar el gobierno de Alan García asumió responsabilidades Gonzalo García Núñez). Los sucesivos intentos y fracasos son muy conocidos.
- Destacan, entre las omisiones que fomentan la impunidad de los funcionarios corruptos, la renuncia del sistema de justicia a jugar el papel que le reservan las diversas Constituciones del Perú y su pasiva aceptación de la influencia indebida del propio Poder Ejecutivo (agregándose a las de particulares). Como señala Lilia Ramírez,² ambos aspectos se agravaron en los últimos años. En seguida un resumen:
 - ✓ El “subsistema anticorrupción” fue cambiado: se redujeron los juzgados (12 previstos, 6 funcionaron y hoy son 4) y se eliminó una Sala Superior, todos ya especializados en el tema con casos muy graves. La tendencia evidente es concentrar todo en una sola Sala Penal Nacional (hace poco se discutió públicamente el probable nombramiento para esa sala del vocal supremo Robinson Gonzales, muy cuestionado por sus actuaciones en casos de corrupción).
 - ✓ Se redujo personal de la Procuraduría para los casos Fujimori y Montesinos.
 - ✓ Al quejarse en público de la corrupción (atribuyéndola a la poca “limpieza” del alma popular), en la práctica el ex presidente Alan García obró de palabra en favor de grandes corruptos: Wolfenson —diario *El Chino*— (comentando su juicio), José Enrique Crousillat (indulto), escándalos de Business Track, COFROPI, pagos irregulares para altos funcionarios al cesar por asumir otro cargo, y hasta llamando “ciudadanos de segunda” o “perros del hortelano” a poblaciones que reclaman contra agresiones a sus derechos fundamentales en actividades extractivas (Amazonía y/o minería). La actitud del ex Presidente marcó una pauta generalizada de omisión, descuido y desmantelamiento de los avances en el posfujimorismo, que compartieron o avalaron ministros y otros funcionarios, y tanto el Poder Judicial como el Congreso la aceptaron como el criterio útil para atender sus propias falencias (decir una cosa y hacer otra).

2 “Corrupción y Sistema de Justicia”. En: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción (GTCC), *Informe Anual sobre la Lucha contra la Corrupción en el Perú 2010*, Lima: GTCC, 2010, pp. 42-48.

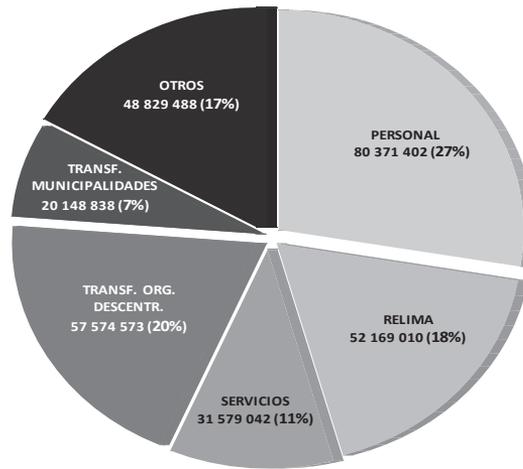
EL CASO DE LUIS CASTAÑEDA, DURANTE OCHO AÑOS ALCALDE DE LA MML, PARECE UN EFICIENTE MANUAL DE PUERTAS ABIERTAS A LA CORRUPCIÓN

Compararé ahora la información que he podido procesar desde la sociedad civil sobre la gestión Castañeda, para mostrar cómo se dio allí todo lo señalado anteriormente.

1. Influencias indebidas para estructurar un nuevo tipo de gestión

- La actuación de un equipo *lobbista* durante ocho años en torno al ex alcalde Castañeda mostró espectaculares resultados: (i) lo transformaron, a fuerza de gastar publicidad en sus obras, en el “mejor” alcalde de la gran ciudad y “presidenciable”; (ii) permitieron poner en práctica sin fisuras (y sin candados contra la corrupción, desde luego) un esquema completo de lo “público-privado” con preeminencia absoluta de lo segundo no solo para el aporte de inversión, sino para decidir qué quiere la ciudad; (iii) comprometieron en su objetivo a organismos internacionales de cooperación y a empresas calificadoras de riesgo; (iv) instalaron una deuda en complicidad con bancos nacionales e internacionales hasta por treinta años contra futuros ingresos de quienes vivamos en Lima hasta entonces (“titulización del peaje”, en mi opinión una fórmula emparentada con las maniobras financieras de la crisis global); (v) vaciaron de funcionarios competentes las plazas más importantes de la estructura formal, delegándose atribuciones a órganos “descentralizados”, en suma, un descuartizamiento tercerizando servicios; (vi) se mantuvo la figura decorativa de un alcalde sin responsabilidad concreta, con funciones delegadas, al tiempo que se deslegitimó a los concejales elegidos; (vii) y, por último, el *lobby* continúa hoy sus actividades aplicando diversos métodos para blindar al ex alcalde de cualquier resultado de investigaciones sobre malos manejos e intentando que el voto popular lo vuelva a colocar en el sillón municipal...
- En 2003, su primer año en la alcaldía, se aseguraron los procedimientos y el marco “legal” para establecer un tipo de gestión basado en la delegación de responsabilidades sobre estudios y obras con la fórmula de tercerizar los trabajos y la operación por fuera de los órganos de línea, y asumiendo ingentes deudas a futuro. No existe hasta hoy (o no es pública) una evaluación que permita conocer cabalmente los pros y contras de esta singular situación, pero lo cierto es que hasta la actual CGR ha renunciado a examinar los trabajos hechos por la Organización Internacional de Migraciones (OIM).
- El procesamiento de los pagos en ese primer año de gestión (véase el gráfico) permite ver la falta de transparencia, lo que impidió a la ciudadanía analizar y reconocer cuál fue el impacto real del nuevo estilo de gestión (es una tarea pendiente a la fecha).

Distribución de gastos efectuados por la Municipalidad de Lima Metropolitana durante 2003



Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima - Listado de Comprobantes de Pago 2003.

- (i) Como se aprecia en el gráfico, un 20% (más de 57,5 millones de soles) del total de pagos en el primer año de la gestión Castañeda han sido “transferencias” a los “organismos descentralizados”, como EMAPE, Protransporte, Fondo Metropolitano y otros (cuya asignación a gastos no es mostrada en su aplicación detallada en el estado de gestión —ingresos, gastos y resultados del ejercicio 2003—, sino en los estados de gestión de los propios organismos). En ese primer año no hubo obras importantes.
- (ii) Otro 18% (más de 52,1 millones de soles) es el gasto de la tercerización a Relima S.A. por la atención de los servicios de limpieza pública.
- (iii) Un 11% (más de 31,5 millones de soles) se ha pagado en servicios (PNP, porcentaje por papeletas SAT; honorarios de personas naturales y jurídicas y servicios públicos).
- (iv) Un 27% (más de 80,3 millones de soles) correspondió a pagos de personal (empleados, pensionistas, AFP y EsSalud) de los órganos de línea de la municipalidad (los “organismos descentralizados” tienen sus propias planillas).
- (v) Un 7% (más de 20,1 millones de soles) fue por “transferencias a municipalidades” (en ese año se recaudaba el tributo alcabala de todas las municipalidades y luego se distribuía).
- (vi) Y por último, un 17% (más de 48,8 millones de soles) fueron pagos a otros varios: OIM (12,8 millones de soles), SUNAT (deudas anteriores y del año), dieta a regidores, Vaso de Leche y otros menores, en ese orden.

- Las investigaciones me permitieron encontrar indicios variados:
 - ✓ La primera evidencia documentaria donde se mencionan obras (que distinguieron todo el período) fue a tres y medio meses de asumir Castañeda, con un pago a la OIM (PNUD) por el “convenio de ejecución” de las obras (CP 1356 del 11 de abril de 2003, días antes de estar firmado el Convenio), monto destinado a cubrir los “estudios para la ejecución de obras 2004”. La OIM, luego de la primera fase de estudios en el primer semestre, dirigió en la práctica la ejecución de las obras por encargo durante ocho largos años, y cobró por sus servicios solo en el primer año (con todavía muy poca obra) más de 12,8 millones de soles y más de 43 millones de soles en toda la gestión.

El 28 de febrero de 2003 se firmó el Convenio de Ejecución con la OIM del denominado “Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Administrativo de la MML”, por cuatro años prorrogables, con una asignación dentro del presupuesto de un 5% del total que se gaste como reconocimiento por sus servicios, convenio que luego incluyó un “subproyecto”.
 - ✓ Se destinó tiempo y dinero a investigar la gestión Andrade: formación de una comisión “ad hoc”, hay pagos por “alquiler de oficina y tres garajes” para el funcionamiento de esta, pedidos a la CGR de auditoría institucional, investigaciones de pagos a consultores Blume y Amprimo, y otros. Pudimos conocer el detalle de la investigación sobre gastos directos del ex alcalde Andrade: entre 2001 y 2002, 86 comprobantes por montos desde 176 soles (de útiles) hasta 50 000 soles (de platos recordatorios). Lo curioso es que se pudo ver también la lista de gastos personales de Castañeda en el 2003 (por ejemplo, Fact. 01-0900 por 9350 soles para “ceremonia de entrega de obsequios a los ahijados del señor Alcalde”, Fact. 002-0025 por 150 botellas de pisco por un monto de 3186 soles “para ser obsequiadas a nombre del Sr. Alcalde de Lima a autoridades nacionales e internacionales”).
 - ✓ El 4 de septiembre de 2003 (a ocho meses de Castañeda), la Inspectoría de la MML inició una investigación sobre el Informe Bratton contratado por la gestión Andrade (no se conocen los resultados de la investigación y hasta hoy el informe se mantiene en reserva).
- Se confirman todos los indicios del diagnóstico de Centrum-PUCP (no fue publicado) con motivo del último Plan Estratégico de Castañeda hasta 2010, que muestran que cerca del 90% del presupuesto se ejecutó por fuera de los órganos de línea (gerencias) recurriendo a “organismos descentralizados” especiales como EMAPE, Protransporte y otros, que no dependían de la estructura formal de la organización establecida. Ello facilitó, en mayor grado aún que en el gobierno central (debido a menores controles y a no haberse “reformado” los municipios del país), la degradación del concepto “servicio público” que señalé al inicio.

2. La Municipalidad sin candados contra la corrupción. Comunicore y más

- Hasta hoy, a un año del develamiento del caso Comunicore por la prensa, no ha tenido ningún impacto real lo determinado por la CGR en su Examen Especial: “Los hechos descritos han permitido identificar indicios de responsabilidad penal a aquellos funcionarios que, en las funciones propias de su cargo y/o por designación, participaron directamente en...”. Se sabe que el Poder Judicial viene excluyendo una y otra vez de cualquier investigación al principal responsable por la Municipalidad, que es el señor Castañeda (siempre que convengamos que fue elegido mandatario para cuidar los intereses públicos y no para “delegar” en otros esas funciones). Y si no bastara ese botón de muestra, recuérdese que el Congreso acaba de aceptar que Solidaridad, el partido político del señor, asegure para sí la Comisión de Fiscalización.
- Hay otros indicios de “puertas abiertas” para la eventual corrupción que la información pública disponible me ha permitido encontrar al analizar los tres últimos años de la gestión Castañeda:
 - ✓ La obra más grande de la MML hasta hoy —todavía no se inicia— es la “Línea Amarilla”, que fue concesionada casi al terminar el mandato del ex Alcalde. Se formularon serias objeciones a las formas y al fondo del contrato que no fueron investigadas. Al parecer, la nueva gestión ha logrado mejorar las condiciones de la concesión negociando directamente con la empresa concesionaria. Falta saber si la negociación ha incluido las aclaraciones sobre aquellas observaciones, y no se conoce aún la “enmienda” al contrato ya firmado.
 - ✓ Otras obras importantes, como las que habilitaron una primera fase del sistema “Metropolitano” de transporte, fueron también severamente cuestionadas por la prensa, por técnicos y por opositores políticos de Castañeda, pero hasta el momento no se conocen investigaciones concretas y/o no se dispone de conclusiones sobre las investigaciones.
 - ✓ Todas las obras, grandes o pequeñas, fueron ejecutadas por los “organismos descentralizados”, y la mayoría de ellas en el marco flexible y poco supervisado/fiscalizado de la OIM. Como señala el especialista José Belli (el 6 de marzo de 2011 comentando una publicación de *Perú.21*): “Se informa que se le pagó S/.43 millones a la OIM por el servicio de ‘supervisión de obras’ (costo de S/. 1285 millones)... Cabe mencionar que la Ley de Contrataciones del Estado —LCE— permite hasta un 10% de pago del valor referencial... (entonces el pago sería razonable)... De la revisión efectuada (página web OSCE/SEACE ex CONSUCODE, Procesos de Selección), se puede llegar a la conclusión que la OIM llevó a cabo ‘procesos de selección para la ejecución de obras’..., por lo que los montos cobrados corresponderían al servicio ‘overhead o costo administrativo por los procesos de selección ejecutados’, mas no por el servicio de ‘supervisión de obras’... resultando

desproporcionados, ya que pudieron y debieron haber ejecutado estos procesos de selección con el propio personal o contratando ingenieros y/o logísticos especialistas en normatividad de contrataciones de obras”.

- ✓ Un complejo debate se produjo en torno a si la CGR puede o no auditar las obras de la MML encargadas a la OIM. Creo que el mejor análisis acaba de ser publicado por el abogado especialista Nilo Vergara Ruiz,³ a quien cito: Después de reseñar idas y venidas normativas, concluye: “...en armonía con el principio de carácter integral del control gubernamental (art. 9, inc. b de la Ley 27785), creemos que sí existen argumentos para interpretar que los organismos internacionales, en la medida que perciban o administren recursos públicos, pueden ser objeto de control por la Contraloría General de la República y los órganos del Sistema, y no solo pasibles de una mera obligación de informar”.

El debate continúa. Hasta el momento, la nueva gestión en Lima ha informado que no utilizará a estos organismos para delegar y tercerizar obligaciones funcionales, sino que fortalecerá la ejecución y supervisión por órganos de línea.

- Encontré también otros muchos indicios de la gestión financiera del equipo Castañeda (varios de sus integrantes están acusados en juicios pendientes del caso Comunicore), especialmente para reconocer las negociaciones financieras que finalmente dotaron a la MML de ingentes recursos (pero también de deudas probablemente impagables en el futuro):

- ✓ Las renegociaciones (la mayoría bancarias) de los años 2008 y 2009 significaron un gasto en servicios financieros de más de 31,5 millones de soles.
- ✓ En el año 2009, la cuenta Donaciones y transferencias otorgadas muestra transferencias (efectivo) a Otras unidades de Gobierno (por más de 31 millones de soles) en:

Cuenta Peaje	10 395
A. Tren Eléctrico	11 449
Protransporte	9253

- ✓ En las denominadas Cuentas de orden (con el mismo monto en activo y pasivo = por fuera de la dinámica contable del balance) se evidencia que hay 1405 millones de soles cuya aplicación real aún no se conoce ni audita, como Contratos y compromisos aprobados, 94,3 millones de soles; Castigo por dudosa cobrabilidad, 529,7 millones de soles; Intereses por devengar de peaje, 18,5 millones de soles y Protransporte, 203,3 millones de soles.
- ✓ Ninguna de las cuentas detalladas tiene notas explicativas en los estados financieros que se han publicado.

3 “La contratación pública a través de organismos internacionales”. En: www.corrupcionenlamira.org – GTCC.

En resumen, son muchas las tareas pendientes para poner en claro las gestiones financieras (¡que obtuvieron triple A!) aparentemente exitosas pero francamente dudosas. La gestión actual de la MML avanzó mucho al esclarecer el caso Comunicore. Se aguardan más resultados en los otros casos.

PROPUESTAS PARA SANCIONAR/EVITAR LA CORRUPCIÓN Y ELIMINAR LA IMPUNIDAD DE LOS RESPONSABLES

- Redefinir en el marco legal el concepto de corrupción, de modo que comprenda no solo a los funcionarios públicos que hayan cometido actos irregulares, sino también a quienes por cualquier medio hayan ejercido influencia indebida y así obtenido o facilitado la obtención de beneficios particulares en desmedro del interés público. Establecer claras condiciones y límites para los servicios de *lobby* en las relaciones de privados con el Estado, regulando también las obligaciones de funcionarios públicos al respecto cuando cesan en sus funciones (cierto tiempo de prohibición para emplearse como *lobbistas*).
- Actualizar, modernizar y poner en valor las normas de lucha contra la corrupción y por la transparencia para el conjunto de la organización del Estado peruano, incluyendo las nuevas formas de organización público-privadas y del crimen organizado que actúan hoy.
- Mejorar sustantivamente el rol de las entidades de fiscalización (dispersas en diversos estamentos del Estado), fortaleciendo su independencia y profesionalización, así como los niveles de coordinación entre ellas. Incrementar el nivel de transparencia sobre los resultados de las investigaciones que realicen.
- Propiciar mejoras sustantivas en la calidad de la transparencia de la información pública disponible, estableciéndose pautas que obliguen al uso de formas amigables y completas.
- Facilitar la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada en los procesos de alerta y vigilancia frente a indicios de corrupción en la gestión pública, y una irrestricta libertad de información sobre los casos detectados, acompañada de la protección explícita al derecho de investigar las denuncias.
- Promover y apoyar la existencia de funcionarios públicos que, además de competentes, permanezcan alertas frente a indicios de corrupción en la entidad donde trabajan, y protección explícita de su derecho a la denuncia.
- Propiciar convenios de los organismos públicos con entidades especializadas (universidades y otras) para acompañar en tiempo real los avances de la modernización informática y de procesos en curso (como el presupuesto por resultados, cuya modalidad de fiscalización aún no está definida). ■