

# INDEPENDENCIA DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA DESDE LA TEORIA CONTABLE POSITIVA: PERÚ 2001-2017

INDEPENDENCE OF THE COMPTROLLER GENERAL OF THE REPUBLIC FROM THE POSITIVE ACCOUNTING THEORY: PERU 2001-2017

DOI: <https://doi.org/10.47190/rcsaw.v3i1.58>

Recibido: 06/02/2023

Aceptado: 10/04/2023

José Salvador Romero Cerna

<https://orcid.org/0000-0002-1084-2901>

jromeroc5@unmsm.edu.pe - Universidad Nacional Mayor de San Marcos

## RESUMEN

El presente artículo busca determinar, en base a la teoría contable positiva, si al momento de su designación los Contralores Generales de la República durante los gobiernos del período 2001-2017 son independientes del poder político y del poder económico. El tipo de investigación es cualitativo y la metodología empleada es el proceso de análisis de seguimiento. Para ello se documentará el proceso de selección y designación de los cuatro Contralores designados durante el período 2001-2017 (actas de las sesiones de la Comisión Permanente del Congreso, declaraciones en los medios, informes y trabajos de investigación). Concluyendo de manera general que los Contralores designados durante el período analizado no tendrían independencia del poder político, y que de manera indirecta tampoco serían independientes del poder económico. Los resultados sugieren que los incentivos de los actores del proceso político no permiten la reforma del marco legal que garantice la independencia del Contralor y de la Contraloría General de la República (CGR). Finalmente, se presentan propuestas de reforma, las que deben formar parte de una reforma integral del sistema democrático (reforma política, electoral y judicial).

**Palabras Clave:** Políticas públicas, conflictos de intereses, entidad fiscalizadora superior, sector público, auditoría.

## ABSTRACT

The present article seeks to determine, based on positive accounting theory, whether at the time of their designation, the General Comptrollers of the Republic during the 2001-2017 governments are independent of political power and economic power. The type of research is qualitative and the methodology used is the process tracing analysis. For this, the selection and appointment process of the four Comptrollers appointed during the period 2001-2017 will be documented (minutes of the sessions of the Permanent Commission of Congress, statements in the media, reports and research papers). Concluding in a general way that the Comptrollers appointed during the analyzed period would not have independence from political power, and that indirectly they would not be independent of economic power either. The results suggest that the incentives of the actors of the political process do not allow the reform of the legal framework that guarantees the independence of the Comptroller and the supreme audit institution of Perú (CGR). Finally, reform proposals are presented, which should be part of an integral reform of the democratic system (political, electoral and judicial reform).

**Keywords:** Public policies, conflicts of interest, supreme audit institution, public sector, audit

## INTRODUCCIÓN

Después del gobierno de transición democrática (11/2000-07/2001), se esperaba una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos y una lucha frontal contra la corrupción. Sin embargo, las acusaciones de corrupción y cuestionamientos a los presidentes de los gobiernos posteriores han continuado, con el agravante de las revelaciones del caso Lava Jato que involucraría a altos funcionarios públicos de los gobiernos de Alejandro Toledo (07/2001-07/2006), Alan García (07/2006-07/2011) y Ollanta Humala (07/2011-07/2016), así como a Pedro Kuczynski, quien fuera ministro de Economía y Finanzas y Presidente del Consejo de Ministros durante el gobierno de Alejandro Toledo, y a parte del sector empresarial peruano.

Los casos de presunta corrupción en el Perú durante el período 2001-2017 y que cuestionan la independencia del Contralor, han llevado a propuestas de modificación de los requisitos que debe cumplir el Contralor y de otros aspectos de la CGR, así como de reforma constitucional en el proceso de su designación. La Teoría Contable Positiva sostiene que la diversidad de posiciones impide un acuerdo general sobre una teoría de la contabilidad, y las teorías contables son normativas porque se usan como excusas para la acción política (es decir, el proceso político crea una demanda de teorías que prescriben, en lugar de describir, el mundo) (subrayado agregado). Señala que para comprender por qué las teorías contables son como son requiere una teoría del proceso político, y modelan ese proceso como competencia entre individuos por el uso del poder coercitivo del gobierno para lograr transferencias de riqueza (Watts y Zimmerman, 1979).

Así, en el proceso político son dos los objetivos de los grupos en pugna: la transferencia de riqueza, y la imposición de un marco jurídico (subrayado agregado). Este proceso incentiva la participación de los agentes en la selección de normas legales, quienes buscan satisfacer sus propios intereses (Rebaza, 2007).

Otros enfoques desde esta perspectiva son la teoría de la agencia y la captura del Estado.

La Teoría de la Agencia desarrollada por Ross en 1973 y luego por Jensen y Meckling en 1976, afirma que los problemas de agencia surgen de la divergencia de los intereses de los agentes y de los principales, debido a la existencia de la asimetría de la información.

Una aproximación es el modelo principal/agente explicado por Salanié (1997), citado por Ugarteche (2004, p. 155), que se refiere a la corrupción más importante; es decir, no a la pequeña corrupción sino a aquella en la cual los actores públicos no trabajan para el estado sino para el agente económico privado en la determinación de leyes, reglas del juego y normas.

Por su parte la Teoría de la Captura del Estado sostiene que el poder económico (corporaciones) y el poder político influyen sobre el accionar del Estado generando abuso de poder e inequidad económica. Una variante es la captura regulatoria, que de acuerdo con Stigler, citado por Durand (2016, p. 10), "la presión de los intereses especiales, los productores, es más persuasiva; por lo tanto, son los ganadores del juego de poder. Las regulaciones se aprueban solo para el beneficio de las grandes firmas".

Al respecto, Durand (2016) señala:

El sistema político, en este caso, el régimen democrático, condiciona el uso de estos mecanismos. Uno de los varios instrumentos que dan ventaja a la élite económica, aunque sus efectos no se entienden si no se ve el panorama de conjunto y su combinación con otros, y se activa siguiendo la lógica del proceso político, es la financiación de campañas. La nueva élite económica recurre a la financiación de campañas en elecciones libres y limpias (1980-1990 y de 2000 en adelante)" (p. 35) (subrayado agregado).

Otros mecanismos señalados por Durand son los lobbies y el uso de la "puerta giratoria".

Como antecedentes bibliográficos tenemos, entre otros, los siguientes trabajos consultados:

La Comisión Investigadora sobre los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990-2001 (CIDEF) del Congreso de la República (2002), en el informe general

“Análisis de la corrupción en la Contraloría General de la República, CGR, durante la década del noventa” documenta la gestión del entonces Contralor Víctor Caso Lay durante el período 1993-2000.

El informe recomienda, entre otros, modificar el D.L. N° 26162 de 1992 (Ley del Sistema Nacional de Control), constituir un directorio estable en la CGR integrado por cinco integrantes (dos nombrados por el Congreso, dos que provengan del BCRP, y uno del Colegio de Contadores), y 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.

Santiso (2007) desarrolla un índice cuantitativo para evaluar el desempeño de las EFS, a las que denomina agencias de auditoría autónomas (AAA), y medir su impacto en la gobernanza financiera y la supervisión fiscal en diez países latinoamericanos.

Santiso concluye, entre otros, que la independencia institucional es una garantía fundamental de imparcialidad y credibilidad, pero no debe ser un fin en sí misma, y que lo más importante es protegerlos de la interferencia partidista y la captura política.

Nigrinis, Campo y Rodríguez (2010) revisan los requisitos y forma de elección del contralor para el desempeño de sus funciones y el ejercicio del cargo de Contralor General, Regional o Local en Colombia. Proponen, mediante reforma constitucional, que el Contralor General de la República y los contralores territoriales sean elegidos por voto directo.

Mosqueira (2013) hace una investigación jurídica para determinar si la fórmula constitucional de elección del Contralor de la Constitución Política de 1993 de Perú contribuye a dotar de autonomía a la CGR respecto del poder político. La investigación concluye que ninguno de los contralores ha estado exento de fundadas críticas y cuestionamientos por su falta de independencia respecto al Presidente que los

propuso.

## MATERIALES Y MÉTODOS

La metodología es el seguimiento de actores (en este caso los Contralores) para el período 2001-2017 para intentar determinar sus relaciones o vínculos con el poder político y/o económico. Esta metodología es conocida como proceso de análisis de seguimiento (“process tracing analysis”) (Durand, 2016).

El trabajo de investigación documenta el proceso de selección y designación de los cuatro Contralores designados durante el período 2001-2017: Genaro Matute, Fuad Khoury, Edgar Alarcón y Nelson Shack (actas de las sesiones de la Comisión Permanente del Congreso, declaraciones en los medios, informes y trabajos de investigación), y busca determinar la independencia de los Contralores en base a la teoría contable positiva.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se presenta una síntesis de los procesos de selección y designación de los Contralores durante el período de análisis.

### Procesos de selección y designación de Contralores

#### Genaro Matute Mejía (10/2001-10/2008)

#### Formación académica, experiencia profesional e independencia

El presidente Toledo propuso a Genaro Matute (1952-2015) como Contralor. El señor Matute es bachiller en Ingeniería Mecánica y Eléctrica, y magíster en administración, y su experiencia profesional es fundamentalmente la docencia e investigación en ESAN desde 1977.

En base a que no contaba en ese momento con experiencia profesional no menor a 10 años, ya que no existe la profesión de catedrático, el señor Matute no habría cumplido con los requisitos legales, y tampoco habría contado con independencia del Presidente de la República al tener una relación de amistad (Congreso de la República del Perú, 2001).

### Proceso político de designación

Según el acta de la sesión del 25/10/2001 de la Comisión Permanente del Congreso se sustentaron el informe en mayoría a cargo del congresista Henry Pease del partido de gobierno Perú Posible (PP) y el informe en minoría a cargo del congresista Juan Valdivia del Partido Aprista Peruano (PAP) que recomendó desestimar la propuesta del Poder Ejecutivo.

El congresista José Barba, del entonces partido Cambio Radical, integrante de la alianza electoral Unidad Nacional (UN) estimó que la relación de amistad que sostenía con el Presidente Alejandro Toledo no se condecía con la objetividad e independencia que debería mostrar en el ejercicio de su labor y opinó que no reunía ciertas condiciones de temperamento para dicho cargo. El congresista José Risco (de la alianza electoral UN) lamentó que se hubiera retractado el anuncio durante la campaña electoral de que el Contralor sería de oposición, y reiteró que la elección de dicho funcionario debería ser producto del consenso. Según Mosqueira (2013, p. 86), en una entrevista el entonces candidato Alejandro Toledo expresaba que el Contralor debía ser propuesto por la oposición.

Finalmente, con una votación de 14 votos a favor y 12 votos en contra, la Comisión Permanente aprobó la propuesta del Poder Ejecutivo. De los congresistas que votaron a favor, 9 son del partido de gobierno (PP) y 3 del movimiento Frente Independiente Moralizador (FIM), aliado del gobierno que apoyó a PP en la segunda vuelta electoral, y de los congresistas que votaron en contra, 6 son del PAP, 4 de UN y 2 del partido Unión por el Perú (UPP) (Congreso de la República del Perú, 2001).

La alianza de fuerzas políticas representadas en el Congreso (y por tanto en la Comisión Permanente) habría permitido aprobar la propuesta del Poder Ejecutivo.

### Fuad Khoury Zarzar (05/2009-05/2016)

Formación académica, experiencia profesional e independencia

El presidente García dispuso, mediante Resolución Suprema N° 311-2008-PCM, la conformación de la Comisión de Evaluación encargada de evaluar y proponer los

candidatos al cargo de Contralor. El informe final de la comisión evaluadora, de fecha 28/11/2008, seleccionó por unanimidad la terna de candidatos.

Luego de más de cinco meses, el 04/05/2009 el Presidente propone la designación de Fuad Khoury como Contralor. El señor Khoury es contador público, habiendo desempeñado, entre otros, los cargos de Gerente Central de Planificación Estratégica y Contraloría del Banco Wiese Sudameris, en ese entonces de los grupos: Intesa BCI 86.07% y Wiese 6.27% (Banco Wiese Sudameris, 2001), durante el período 03/2001-2003 y contralor (controller) del Banco Internacional del Perú - Interbank (del grupo Rodríguez-Pastor) desde el 07/04/2003 (Interbank, 2003) hasta el año 2007.

El señor Khoury cumple con los requisitos relacionados a la formación académica y experiencia profesional. A continuación, se intenta determinar su independencia del poder político.

El señor Ismael Benavides Ferreyros fue gerente general y vice presidente del directorio de Interbank (1993-03/2007), y presidente de la Asociación de Bancos - ASBANC (2005-2007). Posteriormente, fue ministro de Agricultura (05/2007-10/2008) y ministro de Economía y Finanzas (09/2010-07/2011) durante el segundo gobierno de García. Entonces, el señor Benavides fue jefe del señor Khoury en Interbank (2003-2007), y hasta 2007 fue representante del gremio bancario (poder económico) y luego ministro de estado (poder político). Posteriormente, según la consulta del registro único de contribuyente del portal de Sunat, desde el año 2016 los señores Benavides y Khoury son presidente y vicepresidente, respectivamente, del Instituto de Integridad y Gobernanza.

Según la memoria 2001 del Banco Wiese Sudameris, el señor Khoury ha sido gerente de la división de Planificación y Control Financiero en el BNM. Sin embargo, en el informe final de la comisión evaluadora que seleccionó la terna de candidatos para Contralor, no se consigna la experiencia profesional del señor Khoury en el BNM (Congreso de la República del Perú,

2009).

En este caso el señor Houry cumplía con los requisitos sobre formación académica y experiencia profesional, pero no habría contado con independencia del Poder Ejecutivo y habría cuestionamientos al haber omitido en su hoja de vida su experiencia profesional en el BNM.

#### **Proceso político de designación**

Según el acta de la sesión del 13/05/2009 de la Comisión Permanente del Congreso, el presidente de la misma, Javier Velásquez (PAP) propuso conformar un grupo de trabajo encargado de evaluar la propuesta formulada por el Presidente de la República, a lo que los congresistas de la alianza electoral UN, coincidieron en opinar que era innecesaria la conformación de una comisión evaluadora y anticiparon que los parlamentarios de UN se abstendrían de formar parte de dicho grupo de trabajo.

Mediante votación fue desestimada la propuesta de conformación de un grupo de trabajo encargado de evaluar la propuesta formulada por el Presidente de la República para designar al señor Houry como Contralor, por 18 votos en contra y 10 a favor.

Finalmente, con una votación de 17 votos a favor y 2 votos en contra, la Comisión Permanente aprobó la propuesta del Poder Ejecutivo. De los congresistas que votaron a favor, 8 son del partido de gobierno (PAP), 5 de UN y 4 de Alianza para el Futuro (integrada por partidos fujimoristas), y de los congresistas que votaron en contra, uno es de PP y otro de Acción Popular (integrante de la alianza política Frente de Centro) (Congreso de la República del Perú, 2001).

La intervención de los congresistas de UN, con el apoyo de los congresistas del gobierno (PAP) y de Alianza para el Futuro, bloqueó la conformación del grupo de trabajo para evaluar la propuesta del Presidente de la República. La correlación de fuerza de los partidos de centro derecha, de la simpatía de los gremios empresariales (poder económico), representados en el Congreso habría permitido aprobar la propuesta del Poder Ejecutivo.

#### **Edgar Alarcón Tejada (06/2016-07/2017)**

##### **Formación académica, experiencia profesional e independencia**

El presidente Humala propuso a Edgar Alarcón como Contralor. El señor Alarcón es contador público, habiendo desempeñado diferentes cargos en la CGR desde 1997, fundamentalmente en las áreas de apoyo (administrativas, contables y financieras). Ha sido gerente de finanzas (12/2001-05/2010) y gerente general (01/2007-10/2011), es decir es de la confianza del entonces Contralor Houry (desde 05/2009), quien lo designa gerente central de operaciones (10/2011-02/2014), vicecontralor (01/2013), y gerente de auditoría especializada (08/2014-09/2015) (Congreso de la República del Perú, 2016).

En este caso el señor Alarcón cumplía con los requisitos legales sobre formación académica y experiencia profesional, sin embargo, sus funciones en la CGR no eran de control y auditoría que desempeñan las áreas de línea. Entonces, el señor Alarcón desde el 2013 tiene entre sus funciones de dirección, las de control y auditoría, además de las operativas y administrativas.

Si el entonces Contralor Houry tenía cuestionamientos a su independencia del poder político y del poder económico, siendo el señor Alarcón de la confianza del señor Houry, su designación como Contralor generaba dudas respecto a su independencia, además de la posible falta de experiencia profesional en funciones de control y auditoría, y de la omisión en su hoja de vida de experiencia laboral previa a la CGR.

#### **Proceso político de designación**

Según el acta de la sesión del 08/06/2016 de la Comisión Permanente del Congreso, siendo presidente de la misma Luis Iberico de Alianza para el Progreso - APP (integrante de Alianza por el Gran Cambio- AGC), el congresista Pedro Spadaro de Fuerza Popular (FP) propuso conformar un grupo de trabajo encargado de evaluar la propuesta formulada por el Presidente de la República.

El congresista José León (PP) indicó que la propuesta formulada por el Poder Ejecutivo se ceñía a la normativa vigente, y anticipó que el grupo parlamentario Perú Posible (PP) la respaldaría, sin que ello implique una adhesión

incondicional.

Por 15 votos en contra, 8 votos a favor y ninguna abstención, fue rechazada la cuestión previa del congresista Spadaro.

Finalmente, por 15 votos a favor, ninguno en contra y sin abstenciones, la Comisión Permanente aprobó la propuesta del Poder Ejecutivo. De los congresistas que votaron a favor, 9 son del partido de gobierno (GP), 2 de PP, 1 del PPC (integrante de AGC), 1 de Acción Popular (AP) y 1 de Somos Perú (SP) (Congreso de la República del Perú, 2016).

La intervención del congresista León, en representación del grupo parlamentario PP, con el apoyo de los congresistas del gobierno (GP), bloqueó la conformación del grupo de trabajo para evaluar la propuesta del Presidente de la República. El partido político de Toledo (PP) apoyó al partido de Humala (GP) en la segunda vuelta electoral, y en las elecciones generales del 2011 integró la alianza electoral Perú Posible con los partidos políticos AP y SP. La alianza de fuerzas políticas representadas en el Congreso habría permitido aprobar la propuesta del Poder Ejecutivo.

#### **Nelson Shack Yalta (07/2017)**

##### **Formación académica, experiencia profesional e independencia**

Luego que el Congreso aprobó la remoción del señor Alarcón del cargo de Contralor como consecuencia de la comisión de falta grave y declaró la vacancia del referido cargo (03/07/2017), el Presidente Kuczynski propuso a Nelson Shack como Contralor. El señor Shack es economista y magíster en gestión y políticas públicas, ha sido Director General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF, cuando Alfredo Jalilie era viceministro, y Director Nacional del Presupuesto Público del MEF (2001) y Patricia Teullet (luego Fernando Zavala) era viceministro, y Kuczynski era titular del MEF.

En febrero del 2001 es designado Asesor de la Alta Dirección de la CGR, cuando era Contralora la señora Carmen Higaona. Posteriormente la CGR le otorga al señor Shack la "Orden al Mérito del Control" en el Grado de Gran Auditor (2004) durante la gestión del Contralor Matute. Adicionalmente, el señor Shack ha sido docente en Esan, donde también eran docentes el ex presidente Toledo y el ex Contralor Matute (Congreso de la República del Perú, 2017).

Respecto a su experiencia profesional, el señor Shack no tiene experiencia en auditoría. Según Correo, Shack admitió que nunca ha realizado una auditoría de las que se hacen en el sector público peruano, pero dijo que tiene experiencia en casos de control (Mendoza, 15 de julio de 2017).

En este caso el señor Shack cumplía con los requisitos legales sobre formación académica y experiencia profesional, sin embargo, no tendría experiencia en auditoría, principal labor de la CGR, y no habría contado con independencia del Poder Ejecutivo, al haber sido cercano colaborador de confianza del ministro Zavala, quien además fue su compañero en la universidad.

##### **Proceso político de designación**

Según las actas de las sesiones de la Comisión Permanente del Congreso, el 12/07/2017 la presidenta de la comisión, Luz Salgado (FP), manifestó que, de conformidad con lo acordado por la junta de portavoces, se propondría la conformación de una subcomisión encargada de evaluar la propuesta del Poder Ejecutivo para el cargo de Contralor, la cual estaría integrada por un congresista por cada grupo parlamentario.

El 19/07/2017 el congresista Percy Alcalá (FP), presidente de la subcomisión, al sustentar el informe, manifestó que los integrantes de la subcomisión evaluadora consideraban que el señor Shack reunía los requisitos y no contaba con los impedimentos señalados por ley para ser designado Contralor.

Finalmente, por 18 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones, la Comisión Permanente aprobó la propuesta del Poder Ejecutivo. De los congresistas que votaron a favor, 11 son de FP (incluido 2 congresistas no agrupados), 3 del partido de gobierno (Peruanos por el Cambio - PpK), 3 de APP y 1 del PAP, y el congresista que voto en contra es del Frente Amplio (Congreso de la República del Perú, 2017).

La correlación de fuerza de los partidos de centro derecha (FP y PpK) que han tenido en común altos funcionarios y/o aliados políticos (Zavala fue funcionario durante el gobierno de Fujimori en los 90 y Kuczynski apoyó a FP en la segunda vuelta electoral del 2006) habría permitido aprobar la propuesta del Poder Ejecutivo.

En los casos de los 4 Contralores designados en el período 2001-2017, se tiene que en 3 casos cumplen los requisitos legales respecto a formación académica y experiencia profesional, salvo en el caso del Contralor Matute donde la interpretación legal es discutible. Sobre la experiencia en funciones de auditoría y control, en 2 casos (Contralores Matute y Shack) hay dudas razonables de falta de experiencia, y sólo en el caso del Contralor Khoury no hay dudas.

**Tabla 1**  
Requisitos legales y experiencia en auditoría del Contralor

Contralor / Período (Presidente que propone)	Título Profesional / Colegiado	Ejercicio profesional > 10 años	Experiencia en auditoría
Genaro Matute 10/2001-10/2008 (A. Toledo)	¿? Bachiller Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Magister Administración	¿? Docencia	No
Fuad(Khoury 05/2009-05/2016 (A. García)	Si Contador Público	Si	Si
Edgar Alarcón 06/2016-07/2017 (O. Humala)	Si Contador Público	Si	¿? Contables, administrativas
Nelson Shack 07/2017 (P. Kuczynski)	Si Economista, Magister en gestión y políticas públicas	Si	No

Fuente: Congreso de la República (actas de las sesiones de la Comisión Permanente)

Respecto a la independencia del poder político, en todos los casos hay dudas razonables de falta de independencia, a excepción del Contralor Alarcón, de quien no se han encontrado elementos que permitan sugerir que al momento de su designación tenía cercanía o vínculos con el poder político. Sólo en el caso del Contralor Khoury hay indicios de cercanía con un alto ejecutivo de un grupo empresarial (poder económico) y a la vez ex ministro.

El proceso político de designación en la

comisión permanente del Congreso estaría en función de los intereses de los partidos políticos y de sus alianzas. En 2 casos (Contralores Khoury y Alarcón) no se constituyó un grupo de trabajo que evaluará las candidaturas, en el caso del Contralor Khoury la bancada de UN (de la simpatía de los gremios empresariales), y en el caso del Contralor Alarcón la bancada de PP (partido aliado del gobierno), bloquearon su conformación.

La designación fue con una mayoría significativa en 3 casos, sólo en el caso del Contralor Matute, la votación fue reñida (14 votos a favor contra 12 en contra). La designación del Contralor Shack llama la atención, a pesar que los congresistas del gobierno eran minoría, los congresistas de la oposición (FP) votaron a favor.

**Tabla 2**  
Proceso Político de designación del Contralor

Contralor / Período (Presidente que propone)	Comisión Evaluadora	Independencia del poder político / Votación (Favor/Contra)	Independencia del poder económico
Genaro Matute 10/2001-10/2008 (A. Toledo)	Si Informe en relación decastima propuesta	No Amistad con A. Toledo (14 / 12) 3 votos del FIM, aliado político	¿? No hay indicios
Fuad Khoury 05/2009-05/2016 (A. García)	No Bloqueado por bancada de Unidad Nacional, con apoyo de PAP y AF	¿? Ismael Benavides, vinculado al PAP, fue su jefe en Interbank (17 / 2)	¿? Ismael Benavides, vinculado a ASBANC, fue su jefe en Interbank
Edgar Alarcón 06/2016-07/2017 (O. Humala)	No Bloqueado por bancada de PP, con apoyo de GP	¿? No hay indicios (15 / 0)	¿? No hay indicios
Nelson Shack 07/2017 (P. Kuczynski)	Si	¿? Ex director del MEF, cuando F. Zavala era ministro, quien además fue su compañero en la universidad (18 / 1) 11 congresistas de FP votaron a favor	¿? No hay indicios

Fuente: Congreso de la República (actas de las sesiones de la Comisión Permanente).

## DISCUSIÓN

Desde la perspectiva de la teoría contable positiva los organismos reguladores y supervisores deben ser independientes del poder político (y del poder económico), lo que no estaría ocurriendo en el caso del Contralor (y la CGR) debido a que los incentivos de los actores del proceso político no permiten la reforma del marco legal que garantice su independencia. En la misma línea Santiso (2007) afirma que la independencia institucional no debe ser un fin en sí misma y que lo más importante es protegerlos de la interferencia partidista y la captura política.

Esto se explicaría porque el Presidente tiene discreción en el nombramiento de ministros, viceministros, directores, embajadores, etc., y los partidos políticos son organizaciones débiles sin mayor representación ciudadana que dependen del financiamiento de los gremios empresariales (poder económico). Así, los incentivos de los congresistas se alinearían con los intereses del poder político (Poder Ejecutivo) y del poder económico (gremios empresariales).

En ese sentido Durand (2017, p. 67) señala "En los países con partidos débiles y alta fragmentación política, y dado el costo cada vez más alto de las campañas, se presenta una situación de alta dependencia del Estado y los partidos sobre el capital, lo que da ventaja al gran capital".

El caso de la Interoceánica vinculado al caso Lava Jato constituiría un caso de gran corrupción, de acuerdo al modelo principal/agente de Salanié (1997), donde los actores políticos (congresistas y altos funcionarios del poder ejecutivo) no trabajan para el Estado sino para el agente económico privado (una multinacional) en la determinación de leyes, reglas del juego y normas. Lo que se habría dado mediante 2 mecanismos, siguiendo la lógica del proceso político, la financiación de campañas y los lobbies, de acuerdo con Durand (2006).

La forma en que se facilitó las modificaciones del marco legal de las licitaciones vinculadas a empresas constructoras se explicaría desde la

teoría contable positiva porque los grupos en pugna, en el proceso político, buscan la transferencia de riqueza, y la imposición de un marco jurídico que satisfaga sus propios intereses, de acuerdo a lo señalado por Stigler (1971), citado por Durand (2016), las regulaciones se aprueban solo para el beneficio de las grandes firmas.

## CONCLUSIONES

Los resultados sugieren que el marco legal vigente hace posible (permite) que el Contralor no cuente con independencia del poder político. Asimismo, los partidos políticos son organizaciones que dependen del financiamiento de los gremios empresariales, por lo que indirectamente el Contralor tampoco tendría independencia del poder económico.

Como señala la Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores 1 (ISSAI 1, 1977) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 1977) "la Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país".

Para evitar la discrecionalidad respecto a los requisitos académicos y profesionales, bastante genéricos, que debe cumplir el Contralor, se propone la siguiente modificación normativa y reforma constitucional.

Modificar el artículo 28 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la CGR, para que el Contralor cuente adicionalmente con grado de magíster o doctor en auditoría; ejercicio profesional no menor a 10 años en auditoría; no tener conflictos de interés con el Presidente de la República y vice presidentes de los últimos 10 años y con empresas que tengan contratos o licitaciones públicas con el Estado.

Modificar el artículo 82 de la Constitución Política del Perú para que el Contralor sea designado por el Congreso, de una terna propuesta por los Colegios Profesionales, las universidades y los gremios de trabajadores, por siete años, y puede ser removido por el Congreso por falta grave. Una buena práctica

sugerida por INTOSAI (ISSAI 11, 2007) es crear una comisión asesora (integrada por altos funcionarios del gobierno y miembros de organizaciones externas afines) que realice una selección inicial de candidatos y luego presente una recomendación al Primer Ministro.

Como políticamente es complicado que el cargo de Contralor sea de exclusividad de la profesión contable, se requiere que el candidato (sea contador público o no) cuente con el grado de magíster o doctor en auditoría y con una experiencia mínima de 10 años en auditoría. Este requisito coincide parcialmente con la propuesta de la CIDEF (2002) de 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.

Para que el Contralor no tenga presiones de forma indirecta del poder económico, se requiere fortalecer el sistema político (reforma de partidos políticos, reforma electoral, y reforma judicial) y disminuir la dependencia que tienen los partidos políticos del poder económico.

Bajo las condiciones actuales resulta muy difícil que estas reformas sean emprendidas por el poder político y apoyadas por el poder económico. En ese sentido, el poder político (Ejecutivo y Congreso) no tendría los incentivos para legislar que la terna de candidatos a Contralor sea propuesta por los gremios profesionales, universitarios y laborales.

Tabla 3

## Propuesta de Reforma Normativa

Marco Legal	Vigente	Propuesta
Artículo 82 Constitución Política del Perú	{-} El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.	{-} El Contralor General es designado por el Congreso, de una terna propuesta por los Colegios Profesionales, las universidades y los gremios de trabajadores, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.
Artículo 101 Constitución Política del Perú	{-} Son atribuciones de la Comisión Permanente: 1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.	{-} Son atribuciones de la Comisión Permanente: 2. Designar al Contralor General.
Artículo 28 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la CGR	{-} d) Tener título profesional universitario y estar habilitado por el colegio profesional correspondiente. e) Tener un ejercicio profesional no menor a 10 años. f) Tener conducta intachable y reconocida solvencia e idoneidad moral.	{-} d) Tener título profesional universitario y estar habilitado por el colegio profesional correspondiente. Tener grado de magíster o doctor en auditoría. e) Tener un ejercicio profesional no menor a 10 años en auditoría. f) Tener conducta intachable y reconocida solvencia e idoneidad moral. No tener conflictos de interés con el Presidente de la República y vice presidentes de los últimos 10 años y con empresas que tengan contratos o licitaciones públicas con el Estado.

En una siguiente etapa se debe evaluar si la CGR debe ir a una estructura de directorio, en base a un estudio con los países de la OCDE y del mercado de integración bursátil MILA (Mercado Integrado Latinoamericano), y posteriormente evaluar si la elección del Contralor debe realizarse mediante voto directo, según la propuesta de Nigrinis et al. (2010) para Colombia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CIDEF (2002). Comisión Investigadora sobre los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990-2001 (CIDEF) del Congreso de la República de Perú. Informe general "Análisis de la corrupción en la Contraloría General de la República, CGR, durante la década del noventa".
- Banco Wiese Sudameris (2001). Memoria 2001.
- Congreso de la República de Perú (2001). Acta de la Comisión Permanente del Congreso de la sesión del 25 de octubre de 2001.
- Congreso de la República de Perú (2009). Acta de la Comisión Permanente del Congreso de la sesión del 13 de mayo de 2009.
- Congreso de la República de Perú (2016). Acta de la Comisión Permanente del Congreso de la sesión del 8 de junio de 2016.
- Congreso de la República de Perú (2017). Acta de la Comisión Permanente del Congreso de la sesión del 19 de julio de 2017.
- Durand, F. (2016). Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. 1era. Ed., Oxfam.
- Durand, F. (2017). Los doce apóstoles de la economía peruana: una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos. 1era Ed., Fondo Editorial PUCP.
- Interbank (2003). Memoria 2003. Recuperado de <https://www.gob.pe/smv>.
- INTOSAI (1977). Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores 1 (ISSAI 1, 1977) "Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización".
- INTOSAI (2007). Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores 11 (ISSAI 11, 2007) "Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS".
- Jensen, M. y Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. Volume 3, Issue 4, October 1976, 305-360.
- Mendoza, R. (15 de julio de 2017). Contraloría: Nelson Shack estudió con Fernando Zavala, pero defiende su independencia. Correo.
- Mosqueira, A. (2013). Implicancias jurídico sociales de la fórmula constitucional de elección del contralor general de la república en el Perú contemporáneo (tesis de maestría). UNMSM, Lima, Perú.
- Nigrinis, J.; Campo, C. y Rodríguez, F. (2010). Autonomía e independencia del control fiscal en la constitución política de 1991 (tesis de maestría). Universidad Libre, Bogotá, Colombia.
- Rebaza, I. (2007). Fundamentos para el desarrollo de una investigación contable. Colegio de Contadores Públicos de Lima. Lima, Perú.
- Ross, S. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*. Vol. 63, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-fifth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1973), 134-139.
- Santiso, C. (2007). Eyeswideshut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies. CIPPEC.
- Ugarteche, O. (2004). Adiós Estado, bienvenido Mercado. 1era. Ed., Fondo Editorial UNMSM. Lima, Perú.
- Watts, R. y Zimmerman, J. (1979). The Demand for and Supply of Accounting Theories: The Market for Excuses. *The Accounting Review*, 1979, Vol. LIV, 273-305.