

La Contraloría cuenta su historia

La Contraloría cuenta su historia

La Contraloría cuenta su historia

© Contraloría General de la República
Calle Camilo Carrillo 114,
Jesús María
Lima-Perú

Autor: Obra colectiva de la Contraloría General de la República bajo la dirección de la Unidad de Negocio Servicios Editoriales de Empresa Editora El Comercio S. A.

Editor: Contraloría General de la República
Por la Contraloría General de la República

Coordinación General: Hilda Abuid Nazal – Jefe de Prensa - Departamento de Comunicaciones

Colaborador: Fernando Ortega Cadillo – Gerente de Cooperación y Prevención de la Corrupción.

Investigación capítulos I y II: José Bocanegra Bazalar

Agradecimiento especial: Farid Kahhat – Analista internacional

Por Empresa Editora El Comercio S.A.

Unidad de Negocio Servicios Editoriales

Dirección general: Leonor Barclay – Gerente

Editor: Enrique Sánchez Hernani

Editora de diseño gráfico y diagramación: Ana Lozada

Editor e investigador fotográfico: Herman Schwarz

Editora de cuidado de edición y estilo: Carolina Teillier

Investigación y redacción del capítulo III: Mariela Checa

Coordinación: Mirja Gamero e Irene Recavarren

Auspicio de la edición

Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

Créditos de fotografías e imágenes

Wikipedia Commons página 11, 32, 41, 48, 49, 50, 52, 58, 71, 74, 77, 81, 89, 134, 153; Archivo Ossio página 12, 23, 34, 35; Archivo Convento de la Virgen de Copacabana página 13; Archivo El Comercio página 16, 28, 59, 129, 144, 146, 170, 174, 178, 179, 180, 187, 195, 204; Dibujos Felipe Guamán Poma de Ayala página 17, 18, 21, 25, 27, 37, 38, 55; Infografías Ana Lozada página 30-31, 66-67; Ministerio de Cultura/Museo Nacional de Arqueología, Antropología e Historia del Perú página 24, 33, 54, 76, 106, 111; Municipalidad Metropolitana de Lima página 45, 46, 60, 73, 80, 82, 83, 86; Biblioteca Nacional del Perú página 47, 51, 61, 109, 112, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 139; Herman Schwarz página 49, 64, 68, 85, 87, 100, 114, 130, 131, 132, 135, 136, 138, 140, 143, 148, 149, 150, 152, 154, 164, 165, 166, 169, 171, 172, 175; BBVA Banco Continental página 56, 62-63, 98; Archivo Fondo Editorial del Congreso de la República página 78, 89, 93, 95, 97, 101, 104, 107, 108, 110; Archivo Juan Gunther página 77; Museo de la Cultura / Proyecto Qhapaq Nan página 14-15, 20; Banco Central de Reserva/ Museo Numismático 94, 99; Ricardo La Torre página 96; Archivo Histórico de la Marina de Guerra del Perú página 113; Colección Luis Eduardo Wuffarden página 115, 116; Contraloría General de la República página 128, 141, 145, 151, 155, 159, 161, 173, 176, 183, 186, 189, 190, 193, 199, 202, 210, 211; Instituto de Estudios Históricos Marítimos del Perú página 133 147; Flor Ruiz página 157, 158, 163, 185, 198, 203; Ministerio de Energía y Minas 200.

Primera edición 2013

Tiraje: 3,300

ISBN: 978-612-45412-1-6

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-01493

Impresión: Empresa Editora El Comercio S. A.

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de Febrero de 2013.

Todos los derechos reservados. Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares de los derechos, bajo las sanciones establecidas en las leyes vigentes sobre la materia, la reproducción parcial o total de los artículos, fotografías y dibujos de esta publicación por cualquier medio o procedimiento electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc., y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo público.



índice

5

PRÓLOGO

7

PRESENTACIÓN

9

EL CONTROL ADMINISTRATIVO EN EL INCARIO

43

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

91

LOS SISTEMAS DE CONTROL EN LA REPÚBLICA

127

CONTRALORÍA: LOS PRIMEROS PASOS

212

BIBLIOGRAFÍA

prólogo

La Contraloría General de la República es una entidad encargada de supervisar que los recursos públicos sean empleados de acuerdo a las leyes de nuestro país. En buen romance, eso implica de manera primordial evitar la corrupción dentro del Estado peruano. A su vez, la definición más aceptada de corrupción sigue siendo la más simple: esta es el “abuso de la función o los recursos públicos para beneficio privado” (Jonhston 2001: 177). Aunque en apariencia de una claridad diáfana, esa definición se torna problemática cuando recordamos que la distinción entre lo público y lo privado es una convención social, antes que una frontera natural.

Piense por ejemplo en la evolución del status legal de la violencia doméstica en las sociedades occidentales. Hubo un tiempo en que esta fue considerada un asunto estrictamente privado, que sólo concernía a los cónyuges. Se atribuye al juez inglés Francis Buller el sentar jurisprudencia en 1782 al adoptar la denominada “regla del pulgar” o *rule of thumb*, según la cual el marido podía ejercer legalmente violencia contra su esposa siempre y cuando la vara de madera que usara para ese propósito no excediera el grosor de su dedo pulgar. La “regla del pulgar” nunca fue parte de la legislación inglesa, pero sí lo fue el principio de que la violencia doméstica era tolerable en tanto se ejerciera con “moderación”. De ese modo, la violencia doméstica pasa a tener un status legal que atraviesa la distinción formal entre lo público y lo privado: hasta un cierto límite, esta continúa siendo un problema privado. Transpuesto ese umbral, sin embargo, se convierte en un asunto de dominio público. Hoy en día, por el contrario, no es necesaria una denuncia de los agraviados para proceder legalmente en casos de violencia doméstica: las autoridades judiciales pueden actuar de oficio en contra de ella. Es decir, el tema se ha convertido en un asunto inserto íntegramente en el ámbito público. El ejemplo no sólo revela el carácter social (y por ende, contingente y mutable) de la división entre lo público y lo privado, sino además que el lugar en el cual se traza esa línea divisoria hace una diferencia crucial en materia de reconocer o no ciertos derechos.

Ese a su vez es un tema de interés para nuestra historia. Por ejemplo, los Hatun Runa (encargados del pago de tributos mediante su trabajo en el imperio incaico), carecían del derecho a la privacidad. Según relata Garcilaso de la Vega, debían vivir con las puertas abiertas de par en par, para permitir inspecciones intempestivas de los visitantes, encargados de evitar el ocio en los ayllus. Lo cual se condice con el testimonio de algunos cronistas, según los cuales diversos delitos administrativos y tributarios podían ser sancionados con la pena capital en el incario: quien puede disponer con relativa discreción de la vida de una persona, puede en principio disponer sobre la forma en que debe vivirla.

Se cree que una de las funciones que cumplían los quipus era la de guardar registro tanto de los hechos históricos como de los tributos. Prueba de su importancia es el hecho de que el aprendizaje de su lectura estaba reservado a funcionarios especializados (los quipucamayocs), y que como recuerda María Rostworowski, el inca Atahualpa mandó ejecutar a los quipucamayocs de su antecesor y quemar sus quipus, lo cual le permitía disponer a voluntad del registro histórico.

En la colonia los esfuerzos por recolectar tributos y crear mecanismos de control sobre los funcionarios de la Real Hacienda provocan pasajes insospechados de nuestra historia. Como la negativa de los encomenderos bajo el mando de Gonzalo Pizarro a someterse a la autoridad real, encarnada por el fallido Virrey Blasco Nuñez Vela. Lo curioso del caso es que los rebeldes dieron muerte al contador Agustín Zárate (quien debía crear la función contralora en el Perú colonial), aún antes de hacer lo propio con el Virrey. Pizarro entonces se proclamó gobernador del Perú, cargo que hubiera ejercido de no haber sido derrotado en 1548 por el enviado real Pedro de la Gasca. Pero al intentar la corona española que los encomenderos le rindan cuentas, se produce entre estos una nueva rebelión, dirigida por Francisco Hernández Girón. Es decir, en el Perú se produjeron conatos de una revolución fiscal siglos antes de que los colonos norteamericanos lanzaran la proclama "No taxation without representation" (es decir, no es legítima la tributación cuando esta no concede a cambio derechos de representación política), que daría origen al movimiento por la independencia de los Estados Unidos.

Ya en la república se produce un cambio cualitativo con la creación de la Contraloría General de la República, aunque aún no como entidad autónoma y descentralizada (como es el caso ahora), sino como una dependencia del Ministerio de Hacienda. Pero continuando con la involuntaria tradición de ubicarse siempre en el ojo de la tormenta, dicha creación se produce por decreto supremo en septiembre de 1929. Es decir, un mes antes del inicio del colapso bursátil que en Octubre de ese mismo año daría inicio a la Gran Depresión. Lo cual en cierto sentido debe haber facilitado el trabajo de la nueva entidad, dado que las arcas públicas que debía escrutar se encontraban virtualmente vacías.

Ahora bien, la eficacia de la función contralora depende en buena medida de la existencia de un entorno político propicio. Ello implica en lo esencial tres condiciones, la primera es la existencia de un Estado de derecho, en el cual tanto las personas como las instituciones están sometidas al imperio de la ley. En segundo lugar, una división de poderes, que permita el contrapeso y la supervisión recíproca de las diferentes instancias que conforman el Estado. En tercer lugar, la transparencia en la gestión pública, que permita no solo a los poderes del Estado sino también a los ciudadanos acceder a información que debiera ser de dominio público. Dado que esas suelen ser características que definen a un régimen democrático, podría decirse que ese tipo de régimen es el más propicio para garantizar un ejercicio eficaz de la función contralora. Por la misma razón, el grado de corrupción o malversación de fondos públicos bajo ese tipo de régimen, podría considerarse un indicador de la calidad de la institucionalidad democrática.

Farid Kahhat

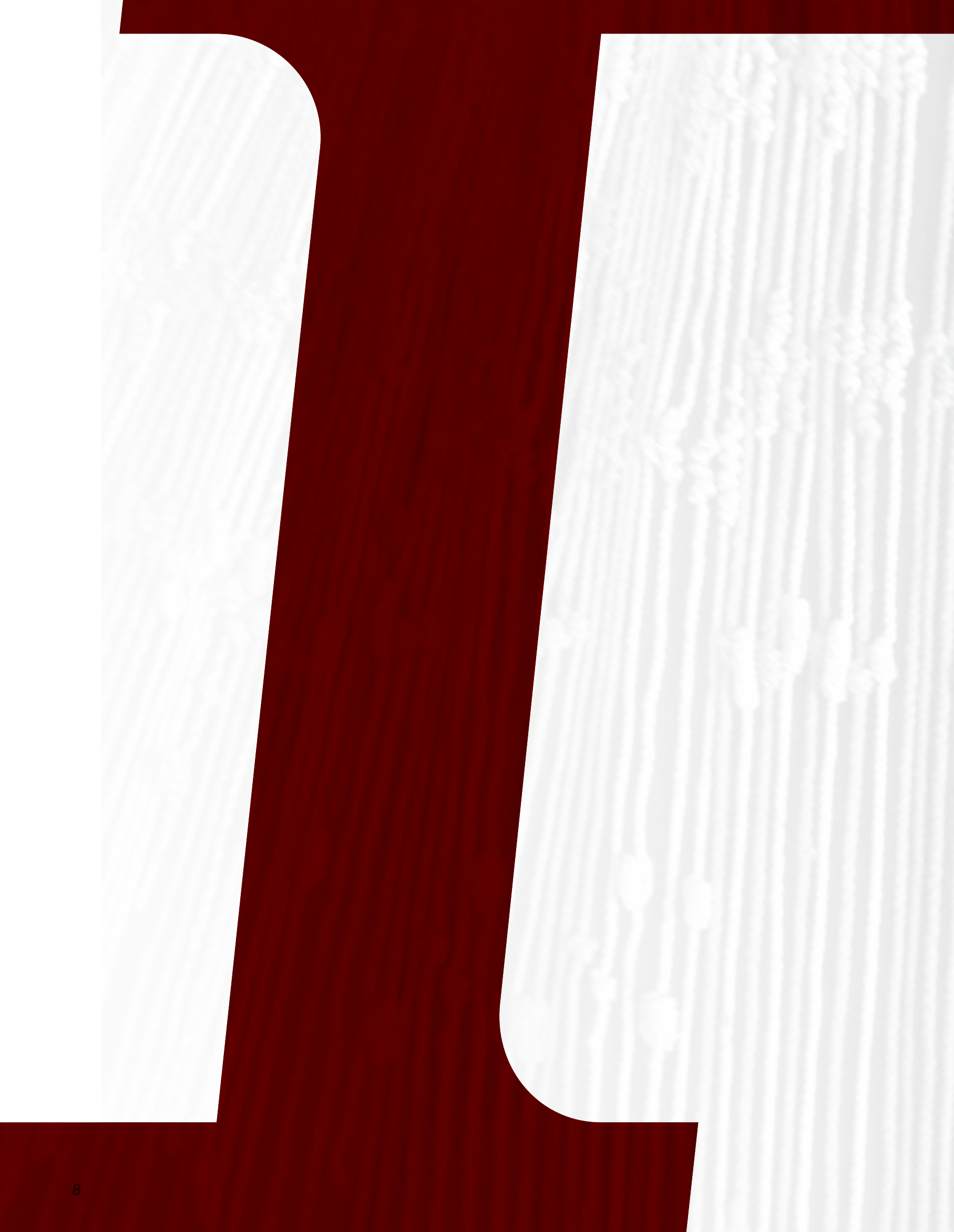
presentación

Contar una historia implica un inicio, hechos trascendentes y personajes que llevan el relato a través del tiempo, hasta llegar a un final. Esta historia, estimado lector, es distinta, no presenta final, sino una evolución constante.

Para ello, la Contraloría ha desarrollado una investigación sobre los sistemas de control en las diferentes épocas de nuestra historia: Incanato, Colonia y República, cuyos procedimientos fueron utilizados en el Perú, como herramienta para controlar y conocer los ingresos, inversiones y procesos administrativos de cada época. Esta historia que hoy se escribe, contribuye a tomar conciencia de la responsabilidad que tiene la Contraloría respecto su gestión fiscalizadora, así como el compromiso con la eficiencia y excelencia de su servicio para el país.

Le invito a conocer y disfrutar este libro, que con mucho esfuerzo y entusiasmo hemos editado para todos los ciudadanos peruanos, que indistintamente participan y forman parte del desarrollo e historia del Perú.

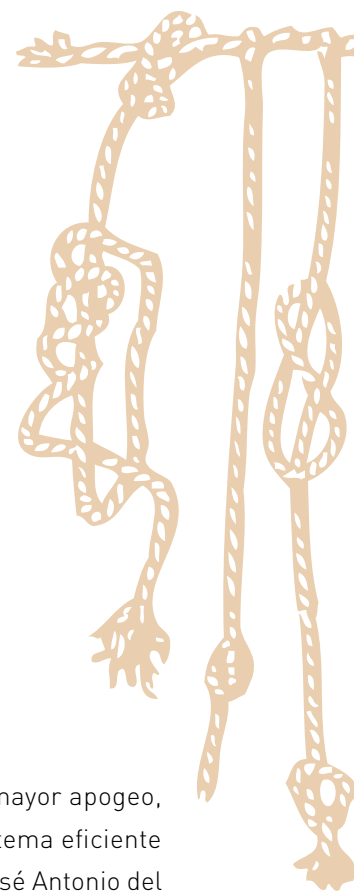
Fuad Khoury Zarzar
Contralor General de la República





EL CONTROL
administrativo EN EL
MERCADO

La historia de la Contraloría General de la República tiene un lejano antecedente en el sistema de control que los antiguos peruanos crearon en el **Tahuantinsuyo**. Tales procedimientos se efectuaron para fiscalizar la recaudación de tributos y tener bajo control una extensa gama de actividades económicas en las que cabía un rol destacado al Estado inca. **Las crónicas** dan cuenta de especialistas contables denominados **quipucamayoc**, y de visitadores o supervisores que realizaban las tareas de control de la buena marcha del aparato estatal, vigilando que los funcionarios subordinados cumplieren su tarea. Tales son las referencias de una historia tan antigua como fascinante.



Las enormes dimensiones del Estado incaico, en su momento de mayor apogeo, debieron de significar un menudo problema para organizar un sistema eficiente de administración y control. Según ha hecho notar el historiador José Antonio del Busto, al morir el inca Huayna Cápac —que gobernó el incario entre 1493 y 1528, aproximadamente—, el Tahuantinsuyo se hallaba en la cúspide de su magnificencia. Se ha calculado que su población, entonces, era de seis millones de habitantes. Las principales etnias eran la quechua, la colla y la yunga.

Los quechuas tenían su centro en el Cusco, aunque eran originarios del Collao, la región del lago Titicaca. Los collas terminaron asentándose en la región del Collao, pero sus orígenes han sido rastreados en Atacama, Tarapacá y Arica, y en Tacna, Moquegua y Arequipa. Estos, posteriormente, dieron origen a las poblaciones aimaras. Los yungas habitaban la costa, desde los actuales territorios de Tumbes hasta los de Arequipa, y, en su momento, esta etnia abarcó los reinos chimúes y otros asentados en el litoral.



• Manco Capac, legendario fundador de la dinastía de los incas del Perú.

Si tomamos en cuenta la periodificación del incario hecha por Del Busto, habrá que admitir la existencia de tres periodos definidos. El periodo legendario o curacal (regido por los incas Manco Cápac y Sinchi Roca), el periodo protohistórico o monárquico (con los incas Lloque Yupanqui, Mayta Cápac, Cápac Yupanqui, Inca Roca, Yáhuar Huácac y Huiracocha), y el periodo histórico o imperial (con los incas Pachacútec, Túpac Yupanqui, Huayna Cápac y Huáscar). Es en este último periodo cuando el Tahuantinsuyo se convierte en un poderoso imperio.

Del Busto añade que Atahualpa no llegó a pisar el Cusco ni a ceñirse la mascapaicha que lo ungía como un inca verdadero, pero se lo considera parte de la segunda dinastía, la de los Hanan Cusco, que agrupó a los últimos ocho incas, los mismos que residieron en la parte alta del Cusco.

Tras este breve preámbulo se puede añadir que el Estado construido por los incas durante su fase imperial tuvo una duración relativamente corta: 95 años, de 1438 a 1532-1533. Huáscar gobernó entre 1528 y 1532, y Atahualpa entre este último año y 1533. Se calcula que hubo un periodo de desintegración con Huáscar y Atahualpa, pero que, por haberse producido en menos de diez años, este lapso no merece una periodificación aparte.

Durante este breve tiempo, los incas, que habían formado un señorío local en el Cusco durante la época conocida como de los Estados regionales (siglos XII-XV), dieron el gran salto merced a su deseo expansionista, avanzando hacia la conformación de un Estado imperial e imponiendo la cultura quechua a los sometidos. Dicho proceso fue abruptamente detenido por la invasión europea en el siglo XVI, la que terminó con el desarrollo autónomo de las sociedades andinas.

Semejante imperio requería un aparato estatal eficiente y seguro. En la construcción del Estado, los incas apelaron a la experiencia que heredaron de otras sociedades previas a la suya. Al momento de construir su compleja red de caminos, por ejemplo, tomaron parte de las formas organizativas de las sociedades andinas que los precedieron. A ello le añadieron su experiencia en la organización de centros administrativos provinciales, la eficacia de su ejército de conquista y una poderosa red burocrática superpuesta a la estructura de poder de los antiguos señores étnicos, conocidos como curacas. Estos, que habían sido sometidos por los incas voluntaria o forzosamente, pasaron a ser intermediarios entre los nuevos señores cusqueños y las poblaciones locales, conservando así una parte de su antiguo poder, aunque ya venido a menos.

Según Felipe Guaman Poma de Ayala, el órgano supremo del gobierno inca fue el consejo de apucuna, con sede en el Cusco. Este consejo estaba integrado por representantes de las partes Hanan y Hurin del Cusco, del Chinchaysuyo, del Collasuyo, del Antisuyo y del Contisuyo. El investigador Virgilio Roel Pineda señala que los *capac apucuna* de cada uno de los cuatro suyos también controlaban los caminos y cuidaban las guacas.



👉 Inca recibiendo informes de un quipucamayoc. Ilustración de Martín de Murúa.



Los *capac apucuna* tenían una especie de secretarios. El de más importancia era el *inca simin quipococ*, una especie de vocero y contador. Esto se hacía siguiendo el modelo del consejo de apucuna, que tenía su propio vocero y contador, llamado *Tahuantinsuyo capac apucuna incacunap simin camachicuy nin quipococ*, es decir 'vocero y contador de los grandes señores del Tahuantinsuyo y del inca'. Roel cree que este mismo funcionario oficiaba de contador general, junto con el contador mayor del Estado inca.

El contador mayor era el *Tahuantinsuyo runa quipoc*, es decir, el encargado mayor del manejo de los quipus o las cuentas, que tenía, a su vez, otros ayudantes. Este contador mayor, con sus asistentes, registraba minuciosamente —dice Roel— la cantidad de habitantes de los pueblos y otras ocurrencias de interés, como las fiestas, los días de descanso, la existencia de textiles, alimentos y útiles en los depósitos, la producción por rubros, así como los requerimientos de las personas, tarea que llevaba adelante en sus quipus.

📍 Zona de Mullucocha, empedrado Qhapaq Ñan, Camino del Tramo Xauxa – Pachacamac, distrito de Tanta, Provincia de Yauyos, Lima.



Los tributos y su control

LOS GOBERNANTES CUSQUEÑOS TUVIERON POR NORMA PONER A LAS POBLACIONES ASIMILADAS UNA SERIE DE OBLIGACIONES QUE CONSISTÍAN EN LA ENTREGA DE TRIBUTOS, SEA EN ESPECIES (PRODUCTOS AGRÍCOLAS, MANUFACTUREROS, TEXTILES, PESCADO, SAL) O BIEN EN FUERZA DE TRABAJO (BRAZOS PARA EL EJÉRCITO, MUJERES PARA LOS TALLERES TEXTILES Y EL SERVICIO EN LOS ACLLAHUASI, O FUERZA DE TRABAJO QUE CULTIVASE LAS TIERRAS DEL INCA Y DE LAS GUACAS).

El Inca Garcilaso de la Vega, en sus *Comentarios reales*, asegura que el principal tributo era labrar y beneficiar las tierras del Sol y del inca, para luego cosecharlas y almacenar los frutos en depósitos que había en cada pueblo, llamados *pirua*. Señala también que uno de los productos más requeridos era el *uchu* o ají, aunque también eran muy bien recibidos la quinua y la papa o el maíz.

Roel aclara que nadie tributaba de sus bienes propios y que todo el tributo se efectuaba en trabajo. Las principales actividades que se realizaban para este fin eran la faena agrícola, el trabajo textil, el trabajo en construcciones y en los servicios públicos, y el trabajo artesanal.

Si las chacras de la comunidad o del pueblo se trabajaban mediante la *minka* o el *ayni*, para labrar las tierras del Estado se organizaban, en cambio, grupos de diez, cien, mil y diez mil indígenas, bajo el control y las órdenes de un inspector, llamado *tocricoc*. Todas las tareas se organizaban en función del conteo decimal, en medio de un ambiente festivo y para el cual los trabajadores se ponían sus mejores galas. La cosecha se realizaba siguiendo un patrón semejante. Lo cosechado, señala Roel, se ponía en depósitos del Estado o del culto, llamados *kolka*.

En cuanto al tributo en textiles, era de dos tipos: uno consistía en la recolección de tintes y otro era la textilera propiamente dicha. Las tinturas usadas por los incas eran de tal calidad que asombraron a cronistas como Pedro Cieza de León. El estudioso John V. Murra llegó a la conclusión de que la mayoría de tintes eran de origen vegetal, y que se extraían de flores y hierbas. Dice que el tinte negro para el algodón se sacaba de la savia de un árbol; algunos rojos eran de origen también vegetal, pero otros, como el *llimpi*, se obtenían del azogue. Y, por supuesto, se usaba la cochinilla.



• Diferentes variedades de maíz seco de almacenamiento. Fue el producto mas apreciado de las culturas prehispánicas.

Es pertinente recordar, tal como lo hace Roel, que los mandatarios incas necesitaban mucha ropa, pues se cambiaban de indumentaria varias veces al día y nunca usaban la misma prenda, que guardaban para sus funerales o regalaban a parientes cercanos. Un hecho digno de resaltar es que la labor de tejido la realizaban desde los gobernantes mayores, como los curacas, hasta las mamacunas y el pueblo llano. Ellos eran maestros en este arte, al que se consideraba un ritual, por lo que la difusión de la textilería era una labor que incluso competía al inca.

Roel señala que había cuotas de tejido destinadas al Estado y al culto. La asignación de tales cuotas y el cuidado de su cumplimiento eran labor del tocríoc. El material que se usaba en estas labores se tomaba de las kolkas del Estado y del culto. A cambio, cada familia recibía una porción de lana o algodón para su propio uso. Roel también afirma que era labor de los funcionarios del Estado velar por que el pueblo se hallase siempre bien vestido.

El tributo en trabajo para las construcciones y el servicio público se prestaba de manera rotativa. Uno de estos servicios, sostiene Roel, era el de los chasquis, que mientras no realizaban el servicio de mensajeros efectuaban labores agrícolas y textiles. Con los chasquis se ponía en práctica el principio funcional que regía el incario, es decir que mientras contribuían al Estado eran sostenidos con los recursos públicos. Este beneficio también alcanzaba a sus esposas.

El cronista español Juan Polo de Ondegardo describió cómo se efectuaba la contribución en trabajo, a fin de levantar las grandes edificaciones que caracterizaron al incanato. En su crónica *Información acerca de la religión y gobierno de los incas* describe cómo los indígenas acarreaban las enormes piedras y las moldeaban golpeándolas con otras más pequeñas. De esta forma también se hicieron caminos y puentes principales. Los trabajos más grandes contaban con la presencia del inca, su séquito de sabios y sus técnicos (*camayoc*), que llevaban una enorme cantidad de bienes para agasajar al pueblo. La práctica de construir caminos tenía como fin expandir el Tahuantinsuyo y acrecentar las áreas de cultivo.

En referencia al tributo mediante el trabajo artesanal, los camayocs de cada actividad ejercían como cuidadores de las chacras comunales, del Estado y del culto. Roel señala que había una escala de cargos sucesivos: de manera ascendente se reclutaba a los mejores hombres, hasta llegar al nivel de *llaqtacamayoc*, inmediatamente inferior al de curaca.

Estos niveles de especialización se ejercían en todas las labores. Por ejemplo, el *cumbicamayoc* era un tejedor altamente especializado en los textiles ceremoniales, tal como lo dejó asentado el cronista Bernabé Cobo. Se señala que a partir de los tiempos del inca Pachacútec, pero fundamentalmente durante el gobierno de Túpac Inca Yupanqui, se organizó a los cumbicamayocs como tejedores dedicados en exclusividad al servicio del Estado.

Otros artesanos que con el tiempo pasaron a consagrarse casi a dedicación completa en favor del Estado fueron los metalurgistas. Estos se concentraron no solo en el Cusco sino también en las principales ciudades del Tahuantinsuyo. Ellos fabricaron la enorme cantidad de objetos ornamentales del incanato que se conocen hoy.



Los depósitos del inca o colcas según Guaman Poma de Ayala.

Aquí es necesario apuntar que los objetos de oro y plata no formaban parte del tributo que se daba al inca. Garcilaso hace notar que “el oro, la plata y las piedras preciosas que los Reyes Incas tuvieron en gran cantidad” no eran un tributo obligatorio, ni los indígenas estaban obligados a darlo “porque no lo tuvieron como cosa necesaria para la guerra ni para la paz” y que los estimaban solo por su “hermosura y resplandor”. Los metales, apunta Garcilaso, los obtenían los indígenas “cuando estaban ociosos” y se entregaban al inca cuando este visitaba sus pueblos, como una ofrenda.

Garcilaso también hace notar la forma en que se almacenaban los tributos durante el incanato. Dice que en cada pueblo, grande o chico, había dos depósitos: “en uno se encerraba el mantenimiento que se guardaba para socorrer [a los] naturales en años estériles; en el otro pósito se guardaban las cosechas del Sol y del Inca”. También existían los depósitos que se encontraban en los caminos reales, cada tres leguas.

Las cosechas dedicadas al Sol y al inca servían para el sustento de la corte y para que el inca las distribuyese entre “los capitanes y curacas que a ella fuesen”. De la renta dedicada al Sol, Garcilaso indica que una parte se destinaba a los depósitos comunes “de los vasallos”. Señala también que no se permitía que los soldados se alojasen en los pueblos a costa de sus pobladores, y que estos debían proveerse de los depósitos de los caminos. Así apunta Garcilaso esta costumbre: “Decían los Incas que ya había pagado cada pueblo el tributo que le cabía, que no era justicia hacerle más vejación, y de aquí nació la ley que mandaba dar pena de muerte a cualquier soldado que tomase cosa alguna a los vasallos, por poca que fuese”.


Organización social y jerarquías

COMO SE NOTARÁ, PARA PONER EN MARCHA TODA ESTA DESCOMUNAL FUERZA DE TRABAJO ORGANIZADA, LOS INCAS SE VALIERON DE UN COMPLEJO APARATO ADMINISTRATIVO A CARGO DE FUNCIONARIOS. ESTOS TENÍAN A SU CARGO EL CONTROL DE DICHA FUERZA DE TRABAJO, PARA LO CUAL LES TOMABAN CUENTAS A LOS SEÑORES LOCALES. LOS FUNCIONARIOS, A SU VEZ, RENDÍAN CUENTAS AL INCA O A SUS VISITADORES REALES, QUIENES VERIFICABAN LA BUENA MARCHA DE LOS INTERESES DEL ESTADO, APLICANDO EN ALGUNOS CASOS DRÁSTICAS SANCIONES A QUIENES QUEBRASEN LAS NORMAS O ATENTASEN CONTRA LOS INTERESES DEL SOBERANO CUSQUEÑO.

La organización política del incanato tenía en la cima de la cúpula al inca, hijo del Sol y enlace entre el Hanan Pacha (el cielo) y el Hurin Pacha (la tierra), además de máxima autoridad política, militar y administrativa. Por debajo estaba el *auqui*, o príncipe heredero. Después venían los *Tahuantinsuyo camachic*, el consejo imperial con representantes de cada *suyo*. Por debajo estaba el *apunchic*, o gobernador de una gran provincia, que podía ser un *suyo*. Y en un escalón menor, pero no por eso menos importante, figuraba el *tucuyricoc* o supervisor imperial, que informaba directamente al inca o al *auqui*. Este tenía, en relación descendente, toda una bien




• Funcionario del inca y chasqui, ilustraciones de Guaman Poma de Ayala en su obra *El primer nueva crónica y buen gobierno*.



Garcilaso también hace notar la forma en que se almacenaban los tributos durante el incanato. Dice que en cada pueblo, grande o chico, había dos depósitos: “en uno se encerraba el mantenimiento que se guardaba para socorrer [a los] naturales en años estériles; en el otro depósito se guardaban las cosechas del Sol y del Inca”.

Inca Garcilaso de la Vega,
Comentarios reales.
Cronista español, 1609.



montada organización que para Del Busto no solo poseía un fin social sino que también buscaba preservar un orden en la tributación.

Aunque los autores que han estudiado el tema muestran algunas diferencias, podemos señalar que cada tucuyricoc tenía por debajo una muy bien organizada jerarquía social, que implicaba respeto y obediencia. Aquí figuraban, según la típica organización decimal del incario, el *huno camayoc* (jefe de diez mil familias, un *huno*), el *pisca huaranca camayoc* (jefe de cinco mil familias), el *huaranca camayoc* (jefe de mil familias, una *huaranca*), el *pisca pachaca camayoc* (jefe de quinientas familias), el *pachaca camayoc* (jefe de cien familias, una *pachaca*), el *pisca chunca camayoc* (jefe de cincuenta familias), el *chunca camayoc* (jefe de diez familias, una *chunca*) y el *pisca camayoc* (jefe de cinco familias). El *puric* era el jefe de cada familia; este podía servir de guerrero y era conocido como “indio tributario”.

El tucuyricoc tenía que remitir, en las fiestas del Inti Raymi, el tributo y las cuentas que le entregaban los curacas de sus regiones. Según el estudioso de los quipus Carlos Radicati di Primeglio, el tucuyricoc, junto con una especie de juez, recibía los quipus que presentaban los curacas acompañados de los quipucamayocs. Estos quipus se volvían a revisar en ese momento, ayudados por una *yupana* —un instrumento de contabilidad sobre el que volveremos más adelante—, para comprobar su exactitud. Una vez hecha la verificación, se mandaba a hacer una copia de tales quipus, los que pasaban al archivo personal del tucuyricoc.

Estos personajes los elegía el inca y sus cargos no eran hereditarios ni perpetuos. Carecían de poder militar, pero en su labor fiscalizadora podían destituir a los malos funcionarios. Su tarea básica era recoger los tributos y remitirlos al Cusco. Visitaban las obras públicas y recomendaban qué medidas tomar sobre determinados trabajos. También recibían el nombre de *tocricoc* o *tucuyriqo*. Sobre ellos volveremos más adelante, cuando veamos el rol que cumplían los funcionarios públicos en el incario.

Del Busto precisa que esta división de los súbditos en cuncas, pachacas, huarangas y hunos permitió una Relación del origen, descendencia, política y gobierno de los incas recaudación sumamente eficiente. El tributo era anual y se le entregaba al *puric* o jefe de familia, quien a su vez lo remitía a su curaca. El recaudador imperial, finalmente, era quien llevaba estos tributos al Cusco. Como el resultado final de la tributación —que, ya vimos, se realizaba en forma de trabajo— eran especies, estas se transportaban a hombros de los indígenas mitayos, que eran aquellos que trabajaban por turnos para el Estado.

Aquí debemos ofrecer una precisión adicional que ilustra el grado de eficiencia al que se llegó en el asunto de la recaudación. El cronista español Hernando de Santillán, en su crónica *Relación del origen, descendencia, política y gobierno de los incas*, señala que Cápac Inca Yupanqui, el último gobernante de la primera dinastía incaica —llamada “de los Hurin Cusco”—, para afinar el sistema operativo de la tributación estableció una especie de hermandad entre las provincias, a fin de que si una no cumplía en su parte de tributos o en el trabajo de hacer caminos, la otra la supliese.

El gobernador que tenía a su cargo la provincia que se veía perjudicada al suplir la responsabilidad de la otra “castigaba al señor del repartimiento donde hubiese

habido la falta [...] como le pareciese”. Como las provincias estaban unidas de dos en dos, con este ingenioso procedimiento se logró que la una vigilase a la otra, a fin de advertir el cumplimiento del tributo y eludir los castigos. El Estado, de esta manera, nunca se veía perjudicado.

Los funcionarios, para llevar con éxito el control de la tributación, se valieron, como hemos visto, de un conjunto de herramientas de registro que facilitaron su labor y les permitieron llevar, con asombrosa exactitud, anotaciones tanto de cantidades como de algunos hechos referidos a su accionar productivo y social. Los conquistadores españoles, primero con asombro, pudieron recoger, durante los años de la invasión y colonización europea, los datos y la lógica de tal organización. Esto, a la larga, les sirvió para afinar su estrategia de colonización del territorio andino.

Quipus y yupanas

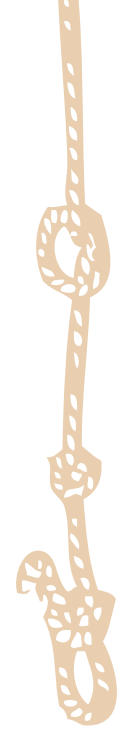
EN LOS TIEMPOS DEL INCARIO SE UTILIZARON ALGUNOS INGENIOSOS INSTRUMENTOS QUE PERMITIERON EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MEDIANTE UN PARTICULAR SISTEMA DE CONTABILIDAD Y REGISTRO. DOS HERRAMIENTAS FUERON CLAVES EN ESTA TAREA: EL QUIPU Y LA YUPANA.

El quipu —palabra quechua cuyo significado es ‘nudo’—, definido de la manera más sencilla, es un complejo sistema contable basado en cuerdas y nudos, en los cuales se llevaba el registro de hombres y bienes a fin de facilitar la labor administrativa y tributaria en los pueblos que conformaron el Tahuantinsuyo.

Según lo señala la historiadora María Rostworowski, los quipus constituyeron un sistema mnemotécnico basado en cuerdas anudadas, mediante las cuales se registraba todo tipo de información cuantitativa o cualitativa. En el caso de la información numérica, las operaciones matemáticas se realizaban previamente en las yupanas, una especie de ábacos.



📍 Puente tradicional Q’eswachaka sobre el río Apurímac, Cusco.



📍 Encargado de los puentes y funcionario del inca según Felipe Guaman Poma de Ayala.

GOVERNADOR DE LOS PVENTES DE ESTER.

CHACASVINO GACOSINGA

GVAMBOCHACA



ue dor de puen tes

puen tes

Los quipucamayocs formaron un sector burocrático muy especializado, cuyo saber se extendía incluso mucho más allá de llevar las cuentas. También abarcaban el registro de datos no numéricos relacionados a los gobiernos de los diferentes soberanos del Estado inca.



Los quipus, dice Rostworowski, registraron minuciosa y detalladamente cantidades de productos agropecuarios u otros bienes almacenados en los depósitos estatales, además de información demográfica. También indica las hipótesis de algunos cronistas españoles, que creían que los quipus guardaban, además, relatos históricos.

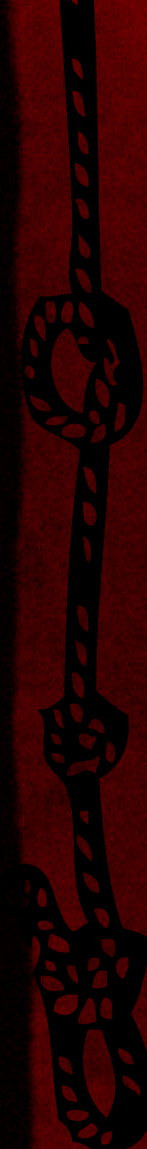
El quipu, hecho de lana de camélido o de algodón, estaba compuesto por una cuerda de la cual colgaban otras cuerdas más pequeñas de longitud variable. Las cuerdas solían ser de diversa variedad cromática y se han contado hasta diecisiete colores en un mismo quipu. Tal herramienta, como se podrá colegir, era extremadamente importante en la contabilidad de los tributos. El sistema de nudos (se han hallado hasta tres tipos diferentes de nudos: simple, flamenco y compuesto) daba cuenta de las cantidades anotadas por unidades, decenas, centenas y millares, en la mayor parte de los casos.

Rostworowski señala que para hacer un quipu había que seleccionar la fibra, hacer el hilado, teñir el hilo, retorcer los hilos y, finalmente, registrar la información mediante nudos. Al parecer, señala la eminente historiadora, la dirección de rotación del hilado del torzal, lo mismo que la forma de hacer los nudos, tenía una especificación precisa. Los nudos de las cuentas colgantes son principalmente de dos tipos: simples y compuestos, y van colocados en posiciones determinadas a lo largo de las colgantes, de modo que los números de mayor orden están más cerca de la cuerda principal.

Algunas crónicas han considerado que se tomaba en cuenta el color de las cuerdas para diferenciar el producto u objeto contabilizado. Rostworowski llama a esto "la codificación del color". Del Busto, tomando la idea de los cronistas españoles, refiere que el amarillo pudo simbolizar el oro y el maíz; el blanco, la plata y la paz; el rojo, la sangre o la guerra; el negro, el tiempo o las etapas de algún suceso; el pajizo, los desórdenes políticos; el morado, todo lo concerniente a los curacas; y el rojo encarnado, lo tocante al inca.

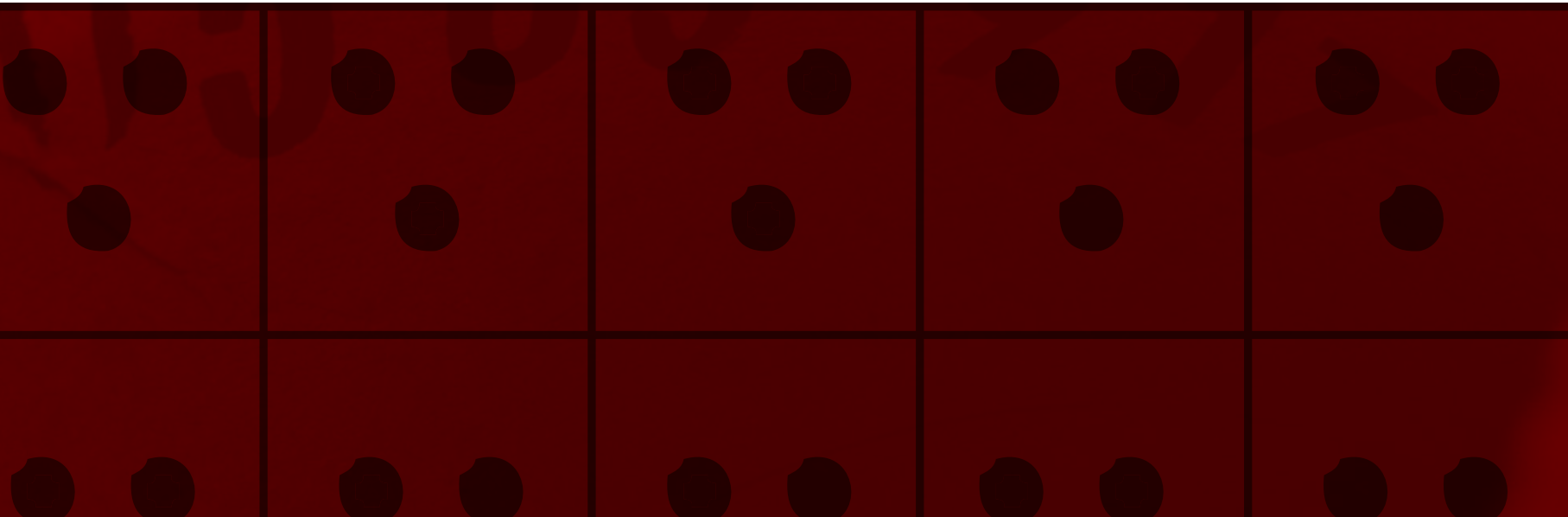
En cuanto a la estructura de los quipus, Garcilaso comenta que los había de diversos colores y que "los hilos eran muy torcidos". Él también piensa que "por los colores sacaban lo que se contenía en aquel tal hilo", donde el amarillo representaba al oro, el blanco a la plata y el colorado a "la gente de guerra". En cuanto a los cordeles sin coloración, el cronista mestizo sostiene que en los nudos había un orden que empezaba por las cosas de mayor calidad y descendía hasta las menos valiosas, "como las mieses o las legumbres".

✦ La burocracia inca funcionó sobre la base de un registro de información que se expresaba en los quipus. Dibujo de Martín de Murúa.





Impresionante quipu inca del museo Larco Herrera.



Garcilaso también piensa que estos nudos daban cuenta de las armas: “primero ponían las que tenían por más nobles, como lanzas, y luego dardos, arcos y flechas, porras y hachas, hondas y las demás”. El cronista también cree que los quipus que registraban a las personas lo hacían comenzando con las de mayor edad hasta llegar a las recién nacidas, y que registraban también otros datos como personas casadas y viudas.

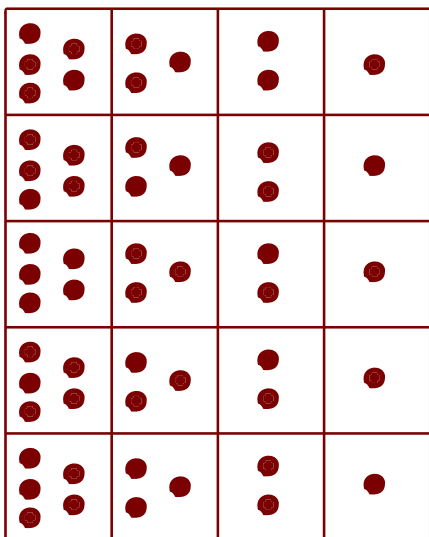
Igualmente Garcilaso asevera que el sistema de registro era decimal. La lectura de los quipus, hasta donde se ha podido estudiar, se hacía de arriba hacia abajo, teniendo en cuenta que cada cuerda solo expresaba un número. Cada quipu, en consecuencia, expresaba por lo general un número que no excedía las centenas. Esto debido a que, siendo una obligación que todos los pueblos poseyesen su propia contabilidad, no era necesaria una anotación sumamente elevada.

La variedad de elementos que se podían anotar en un quipu era muy diversa. No solo se podían registrar los datos de población que indica Garcilaso, sino otros más complejos como el número de personas que cumplían la mita, los que formaban las tropas, los elementos logísticos, los exonerados de prestar el servicio de mita, etcétera. Por otro lado, en los quipus también se anotaba una diversa variedad de objetos, en especial aquellos que tenían que ver con la tributación al Estado, tales como maíz, textiles, pescado, producción alfarera, etcétera. Es el propio Garcilaso quien enfatiza que en los “ñudos” (nudos) se asentaba “todo el tributo que daban cada año al Inca, poniendo cada cosa por sus géneros, especies y calidades”.

Las crónicas dan cuenta también de la existencia de otro tipo de anotaciones, ya no de cantidades sino referidas a relatos jurídicos, históricos o de carácter literario, cuyo significado aun en el presente no ha sido revelado por completo.

La lectura de los quipus estaba reservada a funcionarios especializados en su manejo, a quienes se les denominaba quipucamayocs. Garcilaso afirma que el significado de su nombre era ‘el que tiene cargo de las cuentas’ y que se elegían para tal menester “a los que hubieran más larga experiencia de su bondad”. Su rol fue clave en la administración del Estado. Garcilaso menciona que eran numerosos, pues no había pueblo, pequeño o grande, que no tuviese varios de ellos llevando las cuentas, mínimo cuatro “y de allí arriba, hasta veinte y treinta, y todos tenían unos mismos registros”, es decir que todos usaban un mismo código. Señala, además, que por voluntad de los incas se hacían muchas copias de los quipus, para evitar así posibles desfalcos o fraudes a las cuentas reales.

Los quipucamayocs formaron un sector burocrático muy especializado, cuyo saber se extendía incluso mucho más allá de llevar las cuentas. También abarcaban el registro de datos no numéricos relacionados a los gobiernos de los diferentes soberanos del Estado inca. Por lo tanto eran los depositarios de su historia y solían, en algunos dramáticos casos, correr la suerte de sus soberanos. Así, por ejemplo, en la guerra fratricida entre los últimos dos incas, tras consolidar su triunfo sobre su hermano Huáscar, Atahualpa ordenó la destrucción de la *panaca* (familia real) de Huáscar, incluidos sus quipucamayocs.



La yupana, herramienta para procesar cuentas que cumplía la función de ábaco. Dibujo de Guaman Poma.

El tucuyricoc tenía que remitir, en las fiestas del Inti Raymi, el tributo y las cuentas que le entregaban los curacas de sus regiones. Según el estudioso de los quipus Carlos Radicati di Primeglio, el tucuyricoc, junto con una especie de juez, recibía los quipus que presentaban los curacas acompañados de los quipucamayocs.



El valor de estos funcionarios es puesto de relieve por el cronista indio Felipe Guaman Poma de Ayala, quien representa en su obra *Nueva crónica y buen gobierno* el dibujo de un funcionario incaico operando cuentas con un gran quipu, al que llama "Curaca Cóndor Chaua". En la misma *quilca* —que es como se denomina a estos dibujos que, además, llevan frases escritas—, se describe al funcionario como "Contador Mayor y Tesorero [del Tahuantinsuyo]", título de uso colonial que el cronista mestizo aplicó a este alto funcionario inca. La imagen inserta en esta crónica, escrita en 1615, muestra además, en un ángulo, otra herramienta de la contabilidad andina, la yupana.

El historiador Luis Eduardo Valcárcel, en su libro *Historia del Perú antiguo*, cita al cronista español Pedro Cieza de León, quien, incrédulo ante el contenido de los quipus "rogó a Guaca Rapora que le hiciese entender las cuentas de los quipus de la manera más clara que pudiese y dicho señor mandó a sus criados por los quipus y con mucho reposo se los explicó señalándole cifra por cifra lo que en su provincia se había dado a los españoles desde que entró en ella Francisco Pizarro, y que en dicha cuenta estaba allí todo sin faltas y pudo Cieza verlo detalladamente, quien confiesa haberse quedado espantado".

Otra herramienta a la cual echaron mano los funcionarios incas para procesar sus cuentas fue la yupana, un objeto con escaques que podía ser de madera, piedra o arcilla, principalmente, y que cumplía la función de ábaco. En sus casilleros, o escaques, se colocaban pequeñas semillas de quinua o maíz, con las cuales se realizaban operaciones matemáticas que luego el quipucamayoc registraba en el quipu. La destreza en el manejo de esta herramienta causó la sorpresa del célebre cronista jesuita José de Acosta, quien la comparó con la de los contadores hispanos, a quienes, dijo, aventajaban los de acá por su destreza y exactitud.

Rostworowski, corrigiendo la bondad intrínseca que Garcilaso le concedía a los incas y su pueblo, a quienes cubría de virtudes y no reconocía mayores yerros, cree que algunos incas tuvieron la costumbre de manipular la memoria colectiva registrada en los quipus. Dice que lo hicieron para borrar o modificar algunos hechos históricos que no les eran favorables. Esta práctica se dio cuando Atahualpa mató a todos los quipucamayocs de Huáscar y quemó sus quipus, quedando libre para reescribir la historia en función de sus intereses.

🌞 Diciembre, mes de la festividad del señor Sol, Capac Inti Raymi.



DEZIEMBRE E CAPACINTIPAIMI



la gran pasuca
soleme del sol

capac

MAPA DE LOS PRINCIPALES ASENTAMIENTOS INCAS



Mapa del Tahuantinsuyo. Muestra la extensión del territorio conquistado por los incas.



Los funcionarios incas

LA ADMINISTRACIÓN Y EL CONTROL DE LOS TRIBUTOS LE DEMANDARON AL APARATO ESTATAL INCAICO UN GRAN ESFUERZO, QUE IMPLICÓ A UNA SERIE DE FUNCIONARIOS QUE TENÍAN A SU CARGO DICHA TAREA. GUAMAN POMA MUESTRA EN SUS QUILCAS LA ORGANIZACIÓN DECIMAL QUE REGÍA LOS ÁMBITOS DE LA VIDA ADMINISTRATIVA Y SOCIAL DEL INCANATO. HACE NOTAR LA PRESENCIA DE FUNCIONARIOS QUE DIRIGÍAN A LA POBLACIÓN Y QUE SE VINCULABAN A ESTA ENCABEZANDO A GRUPOS DE DIEZ, CIEN, MIL O DIEZ MIL FAMILIAS, TAL COMO LO HEMOS VISTO EN LÍNEAS ANTERIORES.

De igual manera menciona a los curacas, señores étnicos de los pueblos sometidos al Tahuantinsuyo, y a los *sapsicamayoc*, quienes tenían a su cargo una comunidad o *sapsi*. Los curacas tuvieron una antigua presencia en el territorio del incanato. Rostworowski comenta que durante el siglo XV e inicios del XVI existieron grandes señoríos a todo lo ancho y largo del territorio inca. Cada uno de estos señoríos era gobernado por dos curacas, teniendo uno el predominio sobre el otro. Estos curacas los nombraba su propio grupo étnico.

Esta partición del poder también obedecía a otro aspecto estudiado por Rostworowski. Ella nos habla de que gran parte de los curacazgos andinos estuvieron divididos en mitades. Cada una de las mitades la gobernaba un curaca, de modo que, en conjunto, ambos gobernaban y administraban todo el curacazgo. Muchos documentos españoles revisados por la historiadora refieren que al curaca de la segunda mitad se le designaba como “segunda persona” y se sabía que estaba sometido al “curaca principal”. Tal división coincide con la forma que tenían sus habitantes de entender el mundo andino como una dualidad: la existencia de un “bando de arriba” y un “bando de abajo”.

Los curacas, relata Rostworowski, eran grandes señores que se desplazaban vistiendo finísimas prendas y portando chipanas de oro y plata, y que en los ritos participaban como oficiantes, pues también tenían una función religiosa y eran intermediarios de las divinidades. Los curacas solían tener grandes comitivas y algunos de sus vasallos, como los de la costa norte, llevaban grandes cántaros de chicha con la que agasajaban a sus invitados. Pero los trajes y adornos de estos variaban conforme las regiones; los del norte eran los que más lujo tenían en sus vestimentas, cosa que se ha visto al hallar sus ajuares funerarios. Además tenían tiaras, narigueras, collares, pecheras y orejeras, todos ricamente fabricados y, además, brillantes muestras de orfebrería.

Como los curacas eran autoridades étnicas, Rostworowski afirma que su función principal era administrar los bienes comunales y controlar los recursos humanos con fines redistributivos. Ellos organizaban a los grupos de subalternos que iban a lugares alejados, o de microambientes distintos, a conseguir lo que el curaca solicitaba.

Control administrativo de los Incas

LA ADMINISTRACIÓN Y EL CONTROL DE LOS TRIBUTOS LE DEMANDARON AL APARATO ESTATAL INCAICO UN GRAN ESFUERZO, QUE IMPLICÓ UNA SERIE DE FUNCIONARIOS QUE TENÍAN A SU CARGO DICHA TAREA. LAS HERRAMIENTAS QUE USARON PARA LA CONTABILIDAD Y TRIBUTOS FUERON EL QUIPU Y LA YUPANA.



EL INCA
Carpas Inca



SECRETARIO DEL INCA
Carpas apu huatac

Acompañaba al inca en sus viajes y registraba, mediante quipus, lo que sucedía.



CONTADOR MAYOR Y TESORERO
Tasuatinsuyoc quipoc

Controlaban la producción, el almacenamiento y la repartición de productos



Chasqui

Los chasquis recorrían los caminos llevando encargos del inca.



Quipucamayoc

Especialista que elabora, registra y administra la información del quipu. Funciones: como runaquipucamayoc, encargado de la organización económica y de los censos poblacionales y como ochaquipucamayoc, encargado del control social y de llevar el registro de faltas y delitos.



CONSEJO REAL
Tasuatinsuyoc chasuatinsicoc



•••••	•••••	•••••	•••••	•••••	•••••
•••••	•••••	•••••	•••••	•••••	•••••
•••••	•••••	•••••	•••••	•••••	•••••
•••••	•••••	•••••	•••••	•••••	•••••
•••••	•••••	•••••	•••••	•••••	•••••

Yupana

un objeto con escaques que podía ser de madera, piedra o arcilla, principalmente, y que cumplía la función de ábaco.

ALCALDE DE CORTE
Carpas apu fuataç

31

ADMINISTRADOR DE PROVINCIA
Suyuyoc

Hijos de los grandes señores, sustituían a sus padres cuando estos fallecían.

CORREGIDOR DE PROVINCIA
Toçticeoc



SEÑOR DE PROVINCIA
Huamajti



SEÑOR DE 10.000
Huno camayoc



SEÑOR DE 1.000
Huaranca camayoc



SEÑOR DE 500
Pisca pachaca camayoc

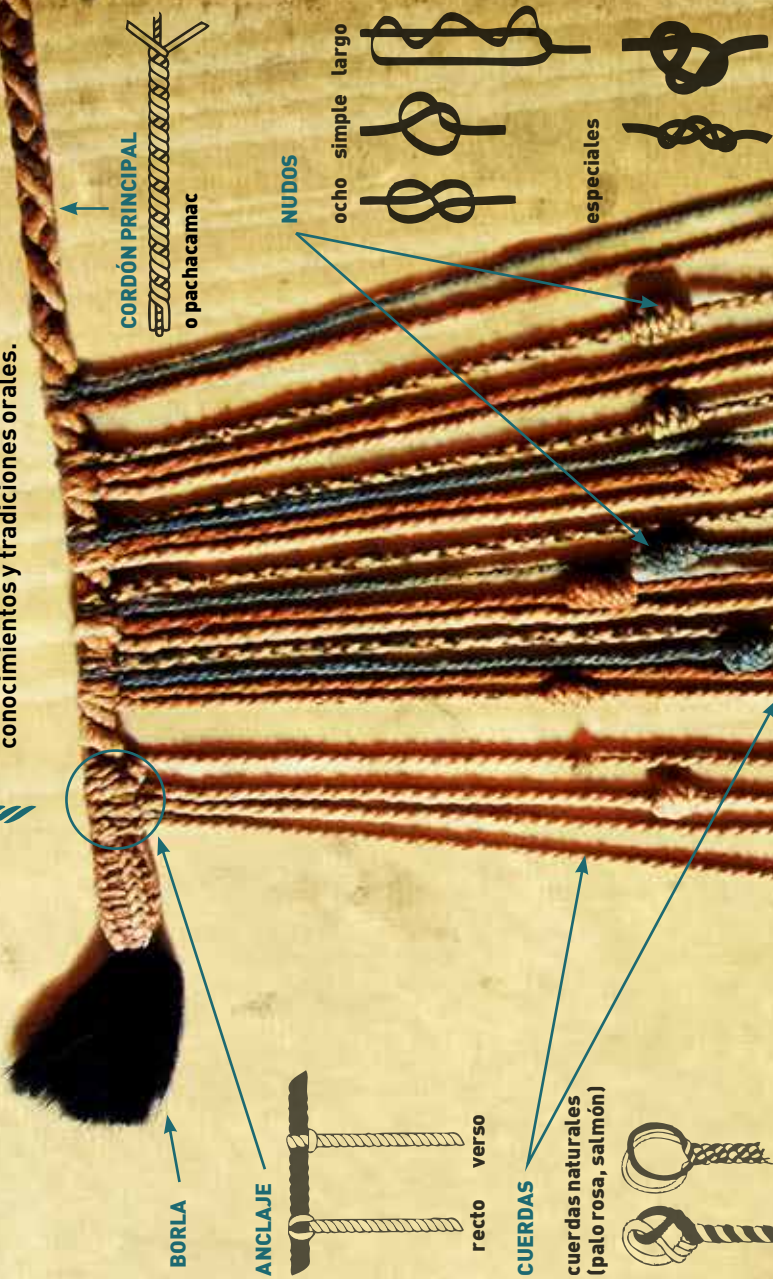


SEÑOR DE 100
Pachaca camayoc

ALGUACIL MAYOR
Cñacñay çamayoc

Quipu

Voz quechua que significa "nudo", palabra que luego se empleó para denominar a las cuerdas articuladas con un cordón principal. El quipu es el sistema de información andino para el registro contable, administrativo, conocimientos y tradiciones orales.



ORGANIZACIÓN DECIMAL DE LA POBLACIÓN

ENCARGADO	FAMILIAS
Huno camayoc	10.000
Pisca huaranca camayoc	5.000
Huaranca camayoc	1.000
Pisca pachaca camayoc	500
Pachaca camayoc	100
Pisca chunca camayoc	50
Chunca camayoc	10
Pisca camayoc	5
Puric	1

El Inca Garcilaso de la Vega, en sus Comentarios reales, asegura que el principal tributo era labrar y beneficiar las tierras del sol y del inca, para luego cosecharlas y almacenar los frutos en depósitos que había en cada pueblo, llamados pirua.

Cuando los incas impusieron su dominio, cuenta Rostworowski, los curacas dejaron de actuar libremente, pero conservaron su prestigio y sus facultades. Garcilaso anota en sus *Comentarios reales*, por ejemplo, cómo Inca Cápac Yupanqui sometió a dos curacas, Cari y Chipana, en las cercanías de la laguna de Paria, en el Collasuyo; pero como los trató con afabilidad, se hicieron sus aliados y, en agradecimiento, decidieron aceptar al Sol como su dios, admitieron las leyes del inca y se hicieron sus súbditos al notar “la suavidad e igualdad que con ellos dos había usado [el inca]”.

En el incario, estos curacas tuvieron el rol adicional de ser intermediarios entre la autoridad cusqueña y su propio grupo. Por eso, agrega Rostworowski, los incas buscaban emparentarse con estos, contrayendo matrimonio con mujeres de su familia o viceversa. Los incas, recogiendo el hábito hallado en las tierras acabadas de conquistar, impusieron curacas en todos sus dominios, como premio por servicios prestados o para consolidar el vínculo con un buen servidor. Algunos se incorporaron a la nobleza local, mientras que otros fueron curacas *yana*; entre estos se hallaban quienes vigilaban las fronteras.

Los curacas *yana*, según describe Rostworowski, eran aquellos curacas nombrados por el gobernante inca, en uso de su poder ilimitado, y que podían sustituir a un señor natural de una región. Estos se elegían entre los propios yanaconas del gobernante inca, es decir entre sus criados de servicio, que eran fieles a su señor y de toda su confianza. Esta era una forma que tenía el mandatario inca de recompensar a sus más fieles criados y una amenaza a los caciques díscolos y poco confiables, que podían ser cambiados en cualquier momento.

Del Busto también aporta mencionando que los curacas eran autoridades y caudillos, que tradicionalmente eran jefes de los ayllus y los responsables directos de estos ante el inca. El curaca, destaca el historiador, era casi siempre un anciano, que en tiempos de guerra nombraba a un jefe militar entre los guerreros jóvenes, el *sinchi*. También advierte que los ayllus no fueron una creación incaica sino que ya existían en épocas preíncas, pero que en el Tahuantinsuyo se convirtieron en células básicas del imperio.

En el incario, según hace notar Rostworowski, los curacas eran revocables y formaban una categoría social especial que la historiadora denomina “señores de privilegio” o eventuales. Los curacas formaban una clase dirigente pero sus cargos no eran hereditarios. Esto era una gran ventaja para la administración inca, pues el puesto de aquellos dependía de su grado de lealtad o de su capacidad. Antes de ellos se cree que quienes desempeñaron funciones similares fueron los miembros de las panacas dedicados a mantener los negocios del Estado, entre estos el control de los tributos.



• Inca Garcilaso de la Vega.

Lo cierto es que los curacas finalmente fueron los responsables del buen funcionamiento administrativo del incanato. Este grupo, describe Rostworowski, tenía como misión controlar los ingresos del Estado y el correcto almacenamiento de los bienes acumulados. Además distribuían la fuerza de trabajo en las labores comunales y conocían la cantidad de gente de la cual disponían para engrosar los ejércitos incaicos. También ordenaban la construcción de caminos, tambos y centros administrativos.

Las crónicas escritas durante la Colonia, menciona Rostworowski, señalan que un curaca de cada localidad era enviado al Cusco, como una forma de prevenir cualquier amenaza de rebelión, pues estos respondían con su vida si tal cosa ocurría. Y aunque los quipucamayocs eran los encargados de llevar la contabilidad de los ingresos y egresos de los almacenes comunales o del Estado, se dieron casos en que los propios curacas asumían esta función.

Hubo otro funcionario que también tuvo una responsabilidad administrativa relevante en el Tahuantinsuyo. Guaman Poma menciona que el inca solía enviar a su segundo, el *inca rantin*, o “segunda persona o virrey del inca”, como visitador real a las diferentes regiones del imperio. El inca rantin tenía mando sobre una serie de funcionarios menores. Roel habla de este personaje como del “inca sustituto” y dice que este asumía las funciones del inca cuando el titular se alejaba del Cusco por alguna razón. Pone como ejemplos el caso del inca Urco, quien actuaba como reemplazante del inca Huiracocha, y de Túpac Inca Yupanqui, que guió algunas embajadas en representación del inca Pachacútec.

Rostworowski señala que el inca rantin, o *capacea randicac*, así designado en un antiguo documento español de 1594, era el encargado de visitar los suyos por órdenes del inca. Su misión era inspeccionarlos y observar el orden establecido. Otro nombre que recibían era el de “visitadores por toda la tierra”, que describe muy bien cuál era su mandato.

Educar para administrar

DENTRO DE ESTE COMPLEJO ORGANIGRAMA ADMINISTRATIVO DEL INCARIO HAY QUE RESALTAR LA EXISTENCIA DE LOS YACHAYWASIO ‘CASAS DEL SABER’, DONDE SE FORMABA A LOS FUTUROS ADMINISTRADORES ESTATALES, JÓVENES ELEGIDOS ENTRE LA NOBLEZA INCA. ESTA INSTITUCIÓN, FUNDADA POR INCA ROCA Y REFORZADA POR EL INCA PACHACÚTEC, ESTABA A CARGO DE LOS AMAUTAS O MAESTROS. EL CRONISTA ESPAÑOL MARTÍN DE MURÚA SOSTIENE QUE AQUÍ LOS JÓVENES APRENDÍAN EL MANEJO DE LOS QUIPUS.

Del Busto sostiene que los yachaywasi eran instituciones destinadas a preparar a la clase dirigente, muchachos que con el correr del tiempo estaban destinados a secundar al inca. Como estos jóvenes tenían que aprender de memoria todo lo escuchado, junto a los amautas figuraban los *haravicus* o ‘poetas’, que al poner las lecciones en verso, con rima y métrica, hacían más fácil el aprendizaje.

El historiador asevera que estos estudios duraban cuatro años y que durante ese tiempo se enseñaba la filosofía o cosmología inca, la teología de la religión solar,



• Pintura de Martín de Murúa que representa al inca Pachacútec.



• Pintura de Martín de Murúa que representa a Inca Roca.

la política y el derecho inca, pero también matemáticas, economía, estadística y contabilidad, entre otros saberes que se manejaban en la cultura inca. También se estudiaba poesía, música y teatro. Este panorama da una visión del alto grado de preparación que condicionaba la administración incaica.

Una de las mayores responsabilidades del manejo administrativo del Tawantinsuyo recaía en unos personajes conocidos como *tocricocs* o *totricuts*. Ellos eran los jefes de una provincia o *huamani*, compuesta por varios hunos (unidad de diez mil familias). A su labor de inspección sumaban el control de los funcionarios bajo su mando, a quienes exigían que les rindiesen cuentas dos veces al año. Todo esto se realizaba mediante la información que se almacenaba en los quipus. Los curacas y sus quipucamayocs, en presencia del tocriloc, volvían a hacer la cuenta con la ayuda de la yupana y confirmaban el dato registrado en el quipu.

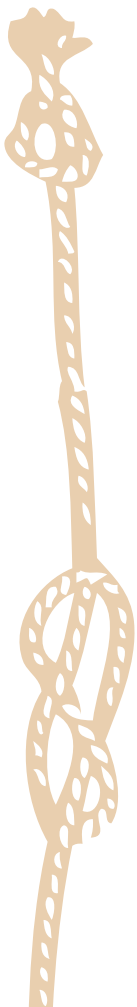
Roel sostiene que el tocriloc no intervenía directamente en el gobierno de su provincia, sino que tenía asignada la función del cuidado de los bienes públicos, como las kolkas del Estado y del culto. Es decir, su función precisa era el control administrativo de lo que hiciesen los otros funcionarios estatales. También señala el investigador que el tocriloc intervenía como mediador o juez en los litigios que había entre los pueblos, por la determinación de los linderos o por el reparto de agua, sin que sus decisiones se pudieran objetar.

Guaman Poma también dio cuenta de estos importantes funcionarios, atribuyéndoles la función que en tiempos coloniales cumplieron los corregidores de provincias. En sus *Nueva crónica y buen gobierno* el cronista indio alaba su honradez, oponiéndola al afán de enriquecimiento y la pillería de los conquistadores españoles. Dice de los primeros: “no robaban, no tenían tratos ni contratos que pudieran hacer daños a la gente, ni se ocupaban de intrigar, ni nadie se quejaba de ellos”. El cronista indio informa, además, que el tocriloc era asesorado por un juez denominado *michoc*.

Culminada la rendición de cuentas, tal como vimos antes, se mandaba a hacer una copia del quipu de los curacas, con la cual el tocriloc preparaba su propio informe para presentarlo ante el contador y tesorero general, en los tiempos de la celebración del Inti Raymi.

Finalmente, otro personaje ligado a las actividades de control citado por Guaman Poma en sus *quilcas* es el *taripacoc*. Este tenía a su cargo visitas de inspección o supervisión —por lo que se lo conocía como “visitador y veedor de estos reinos”—, en algunos casos de forma discreta o incluso secreta. Efectivamente, se conoce que a tales visitadores los mandaron a todo el reino a visitar los tambos y a las monjas *acllacuna*, y depósitos y comunidades o *sapsis* de los incas. Rostworowski indica que estas eran vírgenes de 20 años que servían al Sol, la Luna y las estrellas; y que no hablaban con los hombres hasta su muerte. Otras *acllacunas* eran las vírgenes de 30 años que adoraban al ídolo Huanacauri, que no pecaban ni trataban con hombres. Hubo otras también dedicadas a atender las huacas y a ídolos menores.

Sin embargo, Guaman Poma da cuenta también de que los propios inspectores se excedían en sus funciones y podían presentarse cuando se cometían delitos contra la administración estatal. Por ello, en ciertas oportunidades su visita era vista con recelo por las poblaciones a las que debían fiscalizar.



Los delitos de función administrativa y su castigo

EL ESTADO INCA FUE UN GIGANTESCO ORGANISMO CENTRALIZADO, CON UNA ADMINISTRACIÓN NO MENOS CUANTIOSA, LA CUAL, EN EL CASO DE FALTAS A SUS FUNCIONES, SE ATENÍA UNA DRÁSTICA NORMATIVIDAD SANCIONADORA, QUE EN ALGUNAS CIRCUNSTANCIAS INCLUÍA LA PENA DE MUERTE. DEL BUSTO SEÑALA QUE LA MORAL DEL TAHUANTINSUYO FUE MUY RÍGIDA Y EN TODO MOMENTO EFECTIVA. SON BASTANTE CONOCIDOS LOS PRECEPTOS DE *AMA KELLA*, *AMA SUA* Y *AMA LLULLA*. DICE QUE SE ODIABA LA MENTIRA NO POR SER MALA EN SÍ, SINO PORQUE PODÍA DESCONCERTAR A SUS HABITANTES O ALARMARLOS VANAMENTE. ESO, EN UN TERRITORIO EXTENSO Y CON LAS LIMITADAS COMUNICACIONES QUE EXISTÍAN, PODÍA SER PERNICIOSO.

Así mismo, se abominaba el robo y se condenaba el ocio porque era política estatal propugnar el trabajo, único medio de dominar el feroz paisaje hostil donde los incas hicieron grandes maravillas que hasta hoy asombran al mundo. Del Busto añade que a los tres anteriores pilares morales se añadían otras máximas repetidas en el pueblo llano: no ser asesino, injuriador, adúltero, borracho, salteador de caminos, perjuro o abusivo, entre otras.

Pero como a pesar de estos rígidos principios hubo —aunque el Inca Garcilaso lo atenuara— personas que cometían faltas y delitos, existió un derecho incaico, justo y sancionador al extremo, que impidió, por temor a los castigos, que estos problemas se extendiesen. Por lo demás, la existencia de delitos entre los funcionarios estatales incaicos salta a la vista cuando Guaman Poma da cuenta de la presencia, entre ellos, de “ladrones” y “cohechados”.

Del Busto describe que hubo prisiones para los nobles y los *hatun runa* —hombres del pueblo, a quienes desde el nacimiento se los educaba para dedicarse al trabajo—, mazmorras subterráneas y oscuras donde se arrojaba a los delincuentes para que fueran picados o devorados por animales. A los adúlteros, dice, se los colgaba de los cabellos y se los dejaba morir, y a los borrachos se los ultimaba pisándoles el vientre repleto de licor; existían la lapidación y el apaleamiento hasta morir.

Garcilaso relata, siguiendo las crónicas del sacerdote Blas Valera, que Inca Roca enseñaba que al ladrón, homicida, adúltero o incendiario se lo debía ahorcar “sin remisión alguna”. Este sacerdote da cuenta, en sus escritos, de las leyes de los incas para normar tanto la vida corriente como el uso de los bienes públicos, la agricultura, el gasto ordinario y la asistencia a los necesitados, entre otras decenas de temas. En sus *Comentarios reales*, Garcilaso, de igual forma, atestigua la existencia de jueces y visitadores.

Pero los castigos por los delitos administrativos no eran menos feroces. Estos fueron dramáticamente revelados en las quilcas de Guaman Poma. El cronista sostiene que se tenía como ladrones a los funcionarios que no cumplían sus deberes, y se los castigaba como tales. Garcilaso, por su parte, sostenía que “merecían más



“Todo le llevaban [al Inca] relación verdadera y se hacía con toda fidelidad y sin soborno, porque si el inca lo sabía, morían por ello”.

Hernando de Santillán y Figueroa, cronista español, 1563.



jo 304
 DE LOS INCAS IDESVCONZE
 PINAS CARZELES



306
 DEL INGA
 VIMPILLAI CASTIGO
 DE ADVETEIRAS



• Ilustración de Guaman Poma que grafica los castigos a quienes cometían faltas contra los jefes incas.



Las Kilkas de Guaman Poma

Felipe Guaman Poma de Ayala (Ayacucho, 1556-1644), indígena peruano que se educó entre españoles, fue desterrado de su tierra por el corregidor de Luanas hacia los años 1606-1618. Desde entonces se dedicó a recorrer el Perú, y como producto de ese periplo escribirá un cautivador libro: *El primer nueva corónica y buen gobierno*. Se trata de uno de los volúmenes más originales de la historiografía mundial, en el cual, mediante dibujos con textos en español y quechua (kilkas), daría la visión indígena del mundo andino. Allí, el cronista indio proporcionó detalles que reconstruían la vida de los incas y la sociedad peruana después de la conquista. La obra tiene 1180 páginas y 397 dibujos, y presuntamente la terminó de escribir en el año 1615.

En varias de sus kilkas, Guaman Poma narra las actividades de diversos funcionarios incaicos. Así, en la página 360 figura el “Contador mayor i tezorero, Tavantin Suio Quipoc Curaca”, la autoridad a cargo de los quipus del Tawantinsuyo. El cronista explica que ha representado aquí al “contador mayor de este reino, Cóndor Chaua, hijo de Apo”. De este dice que, por su gran habilidad, el Inca le mandó “contar y numerar, ajustar con los indios de este reino”, para lo cual utilizaba “la lana de los indios” y “una comida llamada quinua”.

El contador mayor, según Guaman Poma, “todo lo que pasa en este reino lo asienta”. Indica, además, que en cada ciudad, villa y pueblos de indios “habían estos dichos contadores y tesoreros de este reino”. Hace referencia al sistema decimal utilizado y da el nombre quechua de los números.

En otra kilka, la de la página 362, representa al “Vecitador i vedor destos reinos Tari-pacoc Papri Inga”. Este, tal como lo describe Guaman Poma, habría sido una suerte de visitador y juez. El cronista relata que a tales visitadores los mandaban por todo el reino “a visitarle los tambos y monjas, acllaconas, y depósitos, y comunidades y sapsi de de los ingas y de sus dioses, guacas”. Estas visitas servían para vigilar que “fuese servida la majestad del Inga”, al haber cumplido con que “le diesen recaudo y todo lo necesario del depósito de los ingas”. Agrega que tales autoridades también “pesquisaban otros delitos”, para impedir que al mandatario inca le llevarsen “cuentos y mentiras, embustes”.



• Quipucamayoc y funcionario inca según Guaman Poma.



pena y castigo que los salteadores de caminos” aquellos funcionarios que incumplían sus obligaciones. Por otro lado, el cronista mestizo Blas Valera atribuía al inca Pachacútec una frase en la que este sentenciaba que los jueces corruptos “deben ser tenidos por ladrones”.

Respecto al cohecho o corrupción de funcionarios, Bernabé Cobo dice que “si algún Gobernador por cohechos o por afición no guardaba justicia o disimulaba algo, lo castigaba el mismo Inca, privándolo del cacicazgo y oficio e inhabilitándolo para poder tener otros; y si la injusticia era en cosa grave, lo mandaba matar”.

Las penas capitales, al parecer, no eran tan infrecuentes en el incario, por lo menos en su legislación. En cuanto a la corrupción judicial, el testimonio de Garcilaso da cuenta de que “los jueces que reciben a escondillas las dádivas de los negociantes y pleiteantes deben ser tenidos como ladrones y castigados con muerte como tales”. Así mismo, Antonio de Herrera señala que “si algún gobernador del Inca, por cohecho o por otra afición, no guardaba justicia o disimulaba algo, el mismo Inca le castigaba, y era privado del cargo, y de nunca más ser gobernador, ni juez y si era cosa grave, le mandaba matar”.

Tan drásticos castigos también alcanzaban a otros delitos administrativos. Por ejemplo, en cuanto al peculado, el padre Bartolomé de Las Casas da cuenta de las radicales condenas establecidas para escarmentar a quienes se aprovechaban de los bienes estatales. Dice: “los contadores mayores y menores tenían en las cuentas gran fidelidad, pero si en alguna cosa [el Inca] les hallaba mentirosos al tiempo de dar las cuentas, luego los mandaba matar”.

La pena capital como figura legal, entendida en toda su amplitud, también alcanzaba a los casos en los que existía alguna forma de peculado, no solo como sustracción de bienes materiales sino también como ocultamiento de la fuerza de trabajo propia. Esto último se refiere a la ley del incanato que mandaba reclutar para el trabajo al servicio del Estado, en particular para la mita, a todo hombre con sus facultades físicas en buenas condiciones. El ocultamiento habría ocurrido en algunas ocasiones por cuenta de los propios curacas o señores étnicos, quienes por desavenencias con el inca demostraban su descontento, sobre todo frente a la imposición tributaria de los cusqueños.

Debido a las grandes distancias se podría pensar que el inca no se enteraba de lo que ocurría en las zonas más apartadas de su reino, y que las faltas pudieron pasar desapercibidas, pero esto no era así. El cronista español Hernando de Santillán, experto en derecho colonial, refiriéndose al derecho inca revelaba que “todo le llevaban [al Inca] relación verdadera y se hacía con toda fidelidad y sin soborno, porque si el inca lo sabía, morían por ello”.

La manera de reunir la información sobre el desempeño de los funcionarios también era muy eficaz. El cronista conocido como el ‘Jesuita Anónimo’ menciona que el inca enviaba por todo el incario a emisarios en secreto, quienes verificaban la labor de los visitantes, si recibían cohecho o robaban al pueblo. Sostiene que el castigo era privarlos del oficio perpetuamente y condenarlos a las minas o a labores de servicio en los templos. Esto tiene correlación con lo que afirmaba Garcilaso: los hatun runa debían vivir

sin cerrar las puertas, para permitir en cualquier momento el ingreso de los visitantes, encargados de evitar el ocio en los ayllus. Las visitas sorpresivas eran un hábito.

El cronista Pedro Cieza de León también da cuenta, de manera indirecta, del actuar imprevisto de estos visitantes reales: “y como saliese un capitán del Cuzco o alguno de los orejones a tomar cuenta o residencia, o por juez de comisión, entre algunas provincias, no se hablaba otra lengua que la del Cuzco, ni ellos con él”.

Específicamente sobre el desempeño de estos visitantes reales, el cronista Damián de la Bandera sostenía que “de tres a tres años enviaba el Inca sus Visitadores a cada provincia, a tomar cuenta a cada cacique de los indios que le eran encargados y de los depósitos y tributos del inca y ver qué cuenta y razón había en todo y deshacer agravios”. Otro cronista peninsular, Iñigo Ortiz, también sostiene que “el Inga enviaba a sus tiempos un inga deudo suyo para mirar y saber cómo gobernaban los caciques”. Más adelante, el mismo cronista precisa que este funcionario “castigaba los dichos principales que tenían culpa”.

Hay otros testimonios, en las numerosas crónicas e informes de los hispanos, que señalan que, para efectuar una mejor fiscalización administrativa, los incas crearon un sistema de doble control a cargo de funcionarios muy cercanos al mandatario, en algunos casos sus propios hermanos. Algo en este sentido relata el viajero y cronista Pedro Sarmiento de Gamboa al referirse a una visita que realizaron Topa Cápac y Apo Achachi, por encargo del inca Túpac Yupanqui. En otras ocasiones, el propio inca realizaba las visitas “tomando residencia a sus gobernadores y tucoricos y quitando y poniendo gobernadores y curacas”.

Al parecer, había razones poderosas para disponer el permanente envío de visitantes. El cronista Diego de Ortega y Morejón da el siguiente testimonio respecto a los curacas que “escondían indios e indias en cuevas y aposentos que tenían hechos debajo de tierra”. Según el cronista, esto era con el fin de evitar que los empadronaran en el censo llevado a cabo por un funcionario imperial (el *runaquipu*) para escoger yanaconas que trabajaran las tierras del inca y del Sol. Este funcionario tenía autoridad para sancionar al curaca, en caso se hallaran escondites donde camuflaba a potenciales yanaconas.

Es probable que la persistencia de este delito obligase a los señores cusqueños a tener una constante supervisión de la administración imperial mediante el envío de visitantes reales. Sarmiento de Gamboa, por ejemplo, da cuenta de que en alguna oportunidad Pachacútec dispuso el viaje simultáneo de dieciséis altos funcionarios de su corte para el cumplimiento de esta misión.

Ciertamente, todos estos testimonios revelan que en el incario hubo una fuerte preocupación por establecer formas de control sobre la administración del Estado. Esta debía garantizar un eficaz manejo del fisco imperial, pero también un castigo ejemplar y aleccionador.



Colcas en Raqchi, Cusco.





EL TRIBUNAL de Cuentas

Segundo
en Ma-
drid á 19
de Junio
de 1562



de cualquier
estado, condi-
cion, preemi-
nencia, ó dignidad, Españoles,
é Indios, nuestros vassallos, puedan
facar, oro, plata, azogue, y otros
metales por sus personas, criados,
ó esclavos en todas las minas, que
hallaren, ó donde quisieren, y por
bien tuvieren, y los coger, y labrar
libremente sin ningun genero de
impedimento, habiendo dado cué-
ta al Governador, y Oficiales Rea-
les para el efecto cōtenido en la ley
siguiente, por manera, que las mi-
nas de oro, plata, y los demás me-
tales sean comunes á todos, y en to-
das partes, y terminos, con que no
resulte perjuizio á los Indios, ni á
otro tercero, ni esta permission se
estienda á los Ministros, Governadores,
Corregidores, Alcaldes ma-
yores, y sus Tenientes Letrados,
Alcaldes, y Escrivanos de minas,
ni á los que tuvieren especial pro-
hibicion: y cerca de señalar, tomar
las minas, y estacarse en ellas, se
guarden las leyes, y ordenanças he-

en las qualquier partes,
ante el Governador, y
Reales, y juren, que lo v
manifestar, y declarar á la
personalmente: y para e
mientos de minas, y ho
perlas hayan de tener licen
Governador, el qual ha
particular lobre esto con
ciales Reales, y alli acuerde
convenga al buen cobro de
Real hazienda.

*¶ Ley iij. Que de lo que se
re á quien descubriere min
guen las dos partes de la
zienda, y la otra la den lo
sados.*

QVANDO Acaeciére p
algun dinero, ó pren
Mineros, que descubriere
de oro, plata, açogue, ó otr
se paguen de nuestra hazi
solamente las dos tercias p
lo prometido, y la otra p
guen las personas, que
ren el metal.

El descubrimiento occidental del Tahuantinsuyo en el siglo XVI por los conquistadores españoles cambió la noción del mundo que existía hasta entonces. Los peninsulares, enfrentados a las ingentes riquezas que les deparó el Nuevo Mundo, tuvieron que crear instituciones especiales para controlar los tributos que iban a la Corona española. Así evitaban el despilfarro y la codicia de los europeos en tierras americanas. En la segunda mitad del siglo XVI se constituyó una **Junta de Hacienda**, pero tuvo una vida efímera. El gran organismo estatal del virreinato para este fin sería el **Tribunal de Cuentas**, creado por cédula real el 24 de agosto de 1605 y que iniciaría sus acciones dos años después, no sin dificultades y otros avatares.



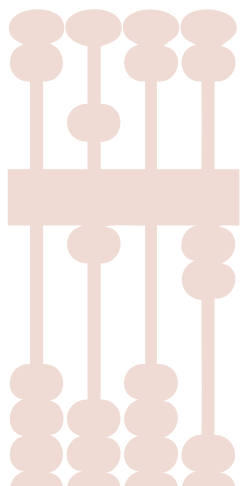
ntes que el descubrimiento geográfico de nuevas comarcas o del imponente Mar del Sur —el hoy océano Pacífico—, lo que le preocupaba sobremedida a Vasco Núñez de Balboa, el autor de la proeza, y a sus compañeros, era el hallazgo de algún botín. Tras fundar Santa María de la Antigua, en el actual departamento colombiano del Chocó, y avanzar sobre el territorio del cacique Comagre, halló algunos objetos de oro que motivaron una gran gresca entre sus tropas. Se cuenta que el hijo del cacique, a fin de que los españoles abandonasen pronto su territorio, les contó que al sur había un gran país lleno de riquezas.

Pasadas algunas penurias, y luego del tercer viaje de Francisco Pizarro —el lugarteniente de Balboa en el descubrimiento del Mar del Sur—, en dirección de ese territorio incógnito que ellos creían que se llamaba Birú o Pirú, hallaron su cometido. El posterior arribo a Cajamarca y la derrota de Atahualpa los puso en condiciones de adueñarse del oro y la plata que ansiaban. El cronista hispano Pedro de León Portocarrero daba cuenta así de ese fabuloso país: “El Perú, provincia y reino rico y poderoso, donde se hallan ricas minas de plata y oro y azogue y plomo y estaño y cobre, abastecida de todo género de sustento. Tierra rica y abundante de ganado y todas suertes de sustentos y aves y pescados. Tierra templada y limpia de serpientes y animales ponzoñosos y bravos”.

Una vez consolidado el dominio español en tierras americanas, a mediados del siglo XVI, y en vista del desorden con que se manejaban las riquezas que por posesión pertenecían a la Corona española, se intentaron diversos mecanismos para llevar adelante la fiscalización de los administradores de ese cuantioso erario y el acrecentamiento de la hacienda real. En un primer momento fueron los propios oidores de la Real Audiencia los encargados de tomar las cuentas a los oficiales reales en el Nuevo Mundo, labor reforzada con la presencia esporádica de contadores visitantes, enviados desde la metrópoli europea. “Tomar las cuentas” significaba verificar los montos que se adeudaban a título de tributos a la Corona, asegurarse de que estos se enviaran puntualmente a la metrópoli y vigilar que no existiera



• Explorador Vasco Núñez de Balboa primer español en fundar una ciudad en América. Óleo de Ignacio Merino.



ningún tipo de corrupción. Los contadores visitadores fueron llamados “comisarios de la perpetuidad” cuando en 1560 llegaron al Perú con el cuarto virrey, Diego López de Zúñiga y Velasco, conde de Nieva.

Las cosas no fueron tan sencillas en los años iniciales de la presencia hispánica en el Perú. Hubo diversos intentos de crear un mecanismo que cumpliera con eficacia las labores de control de los funcionarios de la Real Hacienda. Se vio la necesidad de castigar a quienes atentasen contra los intereses del rey cometiendo desfalco contra las arcas reales. León Portocarrero, por ejemplo, contaba: “Yo conocí a fray Pedro Ramírez, de la orden de los frailes agustinos, que fue confesor del [virrey de] Montes Claros, que trujo a Sevilla trescientas barras, que valen unas con otras trescientos mil pesos corrientes, y su compañero deste confesor, que también se llamaba fray Pedro, trujo cincuenta. Estos son los que mejor se aprovechan en el Perú, o los que mejor saber hurtar, en bon romance”.

Semejante corrupción, que alcanzaba a todos los españoles con algún poder en las tierras recién ocupadas, produjo que en los años iniciales del asentamiento colonial la Corona se viese obligada a establecer un sistema de garantías para el buen funcionamiento del control sobre los dineros del rey. Este sistema constaba de fianzas, juramentos, tenencia de libros contables, un sistema de caja de “tres llaves” y la aplicación de multas y condenaciones. El mecanismo principal de dicho procedimiento era la rendición de cuentas, las cuales eran liquidadas por los contadores del Consejo de Indias, con sede en España, quienes anualmente recibían un balance provisional (llamado “tiento de cargo y data”) y cada tres años las cuentas completas. Las personas que tomaban las cuentas en el Perú cumplían de manera simultánea diversas tareas, y la forma de cumplirlas era también desigual.

Así por ejemplo, en 1544 llegó al Perú el contador Agustín de Zárate como parte del séquito del primer virrey, Blasco Núñez Vela, el mismo que murió trágicamente a manos del rebelde Gonzalo Pizarro y los encomenderos que se habían alzado desafiando a la autoridad real. El contador Zárate, célebre por la crónica que escribió sobre las guerras civiles de aquellos años, llegó en condición de contador general “de los reinos del Perú y Tierra Firme”. Lo cierto es que cumplió a medias su tarea, impedido por los sucesos ya descritos. Un episodio peculiar de este periodo da cuenta de que el rebelde Gonzalo Pizarro cobró de facto los alcances que Zárate había hecho a los oficiales reales de Lima, así como el dinero que existía en la Caja Real, para luego abandonar la capital.

Los infaustos acontecimientos que acabaron con la primera operación de control dispuesta desde la metrópoli colonial, señala el historiador José Antonio del Busto, tuvieron como origen la negativa de los encomenderos españoles, afincados en el Perú, de avenirse a las llamadas Leyes Nuevas de 1542, en las que se declaraba al Perú como virreinato y se nombraba como primer virrey a Blasco Núñez Vela. Núñez quiso aplicar las leyes con rigor militar, pero fue detenido y expulsado del Perú por Tumbes. Gonzalo Pizarro, que representaba a los encomenderos, subió del Cusco a Lima y se hizo recibir como gobernador del Perú. El virrey, refugiado en Quito, donde había armado un ejército, cuando intentó marchar sobre Lima fue vencido por Pizarro y decapitado sumariamente, tras la batalla de Iñaquito (Quito), el 18 de enero de 1546.



• Francisco Pizarro, conquistador del Perú y fundador de Lima. Grabado del libro *Estadística de Lima*, de Manuel Atanasio Fuentes. Impresa por Dupuy en París, 1866.



• Captura y rescate de Atahualpa. Grabados de Theodore De Bry 1600.





Mapa de América. Guiljelmus Blaeu 1647-49.

Los primeros controles coloniales

EN 1548 SE ENCONTRABA YA EN EL PERÚ EL PACIFICADOR PEDRO DE LA GASCA, ENVIADO POR EL REY DE ESPAÑA TRAS CONOCER QUE SE HABÍA ASESINADO AL VIRREY. DE LA GASCA, QUE HABÍA BAJADO DESDE PANAMÁ HACIA TUMBES, HABÍA AVANZADO EN POS DE LIMA Y DE GONZALO PIZARRO, PARA OBLIGARLO A RENDIRSE. COMO ESTE SE HABÍA NEGADO, DE LA GASCA ENTRÓ EN BATALLA CON LAS TROPAS GONZALISTAS, A LAS QUE ABATIÓ. FINALMENTE PIZARRO FUE CAPTURADO Y DECAPITADO. SU CABEZA Y LA DE SU MAESTRE FRANCISCO DE CARVAJAL FUERON EXPUESTAS EN LA PLAZA DE ARMAS DE LIMA, PARA ESCARMIENTO, EN UNA JAULA, DICE DEL BUSTO QUE DURANTE VARIOS AÑOS. ASÍ RECUPERÓ EL REY DE ESPAÑA EL CONTROL POLÍTICO Y ECONÓMICO DEL PERÚ.

Para 1554, cuando el rey envía al Perú una provisión que establece la modalidad de la toma de cuentas, ya había venido y muerto el segundo virrey, don Antonio de Mendoza, quien por ser muy veterano había fallecido pronto. Para ese año también se había sofocado con sangre y fuego la nueva rebelión de los encomenderos,



☛ Pacificador Pedro de la Gasca, enviado por la corte de España.

acaudillados esta vez por Francisco Hernández Girón. La Real Audiencia de Lima, que tenía el poder hasta que se nombrase al nuevo virrey, lo derrotó en Pucará, al noreste del lago Titicaca, en octubre de 1554. El motivo de la nueva refriega había sido la exigencia de la Real Audiencia de que los encomenderos rindiesen cuentas a la Corona y se sometiesen económicamente a ella.

La modalidad de la toma de cuentas regiró hasta la creación de los Tribunales de Cuentas en América, a principios del siglo XVII. La provisión real establecía que las cuentas se tomarían al principio de cada año posterior al año a fiscalizar, y que en el plazo de dos meses dicha cuenta se debía liquidar. De no cumplirse el plazo, los salarios de los oficiales reales serían retenidos. Por otro lado, establecía que los funcionarios principales que tenían a cargo la toma de cuentas eran los oidores de la Audiencia, asistidos por especialistas contables a los que se unía un escribano. Finalmente, remarcaba que el finiquito de la cuenta estaba a cargo del Consejo de Indias, al que se debían enviar los expedientes ya revisados. Si bien esta provisión fue un avance respecto a las ambiguas modalidades precedentes, la fórmula no tuvo éxito debido a la ausencia de una especialización técnica en los encargados de llevar las cuentas, además de la falta de dedicación exclusiva a dicha labor por parte de los mismos.

Toledo, señala Del Busto, es recordado por sus famosas ordenanzas, que mandaron que a los naturales los gobernarán sus curacas, que a los indios que vivían separados se los agrupara en pueblos o reducciones cerca de los caminos, y que a su turno todos concurrieran a la mita de las minas y a los trabajos de campo, tal y como había ocurrido durante el tiempo de los incas. Así, cerca de doce mil naturales fueron asignados anualmente a la mita de las minas de plata de Potosí y una cantidad menor a las minas de mercurio de Huancavelica.



☛ Mapa de América del Sur.

En los años finales del siglo XVI, sucesivas autoridades, tanto del más alto rango como los oficiales reales, escribieron al monarca solicitando en 1592 un contador mayor del reino y en otro momento, en 1595, un contador de cuentas y recuentas. Los últimos probablemente estaban acicateados por la secreta aspiración de finiquitar las cuentas sin necesidad de recurrir al Consejo de Indias, posibilitando así un descargo de responsabilidades más expeditivo.

La creación del Tribunal de Cuentas

EL PEDIDO DE LAS AUTORIDADES COLONIALES FUE FINALMENTE ESCUCHADO POR EL CONSEJO DE INDIAS. LOS CONSEJEROS CONSULTARON CON EL REY FELIPE II LA POSIBILIDAD DE CREAR UN TRIBUNAL MAYOR DE CUENTAS EN AMÉRICA. LA DISCUSIÓN EN EL CONSEJO ABRÍA LA POSIBILIDAD DE CREAR DOS CONTADURÍAS, UNA EN LIMA Y OTRA EN MÉXICO, TOMANDO EN CUENTA LA EXPERIENCIA AMERICANA, QUE MOSTRÓ QUE LOS OIDORES NO ESTABAN CAPACITADOS PARA DICHA TAREA, POR NO SER SU ESPECIALIDAD.

El rey, apodado El Prudente, que iba a caracterizar su gestión por la expansión colonial de España a través del Atlántico y del Pacífico, convirtiendo a su país en la principal potencia europea del mundo, con posesiones en todos los continentes, se avino a lo pedido por sus vasallos de ultramar. La respuesta del monarca versó en solicitar la opinión de especialistas y en mensurar el costo de la instalación de dicho tribunal. Fue clave aquí la opinión de un acreditado especialista de la Contaduría del Consejo de Indias, Tomás de Ayardi. Este sostuvo la inaplazable necesidad de crear tribunales de cuentas indios, a la vez que desterrar el sistema imperante en materia de rendición de cuentas.

Su lapidario informe daba cuenta de que los oficiales reales disponían de los dineros del rey como si fueran propios, haciendo préstamos a sus allegados y utilizándolos en negocios privados, señalando entre los beneficiados a los oidores y gobernadores. Sostenía, además, que las autoridades disponían a su libre albedrío de los tesoros reales, argumentando urgentes necesidades. De esa manera, el tesoro que salía de Potosí con destino a Panamá para su embarque rumbo a la metrópoli iba siendo esquilmo a lo largo del camino por las propias autoridades en Arequipa, Lima e incluso en Panamá. Ayardi denunciaba que las provisiones reales no servían de mucho, en tanto que la orden de ejecutarlas llegase a manos de los despilfarradores de la hacienda real, de modo que poco se podía esperar de ellos. Así las cosas, creía que era urgente crear tribunales en las Indias. Además de lo expuesto, consideraba ineficaz el control que desde España podían ejercer los contadores del Consejo de Indias.

En los años finales de su reinado, en 1596, Felipe II creó una Junta de Hacienda de Indias, la cual debatió la creación de los tribunales de cuentas americanos, a más de discutir acerca del incremento y la creación de nuevos ingresos para la Corona, siempre necesitada de los mismos. Unos pocos años después se creó otra Junta de Hacienda, esta vez unificando a los consejeros de Indias con los del Consejo de Castilla. Pero en su corta existencia, unos cuatro años, este organismo no logró agilizar el trámite referido a los tribunales americanos. Tuvo que ser el sucesor de Felipe II, el rey Felipe III de Austria, El Piadoso, quien conminara a sus consejeros



• Felipe II Rey de España, apodado El Prudente.



☛ Minas de Potosí en la actual Bolivia. Grabado de Theodore De Bry 1600.



a apurar el asunto. Así lo manifestaría el soberano el 13 de enero de 1604: “El papel de esta cuenta no trae claridad ninguna, y así lo devuelvo al Consejo, para que lo revea y juzgue por él, el estado que tiene mi Hacienda y está sin cuenta ni razón. Y así se prosigan la plática de las contadurías que se tratan de fundar en aquellos reinos, y conclúyase con brevedad, y con ella se me consulte lo que pareciere”.

Finalmente, al año siguiente, el 24 de agosto de 1605, el rey firmaba en Burgos la real cédula en la que daba vida a los tribunales de cuentas americanos, estableciendo las primeras ordenanzas sobre el particular. Allí se especificaba que los tribunales serían tres: los de Lima, México y Santa Fe de Bogotá. Cuando se oficializa la creación del Tribunal Mayor de Cuentas en 1605, ya había transcurrido más de medio siglo desde la implantación del dominio colonial en América. Es significativo notar que en estas primeras décadas recién se consolidó la colonización del Perú bajo el régimen virreinal y, con ello, una economía productiva sobre la cual se aplicaban gravámenes fiscales. Pero solo al cabo de este periodo sería posible el control contable respectivo, en beneficio de la Corona española. Otra razón importante para que esto haya ocurrido fue que, partiendo de la situación de la metrópoli, el siglo XVI es uno de férreo absolutismo político: los reyes habsburgos deciden fiscalizar todos los ámbitos del gobierno, incluido también el control contable.

El historiador Sandro Patrucco indica que el Tribunal Mayor de Cuentas supervigilaba el buen funcionamiento de la hacienda pública, la recaudación de ingresos y la administración de la liquidez monetaria. También evaluaba la Caja Fiscal en lo que se refiere a gastos, pagos y comisiones, y emitía las órdenes de fundición de los metales preciosos. Con el fin de cumplir con estas funciones, los contadores tenían amplias atribuciones para cobrar las deudas y apremiar a los deudores morosos. Patrucco manifiesta que semejante diligencia también revertía contra ellos a la hora de los “juicios de residencia”, pues era frecuente que malversaran fondos reales prestándolos o haciéndolos girar comercialmente en el plazo que ellos los tenían bajo su administración.

En cuanto al contexto local en que fue creado el tribunal, cabe destacar que existieron razones más profundas que las esgrimidas por la Corona para su instauración. Estas eran la necesidad de tener una institución especializada en la supervisión y el control del cobro de los impuestos coloniales, en momentos en que la producción minera había llegado a su máximo nivel y se iniciaba su caída. Hay que tener en cuenta que, a inicios del XVII, en el virreinato peruano existían una incipiente economía informal y un sistema comercial que tenía su asiento en las provincias, en contraposición con los circuitos económicos formales ligados a la metrópoli y a la capital, Lima.

La economía colonial, de esencia mercantilista, había descuidado la agricultura y la ganadería para preferir la minería. En 1545 se había descubierto la mina de plata de Potosí en Charcas, Bolivia, y se había echado a andar una gigantesca empresa minera que llevó a fundar una ciudad, la Villa Imperial de Potosí, en un lugar a más de cuatro mil metros de altitud, donde antes no había nada. Allí se hacía trabajar permanentemente, bajo el cruel método de la mita, a cuatro mil indígenas mitayos, mientras descansaban otros nueve mil. Del Busto recapitula que Potosí produjo

Rey Felipe III.
Pintura de Diego
de Velásquez.

380 millones de pesos en plata hasta 1569 y 590 millones hasta 1603. Esta gran riqueza requería un control efectivo para evitar que desviara su caudal a manos privadas y no llegara a la Corona, adonde debía ir el grueso de su producción.

Paralelamente funcionaban las minas de mercurio de Huancavelica, descubiertas en 1563. Estas, para 1586, también por el método de la mita, producían 6800 quintales de mercurio. Su declive, debido a la mortandad que causaba el polvo tóxico entre los naturales, solo ocurrió alrededor de 1648, como lo recuerda Del Busto. Pero para 1605, año en que se decide fundar el Tribunal de Cuentas del virreinato del Perú, estaba en pleno auge. Hay que recordar que Huancavelica se funda el 4 de agosto de 1571 con el nombre de “Villa Rica de Oropesa”, en alusión a sus ingentes riquezas mineras. El escudo español de la ciudad tiene al centro, precisamente, una montaña, de donde se extraían los metales, culminada por una cruz, símbolo del poder hispánico.

La creación del Tribunal de Cuentas reforzó la preeminencia de la economía formal, de la cual la Corona obtenía tributos para la hacienda real. Esta medida se complementó con otras, como la persecución del comercio ambulatorio, la organización de los grandes comerciantes limeños ligados a la metrópoli en el Tribunal del Consulado de Lima, y el acoso a los representantes de un sector económico que, al parecer, financiaba la economía informal, compuesto por comerciantes judío-portugueses.

Hubo una constante en la vida del tribunal y tiene que ver con la tensión de la que fue objeto; por un lado, preocupación y celo de muchos de sus funcionarios en el cumplimiento del deber, fiscalizando cuentas, elaborando informes y sugiriendo soluciones creativas a los imponderables que se iban presentando; y por otro, oposición de los oficiales reales, corregidores y gobernadores, quienes eludían total o parcialmente la presentación de la información requerida por los contadores de cuentas.

Según corrobora el historiador Patrucco, también era común que en las cuentas del tribunal faltara dinero, pues, siguiendo un texto de la época, “la contabilidad [era] farragosa, en números romanos y en guarismos arábigos, unas cantidades computadas en pesos de ocho reales, en ducados, en marcos de plata o en pesos ensayados”. A esto se sumaba la indolencia de algunos funcionarios que no cumplían con las horas que les demandaba su labor, además de innumerables festividades, viajes, enfermedades y licencias.

A esto se añadían los apremios de la Corona ante situaciones de “grave necesidad del tesoro” —por ejemplo, el financiamiento de costosas guerras—, lo que llevó a impulsar la “venta de oficios” de las plazas vacantes e incluso algunas “futurarias”, o vacantes a futuro, tanto en el tribunal como en el resto de la administración pública. El venal trasiego de los puestos por parte de estos funcionarios estatales hizo que llegaran a importantes cargos personas no capacitadas, cuyo único mérito era haber proveído dinero al rey. Por tales motivos, la tarea iniciada por los contadores fundadores no tuvo continuidad, y devino en que el tribunal estuviese constantemente retrasado respecto a las cuentas que debía liquidar, o, peor, que no fuese efectivo en el cobro de los alcances coactivos, tal como lo estipulaba su reglamento.



• Francisco de Toledo condujo el virreinato del Perú de 1569 a 1581.



Real Audiencia de Lima, según Guaman Poma.

Jerarquías y sanciones

DESDE LOS AÑOS INICIALES DE LA EXISTENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS HUBO TRES TIPOS DE CONTADORES.

El contador mayor o contador de cuentas. Supervisaba las operaciones hechas por los otros contadores, sobre los cuales él tenía autoridad. Poseía el rango de juez o ministro superior. En algún momento fueron dos, tres y hasta siete contadores mayores. Su labor era elaborar y elevar informes y provisiones, revisar los libros contables, visitar anualmente las cajas reales, asesorar a los oidores para resolver los casos en apelación y ordenar la captura de los funcionarios que no se presentasen al requerimiento. También debía dar las cartas de finiquito y contestar las consultas, referidas a su materia, que le fuesen hechas por las diversas autoridades políticas y la Real Hacienda. Participaba en las Juntas de Real Hacienda, y de Justicia y Hacienda, que se realizaban semanalmente, y en otras instancias a las que era convocado.

El contador de resultas. Tenía a su cargo la resulta, es decir, revisaba las cuentas y buscaba razones para tributar a favor del rey. Su misión era hurgar en las cuentas coloniales por si se había producido algún desfalco, fuese por error, omisión o dolo. Su tarea se cumplía en dos etapas: a través de un tanteo, con el que verificaba si concordaban las sumas y restas de la cuenta, y luego, de una forma más minuciosa, verificando la documentación que acompañaba a la cuenta (omisiones, duplicados, etcétera).

El contador ordenador. Su tarea era ordenar las cuentas que llegaban al tribunal, ligando cada ítem con su respectiva documentación probatoria, dejando limpio el expediente para su posterior revisión por parte del contador de resultas.

Como ocurre en toda legislación tributaria y de control, existían las sanciones. El tribunal contaba con diversos mecanismos para hacerlas efectivas, si encontraba evidencias de un desfalco al fisco real. Esto partía de lo siguiente: para ejercer su cargo público, cada funcionario de la Real Hacienda debía presentar una fianza ante el tribunal. Los fiadores del funcionario, comprometidos ante un escribano público, eran corresponsables con sus bienes en el caso de que este fuese hallado culpable de desfalco. Sentenciada la falta, el funcionario era notificado para hacer efectiva la resulta; si no contestaba, se procedía al embargo, la tasación y el remate



público de los bienes puestos bajo fianza. Este era el procedimiento normal en el caso de comprobarse la certeza de un desfalco.

Pero tales procedimientos solían mediatizarse según la condición de la persona hallada responsable. Si esta no tenía grandes o importantes vínculos sociales, era posible que la sanción se cumpliera expeditivamente. Mas si el personaje en cuestión estaba ligado a personalidades influyentes, se iniciaba una larga batalla legal en la cual el acusado ponía en juego todo su poder, hasta que conseguía entorpecer y muchas veces evadir su responsabilidad. Hay que tener en cuenta que la sociedad colonial estaba estructurada en torno a la idea del estatus y el prestigio social, que alcanzaba a todos los ámbitos de la vida social, incluida la economía. Entonces ocurría que frente a personajes con fuertes vínculos sociales, cuya sanción hubiese acreado el desmoronamiento de dicho prestigio, estatus o crédito público, el tribunal terminaba cediendo, con la idea de que se trataba de un asunto de gobierno, lo que dejaba al descubierto el carácter maleable y venal de la justicia colonial.

La obstrucción a la tarea del tribunal apelaba a ingeniosos mecanismos que impedían que un proceso llegase a buen fin y se recuperasen las cantidades desfalcadas. Pasaba que los funcionarios que lograban bloquear la sentencia del tribunal recurriendo a sus contactos sociales invocaban los mecanismos llamados de “espera” y “quita”, que en muchos casos terminaban exonerándolos de la responsabilidad. Incluso, en ciertos casos, los propios virreyes impulsaron estos mecanismos para favorecer a algún allegado en problemas.

La organización del Tribunal de Cuentas

EL TRIBUNAL DE CUENTAS ESTABA SOMETIDO A UNA SERIE DE OBLIGACIONES Y GOZABA DE DIVERSAS FACULTADES EN LOS CAMPOS ECONÓMICO Y FINANCIERO. SU TAREA CENTRAL ESTABA CONSIGNADA EN LAS ORDENANZAS REALES, ESTABLECIDAS EN LA FUNDACIÓN DEL TRIBUNAL. ALLÍ SE ESTIPULABA QUE SU FUNCIÓN FUNDAMENTAL ERA “TOMAR Y FENECER TODAS LAS CUENTAS QUE POR CUALQUIER CAUSA, RAZÓN O FORMA, TOCAREN Y PERTENECIEREN A NUESTRA REAL HACIENDA, ASÍ A LOS TESOREROS COMO A LOS RECAUDADORES, ADMINISTRADORES, FIELES Y COGEDORES DE NUESTRAS RENTAS REALES, DERECHO, TASAS, QUINTOS, AZOGUES Y OTROS CUALESQUIERA EFECTOS QUE NOS PERTENEZCAN O PUEDAN PERTENECER”. DE ANTEMANO, EL REY ESTABLECÍA QUE LA FUNCIÓN PRIMORDIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS ERA EL CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE TODO EL MOVIMIENTO ECONÓMICO EN EL CUAL HUBIESE INTERESES DEL ESTADO COLONIAL. ADICIONALMENTE, EL TRIBUNAL TENÍA LA PRERROGATIVA DE FINIQUITAR LAS CUENTAS, PUES ESTAS YA NO SE REMITÍAN A ESPAÑA, COMO HABÍA SIDO LA CONSTANTE EN EL ANTERIOR SIGLO XVI.

Bajo la jurisdicción del tribunal, tal como señala el historiador Patrucco, se encontraban todas las cajas reales del Perú y las economías de las audiencias subordinadas de Panamá, Quito y Chacas, además de la pretorial de Chile. Las cajas estaban ins-

• Español a caballo, ilustración de los cuadernos de Martínez de Compañón.

Un complemento de la tarea de rendición de cuentas, que debía hacerse anualmente, era el “tanteo”, que cada semestre enviaban los oficiales reales al tribunal. Dicho tanteo era un adelanto de la rendición de cuentas, con hincapié en las deudas y los deudores.

taladas en Trujillo, Chachapoyas, Piura, Saña, Huánuco, Pasco, Jauja, Huancavelica, Castrovirreyna, Cusco, Arequipa, Caylloma, Arica, Carabaya y Carangas.

Las cajas reales eran las dependencias encargadas de recibir y resguardar los dineros del erario. Recibían tal denominación porque los dineros reales se guardaban en cajas fuertes barreteadas con hierro. Para abrirse, estas necesitaban tres llaves que por lo general estaban en manos del contador, el tesorero y el veedor. Teóricamente, afirma Patrucco, estos funcionarios solo debían pagar cuentas pendientes si existía una orden real, y jamás debían dar adelantos sobre sueldos. Otras cajas similares permanecían en manos de los tenedores de los bienes de los difuntos, los guardadores de censos y los tesoreros de comunidades.

Para tener una idea clara de cómo cumplía su función el tribunal, es importante tomar en cuenta que los funcionarios a quienes tenía la obligación prioritaria de fiscalizar eran los llamados “oficiales reales”. Estos eran aquellos que asumían la tarea de recabar los bienes o impuestos reales de diferente índole, en todo el territorio colonial.

El tribunal solicitaba a dichos funcionarios la presentación de sus cuentas. Si resultaba que había un monto por cobrar, el tribunal demandaba el pago de dicho “alcance” e incluso podía cobrarlo coactivamente. Para ello tenía la potestad de echar mano a la fianza que cada oficial real había presentado antes de tomar posesión del cargo. Entre sus atribuciones estaba también la posibilidad de condonar deudas; esto ocurría siempre y cuando considerase que el funcionario cuestionado estaba haciendo el esfuerzo necesario para resolver el apremio, es decir, cobrar las cuentas pendientes. Concluido el proceso, el tribunal tenía la facultad de finiquitar las cuentas y solo enviaba una copia al Consejo de Indias, en España.

Un complemento de la tarea de rendición de cuentas, que debía hacerse anualmente, era el “tanteo”, que cada semestre enviaban los oficiales reales al tribunal. Dicho tanteo era un adelanto de la rendición de cuentas, con hincapié en las deudas y los deudores. Este tanteo era tomado por las autoridades locales y enviado a Lima, para luego contrastarlo con el informe de los oficiales reales y las cuentas finales. Sin embargo, al parecer dichos tanteos fueron poco eficaces, probablemente porque las autoridades locales encargadas de tal tarea evitaban enemistarse con los oficiales reales, a quienes debían fiscalizar.

Durante el gobierno del virrey Juan de Mendoza y Luna, marqués de Montesclaros (1607-1615), en los años iniciales de la existencia del tribunal, hubo constantes tensiones entre los contadores del tribunal y los oficiales reales, debido a que estos últimos se oponían a dar cuenta en los tanteos; incluso tuvo que intervenir el virrey.



• Juan de Mendoza y Luna, undécimo virrey de Lima y tercer marqués de Montesclaros.

• Libro de las ordenanzas del Perú del virrey Melchor de Navarra y Rocafull, duque de la Palata.

✠
TOMO PRIMERO
DE LAS ORDENANZAS
DEL PERU

DIRIGIDAS.

AL REY NUESTRO SENOR

En su Real y Supremo Consejo de las Indias.

POR MANO

DEL EXC.MO SENOR D. MELCHOR DE NAVARRA Y RO.
cafull Cavallero del Orden de Alcantara, Duque de la Palata, Principe
de Massa de los Consejos de Estado y Guerra, Virrey Governador,
y Capitan General de estos Reynos.

RECOGIDAS, Y COORDENADAS.

*FOR EL LIC D THOMAS DE BALLESTES-
ros Relator del Gobierno Superior, Real Acuerdo, Sala del
Crimen, y Tribunal de Cuentas de este Reyno, y de la Santa
Inquisicion, y Abogado de presos de sus Carceles secretas y Al-
calde mayor de la casa de moneda de esta Ciudad.*



CON LICENCIA EN LIMA
Joseph de Contreras. Año de M. DC, LXXXV.

Cuando las cosas se ponían difíciles, el tribunal debió acudir a la propia Corona para aperebir a los oficiales reales a cumplir con su obligación, y llegó a sugerir que se aplicase una fuerte multa si continuaba el desacato.

A propósito de los tanteos, cabe aquí resaltar el régimen especial que la Corona daba a la Caja Real de Lima, en tanto que su manejo era útil para conducir buena parte de las otras cajas reales del virreinato. Existía la obligación de que anualmente el contador decano hiciera una inspección a dicha caja. La visita se realizaba luego de que se embarcaba la plata hacia España. Este momento era el indicado para efectuar la visita, pues la caja, para realizar el envío del tesoro a la metrópoli, quedaba con todas las cuentas en orden, facilitando así el trabajo de los contadores.

La importancia económica de la Caja Real de Lima era tal que hizo que los contadores le prestasen una especial atención. Esto les permitió introducirse en el conocimiento de importantes asuntos financieros que competían a la marcha del conjunto de la economía colonial. Así, los contadores asesoraban con conocimiento de causa a los virreyes, con el fin de que estos tomasen las medidas necesarias para la buena marcha del fisco.

Al respecto, es ilustrativo mencionar que en la consulta de 1618 hecha al virrey Francisco de Borja y Aragón, conocido como príncipe de Esquilache, los contadores opinaban sobre la defectuosa administración de ciertas rentas. Sugerían, entonces, medidas correctivas, como fiscalizar la renta del almojarifazgo (o aduana) y reabrir la Caja Real del Callao, a la vez que advertían sobre una posible negligencia cometida por los oficiales reales de la Caja Real de Lima, encargados de dicha renta. También mencionaban su preocupación por las cuentas de la alcabala, impagas por parte de los arrendatarios de dicha renta. Indicaban asimismo que el tributo de negros y mulatos libres, al igual que el de los indios yanaconas, no figuraba en los libros contables de los oficiales reales, y llamaban la atención para aplicar correctivos a dichas faltas.

Para darnos una idea de esta última preocupación de los contadores, hay que indicar que los tributos coloniales, tal como menciona el historiador Patrucco, afectaban todo el ámbito de las actividades económicas coloniales. Unos, como el tributo minero y el indígena, proporcionaban mucho dinero a las arcas de la Corona. Otros eran un poco difíciles de cobrar, imposibles de definir y costosos de recaudar. Por eso, en muchos casos se optó por subastar su recojo entre agentes interesados, quienes pagaban al fisco una cifra menor pero segura. A cambio, estos agentes tenían la potestad de cobrarlos íntegramente.

La lista de tributos coloniales era larga. Veamos a continuación algunos de los más importantes, señalados en una investigación de Patrucco. Los *tributos personales* se cobraban en razón del vasallaje a la Corona. A ellos estaban obligados todos los súbditos del Imperio español, pero quienes llegaron al Nuevo Mundo los evadieron y solo llegaron a afectar a indígenas y castas. El tributo pagado por los indígenas fue importante para la Corona, pero decreció con el desastre demográfico. Los negros libertos y los miembros de las castas se oponían a estos pagos y los canjeaban por servicios en las milicias y otros semejantes.



• Virrey Francisco de Borja y Aragón, conocido como el Príncipe de Esquilache.



Escudo del consulado de Lima, 1593

Los *tributos de honores y cargos* eran los derechos a pagar por ventas y revalidaciones de cargos, oficios y títulos. Los *tributos mineros* se aplicaban a los metales y piedras preciosas, así como a las perlas y los tesoros encontrados; se los conocía con el nombre de “quinto real”. Los *tributos comerciales* gravaban las ventas de cualquier mercadería; los más frecuentes eran la alcabala, el almojarifazgo o arancel de aduanas, el impuesto a las pulperías, y la avería, un impuesto sobre los bienes y metales transportables.

También estaban los *tributos agrícolas*, como los diezmos y novenos, que afectaban a la producción agrícola. Junto a estos figuraban los *tributos eclesiásticos*, que eran las erogaciones eventuales de la Iglesia cuando mantenía la vacancia de alguno de sus obispados, y también los que gravaban los sueldos de los frailes. Entre los *tributos municipales* más comunes estaban la sisa por cabeza de ganado sacrificado y el mojonazgo por botija de aguardiente y por el maíz. También figuraban los estancos, establecidos sobre los monopolios estatales del mercurio, la sal, el hielo, la nieve y los naipes.

Jurisdicción y tensiones en el Tribunal de Cuentas


EL ÁMBITO SOBRE EL CUAL TENÍA JURISDICCIÓN LA CONTADURÍA LIMEÑA DURANTE EL SIGLO XVII ABARCABA EL EXTENSO TERRITORIO DEL VIRREINATO DEL PERÚ DE ESE SIGLO. EL MAPA COLONIAL COMPRENDÍA DESDE PANAMÁ HASTA TIERRA DEL FUEGO, ES DECIR LA MAYOR PARTE DE AMÉRICA DEL SUR, EXCEPTUANDO LOS DOMINIOS PORTUGUESES EN EL BRASIL, LAS GUYANAS, VENEZUELA (QUE DEPENDÍA DE SANTO DOMINGO) Y EL TERRITORIO DE LA AUDIENCIA DE SANTA FE DE BOGOTÁ, DONDE SE CREÓ OTRA CONTADURÍA, PARALELA A LA DE LIMA. ESTE PANORAMA VARIÓ EN EL SIGLO XVIII CON LA CREACIÓN DEL VIRREINATO DEL RÍO DE LA PLATA. PERO, IGUALMENTE, EL ÁMBITO DEL TRIBUNAL LIMEÑO ABARCABA EL TERRITORIO DE MÁS DE VEINTE CAJAS REALES DISPERSAS A LO LARGO DEL SUBCONTINENTE.

Hay que precisar que los casos de Chile y Panamá, territorios ubicados en los extremos del virreinato, eran especiales. Las cuentas de las cajas de dichas comarcas las tomaba la Real Audiencia y las enviaba a Lima, y de aquí al Consejo de Indias. El caso de Chile tuvo una importancia particular, pues anualmente se enviaba a dicho territorio el “situado”, una enorme cifra de dinero, 212 mil ducados, para los costos de la guerra contra los araucanos. La dimensión de este monto hizo que en más de una ocasión el tribunal recomendase una mejor administración del mismo, considerando que la rendición de cuentas de las cajas chilenas adolecía de las mismas limitaciones que se daban en otras partes del territorio, solo que agravadas por la distancia y la carencia de personal especializado.


La historia del antiguo Tribunal de Cuentas no fue sencilla. En numerosos momentos su objetivo principal chocaba con las necesidades pragmáticas de la Corona española, y a menudo el accionar de otros organismos del Estado colonial trababa su buen funcionamiento, echando por tierra la misión fundamental para la cual se había fundado. Como ejemplo de esta actuación contradictoria se pueden señalar las constantes trabas que durante el siglo XVII sufrió el Tribunal de Cuentas por parte del Tribunal del



• Súbditos de España en Trujillo, ilustración de los cuadernos de Martínez de Compañón.



Los tributos personales se cobraban en razón del vasallaje a la Corona. A ellos estaban obligados todos los súbditos del Imperio español, pero quienes arribaron al Nuevo Mundo los evadieron y solo llegaron a afectar a indígenas y castas.



Consulado de Lima. Esta institución reunía a los comerciantes más poderosos de la ciudad y tenía a su cargo el cobro de los tributos comerciales, además de fijar sus respectivos montos. Dicha labor era, en la práctica, una traba para que el tribunal pudiese tener una información minuciosa y veraz de las cuentas de tales actividades, ya que los mismos comerciantes fijaban los precios de los productos, establecían el monto del tributo y tenían a su cargo el cobro del mismo. Recién en el año 1720 el Estado colonial reasumió la cobranza de los tributos que había estado en manos del Tribunal del Consulado de Lima, como la alcabala, el almojarifazgo y la avería.

El poderoso Tribunal del Consulado de Lima había sido fundado en 1613 y funcionó hasta 1886. La razón que se esgrimió para que entrase en funciones, según cita que el historiador Patrucco extrae de la confirmación regia dada en 1618, fue la "gran cantidad de pleytos e debates, dudas e deferencias en resultas de quantas de compañías, consignaciones e faltamentos e seguros riesgos auerías daños quiebras y otras contrataciones semejantes concernientes al dicho comercio". Solo personajes de mucha solvencia y prestigio podían acceder a sus principales puestos, como los de prior, cónsul o diputado. Aquí únicamente estaban en posibilidad de inscribirse los grandes importadores, los mercaderes formalmente establecidos en las calles circundantes a la Plaza Mayor y los dueños de naves que residieran en la ciudad. Parte de su misión era actuar como una defensoría de los comerciantes y arbitrar en los sucesos propios del comercio.

Otra razón del atraso en el cumplimiento de la revisión de cuentas era la constante renuencia de algunos funcionarios coloniales, como los oficiales reales, a la rendición de cuentas. Era común que dichos funcionarios incumplieran los plazos para el envío de la información solicitada. Así por ejemplo, en 1659 un inventario informa sobre la extensa lista de cuentas no remitidas por las diversas tesorerías regionales, entre las que se hallan incluso cuentas pendientes del anterior siglo XVI. Arequipa, por citar un ejemplo, no había entregado las cuentas de los periodos 1554-1598, 1606-1630 y 1649-1658.

Adicionalmente, la documentación colonial da cuenta de que en más de una oportunidad las propias altas autoridades del virreinato colocaron obstáculos a la labor fiscalizadora del tribunal. De lo contrario no se entendería cómo el propio rey Felipe III envía en 1618 una real cédula que prohíbe a la Real Audiencia conocer los asuntos del tribunal e impide al virrey la ejecución de sus órdenes. Dos años después, en otra

real cédula, el mismo monarca ordenaba a los virreyes que no concediesen más plazos a los deudores de la Real Hacienda, pues obstaculizaban el poder ejecutor del Tribunal de Cuentas.

Es importante resaltar también la incapacidad material del tribunal para resolver la tarea encomendada. Para 1799, por ejemplo, en el momento final de un ciclo de reformas que pretendieron darle al tribunal una mayor eficacia en el cumplimiento de sus funciones, la institución contaba con solo 23 empleados, entre contadores y amanuenses, para revisar 122 cuentas, elaboradas a lo largo de 19 anualidades, que iban de 1780 a 1799. Ciertamente, la queja del tribunal sobre su exiguuo personal era totalmente atendible.


Finalmente, otro obstáculo provenía de la estructura legal del tribunal. Sus normas internas señalaban que sus decisiones finales se podían apelar ante la Real Audiencia, que convocaba para el caso un jurado de tres oidores, a quienes asesoraban dos contadores mayores. Por esta razón, las decisiones finales en materia de revisión de cuentas, y las posibles sanciones por su transgresión, no quedaban en manos de los peritos en la materia, los contadores, sino en las de otros funcionarios. En las decisiones de estos últimos, en algunas oportunidades, pesaba más la razón de Estado y no la estrictamente económica o la que provenía de los informes técnicos de la contabilidad. Esta situación se hacía más recurrente cuando había de por medio personajes poderosos.

Uno de los problemas más molestos con los que el Tribunal de Cuentas tuvo que lidiar fue el de su autonomía relativa. El hecho de que una entidad no especializada, la Real Audiencia, resolviera las apelaciones a los fallos que emitían los contadores mayores, señala el origen de muchos conflictos. Otra contrariedad se producía cuando el tribunal entraba en apremios con instituciones que se resistían a ser fiscalizadas. Así, por ejemplo, durante todo el siglo XVIII fue evidente la pugna entre el Tribunal de Cuentas y la Casa de la Moneda de Lima, entidad que gozaba de autonomía en el manejo de sus competencias.


Cuando el tribunal quería fiscalizar alguna cuenta de la Casa de la Moneda debía apelar a la intercesión del virrey, para que este escribiese al superintendente de este organismo. Si el tribunal se lo solicitaba directamente, el superintendente negaba la revisión de sus cuentas alegando su autonomía. A esto debemos sumar la ya señalada renuencia de los oficiales reales a enviar la información requerida. Con todo esto, es evidente que la autonomía del tribunal fue solo relativa. Tal situación limitaba su capacidad legal de hacer cumplir sus requerimientos, con el resultado final del atraso en la toma de cuentas.



• Escenas de la Lima colonial.



El poderoso Tribunal del Consulado de Lima había sido fundado en 1613 y funcionó hasta 1886. Parte de su misión era actuar como una defensoría de los comerciantes y arbitrar en los sucesos propios del comercio.



Otras obligaciones del Tribunal de Cuentas

AUNQUE EL PRINCIPAL DEBER DEL TRIBUNAL DE CUENTAS ERA EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS OFICIALES REALES, ESTA NO ERA LA ÚNICA TAREA DE SUS CONTADORES. A ELLA SE AÑADÍA LA FISCALIZACIÓN DE UNA LARGA LISTA DE ACTIVIDADES.

Control de las cuentas ordinarias, es decir, ocuparse de revisar las cuentas que correspondían a:

- ❖ los corregidores;
- ❖ los tenedores de bastimentos y proveedurías (es decir, quienes almacenaban las provisiones para el ejército y otros estamentos estatales), los maestros de navío de la Armada y las averías que ocurriesen en esta;
- ❖ las pagadurías a la gente de guerra;
- ❖ los cargos que resultaban contra particulares y por la venta de tierras baldías; y
- ❖ las comisiones para comprar bastimentos y municiones para mar y tierra.

Control de las cuentas burocráticas, tarea que implicaba, por ejemplo:

- ❖ reconocer los libros de memorias ordinarias y de las personas que debían rendir cuentas;
- ❖ hacer los llamamientos y autos (es decir, los procedimientos administrativos) para que las partes rindiesen cuentas;
- ❖ sacar los cargos de las cuentas que se rindiesen y establecer las deudas que de ellas se derivasen, a fin de despachar los “autos de su cobranza”, esto es, el documento donde figuraba el cobro y su monto;
- ❖ hacer los apercibimientos con gravámenes de penas y reiterarlos con despachos de apremio cuando no se cumplían;
- ❖ anotar en los libros los despachos antes mencionados;
- ❖ vigilar a las personas a quienes se comprometía en el cumplimiento de los despachos;
- ❖ tomar conocimiento de las cédulas reales y demás despachos relacionados con la Real Hacienda;
- ❖ tomar conocimiento de los títulos de corregidores, oficiales reales y demás funcionarios, en función de las cuentas que estos tuviesen que rendir;
- ❖ tomar conocimiento de las fianzas, oficios vendidos, encomiendas de indios “vacos” (los tributos, generalmente en especies, que los encomenderos españoles, para disfrute personal, les exigían a los indios que trabajaban las tierras “vacantes” o libres), asientos de naipes (tributo que se pagaba por el monopolio estatal del comercio de naipes), administración de los azogues de Huancavelica y su transporte desde las minas hasta el puerto de Chincha, y otras operaciones ligadas a las funciones de la Real Hacienda;
- ❖ revisión de las cuentas tomadas por los oficiales reales a los corregidores que cobraban tributos reales, en tanto hubiese apelación de una de las partes;
- ❖ preparar las causas judiciales a ventilarse en el Tribunal de Apelaciones, donde concurrían los oidores;
- ❖ fiscalizar el mantenimiento de la Escuadra del Mar del Sur; y
- ❖ fiscalizar a otros tribunales como el de la Santa Cruzada y el de la Inquisición.

La moneda virreinal

LAS PRIMERAS MONEDAS ACUÑADAS EN EL VIRREINATO DEL PERÚ SE DEBEN AL PEDIDO HECHO POR EL VIRREY DIEGO LÓPEZ DE ZÚÑIGA, QUIEN SOLICITÓ AL REY FELIPE II LA AUTORIZACIÓN RESPECTIVA. LA ANUENCIA LLEGÓ EN UNA REAL CÉDULA DEL 21 DE AGOSTO DE 1565, PERO LOS TRABAJOS SE INICIARÍAN RECIÉN EN 1568. CON LA MONEDA SE COBRABAN LOS IMPUESTOS Y, ADEMÁS, FUE INSTRUMENTO DE CAMBIO PARA MUCHAS OTRAS TRANSACCIONES.



1905

LA CASA DE LA MONEDA DE LIMA

Denominada hoy en día Casa Nacional de Moneda, es la ceca oficial de Perú, encargada de ejecutar las acuñaciones oficiales del Estado peruano, y cuyo origen se remonta al año 1565.



Virrey Diego López de Zúñiga

Las antiguas casas de moneda hasta mediados del siglo XVI eran talleres artesanales donde casi todo el proceso de la fabricación de la moneda se llevaba a cabo con un mínimo de herramientas y en un local llamado hornaza.

LA HORNAZA

Lugar donde se hacía la fundición del metal.



ENSAYE

El ensayador utilizaba una pequeña balanza para examinar la calidad de los metales.

APLANAMIENTO

El metal se aplanaba manualmente con martillos.

Las primeras monedas peruanas se acuñaron en 1568. Se conocieron como **“Rincones”** porque la responsabilidad de la nueva ceca o casa de moneda recayó en el ensayador Alonso de Rincón, quien puso su inicial en estas monedas. Los cuños se encomendaron al artista grabador Antonio de Bobadilla.

1568 Rey Felipe II



RECORTE

Los cospeles (discos de metal) se cortaban con tijeras.



'Macuquinas' proviene, al parecer, del quechua *makkakuna* ('las golpeadas'). Tenían un borde irregular y no eran perfectamente circulares.



Las primeras **macuquinas** limeñas llevaban en el anverso un escudo coronado, cuartelado con los símbolos de los reinos de Castilla y León. En la base del escudo se aprecia un granado, que representa al reino de Granada. Tenía la leyenda: PHILIPVS II D. HISPA.

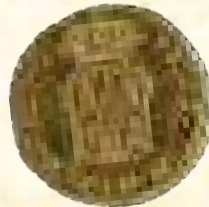
1568 - 1570



1752 Rey Fernando VI



1766 Rey Carlos III



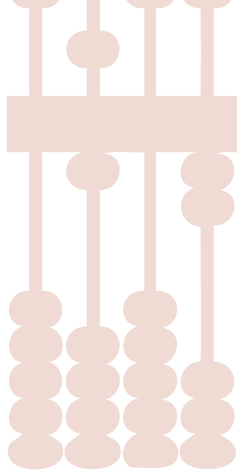
1812 Rey Fernando VII



1821 Rey Fernando VII







Para realizar toda esta farragosa contabilidad y control, los contadores tenían la obligación de llevar un registro minucioso de sus funciones. Para ello, las ordenanzas fundacionales contemplaban que se debía llevar el registro de una serie de libros contables, entre los cuales destacan el libro de acuerdo, el libro de memoria, el libro de recetas, el libro de alcances, el libro de inventario de cuentas pendientes y fenecidas, y el libro en que se anotaban los diversos géneros de hacienda.

La cédula que dio vida al Tribunal de Cuentas mencionaba también que este organismo, además de su función fiscalizadora y de control de la hacienda, tenía la tarea de juzgar a los involucrados en disputas en las materias de su competencia. Así, las ordenanzas reales de 1605 equiparaban a este tribunal con el de la Real Audiencia, el máximo tribunal de justicia colonial.

La función judicial se llevaba a cabo por apelación de los oficiales fiscalizados o por los pedidos del tribunal debido a las irregularidades detectadas. En estos casos se formaba una sala constituida por tres oidores nombrados por el virrey, a quienes se agregaban dos contadores mayores, pero solo como consultores. Existían dos instancias para resolver estos diferendos, pero los jueces no variaban. El tribunal sentenciaba en última instancia, salvo que a los procesados se les concediese la segunda súplica. Solo en este último caso el expediente se enviaba al Consejo de Indias.

El juicio se llevaba a cabo en el edificio del Tribunal de Cuentas. Aquí hay que señalar que la relación entre los contadores y los oidores de la Real Audiencia no estuvo exenta de conflicto. Los contadores, deseosos de mayor autonomía para sus fueros, trataron de limitar el poder de los oidores, quienes eran los únicos que tenían voto dirimente en las causas que el tribunal juzgaba. Con este fin, presionaron para reducir el número de jueces procedentes de la Real Audiencia, además de insistir en tener mayor poder de decisión sobre las causas que no excedieran montos de mil cien pesos de a ocho reales. El peso de ocho reales fue una de las monedas coloniales de plata, pues hubo otras del mismo material, y también las hechas en oro. Además sugirieron a la Corona que los oidores que participasen en los juicios procediesen de la Sala del Crimen y no de la Sala Civil, porque los jueces de esta última podrían tener posibles conflictos de intereses respecto a los funcionarios que eran juzgados por el Tribunal de Cuentas.

Hay que señalar también que las funciones judiciales del tribunal se vieron afectadas por el mismo problema que perjudicaba a la rendición de cuentas: escasez de personal. Se han hallado cartas de los contadores donde estos dan cuenta de solicitudes para la creación de nuevos puestos, a fin de agilizar la resolución de los expedientes judiciales. En un caso hasta se pide un relator exclusivo para el tribunal, pues los de la Real Audiencia tenían un recargado trabajo. Lo mismo sucedía con el fiscal de la Audiencia, que no se abastecía para cumplir con las tantas labores del tribunal, que demandaban elaborar las acusaciones por rebeldía, ordenar que se diesen los pregones y notificaciones, llevar el libro de pleitos, etcétera.

En forma paralela a la función judicial, al Tribunal de Cuentas se lo dotó de una función ejecutiva. Esta lo facultaba a ordenar el arresto de los funcionarios inmersos en irregularidades descubiertas en la presentación de las cuentas. Para ello, las autoridades políticas y judiciales estaban obligadas a prestarles el debido apoyo,

pasando a ejecutar las órdenes del Tribunal. Los contadores también tenían el poder de enviar jueces ejecutores a los oficiales reales que no acudían al apercibimiento, así como de hacer efectiva la cobranza de las deudas contraídas con el fisco real.

El enorme poder que investía a los miembros del tribunal hizo que sus puestos fuesen vistos con codicia. Por eso tuvo tanta acogida la venta de nombramientos en la contaduría, al igual que ocurría en todo el aparato burocrático español. Esto, a la postre, condicionó el desempeño de la institución. A excepción de las tres primeras décadas del siglo XVII, cuando los contadores fundadores fueron en su mayor parte profesionales, en el resto del siglo, e incluso durante todo el siglo XVIII, la tendencia fue emplear funcionarios que llegaban a sus puestos a través de la compra de oficios, pagando por ello cuantiosas sumas a la Corona. Tal era la demanda de estos puestos que incluso se compraban plazas aún ocupadas, lo que configuró la llamada "plaza futuraria" o "supernumeraria", a la espera de la primera vacante.

En muchos de estos casos se pagaban cifras que no bajaban de los doce mil pesos de a ocho reales, cifra al alcance solo de un pequeño sector de comerciantes enriquecidos. Estos buscaban en el ejercicio de la plaza una afirmación de su estatus social o prestigio, pues la posesión de estos cargos le permitía al titular figurar en cuanto acto público se organizase en la capital del virreinato.

Tal política fue dañina para los intereses de la institución, pues personas poco o nada capacitadas accedieron a la función contable. Esto se hacía a pesar de que las ordenanzas establecían que los oficios solo se debían vender a personas capaces. Pero lo cierto es que primó el interés económico del monto pagado o las presiones de los aspirantes, quienes aducían tener méritos para ser tomados en cuenta por la Corona, al dar préstamos o donaciones al fisco para acciones militares y otras. Es sencillo comprender que dichos méritos poco o nada tenían que ver con las habilidades requeridas para ejercer el cargo contable.

Rendición de cuentas y eficacia

TRAS CONOCERSE TODOS LOS ANTERIORES DETALLES ES JUSTO PREGUNTARSE SI EL TRIBUNAL DE CUENTAS CUMPLIÓ O NO SU OBJETIVO, O EN QUÉ MEDIDA LO HIZO. UN INDICADOR DE DICHA EFICACIA LO ENCONTRAMOS EN EL INFORME QUE EL CONTADOR MAYOR JOSÉ SUÁREZ HIZO EN LOS AÑOS 1630 Y 1637. EN ELLOS DA A CONOCER EL ESTADO DE LAS CUENTAS DE LAS DIFERENTES CAJAS REALES, ESPECIFICANDO EL EXTRAORDINARIO ATRASO EN LA MAYORÍA DE ELLAS. ASÍ, POR EJEMPLO, PARA 1637, SUÁREZ CONSIGNA QUE SOLO LA CAJA DE LIMA ESTABA AL DÍA, MIENTRAS QUE LA DE HUANCAVELICA TENÍA UN LIGERO RETRASO DE DOS AÑOS. PERO OTRAS CAJAS, COMO LAS DE AREQUIPA, CUSCO, HUÁNUCO Y POTOSÍ, LLEVABAN UN RETRASO DE 30, 26, 32 Y 9 AÑOS RESPECTIVAMENTE.

Para el caso de 1636 Suárez da cuenta de más de cuatrocientas cuentas atrasadas pendientes de revisar por los contadores. En cuanto a las deudas acumuladas por los oficiales reales, estas llegaban a la astronómica cifra de 11 485 000 pesos de a 8 reales.

A excepción de las tres primeras décadas del siglo XVII, cuando los contadores fundadores fueron en su mayor parte profesionales, en el resto del siglo, e incluso durante todo el siglo XVIII, la tendencia fue emplear funcionarios que llegaban a sus puestos a través de la compra de oficios.



Ya desde los primeros años de funcionamiento del tribunal se presentó el problema de las cuentas atrasadas. El jurista Solórzano y Pereira decía al respecto en un informe que tal cosa se debía a la enorme distancia de las cajas reales con respecto a la sede del Tribunal de Cuentas en Lima. Con el tiempo surgieron nuevos problemas que requerían consultas a los virreyes y al Consejo de Indias, lo que causó que las cuentas atrasadas fuesen en aumento.

De igual manera, en los primeros años también se puede ver un conflicto creciente entre los oficiales reales de la Caja de Lima y los contadores. Los primeros, en 1618, en sendas cartas dirigidas al Consejo de Indias, solicitaron la supresión del tribunal, al parecer por el malestar que les producía la presencia fiscalizadora de los contadores.

Como los retrasos afectaban la buena marcha de la economía metropolitana, en 1631 la Corona conminó a los contadores para que enviaran las cuentas atrasadas, so pena de aplicarles una multa y suprimirles los sueldos. Este ultimátum fue reiterado en varias oportunidades, a pesar de argumentos de los contadores para justificar su atraso, como la falta de personal, que contaban con el apoyo del propio virrey Luis Jerónimo Fernández de Cabrera y Bobadilla, cuarto conde de Chinchón.

En su misiva de respuesta al rey, a más de argumentar la falta de personal, el virrey resaltaba que los contadores cumplían fielmente sus horarios de trabajo. Replicaba que las quejas llegadas a la corte tenían su origen en personas descontentas por la labor de la contaduría, y que esta institución, por la materia misma de su función, tenía muchos enemigos que buscaban desacreditarla.

Los contadores también respondieron al Consejo de Indias, defendiéndose. Además de reiterar los argumentos señalados por el virrey Fernández de Cabrera y Bobadilla, hacían notar la poca colaboración de los oficiales reales, es decir, de las personas a quienes tenían que tomar las cuentas.

En medio de este conflicto destaca la visita que uno de los contadores del tribunal realizó al asentamiento de Potosí, por aquel entonces la joya de la Corona. Allí se extraía la mayor cantidad de plata de las colonias españolas, además de ser la mina de plata más grande del mundo. Al margen de las cuentas atrasadas, dicha caja arrastraba enormes deudas en perjuicio de la hacienda real.

Tal era la importancia económica de Potosí, que para comienzos del siglo XVII el entorno urbano ya era una ciudad de 160 000 habitantes. Potosí, tal como lo recuerda el historiador Del Busto, produjo el ochenta por ciento del total de la plata que se extrajo del Perú y el cincuenta por ciento del mismo mineral que se obtuvo



• Decimocuarto virrey, Luis Jerónimo Fernández de Cabrera y Bobadilla, cuarto conde Chinchón.

Potosí, tal como lo recuerda el historiador Del Busto, produjo el ochenta por ciento del total de la plata que se extrajo del Perú y el cincuenta por ciento del mismo mineral que se obtuvo en todo el mundo a fines del siglo XVI.

en todo el mundo a fines del siglo XVI. La explotación de las minas de la región fue una página oprobiosa en la historia de los indígenas peruanos, obligados a trabajar de sol a sol.

El contador mayor Martínez de Pastrana, uno de los fundadores del Tribunal de Cuentas, tardó seis años en culminar la toma de cuentas y el reordenamiento de la Caja de Potosí, cosa que hizo entre 1617 y 1623. La culminación de la visita trajo como resultado no solo la puesta al día de las cuentas de la villa imperial, sino también el descubrimiento de una abultada deuda por parte de los oficiales reales. Esta ascendía a más de seis millones de pesos de a ocho reales, una parte de la cual se cobró por exigencia del propio contador Martínez de Pastrana.

Es importante indicar que gran parte de dicha deuda era por el precio de los cargos públicos vendidos pero no pagados. A esto se sumaba la deuda producida por la compra del mercurio que los mineros requerían para el beneficio de la plata. Hay que tener en cuenta, también, que la visita del contador mayor se produjo en un contexto difícil. Por entonces, en Potosí se enfrentaban dos bandos ligados a la posesión de las minas, lo que ensangrentó a la villa imperial por largos años. Martínez de Pastrana sufrió en carne propia las consecuencias de dicho enfrentamiento cuando fue herido por un grupo de conjurados vascongados. Fue auxiliado por unos mineros y así logró poner su vida a buen recaudo.

Vistas las cosas a la distancia, varios factores produjeron el atraso de las cuentas. Estos se pueden resumir en los aspectos que se reseñan a continuación.

Amplitud del territorio. El ámbito territorial en el cual tenía jurisdicción el Tribunal de Cuentas era enorme. Abarcaba casi todos los dominios españoles de América del Sur. Las grandes distancias, así como las dificultades de comunicación, hacían mucho más difícil el control de las numerosas cajas reales que estaban dentro de su ámbito. A esto se debe añadir lo complicado que resultaban los libros de los oficiales reales. Allí las cuentas estaban en diferentes denominaciones monetarias; en algunos casos, en números romanos; en otros, en números arábigos. También complotaba en contra el desorden de los papeles. Todo ello contribuía a que el trabajo fuese lento y quedase constantemente rezagado.

Exceso de trabajo. Si la toma de cuentas a los oficiales reales, principal tarea encomendada al tribunal, era de por sí agotadora, sumémosle las otras labores que debía cumplir la contaduría: tendremos entonces una de las razones

✦ La mina de plata de Potosí fue por su riqueza la joya de la Corona, y se destacó por ser la más grande del mundo. Londres, 1581.



**THE
DISCOVERIE AND CONQUEST
of the Prouinces of PERU, and
the Nauigation in the South
Sea, along that Coast.
And also of the ritche Mines
of POTOSI.**



Imprinted at London by Richard Ihoncs. Febr. 5. 1681.

por las que el trabajo fue lento e ineficaz. Hay que tener en cuenta que el tribunal vigilaba las cuentas de la Armada del Mar del Sur, la tributación indígena, la de los proveedores, etcétera. Además, tenía funciones de justicia y de absolución de consultas en materia económica por encargo del virrey. A esto se agregaban el despacho de la correspondencia y las visitas a las cajas reales, con lo difícil que era trasladarse de un punto a otro del virreinato y lo distantes de esos destinos. Recordemos que la visita que hizo Martínez de Pastrana a Potosí le tomó un total de siete años.

Condiciones de trabajo. Desde los primeros años de existencia del tribunal, este funcionó en dos habitaciones que le fueron cedidas al interior de las casas reales, próximas a la Sala del Crimen de la Real Audiencia. Con los años, el local quedó estrecho y así lo señalan los contadores en su correspondencia. En ese espacio tan constreñido debían despachar y acondicionar el archivo, que contenía miles de expedientes llegados a las oficinas desde las más de veinte cajas reales del virreinato peruano. También se almacenaban allí los documentos de las otras oficinas que estaban bajo su jurisdicción fiscalizadora.

Por otro lado, el horario habitual de los funcionarios españoles no excedía las veinticuatro horas semanales: tres horas por la mañana de lunes a sábado y dos horas por la tarde solo tres veces a la semana. Si añadimos a esto los feriados del dilatado calendario cívico y religioso que era costumbre guardar, veremos que las horas netas dedicadas a tan compleja labor de control eran realmente insuficientes.

Escasez de personal. Una constante durante todo el siglo XVII fue la escasez del personal que pudiese atender la voluminosa tarea del tribunal. No obstante, los contadores no dejaron de plantear sus necesidades ante las autoridades del Consejo de Indias de la metrópoli colonial, y obtuvieron el apoyo del virrey. Sin embargo, el consejo no autorizó tales solicitudes. Recién en las postrimerías del siglo XVII el problema se resolvió parcialmente con la venta de oficios —los puestos del tribunal—, pero a costa de la calidad de los funcionarios. El problema de la falta de eficiencia de la institución, por lo tanto, no se resolvió.

Enfrentamientos y conflictos jurisdiccionales. Una continua acusación de los opositores de la labor del tribunal era que los contadores gastaban el tiempo en estériles disputas con otros funcionarios, en especial con los oidores. Las querellas más frecuentes se suscitaban por asuntos de preeminencias,



ceremonias y tratamientos, es decir, los privilegios que tenían los funcionarios coloniales, a manera de títulos nobiliarios, para obtener prebendas o rango social. También había altercados por problemas de jurisdicción, pero estos no tuvieron un peso determinante en la demora del cumplimiento de la función asignada.

En resumidas cuentas, la responsabilidad de la ineficiencia del tribunal respecto a su tarea principal recaía en los propios funcionarios de este organismo, pero también en la estructura de la institución. Sin embargo, a pesar de dichas limitaciones, el esfuerzo de los contadores permitió importantes logros en la tarea de control encomendada.

Estos logros fueron básicamente los siguientes: la Caja Real de Lima sí fue debidamente fiscalizada; en la restante tarea de control hubo retrasos, pero mediante los tanteos el tribunal tuvo una idea de la marcha financiera del fisco colonial. También hubo un control efectivo sobre otros rubros y cumplió con mediana eficacia las tareas de consultoría correspondientes a su materia. Igualmente, existió una descentralización y especialización en la fiscalización de la marcha del Estado colonial. Todo esto nos hace ver que el Tribunal de Cuentas fue un paso adelante en el cumplimiento y la modernización de la tarea de control durante la Colonia.

El siglo XVIII y las reformas borbónicas

EN EL SIGLO XVIII SE PRODUJO UNA TRANSFORMACIÓN EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS, EN PARTICULAR EN LO QUE RESPECTA A SU ORGANIZACIÓN, QUE EN EL SIGLO XVII SE HABÍA MANTENIDO CASI SIN MAYORES ALTERACIONES. EL CONTEXTO HISTÓRICO DEL SIGLO XVIII HAY QUE ENTENDERLO A PARTIR DE LOS CAMBIOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE SUFRIÓ ESPAÑA DESPUÉS DEL ADVENIMIENTO DE LA DINASTÍA DE LOS BORBONES, PRINCIPALMENTE BAJO LA ADMINISTRACIÓN DEL REY CARLOS III DE BORBÓN. ESTOS CAMBIOS, QUE OBRARON DURANTE DÉCADAS, IMPULSARON UN CONJUNTO DE TRANSFORMACIONES QUE LA HISTORIOGRAFÍA RECUERDA COMO “REFORMAS BORBÓNICAS”. EL HISTORIADOR FRANCISCO QUIROZ CHUECA ESTIMA QUE LO MEDULAR DE ESTAS REFORMAS SE APLICÓ ENTRE LOS AÑOS 1762 Y 1787.

El propósito de las reformas borbónicas era hacer más eficiente el aparato productivo colonial y, como consecuencia, incrementar los ingresos reales aumentando la presión fiscal sobre los habitantes del Nuevo Mundo, en especial sobre los indígenas. Para esto, procedieron a renovar la estructura colonial americana que habían dejado los Habsburgos. Los reyes borbónicos (Felipe V, Fernando VI y Carlos III) realizaron una serie de profundos cambios administrativos que devinieron en la creación de nuevos virreinos, como el de Nueva Granada y el del Río de La Plata, de capitanías como Venezuela y Chile, o comandancias como la de Maynas. Un punto culminante se produjo en 1784 cuando se suprimieron los corregimientos y se implantó el sistema de intendencias, a fin de hacer más efectivos los gobiernos locales. Lo que se buscaba era maximizar la explotación de las riquezas coloniales y acrecentar la recaudación tributaria.

👉 Carlos III de Borbón, duque de Parma. Óleo de Anton Raphael Mengs.

Como reconoce el historiador Quiroz, una de las reformas más exitosas fue la fiscal. La idea fue incrementar la recaudación sin recurrir a nuevas fuentes, sino apelando al aumento y control más cuidadoso de lo que debía cobrarse. La reorganización de la Real Hacienda, tal como se propuso, debía agilizar la cobranza de impuestos. Así, de dieciséis cajas reales que había, la reforma dejó solo siete. El Tribunal de Cuentas se constituyó en uno de los pilares de las reformas. Entre las medidas decisivas que dictó se hallan el establecimiento de las aduanas interiores (1774), la nueva capacitación de artesanos y comerciantes para el pago de la alcabala y el alza de este tributo (1776), la recaudación del almojarifazgo a fardo abierto (un tributo que se cobraba a las ventas de mercaderías que se realizaban a través de las aduanas), los nuevos impuestos a la agricultura y el ingreso extraordinario derivado de las rebajas secretas de la ley de monedas (1772 y 1786).

Asimismo, según apunta Quiroz, las reformas hicieron más eficaz el cobro del tributo indígena mediante la aplicación de retasas (un sistema de cálculo del monto a tributar), a fin de asegurar la concurrencia efectiva de los “reemplazos” e impedir que los “forasteros” burlasen su pago. El visitador José Antonio de Areche fue uno de los artífices de este éxito. Sobre la base de una revisita general, elevó los tributos a casi un millón de pesos anuales, reemplazó la antigua contaduría de retasas con la de tributos e inició la cobranza a quienes, legalmente, no debían abonarla.

Durante este periodo creció el número de funcionarios. Es probable que, después de tanta insistencia, finalmente las autoridades tomaran conciencia de la necesidad de aumentar el personal dedicado al control: sin embargo, la otra razón del incremento fue el sistema de venta de oficios, al que ya se ha hecho referencia.

Uno de los nuevos personajes con mayor poder fue el regente. El nuevo cargo apareció en 1711 y se nombró como primer regente al criollo limeño Agustín Carrillo de Córdova, quien, además de sus méritos y servicios al rey, había pagado por dicho puesto la suma de cinco mil doblones. El novel funcionario asumió las funciones que hasta ese entonces tenía el contador decano en el antiguo sistema de dirección colegiada que imperó durante el siglo XVII. De esta manera, Carrillo de Córdova asumió la representación del tribunal ante la Junta de Hacienda y otras instituciones coloniales. Además, era el encargado de dirigir internamente la marcha de la institución. Es significativo anotar que su sueldo era superior al de los contadores de cuentas: tres mil pesos ensayados, similar al de un oidor de la Real Audiencia.

Durante las décadas en que existió el cargo de regente, el tribunal vivió una enconada disputa de competencias entre el encumbrado funcionario y los contadores mayores. Estos veían en la figura del regente una limitación a sus propias prerrogativas. Sin embargo, lo que empeoró la lucha interna fue la disputa por el reparto de las cuentas, que el regente asumió como una prerrogativa de su cargo, disponiendo incluso de las cuentas que debía tomar cada contador mayor.

Esta querrela llegó hasta el Consejo de Indias y fue causa de una abundante y engorrosa correspondencia entre los contadores, el virrey y los consejeros, quienes finalmente dieron la razón a los contadores de cuentas y desautorizaron al regente. El pleito influyó poderosamente en la actividad central de la contaduría —la toma de



Virrey Amat y Junient.

El virrey José Antonio Manso de Velasco, conde de Superunda, al término de su mandato dio cuenta del avance: había logrado poner al día la mayor parte de las causas pendientes de los últimos treinta años.

cuentas—, que en aquellos años estuvo terriblemente atrasada, echando por tierra los avances que había logrado el primer regente, el criollo Carrillo de Córdova. Sus sucesores, el español conde de Casa Calderón y el también criollo conde de Las Lagunas, no lograron superar esas contradicciones. Por ello, recién hacia 1759, el virrey José Antonio Manso de Velasco pudo informar que “desde la marcha del Conde de las Lagunas ha cesado la desunión al interior de la Contaduría y la toma de cuentas en la Caja Real de Lima marcha correctamente”. Solo la partida del regente calmó los ánimos encontrados de los contadores mayores.

De entonces en adelante desapareció el cargo de regente en el Tribunal de Cuentas de Lima. Al parecer se tomó en cuenta el rol conflictivo de dicha autoridad, sin descartarse que pudieran intervenir también otras razones, como la falta de postores que pagasen elevadas sumas de dinero, tal y como lo habían hecho los tres anteriores regentes. Cualquiera fuese el caso, el cargo desapareció. Sin embargo, otras altas autoridades coloniales lo echaron de menos: el propio virrey Manuel Amat y León hizo notar en su memoria su ausencia y necesidad “para la buena marcha del tribunal”.

Un punto interesante en este contexto de mediados del siglo XVIII es la marcha de la llamada Sala de Ordenanza, es decir, la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas. La situación de la marcha de los expedientes era realmente calamitosa. Por entonces se arrastraban cuentas pendientes que en algunos casos tenían décadas de atraso. Tan crítica era la situación que, en opinión de los propios contadores y del regente, cuando se determinaban tardíamente las responsabilidades ya no quedaban deudores ni fiadores a quienes cobrar la deuda, debido a la desaparición física de los mismos.

El virrey José Antonio Manso de Velasco, conde de Superunda, comentaba al respecto, no exento de ironía, que dichos expedientes eran tan antiguos “que en muchos ni aun memoria ha quedado de las personas que eran parte de ellos”. En 1757 este virrey tomó medidas radicales para resolver dicho problema: ordenó que tres oidores asistieran diariamente a la Sala de Ordenanza hasta resolver los expedientes atrasados, señalando como fecha límite de estos el año 1725, pues los de años anteriores ya eran incobrables. Asimismo, incorporó a otros magistrados, como los de la Sala del Crimen, en la evaluación de los expedientes. Finalmente, al término de su mandato dio cuenta del avance: había logrado poner al día la mayor parte de las causas pendientes de los últimos treinta años.

Hacia mediados del siglo XVIII se impulsó con mayor decisión el programa de reformas que buscaban hacer más eficiente la marcha de la administración colonial,



• Virrey José Antonio Manso de Velasco, conde de Superunda.

a fin de aprovechar mejor los recursos que ofrecía el territorio. Durante el reinado de Carlos III este proceso obtuvo sus más altos logros, con la creación del régimen de intendencias y la visita de los funcionarios coloniales José Antonio de Areche y Jorge de Escobedo y Alarcón.

El cargo de intendente se creó para reemplazar a los gobernadores y adelantados, pero sobre todo a los corregidores. Según apunta el historiador Del Busto, la Corona quiso deshacerse de los corregidores, que habían ocasionado grave daño a la hacienda real y a la economía indígena durante sus 234 años de vigencia. Las intendencias del virreinato peruano fueron Lima, Arequipa, Cusco, Trujillo, Huamanga, Huancavelica, Tarma y Puno. Los intendentes se eligieron entre personas respetables y probas. Como parte de sus funciones tenían el encargo de cobrar el tributo indígena y proteger el comercio, la industria, la agricultura, la ganadería y la minería, además de controlar los estancos.

La fundación de las intendencias, prosigue Del Busto, fue una propuesta para mejorar el dominio político —pues reemplazaba la aborrecida institución del corregimiento, causante de la rebelión de José Gabriel Túpac Amaru— y la cobranza de las rentas públicas. Pero sus funciones resultaban recargadas, como ocurrió con otras autoridades coloniales, por lo que la tramitación de los documentos era lenta y tediosa. Subordinados a los intendentes actuaban los subdelegados, al frente de un “partido judicial”. En el Perú hubo 56 de estos “partidos” o jurisdicciones repartidos por todo su territorio.

Un caso especial en este periodo es la administración del virrey Manuel de Amat y Juniet (1761-1776). Este virrey impulsó la economía local y la marcha de la administración pública al asumir la función de superintendente de la Real Hacienda, título que pocos años atrás había creado la Corona para los virreyes. En ejercicio de dicha función intervino personalmente en una serie de actividades propias de la contaduría, resolviendo, entre otras cosas, el asunto de la distribución de las cuentas. Como se recordará, antaño los contadores se habían enfrentado por este asunto con el extinto regente, trabando con ello la marcha de la institución. Amat pasó a repartir personalmente las cuentas a los respectivos funcionarios, ciñéndose a las órdenes que indicaban que un mismo funcionario no debía llevar siempre la misma cuenta, sino alternar con otras, para prever posibles casos de fraude o corrupción.

La memoria del virrey Amat da cuenta también de un considerable aumento del número de funcionarios del tribunal, en los cargos que ya existían (contadores, auxiliares, amanuenses, etcétera) y en otros recién creados, tales como los de alguacil mayor, archivero, contador de la mesa de la razón y contador general de diezmos, entre otros puestos.

El cargo de alguacil mayor se había propuesto para dar cierta autonomía al tribunal, a fin de hacer efectivas sus sanciones; sin embargo, el visitador Areche suprimió este puesto en 1780. El cargo de archivero estaba destinado a la manipulación de la voluminosa documentación que manejaba la contaduría. El de contador de la mesa de la razón correspondía a una suerte de mesa de partes, en donde se efectuaba el registro, o toma de razón, de los expedientes personales de los funcionarios, de los tanteos y las cuentas que ingresaban, de los documentos gubernamentales y otros trámites burocráticos. El cargo de contador general de diezmos no estuvo del todo definido,



• Lima colonial en 1770.





Mapa de Lima amurallada, de 1752.

pues no quedó claro si pertenecía a la planilla del tribunal o era un cargo agregado; lo cierto es que desapareció cuando el visitador Areche reestructuró la contaduría.

A pesar de las medidas mencionadas, la marcha de las cuentas y de la hacienda en general dejó mucho que desear. Persistía el gran problema de fondo: la falta de calidad profesional de los funcionarios. Recordemos que gran parte de ellos provenían de la venta de oficios y, por lo tanto, carecían de las habilidades necesarias para llevar las cuentas, a más de aumentar las disputas estériles en las que se enzarzaban. Todo ello fue motivo para que la Corona impulsara las llamadas “visitas generales”.

Areche y las visitas generales

LAS VISITAS GENERALES NO ERAN DESCONOCIDAS EN EL PERÚ VIRREINAL. LA CORONA SOLÍA APELAR A ESTE MECANISMO A FIN DE SUPERVISAR LA MARCHA DE SUS DOMINIOS INDIANOS. SIN EMBARGO, LAS DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII SE ENMARCAN EN UNA ÉPOCA ESPECIAL, MUY PROPIA DEL PENSAMIENTO ILUSTRADO Y DEL ESPÍRITU REFORMISTA DE LOS BORBONES. UNA DE LAS CONSECUENCIAS MÁS VISIBLES DE ESTAS VISITAS FUE LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN DE INTENDENCIAS EN 1787, CONCEBIDO COMO LA NUEVA FORMA DE ADMINISTRACIÓN CAPAZ DE SACAR ADELANTE LOS TERRITORIOS COLONIALES. LOS VISITADORES FUERON INVESTIDOS DE PLENOS PODERES, INCLUIDO EL DE SUPERINTENDENTE GENERAL DE LA REAL HACIENDA, QUE ANTES REPOSABA EN MANOS DEL VIRREY. SE LES OTORGÓ LA CAPACIDAD DE RESOLVER O MODIFICAR, ASÍ COMO DE REMOVER CUALQUIER OBSTÁCULO, SEGÚN CONVINIERA AL LOGRO DE SUS OBJETIVOS.

Con el antecedente de su visita a México, el Consejo de Indias envió al Perú al antiguo oidor de México, José Antonio de Areche. En él vieron sus superiores su capacidad de organizador y la cualidad de la honradez, virtud necesaria para lidiar en un territorio donde las relaciones personales y los intereses tenían un gran peso a la hora de las decisiones.

Como parte de las reformas que impulsó la Corona, en 1778 se creó un nuevo virreinato, el del Río de La Plata. Esto produjo la consiguiente creación de un Tribunal de Cuentas con sede en Buenos Aires y la respectiva reducción de la jurisdicción de la contaduría limeña. Si bien ya había antecedentes de dichas reducciones cuando décadas atrás, en 1739, se creara el virreinato de Nueva Granada, y cuando se promoviera la separación de las cajas de Quito y Panamá, esta vez las repercusiones fueron mayores. El principal cambio no vino por lo concerniente a las cajas de la zona atlántica, sin mucha trascendencia económica, sino por la separación del Alto Perú, incorporado al flamante virreinato del Río de La Plata.

La separación del Alto Perú significó la pérdida de dominio sobre la Caja Real de Potosí y el territorio de Charcas, actual Bolivia, cuyo vínculo histórico y geográfico con el Perú era muy profundo. A pesar de las protestas de diferentes instituciones, incluido el Tribunal de Cuentas limeño, la orden de la Corona era terminante. Se le encomendó al virrey Manuel Francisco de Guirior y Larrea no solo el envío de la documentación que el nuevo tribunal requiriese, sino también el traspaso de algunos



Portada de Maravillas, una de las nueve puertas de acceso a la amurallada ciudad de Lima.

funcionarios a su nuevo destino. Los contadores limeños se resistieron a cumplir esta orden, pero finalmente la acataron. Recordemos que muchos de ellos eran criollos limeños o tenían vínculos familiares y económicos en estas tierras. Además, el fundamento profundo de su resistencia a cumplir la ordenanza estaba en que, a pesar de la amputación del territorio y la jurisdicción, quedaban 11 cajas reales y 48 corregimientos bajo la jurisdicción limeña, a más de otras cuentas y tareas administrativas. El tribunal de Lima seguía siendo una plaza apetitosa.

La tarea de llevar adelante la reforma de la Real Hacienda fue uno de los principales objetivos de la visita de Areche, o tal vez su motivo central. Téngase en cuenta el estado lamentable en que había quedado la plana de la contaduría limeña tras la desmembración del Río de La Plata. Premunido de los poderes otorgados por la Corona, Areche llevó adelante, entonces, una profunda reforma del tribunal a partir de un decreto dado en agosto de 1780.

Esta reforma significó la sustitución de algunos funcionarios por otros, tomando en cuenta criterios meritocráticos, tanto al interior del tribunal como de otras oficinas de la administración pública. Areche cuidó que el salario de los funcionarios que jubilaba no fuese cargado al fisco, sino a los salarios de los nuevos funcionarios, a quienes incrementó sus ingresos. El aumento ocurría luego de mucho tiempo, en algunos casos desde la época de la fundación del tribunal. Por otro lado, Areche varió la composición de los contadores incrementando el número de los de resultas de dos a siete, pues estos eran quienes realmente cumplían las funciones de controlar las cuentas. También disminuyó el número de los ordenadores, quizá por la mejora habida en la presentación de la cuenta por parte de los oficiales reales, lo que hacía innecesario un número elevado de estos. Los ordenadores habían llegado anteriormente a la cifra de diez, sobre todo en tiempos del virrey Amat; Areche los redujo a cinco.

Los cambios en los cargos menores fueron de escasa envergadura. Se mantuvieron los puestos de archivero, escribano y portero, así como los auxiliares de entretenidos y amanuenses, incorporados con los nombres de "oficiales entretenidos con sueldo" y "oficiales de libros". Areche tampoco tocó a los integrantes de la llamada Mesa Mayor, es decir a los contadores de cuentas. Pero de forma reservada pidió al rey la jubilación de dos de ellos, sin tocar al contador decano. Esta decisión probablemente tuvo en cuenta que dichos funcionarios debían su cargo a nombramientos de la propia Corona. También es posible que en tal disposición influyera que no se quería cargar al erario colonial con las altas cifras que hubiese significado una jubilación tan numerosa. Hay que resaltar que la reforma de Areche también se tradujo en un ahorro para la hacienda. No solo disminuyeron de veintinueve a veintitrés los funcionarios coloniales, sino que desaparecieron tres de los ministros con más alto sueldo: dos contadores de cuentas y el alguacil mayor.

El visitador Areche fue destituido en 1782 luego de una larga y tediosa disputa con el virrey Guirior y con su sucesor, el virrey Agustín de Jáuregui y Aldecoa. Lo sucedió el visitador Jorge de Escobedo y Alarcón, quien había actuado a su lado en Potosí asumiendo los cargos de visitador general y superintendente de la Real Hacienda. Escobedo continuó con el plan de reformas de su antecesor y lo radicalizó aún más. En sus cartas al Consejo de Indias da cuenta de las debilidades de los miembros de la



✦ Agustín de Jáuregui y Aldecoa fue nombrado virrey del Perú en el año 1770. Se enfrentó a la rebelión de Túpac Amaru II.

Mesa Mayor, a quienes Areche no pudo o no quiso remover: favoritismo, nepotismo e ineptitud. Escobedo informa que se había llegado a la situación de que el personal subalterno era inmensamente mejor que sus superiores en capacidades, y que esto motivaba que los subalternos mirasen a sus jefes con desprecio.

Escobedo reajustó las medidas dadas por su antecesor y ordenó un nuevo estudio, con el fin de evaluar si el personal con que contaba el tribunal era el suficiente para sus funciones. En el informe resultante, Escobedo solicitó a la Corona la creación de nueve puestos más y a continuación los hizo efectivos. El argumento esgrimido ante sus superiores del Consejo de Indias fue que su incorporación haría más eficaz la toma de cuentas, lo que llevaría a mejorar la recaudación, con el consiguiente beneficio del rey. Escobedo pensaba que los salarios que habrían de pagarse serían, a la larga, una buena inversión para la Real Hacienda.

El Tribunal de Cuentas a fines del siglo XVIII

LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XVIII Y LAS DOS PRIMERAS DEL XIX CONSTITUYEN LOS AÑOS FINALES DEL ANTIGUO TRIBUNAL BAJO EL DOMINIO COLONIAL. DE SU ESTUDIO SE DEDUCE QUE CONTINUARON LOS PROBLEMAS QUE AQUEJARON A LA INSTITUCIÓN PRÁCTICAMENTE DESDE QUE SE FUNDARA: ATRASO DE LAS CUENTAS, ESCASEZ DE PERSONAL Y PUGNAS ENTRE LOS PROPIOS FUNCIONARIOS QUE FORMABAN EL TRIBUNAL. SIN EMBARGO, TAMBIÉN HAY QUE DESTACAR QUE DURANTE ESTE PERIODO, POSTERIOR A LAS REFORMAS QUE IMPULSARON LOS VISITADORES ANTONIO DE ARECHE Y JORGE DE ESCOBEDO, HUBO UN ESFUERZO POR HACERLA EFICIENTE. ESTA VOLUNTAD SE EXPRESÓ NO SOLAMENTE EN HABER DOTADO AL TRIBUNAL DE UN NÚMERO MAYOR DE EMPLEADOS, SINO TAMBIÉN EN QUE PARA NOMBRAR A UNA BUENA PARTE DE ELLOS SE TOMARON EN CUENTA SUS MÉRITOS PROFESIONALES. QUEDARON DE LADO LAS TRADICIONALES INFLUENCIAS Y RECOMENDACIONES, EL NEPOTISMO Y LA VENTA DE OFICIOS.

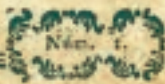
El esfuerzo reformista llegó hasta los momentos finales de la vida colonial, pues en 1820 se aprobó la última reforma, en medio de la conmoción causada por el arribo de las tropas independentistas de San Martín a Pisco, a escasos kilómetros al sur de Lima. Una peculiaridad del periodo es que las pugnas se intensificaron al interior del tribunal. Esta vez asumieron una característica inédita: se formaron bandos antagónicos, en parte influidos por el contexto político de la época y en los cuales entraría a tallar el propio virrey, tomando partido por uno de los bandos en disputa.

Empecemos por la principal reforma administrativa que la Corona impulsó durante el siglo XVIII. Esta dio por resultado la creación de las intendencias, en sustitución de los antiguos corregimientos. Las flamantes instituciones produjeron la división del virreinato en ocho jurisdicciones, dotadas de potestades en materia de hacienda, guerra, justicia y policía. El régimen de las intendencias trajo algunos cambios relacionados con la tarea que llevaba a cabo el tribunal. Uno de los más saltantes fue la eliminación de los odiados corregidores, funcionarios cuya labor estaba muy ligada a la recaudación del tributo que pagaban los indios.



• Ambrosio de O'Higgins, trigésimo sexto virrey del Perú, fue nombrado en 1796 para gobernar los actuales territorios del Perú, el norte de Chile y parte del oeste de Brasil.

• Mercurio Peruano, periódico bisemanal publicado en Lima entre 1791 y 1795. Fue ampliamente difundido por gran parte de Hispanoamérica hasta el siglo XIX.



MERCURIO PERUANO

DEL DIA 2. DEENERO DE 1791.

IDEA GENERAL DEL PERU.

El principal objeto de este Papel Periódico, según el anuncio que se anunció en su Prospecto, es hacer más conocido el País que habitamos; este País contra el qual los Autores extranjeros han publicado tantos paralogismos. Los primeros escritores, entre los europeos que trataron del Perú, fueron los que compilaron las relaciones de sus propios acontecimientos, ó depositaron en sus Historias y Anales los datos de la tradición. Garcilaso, Herrera, Zurate, Gil Gonzalez &c. son de esta clase: y de la misma han sido todos los demás que les subyugaron, hasta que el Excelentísimo Señor Ulloa escribió la historia de su *Viaje á la América*, y los *Historiadores Americanos*. Este Ilustre Autor ha sido el primero entre los españoles, que tratando de los habitantes de estos países, elevó su pluma hasta la contemplación del Hombre en su sistema moral, y aun en el fisiológico.

Con los materiales de estos AA., y sobre las ligeras noticias que de síto adquirieron algunos Viajeros, se han compuesto casi todas las *Historias*, *Reflexiones*, *Cartas*, *Tratados Geográficos* y *Compendios*, que se han dado á luz sobre el Perú en las orillas del Sena, y del Tíberis. El espíritu de sistema, sus preocupaciones nacionales, la ignorancia á veces, y el capricho han turbado tanto en la mayor parte de estas obras, que el Perú que ellas nos traían, parece un país totalmente distinto del que nos demuestra el conocimiento práctico.

La consecuencia que deducimos de esta exposición, es lamentable que bien podemos entrar haciendo un dibujo general.



MERCURIO PERUANO

DE HISTORIA, LITERATURA, Y NOTICIAS PÚBLICAS
QUE DA A LUZ

LA SOCIEDAD ACADEMICA
de Amantes de Lima.

Y

EN SU NOMBRE

D. Jacinto Calero y Moreira.

TOMO I.

QUE COMPREHENDE

LOS MESES DE

Enero, Febrero, Marzo, y Abril
de 1791.

CON SUPERIOR PERMISO

Impreso en Lima: en la Imprenta
Real de los Niños Huérfanos.

Tal como lo afirma el historiador Quiroz Chueca, las intendencias implicaron la racionalización de la frondosa burocracia colonial. Cada intendencia fue dotada de poderes tales que las asemejaban a pequeños virreinos. La labor de los intendentes se centró en mejorar el funcionamiento de los gobiernos locales, así como en promover el crecimiento económico y los trabajos públicos, pero sobre todo en afinar el cobro de impuestos y tributos. Los subdelegados bajo el mando de los intendentes no recibían sueldo sino un porcentaje de la recaudación impositiva de su distrito o "partido". Como los estipendios no eran altos, se reclutó a subdelegados entre los criollos, no entre los peninsulares. Esto no eliminó la corrupción, pero sí la disminuyó.

La recaudación de las intendencias, tal como señala Quiroz Chueca, se hacía en dinero, lo que obligaba al campesino indígena a vincularse más con el mercado. Así se duplicó la recaudación de tributos en América. Sin embargo, la implementación de las intendencias causó conflictos con los anteriores funcionarios, que vieron recortadas sus prerrogativas y afectados sus intereses.

Por otro lado, se creó la Junta Superior de Real Hacienda, en la cual participaba el decano del Tribunal de Cuentas, es decir, el principal contador mayor de cuentas, además de otros funcionarios ligados a la Real Hacienda. Esto produjo un cambio. La función judicial que el tribunal ejercía mediante la Sala de Ordenanza pasó a la flamante Junta Superior de Real Hacienda. Al parecer, en los primeros años de vida de esta institución los expedientes fueron puestos al día, pero en la medida en que pasaron los años y las intendencias centralizaban sus expedientes en Lima, el inconveniente del retraso en la documentación volvió a hacerse presente.

Otra transformación importante se relaciona con los horarios de trabajo de los funcionarios coloniales. Las ordenanzas que reglamentaban la tarea de las oficinas de hacienda establecieron un horario de siete horas de trabajo, cuatro por la mañana y tres por la tarde, todos los días del año, a excepción de los días de guardar. Si recordamos el horario de los tiempos de la fundación, veremos que la diferencia es abrumadora. En teoría, este cambio pudo significar la solución de los problemas de escasez de personal, pero en la práctica este viejo problema continuó. Solo en 1791, siete años después del inicio del nuevo régimen de intendencias, se restablecieron las Salas de Ordenanza en los Tribunales de Cuentas americanos, lo que les devolvió parte del personal que habían perdido.

En los años finales del siglo XVIII estalló una pugna al interior de la contaduría, entre los contadores mayores y sus subordinados, los contadores de resultas. La visita de Areche y su sucesor Escobedo, que conocían la problemática de la contaduría y las limitaciones e ineptitud de los contadores mayores (a quienes no pudieron o no quisieron relevar), dio como resultado el otorgamiento de mayor autonomía a los contadores subalternos, entre los cuales había personal profesional y hábil en la materia. En consecuencia, los contadores de resultas tuvieron la facultad de glosar y fenecer las cuentas, tal como lo hacían

los contadores mayores, es decir, cumplían con dar fe de la correcta realización del trámite, sin tener que acudir o esperar el visado del contador mayor.


Sin embargo, la visita de Escobedo terminó en 1785. Al año siguiente, desde Madrid, ordenaron el regreso al antiguo sistema, donde los contadores mayores tenían la autoridad para organizar el trabajo y repartir las cuentas a examinar. Esto hizo que los contadores de resultas hiciesen las cuentas y colocaran el finiquito o aprobación de las cuentas finales. Tal cosa ocasionó la protesta de los subordinados. Estos escribieron a la Corona quejándose porque se volvía a un sistema en el que eran considerados tan solo auxiliares, y que los privaba de la posibilidad de firmar y finiquitar las cuentas. Sin embargo, la respuesta de España, extremadamente legalista, desconocedora de la realidad americana y respetuosa de las viejas jerarquías establecidas, desconoció la protesta de los contadores subalternos y ordenó la entronización del viejo sistema.

Pese a estos problemas, para fines del siglo XVIII la contaduría logró poner al día todas sus cuentas atrasadas, hasta el año 1796. Es importante precisar, sin embargo, que en este logro tuvo mucho que ver el enérgico nuevo virrey, Ambrosio O'Higgins, marqués de Osorno, marqués de Vallenar y barón de Ballenar, quien acababa de suceder al virrey Carlos Francisco de Croix. Lamentablemente, pocos años después los propios funcionarios daban cuenta de que el retraso nuevamente se había hecho presente. La explicación esta vez fue que se les había aumentado de 107 a 124 el número de cuentas anuales por esclarecer. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que por esas fechas se reincorporaron las cuentas de la intendencia de Puno, que retornó a la jurisdicción del virreinato del Perú en 1796.


La situación en el siglo XIX

LAS DOS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XIX FUERON DECISIVAS, PUES CORRESPONDEN A LA ÚLTIMA ETAPA DE LA ÉPOCA COLONIAL. EL TRIBUNAL LLEGÓ A ESTE PERIODO TRAYENDO A CUESTAS VIEJOS PROBLEMAS QUE FUERON UNA CONSTANTE DURANTE TODA SU EXISTENCIA. A DECIR DEL HISTORIADOR AREQUIPEÑO RONALD ESCOBEDO MANSILLA, ESTAS CONTRARIEDADES ERAN, BÁSICAMENTE, LAS CUENTAS ATRASADAS Y LA INCURIA DE SU PERSONAL. SIN EMBARGO, EL TRIBUNAL NO ERA YA LA MISMA INSTITUCIÓN DE INICIOS DEL SIGLO XVIII. LAS REFORMAS BORBÓNICAS HABÍAN IMPLICADO VARIOS CAMBIOS, TANTO FORMALES COMO DEL CONTENIDO MISMO DE LA MARCHA INSTITUCIONAL.

En estos años se constata la pérdida de la energía reformista que caracterizó a las autoridades coloniales que rigieron los destinos del virreinato en tiempos del monarca Carlos III. Sobrevinieron el retorno a la apatía y la indolencia, propias de la administración colonial de tiempos pasados. Por otro lado, estallaron sórdidas disputas entre los contadores y se formaron bandos irreconciliables. Estos, de alguna manera, estaban influidos por las nacientes disputas ideológicas propias de estos años, que desembocaron en la ruptura política del Perú con España y sus



Estallaron sórdidas disputas entre los contadores y se formaron bandos irreconciliables. Estos, de alguna manera, estaban influidos por las nacientes disputas ideológicas propias de estos años, que desembocaron en la ruptura política del Perú con España y sus antiguas colonias.





📍 Fuente de la Plaza Mayor de Lima.



📍 Grabado del Palacio Torre Tagle.

antiguas colonias. Escobedo sostiene que es probable que este último motivo fuese la principal causa del atraso en la rendición de cuentas. Tanto eran así las cosas que para 1801, tan solo cinco años después que los contadores manifestasen haber logrado poner al día las cuentas atrasadas, el regente de la Real Audiencia, Manuel Arredondo, informaba que nuevamente estas tenían retraso. Esto ocurría pese a que se había incorporado personal nuevo para trabajar en dicha labor.

Para 1812 ya se habían sucedido varios levantamientos en América, impulsados sobre todo por los criollos, tal como recuerda el historiador Quiroz Chueca. En 1805 había abortado un intento separatista en el Cusco. En 1810 las cortes hispánicas habían decretado la igualdad de derechos entre americanos y españoles, amnistiando a quienes se habían levantado por participar en gestas independentistas; se había dado libertad para ocupar cargos, sin distinción de clases ni castas; y se había prohibido el maltrato a los indígenas. En 1811 se dio la libertad de imprenta y se abolieron la mita y el reparto de tierras de los indígenas. Es más: para 1812, en varias regiones de los territorios coloniales ya se habían sucedido arrestos independentistas.

Pese a lo inestable de la situación política, en 1812 se implementó una nueva reforma del Tribunal de Cuentas. Tal reforma significó, básicamente, un aumento de su personal, de 25 empleados que se establecían en la reforma de 1786, a un total de 35. Otra de las innovaciones fue el cambio formal de la antigua denominación de numerarios y supernumerarios, por los términos "primera clase" y "segunda clase". En la península, aquellos años, las cosas tampoco iban bien. En 1808 ya había ocurrido la invasión napoleónica al territorio de la Corona española en Europa y Napoleón estableció un nuevo régimen, a fin de evitar que sus competidores británicos se lanzaran sobre España aprovechando el desorden. La invasión de los franceses al territorio español provocó la formación de las Cortes de Cádiz y la Constitución liberal de 1812.

Hay que agregar que en estos años la contaduría asumió nuevas tareas tras la incorporación al Perú de los territorios de Quijos, Maynas y Guayaquil (1802-1803), lo que se añadía al ya señalado reingreso de la intendencia de Puno. Otro elemento a destacar es que en la ordenanza que establecía la ampliación del personal del tribunal, la autoridad metropolitana instituía que era importante dar prioridad a los funcionarios que laboraban en otras áreas de la Real Hacienda y cuyos puestos habían sido suprimidos. Esta orden fue parcialmente cumplida, pero dio origen a una riña en el interior del tribunal. Algunos funcionarios consideraron que dicha orden significaba postergar sus expectativas de ascenso o que interfería en sus expectativas.

Por otro lado, cabe señalar que el aumento de personal referido, prácticamente en un cuarenta por ciento, no contribuyó a poner al día las cuentas atrasadas. Esto hace suponer, como bien afirma Escobedo, que no era la falta de personal la causa central de dicho atraso, sino que las pugnas internas, cada vez más sórdidas, interferían en la marcha de la contaduría.

Nuevas pugnas en la contaduría

LAS QUERELLAS QUE FUERON MINANDO LA EFICACIA DE LAS LABORES FISCALIZADORAS DEL TRIBUNAL SE PUEDEN ENTENDER A LA LUZ DE LOS ACONTECIMIENTOS QUE EN AQUELLOS AÑOS (1813-1814) CONMOCIONARON LA PENÍNSULA IBÉRICA Y LAS COLONIAS AMERICANAS. LA INVASIÓN NAPOLEÓNICA A ESPAÑA, LA CORONACIÓN DE UN REY IMPUESTO POR EL INVASOR Y LA FORMACIÓN DE LAS CORTES DE CÁDIZ BAJO EL INFLUJO DE LAS IDEAS LIBERALES DIERON FORMA A UN AIRE RENOVADOR Y DE APERTURA EN LAS COLONIAS HISPANAS. ESTO IMPULSÓ LA APARICIÓN DE LAS PRIMERAS INSURRECCIONES AMERICANAS, LAS QUE FINALMENTE SE ENCADENARON CON EL PROCESO INDEPENDENTISTA QUE MARCARÍA EL SIGLO XIX EN AMÉRICA.

Las pugnas al interior de la contaduría significaron la aparición de dos bandos. Uno de ellos defendía la antigua aspiración de los contadores subalternos referida al reconocimiento y respeto de sus fueros y labores. Como cabeza visible de dicho grupo estaba el contador ordenador José de la Riva-Agüero, futuro primer presidente de la república. Riva-Agüero, por esos años, entonces bajo el gobierno virreinal de José Fernando de Abascal, era conocido en las tertulias y los salones limeños como un conspirador.

Riva-Agüero tenía de su parte a otros contadores ordenadores y de resultas, e incluso a uno de los contadores mayores, el marqués de Valdelirios. En el bando contrario estaban los defensores de la legislación tradicional. A la cabeza se hallaban el contador decano, Antonio Chacón, y el contador mayor, Juan José Leuro. El propio virrey Abascal, amante del orden y del respeto a la autoridad, mucho más en un contexto en el cual estallaban rebeliones dentro y fuera de los linderos del virreinato, apoyó activamente al bando del contador Chacón.

¿Cuál era el pedido de los contadores rebeldes? Como señala Escobedo, se trataba del problema del reparto de cuentas y del pedido de solución de los conflictos entre los diversos estamentos al interior de la contaduría. Los amotinados argüían que los contadores mayores repartían las cuentas haciendo que sus subordinados las trabajasen, y que ellos se limitaban a firmar el finiquito de las mismas, descargando todo el trabajo en los contadores de resultas y en los contadores ordenadores, tratándolos como meros auxiliares. Por otro lado, señalaban que, siendo los contadores mayores quienes hacían el reparto de cuentas —y no el virrey—, se daba pie a un oneroso sistema que encubría la comisión de delitos. Lo que ocurría era que los contadores mayores solían tomar la cuenta de rubros de hacienda en los cuales tenían intereses propios o de parientes cercanos y allegados.

El caso del contador mayor y decano Antonio Chacón parece comprobar la denuncia de los amotinados. Se denunció que tenía tres hijos en diferentes puestos de la Real Hacienda: uno en aduanas, otro en la Caja Real de Lima y el tercero en la Tesorería de Tabacos. Y el propio Chacón era quien, personalmente, hacía la toma y liquidación de las cuentas de dichas instituciones, cosa que había ocurrido durante varios años. Chacón también era señalado por practicar nepotismo. Para empezar, había influido



Escudo de la ciudad de Lima con el águila bicéfala.



☛ Calle de Judíos de la ciudad de Lima, grabado de Manuel A Fuentes .1867.

en el nombramiento de su yerno, Lino de la Barrere, como contador ordenador, un funcionario que se hallaba en el escalafón de antigüedad inmediatamente por debajo de Riva-Agüero. Las acusaciones contra el otro contador mayor, Juan José Leuro, indicaban que entorpecía, a sabiendas, la toma de cuentas del ramo de tributos, en cuya administración había sido contador general los cuatro años previos a 1812, cuando fue nombrado como contador mayor en el Tribunal de Cuentas.

Como se ha señalado, frente a las denuncias que los contadores subordinados presentaron ante la regencia en España, el virrey Abascal tomó partido por los contadores mayores. A la vez, acusó a Riva-Agüero, de quien conocía su rol conspirador, "por ser de una complexión enferma, ignorante y orgullosa". Procedía luego a recomendar al gobierno central que aceptase su renuncia, derivada de un bochornoso incidente protagonizado por el propio virrey y Riva-Agüero en el interior de las oficinas de la contaduría. Por ese desliz, Riva-Agüero tuvo que renunciar a su cargo, aunque solicitó ser reasignado a otro puesto.

El virrey Abascal también sugirió a sus superiores que la solución al motín debía pasar por jubilar a los principales implicados en la rebelión, pero no logró su objetivo. Se conoce una carta del virrey, de 1816, donde señala con crudeza los males que aquejaban a la contaduría. Allí califica su situación de desastrosa y sin visos de solución. Esto ocurría en medio de la delicada situación del Estado colonial, en plena situación de guerra, minado por las rebeliones internas —las de Tacna en 1811 y 1813, la de Huánuco en 1812 y la del Cusco en 1814, por mencionar las más saltantes—, las conspiraciones y la formación de gobiernos insurrectos en otros dominios americanos (Chile, Río de La Plata, Alto Perú, etcétera). En medio de tamaña crisis, la situación tan precaria de la hacienda real jugaba contra la estabilidad del dominio colonial.

En la carta mencionada, el virrey Abascal resume los males de la contaduría en los puntos siguientes: inasistencia e impuntualidad de los empleados, problema frente al cual los propios jefes daban el mal ejemplo; desorden en la distribución de tareas; retraso en el examen de cuentas; y graves defectos en aquellas que ya habían sido tomadas. Ante tan desolador panorama, Abascal propone un cambio que más adelante constituiría una de las últimas reformas producidas bajo la administración colonial: la creación de un nuevo cargo en el que se centralizarían la dirección del tribunal y la tarea de reformar la institución.

Las autoridades metropolitanas respondieron al pedido en el mismo año 1816. Lo hicieron a través de un informe del contador general de hacienda, Juan Manuel Aparicio. Allí se daba parcialmente la razón a los contadores rebeldes, pero también se recogían algunas propuestas de Abascal. En esta misiva se aceptaba la ilegalidad de la existencia de parientes en una misma oficina (caso de Chacón) y la irregularidad de la situación del contador Leuro. También se opinaba favorablemente sobre la potestad del virrey en el reparto de cuentas, y se acogía su sugerencia de jubilar o cambiar de puesto a los contadores rebeldes. Pero en el caso de Riva-Agüero daba la razón al contador renunciante y hacía un llamado de atención al virrey.

El punto central de la propuesta del contador general español a la misiva del virrey era la sugerencia de crear el cargo de un contador mayor único. Este asumiría la dirección de la contaduría, relevando a la dirección colegiada vigente hasta entonces. Este



• Desembarco de San Martín y la expedición libertadora en Paracas, 1820.



• José Fernando de Abascal, trigésimo quinto virrey del Perú.



cambio significaba que la función de liquidar las cuentas pasaría a un equipo más amplio de contadores de resultas y ordenadores. Se resolvía así, en parte, una de las razones de la disputa que entrampó a la institución, lo que de alguna forma iba de la mano con las reformas que décadas atrás habían impulsado los visitantes Areche y Escobedo.

La última reforma de la contaduría se produjo en 1820. Esta acogía el pedido hecho cuatro años antes, desde Lima y Madrid, respecto al nombramiento de un contador mayor único. Así, por una real orden de noviembre de 1820, se establecía que el contador mayor único sería el funcionario León de Altolaquirre. Además se reajustaba la planilla, considerando los antiguos pedidos de tomar en cuenta la antigüedad de los funcionarios. Sin embargo, esta última reforma ya se dio en un contexto crítico. Dos meses antes de la expedición de la real orden, el Ejército Libertador de José de San Martín había arribado a las playas de Pisco y unos meses después haría su ingreso a Lima. Como se sabe, días más tarde el virrey abandonararía la capital, rumbo a la sierra. La precipitación de los acontecimientos políticos ponía fin al régimen colonial y sus instituciones. Pero estas resurgirían en los años posteriores, con otros nombres y regidas por otras leyes.





Los sistemas
de control en la
República

195 = 39 = 2011
194 = 149 = 2

Con la llegada de la República y los revuelos de la independencia del Perú respecto de España, el Tribunal Mayor de Cuentas no sobrevivió como institución y sus funciones fueron objeto de profundas reformas. Como una manera de aplacar el desorden inicial producido por la independencia en el rubro, el libertador San Martín transformará al tribunal en la Contaduría Mayor de Cuentas, mientras que Simón Bolívar creará la **Contaduría Mayor Provisional**, con sede en Trujillo. En años posteriores, durante la era del guano y, luego, bajo los gobiernos consecutivos, la institución reaparecerá con algunos cambios. El gran salto ocurrirá en la segunda década del siglo XX, cuando se instaura la **Contraloría General de la República**, por obra de un decreto supremo dado en septiembre de 1929. Curiosamente, solo en 1964 la Contraloría asumirá las funciones tanto de contabilidad como de auditoría, además de convertirse en organismo autónomo.

S

10.95 5.
19.97 5.
71.55 6.
10.52 3.
7.72 3.
11.64 1.
14.18 2.
28.30 11.
10.03 4.
10. 5.

i bien el general José de San Martín proclamó la independencia del Perú el 28 de julio de 1821, lo cierto es que en esa fecha el país era presa del caos y la discordia, y que la historia de la república empezó recién pasado más de un año de la conocida fecha. A cargo del mando político y militar de los departamentos libres del Perú, el libertador debió inaugurar en el país un régimen administrativo nacional y ayudar a los nuevos ciudadanos a elegir la forma de gobierno que los regiría. Por eso convocó, el 27 de diciembre de 1821, a elecciones de un Congreso cuyas tareas principales serían, precisamente, optar por un determinado régimen y elaborar la primera Constitución.



✦ Francisco Javier de Luna Pizarro. Arzobispo de Lima y presidente del primer Congreso Constituyente en 1822.

Este primer Congreso, presidido por Francisco Javier de Luna Pizarro, se instaló el 20 de septiembre de 1822 con 79 integrantes, entre quienes se encontraban personalidades del clero, las letras, las ciencias y el derecho. Hubo también comerciantes y militares, así como algunos extranjeros de la Gran Colombia, el Alto Perú, Argentina y Chile. En cuanto quedó instalado este Parlamento, que fue declarado representante de la soberanía nacional, se aceptó la dimisión del general San Martín. Este, al ver disminuido su poder político y fortalecida la oposición a su persona, renunció al cargo de protector que había ostentado y desde el cual había sentado las bases del primer Estado peruano.

El flamante Congreso, en un afán de garantizar la división de poderes, pero carente aún de una Constitución que diera marco legal a la conformación del Ejecutivo, decidió nombrar una Junta Gubernativa. La Junta debía ejecutar los mandatos del Congreso, y ambas instancias tenían como tarea principal terminar la guerra con los ejércitos del virrey La Serna, aún presentes en el territorio nacional. Sin embargo, el gobierno independiente carecía de los fondos necesarios para cumplir eficientemente con tales encargos, por lo que se acordó imponer a los comerciantes una contribución de cuatrocientos mil pesos. La iniciativa generó gran polémica y devino en préstamos al Estado, pagaderos en liberaciones aduaneras.

5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5.

Antes de dejar el país, y en vista de que la Casa de Moneda carecía de barras de plata, pues las minas estaban en poder de los realistas, el general San Martín había creado, hacia fines de 1821, un banco emisor de papel moneda temporal. Este fue puesto en circulación en febrero de 1822, pero no gozó de la confianza de la población y, además, fue falsificado fácilmente. No obstante, en diciembre de ese mismo año el Congreso dio luz verde a la solicitud de la Junta Gubernativa de aumentar la circulación de los billetes, pues, dada la angustiosa situación del Tesoro, el Estado los necesitaba.

Pero la situación era crítica y, a inicios de 1823, un choque entre el Congreso y el Ejército devino en la disolución de la Junta Gubernativa y el nombramiento de José de la Riva-Agüero como primer presidente del Perú. Una vez a cargo del Ejecutivo, el nuevo jefe de Estado prohibió la circulación del papel moneda y ordenó que todo pago estatal se hiciera en monedas de plata o cobre. Esta decisión, así como los préstamos que hiciera Inglaterra, permitieron que la terrible situación económica se aliviara.

Más adelante, consolidada la Emancipación gracias a los triunfos de Junín y Ayacucho, y con Simón Bolívar ratificado en su cargo dictatorial, la vida económica y el control tributario permanecían aún en el desorden. El Tribunal Mayor de Cuentas continuaba para entonces en operatividad, pero sacudido, como el resto de instituciones, por los avatares de la lucha por la consolidación de la independencia. Pasados los tiempos iniciales de la anarquía política de los primeros años de vida independiente, se van a producir algunos cambios; entre ellos, el del nombre mismo de la institución. En agosto de 1821, el general San Martín sustituyó el antiguo nombre colonial por el de Contaduría Mayor de Cuentas. Más adelante, en abril de 1824, en plena guerra contra las fuerzas del último virrey, Simón Bolívar creará la Contaduría Mayor Provisional, con sede en Trujillo, en tanto Lima se encontraba ocupada por los realistas.

Nueva foja del Tribunal de Cuentas

HACIA FINES DEL VIRREINATO E INICIOS DE LA VIDA INDEPENDIENTE DEL PERÚ, LA ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL MAYOR DE CUENTAS, TAL COMO HEMOS VISTO EN EL CAPÍTULO ANTERIOR, HABÍA SIDO OBJETO DE ALGUNOS CAMBIOS QUE BUSCABAN HACER MÁS EFICIENTE SU TRABAJO. LA REAL ORDEN DADA EN MADRID EL 14 DE NOVIEMBRE DE 1820 AL ENTONCES VIRREY DEL PERÚ, HABÍA ESTABLECIDO QUE DICHO ORGANISMO ESTARÍA REPRESENTADO POR UNA SOLA PERSONA, EL CONTADOR MAYOR, QUIEN TENDRÍA EL APOYO DE LOS OFICIALES DE LIBROS, LOS OFICIALES PRIMEROS DE GLOSA, LOS CONTADORES DE RESULTAS, LOS CONTADORES ORDENADORES Y LOS CONTADORES SUPERNUMERARIOS.



- Acta de la Independencia del Perú, 1821.
- Libertador general don José de San Martín. Óleo de Daniel Hernández, actualmente en el hemiciclo principal del Congreso de la República.

Con la real orden desaparecieron del organigrama las figuras del regente, los contadores recaudadores, los contadores de razón, el escribano de cámara, el archivero y el alguacil. Quedó suprimida, además, toda otra representación, incluidas aquellas que, luego del fallecimiento de sus titulares, habían quedado



sin ser cubiertas. De este modo, se había acabado con un sistema de dirección corporativa que estuvo causando no pocas molestias a la Corona.

Según Ronald Escobedo, autor cuyas pesquisas recoge Oswaldo Fonseca Luna en su libro *Auditoría gubernamental moderna*, el sistema de control fiscal en el Perú colonial pasó por cuatro etapas. La última de estas —la de decadencia— se inició en 1820 y terminó en 1823, durante la guerra por la independencia. En este tiempo era común que los oficiales de Hacienda usaran mecanismos dilatorios ante la Sala de Ordenanza, con el fin de postergar el pago de sus obligaciones. Para muchos de ellos, los vaivenes de la guerra por la independencia, así como las sucesivas tomas de Lima por las fuerzas patriotas y realistas, resultaron más que favorables.

Especialmente beneficiosa para la economía de los deudores resultó la ocupación que entre el 13 y el 16 de junio de 1823 hicieron de la capital el general español José de Canterac y sus huestes, mientras las autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo se refugiaban en Trujillo. Y es que, al retirarse, los realistas fueron saqueando y destruyendo cuanto fueron encontrando a su paso: la Catedral, la iglesia de Santo Domingo, la Biblioteca Nacional y la Casa de Moneda, en cuyo segundo piso funcionaba el Contaduría Mayor de Cuentas. El inmueble, ubicado entre las plazas de la Inquisición y de Santa Ana, fue devorado por el fuego, lo mismo que los expedientes de toma de cuentas y de los juicios de los cobros pendientes que allí se encontraban.

Este hecho no solo liberó a los oficiales de Hacienda de las obligaciones que tenían pendientes con la Contaduría, sino que marcó la desaparición de dicha dependencia, tal como había venido funcionando hasta entonces. Coincidentemente, Jorge Basadre refiere también que el 6 de diciembre de 1824 se produjo en el lado izquierdo de la fachada de Palacio de Gobierno, y en los edificios vecinos, otro siniestro que acabó por completo con el antiguo archivo del Tribunal, cuyos documentos se remontaban a la segunda mitad del siglo XVI.



• Plaza Bolívar, conocida también como Plaza del Congreso. Al fondo, la iglesia de la Caridad.



📍 Primer Congreso Constituyente en 1822.
Óleo de Francisco González Gamarra.

Una instancia con funciones similares a las que había cumplido durante la Colonia el Tribunal Mayor de Cuentas, fue establecida en 1823 por la primera Constitución Política de la República Peruana, en su sección tercera, que se ocupaba de los “medios de conservar el gobierno”. El primer capítulo, dedicado a los temas relacionados con la Hacienda Pública, incluye el artículo 152, que textualmente dice: “Habrá en la capital de la República una Contaduría General con un Jefe y los empleados necesarios. En ella deberán examinarse, glosarse y fenecerse las cuentas de todos los productos e inversiones de Hacienda”.

Sin embargo, durante la guerra por la independencia no se dieron las condiciones suficientes para reorganizar el sistema de rentas y gastos. El tributo indígena se abolió en agosto de 1821, pero cinco años después se restableció bajo la forma de contribución. Además, entre 1824 y 1826 se crearon otros aportes que gravaron los predios y todo tipo de actividad comercial, industrial y hasta artística. Del mismo modo, se intentó aumentar la recaudación cargando el comercio internacional; pero, lejos de lograr el objetivo, lo que se consiguió fue que aumentara el contrabando.



Capitulación de Ayacucho en 1824. Óleo del pintor peruano Daniel Hernández.

El asunto de la abolición y posterior restauración del tributo indígena tiene una explicación. El historiador Quiroz Chueca manifiesta que, en los inicios de la emancipación, el Estado independiente reprodujo básicamente intacta la estructura fiscal del Estado colonial. Las modificaciones posteriores obedecieron, señala, a la exoneración tributaria del sector socioétnico que había triunfado en la guerra. La alcabala colonial se abolió y el registro de ingresos ordinarios estuvo compuesto sobre todo por aduanas, contribuciones personales (tributos) y, en menor medida, patentes y predios.

Quiroz Chueca sostiene que la restauración del tributo indígena se resolvió dado que era muy fácil y provechoso cobrarlo. Cuando este se restableció el 11 de agosto de 1826, se lo llamó eufemísticamente “contribución” de los indígenas. De resultas de esto, su cobro se hizo tan ambiguo como en tiempos coloniales. Es decir, por la fuerza de la costumbre, los cobradores estuvieron en libertad para recaudar tal tributo. Lo nuevo fue que los caciques —antes exonerados, de acuerdo con las antiguas leyes— fueron obligados a pagarlo, dado que sus cargos habían sido legalmente abolidos.

Paralelamente se instituyó la contribución de castas, aunque rigió solo temporalmente. Este tributo lo debían pagar todos los no indios que tuviesen entre 18 y 50 años de edad, a excepción de la burocracia. Quiroz Chueca señala que se pagaba una cuota fija de cinco pesos más el 4% del producto neto de las utilidades industriales o patrimoniales del contribuyente. Posteriormente estos montos bajaron a tres cuotas y a un 3% del producto neto. Pero su importancia siempre fue menor que la del tributo indígena.

Explicando todo este panorama de los primeros años de la Independencia, Basadre concluye en su *Historia de la República del Perú* que “el Parlamento no llegó a fijar la pauta anual para la renta y los gastos fiscales. Las aduanas producían más de la mitad de los ingresos; buena parte de ellos venía de la contribución de los indígenas y las demás cargas tributarias tenían menor importancia. En lo que atañe a los egresos, las cifras más altas correspondían al Ministerio de Guerra y Marina. Al comentar los gastos hechos en 1825, José de Morales Ugalde, en su memoria de Hacienda de 1827 anotó que ‘hubo exceso en las donaciones y que la Nación ha sufrido un exceso de un 50% más al que se propuso en 1824’”.

Los juicios de residencia

EL 28 DE OCTUBRE DE 1822, EN UN PRIMER INTENTO POR ASEGURAR LA RESPONSABILIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, LA JUNTA GUBERNATIVA PROMULGÓ UNA LEY SEGÚN LA CUAL TODO FUNCIONARIO ESTARÍA SUJETO A JUICIO DE RESIDENCIA. LOS GOBERNANTES DE PROVINCIAS QUE FUERAN SEÑALADOS POR LA POBLACIÓN TENDRÍAN QUE SER INVESTIGADOS, Y SI RESULTABAN CULPABLES DE HABER INFRINGIDO LAS LEYES SERÍAN DECLARADOS INHÁBILES PARA VOLVER A EJERCER CUALQUIER CARGO ESTATAL.

El juicio de residencia era un procedimiento judicial del Derecho castellano e indiano, que consistía en que al término del desempeño de un funcionario público, se revisaba su actuación y se escuchaban todos los cargos que hubiese en su contra. El funcionario no podía abandonar el lugar donde había ejercido el cargo, ni asumir



• Primeros billetes de dos y cuatro reales, impresos por orden del general don José de San Martín en 1822.

- 5.
- 5.
- 6.
- 3.
- 5.
- 1.
- 2.
- 11.
- 4.
- 10.
- 7.



otro hasta que concluyese este procedimiento. Generalmente, el encargado de dirigir el proceso, llamado juez de residencia, era la persona nombrada para sucederlo en el cargo. Las sanciones variaban, aunque frecuentemente consistían en multas.

Más adelante, según la Constitución Vitalicia de 1826, la administración pública recaía en tres ministros, cuya labor debía ser fiscalizada por los censores vitalicios del Congreso. También los demás funcionarios, así como los integrantes de un cuarto poder, el Electoral, debían guardar una actitud vigilante.

Por su parte, el libertador Simón Bolívar firmó, el 12 de enero de 1824, un decreto de apenas cuatro artículos que se calificaba a sí mismo de "medida fuerte y extraordinaria" y de única forma de poner fin a la escandalosa dilapidación de fondos en la que algunos funcionarios habían incurrido, generando los desastres financieros en los que se había visto envuelta la joven nación.

La norma, efectivamente radical y que fue reiterada un año más tarde, establecía la pena de muerte para todo trabajador del Estado a quien le fuera probada, vía juicio, la toma o malversación de los fondos públicos, por un valor de diez pesos para arriba. También la instauró para los jueces que no cumplieran con el encargo que la disposición les hacía. La potestad de acusar a un funcionario quedaba abierta a toda persona.

Igualmente, el decreto bolivariano del 18 de marzo del mismo año establecía la pena de muerte para los empleados públicos que participaran directa o indirectamente

• **Actividad comercial en el Callao en 1866.** Lima, *Apuntes históricos, descriptivos, estadísticos y de costumbres* libro de Manuel Atanasio Fuentes.

5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5.

en el contrabando, y ofrecía atractivas recompensas a quienes delatasen tal actividad. Entre las normas administrativas que se atribuyen al Consejo de Gobierno que estableciera Bolívar en junio de 1826 figuran la organización de las contribuciones personales, de patentes y prediales, y la creación de la Caja de Amortización, la Caja de Liquidación, la Junta de Liquidación de la Deuda contraída con el Ejército, la Marina y los empleados civiles, y la Contaduría General de Cuentas.

Sin embargo, el régimen vitalicio terminó dejando el país en una mala situación económica, en medio de la cual las oficinas de Hacienda padecían un notable desorden. Los pagos a civiles y militares no solo se efectuaban de manera parcial, sino que estaban atrasados.

Un gobierno tras otro

LOS AÑOS POSTERIORES A BOLÍVAR ESTUVIERON MARCADOS POR LA ANARQUÍA Y LA SUCESIÓN DE REVOLUCIONES Y GOLPES DE ESTADO. LA PRECARIA SITUACIÓN ECONÓMICA PERUANA NO MEJORÓ SINÓ HASTA MEDIADOS DEL SIGLO XIX. LA INESTABILIDAD FUE EL CALDO DE CULTIVO PARA EL DEBILITAMIENTO DE LA MORAL EN EL ÁMBITO DE LA RECAUDACIÓN. LOS CONSTANTES CAMBIOS EN LAS LEYES QUE BUSCABAN MEJORAR EL SISTEMA, TERMINARON COMPLICÁNDOLO. PARADÓJICAMENTE, NO EXISTIÓ ENTRE LAS OFICINAS DE GOBIERNO UNA QUE LLEVARA EFICIENTEMENTE LAS CUENTAS DE ENTRADAS Y GASTOS ESTATALES. ESTO SOLO CAMBIARÍA EN 1840, CUANDO SE RESTABLECIÓ EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

En 1830 se quiso poner en vigencia un sistema de contabilidad doble, pero esta no prosperó por la oposición de los funcionarios y la propia inestabilidad política. El desorden era tal que cada establecimiento fiscal trabajó de una manera diferente. Durante ese mismo periodo se nombró a los recaudadores sin seguir un plan establecido, luego de cesar súbitamente a los funcionarios predecesores, lo que dejó trancos los procesos de cobranzas y pagos.

Cuando finalizó la etapa bolivariana, Andrés de Santa Cruz convocó un Gobierno Constituyente extraordinario a fin de tomar una decisión sobre la Carta Magna y elegir al presidente y al vicepresidente de la república. El principal cargo del Ejecutivo recayó en el mariscal José de La Mar, mientras que Santa Cruz obtuvo la segunda votación. Este Congreso Constituyente declaró nula la Constitución Vitalicia de Bolívar, puso en vigor nuevamente la de 1823, y elaboró y promulgó la de 1828, de corte liberal. En la nueva Carta Magna se puso fin a viejas disposiciones coloniales, como el otorgamiento hereditario de empleos públicos.

La Constitución de 1828, en lo que a Hacienda concierne, estableció en su artículo 99 una suerte de control de las finanzas públicas. Aquí se establecía la obligación del ministro a cargo de presentar anualmente a la Cámara de Diputados un estado general de los ingresos y egresos del Tesoro Nacional, así como el presupuesto general de todos los gastos públicos del año siguiente, consignando el monto de las contribuciones y las rentas nacionales.



👤 José de la Riva-Agüero, primer presidente del Perú, en 1823.

Pero la situación económica seguía siendo crítica, a tal punto que a los miembros del Ejército se les adeudaban hasta seis meses de sueldo. Tras una rebelión militar, en junio de 1829 se depuso a La Mar y se convocó a un Congreso que, a su vez, llamó a elecciones populares. El voto ciudadano colocó en la presidencia al caudillo militar Agustín Gamarra. Este primer gobierno de Gamarra concluyó en 1833.

Entre las obras de Gamarra se cuentan la dación del Reglamento de la Casa de Moneda, el establecimiento de la Dirección General de Aduanas y la promulgación de un decreto, fechado el 2 de agosto de 1830, que otorgó plazos definidos a los administradores de tesorerías y rentas de la República, para que presentaran sus cuentas en la Contaduría General de Valores, dentro de los tres primeros meses del año siguiente. La norma, que buscaba poner fin al retraso que mostraba esta labor y a los perjuicios que este hecho ocasionaba a los intereses públicos, ya que impedía el arreglo de la Hacienda Nacional, imponía como pena, a quienes la desoyeran, la suspensión del empleo y del sueldo.

Llegado el 12 de septiembre de 1833, se instaló la Convención Nacional. Aunque su razón de ser original era reformar la Carta Magna, recayó en ella la misión de elegir un presidente provisorio que reemplazara a Gamarra, una vez que este concluyera su periodo. Fue así como Luis José de Orbegoso se convirtió, a partir del 21 de diciembre de 1833, en el nuevo mandatario. Durante su gobierno, la Convención Nacional dio una cuarta Constitución, de tono liberal.

La nueva Carta Magna (1834) estableció el juicio de residencia obligatorio para todo funcionario del Poder Ejecutivo una vez que dejara el cargo, lo que ejercía un control político sobre los funcionarios estatales. Es más, pasar por dicho control se convirtió en requisito indispensable para poder volver a ocupar ya fuera el mismo puesto o cualquier otro. Otros dispositivos ampliaron la obligatoriedad de los juicios de residencia para los jueces de primera instancia, prefectos y subprefectos.

La Convención Nacional y el mismo Orbegoso expidieron, además, otras importantes normas en relación con el buen ejercicio de los cargos públicos. Una de ellas fue la ley del 20 de junio de 1834, según la cual todo peruano tenía la potestad de acusar, ante la Cámara de Diputados, al presidente de la república, a los ministros, a los congresistas, a los consejeros de Estado y a los vocales de la Corte Suprema. La misma norma instaló la figura de la concusión para toda persona que, aprovechándose de un empleo público, delinquiera exigiendo derechos injustos o vendiendo favores. La sanción para quien así procediera consistía en el pago de una multa que fluctuaba entre los trescientos y los mil pesos.

Se estableció, además, que el aparato estatal solo podría gastar en lo que el Congreso señalara, y responsabilizó al presidente y a los ministros que dispusieran de los fondos públicos con otros fines, o que cobraran contribuciones no aprobadas por el Poder Legislativo. El castigo era la destitución del cargo y la pérdida definitiva de la ciudadanía, así como la obligación de resarcir los daños y perjuicios que pudieran haber causado al fisco.

👤 **Simón Bolívar, libertador del Perú y creador de la Contaduría Mayor Provisional de Trujillo en el año 1824. Óleo de Daniel Hernández, actualmente en el hemiciclo principal del Congreso de la República.**



Daniel Hernández
1919

Nuevas normas para el control

EL 22 DE FEBRERO DE 1835, FELIPE SANTIAGO SALAVERRY, OTRO CAUDILLO MILITAR, TOMÓ EL PODER POR LA FUERZA E INICIÓ EN EL PAÍS UN NUEVO GOBIERNO DICTATORIAL. JUSTIFICÁNDOSE EN LA NECESIDAD DE MORALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE JUSTICIA, Y A FIN DE FRENAR LA DELINCUENCIA QUE REINABA EN LIMA, USÓ EL AZOTE Y LA HORCA, ASÍ COMO LOS JUICIOS SUMARIOS. ENTRE LAS MEDIDAS QUE TOMÓ FIGURA LA PUBLICACIÓN MENSUAL DE TODOS LOS INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO. IGUALMENTE, AL MISMO ESTILO DE BOLÍVAR, IMPUSO LA PENA DE MUERTE PARA LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE DISPUSIERAN DE LOS FONDOS DE LA HACIENDA PARA SU PROVECHO.

Enfrentado a Santa Cruz, entonces presidente de Bolivia e impulsor de lo que luego sería la Confederación Perú-Boliviana, Salaverry fue mandado a fusilar por este. Santa Cruz inmediatamente lo sucedió en el cargo, con el título de "protector". A decir de Jorge Basadre, el nuevo gobernante encontró una situación crítica en la economía y administración peruanas. Vale la pena recoger textualmente lo que refiere el historiador al respecto, más aún porque su relato alude directamente la contabilidad y control que en ese entonces se hacía del dinero estatal:

Al hacerse cargo de la administración del Perú, Santa Cruz puso a prueba su capacidad de gobernante. El Perú había perdido, en beneficio de Chile, su preponderancia en el Pacífico. Crecidos derechos, contrabando, descuidos aduaneros explicaban la insipiente de la vida comercial. Las contribuciones, o no eran recaudadas, o no había comprobantes de sus cobros, o estos no siempre llegaban a ser enviados a las oficinas respectivas. Los empleados no recibían regularmente sus sueldos. El Estado vivía con deuda que no amortizaba y créditos que no exigía. Casi no se llevaba contabilidad ni habíanse formado cálculo de los ingresos y los gastos públicos desde 1833. [...] En la burocracia contrastaban el exceso de empleados y las deficiencias del servicio.

Muchas fueron las medidas que tomó Santa Cruz en su afán de organizar el ineficiente aparato estatal. Entre ellas cobró especial importancia la vigilancia que empezó a ejercer sobre las rentas y los gastos, a tal punto que el aumento de aquellas, combinado con una política de austeridad, hizo innecesaria la creación de tributos. El historiador Quiroz Chueca agrega a este panorama que Santa Cruz emprendió reformas trascendentales en el plano comercial y fiscal, con la idea de ordenar las finanzas fiscales y devolver la supremacía a los puertos peruanos, venidos a menos en beneficio de Valparaíso, en Chile. Como se sabe, uno de los pilares de los ingresos fiscales provenía de los tributos que se cobraban en las aduanas. Quiroz Chueca calcula que hasta 1830 los tributos aduaneros representaban aproximadamente el 16% del total de los ingresos fiscales.



✦ Andrés de Santa Cruz. Protector de la Confederación Perú-Boliviana.



✦ José de la Mar. Presidente de la Junta Gubernativa al retirarse el general don José de San Martín.

El Estado vivía con deuda que no amortizaba y créditos que no exigía. Casi no se llevaba contabilidad ni habíanse formado cálculo de los ingresos y los gastos públicos desde 1833. [...] En la burocracia contrastaban el exceso de empleados y las deficiencias del servicio.

Jorge Basadre Grohmann,
historiador peruano.

La Confederación Perú-Boliviana terminó a inicios de 1839, cuando una coalición peruano-chilena opuesta al proyecto derrotó, en la batalla de Yungay, al Ejército Confederado. Retomó entonces el poder Agustín Gamarra, quien recibió el cargo de presidente del Congreso de Huancayo, para luego ser ratificado por elección popular.

La Constitución de 1834 fue declarada "insubsistente" y se procedió a dar al país un nuevo régimen constitucional, nacionalista y autoritario, para saciar el anhelo de orden y paz que se vivía en esos días. Aquí se centralizó el poder en el presidente de la república y se eliminó la posibilidad de que el Congreso pudiera acusarlo. Así mismo, quedaron suprimidos los juicios de residencia para los funcionarios públicos. El historiador Pablo Macera considera esta Constitución como "el más vergonzoso documento de la historia republicana del siglo XIX". Dada en 1839, estuvo vigente durante doce años.

Los difíciles primeros años

LOS COSTOS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DURANTE LOS INICIOS DE LA REPÚBLICA FUERON ALTOS PARA EL PAÍS. EN SU INTENTO POR CALCULAR LA DIMENSIÓN DE ESTE INFORTUNIO, EL ESPECIALISTA EN HISTORIA ECONÓMICA ALFONSO W. QUIROZ REFIERE QUE EL PERIODO CAUDILLISTA —COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 1822 Y 1839— SE CARACTERIZÓ POR TENER UN AMPLIO NÚMERO DE GESTIONES PÚBLICAS DESHONESTAS. A JUICIO DEL ESTUDIOSO, ESTAS NO FUERON MÁS QUE LA CONTINUACIÓN DE LAS MODALIDADES COLONIALES, PERO EN EL MARCO DE LA EXTREMA CARENCIA FISCAL, LA INESTABILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL, Y EL ABUSO DE LOS DERECHOS DE LA PROPIEDAD DE EXTRANJEROS Y NACIONALES. SEGÚN REFIERE, LOS CAUDILLOS MILITARES SE APROPIARON DE LAS HACIENDAS Y LOS BIENES QUE HABÍAN SIDO EXPROPIADOS, E HIPOTECARON LOS POCOS INGRESOS FISCALES Y ADUANEROS DEL ESTADO PARA FINANCIAR SUS CAMPAÑAS MILITARES. ADEMÁS, OTORGARON POR AMISTADO SOBORNOS LOS CONTRATOS DESTINADOS A ABASTECER AL EJÉRCITO, HUNDIENDO EN LA MISERIA LA YA ENDEUDADA HACIENDA PÚBLICA. SE PUEDE DECIR, ENTONCES, QUE EN ESTA ÉPOCA LOS PROCESOS DE CONTROL FUERON NULOS.

Con la intención de frenar este proceder, una ley dada el 2 de enero de 1840 decidió la reinstalación del Tribunal Mayor de Cuentas, que había tenido un papel decisivo durante la Colonia. En los inicios de su nueva etapa republicana, el tribunal asumió la tarea de verificar

las cuentas y juzgar la conducta de los funcionarios estatales en el ejercicio de sus cargos. Su labor no era la misma que había cumplido hasta entonces —y desde que fuera creada por Bolívar en 1824— la Contaduría Mayor Provisional, también llamada, desde octubre de 1826, Contaduría General de Valores, Cobro y Distribución de Hacienda. Esta institución se encargaba más bien de inspeccionar, desde un punto de vista estrictamente administrativo, las cuentas mensuales que rendían todos los administradores de Hacienda, para luego elevarlas al Ministerio General.

Así pues, las entidades del sector público asumieron la obligación de enviar al Tribunal de Cuentas toda documentación que sustentara sus operaciones presupuestales. Estos papeles se distribuían luego entre los juzgados, que evaluaban si los procedimientos se habían hecho de acuerdo con la legislación vigente. Si encontraban indicios de dolo o alguna otra irregularidad, elaboraban un “pliego de reparos” con la lista de observaciones. Este documento se elevaba a una Sala de Vocales, conformada por abogados. Luego del examen pertinente, la sala emitía un dictamen que, acompañado de un Proyecto de Resolución Presidencial, se enviaba al presidente del Tribunal de Cuentas. A diferencia de este funcionario, que también era abogado, los encargados de los juzgados eran empleados de carrera, cuyo desempeño estaba basado solo en su experiencia.

Simultáneamente funcionaban los departamentos de Rectificación Militar y Civil, donde llegaban los manifiestos de pago y las planillas de sueldos y salarios de los trabajadores estatales, para su revisión y archivo, hasta que fuera necesario establecer los años de servicio para el correspondiente reconocimiento. Tales certificaciones también se elevaban, para su aprobación, al despacho del presidente del Tribunal de Cuentas.

En 1841, al poco tiempo de iniciado su segundo gobierno, Agustín Gamarra invadió Bolivia, en su afán de acabar con todo vestigio de la Confederación Perú-Boliviana, pero cayó abatido en la batalla de Ingavi, en un enfrentamiento que significó la derrota de las tropas peruanas. La muerte del presidente dio pie a una anarquía que no pocos autores califican de “espantosa”, pues colocó sucesivamente en el poder, en gobiernos efímeros y desastrosos, a Manuel Menéndez, a Juan Torrico, a Francisco Vidal y al general José Ignacio de Vivanco, quien, autotitulándose “El Regenerador”, instauró un gobierno dictatorial.

Oponiéndose a este régimen, y exigiendo el restablecimiento de la Constitución de Huancayo, los generales Domingo Nieto y Ramón Castilla emprendieron en 1843 una revolución en el sur del Perú. Muerto el primero, Castilla quedó como jefe de una junta gubernativa creada en el Cusco, mientras que Manuel Menéndez asumió en Lima, el 7 de octubre de 1844, un gobierno interino.

Menéndez, como presidente provisorio, y pese a lo efímero de su gobierno, dio cuenta pormenorizada de las corruptelas que encontró al asumir el cargo presidencial. Denunció que durante los gobiernos de Torrico y Vivanco había crecido el número de jefes y oficiales militares, nombrados en función de dudosos méritos, quienes habían sido, además, los únicos que cobraban sus sueldos puntualmente. Del mismo modo, numerosos empleados públicos habían sido cesados sin explicación y reemplazados



✪ Luis José de Orbegoso y Moncada Galindo.
Presidente del Perú en 1833.

5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5.

por otros. El presidente provisorio halló que, sin más criterio que el favoritismo, se habían otorgado muchas pensiones de cesantía y jubilación calculadas sobre la base de generosos sueldos no necesariamente reales o vigentes. Al solicitar la reducción del Ejército por falta de recursos para sostenerlo, el mandatario transitorio aseguró que el descenso de las rentas fiscales se debía, además, a lo que llamó "infidelidad de las manos que intervenían en su administración".

Al respecto, Basadre apunta la referencia de Menéndez sobre la carencia de sanciones por las irregularidades cometidas, debido a la falta de pruebas y a los lentos procedimientos del Poder Judicial. "El Consejo de Estado podía autorizar la remoción de los empleados de acuerdo con la Carta política, pero dicho cuerpo había pedido que los asuntos de ese tipo llegados a él pasaran a los jueces, o había dejado que los expedientes dormitasen, fomentando así la impunidad, y colaborando para que el país careciera de un sistema en torno a la responsabilidad legal inherente al ejercicio de la función pública", escribe el historiador.

Para Ernst W. Middendorf, científico y viajero alemán que estuvo en el Perú de 1885 a 1888, resultaba desolador imaginar todo lo que buenos gobiernos habrían podido construir hasta 1845 si hubieran manejado bien los recursos disponibles. Por el contrario, cuenta el alemán, los gobernantes llevaron el país a la quiebra, pues la deuda interna alcanzó los 80 millones de pesos en papel moneda, mientras que la externa fue de 32 millones de libras esterlinas.

Primeros intentos de control

RAMÓN CASTILLA, CUYO INAUGURAL GOBIERNO SE INICIÓ EN 1845, FUE EL PRIMER PRESIDENTE QUE COMPLETÓ LOS AÑOS DE MANDATO QUE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE, LA DE 1839, DECRETABA. CASTILLA, ADEMÁS, OBTUVO LOS RÉDITOS INICIALES DE LA EXPLOTACIÓN DEL GUANO, LUEGO DE DÉCADAS DE POBREZA DESDE LA INSTALACIÓN DE LA REPÚBLICA. EN SU LIBRO *MANUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y AUDITORÍA GUBERNAMENTAL*, EMILIO R. VALDIVIA CONTRERAS CELEBRA EL AFÁN DEL MARISCAL POR ORDENAR LA ECONOMÍA NACIONAL, Y DESTACA QUE EL PRIMER PRESUPUESTO CON QUE CONTÓ EL PERÚ FUE EL QUE INCLUYÓ LAS CUENTAS DE INGRESOS Y EGRESOS DE SUS PRIMEROS AÑOS DE GESTIÓN.



✦ Felipe Santiago Salaverry del Solar. En 1835 inició un nuevo gobierno militar en el Perú.

Basadre, al resumir el significado histórico de Castilla, dice de él: "[...] gobernó cinco años y volvió a gobernar después por siete más. En esos doce años se puso el Perú de pie. Fue otro Perú, distinto del Perú pobre, inerme, vencido y mutilado que heredamos". Explica el historiador que, para lograrlo, el mariscal emprendió la organización de la actividad administrativa, estableciendo un orden de prioridades para la ejecución de los pagos públicos y exigiendo que se prestase atención a los cobros que correspondía hacer al Estado, además de impulsar a trabajar a los empleados de Hacienda y hacer que se persiguiera a los defraudadores. Es decir, tomó en sus manos las primeras medidas para iniciar un control efectivo sobre las actividades de la administración estatal.

5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5.

El historiador también menciona que durante esta etapa se elaboró el primer presupuesto que un ministro de Hacienda entregara al Congreso: el correspondiente al bienio 1846-1847, presentado por Manuel del Río. Aunque la aprobación por el Parlamento de los presupuestos que el Ejecutivo debía presentarle había figurado en las cinco Constituciones vigentes hasta entonces, ningún gobierno había respetado tal disposición. Dentro del marco de este reordenamiento se creó la Dirección General de Hacienda, a la que se le entregaron todas las labores de contabilidad administrativa. Al Tribunal de Cuentas se le dio un nuevo reglamento y se le atribuyeron tareas exclusivamente judiciales.

Este marco legal tuvo una vigencia de casi tres décadas. Sin embargo, problemas irresueltos, como la escasez de personal, contribuyeron a trabar la función fiscalizadora. Así, por ejemplo, en 1869 eran apenas 38 los empleados del tribunal. Del mismo modo, este disponía de un presupuesto de apenas 63 mil pesos anuales. Cuatro años después, cuando se agravaba la crisis fiscal, el personal se redujo a 26 empleados y el presupuesto a 51 mil pesos anuales. Por si esto fuera poco, se le adjudicaron tareas adicionales de control, como el seguimiento de las cuentas municipales.

En la década de 1840 comenzó la exportación del guano al mercado europeo. Durante los veinte años siguientes el fertilizante se comercializó en el mundo entero, convirtiéndose en una generosa fuente de ingresos para el Estado. Este, amparado en el principio de que las riquezas naturales pertenecen a la nación, declaró patrimonio estatal los yacimientos que se ubicaban en las islas de prácticamente todo el litoral. Sin embargo, la extracción, el transporte y la comercialización del guano se encargaron a empresas que, una vez hecha la venta, descontaban sus costos y una comisión, y entregaban el sobrante al Estado. Inicialmente estos “consignatarios” eran peruanos, pero luego fueron empresas extranjeras. Una de las casas más importantes que comercializó el guano fue la inglesa Gibbs and Sons, que obtuvo altos ingresos durante la década de 1850. Posteriormente, en 1869, la empresa francesa Dreyfus obtuvo el monopolio del recurso guanero.

De los años 1850 a 1870 las exportaciones guaneras hicieron posible el aumento de los ingresos y de los gastos fiscales. Para darnos una idea de la magnitud de los fondos que el Estado debía controlar, es pertinente conocer algunas cifras. Según Carlos Contreras, historiador del Instituto de Estudios Peruanos, el fisco quintuplicó sus fondos por entonces, y como la población solo creció en medio millón de personas, el gasto per cápita se elevó de tres a doce pesos. Según destaca el autor, a partir de 1860 las rentas del guano representaban dos tercios del total de los ingresos fiscales, pues muchos tributos e impuestos se abolieron —como el indígena, el de castas, el diezmo agrario, entre otros— o se redujeron —como los que gravaban los predios y las industrias—.

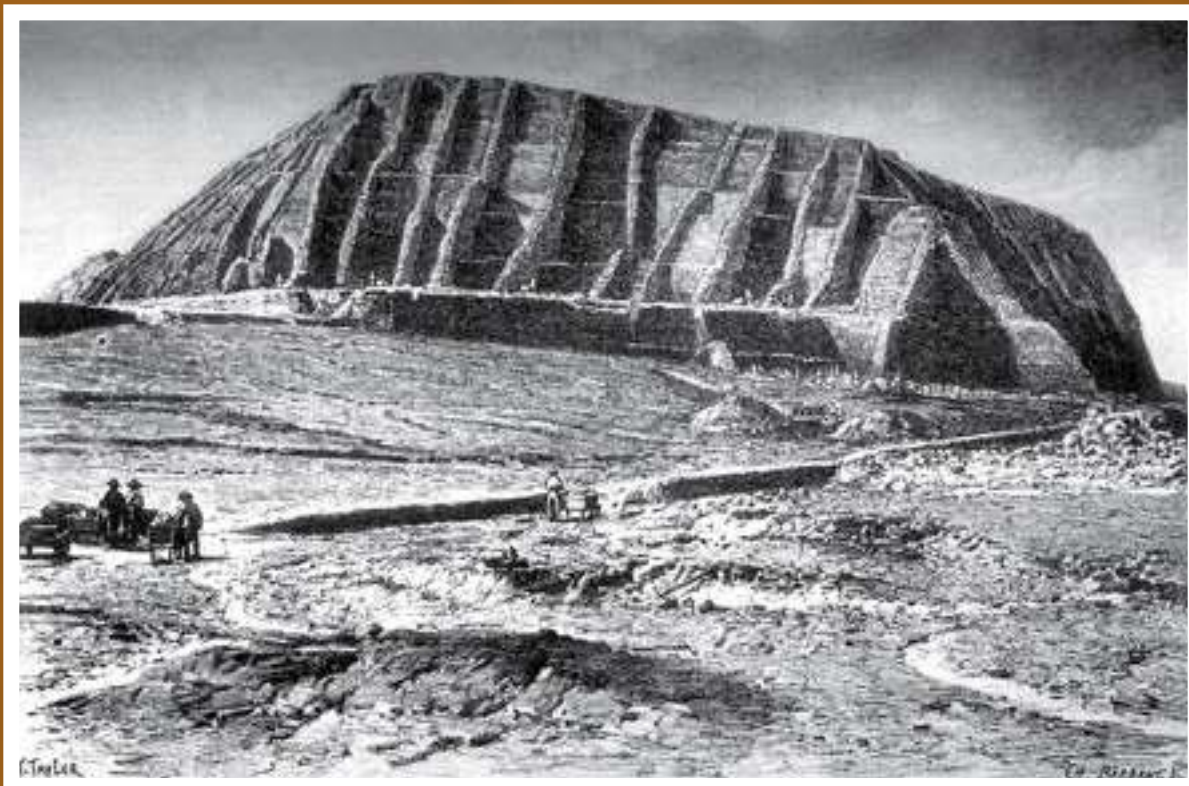
El economista Augusto Álvarez Rodrich asegura, en su revisión del panorama histórico de la economía peruana, que en 1854 la renta del guano llegó a representar el 43% de los ingresos del Estado peruano, y que el mismo rubro llegó a 79% en 1861.



• Membrete del Congreso. 1829.



• Barcos esperando cargar el guano de las islas de Chincha. *Circa. 1860.*



• Antiguo grabado donde se muestra la abundancia de la riqueza del guano en las islas de Chincha a mediados del siglo XIX.



¡¡ ROMPE ESTAS CADENAS !! LEVANTA AL INDIGENA DE LA POSTRACION !!

¡¡ CONQUISTEMOS LA INMORTALIDAD !!!

L. WILLIEZ.
12. Cortal Botoneros.

• Ramón Castilla decreta la abolición de la esclavitud y del tributo indígena. Caricatura del año 1854.

En sus estudios sobre la historia económica y social del Perú republicano, Contreras y Marcos Cueto citan estudios de Shane Hunt (1984), según los cuales entre 1848 y 1878 el dinero producto de la comercialización del guano se usó de la siguiente manera: expansión de la burocracia civil, 29%; expansión de la burocracia militar, 24,5%; inversión en ferrocarriles, 20%; pago de transferencias a peruanos, 11,5%; pago de transferencias a extranjeros, 8%; y reducción de la carga tributaria a los pobres, 7%. El autor hace notar, sin embargo, que la corrupción, a través de diversos mecanismos que desvirtuaban la labor de control, dejó en poder de pocos cuantiosas sumas de dinero que probablemente se enviaron al extranjero.

Fuentes británicas citadas en *El Banco Central, su historia y la economía peruana 1821-1992*, libro publicado por el BCR en 1999, estiman que la exportación del guano alcanzó, en un lapso de 38 años, 12 millones de toneladas métricas, equivalentes a un valor bruto de producción de 120 millones de libras esterlinas, de las cuales el Estado peruano habría recibido 65%, es decir, 78 millones. Como referencia, el recuento consigna que en los años 30 del siglo XIX el gasto anual estatal no llegaba a las 800 libras. En el mismo volumen figura la siguiente apreciación: "Los recursos generados por el guano constituyeron [...] un capital suficiente para integrar y fortalecer la sociedad y economía peruanas. Sin embargo, ello no ocurrió".

Héctor Vargas Haya, político e investigador peruano, en su libro *Perú: 184 años de corrupción e impunidad*, afirma lo siguiente, aludiendo a los años de la extracción y comercialización del guano:

Bajo el pretexto de financiar obras públicas, se suscribieron toda clase de contratos con empresas europeas, desde donde se imponían condiciones desventajosas [...]. Pese a la incuestionable demanda y valor de esa riqueza, la deuda externa crecía incontenible sin que nadie reparase en sus dimensiones [...]. Con el objetivo o con el pretexto de liquidar la deuda externa, se emitieron bonos, indiscriminadamente, cuyos tenedores experimentaron incalculables beneficios tan pronto como se procedió a su conversión en el mercado. Los contratos firmados con la ya citada Casa Gibbs, como siempre desfavorables al Estado peruano, contribuyeron decisivamente a que el guano se extinguiera sin que el país alcanzara a solucionar sus problemas.



✦ Ramón Castilla. Presidente del Perú en dos periodos: de 1845 a 1851 y de 1854 a 1862. Daguerrotipo de Pease y Vaughn. 1856.

Años de corrupción

AUNQUE EL JUICIO QUE LA HISTORIA HACE DE LOS DOS GOBIERNOS DE CASTILLA ARROJA UN RESULTADO POSITIVO, UN CUESTIONAMIENTO QUE SE LE HACE ES NO HABER LLEVADO UN REGISTRO Y CONTROL EXACTO DE LOS PAGOS DEL ESTADO A LOS ANTIGUOS ESCLAVISTAS COMO COMPENSACIÓN POR CADA LIBERADO. SEGÚN ANOTA ÁLVAREZ RODRICH, ESTAS INDEMNIZACIONES, QUE SE FINANCIARON CON FONDOS PROVENIENTES DE LA EXPORTACIÓN DEL GUANO, PROVOCARON LA PÉRDIDA DE GRANDES CANTIDADES DE DINERO, PUES LOS HACENDADOS ESTAFARON AL FISCO NO SOLO HACIENDO UNA CONTABILIDAD INEXACTA DE SUS TRABAJADORES, SINO TAMBIÉN SOBORNANDO A LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE LLEVAR A CABO LA TAREA. LA LABOR DE CONTROL AQUÍ, COMO SE VE, FUE MUY POBRE.

Sin embargo, no fue este el episodio más lamentable y elocuente respecto a la ineficacia del Tribunal de Cuentas. Mucho más escandaloso fue lo sucedido a raíz de las leyes de consolidación de la deuda interna. Al analizar la corrupción estatal en nuestro país, el abogado y catedrático Marcial Rubio Correa menciona, como un ejemplo, la mala aplicación de las leyes de consolidación dadas entre 1847 y 1853, durante los gobiernos de Castilla y Echenique. Tales dispositivos se dictaron a fin de que el Estado pudiese pagar la cuantiosa deuda interna que había venido acumulando desde 1820, cuando a través de cupos y confiscaciones buscó financiar los costos de la guerra por la independencia. Según refiere Rubio, estos pagos se hicieron mediante el establecimiento de un padrón de acreedores que incluyó expedientes con documentos supuestamente refrendados por la firma de don José de San Martín, pero a través de los cuales se generaron deudas fantasmas que, sumadas a las reales, superaron los 20 millones de pesos.

Jorge Basadre explica que tales leyes —promulgadas buscando aprovechar las regalías del guano— se usaron con mucha laxitud al pagar a los perjudicados por las luchas emancipadoras y otras posteriores. Señala, por ejemplo, que quienes reclamaban créditos al Estado debían certificarse ante las autoridades designadas “sin que sirvieran de obstáculo los descuidos de los empleados en la administración pública, si en los documentos constaba el préstamo”. Tampoco eran obstáculo para el reconocimiento de la deuda las omisiones que en los recibos hubieran hecho los recaudadores. Al referirse a la ley del 16 de marzo de 1850, afirma el historiador: “La amplitud de los términos que ella resultó abarcando fue enorme”.

Más adelante, Basadre relata que a partir de enero de 1852 se desató en el Perú una gran avidez por buscar documentos que probaran derechos por cobrar. Muchos residentes en provincias otorgaron poderes para tal menester a limeños influyentes, y no fueron pocas las falsificaciones, cuyo valor, sin embargo, fue reconocido por la participación de “testigos” y “peritos”. Las irregularidades en las tasaciones, avalúos y demás etapas del proceso llevaron a hablar de la existencia de inescrupulosas agencias donde, mediante la aplicación de procedimientos químicos, se imitaban firmas y se adulteraban cifras. Según lo establecía la ley, cada expediente generaba un informe en el Tribunal Mayor de Cuentas y era atendido por el fiscal de la Corte Suprema; pero, al parecer, este control no bastó para impedir el desorden.



✦ José Rufino Echenique.
Presidente del Perú en 1851.

Según la junta revisora de los expedientes de la consolidación de la deuda interna, nombrada en febrero de 1855 por el “gobierno de la moralidad” de Ramón Castilla, se abusó de la prueba testimonial, y no pocos empleados del Tribunal Mayor de Cuentas y del Ministerio de Hacienda se prestaron a la venta de informes. Por eso, el régimen provisorio, que así fue calificado este lapso gubernamental, exigió rendir estricta cuenta de lo hecho a quienes habían ejercido cargos en esta última dependencia como jefes de oficina o contratistas, o que, gracias a cualquier título, hubieran tenido a su cargo los intereses del Estado. La medida alcanzó también a jueces y magistrados, y ordenó el embargo de los bienes de aquellos funcionarios que abandonasen el país sin haber hecho tal rendición de cuentas. Así mismo, se emprendió una “purga” en el ejército y la marina, y en los juzgados y tribunales del país.

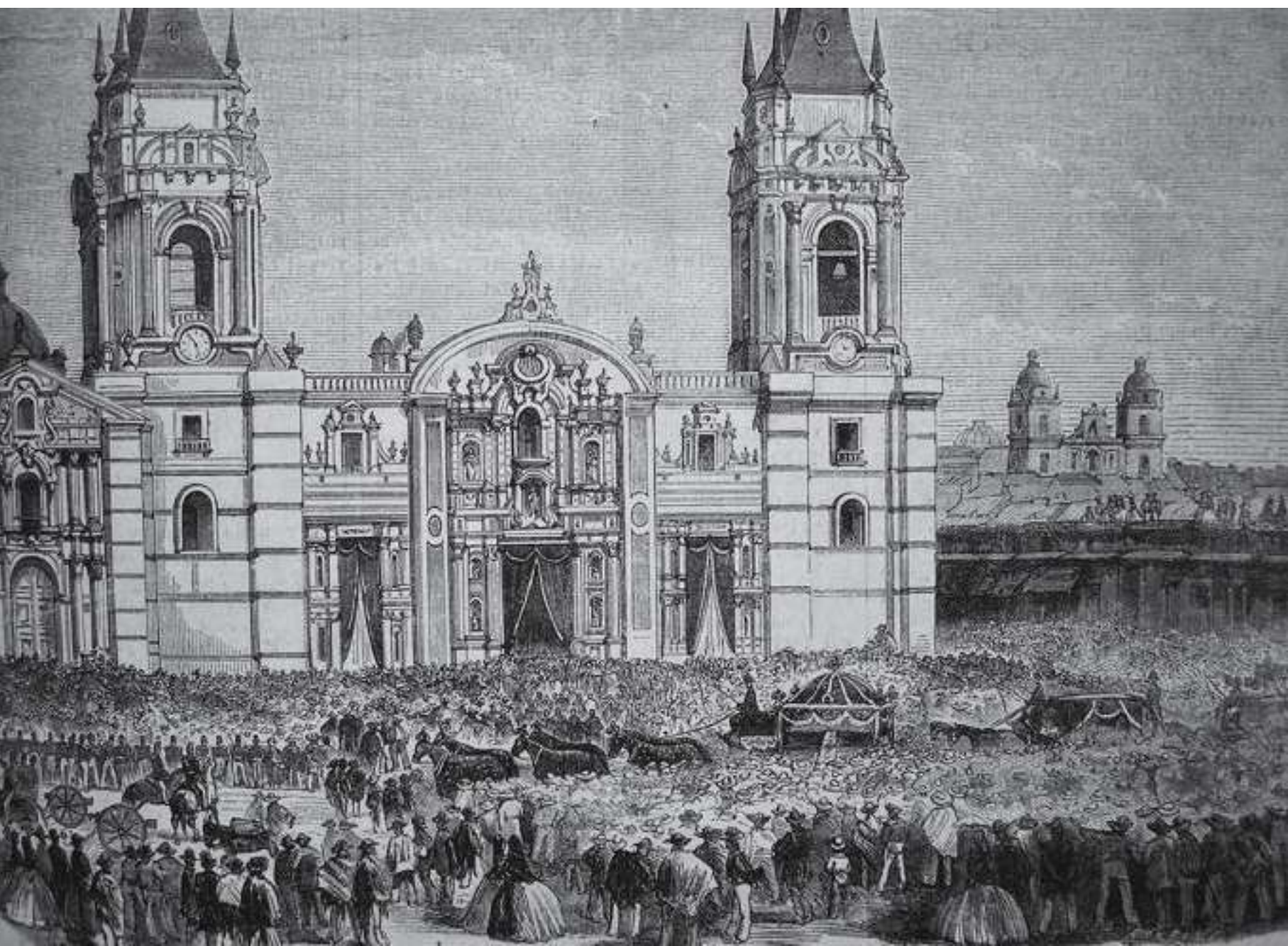
En ese mismo año, 1855, varios decretos suprimieron la Dirección de Hacienda, crearon la Dirección Nacional de Crédito Nacional y reformaron la planta burocrática del Ministerio de Hacienda, de la Casa de Moneda, de las aduanas y tesorerías departamentales, así como del propio Tribunal de Cuentas.

Posteriormente, en 1866, una acusación dejó al descubierto la débil supervigilancia a los consignatarios del guano. La denuncia se hizo contra el entonces director de crédito público, Tomás de Vivero. Este, queriendo poner fin a los abusos que permitía el sistema de contabilidad —según el cual se obligaba a los consignatarios a rendir cuentas al Estado recién cuando los cargamentos de guano se habían vendido totalmente—, entregó a un jefe de consignación un documento modificador, para que este lo firmara. El papel lo devolvieron con la firma correspondiente, pero con una adulteración en el texto que pasó inadvertida para De Vivero, lo que generó cuantiosas pérdidas al fisco.



• Plaza de Armas grabado de 1850.

5.
5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
7.



Los funerales del presidente del Perú Miguel de San Román. Grabado publicado en la revista *Le Monde Illustré* de París. 1863.

Al hacer su balance de los tiempos del guano, Basadre dice que en aquellos días los hombres públicos se portaron como esos herederos que, viéndose de pronto con una fortuna no labrada por ellos, la despilfarran sin pensar en el futuro. Afirma, además, que los años de bonanza sirvieron para encumbrar a una nueva clase social, enriquecida por haber medrado en la hacienda pública y la especulación, y que se emparentó con la antigua nobleza de apellido. Paradójicamente, asegura, en dicho periodo se gestó la bancarrota de años más tarde, pues se suprimieron otros ingresos, como los tributos, y hubo una constante generación de voluminosas deudas.

Concluido el segundo gobierno de Castilla asumió la presidencia el general Miguel de San Román, quien moriría al poco tiempo. Quedó en el poder el segundo vicepresidente, Pedro Diez Canseco, y luego el primer vicepresidente —que había estado fuera del país—, general Juan Antonio Pezet. Este debió enfrentar la guerra contra España, que generó grandes gastos que incrementaron las deudas interna y externa del país. Tal periodo gubernamental terminó con el Tratado Vivanco-Pareja, según el cual el Perú se comprometió, entre otras cosas, a pagar tres millones de pesos como indemnización por los gastos de la escuadra española.

La indignación que generó en todo el país la firma de este tratado sustentó la revolución del entonces coronel Mariano Ignacio Prado, proclamado jefe supremo o dictador en noviembre de 1865. A través de Manuel Pardo, su secretario de Hacienda, Prado estableció un plan financiero creando nuevas rentas y tributos, sistematizando y reduciendo los gastos, e impulsando la agricultura. Debíó hacerlo así pues al asumir el poder la situación hacendaria había vuelto a ser difícil: la deuda con los consignatarios alcanzaba los diez millones de soles, la interna y externa sumaba setenta millones, y tanto los ingresos producto de la exportación del guano como los provenientes de las aduanas, o estaban ya comprometidos o se habían gastado por adelantado en los días de la guerra contra España.

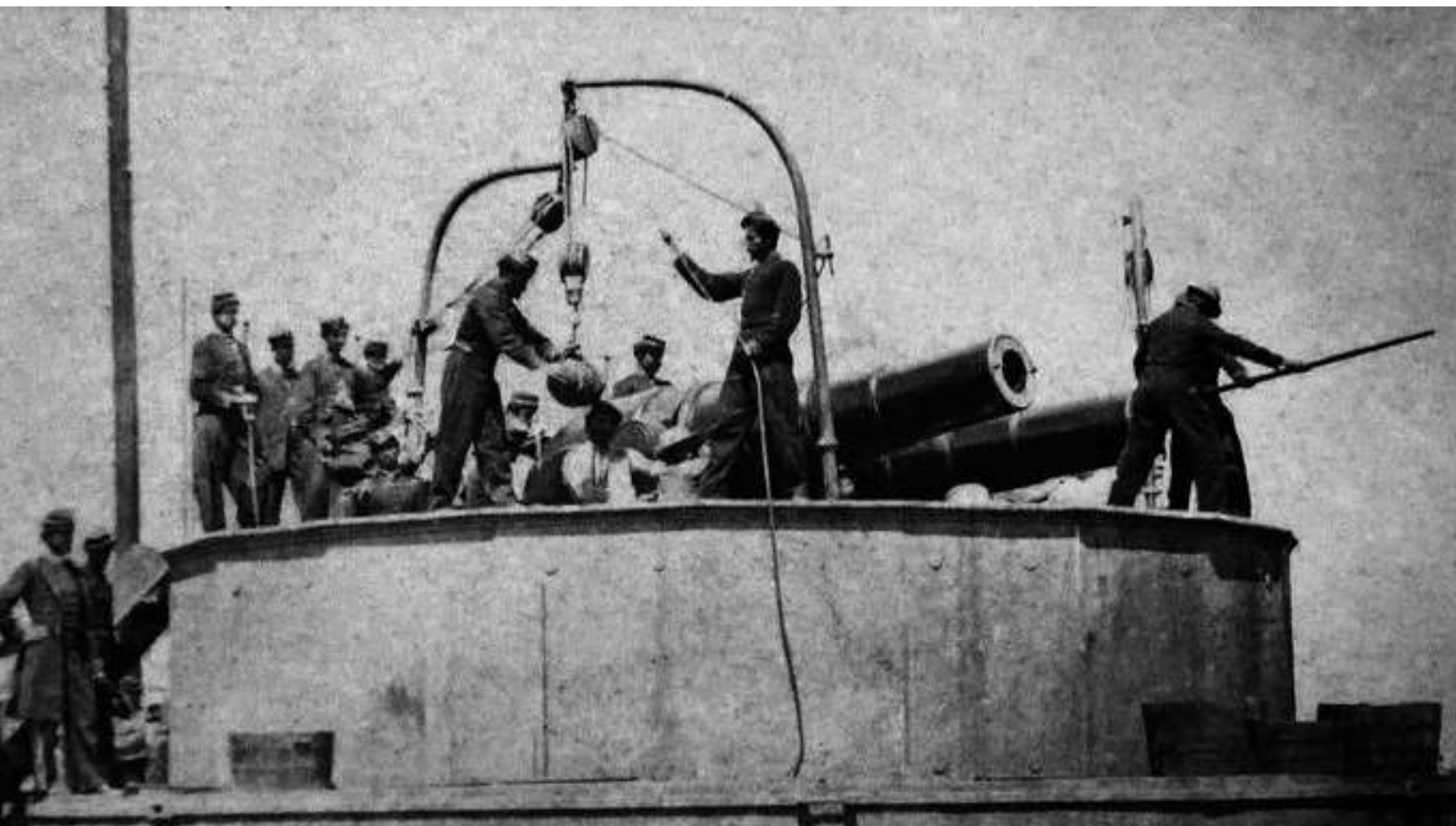
La decisión de promover las actividades agrícolas tuvo sus frutos, pues en la segunda mitad de los años 70 del siglo XIX la guerra de secesión en Estados Unidos y la crisis azucarera del Caribe hicieron del Perú un proveedor importante de algodón y azúcar.



✦ Miguel de San Román, elegido presidente del Perú en 1862. Falleció antes de culminar su mandato. Tarjeta de visita, Estudio Courret Hnos.



✦ Mariano Ignacio Prado fue presidente del Perú durante el combate del 2 de mayo, en 1866, y la guerra del Pacífico, en 1879. Tarjeta de visita, Estudio Courret Hnos.



Defensa del Callao durante el combate del 2 de mayo de 1866 contra la flota española. Archivo Courret.

El último Tribunal de Cuentas

CONSCIENTE DE LA IMPORTANCIA QUE LA CONTABILIDAD Y LA ADMINISTRACIÓN TIENEN PARA LA ECONOMÍA DE UN PAÍS, PARDO BUSCÓ SISTEMATIZAR AMBAS ACTIVIDADES Y ORGANIZAR LA HACIENDA. CREÓ LAS DIRECCIONES DE CONTRIBUCIONES, CONTABILIDAD, CRÉDITO Y GUANO, Y ADMINISTRACIÓN GENERAL, COMO DEPENDENCIAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA. MEDIANTE UN DECRETO DEL 4 DE ABRIL DE 1866 OTORGÓ UNA NUEVA ESTRUCTURA AL TRIBUNAL MAYOR DE CUENTAS, DANDO TAREAS ESPECÍFICAS A LOS VOCALES, AL FISCAL Y A LOS CONTADORES, Y MODIFICANDO LOS PROCESOS DE MODO QUE LOS TRÁMITES FUERAN MÁS RÁPIDOS, EFICACES Y ECONÓMICOS.

Pese a que la historia identifica la década de 1870 como la de mayor corrupción en la contratación de empréstitos externos, en la ejecución sobrevaluada de obras públicas y en el cobro de “tajadas” por parte de funcionarios públicos —o tal vez, precisamente por eso— en 1876, el ya no ministro sino presidente Manuel Pardo impulsó una nueva reorganización del Tribunal Mayor de Cuentas, devolviéndole sus funciones administrativas y sustituyendo a los vocales del tribunal por contadores mayores, como había sido la tradición virreinal. El reglamento entonces dado

5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5.



➤ Manuel Pardo y Lavalle. Primer presidente civil de la historia republicana. Gobernó de 1872 a 1876.

al tribunal se mantuvo vigente, con algunas modificaciones, hasta inicios del siglo XX. De aquellas reformas, resultó más importante la que concentró nuevamente sus labores en la función judicial y sancionadora.

Las trabas que el Tribunal de Cuentas debió afrontar para cumplir su labor no desaparecieron. A la ya aludida escasez de personal se sumó la frecuente interferencia de otros poderes del Estado. Así por ejemplo, en 1880, en plena guerra del Pacífico, el tribunal objetó unas cuentas que la casa comercial francesa Dreyfus esgrimía a su favor. Sin embargo, el entonces presidente Nicolás de Piérola se erigió como árbitro entre el Tribunal y Dreyfus, y falló a favor de la casa comercial mediante una serie de laudos que pusieron fin a los procesos pendientes. Presuntos “argumentos de Estado” sustentaron tal proceder, pues el gobierno esperaba el apoyo de Dreyfus para financiar la campaña militar en marcha.

Ya entrado el siglo XX, el 30 de abril de 1908, y siendo presidente José Pardo y Barreda, un decreto supremo estableció que el Tribunal de Cuentas tendría por funciones examinar, calificar y decidir las cuentas que debían rendir quienes administraban, recaudaban o invertían valores del Estado. La finalidad era averiguar si la recaudación había sido correcta, si los pagos de tributos se habían llevado a cabo legalmente, y si la contabilidad y la rendición de cuentas estaban acordes con la normatividad establecida. Según el decreto, todos los integrantes del tribunal serían designados por el Ejecutivo, a excepción del escribano, que, propuesto en terna por el presidente de la república, sería elegido por la Sala Plena.

A partir de 1919 soplaron otros vientos en el asunto del control. Este año, cuando inició su gobierno Augusto B. Leguía, se emprendieron en el Perú una serie de cambios fiscales. Uno de ellos fue la Ley Orgánica 4598, que otorgó a la actividad presupuestaria una serie de pautas modernas para su confección y control, y que buscaban impedir los excesos. Contrariamente, el Tribunal Mayor de Cuentas, que debía ser el organismo fiscalizador, no cumplía con su misión de controlar el aparato gubernamental, pues los juzgamientos y las rendiciones de cuentas que debían hacer los encargados de la administración de las rentas públicas seguían siendo deficientes. Su accionar resultaba extemporáneo, dado que las acciones de control se emprendían sobre ejercicios terminados, cuando los responsables de las gestiones en evaluación muchas veces ya no ejercían cargo alguno.

Al concluir la guerra, y varios años después, la miseria había sido grande, tanto a nivel privado como estatal. No solo se habían perdido los mercados del guano y del salitre, sino que los enfrentamientos y la ocupación del país por tropas enemigas habían afectado terriblemente la agricultura, la ganadería, la minería e incluso el comercio.



Chorrillos durante la guerra con Chile, 1881. Archivo Courret.



✦ Nicolás de Piérola, dos veces presidente del Perú, de 1879 a 1881 y de 1895 a 1899. Dio inicio al periodo conocido como República Aristocrática.



Pero en 1922 llegaron al Perú las noticias de los buenos resultados que en Estados Unidos había tenido una entidad fiscalizadora que, gracias al control oportuno del equilibrio presupuestal y de la economía en los gastos públicos, producía resultados eficaces. Se trataba de la Contraloría, una institución técnica moderna, encargada de realizar el análisis previo y concurrente de las finanzas del Estado. A partir de entonces surgió localmente una corriente crítica respecto a las labores del Tribunal de Cuentas, una dependencia estatal que intervenía años después en acontecimientos de los que en su momento solo podía ser mudo testigo.

La demanda de un control profesional, y con independencia de criterio para pronunciarse de manera oportuna sobre hechos actuales, se fue intensificando. Esta demanda expresaba la necesidad de contar con un organismo técnico que posibilitara el reordenamiento de la administración pública.

Una posguerra difícil

DURANTE TODA LA DÉCADA DE LOS AÑOS 20 DEL SIGLO PASADO, EL PERÚ LUCHABA POR MANTENER SU ESTABILIDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA. LOS SUCESIVOS GOBIERNOS, CON MÁS O MENOS ACIERTOS, LA HABÍAN BUSCADO DESDE 1883, CUANDO EL TRATADO DE ANCÓN PUSO FIN A LA GUERRA DEL PACÍFICO.

A decir de Basadre, al concluir la guerra, y varios años después, la miseria había sido grande, tanto a nivel privado como estatal. No solo se habían perdido los mercados del guano y del salitre, sino que los enfrentamientos y la ocupación del país por tropas enemigas habían afectado terriblemente la agricultura, la ganadería, la minería e incluso el comercio. Muchos capitales habían salido del país y el papel moneda se depreciaba constantemente.

Pese a que el Estado había dejado de ser el tentador botín de los tiempos previos a la guerra, los caudillos militares volvieron a protagonizar inoportunas disputas para hacerse del poder político. Semejante cosa ocurrió hasta 1894, cuando se sucedieron en el sillón presidencial los militares Miguel Iglesias, Andrés A. Cáceres y Remigio Morales Bermúdez, pese al desprestigio del ejército por su derrota frente a Chile.

Iglesias, quien fue presidente al finalizar el conflicto y gobernó brevemente hasta 1885, no contó durante su gestión con un presupuesto general. El plan de reconstrucción que puso en marcha se concentró en regularizar y optimizar los ingresos fiscales, pero no hizo esfuerzo alguno por reestructurar el manejo de la hacienda pública.

En 1887 el pago por los derechos de aduana representaba el 80% del ingreso fiscal, mientras que los impuestos internos eran un recurso menor, debido a la falta de hábitos tributarios. La postración económica impidió que el Perú pagara su deuda externa, por lo cual el primer gobierno de Cáceres firmó, en 1889, el convenio de refinanciación de la misma con la firma Grace Brothers, representante del Comité de Acreedores o tenedores de bonos de la deuda peruana, correspondientes a los empréstitos de la época guanera.



• Óleo. Presidente Miguel Iglesias Pino de Arce. Gobernó de 1882 a 1885.



• Andrés Avelino Cáceres, dos veces presidente del Perú, de 1886 a 1890 y de 1894 a 1895, cuando es derrocado por Nicolás de Piérola.

De dudoso beneficio para el país, el compromiso canjeó los montos adeudados por la cesión durante 66 años de los ferrocarriles construidos con esos mismos empréstitos. También se cedió a la Grace el derecho a explotar 3 millones de toneladas métricas de guano de isla, el pago de 33 armadas anuales de 80 mil libras esterlinas cada una y, finalmente, la concesión complementaria a la operadora de trenes constituida por la firma Grace, Peruvian Corporation, de medio millón de hectáreas en el departamento de Junín, a orillas de los ríos Ene y Perené.

Así, la Grace adquirió preponderancia económica en el Perú. Se hizo propietaria de la hacienda Cartavio Sugar y tuvo bajo su control el guano, los ferrocarriles y las minas. El historiador Raúl Palacios Rodríguez, en su artículo “Inicios del predominio estadounidense en la economía peruana”, comenta que el contrato Grace se vio reforzado por una vigorosa recuperación de la producción de plata en los años siguientes, mientras que las disputas políticas, principalmente entre Cáceres y los civilistas, encabezados por Nicolás de Piérola, amenazaron una vez más la estabilidad interna.

Ubicados en los sectores productivos más importantes —la extracción minera y petrolera, así como los cultivos de algodón y caña de azúcar—, los capitales extranjeros tuvieron en el Perú un margen de utilidad mayor que el promedio internacional, porque en el país no se aplicaban impuestos a la riqueza que se generaba en estos sectores. No es de extrañar, entonces, que, pese a tener tantos recursos, el Perú padeciera de un equilibrio fiscal precario.



📍 **Presidente Remigio Morales Bermúdez. Gobernó de 1890 a 1894. Archivo Courret.**

La República Aristocrática

EN ESTE CONTEXTO, EN 1895 SE INICIÓ EL GOBIERNO CIVIL Y DEMOCRÁTICAMENTE ELEGIDO DE NICOLÁS DE PIÉROLA, DANDO INICIO AL PERIODO QUE BASADRE LLAMA REPÚBLICA ARISTOCRÁTICA, Y QUE SE DESARROLLÓ HASTA EL AÑO 1919. CON OTRA VISIÓN, EMILIO VALDIVIA CONTRERAS, AUTOR DEL LIBRO *MANUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y AUDITORÍA GUBERNAMENTAL*, INCLUYE ESTE LAPSO EN LO QUE HA LLAMADO UNA ÉPOCA DE ESTADO FOMENTO, EN LA QUE, SEGÚN DEFINE, LOS GOBIERNOS BUSCARON DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES POLÍTICAS, ECONÓMICAS, SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS. COMO SUSTENTO DE SU AFIRMACIÓN MENCIONA LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE FOMENTO Y OBRAS PÚBLICAS Y LA DACIÓN DE LA LEY DE CONTABILIDAD DE LOS MINISTERIOS, QUE DATA DEL 30 DE OCTUBRE DE 1895. ESTA NORMA FUE DADA POR EL CONGRESO COMO UN INTENTO DE IMPLEMENTAR UN SISTEMA MÁS APROPIADO PARA LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LAS RENTAS PÚBLICAS Y DE DEFINIR CLARAMENTE LAS RESPONSABILIDADES DE QUIENES LAS TENÍAN A SU CARGO.

El primer artículo del citado dispositivo legal declaraba a los ministros de Estado directa e indirectamente responsables de los gastos que ordenaran; y el segundo entregaba a un contador especial la tarea de llevar, en cada ministerio, una cuenta exacta, ordenada y comprobable, correspondiente a su determinado campo de actividad. Esta cuenta tendría que ser consultada antes de que se decidiera cualquier gasto, y en ella se debían registrar las partidas mensuales de su respectivo presupuesto, así como cada pago que se hiciera.

Esta ley ordenaba también a los ministros hacer cerrar, cada 30 de junio y 31 de diciembre, la cuenta comprobada del semestre cumplido, y pasarla dentro de los quince días posteriores al Tribunal Mayor de Cuentas, para su examen y juzgamiento. Además, cada contador debía dar razón diariamente al Ministerio de Hacienda de las órdenes de pago que girara.

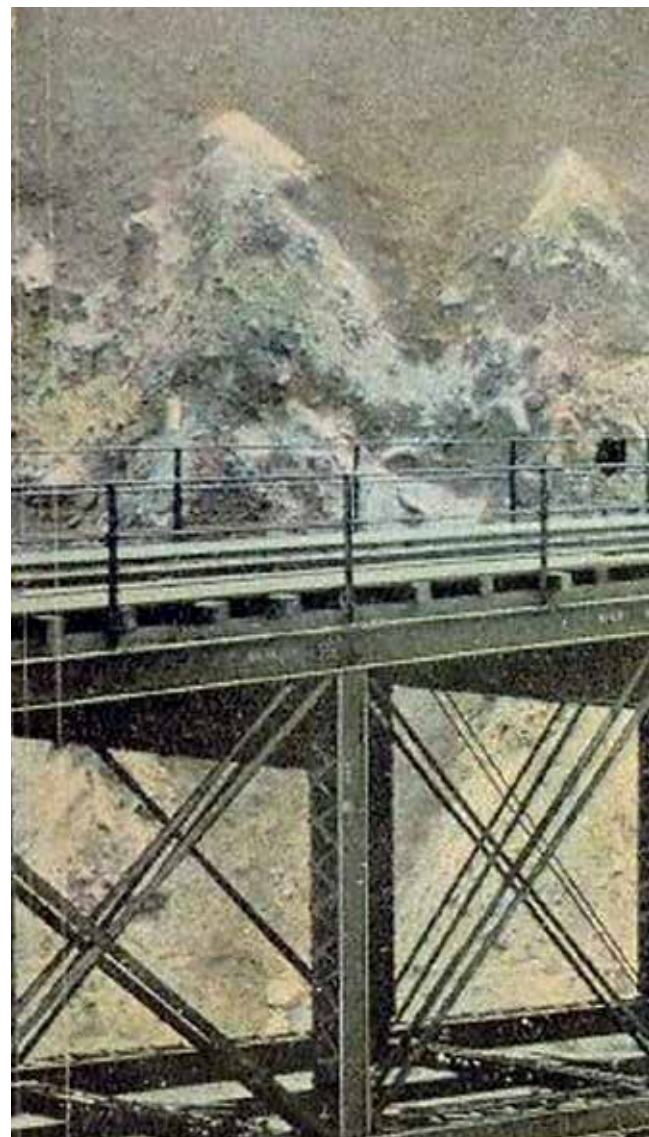
El historiador Palacios Rodríguez afirma que el consenso que mantuvo durante su gobierno le permitió a Piérola impulsar, durante cuatro años, múltiples y significativos avances en todo orden de cosas. Sostiene que las transformaciones que se fueron dando al interior de los mecanismos del Estado para promover y facilitar la recuperación económica, así como para mejorar la administración pública, generaron una especie de “despertar” de la nación a partir de 1900. Por esta época surgieron muchas sociedades y agrupaciones gremiales, compañías e industrias; además, los negocios inmobiliarios empezaron a expandirse, los bonos crecieron y el ahorro aumentó.



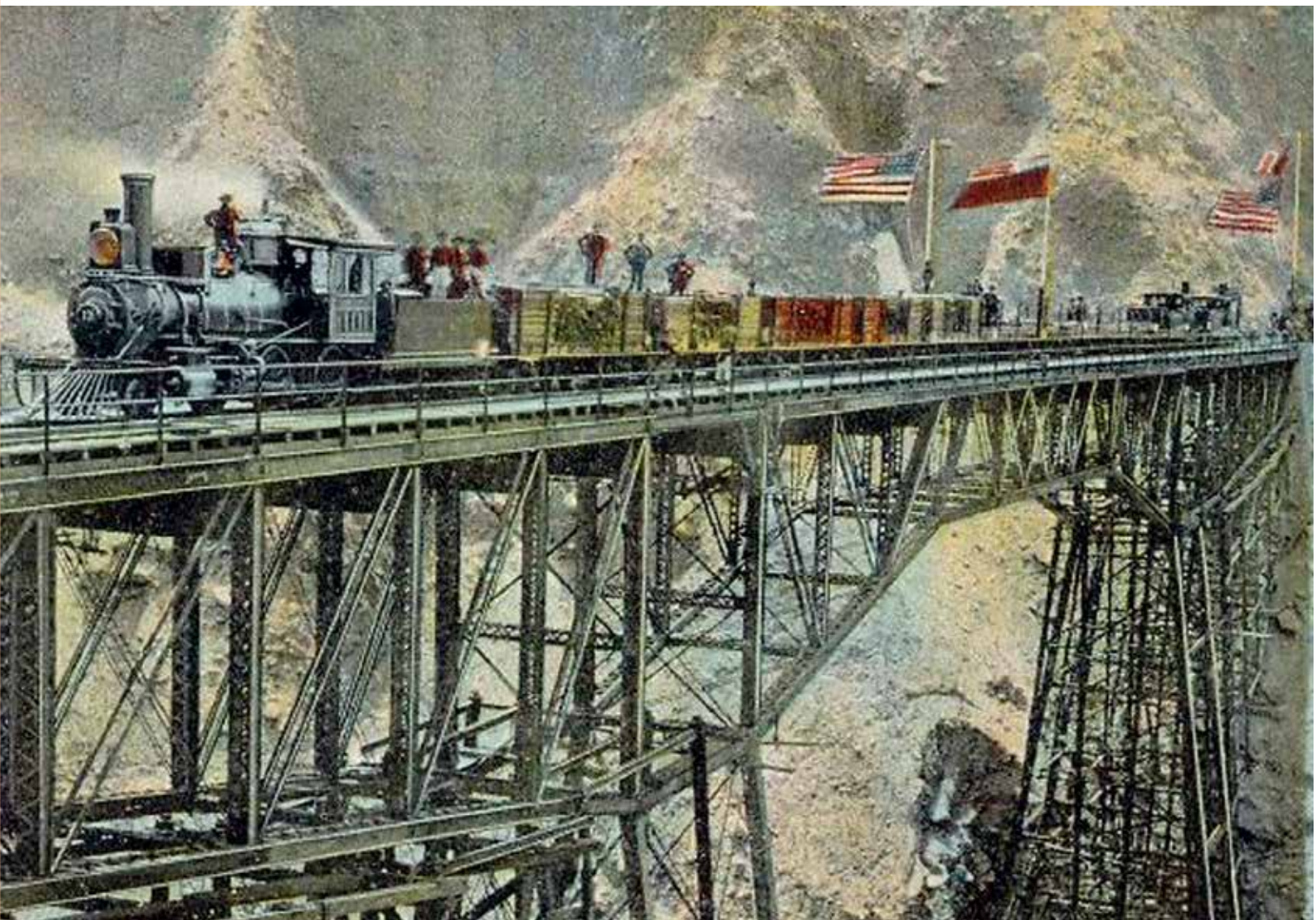
• Eduardo López de Romaña, presidente de la república desde 1899 hasta 1903. Archivo Courret.

La agricultura costeña y la minería serrana fueron orientadas hacia la exportación, y en un afán de sistematizar las rentas y gastos de la nación, Piérola emprendió la reforma del sistema de contribuciones, ampliando los impuestos indirectos. Al mismo tiempo, el líder civilista estableció en el país el sistema monetario del patrón oro, cuyo empleo se había generalizado en el mundo entero. De este modo desapareció la vieja y depreciada moneda peruana de papel, símbolo de la quiebra del guano y del salitre, para dar paso a una moneda estable considerando las alteraciones normales del mercado mundial: la libra peruana de oro. Con ella —punto culminante de una labor de saneamiento financiero, presupuestal y económico del país—, el Perú se incorporó a la moderna corriente capitalista que primaba a nivel internacional en ese entonces. Tres principios pasaron a regir la vida económica nacional: el patrón de oro, el libre comercio y el presupuesto equilibrado.

La fundación de gremios empresariales como la Cámara de Comercio de Lima, la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, la Sociedad Nacional de Agricultura y la Sociedad Nacional de Industrias —todos ellos canales de representación de la clase



El Perú se incorporó a la moderna corriente capitalista que primaba a nivel internacional en ese entonces. Tres principios pasaron a regir la vida económica nacional: el patrón de oro, el libre comercio y el presupuesto equilibrado.



🚂 Ferrocarril Central en puente Verrugas, más conocido como puente Infiernillo.

propietaria— mejoró la interrelación de estos sectores con el gobierno, favoreciendo la creación de un marco legal y político idóneo para el aumento de la inversión productiva.

Así, en 1900 y 1901, estando ya en el poder Eduardo López de Romaña, se emitieron nuevos códigos de minería y de aguas, que vinieron a sustituir a la legislación heredada de tiempos coloniales. También surgieron una serie de bancos que facilitaron dinero para la producción y el comercio.

Más adelante, entre fines de 1903 e inicios de 1904, el presidente Manuel Candamo promulgó cuatro normas que también contaban con la firma del entonces ministro de Hacienda, Augusto B. Leguía. Mediante la primera de estas, el Congreso de la República autorizó al Ejecutivo a introducir en el Tribunal Mayor de Cuentas las reformas que juzgara convenientes, escudándose en la urgente necesidad que tenía el Estado de reorganizar dicha entidad. Tales cambios debían ser dados a conocer al Legislativo en el siguiente periodo ordinario, para la respectiva revalidación. Sin embargo, no se tuvo más noticias al respecto sino hasta la redefinición de funciones que ordenó, en 1908, el gobierno de José Pardo y Barreda mediante el Reglamento Orgánico del Tribunal Mayor de Cuentas.

La segunda disposición dada por Candamo designó un procurador en el Tribunal Mayor de Cuentas, por considerar que el frecuente cambio de empleados, así como otros motivos no especificados, generaban demoras en la tramitación de los juicios de cuentas. Además, la norma consideraba justo dar a los empleados de la entidad las facilidades para su eventual defensa, así como evitarles los gastos por la contratación de un apoderado.

En su artículo final, el mencionado dispositivo confirmaba, además, que había quedado a mitad de camino una pretendida “Nueva ley reglamentaria del Tribunal Mayor de Cuentas”, al señalar que la decisión a la que se refería formaría parte de dicha norma. Idéntica referencia haría el tercer y último artículo del decreto, que el 15 de enero de 1904 dispuso el funcionamiento, en el Tribunal, de una sección encargada del examen de la contabilidad consular.

El 10 de febrero de 1904 un decreto supremo, también dado por Candamo, estableció que el Tribunal Mayor de Cuentas tendría, para el examen preferente de la contabilidad de Aduanas, un contador, un auxiliar y un amanuense, todos ellos con funciones, rango y rentas propios de los empleados de dicho tribunal.

Posteriormente, pese a que durante el primer periodo de José Pardo (1904-1908) los presupuestos se empezaron a presentar y aprobar anualmente, no fue posible evitar el desequilibrio fiscal ni la consecuente alza del costo de vida, pues el gasto empezó a crecer a un ritmo mayor que los ingresos tributarios. Entonces se volvió a la riesgosa política del endeudamiento externo, recurriéndose a las bancas francesa y alemana para cubrir las brechas.

La tendencia se acentuó durante el primer gobierno de Augusto B. Leguía (1908-1912), pues se aceleró el ritmo del gasto, pero no el de la recaudación. El énfasis que el presidente puso en la ejecución de obras públicas generó un crecimiento explosivo de la burocracia. El consiguiente desajuste entre ingresos y egresos se siguió financiando con préstamos de la banca europea, es decir, la deuda externa siguió creciendo.

5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5,



✦ Manuel Candamo. Presidente de la República del Perú de 1903 a 1904.

✦ Augusto B. Leguía, dos veces presidente del Perú: de 1908 a 1912 y de 1919 a 1930. Durante su segunda gestión se fundó la Contraloría General de la República.



El Oncenio y la Contraloría

EL ESTALLIDO DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL, EN 1914, PROVOCÓ UNA NUEVA CRISIS EN LA ECONOMÍA PERUANA. PRESAS DEL DESCONCIERTO, LOS AGENTES ECONÓMICOS EMPEZARON A ESCONDER LA MONEDA DE ORO Y A GENERAR, CON ESTA ACTITUD, EL DEBILITAMIENTO DE LA VIDA COMERCIAL, EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES, EL RETIRO DE LOS DEPÓSITOS BANCARIOS, LA CAÍDA DE LAS COTIZACIONES BURSÁTILES Y HASTA EL COLAPSO DE LA BOLSA.

Al comenzar 1915 disminuyeron las exportaciones y las importaciones, y con estas el rendimiento de las aduanas. Los recursos para cubrir la planilla pública, que había crecido durante el primer gobierno de Leguía, empezaron a ser insuficientes. Entonces se incrementaron los impuestos indirectos que gravaban el tabaco, el alcohol y las patentes.

En el segundo gobierno de José Pardo (1915-1919) el *boom* del azúcar hizo posible un periodo de bonanza para los propietarios de las haciendas azucareras, lo que, sin embargo, no se trasladó a la economía nacional. El presupuesto de la república siguió mostrando un déficit que a esas alturas ya parecía estructural. Por lo tanto fue necesario adoptar medidas de emergencia, como la aplicación de impuestos a la exportación de azúcar, algodón, lana, oro, plata, cobre y petróleo.

El notable aumento de los precios internacionales de estos productos de exportación, como consecuencia de la guerra, generó ingresos extraordinarios al fisco. Pero el fin de las hostilidades hizo caer las cotizaciones de las materias primas de una manera considerable, creando una nueva y enorme brecha en la Caja Fiscal. En este escenario económico-financiero asume por segunda vez el mando del país Augusto B. Leguía, quien tenía la convicción de que el progreso del Perú precisaba del aumento sistemático del gasto público.

Así pues, el mayor impulso al mercado interno durante los años iniciales del Oncenio tuvo su origen en el aumento de la inversión y el empleo públicos. Leguía ya había gobernado entre 1908 y 1912, y había tenido a su cargo la cartera de Hacienda durante los tres regímenes previos al suyo. En consecuencia, puso en marcha activos programas estatales en materia de comunicaciones, educación y salud, y abrió las planillas de los ministerios a un ejército de inspectores, ingenieros, constructores, trabajadores ferroviarios, carteros, maestros y enfermeros, que comenzaron a consumir, cada vez más, bienes y servicios típicos de las ciudades.

Para financiar la construcción de impresionantes obras públicas, muchas de ellas improductivas, Leguía quiso atraer capitales externos e internos. Su segundo gobierno se caracterizó por el despilfarro fiscal: hubo que pagar una burocracia que ese régimen incrementó a niveles insostenibles y mucho dinero se destinó a la construcción indiscriminada de urbanizaciones en Lima.

El endeudamiento externo dibujó un espejismo de bonanza, pero hubo mucho descuido en el terreno de la tributación, de tal manera que durante la década de 1920 se consolidaron el desbalance fiscal y las condiciones para generar una crisis.



✦ Presidente José Pardo y Barreda elegido en 1904 y 1915.

Contraloría: Los primeros pasos

En 1925, lluvias e inundaciones propias de un fenómeno de El Niño especialmente agresivo afectaron el rendimiento de las haciendas costeñas y dificultaron el intercambio regional. Al mismo tiempo, los precios internacionales del azúcar y el algodón experimentaron sendas caídas. En tal contexto, una comisión encargada de analizar el trabajo del Tribunal de Cuentas, y proponer cambios que le permitieran cumplir su misión de una manera más independiente y eficaz, presentó al gobierno un reglamento orgánico y otro interior que fueron sometidos al Congreso el 20 de enero de 1926.

Tres años más tarde, y mediante un decreto supremo, el 26 de setiembre de 1929 se creó, como una repartición administrativa del Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, entidad que la opinión pública había estado reclamando hacía ya varios años.

Poco antes el presidente Leguía había adelantado y justificado ante el Congreso la inminente instalación de esta repartición, señalando que el crecimiento del sistema financiero de la república, tanto en volumen como en variedad, demandaba el funcionamiento de una instancia especial de supervigilancia. Anunció entonces que esta oficina tendría entre sus atribuciones centralizar el movimiento de las direcciones del Tesoro, Contabilidad y Crédito Público que la integrarían, y vigilar que los distintos departamentos de la administración pública contrajeran obligaciones solo por sumas que no superaran los recursos legalmente disponibles, de tal manera que pudiera garantizarse el equilibrio presupuestal. Es decir que, vigilando todas las operaciones financieras del Estado, debía asegurar el cumplimiento estricto de la Ley Orgánica de Presupuesto, que había sido dada a fines de 1922, además de mantener la buena marcha de la hacienda pública.

Poco antes de cumplirse un mes de la creación de la Contraloría en el Perú, el 24 de octubre de 1929 se derrumbó la Bolsa de Valores de Nueva York, originando la ruina de los inversionistas. Esto dio inicio a una depresión mundial cuyos negativos efectos se extendieron hasta 1933 y tardaron toda la década en ser superados. En el Perú se contrajo la producción, se redujeron las exportaciones, sobrevino la desocupación y aumentó el tipo de cambio. La naturaleza de la política financiera del gobierno de Leguía hizo que dicho colapso repercutiera en la economía peruana, porque al quedar interrumpido el financiamiento externo, el Tesoro quedó sin recursos y las obras públicas debieron ser paralizadas.

El 28 de febrero 1930, la Ley 6784, dada por el Poder Legislativo sobre la base del decreto de 1929, oficializó la creación de la Contraloría General de la República. La nueva oficina nació como dependencia del Ministerio de Hacienda, contando con las direcciones de Tesoro, Contabilidad y Crédito Público. Una de sus funciones, en acuerdo con el aún existente Tribunal Mayor de Cuentas, era exigir a los administradores de rentas públicas la oportuna presentación de sus cálculos.

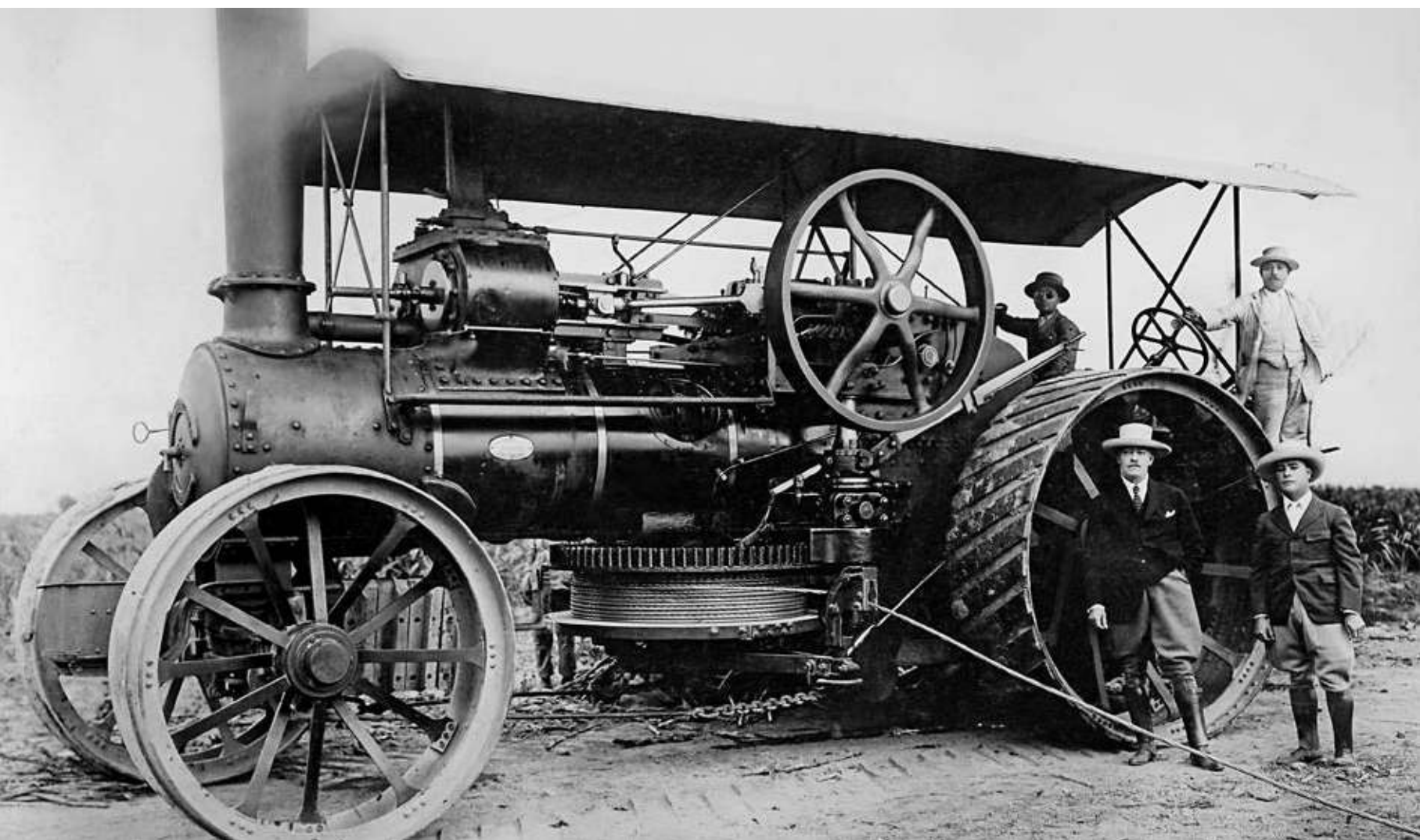
El primer contralor fue don Ricardo Madueño y Rosas, quien estuvo en el cargo hasta 1932 y llevó a cabo sus labores en un ambiente del Palacio de Gobierno. En una entrevista concedida a un diario local en diciembre de 1929 se mostró muy optimista respecto a los logros que tendría la dependencia que había empezado a dirigir.



📌 El contralor general Ricardo Madueño ocupó su cargo de 1929 a 1932, un tiempo difícil para el país. En 1931 el déficit mensual del presupuesto de la república era de un millón de soles.



• Calle Carabaya, en el centro de Lima, a mediados de la década de 1920.



También se mostró muy agradecido con el presidente y el ministro de Hacienda, por el apoyo que, según dijo, le estaban dando. Afirmó entonces: "La Contraloría lleva su fiscalización hasta la iniciación del gasto, visando, después de ser examinados, los proyectos de resolución, antes de que sean firmados por el presidente de la república o los ministros, estableciendo así, por primera vez en nuestra vida financiera, el control previo; es decir, antes de que se adquiriera el compromiso por el Estado". A renglón seguido aseveró: "Por consiguiente, se puede asegurar que con este orden y buena administración hacendaria, los ingresos del Presupuesto alcanzarán para atender debidamente todos los servicios públicos". Tales declaraciones figuran en el libro *50 años de la Contraloría*.

La flamante Contraloría nació en el contexto siguiente: el presupuesto había crecido de 5 millones de libras peruanas a 14 millones; la deuda interna había aumentado de 5 millones y medio de libras peruanas a 9 millones; la deuda externa se había incrementado también de 2 millones y medio de libras a 22 millones; y la cantidad de empleados públicos había crecido de 28 mil en 1926 a 33 mil en 1930. Las exportaciones, en cambio, no habían logrado siquiera duplicarse.

Según Paul Drake, quien ha estudiado en profundidad aquellos tiempos, en 1930 Leguía trató desesperadamente de reducir los gastos y obtener para el Perú créditos de emergencia. Las buenas relaciones con la banca de Nueva York hicieron posible que los banqueros decidieran ayudarlo a cumplir sus obligaciones con tenedores

✦ Años de apogeo de la industria de la caña de azúcar. En la foto, Luis José y Jaime de Orbegoso en la hacienda Chiquitoy, Trujillo. 1926.

de bonos. Pero estos le impusieron una condición: que su gobierno aplicara algunas reformas en el manejo nacional del presupuesto, la banca y la moneda; es decir, siempre y cuando aceptara el llamado “paquete Kemmerer”.

El nombre se debe a Edwin Kemmerer, catedrático de las universidades de Princeton y Cornell, quien en años anteriores había analizado y propuesto cambios en las finanzas fiscales y bancarias de Colombia, Ecuador, Bolivia y Chile. Gracias a estos, los mencionados países habían logrado mejorar su calificación y convertirse en sujetos de crédito de la banca neoyorquina. Por esta razón se convirtió en condición de los banqueros, la embajada y el Departamento de Estado norteamericanos, que el Estado peruano convocara también a una suerte de “consultor internacional”. Las áreas de trabajo de este alto funcionario serían: moneda, asuntos bancarios, impuestos, crédito público, presupuestos y contabilidad, y administración de aduanas.

Sin embargo, recién el 6 de noviembre de 1930, cuando ya Leguía había sido derrocado por Sánchez Cerro, el entonces presidente del banco emisor y posterior ministro de Hacienda, Manuel Olaechea, pidió autorización a la Junta de Gobierno para invitar al Perú al afamado asesor financiero. Días más tarde Olaechea solicitó a Kemmerer su presencia en el país, a fin de que estudiara los problemas económicos locales y brindara su asesoría en la solución de los mismos.

Kemmerer llegó al aeropuerto de Limatambo el 13 de enero de 1931. El experto en moneda y banca vino acompañado por otros cinco profesionales —especialistas en crédito público, presupuesto y contabilidad, banca, aduanas y tributación— y por dos secretarios, uno general y otro auxiliar. La comisión en pleno se instaló en el local del Banco Central de Reserva y contó con el apoyo de los funcionarios de dicha entidad y de un grupo de profesores de la Universidad de San Marcos.

Exactamente tres meses más tarde, el 13 de abril de 1931, la misión terminó de preparar los once documentos que presentó al país. Dos informes abordaron los temas del crédito público y la política tributaria del país, y nueve eran proyectos de ley. Entre estos últimos figuraban la Ley Orgánica de Presupuesto y otra que regulaba la reorganización de la Contraloría General de la República. Unos más se referían a la política monetaria, al Banco Central de Reserva, a la reorganización de la Tesorería Nacional, a la aplicación de un impuesto a la renta, a Aduanas y a las contribuciones prediales para los concejos municipales y provinciales. Edwin Kemmerer explicó entonces que estos proyectos eran parte de un plan y que por ello eran complementarios entre sí. Además hizo unas declaraciones que no dejan de llamar la atención: señaló la importancia de que los hombres encargados de hacer cumplir las nuevas normas fueran instruidos y poseedores de un alto espíritu cívico. Estas fueron



• Edwin Kemmerer en el aeropuerto de Limatambo, Lima, 1931.



📍 Plaza del Congreso. Ca. 1930.

sus palabras: “La suerte de estas leyes dependerá en gran parte de la forma en que el país sepa valerse de los servicios de estos hombres para desempeñar estos altos cargos de la administración pública, creados en virtud de las leyes mencionadas, y de la forma en que se les preste su apoyo de autoridad en el desempeño de sus funciones”. Tales declaraciones figuran en el primer tomo de *El Banco Central, su historia y la economía peruana 1821-1992* (BCR, Lima, 1999).

El entonces llamado “médico monetario internacional” también recomendó a las autoridades peruanas que hicieran recortes y reducciones en el presupuesto, y que estos fueran ejecutados al amparo de las reorganizaciones propuestas para la elaboración del mismo y de la Contraloría. Así mismo, sugirió aumentar los impuestos directos para evitar la inflación, ya que no se contaba con recursos provenientes de préstamos o del comercio exterior. Finalmente, aconsejó que una comisión financiera viajara a Estados Unidos para negociar la deuda y obtener un préstamo de corto plazo de parte de los banqueros extranjeros.

Lamentablemente, en las decisiones de la Junta de Gobierno, entonces presidida por David Samanez Ocampo, primaron los criterios políticos. Este, queriendo evitar tensiones con grupos adversarios a los que podía haber dado lugar la ejecución de las nuevas leyes de Presupuesto, Tesoro y Contraloría, envió los respectivos proyectos a una Comisión Central formada especialmente para revisar el Presupuesto. Este grupo de trabajo respaldó las posturas de Kemmerer y aconsejó la pronta aprobación de las nuevas normas, para que la banca estadounidense pudiera confiar en la decisión firme del gobierno de ordenar sus finanzas, y otorgara al Perú

📍 Puerta de la cárcel.
Archivo de la revista
Mundial. Ca. 1930.



CARCEL



los préstamos que necesitaba. Sin embargo, la crisis internacional frustró las esperanzas nacionales de recibir nuevos créditos. El gobierno suspendió entonces el plan de ajuste presupuestal y dejó de lado las propuestas relacionadas con los cambios fiscales y tributarios. Así pues, la unidad de todo el sistema económico que había recomendado la misión se vio desintegrada.

Las propuestas de Kemmerer

LA INTENCIÓN DEL PROYECTO DE LEY RELACIONADO CON LA CONTRALORÍA, SUGERIDO POR KEMMERER, HABÍA SIDO CONSERVAR LAS FACULTADES QUE LA NORMA VIGENTE HABÍA SEÑALADO A LA AÚN JOVEN ENTIDAD. PERO, A LA VEZ, PROPONÍA AMPLIAR SU CAMPO DE ACCIÓN, QUITANDO LOS DEFECTOS QUE EL PROPIO CONTRALOR HABÍA ENCONTRADO AL APLICAR LAS DISPOSICIONES. LA IDEA ERA ELIMINAR RASGOS INCOMPATIBLES CON LOS PRINCIPIOS BAJO LOS CUALES, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN, DEBÍA FUNCIONAR UNA CONTRALORÍA GENERAL.

El decreto de 1929 que creó la Contraloría reconocía solo algunos de los anteriores principios, que para Kemmerer y su equipo debían ser los siguientes: independencia del Poder Ejecutivo; eliminación de actividades administrativas; centralización de la responsabilidad, de modo que las leyes financieras y otras vinculadas con la misma materia pudieran aplicarse correctamente; y aplicación a la administración pública de un sistema de control preventivo y no correctivo, siempre que fuera posible.

Varios artículos del trunco proyecto de ley eran, pues, ampliaciones de cláusulas de la norma entonces vigente, pero que, aplicados en conjunto con las sugeridas leyes orgánicas del presupuesto y de reorganización del Tesoro Público, representaban un plan de control fiscal.

Kemmerer y su equipo explicaron que los proyectos de ley que habían elaborado no tomaban como marco la Constitución que regía en ese entonces en el país, pues una Asamblea Constituyente estaba empezando a redactar una nueva Carta Magna. En tal sentido, el grupo de especialistas señaló, en la exposición de motivos del documento que reformulaba la Contraloría, cuatro artículos constitucionales que tendrían que ser modificados para resolver la falta de armonía en lo referido al trabajo de dicha entidad.

Todos estos puntos se referían a las facultades que el Ejecutivo, representado por el presidente de la república o los ministros, tenían para normar en cuanto a temas de recaudación e inversión de las rentas públicas, así como a la presentación anual de la Cuenta General de la República al Congreso. Ocurre que el proyecto que la misión Kemmerer propuso al país planteaba una Contraloría independiente, con amplias atribuciones respecto a la contabilidad y el control fiscal, incluida la de revisar resoluciones o decretos supremos que tuvieran que ver con el gasto de recursos públicos, o que de alguna manera pudieran afectar los deberes del contralor.

La idea era, pues, evitar conflictos de autoridad entre el presidente de la república y este funcionario de alto nivel. También buscaba eliminar las dificultades que pudieran representar para el ministro de Hacienda la obligación de presentar al país unas cuentas que ya no era su responsabilidad llevar.



• Edwin Kemmerer. Economista norteamericano, experto en moneda y banca, llegó invitado al Perú como asesor financiero en 1931.



Portada de la revista *Variedades* de 1931 donde se caricaturiza a Edwin Kemmerer, asesor financiero norteamericano invitado al Perú ese mismo año.

El grupo de especialistas reconoció que el decreto y la posterior ley que habían creado la Contraloría contemplaban aspectos fundamentales para el funcionamiento adecuado de dicha entidad. Entre estos señalaban su independencia del Poder Ejecutivo y la aplicación de un sistema de vigilancia preventivo, más que correctivo, para la administración pública. Sin embargo, sugirieron algunas mejoras.

Entre estas figuraban la concentración en la Contraloría de toda la contabilidad y la revisión de las cuentas de la república, lo que significaba velar por que todos los gastos gubernamentales fueran hechos de acuerdo a la ley. Esta responsabilidad implicaba también fijar normas sobre contabilidad; llevar las cuentas de toda persona u oficina que tuviera a su cargo el cobro, la recepción, la custodia o el desembolso de fondos u otros bienes del Estado; y establecer la responsabilidad civil o penal que tuvieran los funcionarios en el uso de tal patrimonio. En tal sentido, pasaban también a ser sus funciones llevar a cabo investigaciones y elaborar informes.

Consecuentemente con las declaraciones de Kemmerer respecto a la importancia del compromiso cívico de las personas, la propuesta de la comisión consideró a los empleados públicos encargados de recaudar, administrar, gastar o controlar los fondos públicos, responsables absolutos de cualquier pérdida, fruto de su eventual negligencia o deshonestidad. Dado el caso, no podían alegar cumplimiento de un mandato de una autoridad superior. Quien autorizara un gasto mayor al establecido en el Presupuesto anual o en otra ley, perdería su puesto de trabajo. Por otra parte, sería multado quien se retrasara en la presentación de las cuentas o informes que tuviera a su cargo.

Para asegurar el buen desempeño de los trabajadores estatales aludidos por la nueva norma, esta les demandaba la presentación de una fianza, que podía ser un certificado de depósito de dinero, una hipoteca sobre un bien inmueble, bonos emitidos por el gobierno, cédulas de bancos hipotecarios, o fianzas prestadas por firmas garantizadoras o fiadores particulares.

En cuanto al contralor, la propuesta de Kemmerer sugería que fuese designado por el presidente de la república, y que entre sus funciones estuviese el envío mensual al mandatario de un informe sobre las operaciones financieras hechas por el gobierno durante el mes anterior. Según la norma propuesta, luego de cada fin de año el contralor debía elaborar y entregar, a más tardar el 1 de julio, una memoria de lo hecho, incluyendo sugerencias para la mejor administración y detalles sobre el estado de la deuda pública.

Finalmente, la Junta Nacional de Gobierno de 1931, presidida por David Samanez Ocampo, acogió solamente tres de los proyectos preparados por la misión Kemmerer, y entre ellos este, sobre las funciones y procedimientos de la Contraloría. De ahí que, según Basadre, quedara "desintegrada la unidad de todo el sistema económico y hacendario que había recomendado la misión, unidad sobre la cual Kemmerer había puesto enfático acento".

5.
5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.



✦ El presidente Augusto B. Leguía con Herbert C. Hoover presidente electo de los Estados Unidos, durante su visita en Lima, 1928.

Los difíciles años 30

SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA REFORMULADA CONTRALORÍA, BASADRE CONSIDERA QUE —ANTES Y DESPUÉS DE KEMMERER— ESTA SIEMPRE FUE UNA OFICINA DEMASIADO SUBALTERNA. AUNQUE LA CALIFICA COMO UN ACIERTO DEL RÉGIMEN DE LEGUÍA, ESTIMA QUE LA CONTRALORÍA NO LOGRÓ EVITAR EL DESORDEN FISCAL QUE VENÍA ARRASTRÁNDOSE DESDE VARIOS AÑOS ANTES. SEGÚN EXPLICA, LA ENTIDAD, QUE APARECE AL INICIARSE LA DEPRESIÓN DE 1929, SURGIÓ PARA VIGILAR LOS PAGOS Y GASTOS ESTATALES, Y PARA SERVIR DE BASE A UNA POLÍTICA HACENDARIA EJEMPLAR, EN CONSONANCIA CON UN PRESUPUESTO PRECISO Y UN TRIBUNAL MAYOR DE CUENTAS ALERTA PARA CAUTELAR LAS INVERSIONES.

Quando, terminado el Oncenio, se creó el Tribunal de Sanción Nacional, cuya función era castigar a los responsables de enriquecimiento ilícito, peculado y otros

delitos que, según la opinión pública, habían sido cotidianamente cometidos a costa del erario público durante el régimen de Leguía, el expresidente trató de defenderse. Así, escribió en sus memorias: “Cuando estuve de conocimiento de ciertas irregularidades que se producían en la Dirección del Tesoro del Ministerio de Hacienda, resolví, para conjurarlas, crear, como se hizo, la Contraloría General”.

Más adelante, quizás atendiendo al pedido de Kemmerer sobre la calidad de los profesionales que debían ejercer las funciones de control, en varias ocasiones se dieron normas que buscaron garantizar el buen desempeño de la función pública. Una de estas fue el decreto que la junta de gobierno encabezada por Sánchez Cerro dio el 2 de octubre de 1930. Este obligaba a los funcionarios estatales a hacer una declaración de bienes antes de tomar posesión de sus cargos. Otro decreto ley, el 6897, dado una semana después, dispuso idéntico procedimiento para los jefes y oficiales del ejército, incluidos aquellos que al egresar de la Escuela Militar tuvieron bienes o fortuna. Al mes siguiente, el 8 de noviembre, el Decreto Ley 6932 prohibió la acumulación de cargos o sueldos en el Estado.

Normas al margen, lo cierto es que las interferencias políticas fueron, a lo largo de la historia, el gran impedimento para el desarrollo de una burocracia moderna, integrada por personal técnico estable, que pudiese entender su trabajo como un servicio permanente y eficaz en auxilio del público y del Estado.

En cuanto a otro punto, las medidas propuestas por la Misión Kemmerer, sobre todo una referida al pago de la deuda externa, generaron un amplio debate. Muchos peruanos, entre ellos economistas, empresarios y banqueros, consideraron que estas medidas no respondían al interés del país de recuperarse económicamente. Señalaban que, por el contrario, servían a los fines de Estados Unidos, país acreedor, para que la moneda nacional mantuviese una estabilidad cambiaria frente a la estadounidense.

El historiador Gianfranco Bardella asegura que cuando el Perú abandonó por fin las citadas medidas, recién fue posible dejar de pagar la deuda externa y, aplicando una política muy austera, aliviar los problemas presupuestales del gobierno. Simultáneamente, la devaluación permitió a los sectores exportadores operar en condiciones más favorables, sin causar inflación. Por entonces, las importaciones resultaron tan caras que el consumo se centró en la manufactura nacional. En medio de tales circunstancias, el Perú abandonó el patrón oro, en 1932.

No es de extrañar, pues, que, al retirarse del Ministerio de Hacienda, el 27 de enero de 1932, José G. Cateriano pintara un panorama poco alentador, al exponer sobre el estado de las finanzas nacionales. “El nuevo gobierno —dijo entonces— ha encontrado desvalorizada nuestra moneda, suspendido el servicio de la deuda pública, impagos en gran parte los haberes y pensiones, paralizadas las obras públicas, creciente la desocupación, exhausto el tesoro, disminuida la confianza y casi totalmente agotado el crédito”. El ministro saliente atribuyó tal situación a la desacertada política financiera que durante años había seguido el país, a la crisis económica mundial, a la política de empréstitos del régimen de Leguía, y a la falta de previsión con que este había efectuado los cálculos presupuestales.



📌 El mariscal Óscar R. Benavides, presidente de la república de 1933 a 1939.

Cateriano estimó el déficit de 1931 en más o menos un millón de soles mensuales, parte del cual había sido cubierto con operaciones de crédito del tesoro. Según explicó, la acumulación de la parte no satisfecha originaba graves dificultades para atender los servicios públicos, y causaba graves perjuicios a los proveedores, servidores y pensionistas del Estado.

Precisamente un día antes de la intervención de Cateriano se había dado la Ley 7483, que ordenó que las entidades que recaudaran o administrasen bienes o rentas públicas entregasen el producto íntegro de lo recaudado directamente al Ministerio de Hacienda. A partir de ese momento, estas oficinas fueron liberadas de toda responsabilidad al respecto.

Pero dos años más tarde la Cámara de Comercio de Lima se mostró bastante más optimista que el otrora titular de Hacienda. En su memoria correspondiente a 1933 decía:

En medio del cuadro desconsolador que la economía mundial nos ofrece, la situación económica del Perú, en el año transcurrido, ha sido relativamente satisfactoria. Ninguna de las características de la crisis mundial se ha presentado entre nosotros en forma aguda. El comercio internacional se ha empobrecido, sin duda, pero la balanza comercial ha acentuado su saldo favorable. Nuestros productos de exportación encuentran siempre mercado y hasta ahora no ha sido necesario limitar la producción como consecuencia de la dificultad de la colocación de los productos. De allí que la crisis de la desocupación –el problema más angustioso que ha presentado en el mundo entero la crisis actual– no haya ofrecido entre nosotros síntomas alarmantes.

Y continuaba el tenor:

Nuestra propia producción industrial, destinada a abastecer únicamente el mercado nacional, no ha experimentado grandes reducciones y, por el contrario, algunas industrias se han beneficiado con la disminución de exportaciones producida por la carestía de la moneda extranjera. Por otro lado, la variedad de nuestra producción casi nos permite abastecernos a nosotros mismos. Disponemos de las materias primas fundamentales para la vida, excepción hecha del trigo. La situación financiera ha sido también satisfactoria.

También se refirió a nuestra política monetaria:

El abandono del patrón de oro que se hizo inevitable en el mes de mayo no ocasionó felizmente mayores trastornos; y el peligro de la inflación quedó descartado por una política sana y patriótica, gracias a la cual nuestra moneda ha conservado su valor adquisitivo en el mercado interno, no obstante la depreciación en el cambio exterior, determinada en gran parte por motivos extraeconómicos. La política bancaria ha sido muy atinada y la situación de nuestras instituciones de crédito ofrece las más amplias garantías de seguridad. El ejercicio fiscal no ha dejado déficit de consideración.



Presidente de la Junta Militar de Gobierno, Luis M. Sánchez Cerro, durante la ceremonia en la que le otorgó la Orden del Sol a Eduardo VIII, Príncipe de Gales, de visita por Lima en 1931.

Contraloría y rango constitucional

A DIFERENCIA DE LO QUE OCURRÍA EN LOS TIEMPOS DEL ONCENIO, CUANDO LOS DICTÁMENES SOBRE LA CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOLÍAN SER RUTINARIOS Y DE ALABANZA AL RÉGIMEN, EN 1934 UNA COMISIÓN EXAMINADORA, CONFORMADA POR MANUEL DIEZ CANSECO ROMAÑA Y ALBERTO ARCA PARRÓ, EMITIÓ UN DICTAMEN ACUSADOR EN MINORÍA, ENJUICIANDO LA CUENTA GENERAL DE 1932. ESTA COMISIÓN DENUNCIÓ EN EL DOCUMENTO LA EXISTENCIA DE CUENTAS ESPECIALES EN DISTINTOS MINISTERIOS, QUE ESCAPARON A TODO EXAMEN. LOS CONGRESISTAS ACUSARON, ADEMÁS, QUE LA DEFICIENCIA EN LOS DATOS COMPROBATORIOS IMPOSIBILITABA LA FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA. POR OTRO LADO, OBJETARON UNA COMPRA DE ARMAMENTO REALIZADA EN EL JAPÓN, BASADA EN UN TRUEQUE CON UN CARGAMENTO DE GUANO, Y SE MANIFESTARON, ASÍ MISMO, EN CONTRA DE UN CONTRATO SOBRE UN ESTANCO DE LOS FÓSFOROS.

Los miembros de la comisión también enumeraron los documentos que faltaban en los anexos de la Cuenta General, así como irregularidades en los egresos. Igualmente, denunciaron el uso abusivo del servicio de autos en los ministerios. Con todo esto, trataron de probar la ineficiencia de la Contraloría General de la República, para presentar, a modo de conclusión, un proyecto de ley que permitía el examen parlamentario de la Cuenta General de la República. Calificado de “valiente”



✦ El presidente Benavides demostró que un control exhaustivo del gasto estatal posibilita destinar un presupuesto a obras. En la foto, supervisa la construcción de la carretera Central.

por Basadre, el dictamen —dice el historiador— se ocupó de muchas prácticas viciosas que, sin embargo, continuaron siendo parte de la vida administrativa del país.

A contrapelo de las impugnaciones, la nueva Constitución, dada el 29 de marzo de 1933 y que se mantuvo vigente durante 46 años, otorgó rango constitucional a la Contraloría General de la República. Prescribió, en el artículo 10 de su primer capítulo —sobre las garantías nacionales y sociales—, que “Un departamento especial, cuyo funcionamiento estará sujeto a la Ley, controlará la ejecución del Presupuesto General de la República y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bienes del Estado. El jefe de este departamento será nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros. La Ley señalará sus atribuciones”.

Mientras todo esto ocurría en los planos económico y legal, en lo político y social el Perú vivía tiempos convulsos, que alcanzaron su punto más dramático el domingo 30 de abril de 1933, cuando el presidente Sánchez Cerro fue asesinado mientras abandonaba el escenario de un desfile patriótico.

El desaparecido gobernante, así como su sucesor, el también general Óscar R. Benavides, fueron dos militares que enrumbaron la economía hacia un modelo exportador. Ambos mandatarios modernizaron el sector energético y lograron establecer un presupuesto balanceado, con la consecuente mejora de la situación estatal. Benavides, especialmente, puso en marcha una férrea política de control fiscal a partir de 1934, cuyos resultados permitieron mejorar la red de carreteras, crear nuevos mercados internos y dinamizar la movilización social interna. Dentro de este marco, el 15 de marzo de 1935 se dio la Ley 8049, que, mediante artículo único, autorizó al Poder Ejecutivo para que declarara al Tribunal Mayor de Cuentas nuevamente en estado de reorganización.

Según una entrevista concedida en octubre de 1936 a un diario local por el contralor general de la república, Manuel E. Tirado, en ese entonces la Contraloría se componía de las siguientes direcciones: Contabilidad, Egresos (control preventivo), Ingresos (estadística hacendaria), Crédito Público y Dirección del Tesoro. La oficina de Egresos era la instancia mediante la cual la Contraloría inspeccionaba las partidas globales. Tirado señaló también que la institución gozaba de cierta autonomía.

En la Contraloría, el movimiento de los egresos se consignaba en un libro empastado, y todas las resoluciones de pago debían estar de acuerdo con la Ley Orgánica de Presupuesto y con las partidas señaladas en los saldos mensuales. Si estas eran específicas, como, por ejemplo, el pago de sueldos, las controlaba el departamento de Contabilidad. Al respecto, Tirado, durante la entrevista, señaló la necesidad de que se llevara un registro con la historia de todos los empleados públicos, como se hacía en otras contralorías.

El departamento de Ingresos, creado por el propio contralor, funcionaba a través de telegramas, mediante los cuales las entidades recaudadoras daban la información que inmediatamente se registraba en los libros respectivos. Entre estas oficinas de recaudación figuraban la Caja de Depósitos y Consignaciones, Aduanas de la República, Correos y Telégrafos, Tesorerías Fiscales, Muelles, Ferrocarriles, Consulados, Registro de Propiedad Inmueble y Asistencias Públicas, entre otras. Gracias al seguimiento que hacía el contralor de estos movimientos, se podía establecer una curva de ingresos precisa.



✦ El contralor Manuel E. Tirado Reyes estuvo al frente de la Contraloría de 1932 a 1944. Solicitó más autonomía para su organismo y reportar directamente al presidente de la república.

5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5.

Otra demanda que formuló el contralor a su entrevistador fue una mayor autonomía para la Contraloría, de modo que esta pudiera reportar directamente al presidente de la república y no al Ministerio de Hacienda. Además, Tirado propuso la creación de la Sección Revisora de Cuentas, en reemplazo del Tribunal Mayor de Cuentas, de modo que los trámites se pudieran simplificar. Planteó así mismo una reorganización completa de la contabilidad, y que la Contraloría elaborara el Presupuesto General de la República, en vista de que poseía datos más frescos e información más exacta.

Estando Manuel Tirado aún a la cabeza de la Contraloría, se dictó el decreto supremo del 29 de marzo de 1937, que vino a ser el Primer Reglamento de Control. Este dispositivo normó el desempeño de los auditores e interventores del Departamento de Inspección de Cuentas de la Contraloría General de la República y estableció, para el territorio de la república, cuatro zonas, cada una dirigida por un auditor-delegado de la Contraloría, quien tendría las siguientes obligaciones:

-
- ❖ Verificar la justificación de las quiebras de recibos incobrables propuestas a la Dirección de Contribuciones.
 - ❖ Observar minuciosamente el rendimiento de las rentas fiscales e investigar las causas de eventuales disminuciones injustificadas en la recaudación, para proponer medidas correctivas.
 - ❖ Presentar un informe mensual claro y sintético.
 - ❖ Elevar otro informe, semestral, incluyendo apreciaciones sobre la recaudación fiscal, el movimiento financiero de las tesorerías y oficinas de significativa importancia, las deficiencias en los métodos empleados y las sugerencias para afianzar el control fiscal en la zona respectiva.
-

Las mejoras económicas

VARIOS AUTORES HAN VISTO EN EL RÉGIMEN DE BENAVIDES (1933-1939) EL INICIO DE UNA FASE DE REPUNTE ECONÓMICO. LOS RECURSOS PÚBLICOS AUMENTARON GRACIAS AL ALZA DE LOS ARANCELES Y LOS IMPUESTOS FISCALES, ASÍ COMO POR LA PRESIÓN QUE SE EJERCIÓ SOBRE ESTADOS UNIDOS PARA QUE IMPORTARA MÁS PRODUCTOS PERUANOS. EL HISTORIADOR GIANFRANCO BARDELLA ENFATIZA, POR SU PARTE, QUE LA ADMINISTRACIÓN DE BENAVIDES DESTACA COMO UNA DE LAS PRIMERAS CON SENTIDO SOCIAL Y CONSTRUCTIVO.

El siguiente presidente de la república, Manuel Prado (1939-1945) continuó la recuperación económica y acentuó la intervención del Estado en la economía nacional. Esta política se había iniciado en 1934.

Según Bardella, a fines de 1941 se intensificaron los controles fiscales, con la creación de la Inspección Fiscal de Precios como organismo del Ministerio de Hacienda y Comercio. Esta dependencia debía "evitar





✦ Manuel Prado fue presidente de la república de 1939 a 1945, y luego de 1956 a 1962. A fines de 1941, durante su primer gobierno, se acentuaron los controles fiscales para evitar el alza de los precios.



📌 **Presidente Manuel Prado con el presidente Franklin D. Roosevelt, en uno de sus viajes a Estados Unidos de Norteamérica.**

alzas injustificadas de los precios de las mercaderías indispensables, así como su acaparamiento". El Estado, por otro lado, fue autorizado a constituir sociedades y celebrar contratos de préstamo. Del mismo modo, se crearon muchas empresas públicas, cuya carga principal eran los intereses que tenían que abonar por concepto de préstamos concertados, para suplir la falta de recursos propios. La Cámara de Comercio de Lima, a través de su boletín, consideró que "la severa injerencia en las actividades económicas excedía en mucho lo exigido por las circunstancias".

Durante su gobierno, el presidente Prado se rodeó de especialistas del más alto nivel en diferentes campos, para que lo asesoraran en la tarea de construir un Estado moderno y eficiente, y dinamizar la economía. Él pretendía seguir el modelo que el presidente Roosevelt había puesto en marcha en Estados Unidos.

Entre las principales medidas de Prado figuran la política tributaria que implantó a partir de 1942 y que hizo posible incrementar los ingresos públicos. Parte de los buenos resultados se debió a la creación de la Superintendencia General de Contribuciones y al nombramiento del doctor Daniel Ruzo como cabeza de la misma. En menos de tres años los impuestos directos se multiplicaron por más de diez veces, éxito que, según los historiadores, se debió primordialmente al mejoramiento de los sistemas de control. Del mismo modo, entre 1934 y 1944 fueron notables los incrementos en los presupuestos, y también cómo fueron respetados y cumplidos. El mismo Ruzo recibió en 1944 el encargo de reorganizar la Contraloría, oficina que desde ese mismo año, y hasta 1949, tuvo a la cabeza a Guillermo Bernardo Ronald Ayuardo. Dirigida luego por don Oscar Chocano Márquez, la Contraloría tuvo como sede, por ese entonces, el tercer piso de una casona del Ministerio de Hacienda y Comercio, en la calle La Merced.

La tendencia económica no fue alterada por el conflicto que en 1941 enfrentó a nuestro país con el Ecuador, pero sí se afectó por la Segunda Guerra Mundial, de 1939 a 1945. Si bien los enfrentamientos limítrofes generaron una serie de gastos que sobrepasaron ampliamente la partida del Ejército, el Banco Central de Reserva fue la entidad que, como proveedora de préstamos, permitió afrontar la situación.

Para cuando estalló el conflicto mundial, el Perú contaba con un buen sistema de comunicaciones y con un puerto —el Callao— en perfectas condiciones. Una serie de industrias, sobre todo químicas, farmacéuticas, de tejidos de lana y algodón, de cristales y artículos sanitarios, atendían la demanda interna y la de los países vecinos.

El que la economía nacional estuviese saneada redujo el impacto negativo del conflicto sobre nuestro país. Pero fue igualmente importante que algunos países con los que el Perú comerciaba se declararan neutrales, y que geográficamente el país estuviese lejos de la zona bélica. Otros factores importantes que atenuaron el impacto fueron el aumento del precio de algunos de nuestros productos y la suscripción del Tratado de Préstamos y Arriendos, que estabilizó los precios de exportación de productos peruanos a cambio de la reducción de los aranceles norteamericanos.

Además, durante la contienda mundial se fijaron rigurosamente los tipos de cambio, se endurecieron los controles y se sustituyeron las prácticas comerciales ordinarias por acuerdos intergubernamentales. El Perú estuvo entre los países que vieron duplicarse, y hasta cuadruplicarse, los precios de sus productos de exportación, entre el comienzo y el final del conflicto, al lado de los Países Bajos, Portugal y otras diez naciones más. No obstante, la Guerra Mundial causó, aun hasta 1948, un hondo impacto en la economía y las finanzas, afectando la estabilidad social del país.

El alza del precio de las materias primas y la mayor producción de productos naturales e industriales tuvieron como lógica consecuencia la diversificación del rubro exportador (pescado y sus derivados, hierro, café) y el aumento considerable de los volúmenes y valores de los productos tradicionales (algodón, azúcar, plata, plomo y zinc). En este contexto, la industria de harina de pescado basada en la anchoveta se convirtió en la principal fuente de divisas para el país. El simultáneo desarrollo de los demás sectores productivos permitió que, al concluir la Gran Guerra, el poder adquisitivo de ciertos sectores de la población reflejara algunas de estas mejoras.

Don José Luis Bustamante y Rivero protagonizó, de 1945 a 1948, una gestión que estuvo marcada por un severo control del tipo de cambio, por el cual los exportadores estuvieron obligados a entregar todas sus divisas al Banco Central de Reserva, a un cambio de 6,48 soles por dólar. Esta política, contraria a la del cambio libre que había regido en las décadas anteriores, generó oposición y contribuyó a la posterior caída del régimen constitucional.



• Guillermo Bernardo Ronald Aylluardo, contralor de 1944 a 1949. Enfrentó los efectos negativos de la Segunda Guerra Mundial.

La reducción de la producción nacional, una fuerte escasez de divisas y serios problemas de abastecimiento provocaron una situación económica precaria. Esta, a su vez, generó caos político, económico y social. Un golpe militar puso fin al periodo de Bustamante.

La primera etapa del régimen odriista, sucesor del anterior, estuvo a cargo de una junta de gobierno y duró dos años. En este periodo no hubo Parlamento y la junta legisló mediante decretos. En 1950 se convocó a elecciones que buscaban legitimar el mandato de Odría. Este siguió, pues, gobernando, ya como presidente electo, desde el 28 de julio de ese año hasta 1956.

Odría pudo llevar a cabo un activo programa de obras públicas, principalmente dirigido a la construcción de locales escolares, vías de comunicación, hospitales, ministerios, unidades vecinales, represas, puentes, etcétera. Contó para ello con la prosperidad material que generaron la diversificación y el aumento de las exportaciones, debido a las leyes de apoyo a esta actividad y a la guerra de Corea. Además, toda su política se orientó a revertir la que había puesto en marcha el gobierno anterior, especialmente el control cambiario, que tanto había incomodado a los exportadores.

Según Bardella, a las libertades de comercio y cambio se sumó la apertura del país a los capitales extranjeros mediante normas sumamente generosas, como la Ley de Petróleo y el Código de Minería. El resultado fue que el Perú logró la mayor bonanza económica de su historia contemporánea y pudo sostenerla hasta la década de 1960. La contraparte paradójica fue el rigor que puso el régimen para perseguir a sus detractores políticos.

El despegue económico permitió una intensiva política de asistencia social que modificó el rol del Estado respecto a las expectativas de las mayorías. Se crearon los comedores populares, el Seguro Social obligatorio, el salario dominical, el derecho a no perder los beneficios sociales por despido debido a inasistencias injustificadas, el pago de los beneficios sociales antes de las 48 horas del retiro definitivo del trabajador y la participación de los empleados y obreros en las utilidades de las empresas. Así mismo, se creó el Ministerio de Trabajo y de Asuntos Indígenas, y se dio el voto femenino.

Bodas de plata

EN EL PERIODO 1950-1968 LA INDUSTRIA PASÓ A SER LA SEGUNDA ACTIVIDAD NACIONAL, GRACIAS A DISPOSITIVOS LEGALES ESPECÍFICOS DE ESTÍMULO E INCENTIVO. LA FABRICACIÓN DE HARINA DE PESCADO Y LA MANUFACTURA ENGROSARON LAS FILAS DE LA CLASE OBRERA Y LOS ESTRATOS MEDIOS DE EMPLEADOS, PROFESIONALES, TÉCNICOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS. LOS GRUPOS EMPRESARIALES TAMBIÉN SE ENSANCHARON, PROTEGIDOS DE LA COMPETENCIA EXTERNA POR LA POLÍTICA OFICIAL, PARA APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES QUE OFRECÍA UN MERCADO INTERNO EN EXPANSIÓN.

Más adelante cambiaron fundamentalmente el papel y la presencia del Estado en la economía. A partir de 1955 los sucesivos gobiernos —el segundo de Manuel Prado y el primero de Fernando Belaunde— abandonaron la política del *laissez faire* y fueron controlando, protegiendo e interviniendo directamente en el



✦ Luis Bustamante y Rivero, presidente constitucional del Perú de 1945 a 1948. En su primer gabinete se rodeó de intelectuales, como Rafael Belaunde, Rómulo Ferrero y Jorge Basadre.

quehacer económico y financiero. El régimen militar del general Juan Velasco Alvarado representó la culminación de dicho proceso.

El 28 de febrero de 1955, siendo contralor César E. Salazar Souza Ferreira, se conmemoraron las bodas de plata de la Contraloría. En ese entonces la entidad tenía 110 empleados, repartidos en el despacho del contralor, la Secretaría General, el área de Asesoría Legal y las reparticiones de Contabilidad, Fiscalización Preventiva, Inspecciones y Administrativa. La institución ocupaba algunas áreas del octavo piso del Ministerio de Hacienda y Comercio, y ya contaba con elementos mecanizados que para la época resultaban de alto rendimiento, como las máquinas tabuladoras de fiscalización de cuentas y partidas.

La repartición de Contabilidad llevaba todas las operaciones de hacienda y de deuda públicas. Elaboraba el balance y la Cuenta General de la República, y constaba de los departamentos de Contabilidad Central y Cuenta General de la República, Deuda Pública, Bienes Nacionales y Control de Ingresos. La repartición de Fiscalización Preventiva controlaba las afectaciones presupuestales, tanto del presupuesto ordinario como de las cuentas especiales, y contabilizaba los compromisos y giros a fin de conocer la libre disponibilidad de los créditos presupuestales. Dentro de ella estaban los departamentos de Fiscalización Preventiva de Presupuesto y de Control de Cuentas Especiales y Liberaciones.

La repartición de Inspecciones tenía a su cargo la auditoría en las oficinas que directa o indirectamente manejaban los fondos públicos, cuidando la debida inversión de los mismos. Finalmente, la repartición Administrativa tramitaba internamente todos los expedientes y preparaba informes.



✪ Bustamante y Rivero implementó un severo control del tipo de cambio. Los exportadores estaban obligados a entregar sus divisas al Banco Central de Reserva. Aquí con su gabinete, en el que figura Manuel A. Odría.

Las reseñas periodísticas que celebraban el aniversario destacaban las mayores responsabilidades que la Contraloría había acumulado, veinticinco años después de su creación. Esto había sido posible por el incremento del presupuesto, producto del progreso económico que el país había experimentando, especialmente en los cinco años anteriores.

Al recordar al primer contralor, Ricardo Madueño, la prensa reconocía que él había concebido, estructurado y dado forma a la oficina nacida para convertirse en una de las más importantes dependencias del entonces Ministerio de Hacienda y Comercio, y de todo el mecanismo de la administración fiscal. Los artículos recordaban cómo, con el apoyo de eficaces colaboradores, y luego de estudiar la realidad nacional y experiencias de afuera, Madueño presentó el proyecto que fue sancionado mediante decreto supremo del 27 de septiembre de 1929 y legalizado con ley del 28 de febrero de 1930.

El domingo 17 de junio de 1956 ganó las elecciones presidenciales Manuel Prado Ugarteche. En su segundo gobierno, Prado trató de promover el desarrollo regional y dio luz verde a la Ley de Promoción Industrial, que buscaba impulsar la actividad manufacturera con la participación del capital privado. Sin embargo, a inicios de 1959 la situación económica había vuelto a ser preocupante: las finanzas públicas nuevamente mostraban un déficit, que llegó a ser de 704 millones de soles, y la balanza de pagos indicaba un desequilibrio de 19 millones de dólares. Se produjo, entonces, una devaluación de la moneda nacional y el precio del dólar subió de 19 a 23,30 soles.

Frente a esta situación, Manuel Prado nombró ministro de Hacienda a Pedro Beltrán, hasta entonces el crítico más severo de su política económica. El conocido periodista y financista —dueño del diario *La Prensa*— puso en marcha una serie de medidas poco populares por su alto costo social, buscando mantener a cualquier precio la estabilidad monetaria y la irrestricta libertad de comercio, aceptando las duras condiciones que imponía el Fondo Monetario Internacional.

Las severas medidas económicas dieron como resultado, para 1960, los siguientes indicadores: el valor real del producto bruto interno creció 7%, la inflación bajó de 12,7% a 8,6% y las finanzas públicas mostraron un superávit de 775 millones de soles. Estos logros no fueron efímeros, pues la economía se mantuvo en los citados niveles hasta 1962.

El 25 de agosto de 1961 se emitió el Decreto Supremo 7, con las firmas del presidente Prado y de Beltrán. La norma ampliaba las funciones de inspección de la Contraloría, creando como dependencias de la misma las reparticiones de Inspección y Auditoría de las Universidades Públicas, de los Concejos Municipales y de Sociedades.

Poco menos de un año después, el 18 de julio de 1962, el general Ricardo Pérez Godoy depuso al presidente Prado, anuló el proceso electoral que desde el día de las elecciones —10 de junio del mismo año— esperaba definición, y convocó a nuevas elecciones para el año siguiente. La junta de gobierno, presidida por el mismo Pérez Godoy, debía gobernar máximo durante un año; pero dado que el general empezó a darle giros personalistas al gobierno, el Comando Conjunto decidió destituirlo y poner en su lugar al general Nicolás Lindley, entonces ministro de Guerra. El 28 de julio de 1963 este militar, que nunca ocupó ni despachó desde Palacio de Gobierno, ni tampoco lució la banda presidencial, entregó la presidencia a Fernando Belaunde Terry, ganador de las elecciones de ese mismo año.



● Pedro Beltrán Espantoso, presidente del gabinete y ministro de Hacienda y Comercio durante el gobierno de Manuel Prado Ugarteche. Logró una momentánea estabilidad monetaria y un superávit fiscal.



☛ Comedor popular inaugurado por el presidente Odría en el año 1950. Su gobierno privilegió una agresiva política de asistencia social.

Se da la Ley 14816

EL PRIMER GOBIERNO DE BELAUNDE BUSCÓ EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y UNA MAYOR INJERENCIA DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN GENERAL, PUES HASTA ENTONCES SU PAPEL EN LA ECONOMÍA HABÍA SIDO BASTANTE REDUCIDO. DE ELLO HABLA EL HECHO DE QUE EL COBRO DE LOS IMPUESTOS HABÍA ESTADO, HASTA 1964, EN MANOS DE UNA INSTITUCIÓN PRIVADA, LLAMADA CAJA DE DEPÓSITOS Y CONSIGNACIONES, QUE FUENACIONALIZADA Y CONVERTIDA EN EL BANCO DE LA NACIÓN. MEDIANTE LA LEY 16000, DEL 27 DE ENERO DE 1966, SE LE OTORGARON A LA FLAMANTE INSTITUCIÓN LAS TAREAS DE RECAUDAR LAS RENTAS DEL SECTOR PÚBLICO, RECIBIR DE MANERA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE LOS DEPÓSITOS DE ESTE SECTOR, EFECTUAR EL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA Y DESCONTAR AL TESORO PÚBLICO OBLIGACIONES HASTA EL EQUIVALENTE DE UN DOCEAVO DEL MONTO TOTAL DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Según el historiador Raúl Palacios Rodríguez, es posible distinguir dos etapas en la gestión belaundista: una primera de 1963 a 1966, cuando el gasto público generó el alza del ciclo económico y el populismo no causó quebranto fiscal alguno; y una segunda de 1967 a 1968, cuando dejaron de ingresar capitales extranjeros y se agotó el amplio margen de endeudamiento externo del que, hasta entonces, había gozado el país. Estos hechos generaron inflación y una fuerte devaluación de la moneda nacional, el receso de los sistemas económicos y el desequilibrio fiscal en el bienio 1967-1968.

Belaunde, quien inició su mandato en el marco de una notable expansión económica, lo terminó en medio de una crisis política. El permanente bloqueo que desde el Congreso hizo la oposición a toda iniciativa del gobierno impidió, además, que este pudiera realizar los ajustes oportunos en su política económica.

En enero de 1964, cuando era contralor general de la república César Salazar Souza Ferreira, se dictó la Ley 14816, que en su capítulo IX, "De la Contraloría General de la República y del Control Presupuestal Funcional", estipuló, en el artículo 67, que la Contraloría, creada como dependencia del Ministerio de Hacienda y Comercio, pasaría a ser el Organismo Especial al que se refería el artículo 10 de la Constitución vigente, es decir, la de 1933.

Según la indicada norma, a la Contraloría le correspondía controlar la ejecución del Presupuesto Funcional de la República y la gestión de las entidades que recaudaban o administraban rentas o bienes del Estado. También se le otorgó la responsabilidad de elaborar y publicar la Cuenta General de la República, conforme lo disponía el artículo 177 de la Constitución.

Esta norma fue conocida como Ley Orgánica de Presupuesto Funcional de la República, de número 14816. Aquí se precisó que la Contraloría General de la República sería un organismo autónomo, con independencia administrativa y funcional. Además la instituyó como la autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del sector público nacional, sin perjuicio de la máxima facultad fiscalizadora del Congreso.

📍 Hospital Obrero, construido e inaugurado durante el gobierno de Odría. Ca. 1950.





📌 El contralor general César Salazar Souza Ferreira desempeñó su cargo de 1954 a 1970. Enfrentó la devaluación de la moneda en 1967 y el golpe militar de 1968.

La ley también estableció que el contralor general de la república sería el jefe de la Contraloría. El cargo sería otorgado por el presidente de la república, con acuerdo del Consejo de Ministros, por un periodo de cinco años, renovable por una vez, y juramentaría ante la Corte Suprema.

La Ley 14816 dio a la Contraloría General las siguientes funciones:

1. Realizar funciones de auditoría sobre todas y cada una de las entidades del sector público nacional.
2. Centralizar y consolidar la contabilidad presupuestaria y patrimonial de la totalidad del sector público nacional.
3. Establecer métodos y procedimientos de control interno para todo el sector público nacional.
4. Reglamentar los sistemas de contabilidad por programas de la totalidad del sector público nacional.
5. Controlar los resultados físicos o metas cuantificables de las unidades de asignación del Presupuesto Funcional de la República.
6. Someter a su fiscalización preventiva, total o parcialmente, temporal o permanentemente, cualquier aspecto de la ejecución presupuestaria del gobierno central y del subsector público independiente.
7. Asumir la dirección y administración presupuestaria temporal de cualquier oficina pública que sea intervenida.
8. Presentar al término de cada ejercicio presupuestario el Informe Financiero Anual correspondiente, junto con la Cuenta General de la República.
9. Juzgar en vía administrativa y a través del Tribunal Mayor de Cuentas, las cuentas de las entidades del sector público nacional.
10. Publicar mensualmente el balance de la ejecución presupuestal del gobierno central y del subsector público independiente.
11. Informar de inmediato al titular del respectivo pliego y a las cámaras legislativas de todos los casos de infracción de las disposiciones legales y reglamentarias.
12. Informar previamente sobre los proyectos de contrato que en cualquier forma comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado, inclusive el otorgamiento de garantías o avales.

Un aspecto resaltante de esta ley se encuentra en los artículos 82 y siguientes. En ellos se dispone que el Tribunal Mayor de Cuentas —la Ley 8049 había otorgado facultades al Poder Ejecutivo para declarar en reorganización a este organismo— debía integrarse a la Contraloría General de la República. De igual modo, dispuso que, cuando apareciese tacha o reparo en las cuentas, contratos o actos de administración, como consecuencia de las actividades de auditoría, inspección o denuncia en la administración de gastos, ingresos o bienes del patrimonio público, el contralor general de la república tendría el deber de ordenar la apertura de un juicio de cuentas.

Respecto a este proceso —el juicio de cuentas—, la ley estableció que debía sustanciarse en la vía administrativa, a cargo de la dependencia correspondiente de la Contraloría. Esta debía examinar los documentos y las pruebas que se aportaran, así como comunicar las observaciones halladas al funcionario que hubiere rendido las cuentas, para que en un

plazo de treinta días pudiera absolverlas. Recaído el fallo, el contralor debería emitir la decisión definitiva, en la vía administrativa, certificando la responsabilidad o no del funcionario cuestionado, e iniciando, dado el caso, la acción judicial que pudiera derivarse.

La promulgación de esta ley marcó el final del Tribunal Mayor de Cuentas. Desde el año 1943 la administración de su local, ubicado en las mismas instalaciones de la Casa Nacional de Moneda, se puso a cargo del Banco Central de Reserva. Este fue declarado Patrimonio Cultural Inmueble de la Nación mediante Resolución Suprema 2900-72-ED.

Al promulgar la Ley Anual de Presupuesto Funcional para ese mismo año 1964 (Ley 4930), el presidente Belaunde asignó nuevas funciones a la Contraloría General de la República. De entre ellas se pueden citar las siguientes:

-
- ❖ Emitir informes que sirvieran de sustento a los decretos supremos mediante los cuales se tendrían que aprobar, a partir de entonces, las adquisiciones que debieran hacerse con carácter de "secreto militar".
 - ❖ Auditar obligatoriamente todas las transacciones públicas que se hicieran por montos superiores a los cinco millones de soles.
 - ❖ Publicar las leyes económicas y financieras del Estado inmediatamente después de su promulgación.
-

En 1964 la Contraloría General de la República contaba con el Despacho del Contralor, la Secretaría General y Asesoría Técnica, las reparticiones de Fiscalización Preventiva y Contabilidad (hasta 1969), de Auditoría del Gobierno Central, de Auditoría del Subsector Público Independiente, de Auditoría de Gobiernos Locales, de Asesoría Legal, y de Liberaciones y Administrativa.

En líneas generales se puede afirmar que hasta entonces la acción de la Contraloría no había alcanzado el sitio que le correspondía como organismo tutelar de los intereses del Estado, pese al esfuerzo de quienes tuvieron a su cargo tan importante ente estatal. Las causas fueron la ausencia de un sistema que integrara



📌 Juan Velasco Alvarado dio un golpe de Estado y depuso al gobierno de Fernando Belaunde Terry en el año 1968. Se quedó en el poder hasta 1975. Aplicó grandes y polémicas reformas.



☛ Durante su primer periodo presidencial, Fernando Belaunde Terry aparece en portada de la revista *Time* de 1965. Fue el segundo presidente peruano que ocupó la carátula de ese medio; anteriormente lo hizo el presidente Augusto B. Leguía.

racionalmente las acciones de control, la falta de planes de capacitación para el personal técnico profesional y la superposición de las funciones de la Contraloría con las de otros organismos que ejercían el control en diferentes niveles del sector público nacional. Por otro lado, el enfoque fundamental se circunscribía a los aspectos contables del presupuesto, sin considerar el análisis y la evaluación de los resultados de la gestión de las entidades públicas.

Aunque la Ley 14816 incluyó importantes disposiciones, estas no fueron suficientes para garantizar una labor efectiva a nivel del sector público nacional, de modo que el control se siguió realizando de manera dispersa y sin aplicar criterios de racionalización de la actividad contralora, lo que en no pocos casos se tradujo en duplicidad de funciones y esfuerzo.

Reformas y gobierno militar

DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL, EL CANDIDATO FERNANDO BELAUNDE HABÍA OFRECIDO “TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES” QUE LUEGO, POR DIVERSAS RAZONES, NO SE LLEVARON A LA PRÁCTICA. ELLO GENERÓ FRUSTRACIÓN Y DESENTENTO EN ALGUNOS SECTORES SOCIALES, UTILIZANDO ESTO COMO UNA JUSTIFICACIÓN PARA EL GOLPE MILITAR QUE LO SACÓ DEL PODER EL 3 DE OCTUBRE DE 1968.

El gobierno que en esa fecha inició el general de división Juan Velasco Alvarado puso en marcha, de inmediato, cambios en las estructuras políticas, económicas y sociales. Partía de una base doctrinaria e ideológica que se había venido transmitiendo desde inicios de la década de 1960 en el Centro de Altos Estudios Militares.

Con un sesgo nacionalista, el gobierno militar trasladó al Estado el papel que había venido desempeñando el capital extranjero en la minería, el petróleo, la electricidad y los ferrocarriles, señalando que con esto buscaba poner al país distante de las hegemonías internacionales. Además, puso a su cargo la mayor parte del sistema bancario, casi la totalidad de las exportaciones y toda la actividad pesquera. Tomó posesión de los yacimientos de La Brea y Pariñas; decretó la Ley de Reforma Agraria y con ello expropió a los hacendados y adjudicó a los campesinos más de siete millones de hectáreas de tierras. Además, promulgó una polémica Ley de Industrias.

También dictó la Ley General de Pesquería, que declaró de dominio estatal las especies hidrobiológicas contenidas en el mar territorial y controló las exportaciones. Así mismo, nacionalizó la minería y creó la empresa estatal Minero Perú, cuyas tareas fueron la comercialización del mineral, el control de la refinación de metales y la explotación de los yacimientos.

Otras medidas fueron la Ley General de Educación, la Ley General de Telecomunicaciones, la Ley de Empresas de Propiedad Social y la confiscación de los diarios. En el ámbito internacional, el gobierno de Velasco decidió participar en el tercermundismo, el no alineamiento y la independencia frente a Estados Unidos, fortaleciendo, en cambio, los vínculos con los países del bloque comunista: Cuba, Unión Soviética y la República Popular China. Del mismo modo, impulsó

la formación del Pacto Andino. Teniendo a su cargo el Estado tantas actividades económicas, no es de extrañar que en 1970 se creara la Repartición de Auditoría de Ingresos Públicos.

La administración de Velasco logró que la participación del Estado alcanzara niveles nunca antes vistos en la economía. En 1975, al final del periodo del general Velasco, el Estado controlaba 31% de las empresas en funcionamiento, 75% de las exportaciones, 50% de las importaciones, 66% del crédito bancario, 50% de la inversión fija y 33% del empleo en el sector empresarial. Sin embargo, entre 1973 y 1975, sus dos últimos años en el poder, el alza del costo de vida, la devaluación de la moneda, el déficit en la balanza de pagos y el aumento de la deuda externa originaron una crisis económica que se prolongó inclusive más allá de su muerte. Esta ocurrió el 24 de diciembre de 1977, dos años después de que fuera depuesto por su ministro de Guerra, el general Francisco Morales Bermúdez, también mediante un golpe militar.

Arguyendo tener interés en moralizar y reformar la administración pública, el gobierno militar dio, el 28 de enero de 1971, el Decreto Ley 18750, que declaró en reorganización la Contraloría General de la República. En su segundo artículo, la norma otorgaba categoría de ministro de Estado al contralor general.

La reorganización propuesta tuvo como finalidad estructurar el organismo contralor para que se convirtiera en la autoridad superior de control presupuestario del sector público nacional. También buscaba asegurar la total independencia de la entidad y garantizar la idoneidad de su personal. La tarea de elaborar un proyecto de decreto ley que rigiera la organización y las funciones de la entidad se encomendó al general Óscar Vargas Prieto, en ese entonces contralor general de la república.

Poco antes de que la labor del general Vargas se tradujera en el Decreto Ley 19039, se inauguraron, el 1 de octubre de 1971, las nuevas instalaciones de la Contraloría, ubicadas en el jirón Augusto N. Wiese 315, en Lima, primer local adecuado en los 41 años de funcionamiento de la entidad.

El 16 de noviembre de 1971 se promulgó el Decreto Ley 19039, que creó el Sistema Nacional de Control. Aquí se reconoció a la Contraloría General de la República como entidad superior del sistema, dándole una autonomía administrativa y funcional. La norma definió también las responsabilidades de los demás órganos y del sistema en su conjunto, y señaló los diferentes aspectos del control.

El flamante Sistema Nacional de Control debió orientar su accionar ya no solo hacia la ejecución del control fiscal tradicional, que se concentraba en verificar la legalidad y veracidad del gasto, sino también hacia el control administrativo y de gestión, poniendo énfasis en el control interno. Del mismo modo, proyectaba su acción más allá de las entidades del sector público, pues abarcaba los entes jurídicos mixtos, asociados y privados que recibieran fondos públicos o que funcionaran con participación del Estado.

La acción de control pasó a entenderse como un proceso indispensable en todas las fases y niveles de la actividad pública y, por lo tanto, se debía realizar en las diversas etapas administrativas. Este concepto conllevaba la necesidad de dar a la tarea una continuidad adaptable a la dinámica del objetivo controlado.



• El gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado expropió las empresas de hidrocarburos. Refinería La Pampilla, 1968.

5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5.



✦ **Contralor Óscar Vargas Prieto durante una ceremonia oficial. Ocupó el cargo en dos periodos: de 1971 a 1972 y de 1976 a 1977, ambos correspondientes al gobierno militar.**

El propósito de cohesionar en un todo armónico el control —tanto el que a partir de entonces debió ejercer la administración pública sobre sus propios actos como el que llevaba y siguió llevando a cabo la Contraloría— fue racionalizar la actividad y permitir un mejor uso de los recursos, así como desarrollar técnicas adecuadas, en el marco de una acción coordinada, con criterios uniformes y objetivos comunes definidos.

Este nuevo enfoque buscaba influir en la gestión de las entidades públicas a fin de cautelar el cumplimiento de sus objetivos de manera eficaz, pero también económica. Se partía, para ello, de la premisa de que la eficiencia solo es posible cuando se lleva a cabo una acción planificada, con metas claras, cuya ejecución es necesario evaluar constantemente, con el fin de descubrir eventuales desviaciones y adoptar los correctivos necesarios para el cumplimiento de los resultados previstos.

El Sistema Nacional de Control se concibió, entonces, como el marco legal de un control para entonces moderno, técnico y orientador, del que ninguna entidad ni persona pudiera quedar libre.

Además de fijar los requisitos para ser contralor, el Decreto Ley 19039 estableció que quien ocupara el cargo se convertiría en el funcionario superior de control y, por lo tanto, no estaría sujeto al mandato imperativo de ninguna autoridad. También estableció que el contralor debía ser nombrado por el Poder Legislativo, a partir de una terna propuesta por el Ejecutivo, y que desempeñaría sus funciones durante siete años, periodo que se podría renovar una vez. Con categoría de ministro de Estado, el contralor debía, según este dispositivo legal, prestar juramento ante la Corte Suprema de la República.

Entre las facultades que el decreto dio entonces al contralor figuraba la de disponer el cese, sin necesidad de proceso administrativo, de los funcionarios y empleados que la situación requiriera. También le daba potestad para crear o suprimir plazas, estableciendo la remuneración respectiva.

Por primera vez, la norma definió al control previo como las acciones que eran de responsabilidad de las autoridades institucionales, y como una función inherente al proceso de dirección y gerencia, con el propósito de cautelar recursos y productos. A tono con la norma, todos los esfuerzos de aquellos años estuvieron orientados a consolidar los órganos de control interno, cuyas evaluaciones se convirtieron en valiosas herramientas para la administración, pues permitieron, a los responsables de ella, adoptar las acciones correctivas necesarias para mejorar su rendimiento.

Por su parte, el control posterior se definió como aquel que incluía el examen, comprobación, revisión e informe de la exactitud y oportunidad con que la entidad auditada hubiere aplicado las normas legales y reglamentarias vigentes. Además, observaba cómo había usado su potestad discrecional en la programación y utilización de los recursos humanos, materiales y financieros, tanto en la obtención de las metas como en los resultados programados. El control posterior externo de los actos y procesos de administración de todo el sector público nacional se convirtió en responsabilidad de la Contraloría General. Sin embargo, este debía ser selectivo, dado que llevar a cabo una acción directa y permanente sobre todas las entidades del sector público hubiera sido —como aún ocurre hoy— imposible.

Como el dispositivo amplió las funciones de control de la Contraloría, estas pasaron a ser:

1. Ejercer el control posterior externo de los actos y procesos de las entidades del sector público, así como de la utilización de los fondos públicos por parte de otras entidades, cualquiera fuese su naturaleza jurídica.
2. Dictar normas técnicas a seguirse en el proceso de control.
3. Tomar las medidas temporales necesarias que garantizaran una completa determinación de responsabilidades, cuando en un proceso de auditoría se hubieran determinado deficiencias.
4. Declarar las responsabilidades en que hubieran podido incurrir los servidores del sector público en el ejercicio de sus funciones; aplicar las sanciones y denunciar al Poder Judicial los hechos susceptibles de ser calificados como ilícitos, con el objeto de que se determinase la responsabilidad civil o penal.
5. Comunicar a los ministros y a los titulares de las entidades auditadas los resultados de las auditorías practicadas.
6. Informar al titular del pliego y del sector correspondiente todos los casos de infracción de las disposiciones legales y reglamentarias, en cualquier aspecto relacionado con sus funciones de control, ordenando las publicaciones correspondientes en el diario oficial.
7. Presentar al Legislativo un informe de auditoría sobre la Cuenta General del Sector Público Nacional.
8. Formular recomendaciones que promovieran reformas en la administración pública y en las oficinas centrales de los sistemas administrativos.
9. Informar sobre los proyectos de normas legales que originaran nuevos sistemas de carácter administrativo y financiero.

10. Dictar las disposiciones necesarias para asegurar el funcionamiento del proceso integral de control.
11. Informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgara el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometiesen su crédito o capacidad financiera, se tratara de negociarla en el país o en el exterior. La Ley de Presupuesto del Sector Público Nacional debía fijar los casos sujetos a esta disposición.
12. Intervenir en la destrucción e incineración de moneda, documentos de la deuda pública y especies valoradas.
13. Autorizar el pago de presupuestos adicionales, salvo por obras realizadas en condiciones de emergencia o fuerza mayor.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control estuvo compuesta de 33 artículos, integrados en cinco capítulos, relativos al control de la actividad pública, al control previo o interno, al externo o posterior, a las funciones y atribuciones de la Contraloría y a las responsabilidades y sanciones derivadas del proceso de control.

Los objetivos de la nueva ley fueron, pues, asegurar la calidad y condición de Autoridad Superior de Control de la Contraloría, garantizando su total e indispensable independencia, y otorgando al contralor los poderes suficientes para dictar y actualizar las sanciones necesarias, de acuerdo con las nuevas organizaciones estatales. En su exposición de motivos, la nueva norma señalaba que en los Estados contemporáneos las funciones de la contraloría no eran ya solamente la fiscalización tradicional, sino también el análisis y la evaluación total de la gestión económico-administrativa del sector público.

A fin de facilitar la interrelación del Sistema Nacional de Control con el Poder Judicial, el Decreto Ley 21215 dispuso posteriormente que el procurador general de la república, a cargo de los asuntos del Ministerio de Economía y Finanzas,



5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5.

de Salud y de la Junta de Asistencia Nacional, asumiera también la defensa de los asuntos de la Contraloría General de la República.

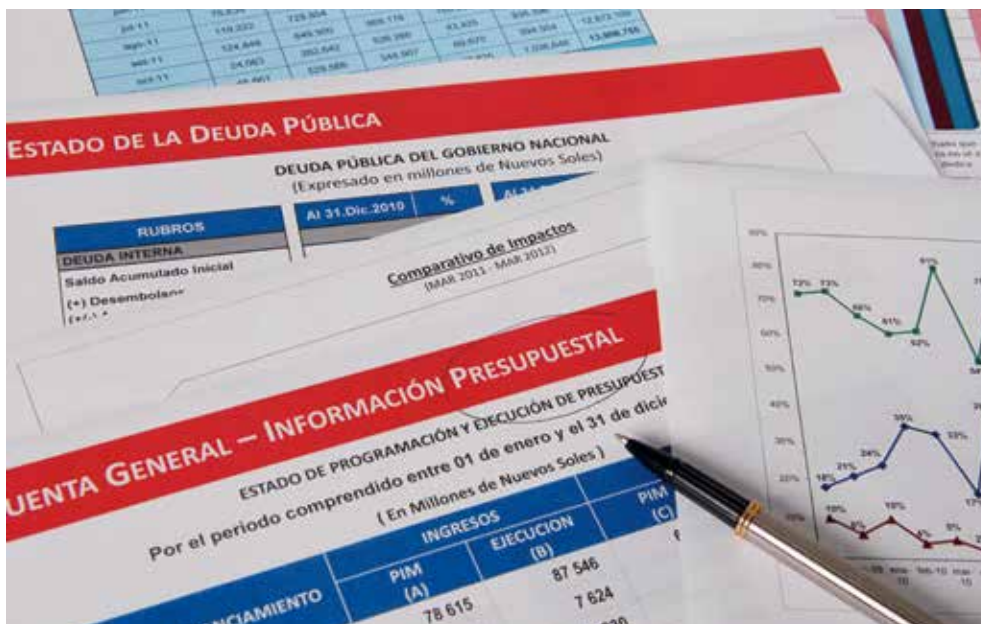
El Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control se expidió mediante el Decreto Supremo 001-72-CG, el 7 de marzo de 1972. Gracias a las obligaciones, normas de procedimiento, sanciones y definiciones que incluyó, el Decreto Ley 19039 quedó listo para ser aplicado. La norma contempló capítulos referidos al control previo, al control posterior, al proceso de determinación de responsabilidades y a las sanciones, entre otros.

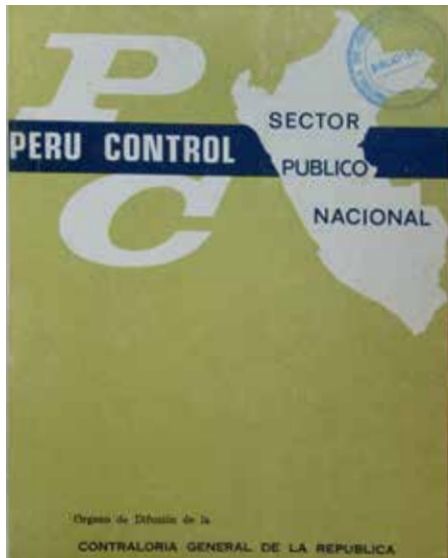
Mediante la nueva normativa, la acción de control adquirió una perspectiva más amplia, ya que la administración pública asumió roles que le dieron jerarquía a su función. La participación que se le fijó al contralor general de la república en el Consejo de Ministros resultó elocuente respecto al significado que obtuvo el control en sus deferentes niveles. Tal intervención pasó a ser la fuente indispensable de la información confiable que siempre necesitan las autoridades superiores para la toma de decisiones.

Por entonces, los niveles institucional, regional y sectorial que componían la estructura de la administración pública demandaban información técnica, confiable y oportuna. Por lo tanto, fue necesario emprender la sistematización del control.

La creación del Sistema Nacional de Control se había convertido en una tarea impostergable, pues a lo largo de los años, y con el transcurrir de los gobiernos, la administración pública había crecido sin que hubiera relación entre los fines y requerimientos de sus entidades componentes o del Estado en su conjunto.

Los cambios en la concepción y estructura de la administración pública repercutieron en la vida institucional de la Contraloría. Así, esta debió asumir un enfoque macro administrativo y sistémico, a tono con la reforma de la administración financiera gubernamental. En general, puede apreciarse que, desde su creación y hasta el final del gobierno militar, la Contraloría fue evolucionando de acuerdo con las necesidades de control de la época, con las circunstancias propias de la administración estatal y con el desarrollo de las técnicas al interior de las especialidades comprometidas





• Durante los primeros años de la década del setenta la Contraloría editó un órgano de difusión llamado "Perú Control".

con su quehacer. En el lapso de medio siglo es posible identificar, pues, tres etapas: la de institucionalización, la de consolidación y autonomía, y la del control integral y sistémico, este último iniciado durante el gobierno militar.

En la memoria correspondiente al año 1972, el general Vargas Prieto, todavía a cargo de la Contraloría, efectivamente refiere que, al transformar la institución, el DL 19039 había afectado su concepción, sus procedimientos y su ámbito de acción. Este hecho demandó una reestructuración organizativa interna, que tuvo como objetivo lograr que la Contraloría fuera asumiendo progresivamente sus nuevas funciones. Al finalizar el año, el proceso se hallaba en la fase de consolidación de las mejoras ya efectuadas, y buscaba cubrir el escalón de "control de gestión".

No obstante vivir este trabajoso proceso, a lo largo del año 1972 se efectuaron 102 exámenes de control en diversas entidades, de los cuales 54 habían sido auditorías contable-financieras y 46 exámenes especiales; 9 de estos últimos, fruto de la Operación Contaldi 1971, detectaron irregularidades que demandaron un estudio más detenido. Otros 16 exámenes se hicieron como parte de la Operación Lima, de fines 1971 a principios de 1972. La memoria se refiere, así mismo, a 77 intervenciones no programadas, consecuencia de denuncias o pedidos, sobre las cuales el documento llama la atención.

Según el informe, las operaciones de control se habían efectuado en solo 12 de los 23 departamentos de la república, por lo que se reclamaba un aumento de recursos financieros, de modo que se pudiera incrementar la acción contralora a nivel nacional, e inclusive en las embajadas y consulados fuera del país.

El reporte recoge también las acciones de control posterior indirecto que había realizado la Contraloría a través de las inspectorías y oficinas de auditoría interna, y mediante la evaluación de los informes remitidos a la entidad; en total, 406. Igualmente, hace referencia a la presencia de 44 delegados en igual número de subastas públicas en las que se habían rematados bienes del Estado, cumpliendo con una de las funciones que la ley le había otorgado.

Entre las otras tareas consignadas en la memoria figuran la atención de 646 consultas de diversas entidades, respecto a la interpretación de las leyes; el visado de 114 expedientes de autorización de pago de presupuestos adicionales y la tramitación de 163 expedientes sobre determinación de responsabilidades, los mismos que habían significado la reversión de más de 13,5 millones de soles al Tesoro Público.

Dieciocho expedientes habían pasado a los juzgados de intervención por presentar indicios razonables de comisión de delito, y 14 habían sido declarados sin responsabilidad de sus rindentes.

En 1972 la Contraloría publicó la primera edición de las normas técnicas de control aprobadas por resolución del 20 de junio de 1972. Las entidades responsables del cumplimiento de tales normas tuvieron, por ley, un plazo de seis meses para programar su debida implantación, con la asesoría de la Contraloría, a través de la Dirección General de Sistemas, Normas y Procedimientos.

El nuevo rol de la Contraloría hizo necesario que el personal de todo el Sistema Nacional de Control participara en actividades de capacitación. No es de extrañar,

entonces, que el 22 de marzo de 1972 se creara la Escuela de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General de la República, mediante resolución 169-011-72-CG/AT. La idea era ofrecer a los trabajadores un complemento de su formación práctica y la ocasión de profundizar sus conocimientos técnico-profesionales, atendiendo una recomendación del Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

También con fines formativos se suscribió un Convenio de Asistencia Técnica con la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, y no pocos miembros de la Contraloría participaron en reuniones internacionales. Una de estas fue el III Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que se llevó a cabo en Bogotá del 2 al 10 de julio. Allí la ponencia peruana presentada ante la asamblea fue aprobada unánimemente como declaración de principios del evento, y quedó como tema prioritario del siguiente congreso, que se llevaría a cabo en Lima, en 1975.

La Contraloría General de la República recibió también visitas de funcionarios de otros países, como Ángel Gonzales, jefe de Auditoría del Banco Interamericano de Desarrollo, y Charles Flinner, contralor de la Agencia para el Desarrollo Internacional. Del mismo modo, Elmer Staats, contralor general de Estados Unidos, invitó a su homólogo peruano, quien viajó en julio a Washington, donde funcionaba la sede de la contraloría estadounidense.

Para el bienio 1971-1972 la Contraloría contó con un presupuesto inicial de 105 342 700 soles, que se amplió al 31 de enero de 1971 en 12,5 millones de soles más. El personal asignado al 31 de diciembre de 1972 fue de 386 personas. Además, una resolución suprema dispuso que las entidades del sector público nacional pusieran a disposición de la Contraloría el personal profesional y técnico que fuera solicitado por esta cuando le tocase efectuar acciones de control de carácter prioritario.

Aludiendo a la especial significación que había adquirido la función de control del Estado como un sistema administrativo y de gobierno (pues aportaba información confiable y oportuna para la toma de decisiones), y por la creciente participación estatal en las diferentes áreas de la actividad nacional, el 12 de mayo de 1976 el Decreto Ley 21486 sustituyó el artículo 14 del Decreto Ley 19039 y dispuso lo siguiente: "El Contralor es el funcionario superior de control y no está sujeto a mandato imperativo de ninguna autoridad. Será nombrado por el Legislativo, sobre una base propuesta por el Ejecutivo, por un periodo de 7 años, renovable por una vez, y prestará juramento ante la Corte Suprema de la República. Tiene categoría de Ministro de Estado, con voz en el Consejo de Ministros, y goza de las prerrogativas y preeminencias correspondientes".

Entre las disposiciones más saltantes de la norma figuran la obligación del contralor de declarar la responsabilidad de los servidores del sector público, en el caso de que aparecieran reparos en los informes de auditoría; aplicar la sanción respectiva de acuerdo con la responsabilidad incurrida; y denunciar ante el Poder Judicial los casos en que, como consecuencia de las acciones de control, se hubiera incurrido en delitos. También se autoriza al funcionario respectivo a tener acceso a toda clase de documentos administrativos del sector público nacional, aunque fuesen secretos y confidenciales, salvo aquellos de las Fuerzas Armadas que pudieran comprometer la seguridad nacional.

En cuanto a las responsabilidades, controles y sanciones derivados del proceso de control, la norma disponía que las resoluciones emitidas por el contralor general eran

3.
5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5.



✦ General Oscar Vargas Prieto (al centro), encargado de la reorganización de la Contraloría durante el año de 1971.

definitivas, y no podían ser objeto de recurso alguno en la vía administrativa; y en la vía judicial, tan solo a nivel de la Corte Suprema. Sin embargo, ningún informe de auditoría podría emitirse sin escuchar a los funcionarios responsables de la entidad investigada y auditada, y después de haberseles dado oportunidad de defenderse y de presentar pruebas documentadas, salvo en los casos de fraude o desfalco evidente.

La declaración de responsabilidad pecuniaria conllevaba, decía la norma, la obligación de los responsables de depositar en el Banco de la Nación el monto de la misma, a la orden del Tesoro Público o de la entidad correspondiente.

Actividades y relaciones internacionales

A PARTIR DE 1971 LA CONTRALORÍA INTENSIFICÓ SU PARTICIPACIÓN EN FOROS Y ENCUENTROS INTERNACIONALES. LA IDEA ERA PERMITIR A SUS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS INTERCAMBIAR CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIAS, A FIN DE MEJORAR LOS RESULTADOS DE SU QUEHACER GRACIAS A LA APLICACIÓN DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS APRENDIDOS.

Esta mayor participación fue la consecuencia de admitir que el sistema económico vigente demandaba un alto nivel de especialización. Esto permitió que las delegaciones peruanas diesen aportes técnicos durante la exposición de sus respectivos informes y los debates que estos inspiraban.

La mejora del nivel técnico de los funcionarios de la Contraloría se evidenció con el reconocimiento de los colegas de las entidades fiscalizadoras superiores de diferentes países del mundo al esfuerzo, dedicación y despliegue de actividades de la representación de nuestro país durante el VII Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI), realizado en Montreal, Canadá, en 1971.

La delegación estuvo presidida por el contralor Vargas Prieto y recibió, al final del evento, el encargo de organizar el IV Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores (CLADEFS), que se llevaría a cabo en Lima, en 1975. Esta decisión fue posterior y unánimemente ratificada en 1972, durante la asamblea plenaria que cerró la tercera edición del mismo evento, en Bogotá, Colombia. Del mismo modo, Lima se convirtió en la sede del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) para el periodo 1973-1975.

Teniendo por lema la frase "Control para el desarrollo", el IV CLADEF se realizó entre del 2 al 8 de noviembre de 1975. Asistieron 16 delegaciones de las contralorías y tribunales de cuentas de Antillas Holandesas, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Venezuela y Perú. Además llegaron, en calidad de observadores, especialistas de Cuba, República Dominicana y Paraguay. También asistieron representantes de las Naciones Unidas, la Agencia para el Desarrollo Internacional y el Instituto de Administración Pública de Nueva York.

La reunión, presidida por el contralor peruano, abordó los siguientes temas: sistemas internos y externos de fiscalización en la administración pública, control de proyectos de desarrollo económico, y control del sector descentralizado de la administración pública.

Durante los años en que Lima fue sede del ILACIF, la secretaría general del instituto tuvo su despacho en el quinto piso del edificio de la Contraloría, donde también contó con salones para la realización de jornadas de capacitación. Anteriormente, y desde su creación en 1965, esta institución había operado desde Caracas, orientando sus esfuerzos a la promoción del desarrollo de sistemas, técnicas y procedimientos en materia de control fiscal, y al uso y difusión de los trabajos que al respecto se hicieran en cada país. Así mismo, se ocupó de funcionar como un centro de investigación, asesoría e información de sus naciones miembros, y a entrenar a los profesionales que laboraban en los organismos superiores de control de Latinoamérica, coordinando su actuación entre ellos.

Al ser Lima la sede del instituto, se buscó elaborar un proyecto de reglamento y un plan de actividades. Para ello se contó con la cooperación de especialistas de las Naciones Unidas y de la Agencia Internacional para el Desarrollo. A través de la aplicación de una encuesta en torno a dichas propuestas, se definió el funcionamiento definitivo del ILACIF, y a fin de concretar los programas de trabajo proyectados, se gestionó financiamientos ante la ONU, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación Ford, entre otros organismos internacionales.

El instituto desarrolló cursos y seminarios en Lima, pero también propició una mayor participación de los países miembros, y organizó programas de capacitación en Bolivia y Ecuador. Además, desarrolló las áreas de información, asesoría, investigación y desarrollo, a través de la publicación de documentos técnicos, boletines informativos y el costeo de la estadía y viáticos de funcionarios extranjeros que visitaron la Contraloría del Perú. En 1974 salió a circulación, por primera vez, la revista Latinoamérica Control, órgano informativo del ILACIF.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control autorizaba el control de la actividad pública, previo o interno, externo o posterior, y reglamentó las atribuciones de la Contraloría

En 1974 la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control obtuvo elogiosos comentarios entre las entidades de control de otros países. La actividad del ILACIF con sede en Lima, así como la activa participación peruana en las comisiones de trabajo del VIII INCOSAI, que tuvo lugar ese año en Madrid, contribuyeron a que la asamblea de dicho evento decidiera, de manera unánime, encargar a nuestro país la realización del IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI). Este se llevó a cabo en Lima, del 17 al 26 de octubre de 1977, tras una serie de pasos previos, como la conformación de un comité organizador local y la asistencia del general Vargas Prieto, en Viena y Málaga, a las decimoquinta y decimosexta reuniones del Comité Directivo del International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), de donde era vicepresidente. Los preparativos para el evento de Lima fueron parte del temario principal en ambas ocasiones. También se preparó, con cuatro meses de anticipación, la infraestructura necesaria para garantizar la correcta marcha del certamen y la estadía útil de los participantes.

Los asistentes llegaron desde 95 países de los cinco continentes y en representación de los principales organismos internacionales del rubro. Fueron recibidos por el entonces presidente de la república, general de división Francisco Morales Bermúdez, quien inauguró el evento.

Los temas abordados fueron el control de los organismos descentralizados de la administración pública, el rol y las necesidades de los organismos superiores de control en la reforma de la administración pública, el control de la sanidad pública y la protección del medio ambiente, y la declaración de los principios básicos del control financiero. Fruto de los debates en torno a este último punto se produjo el documento "Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización", que consta de 25 artículos. Estos establecen la finalidad del control y definen el control previo, posterior, interno, externo, formal y las realizaciones. Así mismo, se refieren



a la independencia, incluso financiera, que deben tener las entidades fiscalizadoras y sus miembros y funcionarios. Del mismo modo, aluden a las relaciones que se deben mantener con el Parlamento, la administración pública y el gobierno. También se mencionan sus facultades y competencias, los métodos y el personal de control, la adecuada manera de rendir informes al Congreso y a la ciudadanía, y la conveniencia del intercambio internacional de experiencias.

Esta llamada “Declaración de Lima” constituye, hasta hoy, uno de los elementos primordiales del marco de referencia para la auditoría gubernamental que se realiza en el país, al lado del Código de Ética y Normas de Auditoría del INTOSAI, las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU), las normas internacionales de auditoría y sobre aseguramiento, revisión y servicios afines, emitidas por la Federación Internacional de Contadores, las declaraciones sobre normas de auditoría dadas por Junta de Normas de Auditoría del Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA) y los Postulados Básicos de la Fiscalización del INTOSAI, entre otros documentos.

Al cierre del Encuentro, el entonces contralor general de la república del Perú, general EP Luis Montoya Montoya, fue proclamado presidente del INTOSAI y de su comité directivo. Este funcionario intensificó el contacto permanente entre las entidades fiscalizadoras superiores, integrantes de la agrupación, y entre los organismos regionales, como la Asian Organization of Supreme Audit Institutions (ASOSAI), cuya constitución fue seguida y apoyada desde Lima con interés y entusiasmo.

El fin del periodo militar

COMO SE CONOCE, A PARTIR DEL 29 DE AGOSTO DE 1975 EL GENERAL FRANCISCO MORALES BERMÚDEZ CONDUJO LA “SEGUNDA FASE” DEL GOBIERNO MILITAR. TRATÓ DE OBTENER EL APOYO POLÍTICO Y ECONÓMICO DEL SECTOR PRIVADO, DESACTIVANDO LA MAYORÍA DE REFORMAS EMPRENDIDAS DURANTE LA “PRIMERA FASE”. PRESENTÓ, ADEMÁS, EL PLAN TÚPAC AMARU, CUYAS PROPUESTAS, SEGÚN SUS AUTORES, BUSCABAN UNA NUEVA ESTRUCTURA ECONÓMICA Y UNA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA EL PAÍS.

Con respecto al Sistema Nacional de Control, dicho plan propuso su perfeccionamiento, incidiendo particularmente en el control de resultados y de gestión. A tales efectos, se dispuso la desconcentración de las actividades de control para facilitar su aplicación a nivel regional; y la coordinación de las funciones de control de los organismos especializados de la administración pública que se encontraran fuera del sistema y realizaran labores de control de los recursos públicos. También se autorizaba la puesta en marcha de mecanismos adecuados para el efectivo control de los aportes del Estado en las empresas multinacionales, cualquiera fuera su naturaleza jurídica, y la contribución a la moralización de la función pública.



✦ La Fiscalía de la Nación tiene suscrito un protocolo mutuo con la Contraloría para combatir la corrupción, que busca ganar eficacia en la lucha contra este fenómeno delictivo.



✦ El general Francisco Morales Bermúdez transfirió el poder a Fernando Belaunde Terry en 1980, tras haberse convocado a elecciones generales. De esta manera llegó a su fin un largo periodo de gobierno militar.

Para cuando en julio de 1980 el gobierno militar entregó el poder al arquitecto Fernando Belaunde, el Perú había vivido en medio de una galopante crisis económica: la moneda se devaluó constantemente y el costo de vida experimentó sucesivas alzas. La inflación alcanzó el 40% anual y el descontento social se expresó en huelgas y protestas. Es entonces cuando los mandos militares deciden devolver el gobierno a los civiles, previo proceso electoral llevado a cabo dentro del marco de una nueva Constitución, la de 1979. Según Gianfranco Bardella, la gravedad de los problemas económicos se reflejó en la rápida sucesión de tres ministros de Economía en un lapso relativamente corto, hasta que Javier Silva Ruete asumió el cargo para ejercerlo durante tres años, hasta el final del régimen.

Cabe señalar que la nueva Carta Magna, en su artículo 145, otorgó al Sistema Nacional de Contabilidad la función de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, así como de elaborar la Cuenta General y proponer las normas contables que debían regir en el país. En el artículo siguiente, el 146, el nuevo documento entregó a la Contraloría General, como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, la labor de supervigilar la ejecución de los presupuestos del sector público, las operaciones de la deuda pública y la gestión, y el uso de bienes y recursos públicos. Así mismo, el capítulo IV, referido al Presupuesto y a la Cuenta General de la República, establecía que esta, así como el informe de la Contraloría, debía ser remitida al Congreso por el presidente de la nación, durante la segunda legislatura ordinaria del año siguiente al de la ejecución del Presupuesto.



En relación con el contralor, la Constitución de 1979 expresaba que este debía designarlo el Senado, a propuesta del primer mandatario, por el término de siete años. Sobre el Sistema Nacional de Control, el documento señalaba que una ley definiría su organización, sus atribuciones y sus responsabilidades.

El artículo 200 disponía: "La Cuenta General es remitida al Congreso por el Presidente de la República durante la segunda legislatura ordinaria del año siguiente al de ejecución del Presupuesto. La Cuenta General es examinada y aprobada o desaprobada en la misma legislatura ordinaria en que se presenta o en la siguiente según el trámite señalado por el Presupuesto".

De acuerdo con el artículo 179, cualquier representante del Congreso podía pedir al contralor general, lo mismo que a los ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros y a los gobiernos regionales o locales, los datos e informes que estimara necesarios para cumplir su cometido de información y supervigilancia parlamentaria.

La ley de la actividad empresarial del Estado

FERNANDO BELAUNDE TERRY INICIÓ SU SEGUNDO GOBIERNO EL 28 DE JULIO DE 1980. ESE MISMO DÍA, EL ARQUITECTO PROMULGÓ LA CONSTITUCIÓN DE 1979. MÁS ADELANTE, RESTABLECIÓ LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y CREÓ EL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y LA FISCALÍA DE LA NACIÓN.

Entre los dispositivos que se dieron de 1980 a 1985, y que de alguna manera involucraron el control gubernamental, destacan el Decreto Legislativo 216 y su reglamento, dados en junio de 1981 y diciembre de 1982 respectivamente. Ambas normas abordaron la actividad de las empresas del Estado, buscando legislar sobre su organización, competencias y funcionamiento. La intención fue ordenar, mediante un solo cuerpo legal, las disposiciones aplicables a dichas entidades, estableciendo una forma idónea para su reorganización como compañías de derecho privado. Además, se precisaron los alcances de la relación entre la administración pública y los representantes del Estado en las empresas estatales, de modo que la conducción de estas pudiera ser autónoma, responsable y eficiente.

En la exposición de motivos de la Ley de la Actividad Empresarial del Estado se hizo notar la necesidad de que las actividades empresariales contaran con técnicas y procedimientos propios de control, distintos a los aplicados a la administración pública centralizada. Se buscaba que su dinámica operativa no se viera trabada, y que fuese posible obtener información homogénea, objetiva y actualizada sobre la situación del conjunto de las empresas fiscalizadas.

✦ **Fernando Belaunde Terry tras llegar por segunda vez al gobierno en 1980. Devolvió los diarios a sus legítimos propietarios como primera medida democrática.**

En su artículo sexto, la ley definió las cuatro posibles formas de actuación del Estado en el ámbito empresarial: como empresa de derecho público, como empresa estatal de derecho privado, como empresa de economía mixta o a través del accionariado del Estado. De acuerdo con esto, el capítulo II de la norma, dedicado exclusivamente al control, estableció que este se llevaría a cabo en forma posterior a las actividades, atendiendo la naturaleza del quehacer empresarial en cada caso. El artículo 31 del mismo capítulo otorgó a la Contraloría General de la República la tarea de controlar externamente, y desde los puntos de vista legal y contable, a las empresas de derecho público y a las estatales de derecho privado.

Del mismo modo, este dispositivo legal autorizó la intervención de auditores independientes, designados por la Contraloría pero remunerados por la empresa auditada. El control de las otras formas empresariales se llevaría a cabo mediante la auditoría interna de la empresa, si concernía a la legalidad, y por auditores externos independientes, designados por la junta general o el directorio de cada compañía, si era de auditoría. Las observaciones que pudieran surgir de tales acciones de control debían ser comunicadas por la Contraloría al ministro del sector correspondiente o a la junta general de la empresa auditada, según se tratara de una empresa de derecho público, de derecho privado o de economía mixta.

De 1980 a 1987 fue contralor general de la república Miguel Ángel Cussianovich, a quien la entidad le reconoce haber formado profesionales de carrera y especializados en sus funciones, además de haber tecnificado los procesos de fiscalización. Se le da también el mérito de haber sido quien nombró al procurador público encargado exclusivamente de la atención de los asuntos judiciales de la Contraloría. Durante su gestión, el personal de dicha oficina y el propio contralor se vieron prohibidos, por resolución, de aceptar condecoraciones o cualquier tipo de distinciones de las instituciones o autoridades sujetas a la fiscalización del Sistema Nacional de Control.

📌 **Asamblea Constituyente durante una sesión en el año 1979. Elaboró la Constitución que fue sancionada y promulgada el 12 de julio de 1979.**







✦ Miguel Ángel Cussianovich fue contralor general de la república entre 1980 y 1987. Formó funcionarios profesionales para la Contraloría.

Dos décadas difíciles

LAS ELECCIONES DE 1985 LLEVARON A PALACIO DE GOBIERNO A ALAN GARCÍA PÉREZ. DURANTE ESTE PERIODO SE PRODUJO UNA CRISIS ECONÓMICA DE GRAN MAGNITUD, AGRAVADA POR LA ACTIVIDAD TERRORISTA DE SENDERO LUMINOSO Y EL MRTA, QUE CAUSÓ CUANTIOSAS PÉRDIDAS HUMANAS Y ECONÓMICAS. LA DELICADA SITUACIÓN ECONÓMICA GENERÓ DESABASTECIMIENTO, ESPECULACIÓN Y ACAPARAMIENTO, MIENTRAS EL “MERCADO NEGRO” SE DESBORDABA.

Es poca la información disponible respecto al rol desempeñado por la Contraloría entre 1985 y 1990. Quien tuvo a su cargo tan importante entidad, la abogada y profesora de Filosofía Luz Áurea Sáenz, fue designada al cargo mediante Resolución Senatorial 812-87, del 31 de octubre de 1987. Las memorias que se guardan de su gestión en la biblioteca de la Contraloría corresponden, más bien, a los años iniciales del gobierno del ingeniero Fujimori, los últimos de su gestión.

En 1990, ganando de una manera sorpresiva las elecciones que tenían al escritor Mario Vargas Llosa como favorito, el ingeniero agrónomo Alberto Fujimori se convirtió en el siguiente presidente del Perú. Entre otras medidas dadas por su gobierno, el 29 de diciembre de 1992 el presidente de la república y el Consejo de Ministros promulgaron el Decreto Ley 26162, también conocido como Ley del Sistema Nacional de Control.

Este decreto ley estableció que el sistema nacional estaría conformado por la Contraloría General de la República, las Oficinas de Auditoría Interna de las entidades que se encontraban bajo su ámbito de control y las Sociedades de Auditoría designadas.

Estableció también que el control gubernamental consistiría en la verificación periódica del resultado de la gestión pública, a la luz del grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía que exhibieran en el uso de los recursos públicos, así como del cumplimiento, por parte las entidades públicas, de las normas legales, los lineamientos de política y los planes de acción.

Así mismo, precisó que el control que ejercería el sistema sería interno y externo, pero siempre selectivo y posterior. Definió que el control interno previo sería competencia exclusiva de las entidades, bajo el ámbito del sistema, en función de los procedimientos establecidos en sus planes de organización, reglamentos, manuales y disposiciones emanados del titular de la entidad. Estos procedimientos debían contener las técnicas de autorización, procesamiento, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección de los bienes y recursos de la entidad. De igual modo, señaló que el control interno posterior debía ser ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor.



✦ Alan García Pérez, presidente electo en 1985, dando un discurso en el Aula Magna de la Casa del Pueblo, local partidario del APRA.



El dispositivo ordenó que los órganos internos de control realizaran el control posterior mediante auditorías y exámenes especiales, para evaluar la medida en que las normas internas, lineamientos y procedimientos puestos en práctica por las entidades habían sido eficaces para salvaguardar sus activos, asegurar la confiabilidad de su información contable y tender hacia una gestión eficiente que cumpliera las metas y obtuviera los resultados previstos.

Del mismo modo, el decreto definió el control externo como el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos aplicados por la Contraloría General, o los órganos del sistema, en ejercicio del control gubernamental, para evaluar la gestión, captación y uso de los recursos públicos por estas.

Además, estableció que la acción de control sería la que desarrollaría el personal de los órganos del sistema, para cumplir –mediante la aplicación de un conjunto de procedimientos y métodos de trabajo– las atribuciones que le confería la ley. Igualmente, precisó que el control externo se efectuaría mediante auditorías y exámenes especiales.

Entre las atribuciones que el decreto ley 26162 otorgaba al Sistema Nacional de Control y a la Contraloría General de la República se encontraban los siguientes:

- ❖ Establecer los procedimientos para que todo titular de una entidad sujeta a la ley rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión.
- ❖ Exigir a los servidores y funcionarios públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, sea administrativa, civil o penal, recomendando la adopción de las acciones preventivas necesarias, de validación, correctivas o sancionadoras, en caso de incumplimiento.
- ❖ Considerar que los informes y dictámenes emitidos como resultado de una acción de control sean una prueba preconstituida para la iniciación de las acciones administrativas y legales a que hubiera lugar.
- ❖ Supervisar y garantizar el respeto y cumplimiento de las observaciones, recomendaciones y sanciones que sean propuestas sobre la base de los informes de control emanados de cualquiera de los órganos del sistema.
- ❖ En los casos en los que la Contraloría determinara daño económico o presunción de acto doloso, podía disponer que el procurador público, o el representante legal que correspondiera a la entidad examinada, iniciara en forma inmediata las acciones legales pertinentes.
- ❖ Auditar anualmente la Cuenta General de la República y emitir el dictamen correspondiente.

Durante el primer periodo presidencial del ingeniero Fujimori se promulgó una nueva Constitución, en 1993, que rige hasta hoy, en cuyo artículo 82 hay una referencia a la Contraloría General de la República. Allí se la reconoce como una entidad descentralizada de derecho público, que, gozando de autonomía, es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Como tal, debe supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda



❖ La contralora general de la república Luz Áurea Sáenz Arana desempeñó su labor del año 1987 al año 1992.

❖ Brigada canina de la Policía Nacional buscando explosivos en el hemiciclo del Congreso de la República antes del mensaje del presidente Fujimori del 28 de julio de 1994.

pública y de los actos de las instituciones sujetas a control; auditar la Cuenta General de la República, y controlar y supervisar a los gobiernos regionales y locales mediante la organización de un sistema de control descentralizado y permanente.

Sobre el contralor general, el documento establece que deberá ser designado a propuesta del Poder Ejecutivo, por un periodo de siete años, aunque el Congreso puede removerlo por falta grave.

Los contralores en la década de 1990

CUATRO PERSONAS TUVIERON A SU CARGO LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DURANTE LOS DOS PERIODOS PRESIDENCIALES DEL INGENIERO FUJIMORI: LUZ ÁUREA SÁENZ, MARÍA HERMINIA DRAGO CORREA, VÍCTOR ENRIQUE CASO LAY Y CARMEN HIGAONNA OSHIRO.

En las memorias de gestión que la doctora Sáenz dejó para este periodo señala que el Sistema Nacional de Control tenía limitaciones que impedían hacer un buen trabajo. Entre ellas menciona la carencia de registros contables actualizados en algunas entidades públicas, el desorden administrativo general, instrumentos normativos desactualizados y falta de continuidad administrativa debido a la rotación de los niveles directivos en las empresas estatales.

Del mismo modo, se refiere a las deficiencias de carácter técnico que presentaban los procesos judiciales, debido al desconocimiento de la Ley del Sistema Nacional de Control por parte de algunos jueces; a la entrega de información falsa por parte de algunas entidades y al incumplimiento de los plazos de ley por parte del Ministerio Público. La contralora hace referencia también a los paros que, en protesta por sus bajos sueldos, habían protagonizado, durante dos meses, los trabajadores de la entidad. Sin embargo, según sus propios informes, se concluyó el 48% de los 7658 procesos administrativos que se abrieron a funcionarios y servidores públicos durante esa etapa.



☛ La doctora María Herminia Drago Correa, contralora general de la república durante el gobierno de Fujimori, los años 1992 y 1993.



📍 Fachada del Congreso de la República, ubicado en la Plaza Bolívar.



Así mismo, la contralora da cuenta de una baja recaudación de tributos, ingresos fiscales decrecientes, sistemas de recaudación deficientes y altos índices de evasión tributaria. La máxima autoridad de la Contraloría también señala la existencia de defraudación de rentas fiscales, escasa idoneidad del personal de la Sunat e inadecuadas políticas de exoneración tributaria y de supervisión en las actividades aduaneras. Igualmente, afirma que faltaba dar seguimiento a la ejecución y evaluación del presupuesto, y que había demora en la remisión de los estados financieros por parte de las entidades del sector público, y deficiente promoción en busca de nuevos mercados en el exterior.

Adelantando lo que luego sería materia de titulares en la prensa, la contralora menciona irregularidades observadas en la importación de medicinas de la República Popular China, en el entonces Instituto Peruano de Seguridad Social, hoy Essalud.

La acción de la Contraloría del año 1991, según la memoria de gestión de la doctora Sáenz, se orientó hacia aspectos críticos de la actividad estatal, prestando atención prioritaria a las entidades responsables de la implementación de las medidas dadas por el gobierno para poner en marcha la reactivación económica y mejorar la prestación de servicios básicos y de interés social. Marco de las acciones de control efectuadas en dicho periodo fue el proceso de reorganización del Estado, que incluyó la reducción de la capacidad operativa institucional.

✦ Personal calificado de los órganos de auditoría interna de la Contraloría en plena actividad.

La memoria oficial para el citado año señala que la estructura orgánica de la Contraloría había sufrido modificaciones, no solo porque el Centro de Investigaciones pasó a ser parte del Centro de Altos Estudios de Ciencias Fiscalizadoras, sino por la introducción de las contralorías regionales, que aún no habían empezado a operar.

La capacidad operativa institucional, según el mismo documento, se vio afectada por la renuncia de 255 trabajadores debido a los dispositivos gubernamentales que buscaron reducir la administración pública. Este hecho incidió especialmente en la atención de las 93 solicitudes que presentó el Congreso, de las cuales al final del periodo solo se habían concluido 67%, mientras que 14% se transfirieron a los órganos internos de control.

Resulta interesante echar un vistazo a las acciones de control más significativas que se ejecutaron durante el año 1991, así como a sus resultados. El Proyecto Especial Chavimóchic observó un perjuicio de más de 11 millones de soles, así como el incumplimiento de las metas previstas. Las Compañía Peruana de Vapores y Aeroperú arrojaron pérdidas por cerca de un 1 800 000 dólares y 6,5 millones de dólares, respectivamente.

Hierro Perú, la Empresa Comercializadora de Alimentos (ECASA), la Superintendencia de Aduanas (SUNAD), el Ministerio de Economía y Finanzas, el Fondo de Reactivación del Sector Pesquero (FONRESPE), el Banco de Vivienda del Perú, la Beneficencia Pública de Lima, la Universidad Nacional de Ica, el Banco Regional Sur Medio y Callao (SURMEBAN) y el Fondo de Promoción Turística (FOPTUR) son otras empresas en las que se constataron pérdidas millonarias. Las causas fueron diversas: irregularidades en contratos, adquisiciones equivocadas, falta de cobro, inadecuada aplicación de las normas, pagos excesivos o indebidos, compras innecesarias, sobrevaluaciones, apropiación y aprovechamiento ilícito, incumplimiento de disposiciones de austeridad, cobros indebidos y remuneraciones excesivas a los funcionarios.

Durante la breve gestión de María Herminia Drago al frente de la Contraloría, los años 1992 y 1993, la entidad fue sometida a una drástica reorganización y disminuyó aún más su ya limitada capacidad operativa. Tan es así que de los 860 trabajadores que tenía al iniciarse el proceso, solo quedaron 120.

Víctor Enrique Caso Lay fue designado contralor general mediante una resolución del Congreso de mayo de 1993. Al final de su gestión, en el año 2000, publicó una memoria en la que exhibía sus logros institucionales. Entre estos figuran: crecimiento de la capacidad operativa de la institución; aumento de 224% en la cantidad de trabajadores, y de hasta 2372 auditores, mediante la asignación por concurso público de numerosas sociedades de auditoría externa; impulso al Programa de Apoyo a Jóvenes Profesionales, como proceso de captación y formación especializada de nuevos auditores gubernamentales; y reforzamiento de la estructura organizacional, mediante un modelo flexible acorde a las tendencias internacionales de gestión y control.

Otras menciones señalan la descentralización institucional a través de siete sedes regionales de auditoría (Chiclayo, Arequipa, Huancayo, Piura, Iquitos, Moyobamba y Cusco); el incremento de los recursos presupuestales asignados, de 5 millones de

5.
5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.

soles en 1993 a 49 millones en 1999; el equipamiento y la mejora de la infraestructura para la Escuela Nacional de Control y del Centro de Instrucción Académica Cusipata. Seguidamente figuran 13 762 acciones de control en sus diversas modalidades, practicadas a órganos desconcentrados y de línea del gobierno central, empresas municipales y regionales, organismos autónomos, proyectos de inversión, sociedades de beneficencia pública y Comités Especiales de Privatización (CEPRI); el seguimiento directo de 303 procesos en la vía penal, y en lo civil, de 41, todos ellos derivados de las auditorías practicadas entre 1993 y marzo del 2000, involucrando a más de tres mil funcionarios públicos y un monto de cerca de 400 millones de soles por malversación de fondos, concusión impropia, peculado, cobro indebido, abuso de autoridad, colusión ilegal, corrupción de funcionarios y otros delitos.

Caso Lay refiere, además, la atención de 84% de los 2983 expedientes preparados por el Congreso; la presentación de propuestas de normativas; la creación del Registro Único de Sociedades de Auditoría (RUNSA); y la aprobación de las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU), del Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU) y del Código de Ética del auditor gubernamental. También hace figurar la creación del Programa de Participación Ciudadana, a través del cual se habría atendido a más de diez mil ciudadanos y un total de 8688 denuncias; el fortalecimiento de la infraestructura institucional; y la reinserción y liderazgo entre las entidades fiscalizadoras superiores en el ámbito regional y mundial, a través de la presencia en organismos internacionales. Menciona, así mismo, la implementación de programas de cooperación técnica internacional, la firma de convenios de colaboración interinstitucional y la organización de eventos de capacitación de alcance nacional e internacional.



📌 El presidente Alejandro Toledo y la primera dama, Eliane Karp, en el hoy denominado Parque de la Democracia, 2001.



• Víctor Enrique Caso Lay, contralor general de la república, desempeñó su cargo del año 1993 al 2000.

Combatiendo la corrupción

EN AGOSTO DEL 2001, YA BAJO LA PRESIDENCIA DE ALEJANDRO TOLEDO, EL PLENO DEL CONGRESO APROBÓ LA CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA DE LOS DELITOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS COMETIDOS EN EL LAPSO 1990-2001, LA QUE A INICIOS DEL AÑO 2003 PUBLICARÍA SU INFORME FINAL. DICHO TRABAJO, QUE CONSTA DE OCHO CAPÍTULOS, DEDICA EL CUARTO DE ELLOS AL PROCESO DE CORRUPCIÓN QUE SUFRIERON LAS INSTITUCIONES DE CONTROL, REGULACIÓN Y FISCALIZACIÓN. ALLÍ SE REVISAS EL ROL QUE JUGARON DURANTE EL PERIODO FUJIMORISTA ALGUNAS INSTITUCIONES QUE HABÍAN NACIDO EN LA DÉCADA DE 1990, O POCO ANTES, PARA PROMOCIONAR LA LIBRE COMPETENCIA O REGULAR EL MERCADO: INDECOPI, OSIPTEL, OSINERG, SBS, CONASEV Y SUNAT.

Con respecto a estas, el informe asegura que en ellas laboraban personas vinculadas a ciertos sectores del Ejecutivo y del Servicio de Inteligencia Nacional, pasando por encima a sus jefes inmediatos. Al enfocarse en la Contraloría General de la República, el documento reconoce que se trataba de una entidad tradicionalmente poco considerada por los mandatarios, por lo que siempre vio limitadas sus posibilidades de acción. Se afirma allí que había padecido, por décadas, de un equipamiento pobre y anticuado, así como de remuneraciones poco competitivas, lo que generaba desganado en los trabajadores.

Luego de reconocer el trabajo del contralor Miguel Ángel Cussianovich, de 1980 a 1987, el documento menciona a María Herminia Drago, recordando que despidió a 740 de los 860 trabajadores que encontró al hacerse cargo brevemente de la Contraloría. Entre los afectados figuraban los auditores más experimentados, por lo cual la entidad quedó debilitada, situación que se agravó con la drástica reorganización que emprendió luego la contralora.

La comisión responsabilizó a Víctor Caso Lay de haber puesto en marcha un sistema con características ineficientes durante sus siete años de gestión. De este funcionario dice que solo tuvo planes de acción durante sus dos primeros años, y que luego su trabajo careció de estrategia. Tal ineficiencia se habría expresado, según la comisión, en la omisión de verificaciones indispensables en casos de corrupción importantes, como los procesos de compra de armas, que tenían como requisito la autorización de la Contraloría. Según denuncias y constataciones recogidas por la comisión, este permiso se dio sin tener cuidado ni controles adecuados.

A decir de la comisión parlamentaria, la Contraloría solo puso celo para revisar las cuentas de las pocas instituciones aún lideradas por representantes de la oposición o por funcionarios probos. Así, detalla, fueron controladas con rigor las municipalidades opositoras, en donde se instalaban durante meses los profesionales de la Contraloría para examinar con detenimiento toda la administración. En cambio, señala la comisión, se habrían soslayado procesos económicos de gran envergadura, como la privatización, sin que se ejerciera sobre ellos control alguno. El informe menciona que no se observaron los numerosos contratos de operación de las empresas privatizadas que desacataban las bases de los concursos de adjudicación. Dice, igualmente, que tampoco se vigilaban aquellos casos en los cuales ciertas empresas primero ganaban licitaciones y luego negociaban los términos de su ejecución.



La ingeniera Carmen Higaonna de Guerra fue contralora general de la república los años 2000 y 2001.

Carmen Higaonna de Guerra asumió el cargo de contralora general de la república cuando aún gobernaba Alberto Fujimori, en el año 2000. Ella calificó de “realmente crítica” la situación en que halló a la Contraloría, en su organización y funcionamiento. En el informe de gestión para el periodo julio 2000-junio 2001 que presentó al Parlamento, describió la situación institucional al 30 de junio del 2000. Allí detalló los aspectos que, a su juicio, habían incidido en los resultados negativos de su gestión, como las reducidas acciones de control, muchas de las cuales no habían sido concluidas; la falta de implementación de recomendaciones de auditoría debido a deficiencias en el respectivo seguimiento; y una acumulación importante de expedientes no atendidos y de denuncias. Del mismo modo, mencionó la falta de un sistema de información integrado y una baja productividad de los recursos, tanto humanos como presupuestales.

Entre las deficiencias de tipo administrativo, Higaonna señaló la debilidad e inestabilidad de la institución. Explicó que entre noviembre de 1992 y abril del 2000, la Contraloría había estado sujeta a continuos cambios en su estructura orgánica, pues se había llegado a aprobar hasta cinco modelos, que en todos los casos habían diseñado áreas de línea organizadas por sectores generales de la administración pública y no por funciones especializadas. Por si esto fuera poco, señaló, la distribución del personal se había hecho sin criterio técnico alguno y alentando el burocratismo, recargando excesivamente a las unidades de asesoría y apoyo. La permanente rotación de los profesionales contribuyó a agudizar la inestabilidad institucional.

Del mismo modo, señaló, se habían encargado algunas jefaturas, como la de Sistemas y Procesamiento de Información, a profesionales de ramas no afines con la función. Otras, como las de las áreas de Auditoría y las Sedes Regionales, se vieron limitadas en la ejecución de sus labores, pues las decisiones se concentraban en el despacho del contralor. Engorrosos procesos internos y controles de calidad excesivos, dijo, causaron continuos retrocesos y desfases en la programación y ejecución de las acciones de control, y en la aprobación de los informes de auditoría.

Higaonna señaló también que el Ministerio de Economía y Finanzas había recortado sucesivamente el presupuesto de la institución, pese a que el Decreto Ley 26162 establece, en su artículo 31°, que dicho monto debe mantener su valor de manera constante. Incluso los recursos que habían llegado a la Contraloría vía la cooperación técnica internacional se habían agotado cuando dicha funcionaria inició su gestión.

La contralora hizo alusión también a limitaciones informáticas, calificando de “ineficiente y obsoleto” el equipamiento. En cuanto al sistema de información, estimó que solo servía parcialmente a las necesidades específicas de las áreas, y que cada módulo operaba independientemente debido a que no se había concebido un proceso integral. El ámbito de dichos módulos no abarcaba, afirma, a toda la institución ni cubría a los órganos del Sistema Nacional de Control. Señala que tampoco se tenía acceso a la información de otras entidades públicas vinculadas a la actividad, como la Contaduría Pública, el Ministerio de Economía, la SUNAT, los Registros Públicos, la RENIEC, la Superintendencia Nacional de Aduanas y el Ministerio Público, entre otras.

Otra debilidad aludida por Higaonna respecto a las acciones previas a su incorporación a la Contraloría fue el control sesgado hacia el ámbito municipal, que dejó de lado entidades y procesos trascendentes, como el Ministerio de Economía y Finanzas y el de Defensa, la deuda pública, la privatización y situaciones de emergencia.

Según su informe, el Plan Estratégico de la Contraloría General 2001-2005 tuvo por objetivos mejorar la cobertura y calidad de las acciones de control, y modernizar y fortalecer el sistema en su conjunto. Parte de la reorganización orgánica de la institución, afirma, fue el diseño de una estructura plana y especializada que cubrió nuevas áreas de control, como las de ingresos públicos, medio ambiente y privatización. La política de racionalización estuvo dirigida, concluye, a reforzar los servicios de auditoría y control, y pasó por la implementación de gerencias de control integradas por auditores de las áreas de línea y personal reasignado de las áreas de asesoría y apoyo que contaban con experiencia en la tarea. De esta manera, asegura la exfuncionaria, buscaba dotar a estas gerencias de las herramientas necesarias para hacer frente a las atribuciones plenas que les fueron delegadas, con el fin de optimizar los procesos internos de auditoría.

Higaonna creó una serie de comisiones especiales para atender los problemas más críticos, heredados de la administración previa. Estas medidas de emergencia hicieron posible, señaló Higaonna, reducir los pasivos que se habían acumulado en la aprobación de informes de auditoría, pendientes desde 1993 en adelante. Gracias a idéntica estrategia, fue posible, señala, resolver numerosos expedientes de denuncias y pedidos del Congreso que no habían sido atendidos oportunamente.

La excontralora resaltó la puesta en marcha del diseño del Sistema de Auditoría Gubernamental (SAGU), una herramienta informática que facilitó el registro y seguimiento de los planes anuales de control, de las medidas correctivas y de los procesos judiciales derivados, así como la supervisión de los Órganos de Auditoría Interna (OAI) y las Sociedades de Auditoría (SOA).

Otras acciones administrativas que realizó fueron el refuerzo de las sedes regionales, mediante la delegación de atribuciones y la revisión de los procesos técnicos que guiaban su labor, y la ampliación de la cobertura de las acciones de control encargadas a los OAI. A través de una serie de nuevas normas, buscó, afirma la exfuncionaria, optimizar los procesos y regular la información que debía ser remitida con los fines de control y transparencia pública. En este mismo sentido, fue creada la página web de la Contraloría (www.contraloria.gob.pe).

Del mismo modo, el informe destaca la implementación del sistema de trámite documentario automatizado, que permite hasta hoy el registro, seguimiento y control de los documentos internos generados por la Contraloría, así como de los expedientes externos que llegan y son acogidos por la entidad.

Por Resolución Legislativa N° 010-2001-CR aprueban la remoción de la Contralora General de la República Carmen Higaonna quien fue acusada de haber cometido peculado en la adquisición de bienes y servicios por adjudicación directa en la Aduana durante 1999, cuando ya no era Superintendente de Aduana.

Sin embargo, el Poder Judicial a través del 65 juzgado Civil de Lima, con Resolución N° 25 del 30.03-204 determina que hubo vulneración del derecho al debido proceso, al derecho de defensa, al principio de la legalidad y a la doble instancia, lo que fue ratificado por la 5a. sala civil, donde también además dice: de acuerdo a la normatividad el Contralor debe ser destituido por el Congreso de la República y no por la Comisión permanente. El Poder Judicial dice que la Contralora no puede ser restituida por aplicación del artículo 6° de la Ley N° 23506 por haber otro Contralor juramentado, determinando que el daño es irreparable.

La Ley Orgánica del Sistema de Control

EL 23 DE JULIO DEL 2002 SE PUBLICÓ LA LEY 27785, LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE HASTA HOY ES EL MARCO LEGAL DE ACCIÓN DE AMBAS INSTANCIAS. LA NORMA CONSTA DE 11 CAPÍTULOS Y 44 ARTÍCULOS, 3 DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y 9 DEFINITIVAS. TIENE POR OBJETO PROCURAR EL APROPIADO, OPORTUNO Y EFECTIVO EJERCICIO DEL CONTROL GUBERNAMENTAL PARA PREVENIR Y VERIFICAR LA CORRECTA, EFICIENTE Y TRANSPARENTE UTILIZACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS Y BIENES DEL ESTADO, ASÍ COMO EL DESARROLLO HONESTO Y PROBO DE LAS FUNCIONES Y ACTOS DE LAS AUTORIDADES, FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS. TAMBIÉN ES UNA HERRAMIENTA PARA LAS INSTITUCIONES SUJETAS A CONTROL, A FIN DE QUE PUEDAN CUMPLIR SUS METAS Y LOGRAR RESULTADOS.

Según esta ley, el control gubernamental es la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, de acuerdo con el grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción. Clasifica el control gubernamental en interno y externo, y los describe en los términos siguientes:

- ❖ El control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que se realizan en la entidad, para que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúen correcta y eficientemente, siendo responsabilidad del titular fomentar y supervisar su funcionamiento y confiabilidad para evaluar la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que este contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad.
- ❖ En relación con el control interno previo y simultáneo, precisa que es competencia exclusiva de las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades, y una responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes. Asimismo, estipula que el control interno posterior debe ser ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, así como por el órgano de control institucional, según sus planes y programas anuales.
- ❖ En cuanto al control externo, señala que se encuentra constituido por el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del sistema. Su objetivo es supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado.



❖ Página web de la Contraloría General de la República, que, como toda institución moderna, utiliza los últimos adelantos de la tecnología informática.

- ❖ Precisa también que el control externo puede ser preventivo o simultáneo cuando así lo determine la ley, sin que, en ningún caso, suponga injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda.

La ley considera que la “acción de control” es la herramienta esencial que deben utilizar los órganos del sistema para verificar y evaluar, objetiva y sistemáticamente, los actos y resultados producidos por la entidad en la gestión y ejecución de los recursos, bienes y operaciones institucionales. Esta no se da por concluida sin antes otorgar al personal responsable la oportunidad de conocer y hacer sus comentarios y aclaraciones sobre los hallazgos en que estuvieran incursos. Como resultado del trabajo realizado, se emitirán informes con recomendaciones para mejorar la gestión de la entidad, e identificando las responsabilidades.

El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el control gubernamental en forma descentralizada. Comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades, y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule. El sistema está conformado por la Contraloría General de la República, los órganos de auditoría interna y las sociedades de auditoría designadas.

La Contraloría es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control. Tiene autonomía administrativa, funcional, económica y financiera. Su misión consiste en dirigir y supervisar con eficiencia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos. También contribuye con los poderes del Estado en la toma de decisiones, y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social. Es fiscalizada por el Congreso de la República. Sus atribuciones son, entre otras, las siguientes:

-
- ❖ Disponer que el procurador público inicie las acciones legales pertinentes cuando en la ejecución directa de una acción de control se encuentre daño económico o presunción de ilícito penal.
 - ❖ Presentar anualmente al Congreso de la República el informe de auditoría a la Cuenta General de la República.
 - ❖ Efectuar las acciones de control ambiental sobre los recursos naturales y los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la nación, informando semestralmente los resultados al Congreso.
 - ❖ Emitir opinión previa vinculante sobre adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras que tengan el carácter de secreto militar o de orden interno, y por lo tanto estén exoneradas de licitación pública, concurso público o adjudicación directa.
 - ❖ Otorgar autorización previa a la ejecución y pago de presupuestos adicionales de obra pública y mayores prestaciones de supervisión, cuyos montos excedan los previstos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, cualquiera que sea la fuente de financiamiento.
 - ❖ Informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato que en cualquier forma comprometan su crédito o capacidad financiera.
 - ❖ Recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, cautelando la reserva de la identidad del denunciante y del contenido de la denuncia.
 - ❖ Recibir, registrar, examinar y fiscalizar las declaraciones juradas de ingresos y de bienes y rentas que deben presentar los funcionarios y servidores públicos obligados de acuerdo con la ley.
 - ❖ Establecer los procedimientos para que los titulares de las entidades rindan cuenta oportuna de los fondos o bienes del Estado a su cargo, así como de los resultados de su gestión.
 - ❖ Establecer el procedimiento selectivo de control sobre las entidades públicas beneficiarias de las mercancías donadas provenientes del extranjero.
-

A fin de organizar el sistema de control descentralizado y permanente a que se refiere la Constitución Política, la ley dispone que la Contraloría cuente con oficinas regionales de control, como órganos desconcentrados en el ámbito nacional, con el objeto de optimizar la labor de control gubernamental. Su accionar debe contribuir activamente con el cumplimiento de los objetivos del proceso de descentralización del país.

📍 Paisaje de la sierra de Áncash. La Contraloría tiene presencia activa en esta región y se preocupa por la protección del medio ambiente.

5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5,





Los órganos de auditoría interna constituyen las unidades especializadas responsables de llevar a cabo el control gubernamental en las entidades que se encuentran en el ámbito de control del sistema. Orgánicamente, se ubican en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad. La Contraloría tiene la facultad de nombrar, mediante concurso público de méritos, a los jefes de estos órganos; y por designación directa, hasta un 25% del personal profesional de la propia institución.

En cuanto a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, la ley establece que, sin perjuicio de sus inspectorías generales, cuyas competencias se circunscriben a asuntos netamente castrenses y disciplinarios, dichas instituciones contarán dentro de su estructura orgánica con un órgano de auditoría interna. Este se encargará de efectuar el control de la gestión administrativa, económica y financiera de los recursos y bienes del Estado asignados.

Las sociedades de auditoría son las personas jurídicas, calificadas e independientes, en la realización de labores de control posterior externo. Estas son designadas por la Contraloría, previo concurso público de méritos, y contratadas por las entidades para examinar las actividades y operaciones de las mismas, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros, y evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados.

La gestión del contralor Genaro Matute

ESTA NUEVA LEY, ASÍ COMO EL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2002-2006, APROBADO EN NOVIEMBRE DEL 2003, SIRVIÓ DE MARCO A LA GESTIÓN DEL NUEVO CONTRALOR DE LA REPÚBLICA, GENARO MATUTE, QUIEN ORIENTÓ SU GESTIÓN HACIA EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO EN EL MEDIANO PLAZO.

Según refirió Matute en su informe de gestión del año 2003, fue necesario cambiar la concepción del control y los procesos internos, reorientando los servicios tradicionales e impulsando los nuevos, y poniendo en marcha un estilo gerencial técnico, que garantizara una labor profesional. Más adelante, en el documento correspondiente al año 2005, ratificó los esfuerzos desplegados para desarrollar servicios de control inscritos en los principios de oportunidad, imparcialidad, transparencia y objetividad. Lo que se quiso, a decir del contralor, fue desarrollar un sistema que, lejos de perseguir y maltratar al funcionario público, retomara y fortaleciera un sistema de control eficaz, basado en la inmediatez, la profundidad y la sanción ejemplar.

En aquellos días la Contraloría enfocó su actuación en cuatro dimensiones: fiscalización, prevención, capital humano y la institución misma. Dentro del marco de la fiscalización, los servicios se diversificaron e innovaron; se buscó la desconcentración funcional; se reorientó el control tradicional hacia otro más bien sumario y estratégico, asistido por sistemas de información; y se fortaleció el servicio de atención de denuncias. La prevención incidió en la adopción de prácticas sanas, como la



✦ **Contralor general de la república Genaro Matute Mejía saliendo del Congreso. Ejerció su cargo del 2001 al 2008.**

✦ **Sede central de la Contraloría General de la República.**

5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5.

promoción del control interno en el accionar de la gerencia pública; la promoción del control social y de los mecanismos participativos, como formas de tutela directa de la sociedad; la generación de iniciativas legislativas anticorrupción; la capacitación de los servidores de la administración estatal; la promoción de la transparencia pública mediante la difusión de información, y el control de los bienes y las rentas de las autoridades y funcionarios públicos; y la suscripción de compromisos de ética con las organizaciones representativas del sector privado.

Una nueva estructura orgánica se aprobó, implementó y perfeccionó, a fin de impulsar una mayor especialización entre las unidades de línea y, al mismo tiempo, fortalecer las relaciones funcionales con los órganos de control institucional. Así se crearon la Gerencia de Estudios, Investigaciones y Normas de Control y la Gerencia de Órganos de Control Institucional. Más adelante, se contó con la Gerencia Central del Sistema Nacional de Control y con tres gerencias zonales (Norte, Centro y Sur). Posteriormente fueron incorporadas al organigrama institucional las gerencias de Capacitación y Desarrollo de Personal, y de Programas Sociales, cuyas labores dieron inicio al control de los programas sociales a cargo del Estado. El Grupo de Trabajo de Prevención de la Corrupción surgió, así mismo, para dar forma a la estrategia preventiva anticorrupción.

La gestión del contralor Matute buscó reforzar las veedurías para los procesos de licitaciones, concursos públicos y adjudicaciones directas. A cargo de observadores de los órganos de control institucional, en las entidades respectivas, estas se constituyeron en la principal modalidad de control preventivo, para evitar desviaciones administrativas en los procesos de compras estatales, por entonces la quinta parte del presupuesto nacional.

Buscando el desarrollo de la Contraloría, se crearon nueve oficinas regionales –en Huaraz, Puno, Cajamarca, Ica, Trujillo, Huánuco, Ayacucho, Abancay y Tacna–, ampliándose los servicios a nivel nacional, y dando impulso a la necesaria desconcentración.

Entre los nuevos métodos de trabajo destacaron las “acciones rápidas”. Este servicio nació para atender de forma inmediata las denuncias de irregularidades que hiciera la ciudadanía, mediante verificaciones sumarias, y la posterior entrega de los casos a la llamada *policía adscrita*. Las ventajas de este servicio son la reducción del tiempo necesario para confirmar o desmentir el presunto delito, la mayor facilidad para disponer de evidencias probatorias, con anterioridad al proceso de control, y la identificación de puntos que ameritan atención, según la frecuencia de denuncias.

Una de las vías fundamentales para lograr el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control, así como la modernización de sus criterios y procesos, fue la búsqueda de la cooperación técnica y financiera internacional. Se hicieron gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (entonces GTZ, hoy GIZ) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El BID apoyó la contratación de la consultoría Plan Estratégico de Tecnología de la Información, que resultó fundamental para diseñar soluciones tecnológicas integrales, definir estrategias relativas a la tecnología de la información y formular los planes operativos correspondientes.



Escuela Nacional de Control.

LOCALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



Moquegua



Ica



Trujillo



Abancay



Tacna



Macro Región Centro, Huancayo.



Huancayo



Iquitos



Ayacucho

Fondos del BID también hicieron posible la ejecución del proyecto Modernización de la Contraloría General y Desconcentración del Sistema Nacional de Control. Este, asociado con los objetivos del plan estratégico internacional, tuvo los siguientes componentes: modernización de su misión, mejora de la gestión interna, desarrollo del capital humano, desarrollo de sistemas de información, fortalecimiento de los órganos de control interno y de las sociedades de auditoría, fortalecimiento de las oficinas regionales y del Servicio de Atención de Denuncias Ciudadanas, así como perfeccionamiento de la infraestructura física, entre otros.

Del 2002 al 2005 se ejecutó el proyecto Fortalecimiento del Control de la Gestión Ambiental y del Patrimonio Cultural de la Nación gracias al contrato de contribución que firmaron la Contraloría y el Reino de los Países Bajos (Holanda), por un valor de más de dos millones de dólares.

Del mismo modo, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) donó cerca de 900 000 dólares a la Contraloría, para promover la transparencia del proceso de descentralización de los gobiernos regionales mediante el control gubernamental.

Como integrante de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores y de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas, la Contraloría también participó en eventos internacionales promovidos por estas agrupaciones.

Mención especial merece la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Normas de Auditoría de Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que tuvo lugar en Lima en marzo del 2005. El cónclave sirvió para revisar las normas internacionales de auditoría (NIA) 320, relativas a la materialidad y el riesgo de auditoría, y NIA 540, sobre los procedimientos aplicables por el auditor gubernamental en la auditoría de estimaciones contables.

Ese mismo año, nuestra ciudad fue sede de las IV Jornadas EUROSAL-OLACEFS, uno de los principales certámenes de instituciones de control a nivel mundial, organizado por la Contraloría peruana. Entre los temas que fueron expuestos y debatidos destacaron el de las legislaciones existentes y posibles formas de fiscalización del patrimonio, y los ingresos de los representantes públicos. También se intercambiaron ideas sobre la metodología para medir y evaluar el impacto de la fiscalización en los ahorros y el buen uso de los recursos públicos.

Dentro del marco de la lucha contra la corrupción, las principales acciones estuvieron encaminadas a promover la participación ciudadana en la tarea del control, a través del Servicio de Atención de Denuncias (SAD), tanto en la Contraloría como en los organismos de control interno y las oficinas regionales. Del mismo modo, se elaboraron y aprobaron los lineamientos básicos de dicho servicio.

Por otro lado, se impulsó la capacitación de la población y las organizaciones de base, a través de sus representantes, en lo vinculado a la administración de los programas asistenciales y al buen uso de los recursos estatales.

5.
5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
A

5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5.

Además, se emprendieron acciones preventivas a nivel escolar y en el sector privado, gracias al Programa de Difusión para la Prevención de la Corrupción y del Programa Juega Limpio, respectivamente. El primero fue una iniciativa que promovió la participación de la comunidad escolar, a través de seminarios y talleres; y el segundo, la aspiración fue prevenir y reducir los actos de corrupción en las relaciones comerciales con el Estado. Por ello se firmaron compromisos de ética y responsabilidad social con diversos comités de producción de la Sociedad Nacional de Industrias.

Con el fin de confirmar la veracidad de las declaraciones juradas de bienes y rentas que por ley presentaron inicialmente más de cuarenta mil funcionarios públicos, se diseñó un sistema de información que brinda a los auditores los datos que necesitan para llevar a cabo el control selectivo en dichos documentos. Hasta el 2004 se logró digitar, digitalizar y archivar cerca de ochenta mil declaraciones.

Un paso importante hacia el logro de la probidad y la transparencia públicas fue la creación del Grupo de Élite de Inteligencia Anticorrupción. Sus tareas son identificar e investigar actos de corrupción aislados y sistémicos; determinar el tipo de responsabilidad; y recomendar la adopción de acciones preventivas y correctivas, según la naturaleza de los actos comprobados. Los integrantes del grupo son miembros de las Gerencias Anticorrupción, y de Denuncias y Participación Ciudadana, así como de la policía adscrita.

Queriendo también aportar a una mayor capacidad técnica y un mejor desempeño de los responsables de los sistemas administrativos en el sector público, la Escuela Nacional de Control llevó a cabo cientos de eventos en materia de control gubernamental y gestión pública, en los que participaron miles de personas, en Lima y provincias.

Los lineamientos estratégicos 2006-2010

EN JUNIO DEL 2005 EL CONSEJO NACIONAL PARA LA ÉTICA PÚBLICA (PROÉTICA) —CAPÍTULO PERUANO DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL, ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE LIDERA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN A NIVEL GLOBAL— PRESENTÓ UN INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN HASTA EL AÑO 2004. AL EVALUAR EN QUÉ MEDIDA EL ESTADO HABÍA ATENDIDO LAS SUGERENCIAS DE FORTALECER EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, EL ESTUDIO CONSTATÓ UN AVANCE IMPORTANTE Y SUSTANCIAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 27785.

La elaboración y puesta en vigencia del Reglamento de Infracciones y Sanciones, en enero del 2004, constituyó un avance trascendente, pues era un requisito indispensable para que la Contraloría pusiera en práctica su facultad sancionadora.

Entre los problemas todavía por resolver que reseña el informe de Proética destaca la ausencia de una escala de prioridades para llevar a cabo las acciones de control, que de por sí se dificultan dada la magnitud del universo —alrededor de dos mil instituciones— que la Contraloría debe supervigilar. También se reclama la difusión del seguimiento a las declaraciones juradas de los funcionarios públicos.

Locales de la Contraloría General de la República



📍 Huaraz



📍 Piura



📍 Cusco



📍 Moyobamba



📍 Cajamarca



📍 Puno



📍 Macro Región Norte, Chiclayo



📍 Macro Región Sur, Arequipa



📍 Huánuco



📍 Tumbes



📍 Pucallpa



📍 Huancavelica

En el año 2006 el contralor Genaro Matute presentó el documento Lineamientos Estratégicos de la Contraloría General de la República 2006-2010. Tomando en cuenta los cambios que iban dándose a nivel mundial, monitoreados por la INTO-SAI, y postulando la independencia del accionar del control gubernamental, tales lineamientos sirvieron de base para el Plan Estratégico Institucional y para todo el Sistema Nacional de Control.

Al describir la estructura orgánica de la Contraloría, el documento menciona seis procesos de ejecución transversal: la contratación, la ejecución de obras, los programas sociales, las contrataciones y adquisiciones del Estado, el control del presupuesto público, el control del medio ambiente y del patrimonio cultural, y las auditorías informáticas. Para cada uno de ellos se crearon unidades orgánicas encargadas de dictar lineamientos, elaborar normas, establecer procedimientos y proponer guías para un mejor control gubernamental. Todas estas disposiciones deberían ser, pues, acogidas y aplicadas por cada una de las gerencias de la Contraloría, por lo que se esperaba una mejor gestión pública en cada uno de los temas considerados.

Cambios en la estructura orgánica

HACIA FINES DEL AÑO 2006 SE PRODUJO UN NUEVO CAMBIO EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA. ESTE SE REALIZÓ PARA REFORZAR EL CONTROL FINANCIERO Y PRESUPUESTAL DEL ESTADO, EL ROL PREVENTIVO INSTITUCIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y RACIONALIZAR LAS UNIDADES ORGÁNICAS DE ASESORÍA, APOYO Y GRUPOS ESPECIALIZADOS, CON EL PROPÓSITO DE INTEGRAR SUS ACCIONES. CON ESTE FIN SE CREARON LOS DEPARTAMENTOS DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA Y DE SUPERVISIÓN DE AUDITORÍAS FINANCIERAS, DENTRO DE LA GERENCIA DEL SECTOR ECONÓMICO Y LA GERENCIA DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN. TAMBIÉN SE FUSIONARON LAS GERENCIAS DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES Y DE CONTROL DE GESTIÓN Y RIESGOS. DEL MISMO MODO, SE UNIERON OTRAS ÁREAS DE ASESORÍA Y APOYO. ESTOS AJUSTES LLEVARON A MODIFICAR EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA, PARA ADECUARLO A LA NUEVA ESTRUCTURA ORGÁNICA.

Posteriormente, a inicios del 2008, se crearon la Gerencia Central Técnico-Normativa y la Gerencia de Control de Sistemas Informáticos. Esta modificación fue la respuesta a la necesidad de conducir de manera centralizada el control de procesos transversales y de viabilizar una línea adicional de producción de servicios, para atender una demanda especializada en materia de sistemas de información. En agosto del mismo año fusionaron las gerencias de Planeamiento y Control y la de Procesos.

Continuando con el desarrollo tecnológico de la institución, se pusieron en operación 36 módulos informáticos, pensados como soporte del proceso de control y como apoyo a la gestión administrativa. Además, se adquirieron cien licencias de la *suite Team Mate*, cuya implementación se inició con la adquisición de computadoras portátiles. Se capacitó a 19 técnicos, a cargo de la Price Waterhouse Coopers,

**En julio 2011
luego de la segunda
vuelta electoral,
Ollanta Humala es
elegido presidente
de la República
para el periodo
2011-2016.**



🇵🇪 Presidente Ollanta Humala Tasso.

y a 701 auditores, a cargo de la Escuela Nacional de Control. También se desarrolló la librería básica para el uso del sistema en acciones de control y se conformaron 28 comisiones piloto a nivel nacional.

Pero fue la implementación del sistema E-KIPU lo que permitió tener una herramienta informática propia para mejorar los procesos de control. Gracias a ella se uniformaron las fases del proceso de auditoría y se simplificaron los procesos físicos, mediante el uso de documentos electrónicos. Igualmente, se hizo posible que las gerencias de Control llevaran a cabo supervisiones en línea y explotaran las bases de datos con información recogida durante el trabajo de campo.

Más adelante se modificó el sistema de sociedades de auditoría y se implementó un Sistema de Información Geográfica, que permite visualizar y analizar la información del Sistema Nacional de Control en un entorno geográfico. De esta manera se puede perfeccionar la planificación, gestión, supervisión y monitoreo de las acciones de control. Del mismo modo, se procedió a usar el Sistema Prisma, que mejoró los procesos de registro, análisis y archivo de las declaraciones juradas de ingresos y bienes que presentan los funcionarios y servidores públicos. Finalmente, el Proyecto Mochica se convirtió en el soporte de los procesos de captura, análisis y reporte de información de las entidades encargadas de conducir y evaluar los programas sociales. Otro avance tecnológico fue la interconexión de la sede central con las oficinas regionales de control.

La Agencia Alemana de Cooperación Internacional (entonces GTZ), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión Europea y el gobierno de Estados Unidos fueron las entidades que ofrecieron apoyo técnico y financiero a la Contraloría. Esto hizo posible la gestación de proyectos como el reforzamiento de la capacitación institucional en apoyo a las inversiones públicas regionales, las Veedurías Ciudadanas, el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Control, el Fortalecimiento del Control Preventivo en el marco

5.
5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5

del Proceso de Descentralización y el Programa Umbral, orientado a promover el comportamiento ético del empresario privado, con el desarrollo de metodologías para medir el riesgo de corrupción en la relación empresa-Estado. También se implementó un sistema de verificación de actuaciones irregulares y distorsiones en dichas relaciones.

Igualmente se suscribieron convenios de cooperación técnica con la Contraloría General de Colombia, la Contraloría General del Ecuador, la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, la Entidad de Auditoría Superior del Estado de Guerrero, la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Yucatán y los Órganos de Fiscalización Superior de los Congresos de los Estados de Tlaxcala, Durango y Guanajuato, todas de México.

En cuanto a la gestión de la Contraloría en el ámbito internacional, desde julio del 2007 la institución asumió la presidencia del Comité de Capacitación Regional de OLACEFS y siguió integrando los de Medio Ambiente, Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia, así como el de Revisión. Además, como integrante del Subcomité de Creación de Capacidades de la INTOSAI, participó, con las entidades fiscalizadoras superiores de Fiji, Kazajstán, Marruecos, Pakistán y Eslovenia, en la elaboración del Plan de Trabajo del mencionado subcomité, y presidió la reunión que el grupo tuvo en Londres. En marzo del 2008 tuvo lugar en Lima la primera reunión del Grupo de Trabajo de Lucha Contra el Lavado Internacional de Dinero y la Corrupción, y tres meses más tarde, se congregaron en nuestra ciudad, los miembros del Subcomité 2 del Comité de Creación de Capacidades del INTOSAI.

En febrero del 2007 comenzó a implementarse el Sistema de Gestión de la Calidad, con una filosofía de mejora continua, y a fines del 2008 se terminaron de elaborar los manuales de Calidad, de Control de Documentos, y de Procedimientos de Acciones Correctivas y Preventivas.

Gestión del contralor Fuad Khoury Zarzar

AL ASUMIR SUS FUNCIONES EN MAYO DEL 2009, LA PRIMERA MISIÓN QUE SE IMPUSO EL NUEVO CONTRALOR, FUAD KHOURY ZARZAR, FUE ELABORAR UN DIAGNÓSTICO. ESTE REVELÓ LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES, ORGANIZACIONALES, OPERATIVOS Y FUNCIONALES QUE AFECTABAN EL DESEMPEÑO DE LA CONTRALORÍA Y, A LA VEZ, IDENTIFICÓ LAS OPORTUNIDADES QUE OFRECÍA EL ENTORNO.

Desde el inicio de esta nueva gestión estuvo claro que la Contraloría requería una transformación radical en su forma de llevar adelante el control de las entidades, con miras a responder a las expectativas de los diferentes públicos de interés, en especial los ciudadanos. Antes de iniciar esta reingeniería era necesario crear las bases organizacionales y operativas, así como las competencias mínimas que permitan emprender los proyectos de transformación con niveles aceptables de riesgo y atender la resistencia lógica que implica un cambio de esta naturaleza.

5.
5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.
5



✦ Fuad Khoury Zarzar, actual contralor general de la república, 2012.

En esta línea, se fueron tomando decisiones para consolidar el equipo directivo de la institución y encontrar un esquema organizacional con un gobierno corporativo sólido que responda a los cambios y mantenga las políticas institucionales. Otro de los grandes convencimientos fue que la Contraloría del futuro debía ser una institución que refuerce su autonomía mediante la integración con otras instituciones que comparten su labor frente a la mejora en la gestión pública y la lucha contra la corrupción; por ello se inició una relación muy estrecha con el Poder Judicial y el Ministerio Público, entre otras entidades rectoras para consolidar la institucionalidad anticorrupción.

Se inició también una labor de acercamiento a la ciudadanía, con el fin de escuchar sus demandas y a la vez acercar los discursos y productos a sus necesidades. En esta labor se fue aumentando la confianza ciudadana en la Contraloría, que pasó de menos de 1% en el 2010 a 21%¹ de personas a nivel nacional que confían en su labor anticorrupción.

Asumiendo valores como la honestidad, la justicia y la prudencia —entendida como el actuar oportuno—, con responsabilidad y conocimientos técnicos, la Contraloría se propuso realizar una gestión eficaz y moderna de los recursos públicos, que actúe en beneficio de los peruanos. Para ello se trazó una meta: ser una institución de excelencia, capaz de crear valor y contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La modernización de la institución demandaba varias transformaciones. Primero, una nueva estructura organizacional; luego, un nuevo modelo de gestión que articulara eficazmente los esfuerzos de los órganos del Sistema Nacional de Control, seguido de un enfoque integral distinto, con énfasis en el control de gestión y en el manejo del conocimiento, así como en la incorporación de las mejores prácticas a nivel internacional.

Un aspecto culminante fue la organización de la gestión por resultados. Esto ha permitido cumplir con la vigilancia de las metas trazadas, pues se fijaron plazos e indicadores, herramientas básicas para orientar los esfuerzos hacia el logro de los resultados trazados.

Con este punto de vista se impulsó resueltamente el control interno en las instituciones del Estado, asegurando un quehacer eficaz y transparente, y, al mismo tiempo, un buen desempeño económico en tales entidades. A la vez, se acentuó el control preventivo, para que la administración de las entidades públicas estuviese al tanto de los riesgos que pudieran afectar su gestión.

Los esfuerzos de la Contraloría giraron en torno a tres ejes, los que generaron, a su vez, objetivos estratégicos con sus respectivos propósitos, responsables, plazos e indicadores de logro. Estos son:

-
-
- ❖ relaciones con el entorno;
 - ❖ despliegue del control gubernamental; y
 - ❖ desarrollo organizacional.
-
-

¹ VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012, Proética, Ipsos Apoyo.

En lo referido a las relaciones con el entorno, se trazaron cuatro objetivos: lograr un alto nivel de confianza entre la ciudadanía; ampliar las relaciones institucionales en la lucha contra la corrupción; aumentar el intercambio de conocimientos con otras instituciones públicas y privadas; y vigorizar las relaciones con las entidades fiscalizadoras superiores internacionales.

Desde la perspectiva del control gubernamental, los objetivos fueron reorganizar e integrar el Sistema Nacional de Control y la normativa que lo soporta; descentralizar y desconcentrar la Contraloría; instaurar el nuevo enfoque de control con una definición clara de los productos y servicios brindados; instituir la función de control de gestión y evaluación de políticas públicas; imaginar un enfoque nuevo y moderno en la lucha contra la corrupción; aumentar la productividad de la organización; e incorporar las mejores prácticas de gestión y control conocidas a nivel mundial.

Las metas que se propuso la Contraloría, en el contexto del desarrollo organizacional, fueron establecer un nuevo modelo de gestión del talento humano; mejorar la cultura y el clima organizacional; administrar efectiva y eficientemente los recursos de la Contraloría; implementar un modelo de gestión por resultados, así como un sistema de seguridad integral con una infraestructura física adecuada; implantar la gestión de procesos y proyectos; tener una plataforma tecnológica moderna e integrada; y poner en marcha un sistema de información gerencial.

Una encuesta efectuada por Proética, Ipsos-Apoyo y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) reveló, a mediados del 2010, que la percepción de la corrupción como el principal problema del país había aumentando durante los cinco años anteriores, y que eso opinaba 51% de la población. La Contraloría, atenta a esta demanda, adoptó una agresiva estrategia anticorrupción. Esta contemplaba: sanción efectiva para los funcionarios que cometieran faltas; efectiva rendición de cuentas por parte de los servidores



Publicaciones de la Contraloría General de la República.

5.
5.
6.
3.
5.
1.
2.
11.
4.
10.



• Escuela Nacional de Control.

públicos, transparencia en la administración de los recursos públicos; instaurar en las entidades públicas la gestión por resultados para medir y evaluar el desempeño de las mismas; campañas de difusión de ética y valores; y alianzas estratégicas con las instituciones que forman la cadena de valor del control, a fin de efectivizar las sanciones, hasta entonces casi inexistentes. Las instituciones con las que se reforzaron vínculos fueron la Fiscalía de la Nación, el Jurado Nacional de Elecciones y la Defensoría del Pueblo; con todas ellas, la Contraloría concretó acuerdos.

La Contraloría también presentó varias iniciativas para la lucha anticorrupción mediante el fortalecimiento institucional competente, promoviendo la ética y la transparencia, y fomentando la participación ciudadana y la modernización del control.

Hubo que poner en marcha un plan para posicionar la lucha contra la corrupción en la agenda nacional, y para convocar la participación y el respaldo de las fuerzas políticas y de los sectores representativos de la sociedad en una estrategia de desarrollo sostenible. Este plan contemplaba organizar la primera Conferencia Internacional Anticorrupción, como parte del evento Gestión Limpia y Eficiente, que contó con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas



para el Desarrollo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Cooperación Técnica Alemana.

La conferencia se llevó a cabo los días 3 y 4 de noviembre del 2010, en la sede del Cuartel General del Ejército. Participaron ocho conferencistas internacionales y nacionales, además de 35 panelistas, y acudieron más de seiscientas personas, entre expertos, líderes políticos y representantes de organismos públicos y de la sociedad civil. Descolló la presencia del Dr. Robert Klitgaard, prestigioso catedrático de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard y decano de la Escuela de Posgrado Rand, de California, un investigador del fenómeno de la corrupción, y asesor de varios países para poner en marcha acciones anticorrupción.

Con la misma energía, la Contraloría diseñó el Programa Auditores Juveniles. Aquí el objetivo era definir las bases para ejecutar actividades de formación en valores éticos y cívicos entre la juventud. También se firmó un convenio con el Ministerio de Educación para desarrollar actividades conjuntas en instituciones educativas y fomentar, de esta manera, una cultura democrática y de participación ciudadana. Una primera etapa de este acuerdo fue el establecimiento, en la Escuela Nacional de Control, del diplomado Ética, Ciudadanía y Compromiso Social, que benefició a 47 docentes y tutores seleccionados por el Ministerio de Educación.

Como la nueva gestión de la Contraloría había percibido que el Sistema Nacional Anticorrupción carecía de una norma que sancionara eficaz y ejemplarmente las inconductas funcionales de los servidores públicos, consideró que era un logro institucional la aprobación de la Ley 29622. Esta ampliaba las facultades de la Contraloría en el proceso sancionador en materia de responsabilidad administrativa funcional. Los castigos establecidos por este dispositivo van desde una suspensión temporal durante treinta días hasta la inhabilitación por cinco años para ejercer la función pública.

Por otro lado, la Ley 29542, Ley de Protección al Denunciante en el Ámbito Administrativo y de Colaboración Eficaz en Ámbito Penal, protege y da beneficios a quienes denuncien con sustento la comisión de hechos arbitrarios o ilegales ocurridos en cualquier entidad pública, a fin de que sean investigados o sancionados administrativamente. La norma establece que la Contraloría es la autoridad competente para recibir y evaluar las denuncias presentadas, dando trámite a las que se hallan dentro de su competencia, y derivando aquellas cuya resolución corresponde a otras instancias administrativas, vinculadas a la materia objeto de la acusación.

Otro importante dispositivo legal aprobado por el Congreso de la República en julio del 2010 es la Ley 29555, que otorga a la Contraloría el manejo del presupuesto y las plazas de las Oficinas de Control Interno (OCI).

• La Contraloría está atenta a las contrataciones, ejecución de obras, programas sociales y adquisiciones del Estado.

Logos Contraloría General de la República

1979



El Ministerio de Economía y Finanzas aprobó, también en el 2010, una partida de 50 millones de soles para la Contraloría. Los fondos hicieron posible crear y habilitar una nueva Oficina Regional de Control en Huancavelica. Al finalizar ese año, la Contraloría tenía diecinueve oficinas regionales de control, responsables de inspeccionar las operaciones y recursos de los gobiernos locales y las empresas municipales.

1995



CONTRALORÍA GENERAL

Como efecto de la revisión del Plan Estratégico Institucional 2010-2012 se consideró necesario precisar, en el plan del siguiente periodo, 2012-2014, que los lineamientos estratégicos que deberían guiar el trabajo de la Contraloría se sustentarán en la necesidad de crear valor entre la ciudadanía, promoviendo una mejor gestión del Estado y la lucha contra la corrupción en la administración pública. Esta propuesta consta de dos dimensiones, una social y otra económico-financiera. La primera incorpora la optimización de la cobertura y calidad de los servicios públicos, la reducción de las pérdidas en la sociedad a causa de la corrupción, y la confianza ciudadana en el control de sus instituciones; la segunda da cabida a una gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos.

2003



El trabajo efectuado en este tiempo en la institución ha producido cambios en los ámbitos interno y externo. Por ello se ha considerado necesario hacer ajustes a los objetivos estratégicos, racionalizándolos e integrándolos con un nuevo modelo de gestión. Este prioriza el control gubernamental, con un enfoque cliente/producto, para generar valor en los servicios que brinda el Sistema Nacional de Control, de manera que estos respondan a los requerimientos de su entorno.

2012



Los esfuerzos del quehacer de la Contraloría han empezado a orientarse hacia el logro de un alto nivel de confianza y a lograr el apoyo ciudadano; a la definición, diseño e implantación del nuevo enfoque de control y lucha contra la corrupción. También a la definición de los clientes, productos y servicios; a la reorganización, descentralización e integración institucional; y al diseño e implantación de políticas, proceso y normativas que respondan al nuevo modelo de gestión. Así mismo, apuntan al establecimiento de un nuevo modelo de gestión del talento humano; a la adquisición de la tecnología y los sistemas de información necesarios para soportar los nuevos procesos; y al respaldo de un soporte administrativo eficiente y una infraestructura adecuada.



LAMBAYEQUE

CAJAMARCA

SAN MARTÍN

LA LIBERTAD

ANCASH

HUÁNUCO

PASCO

LIMA

JUNÍN

HUANCAVELICA

AYACUCHO

Moyobamba

Cajamarca

Tachapoyas

Trujillo

Pucallpa

Huaraz

Huánuco

Cerro de Pasco

Callao

Lima

Huancayo

Huancavelica

Ayacucho

Ica

Islas Ballestas

Islas Sangel

Punta Carrizal

Punta Grande

Punta Lomitas

Plaza

Chilclayo

Punta Malabrigo

Punta Chao

Isla Santa

Isla Blanca

Punta Zemora

Punta Culebras

Punta Bermejo

Punta Salinas

Isla Bravo

Isla San Lorenzo

I. Penal El Frontón

Isla de Pachacamac

Retos y desafíos

Trabajar en una de las instituciones fundamentales en el quehacer nacional, como la Contraloría General de la República, es, en primer lugar, un privilegio como ciudadano. Con la seriedad que el cargo amerita, me impuse retos y desafíos, para hacer de mi gestión una de las mejores en la historia de nuestro país, y que esta sirva para que las generaciones futuras de nuestra querida nación tengan un Perú mejor.

Al asumir el cargo nos impusimos una forma distinta de gestión, en la que hemos privilegiado la eficacia y nuestro compromiso de funcionarios públicos. Ello implicó la identificación plena de las necesidades del país en cuanto al rol de la Contraloría. Sobre esa base iniciamos el proceso de conformación de nuestros equipos de ejecutivos y colaboradores, los que hoy administramos la institución.

Hicimos un profundo análisis del funcionamiento de nuestra entidad y reforzamos sus puntos débiles, recogiendo las nuevas demandas sociales para el Sistema Nacional de Control. Nuestro fin era contar con un Plan Estratégico que consigne las metas de corto y mediano plazo, así como las pautas necesarias que nos permitiesen alcanzar los fines y objetivos institucionales, establecidos en nuestra Carta Magna.

De esta manera, promovimos un decisivo proceso de modernización institucional que perfeccionamos día a día, el cual ha demandado acciones rotundas que hemos puesto en marcha. Así, hemos creado un nuevo modelo organizativo que nos permitirá cubrir las demandas permanentes de control, orientándolas a nuestros usuarios y permitiéndonos desarrollar diversos procesos de control.

Poseemos una misión como órgano rector del Sistema Nacional de Control. Esta nos obliga a tener una visión clara de los aspectos que influyen en los diversos procesos que consolidan, interna



y externamente, la presencia de la Contraloría en el accionar nacional. En este sentido, buscamos y encontramos en el Congreso de la República un aliado en nuestro propósito de luchar contra la corrupción, y en la misión de generar mejores y mayores valores éticos para nuestro país.

Producto del análisis de las necesidades legislativas del sistema, propiciamos la aprobación de dos importantes leyes. La primera de ellas es la Ley 29622 sobre la capacidad sancionadora de la Contraloría. Mediante este dispositivo legal se amplían las facultades de la institución para sancionar, en materia de responsabilidad administrativa y funcional, a los funcionarios públicos. La segunda es la Ley 29555, sobre la incorporación de los Órganos de Control Institucional a la Contraloría; esto ha posibilitado incluir, gradualmente, a los jefes y personal de estos órganos a nuestro ámbito.

Acorde con una visión de Estado moderno, hemos trabajado intensamente en fortalecer la descentralización de nuestra institución. Para este fin hemos dado un nuevo modelo organizativo a la institución, a fin de cubrir la demanda de control. Este se ha orientado hacia nuestros usuarios y nos permite desarrollar los diferentes procesos de control. Hemos dividido nuestro trabajo a nivel nacional en cuatro macrorregiones, cada una con una carga de control equitativa. El propósito es ampliar nuestra cobertura de acción, y establecernos físicamente en zonas del país donde, años atrás, la Contraloría no tenía presencia.

Merece subrayarse el trabajo realizado por la Gerencia de Desarrollo, que ha colaborado destacadamente en la transformación de la institución. En uso de sus atribuciones, esta gerencia prioriza y dirige la ejecución de los proyectos en distintos frentes, tanto en los procesos de soporte como en las labores de control y en el desempeño de la tecnología. Así obtenemos mayor eficiencia e información completa y oportuna.

Como ciudadano, me siento satisfecho cuando veo que los proyectos que iniciamos se convierten en realidad. A la fecha, hemos emprendido con decisión el fortalecimiento de la plataforma tecnológica, para obtener un soporte adecuado y desconcentrado de nuestra administración. Esto nos permite optimizar nuestra eficiencia y alcanzar altos niveles de productividad y control de la gestión.

Cabe destacar la implementación del Sistema Nacional de Denuncias (SINAD), como un método moderno que permite proteger la identidad del ciudadano o la empresa denunciante de actos de corrupción. Con este sistema recogemos su manifestación en forma presencial, escrita o por Internet, generando un proceso de seguimiento continuo hasta la culminación de las acciones de control pertinentes.

El anhelo de que la Contraloría tome las riendas de las acciones sancionadoras en el marco de su autonomía constitucional ya es una realidad. Esto ha sido posible por la emisión de un decreto supremo, el 023-2011-PCM. Tal dispositivo legal permitirá iniciar los primeros procesos

administrativos para sancionar las infracciones ocurridas después del 6 de abril del 2011, fecha en que se emitió el reglamento de la ley propiciada por nosotros. El Proceso Administrativo Sancionador (PAS) se aplica a los que infringen la responsabilidad administrativa funcional, a partir de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control.

La lucha contra la corrupción es un trabajo que amerita un esfuerzo conjunto entre las instituciones ligadas a la sanción de actos punitivos. Por ello, no hemos querido dejar pasar la oportunidad para unirnos con el Poder Judicial y el Ministerio Público, bajo la firma de un acuerdo tripartito. El objetivo de tal acuerdo es sincronizar esfuerzos para acelerar la sanción de los funcionarios públicos denunciados. Complementariamente, el mismo acuerdo contempla la capacitación de jueces, fiscales y auditores, con el propósito de homologar y homogeneizar criterios técnicos y jurídicos, a fin de hacer más eficiente la capacidad sancionadora del Estado.

Prevención y gestión por resultados

El proceso de transformación que realiza nuestra institución tiene múltiples facetas y resultados. La Constitución Política le encarga a la Contraloría la responsabilidad de supervisar la ejecución del presupuesto del Estado y los actos administrativos de sus instituciones. Este mandato se ha venido ejerciendo, sobre todo, a través de la verificación ex post de las operaciones en las entidades públicas. En la mayoría de los casos, si bien este proceso conduce a la identificación de irregularidades o actos de corrupción en perjuicio del Estado, la recuperación económica es compleja y tardía.

Los hechos nos revelan que una parte importante de las irregularidades detectadas ocurren por dos razones centrales. Primero, porque los responsables de administrar los recursos en las entidades públicas desconocen las normas, procedimientos y políticas administrativas. Segundo, porque no han implementado mecanismos de control eficientes en sus respectivas gestiones de gobierno.

La Contraloría ha tomado como herramienta la acción preventiva. Esta, desde una posición técnica e independiente, alerta a los gestores públicos para que se evite realizar actos o situaciones no deseadas, reduciendo de esa manera la posibilidad de malos manejos de los recursos del Estado. Pero esto no conduce, en ningún caso, a inmiscuirnos en sus decisiones administrativas.

Esta forma de actuar permite formular, oportunamente, recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de decisiones y en el manejo de recursos. Aquí es importante entender que tanto la actuación ex post, así como la acción preventiva de la Contraloría, no son tareas excluyentes, sino, más bien, complementarias.

Una de las modalidades de control preventivo que venimos usando intensamente es la denominada "Veeduría a los actos de gestión". Tal modalidad nos permite identificar los riesgos que pudieran

afectar la transparencia y el cumplimiento de los objetivos del acto administrativo, así como la normativa aplicada, pero, sobre todo, sirve para disuadir a los funcionarios de cometer actos de corrupción.

Al parecer, el celo que los funcionarios públicos han puesto en el cumplimiento de las formas y detalles de las acciones administrativas ha ocasionado que la calidad del servicio público disminuya, generando altos niveles de insatisfacción en la sociedad. Para revertir esta realidad estamos poniendo en práctica las Auditorías de Gestión o Auditorías de Desempeño. Estas modalidades están dirigidas a verificar si las entidades públicas cumplen con sus objetivos y metas, lo que lleva a identificar las causas que generan los incumplimientos y a formular las recomendaciones y mejoras correspondientes. Para realizar este tipo de auditorías estamos recogiendo la experiencia de otras entidades fiscalizadoras superiores, que aplican tal método exitosamente. De esa manera, la Contraloría asume un rol más activo y sensible frente a las necesidades que afectan directamente a la población.

También hemos puesto énfasis en los procesos de coordinación entre la Contraloría y las oficinas regionales de control para lo cual se crearon en esta gestión las ORCs en Moquegua, Huancavelica, Pucallpa y Tumbes, que en el marco del proceso de descentralización, interactúan y reportan a sus respectivas macro regiones, en el norte con sede en Chiclayo, en el centro con sede en Huancayo, en el sur con sede en Arequipa y la macro región Lima, las que a su vez, reportan sus actividades a nuestra Gerencia Central de Operaciones, ubicada en la sede central de Lima. Tal forma de actuar potencia la comunicación en tiempo real, así como el seguimiento y monitoreo de las acciones de control a nivel nacional, reduciendo las brechas geográficas del territorio nacional.

A través del Sistema de Rendición de Cuentas de Titulares, las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control rinden cuentas a la Contraloría por el uso de los fondos y bienes del Estado a su cargo, y por el logro de los objetivos establecidos. Por medio de estos procedimientos, los jefes de las Oficinas Generales de Administración de las entidades públicas registran y remiten a la Contraloría las declaraciones juradas de sus funcionarios y servidores.

La Contraloría, por otra parte, no es ajena a la aplicación de la tecnología de información en su administración, a fin de mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia. Por ello hemos puesto en ejecución los siguientes planes: el Sistema de Control Gubernamental (ex SAGU), donde se registran, desde cada oficina regional o macrorregión, los trabajos realizados en tres etapas: planeamiento, trabajo de campo y emisión del informe. Luego está el Sistema de Documentación Interna (Chasqui), a través del cual se gestionan las comunicaciones internas, y que incluye a las oficinas regionales de control y macrorregiones. Además, tenemos el Sistema de Teleconferencia y otras comunicaciones en línea.

Comprometer a la sociedad

La Contraloría debe tener un vínculo permanente con la población. Por ello promovemos la participación activa de la sociedad en la lucha contra la corrupción. Sostenemos que el desarrollo y rescate de valores

es determinante para lograr medidas anticorrupción de largo plazo, pues logra un efecto multiplicador y sostenible en el tiempo. Para obtener resultados concretos es necesario un esfuerzo integral y permanente de la escuela, la familia, los medios de comunicación, las universidades, las Iglesias, entre otros; es decir, de la sociedad en su conjunto.

Con el mismo propósito, se ha implementado el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD), para ampliar la cobertura y dar una respuesta oportuna a los ciudadanos que presentan denuncias de actos de corrupción, a nivel nacional.

Cambiando de tema, según estimaciones de agencias internacionales, en los próximos tres años el Perú crecerá por encima de 5%. La inversión pública está creciendo a un ritmo de 30% en términos reales, razón por la que la Contraloría está comprometida a optimizar su labor.

Estas perspectivas económicas son buenas para el Perú y exigen del sector público un mejor desempeño en la administración de los recursos y en la distribución de la riqueza. Todas las instituciones gubernamentales deben estar en capacidad de prestar los bienes y servicios que la sociedad demande en un entorno de crecimiento económico. Se estima que el presupuesto del sector público va a aumentar en ocho mil millones anuales de soles en los próximos años, lo que impone nuevos desafíos.

La Contraloría ha dispuesto concentrar sus esfuerzos en dos ámbitos: el espacio propiamente de control, donde se deben fiscalizar los puntos en los que se generan las mayores pérdidas para el Estado; y el ámbito institucional, con la consolidación del proceso de transformación que se viene efectuando.

Para fortalecer este proceso nace el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras). Esta es una herramienta tecnológica puesta a disposición de la sociedad, con el propósito de que la ciudadanía verifique el avance de las obras hechas por el gobierno central, y los gobiernos locales y regionales. Se trata de que, usando Internet, se informe a la Contraloría sobre el particular, por escrito y con las fotografías respectivas, para el respectivo seguimiento.

INFObras utiliza la herramienta que ofrece Google Maps, donde se observa geográficamente la ubicación de obras. Este procedimiento, además, se interconecta con otros sistemas de información nacional (SNIP, SEACE, SIAF) para extraer y compartir los datos disponibles a lo largo del territorio nacional.

La visión a futuro

Muchas veces la retórica se apodera de los buenos deseos y crea sueños irrealizables. Sin embargo, en una institución como la que tenemos, la responsabilidad de conducir, los anhelos y las ilusiones tienen que ser realistas. Estos deben estar dirigidos a consolidar el proceso de formación de valores y acciones que permitan una mejor administración de nuestros recursos, en la búsqueda del bienestar de los habitantes de nuestro país.

Nosotros hemos querido trasladar nuestra visión a futuro, elaborando un Plan Maestro. Tal instrumento servirá de guía en la formación de mejores profesionales en materia de control. Este Plan Maestro busca principalmente cuatro objetivos. El primero es tener un control descentralizado en todas las regiones. El segundo es implementar los productos de control que sean eficaces, mejorando las hojas de trabajo con un adecuado soporte tecnológico. El tercero es la formación del personal del Servicio Nacional de Control con una línea de carrera, debidamente capacitado y motivado para su función. Por último, consideramos que se debe vigorizar la infraestructura, con el objetivo de aminorar el nivel de corrupción a cifras significativamente menores. Creemos que la Contraloría moderna debe aplicar técnicas internacionales de control, con una administración ligera y eficiente.

Debemos enfatizar que la formación de un profesional en el quehacer de la salvaguarda de los recursos públicos empieza por consolidar los valores en la familia. Nada será posible de realizar si el espíritu de los que son funcionarios de la Contraloría no tiene su fortaleza moral y espiritual dentro de su propio hogar. La lucha contra la corrupción es casi un apostolado; la entrega y la dedicación se realizan, muchas veces, soportando carencias. En estas circunstancias, ser un servidor público se pone a prueba día a día.

También debemos decir que nuestro Plan Maestro busca consolidar un trabajo descentralizado, en el cual nuestros productos de control deberán estar sostenidos con aplicaciones tecnológicas. Esto permitirá que los criterios aplicables estén únicamente basados en las normas legales vigentes, reduciendo los riesgos de la subjetividad.

Otro aspecto importante lo constituye la aplicación de una verdadera línea de carrera, que imponga la meritocracia y la eficacia del servidor de la Contraloría. El propósito es tener una institución sólida, que garantice los derechos y las obligaciones de nuestros colaboradores.

La Contraloría, como eje fundamental del Sistema Nacional del Control, busca mejorar en el resto del sector público las herramientas necesarias para consolidar el buen uso de los recursos públicos. En esto, debe existir un compromiso permanente y decidido con los poderes del Estado, dándose las normas que nos doten de mejores y mayores herramientas para realizar un control más efectivo. El trabajo es transversal, y el éxito de una eficiente labor de control involucra, necesariamente, el esfuerzo del Estado en su conjunto.

El anhelo de tener un mejor país, con instituciones sólidas que garanticen la eficiencia en el manejo de los recursos públicos y el control que se realice de ellos, debe ser un compromiso que involucre a autoridades públicas, empresariado y sociedad en general.

Con esta publicación, la Contraloría busca generar un debate permanente y continuo para encontrar, entre todos los peruanos, una fórmula que nos permita tener un país seguro, en crecimiento, libre de corrupción y con bienestar para los peruanos de hoy y del futuro.

Fuad Khoury Zarzar
Contralor General de la República

Contralores



1929 a 1932

RICARDO MADUEÑO ROSAS



1932 a 1943

MANUEL ENRIQUE TIRADO REYES



1944 a 1949

DR. GUILLERMO BERNARDO
RONALD AYLUARDO



1949 a 1950

OSCAR CHOCANO MÁRQUEZ



1950 a 1954

DR. EMILIO FOLEY GASTJENS



1954 a 1970

CÉSAR ENRIQUE SALAZAR
SOUZA FERREIRA



1971 a 1972

GRAL. EP OSCAR VARGAS PRIETO



1973 a 1974

GRAL. EP GUILLERMO SCHROTH CARLÍN



1975

GRAL. EP LEONCIO PÉREZ TENAUD



GRAL. EP OSCAR VARGAS PRIETO



GRAL. EP LUIS MONTOYA MONTOYA



MIGUEL ÁNGEL CUSSIANOVICH



DRA. LUZ ÁUREA SAÉNZ



DRA. MARÍA HERMINIA DRAGO CORREA



DR. VÍCTOR ENRIQUE CASO LAY



CARMEN HIGAONNA DE GUERRA



GENARO MATUTE MEJÍA



FUAD KHOURY ZARZAR

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ RODRICH, Augusto. **Panorama histórico de la economía peruana**. Enciclopedia Temática. Capítulo 2. **Economía**. El Comercio. Lima, 2004.

BANCO CENTRAL DE RESERVA. **El Banco Central, su historia y la economía peruana 1821-1992**. Lima, 1999 (Tomo I).

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. **La Misión Kemmerer en el Perú, informes y propuestas. Tomos I y II**. Banco Central de Reserva del Perú. Lima, 1997.

BARDELLA, Gianfranco. **1989 Un siglo en la vida económica del Perú, 1889-1989**. Lima: Banco de Crédito del Perú.

BASADRE, Jorge. **Historia de la República del Perú (1921 – 1933)**. Tomos I al 17. Empresa Editora El Comercio. Lima, 2006.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD PERUANA. **Analizando la corrupción en el Perú**. Mesa Redonda organizada por el Centro de Estudios de la Realidad Peruana. Lima, 1997.

CIEZA DE LEÓN, Pedro. 2005 Crónica del Perú. **El señorío de los incas**. Caracas: Biblioteca Ayacucho. Colegio de Contadores Públicos de Lima. **Fraude y corrupción, Enemigos del desarrollo**. Reflexiones, análisis y experiencias en el Área Interamericana. **Teleconferencia**. Lima, 1992.

COMISIÓN INVESTIGADORA DE DELITOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS 1990-2001. **Informe final**. Congreso de la República. Lima, 2003.

Constitución Política de la República Peruana. Lima, 1823.

Constitución Política para la República Peruana. Lima, 1826.

Constitución Política de la República Peruana. Lima, 1834.

Constitución Política de la República Peruana. Huancayo, 1839.

Constitución Política del Perú. Lima, 1867.

Constitución Política del Perú. Lima, 1933.

Constitución para la República del Perú. Lima, 1979.

Contraloría General de la República del Perú (CGRP).

Cincuentenario (1930-1980). Lima, 1980.

Centro de Capacitación de Ciencias Fiscalizadoras y Sistema Nacional de Control.

Compendio de normas. Tomo I. Lima, 1983.

Historia del control en el Perú. Lima, 1983.

Informe de gestión noviembre 1987-diciembre 1988; 1989, 1990, 1991, 1992, julio 2000-junio 2001; 2003; 2004; 2005; 2007; 2008; mayo 2009-abril 2010; 2010. Lima.

Informes de gestión ejercicio fiscal. 1993; 1994. Lima.

La Contraloría General de la República. 80 Años liderando la lucha anticorrupción. Suplemento contratado. El Comercio. Lima, 2010.

Ley N°26162. **Ley del Sistema Nacional de Control**. Lima, 1993.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Ley 27785. Lima, 2002.

Lineamientos estratégicos de la Contraloría General de la República 2006-2010. Lima.

Memorias: 1975-1976; 1978; 1979; 1990; 1991. Lima.

Memoria de gestión institucional: 1995; 1993-1999; 2010. Lima.

Memoria de una gestión. 1993-2000. Lima.

Plan estratégico 1998-2003; 2001-2005; 2002-2006; 2010-2012; 2012-2014. Lima.

Plan maestro para la transformación de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control.

Período 2011-2013. Lima 2011.

75 Aniversario. 1930-2005. Lima, 2005.

CONTRERAS, Carlos y CUETO, Marcos. **2009 Historia del Perú contemporáneo**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

CHACA GAMARRA, Pablo. **La política fiscal y monetaria del Perú (1879-1883)**. En Rivera, Raúl; Reyes, Alejandro; Kapsoli, Wilfredo y otros. **La guerra del Pacífico**. Volumen II. UNMSM. Lima, 1984.

DE HERRERA, Antonio. 1991 *Décadas de Herrera* **Historia general de los hechos de los castellanos en las Islas y Tierra Firme del mar Océano que llaman Indias Occidentales**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

DE LA BANDERA, Damián. 1968 **Relación del origen y gobierno que los incas tuvieron**, en *Biblioteca peruana*, vol. 3. Lima: Editores Técnicos Asociados.

DE LEÓN PORTOCARRERO, Pedro. 2009 **Descripción del virreinato del Perú**. Lima: Editorial Universitaria.

DE MURÚA, MARTÍN (Fray). 2001 **Historia general del Perú**. Madrid: Dastin Ediciones.

DE ONDEGARDO, Polo. 1917 **Información acerca de la religión y gobierno de los incas**. Lima: Imprenta y Librería Sanmartí.

DE ORTEGA Y MOREJÓN, Diego. 1968 **Relación de Chincha**, en *Biblioteca peruana*, vol. 3. Lima: Ediciones Técnicas Asociadas.

DE SANTILLÁN, Hernando. 1968 **Relación del origen, descendencia, política y gobierno de los Incas, en Crónicas peruanas de interés indígena**. Biblioteca de Autores Españoles, tomo 209. Madrid: Ediciones Atlas.

DEL BUSTO, José Antonio

2004 **Conquista y virreinato**. Enciclopedia Temática del Perú. Lima: El Comercio.

2011 **Perú incaico**. Lima: El Comercio.

2011 **La conquista del Perú**. Lima: El Comercio.

2011 **Compendio de historia del Perú. Tomos I y II**. Lima: El Comercio.

Decreto, dictando reglas para la remisión de las cuentas de los administradores de tesorerías y rentas nacionales. Lima, 1830.

Decreto, disponiendo que el Tribunal Mayor de Cuentas no recaude ningún fondo fiscal. Lima, 1845.

Decreto, organizando el Tribunal Mayor de Cuentas. Lima, 1866.

Decreto, fijando reglas para un mayor control de la cuenta de ingresos y control de gastos públicos. Lima, 1872.

Decreto, reorganizando el Tribunal Mayor de Cuentas. Lima, 1886.

Decreto, designando un Procurador General en el Tribunal Mayor de Cuentas. Lima, 1904. Decreto, aperturando una sección encargada del examen de la contabilidad consular en el Tribunal Mayor de Cuentas. Lima, 1904.

Decreto Ley N° 18750. Se declara en reorganización la Contraloría General de la República asumiendo el contralor funciones de ministro de Estado. Lima, 1971.

Decreto Ley N° 19039. Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada ha promulgado la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Actividad Pública.

Decreto Ley N° 26172. Ley del Sistema Nacional de Control. Lima, 1992.

Decreto Supremo 001-72-CG. Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control. Lima, marzo de 1972.

FONSECA LUNA, Oswaldo. **Auditoría gubernamental moderna**. Primera Edición. Instituto de Investigación en Accountability y Control. IICO. Lima, 2007.

GARCÍA LANDABURU, MARÍA Katia. **Análisis jurídico sobre la autonomía de las entidades fiscalizadoras superiores. Propuestas para perfeccionar la autonomía de la Contraloría Peruana**. Tesis para optar el título de abogado. Monterrico, 1995.

GARCILASO DE LA VEGA, Inca. 2010 **Comentarios reales de los Incas**. Lima: El Comercio.

GUAMAN POMA DE AYALA, Felipe. 1980 **Nueva crónica y buen gobierno**. México: Siglo XXI.

HAMPE, Teodoro. 2007 **"La conquista y la temprana colonización (siglo XVI)"**, en Susana Aldana, *Historia del Perú*. Barcelona: Lexus.

Ley, autorizando al Poder Ejecutivo para introducir reformas convenientes en el Tribunal Mayor de Cuentas. Lima, 1903.

Ley Orgánica del Presupuesto General de la República. Lima, 1922.

Ley N° 6784, creando la Contraloría General de la República. Lima, 1930.

Ley N° 8049, autorizando al Poder Ejecutivo para declarar en estado de reorganización al Tribunal Mayor de Cuentas. Lima, 1935.

Ley N° 14816, Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú. Lima, 1964.

Ley N° 27785. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

LÓPEZ CÁLIX, José R; MELO, Alberto. **A más disciplina fiscal, menos pobreza. Revisión del gasto público en el Perú**. BID-Banco Mundial. Washington D.C, 2004.

MC CLINTOCK, Cynthia; LOWENTHAL, Abraham, compiladores. **El gobierno militar, una experiencia peruana. 1968-1980.** Instituto de Estudios Peruanos, IEP. Lima, 1985.

Ministerio de Justicia /Iniciativa Nacional Anticorrupción. **Un Perú sin corrupción.** Documentos de trabajo. Lima, 2001.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel; POLLAROLO, Pierina. **Estrategias anticorrupción en el Perú.** Instituto Apoyo. Lima, 2002.

PALACIOS RODRÍGUEZ, Raúl. **Historia de la república del Perú (1933 – 2000).** Tomo 18. Empresa Editora El Comercio. Lima 2006. **Redes de poder en el Perú y América Latina. 1890-1930.** Universidad de Lima. Fondo de Desarrollo Editorial. Lima, 2000.

PATRUCCO, Sandro. 2007 **El Perú virreinal: sociedad, economía y arte,** en Susana Aldana, Historia del Perú. Barcelona: Lexus.

Proética-Consejo Nacional para Ética Pública. **Informe del Estado de la lucha anticorrupción en el Perú, 2002-2004.** Lima, 2005.

QUIROZ CHUECA, Francisco. 2007 **La vida cotidiana en los siglos XVIII y XIX,** en Susana Aldana, Historia del Perú. Barcelona: Lexus.

Reglamento para el Tribunal de Cuentas. Lima, 1848.

Reglamento para el Tribunal Mayor de Cuentas. Lima, 1876.

Resolución, autorizando al Poder Ejecutivo para hacer reformas en el Tribunal Mayor de Cuentas y dar los reglamentos que correspondan. Lima, 1875.

ROEL PINEDA, Virgilio. 2001 **Cultura peruana e historia de los incas.** Lima: Fondo de Cultura Económica y Universidad Alas Peruanas.

ROSTWOROWSKI, María. 2006 **Historia del Tahuantisuyu.** Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2004 Incas. Enciclopedia Temática del Perú, tomo I. Lima: El Comercio.

RUBIO CORREA, Marcial. **El problema de la corrupción.** Enciclopedia Temática. Capítulo 13. Organización del Estado. El Comercio. Lima, 2004.

SÁNCHEZ-CONCHA BARRIOS, Rafael. 2007 **De la colonia a la república independiente,** en Susana Aldana, Historia del Perú. Barcelona: Lexus.

SARMIENTO DE GAMBOA, Pedro. 1943. [1572] **Historia de los incas.** Buenos Aires: Emecé.

THORP, Rosemary. 1998 **Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX.** Washington: Banco Mundial de Desarrollo y Unión Europea.

VALCÁRCEL, LUIS Eduardo. 1978 **Historia del Perú antiguo.** Lima: Juan Mejía Baca.

VALDIVIA CONTRERAS, Emilio. **Manual del Sistema Nacional de Control y Auditoría Gubernamental.** Primera edición. Pacífico Editores. Lima, 2010.

VILLANUEVA, Víctor. 1972 **El militarismo en el Perú.** Lima: Juan Mejía Baca.

WALKER, Charles. 1999 **De Túpac Amaru a Gamarra: Cusco y la formación del Perú republicano, 1780-1840.** Lima: Centro Bartolomé de Las Casas.

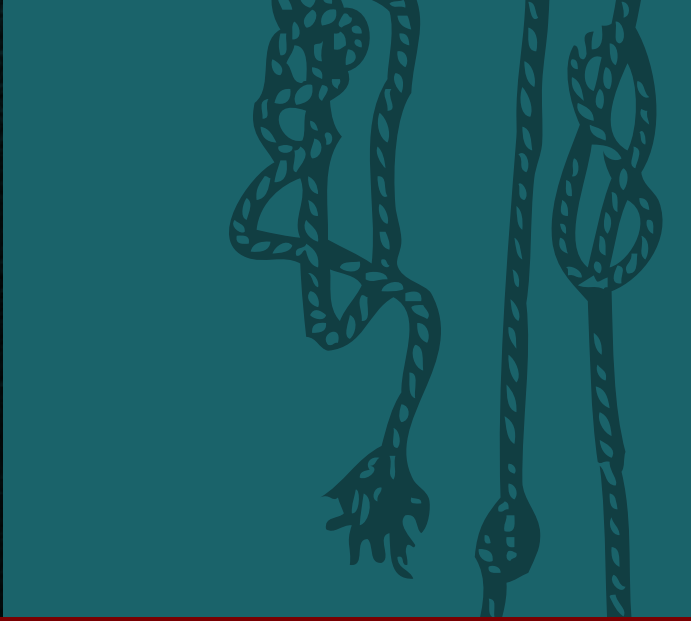
WIESSE, Carlos. **Resumen de historia del Perú (hasta 1908).** Sexta Edición. Instituto Nacional de Cultura. Lima, 2005.

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Programa Buen Gobierno
y Reforma del Estado.

La Contraloría General de la República agradece el apoyo de la
Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ en el Perú.



CUENTA SU HISTORIA

