

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE LETRAS Y CIENCIAS HUMANAS



Burócratas, Funcionarios y Nombramientos: El Tránsito de la Real Hacienda al Ministerio de Hacienda durante el Protectorado (1821-1822)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Historia presentado por:

Hans Jack Ruhr Barnatan

Asesora:

Dra. Cristina Ana Mazzeo

Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Cristina Ana Mazzeo, docente de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado:

Burócratas, Funcionarios y Nombramientos: El Tránsito de la Real Hacienda al Ministerio de Hacienda durante el Protectorado (1821-1822)


Del autor

Hans Jack Ruhr Barnatan

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 11 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 17/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha : Lima, 18 de julio del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Paterno Materno, Nombre1 Nombre 2</u> <u>Mazzeo, Ciambrino, Cristina Ana</u>	
DNI: CE 0000 94482	
ORCID: 0000-0002-60066250	

Agradecimientos:

Han pasado varios años desde que hice el planteamiento de esta tesis y se ve muy diferente a cómo lo concebí la primera vez. El texto que presento ahora es la culminación de un trabajo arduo que no hubiera sido posible sin la ayuda y apoyo de mi asesora, la Dra. Cristina Mazzeo, quien tuvo la paciencia y la buena disposición de apoyarme con el trabajo, así como de incentivar las ideas y brindarme las lecturas necesarias para su mejor desarrollo. Del mismo modo, tengo que agradecer a otros profesores que tuve tanto en la Especialidad de Historia, como el Dr. Marco Curatola, el Dr. Carlos Contreras, el Dr. José de la Puente Brunke y el Dr. Hugo Pereyra. También a aquellos que tuve el honor y el privilegio de conversar sobre este trabajo y que me ayudaron a darle forma y centrar mejor los conceptos, como el Dr. Ernest Sánchez Santiró, la Dra. Natalia Sobrevilla y la Dra. Elvira López, cuyos comentarios e ideas fueron fundamentales para poder terminar esta tesis. Todos ellos me ayudaron a redondear las ideas que se exponen en este trabajo. Asimismo, quiero agradecer a los amigos y compañeros que me dieron una mano, algunas veces con cosas pequeñas, datos que no conocía, pedidos de ayuda y muchas veces con apoyo moral: Alonso Campos, David Mogrovejo, Juan Lan, Ilse de Ycaza, Sergio Sáenz Díaz, Nuria Allemant, Paul Gutiérrez, Natalie Abad, Mariam Palma y Carlos Wertherman. No quiero dejar de mencionar a Miriam Salas, Iván Hinojosa y Janina León por las oportunidades laborales durante todos estos años, sin ese apoyo no hubiera podido tener la tranquilidad para dedicarme a la escritura de mi tesis. Del mismo modo, quiero agradecer a los empleados del Archivo General de la Nación por su hospitalidad y buen trabajo, así como a todos los colegas con los que pasé días enteros en el local del Palacio de Justicia; así como a Jair Miranda Tamayo y a la gente de Fuentes Históricas Peruanas, sin ese portal este trabajo hubiera tomado mucho más tiempo. Mención aparte para dos personas: mi padre, Heinz Ruhr, cuyo apoyo es incalculable con sus intervenciones puntuales, y su particular forma de motivar y exigir. Y para mi hijo, Caleb Ruhr, que ha sido una fuente de inspiración y de ganas de hacer las cosas. Para ti va dedicado este trabajo. Por último, mi más grande agradecimiento a mi pareja y compañera de vida, Úrsula León, sin su apoyo, paciencia, amor y cariño no hubiera podido terminar esta tesis. Ella me apoyó cuando decidí no solo en escribirla, sino también cuando decidí dedicarme a la Historia como carrera. A ella y a nuestros gatitos, siempre de todo corazón.

Resumen:

La presente tesis estudia cómo fue el tránsito y la transformación de la Real Hacienda del Virreinato del Perú hacia lo que se convertirá luego de la fundación del Estado peruano independiente en 1821: el Ministerio de Hacienda. En este trabajo, se analizan la teoría sobre las organizaciones públicas, las definiciones sobre burocracia e instituciones, el estado interno de la Hacienda en el año 1821 y su desarrollo durante el periodo del gobierno del libertador José de San Martín, llamado el Protectorado (1821-1822). Así, la tesis busca responder cuál fue la magnitud y naturaleza de los cambios en la Hacienda desde un punto de vista organizacional y de funciones internas de la misma administración pública.

Palabras claves: burocracia, administración pública, Hacienda, burocracia histórica, organizaciones, instituciones.

Abstract:

The present thesis studies the transition and transformation of the Royal Treasury of the Viceroyalty of Peru into what it would become after the founding of the independent Peruvian State in 1821: the Ministry of Treasury. This paper analyzes the theory of public organizations, definitions of bureaucracy and institutions, the internal state of the Treasury in 1821, and its development during the government of the liberator José de San Martín, known as the Protectorate (1821-1822). Thus, the thesis seeks to answer the magnitude and nature of the changes in the Treasury, from an organizational perspective and in terms of the internal functions of the public administration itself.

Keywords: bureaucracy, public administration, Treasury, historical bureaucracy, organizations, institutions.

Índice:

1. Introducción.....	1
2. Capítulo 1. Consideraciones teóricas sobre la administración pública y la Independencia del Perú.....	3
3. Capítulo 2. La Hacienda en el Perú hasta 1821.....	20
a. Los inicios.....	20
b. La teoría de la administración.....	22
c. La organización burocrática.....	25
d. De los Borbones en adelante.....	28
e. Oficinas y personal de la Real Hacienda en 1821.....	31
i. Administración de Correos.....	31
ii. Oficina de Temporalidades.....	33
iii. Aduana de Lima.....	34
iv. Rentas del Estanco.....	34
v. Tributo de Indios.....	35
vi. Casa de Moneda.....	36
vii. Tribunal de Cuentas.....	36
viii. Real Caja.....	39
4. Capítulo 3. La administración de la Hacienda Pública durante el Protectorado (1821-1822).....	41
a. El asunto de los reglamentos.....	41
b. Nuevos libros, viejos escribanos y papel sellado.....	54
c. El eterno problema del dinero	56
d. Dónde reside el poder ahora: el asunto Boqui, el asunto Pagador y el asunto Borgoño.....	58
e. Un periodo tumultuoso.....	70
5. Conclusiones.....	72
6. Bibliografía.....	74
7. Anexos.....	79

Introducción:

¿De qué hablamos cuando hablamos de burocracia? Esta pregunta es la primera que aflora cuando se tiene el interés de estudiar al Estado como una entidad propia, independiente de su relación con otros estamentos de la sociedad o incluso del poder político. Adentrarse en el estudio histórico del mismo lleva irremediamente a abordar sus características innatas, sus procesos internos y los límites que pueda tener o no en su accionar propio.

Esta tesis propone estudiar al Estado peruano desde dentro, específicamente su estructura, funcionamiento interno y los cambios que ha experimentado con el tiempo. Con ese fin, se busca investigar, durante la época de Independencia, de qué manera dicha institución cambió de una matriz colonial –con la característica de una dependencia hacia la metrópolis española- a otra independiente, preocupada en las necesidades que podría tener el naciente Estado peruano.

En este contexto, de todas las instituciones estatales que se podía haber abordado, mi interés se centra en el Ministerio de Hacienda por varias razones particulares. Primera, porque es un actor estatal y un actor económico, aspectos que forman parte del estudio de la administración pública y de la historia económica del Perú. Segunda, porque dentro de las investigaciones sobre la Independencia no se ha contemplado el papel de la organización administrativa del Estado en el proceso de transición, ni tampoco la capacidad del mismo de lidiar con la realidad de un país naciente y en vías de solidificar su autonomía. Tercera, porque el Estado y sus actores internos han sido sistemáticamente ignorados como agentes históricos, dejados de lado por aquellos interesados en otro tipo de análisis (militares, políticos o sociales) sin contemplar la necesidad de su estudio al ser un ente omnipresente que ejerció su influencia en el desarrollo de los hechos.

De esa forma, esta tesis presenta varias interrogantes relacionadas con el tema en cuestión. ¿Cuál era la capacidad de la Hacienda Pública luego de la Independencia? ¿Qué procesos internos se dieron en las oficinas de dicha institución? ¿Cuánto se heredó de la administración colonial? ¿Qué cambios inmediatos y a largo plazo hubo durante los primeros años de vida independiente? ¿Qué personajes tuvieron repercusión en la vida de la Hacienda en el Perú republicano?

Dado que el Estado necesitó de una amplia burocracia para su funcionamiento, la tesis se centra precisamente en el estudio de esta. Así, primero, se presentan las bases teóricas del tema en cuestión. Si bien no es un análisis sobre la definición de “burocracia”, ni tampoco sobre cómo este

concepto ha ido cambiando con los años, es necesaria su explicación para adentrarse en la investigación, utilizar las categorías y conceptos pertinentes, así como para entender otras ideas relevantes en esta investigación. Además, servirá para entender el alcance y definición del presente trabajo.

La presente tesis tiene tres capítulos. En el primero, se presentan las consideraciones teóricas referentes a la administración pública, las definiciones, las ideas en el ámbito de la teoría, y la discusión siempre existente, que incluso llega al día de hoy, sobre el proceso de Independencia en el Perú. En el segundo capítulo, se tratará sobre el estado de la administración pública en el periodo colonial, específicamente el desarrollo de la Real Hacienda en los últimos años del gobierno español. Y, por último, el tercero tratará sobre los desarrollos administrativos que se dieron durante el primer año de Independencia, que incluye la reflexión de los cambios y continuidades que sucedieron durante este periodo.



Capítulo 1. Consideraciones teóricas sobre la administración pública y la Independencia del Perú

El primer nombre que casi siempre viene a la mente cuando hablamos de burocracia es la del sociólogo alemán Max Weber (1864-1920). Este autor nos explica que la evolución de la burocracia se da con el correr del tiempo, convirtiéndose en una actividad en sí misma, divorciada de otros actos del mundo privado, como la actividad profesional o los negocios. De esta forma, autor plantea un modelo racional y universal de lo que debería ser una administración pública, que se basa en el estudio de modelos de organización públicas existentes en el pasado, como el antiguo Egipto; los imperios romano, persa, chino y árabe; y países como Reino Unido, Francia y Estados Unidos. Por ende, propone algunas máximas que se deben tomar en cuenta: la administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, algo precisas y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas normas es un saber técnico particular que posee el funcionario: los movimientos de personal, y la aparición de nuevas oficinas y puestos que permiten la movilidad del funcionariado de acuerdo con sus méritos –en teoría- u otros factores, como las relaciones familiares, los favoritismos o la corrupción. En sus propias palabras: “La naturaleza misma de la administración moderna de un cargo requiere el ajuste a normas. Por ejemplo, la teoría de la administración pública moderna supone que la autoridad para disponer ciertos asuntos por decreto -legalmente concedida a las autoridades públicas- no le da a la repartición derecho alguno para regular la cuestión por medio de órdenes dadas para cada caso, sino sólo para regularla de un modo general”¹.

La teoría weberiana es un buen punto de partida para la comprensión de lo que significa el aparato de la administración pública, entendido desde sí mismo, desde su propia lógica, pero a la vez distanciado de los demás aspectos de la esfera pública. Del mismo modo que el Estado ejerce el monopolio de la violencia (palabras del propio Weber), la burocracia parece ser un bloque necesario para mantener el aparato público y, a la vez, se muestra como estrecho e inflexible. La burocracia estatal es un ente completamente vertical, con una autoridad que determina los cargos

¹ Max Weber. “¿Qué es la Burocracia?”, p. 5

y acciones, todo debidamente sustentado por la normativa vigente: esta garantiza el cumplimiento irrestricto de los deberes asignados. Del mismo modo, es el gobierno político o autoridad pública quien determina la naturaleza misma de esta burocracia².

Otro argumento importante de Weber es que la burocracia es producto de Estados modernos y que la evolución de la administración ha separado a la misma de las esferas privadas de la realidad, ya sea la economía capitalista o precapitalista, y la vida personal de los empleados públicos. La esfera pública, empero, se basa en el trabajo documental designado por una legislación explícita en términos de funciones y alcances, más allá de la fidelidad a un patrón, a un grupo social o a una comunidad³. La naturaleza legal misma de la función pública debe evitar que se aparten de esta a la que están destinados los funcionarios y por la cual poseen una preparación adecuada para ejercerla. Del mismo modo, debe primar el nombramiento de un funcionario por sus superiores debido a sus actitudes y habilidades en lugar de razones políticas, para que así cumpla con sus indicaciones de manera correcta, pues los puestos son pertenencias a perpetuidad, se rigen por examen pero no dependen del favor político⁴.

Se establece, de esta manera, la diferencia entre el sistema burocrático – regido por normas y funciones claras, disciplina en el trabajo, y estabilidad en cargos y sueldos- y el sistema patrimonial - dependiente de la voluntad de los gobernantes, con poca claridad en sus funciones, con poca o nula preparación profesional y que, muchas veces, se debe a la venta de cargos o la prebenda⁵. Del mismo modo, hay una resistencia fuerte por parte de la burocracia a los poderes locales preestablecidos y al intento de control para provecho propio, en especial cuando estos se encuentran alejados de los centros de poder⁶.

Para Weber, otro aspecto importante de la naturaleza de la burocracia es la monetización de la sociedad: el Estado para generar aportes utiliza funcionarios que reciben como sueldo parte de este aporte. Como él mismo dice: “El prerrequisito normal para la existencia estable y continuada, e incluso para la instauración de administraciones burocráticas puras, es necesario el desarrollo de

² Ibidem, p. 6

³ Ibidem, pp. 10-11

⁴ Ibidem, p. 13, p. 32, pp. 113-116

⁵ Ibidem, p. 37-42

⁶ Ibidem, pp. 79-80

una economía monetaria⁷”, pero queda claro que determinar el sueldo y las funciones del funcionario público evita que haya una pérdida de control por parte de los estratos superiores de la administración y del poder político. Por ello, la crítica a las prebendas o la venta de cargos se basa en la idea de la pérdida de dominio sobre los ingresos, que podrían escapar del ámbito público al ámbito privado y personal⁸.

Sin embargo, el desarrollo de la burocracia está ligado también al desarrollo político y tecnológico, no solo con la aparición de teorías políticas avanzadas en donde priman la igualdad legal y la abolición de privilegios como características principales. En tales casos, según Weber, la burocracia se adapta a realidades recientes e incorpora los nuevos elementos surgidos de esta legalidad y el influjo de otros que ya no pertenecen a una clase dominante. Este proceso está directamente vinculado a la educación y a la posibilidad de encontrar funcionarios capaces. La tecnología ocasiona el mismo efecto: la introducción de nuevas técnicas e instrumentos precisa que el Estado emplee personas preparadas para su uso o que los burócratas puedan adecuarse a esta dinámica. El efecto directo es que la burocracia se vuelve más efectiva o no a las necesidades del Estado para formular y ejecutar política, pero nunca se da una desburocratización a menos que, desde instancias superiores, se disponga, adrede, el desmontaje del aparato burocrático⁹.

Si bien Weber es el referente clásico en la literatura académica para entender principios de burocracia y de administración pública, hay que rescatar un autor que, aunque fue conocido tardíamente en Latinoamérica y posteriormente olvidado, es fundamental para comprender cómo se pensaba en la época de la Independencia: Charles-Jean Bonnin. Este francés, que desarrolló su carrera burocrática durante los años del Antiguo Régimen, Revolución e Imperio, hace un fino y agudo análisis de los vicios presentes en la burocracia de dicha época, en especial considerando que España y el Perú, en ese momento, se basaban en las reformas iniciadas por el despotismo ilustrado de Carlos III.

Su obra *De la importancia y de la necesidad de un código administrativo* fue publicada en París en 1808; una segunda edición, con el añadido de un código de su autoría, al año siguiente. Luego, publicó *Principios de la administración pública* en 1812, que es un estudio sobre la naturaleza de

⁷ Ibidem, p. 24

⁸ Ibidem, p. 29

⁹ Ibidem, pp. 110-120

la burocracia del Estado¹⁰. Esta edición – que es en realidad una versión ampliada de la de 1808- es la guía para entender sus propuestas teóricas.

El francés es un gran crítico de las políticas administrativas del Antiguo Régimen, las que considera que están llenas de vicios y defectos. Para comenzar, esboza que las antiguas doctrinas económicas mercantilistas hacen daño a la riqueza de la nación y que un liberalismo económico traería prosperidad a cualquier nación civilizada, tomando como referencia las ideas económicas de Adam Smith¹¹. El otro aspecto base de su pensamiento es el ordenamiento jurídico que requiere una administración. Su experiencia en la Francia de la Revolución mostró la necesidad de estandarizar y unificar criterios administrativos, pues, anteriormente, la monarquía mantenía diferentes códigos y legislaciones para diversas regiones del país, basándose principalmente en las tradiciones históricas locales, asimismo, mantenía diferentes tipos de pesos y medidas en muchos lugares¹².

La Revolución Francesa, de la que fue testigo, arrasó con la sociedad francesa anterior y forjó un nuevo universo no solo en la estructura social y política, sino también en la administración en general. Eliminó la antigua división por regiones, reemplazándola por los *départements*, la preeminencia de los nobles en los cargos, la venta de empleos y otros vicios de épocas anteriores, forjando entonces una nueva forma de organizar y administrar el Estado, tomando como principios los postulados de la Ilustración y el racionalismo. Por ello, Bonnin es catalogado por Augusto Comte¹³ como el primero de los autores positivistas. Su análisis de la Francia de los primeros años del Imperio divide las funciones del Estado en dos ciencias complementarias: las ciencias de la política, que se refieren al control territorial e interno; y las ciencias administrativas, que tratan sobre el buen llevar del Estado en sí. De las primeras, menciona el cambio en el nombramiento de los prefectos en el Estado, que reemplazan a comisarios y otros tipos de agentes públicos anteriores. Ahora tendrían un salario estándar, seguirían una serie de órdenes desde la misma

¹⁰ La primera edición en español fue publicada en Madrid en 1832, traducida por D.J.M. Saavedra e impresa en la imprenta de Don José Palacios en Madrid. Antes, en 1822, fue publicada una traducción al portugués en Lisboa. En Latinoamérica, la primera versión fue impresa en Panamá en 1838, traducción de Esteban Febres Cordero.

¹¹ Interesante notar la prevalencia de *La riqueza de las naciones* en el discurso de la época. Es mencionado por Vidaurre en sus *Cartas al Perú* y Unanue dentro de su biblioteca, si bien no tenía al autor dentro de su colección, tenía conocimiento de algunos libros de teoría económica (¿Malthus? ¿Ricardo?).

¹² En zonas como el Languedoc o Bretaña, sobrevivía los Parlamentos locales que actuaban bajo autoridad real. En otras, como Provenza o Alsacia, la tradición local originaba regulaciones diferentes a la de la capital.

¹³ Carta a monseñor Barbot, 29 de junio de 1846

autoridad directa del emperador y servirían como contraposición a las autoridades elegidas localmente, como los alcaldes. Esta profesionalización llevó a dichos servidores públicos a no ser meros agentes de la voluntad de alguien como Napoleón, sino a ser reales representantes del poder del Estado y finalmente ser leales a este.

Más allá de la disposición territorial, el aporte de Bonnin se centra en el análisis de la situación referente a la organización existente del Estado central francés. En primer lugar, la cantidad de funcionarios era desproporcionada: las escalas superiores eran muchas veces ocupadas por nobles, mientras que la ausencia de oficiales en las escalas inferiores hacía que el trabajo sea torpe e ineficiente. En segundo lugar, muchos de ellos debían su puesto al patronazgo, al nepotismo familiar y al favoritismo de funcionarios ya existentes, muchos de los cuales tenían intereses particulares fuera de su trabajo estatal: era el camino perfecto para la venalidad y la corrupción del funcionario. De la misma forma, en tercer lugar, el puesto administrativo carecía de una estabilidad remota, ya que eran cargos de confianza y no de carrera, a la vez que no existía método de examen del empleado que ya era parte de la administración, lo que no garantizaba la calidad del trabajo. Y, por último, el autor critica la falta de una normativa interna referente al trabajo del administrador: muchos de ellos se sujetaban a las leyes locales, tenían mucha independencia de su accionar más allá de las órdenes superiores y se generaba una disparidad que a veces rayaba en la anarquía administrativa¹⁴. Por ello, propone la creación de un Código Administrativo, que esté a la par de los ya existentes Código Civil¹⁵ y Código Penal, para organizar, de manera racional, el accionar interno y externo del Estado, y contemplar una administración efectiva. El axioma principal que expone es que estas normas deben servir de base universal para el tratamiento administrativo, resumido en la frase: “Administrar es la regla general, juzgar es la regla particular”¹⁶. Así, Bonnin publica un código administrativo con reglas generales para la administración del Estado, la contratación de personal, las funciones de las esferas nacionales y locales, y las demás áreas relacionadas con la burocracia estatal. En ese sentido, él tiene varias propuestas para resolver los problemas devenidos en la

¹⁴ C.J. Bonnin. *Principios de la administración pública*, pp. 314-17

¹⁵ El ya famoso Código Napoleónico que ha sido la base legal en muchas partes del mundo, desde Japón, China, África y Latinoamérica, incluyendo el Perú, donde su influencia se nota claramente en el Código Civil de 1855.

¹⁶ Bonnin. p.319

administración. En primer lugar, resolver el tema de los límites y las competencias de la administración, así propone la ejecución inmediata de un código que solvete dichos problemas, y establezca reglas claras entre el Estado y los particulares. Para resolver el tema burocrático y la composición de los puestos administrativos, Bonnin introduce el término de la “marcha gradual”, que implica un escalafón ordenado entre los empleados, donde la venta de empleos esté prohibida, y la gente de talentos y aptitudes pueda ascender en la jerarquía administrativa debido solo a su actuación y sus méritos¹⁷. Del mismo modo, el puesto no está consignado a perpetuidad, sino que se establece un derecho de censura por parte de sus superiores, que sería una sanción puramente administrativa, sin que pueda derivar en un ilícito penal¹⁸. Además, el miembro de la administración debe tener conocimiento de los requerimientos de su empleo, de las leyes de las que está encargado aplicar, así como de tener un intachable moral pública y privada¹⁹.

Sin embargo, Bonnin considera que si “el primer magistrado”²⁰ de la nación cumple sus propias normas, él debería decidir quiénes forman parte de la administración, y quiénes deberían entrar y salir del servicio. Si bien este talante autoritario es acorde con la época, no da una solución definitiva cuando el autoritarismo y el legalismo se enfrentan, como veremos más adelante. Así, se entiende que la administración, más que una ciencia en el sentido abstracto de la palabra, es una doctrina, la cual va desarrollándose con el accionar diario más que con la formulación teórica. Finalmente, a pesar de todo lo expuesto, el autor propone que cada caso sea visto individualmente de acuerdo con las realidades nacionales que se enfrentan; es decir, debe haber un acercamiento a la doctrina estructuralista posterior.

Como se puede ver, si bien no es la primera vez que se aborda el tema, la teoría expuesta, que se encarga de entender cómo es que la burocracia funciona en el mundo moderno, muestra sus limitaciones cuando tenemos que estudiar su relación con otros aspectos de la esfera pública que no están en el ámbito administrativo u ocupado por personas, sino que tienen que ver con asuntos más intangibles que son igual de importantes y vitales para su comprensión.

¹⁷ Ibidem. p.326 y p.360

¹⁸ Ibidem. p.327

¹⁹ Ibidem. p.356

²⁰ Ibidem. p.325. Nunca hay una definición exacta de este término y, en la época cuando fue escrito, se podía decir que el primer magistrado francés era el Emperador, pero es lo suficientemente vago para referirse a un rey, un presidente, un primer ministro (como jefe de gobierno) o alguna otra alternativa como un congreso soberano.

Tradicionalmente, se asume que al referirse a los organismos estatales se está hablando de “instituciones”, pero este término, en el caso que aborda el presente texto, no es el más adecuado para entender la magnitud del problema. Es aquí donde la teoría del economista norteamericano Douglass North (1920-2015) ayuda a resolver las limitaciones.

Su investigación sobre la dinámica de las instituciones, en sus trabajos *Institutions*²¹ e *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*²², presenta no solo un modelo estático sobre la administración pública, sino también una serie de pautas para entender dos conceptos fundamentales: las instituciones y las organizaciones. Es común que ambos términos sean intercambiables, en el habla común y académica, para referirse tanto a entidades conformadas por personas y que producen productos tangibles o entidades más conceptuales que incluyen características intangibles. La importancia de North radica en la separación de los conceptos, que define lo que llamamos “institución” como la base conceptual de toda sociedad, que contiene los ideales, las costumbres, la legalidad y la teoría en que se basa el comportamiento en todas las esferas de la sociedad, ya sean públicas, privadas o estatales. Mientras tanto, define como “organizaciones” a aquellas entidades compuesta por personas y que producen resultados palpables en el mundo real, más allá de la mera discusión conceptual. Para el caso que se aborda en esta tesis, lo que se llama “república” se puede entender como una institución, del mismo modo que “administración pública” cae en esa categoría al ser la base de las reglas, costumbres y límites impuestos a las organizaciones del ámbito estatal. En cambio, lo que se llama “Real Hacienda” es una organización que concentra a las personas que trabajan bajo las reglas, costumbres y límites que impone la institución de la administración pública. Como dice el mismo autor: “Este trabajo ofrece un esbozo de una teoría de las instituciones y del cambio institucional. Aunque se basa en análisis anteriores de instituciones que han sido el centro de mi atención en los últimos 20 años, se interna mucho más profundamente en la naturaleza de las instituciones económicas y políticas, y en cómo cambian. La enunciación exacta de lo que son las instituciones, de cómo se diferencian

²¹ North, Douglass C. “Institutions” *The Journal of Economic Perspectives* 5, no. 1 (1991): 97–112. DOI: 10.1257/jep.5.1.97

²² North, Douglass Cecil. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

de las organizaciones, y de cómo influyen en los costos de transacción y producción es la clave de gran parte del análisis”²³.

Otro punto que hace relevante el trabajo de North para este estudio es que basa sus definiciones y su trabajo en el orden liberal nacido de las premisas de la filosofía económica que realizó Adam Smith, principalmente lo publicado en *La Riqueza de las Naciones*²⁴. Más allá de la versión liberal de la sociedad, de la política y de la economía que pudo haber nacido de Smith, de sus seguidores y estudiosos, este criterio de análisis tiene una excelente utilidad debido a dos factores de peso que hay que tomar en cuenta: el primero, la teoría de North sobre las instituciones también atañe a las que son precapitalistas y preindustriales, del mismo modo de las que actualmente se llaman “países en desarrollo” y hace no mucho eran parte de lo que se conocía como “el tercer mundo”, como indudablemente era la sociedad peruana en los años de la Independencia. Respecto al segundo factor, al ser Adam Smith el autor de cabecera tanto de los administradores públicos peruanos como de la generación ilustrada que va a comandar los destinos políticos, económicos y burocráticos del naciente Estado peruano, el lenguaje que presenta North es más que adecuado para describir los diferentes procesos que se verán en este trabajo, del mismo modo que algunos aspectos teóricos establecidos en su investigación sobre las instituciones merecen mencionarse y explicarse con detenimiento.

Ahora, si bien los estudios de Douglass North están enfocados en el desarrollo y el desempeño económico de las sociedades, entendiendo estos conceptos como los diferentes factores estructurales que llevan a un desarrollo de la sociedad –la famosa variable del crecimiento-, y de cómo las dinámicas de cambio y negociación son consecuencia de la necesidad siempre de “crecer”²⁵, para lo que atañe a este trabajo, se busca entender esas mismas dinámicas que el autor menciona que generan los cambios.

Para comenzar, se encuentra la diferencia entre instituciones y organizaciones, tal como se había visto líneas arriba, pero parte del planteamiento es que no existe nada estático en ninguno de esos

²³ North 1993, pp. 10-13

²⁴ Publicado en 1776, fue rápidamente traducido a otros idiomas, incluyendo el español, y si bien estaba prohibida la versión francesa en el Índice de la Inquisición, tuvo una primera versión legal en 1794. A principios de siglo XIX ya circulaba en América Latina (Smith, 1957).

²⁵ Es interesante el uso por parte de North de la llamada Teoría de Juegos, también utilizada por Basadre (1948) para su análisis de la Independencia peruana.

niveles. La institución sirve como la estructura en la cual todo tipo de organizaciones –incluyendo el Estado- basa su naturaleza: otorga las disposiciones de funcionamiento, provee las costumbres de sus miembros y establece los límites de acción. La institución tiene la habilidad de cambiar con el tiempo y por diferentes razones, desde factores externos hasta necesidades internas frente a nuevos problemas o coyunturas, pero mayormente ocurre cuando hay que corregir las fallas que el mismo sistema ha desarrollado por defecto. North se refiere a esto como la “negociación” que existe entre diferentes grupos de presión para lograr, por diferentes métodos, la alteración de la institución. Por ende, los cambios institucionales pueden ser incrementales, revolucionarios o discontinuos, pueden ir aumentando funciones a medida que las necesidades lo ameriten, pueden alterar completamente las bases en la que una sociedad funciona, o pueden generar abandono o ruptura de las funciones mismas de la sociedad. La institución no solo está constituida por la legalidad en la cual funciona, sino que también es el conjunto de costumbres (públicas, privadas, comunitarias), tradiciones y reglas, que pueden ser informales pero también importantes.

Así como las instituciones afectan a la sociedad en su conjunto, también las organizaciones que existen en ella pueden influir en el cambio o modificación de aspectos institucionales: lo que coloquialmente se llama “la cultura” en una organización de carácter público o estatal²⁶. Lo más importante al respecto de todo esto es que North le atribuye al Estado –una organización que tampoco se atreve a definir de manera categórica- una función muy especial: ser el agente de la coerción de las instituciones. Si bien hay una negociación constante entre organizaciones y agentes independientes públicos o privados que influye en la institución, es el Estado el que tiene el monopolio de dicha coerción. No solo con la violencia, como argumentaría Weber, sino con otros mecanismos, como la vía legal o la coerción económica. Más importante es entender al Estado como un agente de vigilancia del cumplimiento de las reglas impuestas por la institución. Pero ¿qué pasa cuando la institución o la organización es imperfecta? En Latinoamérica en particular, se dan varios fenómenos que se verán en esta investigación: desde sociedades más cerradas con la presencia de monopolios y oligarquías dominantes, legislación diferenciada hasta distribución no remunerada. La presencia de grupos de poder sin balances ni equilibrios, así como la mínima capacidad del Estado como agente de las instituciones para influir, mediar o ejercer coerción son dos características que van de la mano en las sociedades de esta región²⁷. El Perú, que fue parte de

²⁶ North 1993, pp. 35-37

²⁷ North 1993, p.38

la estructura imperial española y una colonia dependiente de la metrópolis, funcionó de manera periférica, con altos costos institucionales; por ende, la institucionalidad nacional se enfrenta a la desventaja de tener condiciones adversas que remontar. Como dice North: “Tanto el modelo neoclásico como el de explotación son impulsados por jugadores que maximizan la riqueza, por lo que están conformados por la estructura del incentivo institucional. La diferencia es que la estructura institucional implícita del primero produce mercados competitivos eficientes, por lo que la economía, impulsada por rendimientos crecientes o por la acumulación de capital, crece. En el segundo, el crecimiento de la economía imperialista o de centro ocurre como resultado de una estructura institucional que explota las economías dependientes o de periferia”²⁸; por lo tanto, los costos de producción son mayores, debido a la ineficiencia de las instituciones o de las personas que las representan. Es decir, para que funcione una economía, las instituciones deben ser eficientes y manejarse con valores, como honestidad y trabajo duro, pues así reducen los costos de transacción que permiten el intercambio productivo. Estos valores son transmitidos de generación en generación y su objetivo es que sean parte de la cultura no solo de las organizaciones, sino también de las instituciones que van a marcar los límites y los alcances de la sociedad.

Aquí es donde se debe tener en cuenta dos fundamentos muy sólidos: el primero es la metodología del propio autor, que establece que muchas de sus ideas nacen de los sistemas anglosajones debido a su conocimiento de las estructuras institucionales, y la dominación político- económica de los imperios británico y americano en el último par de siglos. Por otro lado, su teoría nace de la idea de que las decisiones que se toman son siempre bien informadas y bien intencionadas en el mejor de los casos, pero eso no siempre ocurre. La variable que más presenta es que, para lograr la eficiencia en instituciones y organizaciones, el costo es significativo y progresivo: en otras palabras, lograr la eficiencia es caro y no siempre se tiene la disposición a asumir ese costo. En sus propias palabras: “Se crean instituciones eficientes mediante una política que tiene incentivos internos para establecer y hacer cumplir derechos de propiedad eficientes. Pero es difícil, quizá imposible, modelar tal política con actores que maximizan la riqueza y que no están limitados por otras consideraciones”²⁹. Nada tiene de extraño que los modelos económicos de la política

²⁸ North 1993, p.176

²⁹ North 1993, p.180

presentados en la literatura muy difundida conviertan al Estado en algo parecido a la mafia³⁰ o, empleando su tecnología, en un leviatán: hacen que el Estado se convierta simplemente en una máquina que redistribuye riqueza e ingresos.

De ese modo, las teorías esbozadas por el economista americano Mancur Olson (1932-1998) son de suma utilidad para entender cuáles son las limitaciones que se presentan en las instituciones. En su trabajo sobre los grupos de acción colectiva³¹, vemos la influencia de grupos de interés (un ejemplo podría ser el Consulado de Comercio o los empleados públicos) en el desarrollo institucional, donde existe, por defecto, un “fallo colectivo” en el cual los grupos no obtienen beneficios equitativos ni coordinan efectivamente entre todos sus miembros, debido a la tendencia natural de las personas al egoísmo individual. Esta idea se complementa con su teoría sobre la formación del Estado, que tiene que ver en cómo estos no son sinónimo, como dice Weber, de ley y monopolio de violencia, sino que son los encargados de la extracción y administración de recursos. Tal como lo explica, un Estado que no desarrolla instituciones más allá de la extracción de recursos está condenado a un ciclo de corrupción, ineficiencia y, eventualmente, su desaparición como entidad política.³² Ciertamente no es necesario mirar muy lejos para encontrar Estados con estas características. Sin embargo, la literatura tradicional más conocida no aborda todos los casos existentes, como este análisis ha tratado de demostrar. Es necesario saber mucho más sobre las normas de conducta culturalmente derivadas y sobre cómo estas limitaciones informales interactúan con reglas formales, para así obtener un mejor panorama del problema en cuestión³³.

Como puede verse, es importante, más allá de tener una referencia sistémica de cómo han funcionado las instituciones y organizaciones, analizar no solo cada caso en particular, sino presentar evidencias de la forma en que cambian las instituciones, cómo lo hacen y de qué forma afecta o no. Incluso se puede decir que la cuestión más pertinente es pensar si el esquema que propone North es el único en entender la relación estructural entre el Estado y la sociedad. Por ello, su trabajo termina con la siguiente cita:

³⁰ Mancur Olson (1986) argumenta que las mafias al final son entidades extractivas que, con organización, control territorial y reglas claras, pueden convertirse en entidades u estados.

³¹ Olson 1993 p.21-26

³² Olson 1993 pp. 99-105

³³ North 1993, p.184

“En el otro extremo se encuentran los modelos marxistas o los marcos analíticos inspirados inicialmente en los modelos marxistas y que fundamentalmente dependen de consideraciones institucionales. Sean teorías del imperialismo, de la dependencia o de centro/periferia, todas tienen en común elementos institucionales cuyos resultados evidencian explotación y/o pautas desiguales de crecimiento y de distribución del ingreso. En la medida de que estos modelos relacionen persuasivamente instituciones con incentivos y elecciones con resultados serán congruentes con la argumentación de este estudio”.³⁴

Si bien se ha visto que la literatura inspirada en autores neoclásicos tiene un análisis de las instituciones que sigue la premisa de que estas y las organizaciones tienen como objetivo lograr el crecimiento económico y el bienestar material, no es la única forma válida de entender este modelo. La crítica al sistema que nació de pensadores de izquierda rompe con ese molde, principalmente, por su tono positivo y, por momentos, carente de conflicto. El anarquismo, que fue la ideología más importante en contra del sistema capitalista que existió en occidente hasta 1917, consideraba que el Estado no era más que un instrumento de la dominación de los grupos de poder económico, también responsables de la opresión colonial y de las masas de trabajadores. Por ende, su propuesta era la eliminación del Estado como requisito para una revolución total de la sociedad³⁵, ya que argumentaba que las organizaciones públicas conducían a represión y despotismo: si bien su pronóstico sobre la labor del Estado iba a estar en lo cierto, se hizo poco para entender el funcionamiento del sistema más allá de identificar algunos elementos que eran bastante obvios, como las leyes, el aparato productivo y las organizaciones públicas. No existía un análisis de las instituciones y de las organizaciones que haya sido lo suficientemente satisfactorio, y una propuesta diferente a la dominación del pensamiento neoclásico hasta que llegó Karl Marx.

De toda la tupida y voluminosa producción de Marx sobre una variedad enorme de temas, en especial su análisis de las relaciones entre clases y capital, un texto en particular es relevante a este estudio: *Contribución a la crítica de la Economía política*. Este libro, escrito en 1859, es la antesala del trabajo mayor y profundo que será *El Capital*, pero lo que importa es lo que menciona en el

³⁴ Ibidem, pp. 176-177

³⁵ Esta es la teoría esbozada por Kropotkin (1897) y Bakunin (1871) y otros autores.

prólogo: una declaración de intenciones sobre cómo las sociedades están estructuradas.

Detrás de las relaciones de las fuerzas productivas, las conexiones y conflictos entre clases sociales y la cuestión sobre la propiedad, existe una forma de organizar el mundo productivo: la producción en sí no significa nada, pues es, a la vez, consecuencia de un proceso que nace de la necesidad de las fuerzas dominantes dueñas del capital y de la propiedad de producir más plusvalía –el término usado por Marx para definir a lo que los liberales llaman “crecimiento”-. Ese marco donde se dan las condiciones económicas y legales (leyes sobre el trabajo y la propiedad, por ejemplo), a su vez, está determinado por una serie de características más básicas: población, costumbres, terreno, acceso a materias primas, etc., que denomina como “superestructura”³⁶. La “estructura”, en cambio, es la organización de la cuestión pública que permite a las fuerzas de la producción generar esa transformación que da a lugar al desarrollo de un crecimiento y una plusvalía, mediante la aplicación de todos los factores subyacentes que se encuentran presentes de manera inmaterial o material en una sociedad determinada³⁷.

Así, este análisis no difiere mucho de lo que se ha descrito antes, con la salvedad de que Marx consideraba –y, a veces, con justa razón- que los beneficios de la transformación material no beneficiaban a la sociedad en general, sino a aquellos grupos económicos que eran dueños del capital y la propiedad³⁸. Esto es interesante de entender, porque, al igual que North y Olson, se reconoce que no solo las sociedades cambian sus instituciones para adaptarse a mejores esquemas de producción o explotación económica, sino también que las organizaciones tienen que adaptarse a cambios que se pueden dar por factores estructurales.

Posiblemente la crítica más interesante a esta forma economicista de entender la sociedad y la administración pública haya venido desde la sociología. Pierre Bourdieu, que pasó su carrera investigando y escribiendo, entre otras cosas, sobre las relaciones de poder, la cultura y las relaciones sociales, hace un interesante análisis que va más allá de las ideas de producción y crecimiento. El Estado, para él, es más que una entidad económica, pues presenta otros valores que son muchas veces intangibles o que no tienen un valor económico *per se*. La idea de “capital

³⁶ Marx 1973, pp. 161-162

³⁷ Marx 1973, pp. 158-160

³⁸ Marx 1973, p. 165

cultural”, donde las clases sociales están determinadas no solo por su escala en la actividad económica, sino que presentan ellas mismas –usando las palabras usadas anteriormente- su propia institución marcada por costumbres, reglas y creencias. Es un valor propio no mensurable en términos económicos, pero presente en cualquier sociedad.

Las teorías que hemos visto persisten, por ejemplo, en pensar que la institucionalidad tiene un costo y que este no debe ser pasado por alto porque a la larga trae beneficios al conjunto de la sociedad: en realidad, la dinámica es inequitativa y lo que suele pasar es que se genera todo tipo de conflictos que tratan de modificar la institución para permitir una mayor equidad, no solo a nivel económico sino a nivel social o cultural. Los factores no cualitativos pesan y necesitan ser tomados en cuenta en casos como las independencias americanas, donde el factor económico no solo explica por sí solo el conflicto y la necesidad de gobernarse a sí mismo, sino que hay otros factores claves, como la lucha de clases entre los españoles de la península y los españoles criollos, el miedo a otra revuelta de indios o incluso consideraciones geográficas.

Mención aparte merecen autores contemporáneos que han presentado teorías institucionales, como los flamantes ganadores del último Nobel de Economía: Daron Acemoglu, James A. Robinson y Simon Johnson, que durante más de 30 años han estudiado los fenómenos relacionados con el crecimiento económico y las instituciones. Sus trabajos a nivel teórico son valiosos de por sí, y tienen bastante acogida en estos tiempos por su extensa investigación en el tema de las instituciones, lo extractivo y el desarrollo nacional. El problema metodológico con ellos radica no en su teoría, sino en su lenguaje: poseen el lenguaje neoliberal de los últimos años que, para el presente trabajo, es desfasado y no mejora ni reemplaza las teorías que North u Olson establecieron en años anteriores. Otro autor en la misma línea es Thomas Piketty, que con sus agudos análisis económicos sobre desigualdad y capital tampoco aporta algo nuevo a lo que otros autores han dicho en materia institucional.

Para entrar de lleno en el tema de la Independencia peruana, hay que hacer referencia a un autor bastante usado en los estudios latinoamericanos en el tema: Alexis de Tocqueville. Su análisis de las particularidades americanas y su estudio –conocido por ser bastante conservador, pero indudablemente agudo- de la etapa revolucionaria francesa presenta muchas de los elementos que North y Marx tratan de ordenar como un sistema: todo quiebre no es un barrido de las estructuras anteriores, sino una transformación de las mismas para nuevos fines. En el caso americano y en la

Revolución, la idea detrás de la democracia es que se altera la forma en que las relaciones de grupos estaban marcadas. La noción de “libertad” entendida como la base de la institución nacional y la habilidad no solo de gobernarse a sí mismo, sino de que cada persona no está sujeta a un orden establecido en la sociedad, es acorde con el pensamiento de filósofos ilustrados bastante conocidos en la Independencia. El problema radica que, en el caso particular peruano, la “libertad” no era entendida de la misma forma y no era practicada así de ninguna manera. La administración pública es muestra de esto: más adelante, en el capítulo 3, se verá cómo era la práctica bajo el nuevo orden, que no difiere de lo vivido en la Colonia pero que, a la vez, es completamente diferente a cualquier cosa que se haya visto antes.

En ese sentido, a lo largo de la historiografía nacional del proceso de la Independencia³⁹, el debate se ha centrado en el tipo de Independencia que el Perú ha tenido: posturas que proponen quiebres radicales (la postura tradicional del siglo XIX), unas que hablan de negociaciones y de aceptar lo inevitable (O’Phelan, Anna y Mc Evoy), y otras continuistas que proponen que la Independencia fue solo el nombre y nada más (Bonilla, Flores Galindo). Del mismo modo, Mónica Ricketts presenta el choque de sistemas que se da en este periodo: desde liberales y conservadores pasando por monárquicos y los seguidores de la Constitución de Cádiz, cada uno con una idea marcada de las bases institucionales –ya sea el Perú independiente o no- que deberían regir los designios del país⁴⁰. El asunto de fondo, más allá de las discusiones legales, es que lo vinculado a la Hacienda no es tema de discusión en casi ningún ámbito: la burocracia es un entramado gris que, por más ruptura que haya, se espera que se mantenga imperturbable e incólume.

Por un momento, hay que pensar más allá de la idea de quiebre o continuidad, y emplear una palabra que es utilizada, por ejemplo, por Tocqueville, North o Bourdieu: la transformación. Más allá de tratar de ver la realidad de la época bajo unos lentes particulares, y pensar que todo este proceso en su conjunto—en su enorme totalidad- es mucho más complejo, y, a su vez menos, determinante y estrambótico, se debe reconocer que muchos procesos particulares toman rumbos diferentes, y que son parte de una constante transformación de la sociedad, con sus propios quiebres y rupturas. No hay necesidad de reinventar la pólvora y emitir juicios de valor sobre qué

³⁹ Más allá de asuntos como la inclusión de la revolución de Túpac Amaru como parte del proceso, la relevancia de las juntas de 1810 y de las revueltas de 1812 y 1814.

⁴⁰ Ricketts 2024 pp. 218-221

tipo de proceso pasamos como país, sino de entender las transformaciones particulares que sucedieron durante el mismo, entenderlo desde la evidencia y desde las fuentes.

Por ende, cabe mencionar a aquellos autores, como José Agustín de la Puente Candamo o Joseph Dager, que advierten los hilos conductores que existen entre los periodos colonial y republicano, pero también sus diferencias y sus transformaciones. “El cambio en continuidad” es una frase bastante acertada de De la Puente Candamo para entender este fenómeno donde organizaciones o incluso personas tienen que afrontar asuntos con diferente marco institucional. También tenemos que nombrar a los teóricos de la historia del derecho, como René Ortiz, que establece varias definiciones de lo que significa una continuidad o ruptura en materia legal. El proceso de Independencia –cuya fecha central es la proclamación del 28 de julio de 1821- enmarca un periodo de ruptura y transformación nacida de un proceso de emancipación que vino desde muchos años antes de las luchas centrales de 1820-1824, y que incluyó el choque de facciones políticas de uno y del otro lado, pero cuyos productos legales siempre buscaron establecer un orden ante las circunstancias. Desde la legalidad y legitimidad de estos actos, el nuevo gobierno puede establecerse y comenzar su acción legislativa y administrativa; por ello, se verá más adelante la importancia de asegurarse no solo la lealtad de los empleados públicos, sino también mantener una lógica en las organizaciones que esté a la par con el marco institucional⁴¹.

Una mención aparte merece Jorge Basadre, que, en el *Azar en la Historia*, plantea una hipótesis bastante atrevida, utilizando los principios de la Teoría de Juegos: la Independencia era un hecho inevitable debido a la acumulación de factores, pero se pudo haber dado en diferentes momentos y circunstancias, y más allá de la intervención de actores políticos o grupos de interés. Así, Basadre argumenta que, al margen de lo que uno pueda controlar, mucho está marcado por el azar, por cuestiones que van más allá de nuestro control o incluso reconocimiento. Esto es importante de entender porque el mismo Douglass North considera que mucho del cambio institucional está guiado desde la oscuridad: en teoría, uno toma decisiones completamente informadas, pero en la práctica no es así necesariamente, sino que la transformación –como sucede en la Independencia peruana- es un proceso reactivo, que responde a los hechos, que no es siempre activo y que propone cambios para la mejora de la sociedad. Si se parte de estos principios y se entiende la complejidad del proceso, lo que busca esta

⁴¹ Ortiz 1989, pp. 40-42

investigación es demostrar que si bien la administración pública del Ministerio de Hacienda permaneció tal y como estaba en la Colonia, tuvo tantos cambios nacidos de procesos internos y externos que ya no siguió siendo la misma organización.



Capítulo 2. La Hacienda en el Perú hasta 1821

Los inicios

Luego de haber visto las principales teorías sobre el tema en cuestión y de haber establecido ciertos términos y categorías, es el momento de saber cuál era el estado de la administración pública en el momento de la Independencia en 1821. El eje de este trabajo no es una revisión ni un análisis del sistema burocrático impuesto en la Colonia; pero es necesario, a través de las fuentes y otros trabajos anteriores, situarse en el contexto de la situación del sistema de la Real Hacienda, un proceso de casi 300 años. Se mencionarán sus puntos y procesos más importantes, así como las bases legales e institucionales por las cuales se regía y gobernaba el sistema financiero de la Colonia, a lo cual nos dedicaremos exclusivamente en este capítulo.

Como punto de partida para explicar el tema, se encuentra la cita de Sánchez Santiró: “Si bien el gobierno del Erario regio novohispano fue jurisdiccional, no siempre se ejerció de la misma forma, ni por los mismos actores, ni en las mismas condiciones, ni con los mismos fines, al menos no en el mismo grado u orden de prioridad”⁴². Es importante entender que la institución establecida en las Indias por parte de las organizaciones españolas (Monarquía, Cortes de Castilla, Casa de Contratación) tuvo una base jurisdiccional y legalista, cuyo objetivo era controlar lo más posible todos los aspectos de la actividad pública y legal, y de paso tratar de vigilar a los grupos de interés que había en esos reinos.

La conquista del Perú, iniciada en 1532 y continuada de manera constante durante las décadas posteriores, se dio por la iniciativa de agentes privados bajo permiso real, más allá de sus motivaciones personales, luego de subyugar a las clases gobernantes incas. Una breve guerra civil entre los dos partidos de los bandos ganadores –pizarristas y almagristas- puso en alerta sobre la situación al gobierno real de Castilla: había un vasto territorio, más grande y extenso que la misma España, que debía ser gobernado y administrado. No es casual entonces que, cuando llegó el primer virrey, Blasco Núñez de Vela, viajara con él Agustín de Zárate en calidad de contador general del Perú⁴³. Es en 1544 cuando podemos decir

⁴² Sánchez Santiró 2023 pp. 15

⁴³ Donoso 2023 p.4

con precisión que es el inicio de la administración española en el territorio peruano, gobernado desde la Ciudad de los Reyes, con delegaciones en todos los territorios conquistados y dependientes, que sería en ese momento la capital de virreinato⁴⁴. Pero más allá de los buenos intentos de Zárate, a los dos años estaba de regreso a España y la administración de las cuentas pasó a manos de las Audiencias. Esta era una fórmula inicial para la administración del tributo, con el trasfondo de la rebelión de los encomenderos, quienes se opusieron a una centralización del gobierno y de la influencia de la Corona en los asuntos de la Colonia. El sistema iba ser suplementado con las eventuales visitas de funcionarios venidos desde la península –los primeros famosos visitantes- con la misión explícita de supervisar las finanzas del virrey⁴⁵. Recién con la llegada, en 1560, de tres contadores a perpetuidad, se instaura la Real Caja de forma permanente, pero esta va a funcionar intermitentemente hasta que, con el gobierno del virrey Francisco de Toledo, se reorganiza la Real Hacienda y pone en efecto práctico la cédula de 1559⁴⁶. El descubrimiento de Potosí y sus reservas de plata, el cobro del tributo directo a los indios, y la oleada pequeña pero firme y sostenida de colonos castellanos hicieron necesaria la ampliación de las operaciones. Así, en 1589, se promulga la fundación del Tribunal de Cuentas, que pasó a ser una de las tres bases de la administración de la Real Hacienda, junto con la Real Caja, y las aduanas del Callao y Portobello en Tierra Firme.

Las características que se ven desde el principio de la administración española se mantendrán, con algunos cambios, hasta mediados del siglo XVIII. La mayoría de experimentos que hicieron los españoles para su administración se había probado en México, cuya conquista y administración había precedido a la sudamericana por 15 años⁴⁷. Los desafíos eran tremendos: grandes distancias, donde una comunicación desde la Corte en Madrid o Sevilla podía llegar en meses, del mismo modo con los funcionarios enviados desde la península; una geografía interna hostil que dificultaba el control y el cumplimiento de las leyes; y, por último, un complejo amañado de regulaciones y legislaciones que provocaban numerosos conflictos que podían terminar en las mismas Cortes de Castilla⁴⁸. Si a esto agregamos dos problemas fundamentales recurrentes, como la venalidad y la

⁴⁴ Cédula de 1544

⁴⁵ Escobedo Mancilla 1986 p.29

⁴⁶ Ibidem p. 64-66

⁴⁷ Sánchez Santiró 2023 pp. 63-68

⁴⁸ Escalona y Agüero 1941, Libro I, parte II p. 2

compra de cargos⁴⁹, guiadas por el nepotismo y ocupadas por personas sin las habilidades requeridas para los puestos en cuestión⁵⁰, podemos entender por qué la ineficiencia endémica de la burocracia española fue la raíz de los conflictos develados en la época de Independencia.

La teoría de la administración

Las bases institucionales de la administración son legalistas y burocráticas. Un autor clásico como Eisenstadt -que escribió en la década de los 60- reconoce que el Imperio español, en el proceso de establecer una administración ultramarina, más o menos eficiente, puso especial énfasis en dar una serie de normas y establecer diferentes mecanismos que iban a servir para mantener el mayor control a larga distancia⁵¹: el objetivo de la Corona era acumular capital y recursos a través de la explotación colonial⁵². Repitiendo lo que dice Tilly, la capacidad de la Corona española para llevar a sus súbditos de ultramar de vuelta a la obediencia es una mezcla de monopolio de la violencia (como las misiones pacificadoras), y la ejecución de acciones de coerción y control (Audiencia, legislación, burocracia)⁵³. En lo referente al control, tenemos una avalancha de normas y cédulas sobre cargos, jurisdicciones e incluso requisitos para los puestos que fueron, primero, de forma temporal y, luego, de forma permanente e incluso a propiedad y hereditarios. Las compilaciones de leyes de Castilla e Indias⁵⁴ son el ejemplo de esta actitud legalista y normativa que buscaba superar estos problemas estructurales con una cultura de cumplimiento de la ley y fidelidad regia, que, valgan verdades, no sirvió demasiado, debido a lo caótico y contradictorio de las normas y la misma forma de resolución de conflictos. Así, las compilaciones son una muestra de la sucesión de normas que podían ser aplicadas o no en el lugar de destino por las Audiencias, pero también un ejemplo de la normativa del Antiguo Régimen, carente de codificación y estandarización.

En cuanto a lo que se refiere a la coerción, la Corona esperaba que tanto los virreyes y la Audiencia de Lima mantuvieran raya uno al otro, pero no siempre fue así y muchos pleitos terminaron inexorablemente en Sevilla o Madrid, sin dejar de mencionar la aparición de otros tipos de oficiales como visitadores, comisarios e intendentes⁵⁵. Al final, los oficiales de la Hacienda cumplieron

⁴⁹ Escalona y Agüero 1941, Libro I, parte II p. 8

⁵⁰ Escalona y Agüero 1941, Libro I, parte II pp. 10-12

⁵¹ Eisenstadt 1966, p. 144, p. 148

⁵² El autor lo llama "política técnico-acumulativa" p. 209

⁵³ Tilly 1992, pp. 81-86

⁵⁴ 4 volúmenes que se publicaron en 1680

⁵⁵ Tilly 1992, p. 206

funciones específicas en representación del rey, pues de ellos se esperaba un cumplimiento específico de las labores requeridas bajo la idea de la soberanía que el monarca tenía sobre sus territorios y, en especial, sobre sus súbditos.⁵⁶ De esta forma, en teoría, España manejaba, a nivel institucional, la administración de su Imperio a través de los agentes reales para que fueran una especie de árbitros de las facciones en disputa cuando había conflictos, que sirvieran para mantener el orden y la paz interna, y, además, fueran lo suficientemente rentables para garantizar un excedente monetario para financiar las políticas españolas en Europa. Para ello, se debió abandonar relaciones de vasallaje y feudales para favorecer una administración moderna y elementos de coerción y control institucional, que eran claves para el éxito de la operación, como lograron implementar primero en las Antillas y luego en México⁵⁷. El problema, como explican las fuentes, es que muchos asuntos de la vida económica se dejaron en manos privadas y la eficiencia de los agentes reales estaba concentrada en ciertas actividades económicas de alto rendimiento.

Sobre ese punto es que, a medida que avanzó la colonización, se terminó la conquista, las actividades económicas fueron cambiando, y las necesidades de la Real Hacienda respecto a establecer un control sobre estas actividades económicas también se transformaron. No es casual que el boom de Potosí obligó a la aparición de una oficina –con puestos muy codiciados– de la Real Caja para el cobro del quinto real. Igualmente, la explotación del azogue en Huancavelica exigió la implementación de otra oficina en Castrovirreyna, pero estas no actuaron de manera autónoma: se siguió reportando a la Ciudad de los Reyes, así como también lo hicieron desde sitios tan alejados como Tierra Firme, Santa Fe, Quito, Chile y el Río de la Plata, además de las de Oruro, La Paz, San Antonio de Esquilache (Chucuito), Otoa y Carangas en el Alto Perú, Huánuco, Cuzco, Cailloma, Nuevo Potosí (Bombón), Trujillo, Arequipa, Arica, Piura y Loja. Todas enviaban el dinero recaudado y sus reportes a la caja matriz de Lima⁵⁸. Por eso, la reestructuración de las Aduanas y el Tribunal de Cuentas en 1609 sirve para explicar algo que la teoría suele señalar: los cambios en la organización suelen ser fundamentales cuando los agentes privados sacan ventaja sobre la autoridad pública. Sin cambiar la forma de actuar de la Corona, la Hacienda peruana pasó a ejercer un mayor control de otras actividades locales, como los negocios de los corregidores;

⁵⁶ Mariluz Urquijo 1998, pp 65-80

⁵⁷ El trabajo de Mokyr y Tabellini (2023) ahonda en el tránsito de sistemas feudales a sistemas absolutistas, con sus nuevas formas de organización estatal y social.

⁵⁸ Andrien 2011 p.69

estableció divisiones importantes entre aquellos que, siendo oficiales reales de la Hacienda, no podían ejercer actividades comerciales, mineras o estancieras u otras que no eran exclusivamente empleos que tuvieron en la Hacienda Real. Los cargos hereditarios, a pesar de su existencia, eran bastante limitados en el trabajo de cualquier oficina⁵⁹. Al final del periodo colonial, solo había un puñado de ellos que estaba reservado a ciertos títulos de nobleza criolla, que recibía ingresos por rentas, pero que no se vinculaba al trabajo en sí, el cual era ejercido por oficiales de carrera.

El contador general de Indias, D. Fco. Xavier Machado Fiesco (1780), entendía que la administración de la Real Hacienda estaba compuesta de dos partes: “La administración por mayor, y la administración por menor”. La primera “se dexó al cuidado de los Virreyes, Presidentes y Gobernadores, los cuales debían velar sobre la observancia de las leyes, cuidando de que los Oficiales Reales, á quienes tocaba la recaudación y administración inmediata ó por menor, fuesen êxactos en lo que les incumbía, dándoles todo el auxîlio necesario para recaudar, y zelando sobre éлло, y sobre la legítima, fiel y legal custodia de lo recaudado, y promoviendo con éellos, en Juntas que debían tener cada semana, los aumentos justos de la R. Hacienda”.⁶⁰ De ese modo, ya se entiende el principio que rige este trabajo de investigación: hay una diferencia clara y marcada entre la institución y la organización, y de aquellos que se preocupan de cada sector. Mientras el virrey, la Audiencia o los jefes de Madrid y Sevilla determinan cuáles van a ser las legislaciones, las reglas de juego y los límites establecidos para el comportamiento de la burocracia estatal, la “administración por menor” será guiada por aquellos funcionarios que son parte de la organización. Se verá entonces cómo, desde el punto que se establece una burocracia permanente en el Perú colonial, se desarrollaron ambos elementos.

Como se revisó líneas arriba, el Imperio estuvo siempre muy preocupado de mantener una constancia legal y administrativa que permitiese un mayor aprovechamiento de la Colonia, y eso incluía una copiosa legislación que fue llegando a medida que la administración crecía –ahí la ironía- para satisfacer las necesidades de una administración en expansión. El primer intento de codificar la legislación en el Virreinato del Perú desde los tiempos de la conquista se dio en el siglo XVI, durante los años del virrey Toledo, pero el proceso fue interrumpido por el deseo de la metrópoli de hacer una compilación legal para efectos de todo el sistema colonial: no solo le quitan

⁵⁹ Einsentadt 1966, p. 205

⁶⁰ Machado Fiesco (1780) citado en Donoso 2008

a la Colonia la facultad de ordenar y codificar su propio código legal, sino que reafirman su papel de ser los únicos capaces de ser juez y árbitro en material legal y administrativa. Toledo entra en funciones en 1569, cuando hay un intento de establecer una codificación legal, pero en Sevilla, en el Consejo de Indias, esto ya se estaba realizando bajo el mandato de Juan de Ovando desde 1562⁶¹. No será Ovando quien termine este trabajo, sino Diego de Encinas, oficial mayor de la Secretaría de la Cámara de Justicia, que recién lo hará en 1596 con unas características algo peculiares: más allá de una división temática (por ejemplo, el Tomo II es el que nos interesa por contener las disposiciones de la burocracia)⁶², las cédulas están ordenadas de manera cronológica, sin método alguno y sin mencionar cuáles podrían ser nulas o reemplazadas por otras posteriores⁶³. La obra en sí es incompleta y rápidamente obsoleta por los cambios suscitados en el siglo XVII, y va a ser recién en 1680, durante el reinado de Carlos II, que la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias* se publica y ese es el volumen que se usa en el presente trabajo para entender el marco legal en el cual se fundan las bases de la administración colonial, al menos en su primera etapa de existencia.

La organización burocrática

Paralelamente, el asunto de la organización es más oscuro. Luego de la creación de las primeras oficinas de Real Caja, Aduanas y el Tribunal de Cuentas, lo que sabemos de la división del trabajo en las oficinas de los organismos que conforman la Real Hacienda es que existían “mesas” que se encargaban de administrar una o más cuentas, a su vez estas estaban al mando de un oficial real, asistido por varios contadores, ayudantes y amanuenses. A diferencia de lo que sucede en el virreinato de Nueva España⁶⁴, las mesas no están organizadas de manera territorial en ninguno de los casos estudiados, sino que cada una maneja un tipo de cuenta diferente: en el caso de la Real Caja, por ejemplo, existen por lo menos ocho tipos generales de ingresos a considerar: impuestos a los nativos, impuestos sobre el comercio y la producción, impuestos mineros, remisiones de los monopolios reales, impuestos eclesiásticos, préstamos, impuestos burocráticos e impuestos

⁶¹ Donoso 2008, p. 3

⁶² Cedulaario Indiano recopilado por Diego de Encinas, Oficial Mayor de la Escribanía de Cámara del Consejo Supremo y Real de las Indias, 1596 (ed. facs. con est. e índices de A. García Gallo, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1945)

⁶³ Ibidem, p. 4-5

⁶⁴ Sánchez Santiró 2024, pp. 104-132

temporales o misceláneos⁶⁵. Dentro de ellos se incluyen los estancos del Estado, como naipes y sal, la media anata, la alcabala de la aduana y el quinto real. Este sistema se comienza a aplicar a finales del siglo XVI, con la entrada de las oficinas permanentes y va a continuar siendo la organización del trabajo en la Real Hacienda no solo en la Real Caja o el Tribunal de Cuentas, sino en todas las oficinas posteriores hasta los días de la Independencia. Esta organización, si bien permitió cierto orden en el funcionamiento estatal, tenía varias fallas: la más recurrente era que, al aumentar el número de cuentas o partidas de los diferentes ingresos, no se incrementaba el número de mesas, sino que las cuentas se acumulaban en una sola, lo que producía terribles atrasos. Por ello, el Tribunal de Cuentas siempre se quejó de falta de personal para revisar papeles con más de cinco años de antigüedad⁶⁶.

De todas formas, el sistema que nació en los últimos años del siglo XVI y tuvo su desarrollo en las primeras décadas del siglo XVII era bastante simple. Así, lo explica Andrien de Real Caja en 1610:

“Durante el siglo XVII, la organización administrativa de la caja limeña era relativamente simple: tres oficiales mayores que cobraban los impuestos: un contador, un tesorero y un factor. El contador supervisaba los ingresos y gastos de la Caja, en tanto que el segundo se encargaba realmente del cobro y el pago de todos los fondos autorizados. El factor vendía en subasta pública todos los bienes confiscados por el gobierno, así como todos los impuestos cobrados en especie, mantenía aprovisionados los arsenales de Lima y Callao, y asistía a cualquier otra transacción comercial que involucrara los dineros del rey. Uno de estos tres funcionarios de alto rango también servía rotativamente en el puerto del Callao, para operar en la aduana y llevar cuenta de los gastos militares efectuados en el puerto. Sin embargo, en esta última obligación los oficiales reales frecuentemente recibían la ayuda del supernumerario de la caja, quien actuaba como asistente en ella hasta que uno de los altos cargos quedaba vacante. Además, los tres funcionarios de alto rango tenían una serie de subordinados para que les asistieran en la ejecución de sus obligaciones. ‘Todos los

⁶⁵ Andrien 2011, p. 70 y Apéndice 1

⁶⁶ Joaquín Bonet a Hipólito Unanue, AGN-OL-02, agosto de 1821

funcionarios de la Caja trabajaban juntos, y el rey les tenía responsables colectivamente por la administración honesta y eficiente de la misma”⁶⁷.

Esta cita es importante, porque resalta la figura del supernumerario, una especie de practicante sin paga y sin puesto fijo que apoyaba el trabajo en las oficinas de la Real Hacienda: a medida que proliferan las direcciones y el personal crece, su presencia va a ser más común debido principalmente a los obstáculos siempre presentes en el presupuesto administrativo. Está bien documentado, tal como se puede ver en el *Gazofilacio Real del Perú*, de Gaspar de Escalona y Agüero, escrito a mediados del siglo XVII, que el peso del trabajo radicaba sobre los empleos que requerían cierta especialización, mas no en aquellos comprados o heredados, y los requisitos para acceder a un cargo eran por lo menos bastante rigurosos, así se puede mencionar la ausencia de deudas personales, suficiente dinero para pagar una media anata, no tener contratos con comerciantes o hacendados y además no era obligatorio, pero sí preferible, tener experiencia en estamentos de gobierno. No es casual entonces que muchos empleados públicos hayan sido familiares de otros empleados públicos, ya sea por matrimonio, por ser hijos naturales o porque existieron dinastías familiares dedicadas a la burocracia pública a lo largo del Imperio español.

Los cargos descritos como contador, tesorero, factor, veedor, pagador o proveedor⁶⁸ con el tiempo no iban a sobrevivir, sino que iban a fusionarse, eliminarse o aparecer otros; así que, para cuando llega la Independencia, muchas de las cosas descritas en el siglo XVII ya no iban a existir, pero otras iban a ser recurrentes, como la forma de trabajo o los requisitos administrativos. Entre todos los puestos mencionados, el del contador iba a ser una figura central en la administración, pues se encargaba personalmente de los libros en las diferentes oficinas y le daba la información al tesorero, que debía autorizar entradas y salidas. Esto se puede verificar en el *Diccionario de Autoridades*, de 1729, editado en Madrid por encargo del primer rey de la dinastía Borbón, Felipe V, para tener más precisión de los diferentes cargos que se encontrarán en décadas posteriores, incluso después de la Independencia. Los contadores de resulta, por ejemplo, son “los de la primera clase de la Contaduría mayor de cuentas, que corresponden a aquellos Oficiales, que en lo antiguo tenía el Contador mayor, y se ocupaban en prevenir o sacar resulta en los libros, de las obligaciones que tenían que satisfacer, los que por arrendamiento, u otro título administraban las rentas

⁶⁷ Andrien 2011 p. 123

⁶⁸ Escalona y Agüero 1941, Libro I, parte II, p. 6

Reales”⁶⁹. El contador mayor se define como el oficial más antiguo en una oficina, encargado de intervenir cualquier cuenta que crea conveniente⁷⁰; mientras que el oficial es descrito como “todo aquel que ejerce un oficio de manos, con inteligencia y conocimiento”, y también “aquel que tiene plaza con sueldo y recibe órdenes de otro jefe, como un Tesorero o Contador”⁷¹. Más allá de las definiciones que se pueda tener, no hay evidencia clara de un funcionamiento de todas las oficinas de la Real Hacienda de una manera global y coherente.

De los Borbones en adelante

En el periodo Borbón, se presentan más problemas para explicar el funcionamiento, tal como dice Ramiro Flores: “Las fuentes usualmente utilizadas para reconstruir la estructura y funcionamiento de la Real Hacienda peruana son textos del siglo XVI o XVII, como la *Noticia General del Perú*, de Francisco López de Caravantes, o el *Gazofilacio Real del Perú*, de Gaspar Escalona y Agüero, los cuales solo ofrecen una idea de la organización inicial del sistema fiscal, pero no de la forma como evolucionó durante el período borbónico”⁷². Esto es cierto en la medida que no hay más que fugaces vistazos de lo que fue el funcionamiento interno, pero existe la seguridad de que muchos de los cambios se deben a la proliferación de oficinas especializadas en sus propios ramos, que a su vez producen una cantidad impresionante de números y hojas contables, lo cual es un indicador de un proceso que comienza a ocurrir desde los siglos anteriores: la Colonia no es tan rentable como antes, no solo por los gastos administrativos y de defensa, sino porque ya no produce lo suficiente para subvencionar el presupuesto de la metrópoli⁷³.

Por eso, en el siglo XVIII no solo se reforma, sino que también surgen nuevas colonias en Sudamérica, con el consiguiente reordenamiento burocrático local. El caso mejor estudiado por sus efectos en la sociedad colonial se refiere a las reformas borbónicas iniciadas a mitad del siglo XVIII y que propiciaron la aparición de oficinas especializadas en la Hacienda. También aparecieron tensiones en la sociedad, debido a los cobros de nuevos impuestos, la modificación de otros -como la alcabala a los productos- y una nueva organización territorial –las intendencias- que reemplaza a muchos oficiales temporales o al viejo sistema de corregidores. Si bien la gran

⁶⁹ Diccionario de Autoridades 1729, Tomo II, p. 544

⁷⁰ Ibidem, p. 544

⁷¹ Diccionario de Autoridades 1729, Tomo V, p. 21

⁷² Flores 2020, pp. 298-299

⁷³ Andrien 2011 y Anna 2004

revuelta de 1780 es la culminación de una serie de levantamientos durante ese siglo, el sistema administrativo luego de eso no experimentó muchos cambios, en especial en lo concerniente a la Real Hacienda, pero incluso así hubo propuestas – como la de Joaquín Bonet en 1803 – para modificar aspectos como el poder de las intendencias. El impacto de los Borbones en la administración pública, y en especial en la organización burocrática, merece también un estudio más global y en profundidad.

En las postrimerías del periodo colonial, la historiografía siempre ha presentado a esta burocracia como algo invisible o insignificante, por lo general con ideas y sesgos generales sobre ella. Para Flores Galindo, por ejemplo, los empleados públicos son añadidos directamente a las capas superiores de la sociedad; mientras que, para Bonilla y Spalding, “la frondosa burocracia colonial, que según hemos visto representaba una fuente de prestigio y de ingreso, fue ocupada por los criollos de las colonias, particularmente en sus niveles bajos. Lima, en ese sentido, representó un centro de particular atractivo para los buscadores de cargos públicos. Esta posición de privilegio contribuyó fuertemente a reforzar la solidaridad con la metrópolis”.⁷⁴ El mismo discurso presenta Timothy Anna, que argumenta que el gran fracaso del Protectorado de San Martín fue no poder entregar plazas de empleados públicos a los criollos que lo apoyaron durante las semanas previas a la Independencia⁷⁵.

Para el resto de la historiografía nacional, la burocracia juega un papel secundario e invisible, y más aún lo relacionado con la Hacienda. Como se demostrará en este trabajo, los ingresos de los empleados públicos no fueron, en su mayoría, una fuente de riqueza, excepto para los escalafones más altos, ni una fuente de prestigio particular, a menos que se tratara de jefes de alguna oficina. Más bien el hecho de ejercer estos cargos daba cierta inmunidad a la violencia generalizada, representada por la criminalidad y el bandolerismo, y a las cargas civiles, como ser parte de la milicia o pagar ciertos tributos. En la Hacienda, tampoco abundaron los cazadores de puestos, ya que, como se ha visto, para ejercer estos cargos, se requería algún tipo de conocimiento sobre temas de contaduría, la venalidad y el nepotismo era moneda común, y existía una defensa cerrada del escalafón de méritos dentro de las instituciones. Por último, cabe resaltar la gran solidaridad que los empleados públicos mostraron con su metrópoli el día que La Serna decidió abandonar

⁷⁴ Bonilla y Spalding, 1972 p. 58

⁷⁵ Anna 2003. La declaración de Independencia: libertad por la fuerza, pp. 146-148

Lima, pues hacen una transición ordenada a la nueva entidad independiente, mostrando incluso una inusual actitud gremial. Así, los empleados de la Real Hacienda enviaron una carta a San Martín preguntando si sus firmas en la declaración de Independencia deberían ser de forma individual o de forma colectiva. Al final, solo dos altas autoridades de la Hacienda firmaron el documento: Pedro Trujillo, jefe de los Estancos, y Antonio Chacón, uno de los contadores mayores y hasta hacía unos meses el decano del Tribunal de Cuentas⁷⁶. Pero este detalle tampoco da fe de una reacción adversa a la declaración de Independencia, como lo demostrarán los hechos posteriores.

Más allá de las interpretaciones que se puedan hacer sobre la actitud de los burócratas antes de la Independencia, se debe tomar en cuenta otros factores tan determinantes como los anteriores. En primer lugar, el censo de Gil de Taboada de 1790 arroja una población de 426 empleados reales para Lima⁷⁷, que incluyen no solo a los de la Hacienda sino también a otros como los de la Audiencia y de la Casa del Virrey. Esto a su vez representaba el 17% de la población “élite”⁷⁸ de la ciudad: un porcentaje bastante alto dentro del universo de los españoles y criollos, pero insignificante si vemos que Lima tenía 52 mil personas en ese año. El segundo factor es la alfabetización: contando que hay 23 mil varones y que, aproximadamente, la mitad eran menores de edad, y de ellos alrededor del 20% eran letrados, tenemos un universo de 2,500 posibles miembros de la administración en primera instancia. Si de ahí comenzamos a pensar en aquellos con una formación particular, ya sea como contador o letrado, el universo se reduce aún más. Pues para tener una administración eficiente, esta no debe caer en manos de personas sin la preparación adecuada, hecho que creará fricciones importantes durante los años del Protectorado.

Otros puntos que hay que tener en cuenta sobre la organización administrativa en este periodo colonial tardío son varias tendencias que se dan desde finales del siglo XVIII. Así, hay un paso hacia la centralización que pone especial énfasis en el crecimiento y el manejo de las instancias presentes en Lima, desde la Caja Matriz hasta las oficinas de los tributos individuales, como la minería o el tributo indígena, que van a aumentar su personal y van a pasar a ser oficinas centrales

⁷⁶ Anna 2003, p. 149

⁷⁷ Citado por Anna 2003, pp. 150-152

⁷⁸ Anna agrupa a los aristócratas, comerciantes, funcionarios y religiosos de origen peninsular y criollo dentro de esta categoría.

en la administración colonial⁷⁹. Del mismo modo, el incremento de personal iba a crear presión en los salarios del Estado y los retrasos por pagos iban a ser cada vez más frecuentes, lo cual traería como consecuencia mayores y más frecuentes actos de corrupción⁸⁰.

Esta centralización también llevaría a la creación de una especie de “Consejo de Hacienda” que no fue un organismo oficial, sino más bien uno oficioso en que participaba no solo el virrey y el presidente de la Audiencia, sino también el director de la Caja Matriz y el empleado más antiguo de Hacienda, que los últimos años recayó en alguien de quien se hablará mucho en el presente trabajo: Joaquín Bonet. La informalidad de este grupo no dejó ningún documento, pero se nota que influyó en decisiones administrativas que, desde el virrey Abascal en adelante, van a tomar respecto a puestos, salarios y resolución de conflictos. En este último aspecto, es importante mencionar que cualquier conflicto administrativo no iba directamente a España, como se podría pensar, sino que pasaba por un proceso que incluía, en primera instancia, a los jueces de alzada, quienes muchas veces demoraban meses o años tomando declaraciones; de ahí se derivaba a la Audiencia; y aquí las partes, casi siempre, apelaban. Es recién entonces cuando el asunto terminaba en la metrópolis, si es que no había alguna mediación o algún imprevisto de por medio⁸¹.

Si bien todo estaba integrado legalmente a la Real Hacienda, dependiente de la Audiencia de Lima y del virrey, cada oficina actuaba independientemente dentro de los límites impuestos por la ley. Por ende, la documentación que tenemos varía según la oficina, pero nos da una visión general del estado de la administración en las postrimerías de la Independencia. Y si la comparamos con los informes del Ministerio de Hacienda, no solo se puede ver las continuidades, sino también cualquier cambio que se presenta en todo este proceso de transición de un tipo de gobierno a otro. Con el objeto de conocer cuáles eran las actividades de la Real Hacienda, se presentarán los distintos organismos que tenía a su cargo, quiénes fueron los responsables de su funcionamiento y cómo se incorporaban dentro del organigrama.

Oficinas y personal de la Real Hacienda en 1821

I. Administración de Correos

⁷⁹ Flores 2010, pp. 364-366

⁸⁰ Ibidem p. 366

⁸¹ Donoso 2008, p. 33

Dentro de la administración colonial, la oficina que mejor mantenía registro de sus funcionarios fue, sin lugar a dudas, el Correo. La formación de Correos como unidad independiente data de un decreto real del 20 de diciembre de 1776⁸²; en este, se establece la Real Junta de Correos y las diferentes oficinas en el reino de España, incluyendo las establecidas en las Indias. Las ordenanzas de 1796⁸³ y 1799⁸⁴ modifican y limitan el papel de la administración de correos, principalmente obligando a otros estamentos oficiales –justicia, caja e intendentes- a servir de soporte administrativo de sus labores de correo, proveyendo de caballos, alojamiento y seguridad a carteros y conductores de posta. Pero lo más importante sobre la administración de correos es que el decreto de 1799 les da a los jefes de cada unidad la potestad de nombrar al personal a su cargo: “Finalmente, los Gefes [sic] de los mencionados Cuerpos comisionen sugetos [sic] de su entera confianza y satisfaccion, que abran los pliegos para que no se abuse, trayendo dentro de ellos la correspondencia de particulares ó empleados, en asuntos que no sean de oficio”.⁸⁵

El director de la oficina de Correos de Lima en 1821 era Félix de la Rosa, oriundo de Gerona, que había sido nombrado para ese cargo el 21 de julio de 1803, tomando posesión del mismo el 15 de octubre de 1804. Su ingreso a la administración se produjo en la jurisdicción de Buenos Aires, como contador, el 1 de septiembre de 1788, para luego ser nombrado administrador interino de la misma el 2 de junio de 1794, y pasar definitivamente como jefe de la oficina de Montevideo el 1 de noviembre de 1796. Antes de ello, tuvo una connotada carrera militar, entrando como cabo en 1764 y llegando a capitán de milicia en 1788, justo antes de entrar a la carrera civil. A la postre, De la Rosa tenía más de 70 años cuando llegó la Independencia. Fue, en su momento, un ferviente realista que no dudó en llamar a los patriotas como “huérfanos de Dios y de patria”⁸⁶, y denunció a las juntas americanas.

La administración de correos tenía a su cargo casi 300 personas a lo largo y ancho del Perú, que se distribuían en diferentes oficinas departamentales, acorde con cada intendencia del virreinato y dependientes de la oficina central de Lima. Sus expedientes consignan información completa de

⁸² Novísima Recopilacion de las Leyes de España, Volumen IV, tomo 2. pp. 332-334

⁸³ Ibidem pp. 334-343

⁸⁴ Ibidem p. 343

⁸⁵ Ibidem, pp. 343

⁸⁶ CDIP, Tomo XXII, vol. 2. Bando de Felix la Rosa. p. 174

los individuos que formaban parte de ella, así como su ingreso al servicio y los diferentes cargos que ocuparon.

Además de los cargos administrativos en Lima, existía una serie de carteros y conductores que hacían las rutas en los diferentes lugares del Perú; en 1821, solo había seis de ellos en Lima, curiosamente en los escalafones más bajos del sistema administrativo. Los oficiales meritorios cumplían una función auxiliar dentro del escalafón administrativo y su carácter era temporal, aunque podían servir para reemplazar a personas en el servicio, como ocurrió en algunos casos, y pasar a ser parte permanente. La plaza de amanuense ocupada por José de Peña fue de reciente creación, en 1819, por el visitador de Hacienda Joaquín Bonet. En 1821, poco después de la Independencia, desaparecería por falta de fondos, pero Peña seguiría en el servicio, subiendo en el escalafón. Cabe resaltar que el tercer oficial José Meléndez, el quinto Francisco de Puga y el séptimo José de Larrea se encontraban en calidad de interinos, pues al momento de la emancipación no habían recibido sus cartas de confirmación al cargo por parte de la Corte en Madrid, durante los años finales del virreinato. Además, tanto el cuarto oficial Antonio Blanco y Bazán, y el sexto Marcos Ortiz de Jaranço se encontraban de licencia en España, y serían cesados al poco tiempo. Si se analiza con más detalle la estructura de Correos, se puede ver que es la oficina con más presencia de peruanos no oriundos de Lima, pues muchos habían comenzado su carrera en provincia y subieron en el escalafón hasta la capital virreinal.

Durante los años del presente estudio, la Administración de Correos pasará a un segundo plano dentro de los asuntos de la Hacienda, principalmente debido a la falta de control territorial por parte de gobierno del Perú independiente. Este letargo se pondrá en evidencia cuando en 1825, semanas después de la Batalla de Ayacucho, esta oficina y sus administraciones regionales pasan a ser parte del Ministerio de Gobierno por decreto del entonces presidente Simón Bolívar.

II. Oficina de Temporalidades

La Oficina de Temporalidades fue creada exclusivamente luego de la expulsión de la Compañía de Jesús de los territorios españoles, decretada en 1787. El 19 de septiembre de 1798 se publica la

Cédula Real que establece esta oficina⁸⁷ para administrar los bienes y fondos expropiados a los jesuitas. Fue adscrita a la Real Hacienda en 1800.

El 20 de septiembre de 1821, el oficial mayor y director interino del Tribunal de Cuentas del flamante ministerio Joaquín Bonet le envía un informe a Hipólito Unanue sobre la situación de los empleados ministeriales, siendo todos heredados de la época colonial. En ese documento, no se consigna la Oficina de Temporalidades⁸⁸, que desaparece de los archivos. En los primeros días de agosto de 1821, José de San Martín decreta que esta sea la base de la Oficina de Censos y Obras Pías, junto con la vieja oficina del Tribunal de la Inquisición, la de Censos y la Administración de los Colegios, manteniendo parte de su nómina administrativa.⁸⁹

III. Aduana de Lima

La oficina de Real Aduanas es creada el 15 de noviembre de 1770 por Cédula Real. En 1773 se crea su reglamento, que incluye sus puestos y sus atribuciones. La Aduana de Lima se encarga directamente de administrar los negocios de las aduanas que se encontraban en el Virreinato del Perú. Si bien cada una que fue establecida durante las reformas borbónicas para incentivar el libre comercio era, en el papel, independiente entre sí; en la práctica, Lima fue ganando más incidencia en el manejo nacional, un proceso que se acelera luego de 1821, siguiendo un marcado proceso de centralización. Durante la Independencia, esta oficina bastante codiciada, y dentro de la disputa entre aquellos que proponían el libre mercado versus aquellos a favor del proteccionismo, fue centro de varios intentos de reforma en los primeros años, pero se mantendrá el mismo registro de entradas y salidas hasta una fecha tan tardía como 1829.

IV. Rentas del Estanco (Tabaco, Naipes y Papel Sellado - Pólvora)

En el caso de las rentas estancadas, la administración de estas es algo confusa, por eso merece una explicación más detallada. El negocio de los estancos, establecido ya en 1554⁹⁰ por Carlos I, indicaba, a través de sus agentes en el Consejo de Indias y en los gobiernos de Indias, el monopolio estatal de ciertos productos, que eran propiedad exclusiva del gobierno y cuyo comercio estaba

⁸⁷ Novísima Recopilación de las Leyes de España, Volumen IV, tomo 1. pp. 40-41

⁸⁸ “La respectiva a la administración de Temporalidades, no se me ha remitido hasta el presente, acaso por ser laboriosa y por extracción por especificado” AGN, Ministerio de Hacienda, ANG-OL 15, p. 1a

⁸⁹ AGN, OL 1, folio 7, 21 de octubre de 1821

⁹⁰ Novísima Recopilación de las Leyes de España, Volumen II, tomo 8. pp. 209-210

completamente restringido. En 1785⁹¹, los estancos pasaron a formar parte de la Real Hacienda, por decreto de Carlos III, dentro de la reorganización de las finanzas del reino.

En 1821, los estancos se dividen en tres oficinas: Naipes, Tabaco y Papel Sellado - Pólvora. La duplicidad o triplicidad de cargos era evidente pues eran oficinas independientes que, en teoría, actuaba por separado, pero que en la práctica funcionaban en conjunto, con los mismos jefes y empleados. Su jefe era Pedro Trujillo, oriundo de Concepción, Chile, que fue invitado por el virrey Pezuela a dirigir el Estanco en Lima. Luego de la Independencia, regresaría a Chile a iniciar una carrera política⁹².

La administración de estancos muestra los problemas y costumbres de la administración española a finales de la época colonial. Todos los oficiales, del tercero al séptimo, son interinos, al igual que Joaquín Jordán, tesorero interino. Esto último se debe a que Diego de Aliaga heredó el cargo por el matrimonio con María Clara Buendía, hija del recientemente fallecido Marqués de Castellón. Sin embargo, De Aliaga -que será vicepresidente del Perú durante el gobierno de Torre Tagle- se dedicaba al comercio y nunca tomó posesión del cargo, al cual renunció voluntariamente luego de la Independencia. No obstante, cobró la mitad de su sueldo como tesorero hereditario del Estanco, pues tenía deudas con la Oficina de Temporalidades⁹³. Este puesto es uno de los últimos hereditarios, que venía de los tiempos de la conquista y que se creó mucho antes de la profesionalización de las entidades públicas en el mundo hispano.

V. Tributo de Indios

El tributo indígena fue el heredero de la encomienda de inicios de la Colonia. El tributo rara vez era cobrado en metálico y casi siempre se hacía en especias. Fue eliminado por San Martín el 28 de agosto de 1821⁹⁴, pero resucitado en su forma original por el gobierno de Gamarra en 1828.

Miguel de la Fuente, jefe de esta oficina, estaba en España, de licencia, aquejado por unas dolencias físicas cuando la oficina fue eliminada. Mientras que Julián de la Fuente, otro de los empleados de la oficina de origen peninsular, pidió su carta de nacionalización a finales de 1821.

⁹¹ Ibidem, Volumen III, Tomo 23, pp. 401-402

⁹² Alberto Cruchaga 1962, Estudios de historia diplomática chilena, pp. 79-80

⁹³ AGN, Libros de Cuentas, Caja 411, folio 1825

⁹⁴ Decreto Supremo 1821-41, 28 de agosto de 1821

VI. Casa de Moneda

Esta es una de las instituciones más antiguas de la Real Hacienda y se encargaba de acuñar las monedas estatales, mayormente de plata. Sus equipos fueron secuestrados por el virrey La Serna durante su salida de Lima. Luego se reorganizó el servicio bajo el nombre de Cajas Matrices del Estado, a finales de 1821, que incluía no solo la Casa de Moneda (cuyos equipos propios de su labor fueron recién recuperados del Cuzco en 1824) sino también el recientemente creado Banco de Papel Moneda⁹⁵.

Muchos de los cargos en la Casa de Moneda no estuvieron presentes durante la transición, pues varios de sus funcionarios habían huido con sus equipos de acuñación de moneda a la sierra, con la comitiva del virrey La Serna, en los primeros meses de 1821. El italiano José de Boqui –que estuvo trabajando como espía para la expedición de San Martín- es promovido a director de la Casa de Moneda en el año 1821, luego de que Cavero y Tagle, el anterior director, regresara a Chile⁹⁶. Boqui, un platero italiano de origen genovés y con estadías en Río de la Plata, ya figuraba en 1820 como empleado de la Hacienda, tomando el cargo de guardatechos por unos cuantos meses. Juan José de Aliaga, el Conde de San Juan de Lurigancho, obtuvo el puesto mediante herencia de su padre en 1817, para abandonarlo luego de la Independencia.

VII. Tribunal de Cuentas

Fundado por Real Cédula el 14 de agosto de 1605 y reformado por decreto el 1 de noviembre de 1780 por Real Cédula. Se encargaba de la contaduría general de Hacienda, incluyendo bulas, libros contables, órdenes de compra y otros documentos contables. Su trabajo consistía en ser el órgano de control de las cuentas de la Real Hacienda en territorio español. Su fundación implicó un gran número de contadores cuyo trabajo era revisar las cuentas de otras oficinas y encontrar alguna irregularidad en sus libros. Su jefe era León de Altolaguirre, natural de Buenos Aires, que había entrado al servicio civil en 1770, en el estanco del Tabaco, y luego hizo carrera en la Contaduría General del Río de la Plata entre 1780 y 1790. En 1809, fue promovido a administrador principal del Estanco del Tabaco en Buenos Aires y fue allí donde pasó a ser jefe de la oficina en Lima, a pesar de tener una acusación, junto a su cuñado el virrey Santiago Liniers, de traición con los

⁹⁵ AGN-OL 48, folio 1, 1822

⁹⁶ AGN-OL 15, folio 30

ingleses⁹⁷. Durante la época de Independencia, a la postre, contaba con casi 70 años. Su segundo, Joaquín Bonet, nació en Aragón en 1749, pasó al Perú en la década de 1780 durante la visita de Areche⁹⁸, y entró a la administración en el Tribunal de Cuentas y otros puestos durante los años posteriores. Fue nombrado visitador del correo general en 1816 y luego fue convocado por Abascal para intervenir en el Tribunal de Cuentas, tomando los puestos aquí mencionados con la reforma aprobada en 1820⁹⁹. En el momento de la Independencia, Bonet contaba con no menos de 72 años y era, en realidad, el que se ocupaba de la oficina, firmando la mayoría de los documentos administrativos de la Real Hacienda.

Durante toda la historia colonial desde su fundación, el Tribunal de Cuentas pasó por numerosas reformas internas de carácter administrativo. La más importante ocurre en 1780, cuando se le dan amplios poderes para revisar todas las cuentas de la Real Hacienda, a la vez que el territorio del virreinato peruano fue recortado ampliamente¹⁰⁰. Esto también se tradujo en un aumento del número de empleados en años posteriores, a medida que van retornando los territorios y se crean nuevas categorías administrativas: ordenadores y contadores de resulta. En las postrimerías del periodo colonial, sufrió otra reforma en 1812, durante el gobierno de Abascal, que crea dos categorías de ordenadores -primera y segunda clase-, ajusta los sueldos y trata de dar un dinamismo a una oficina donde las cuentas atrasadas se amontonaban por diferentes motivos.¹⁰¹ Pero el hecho más significativo de este periodo son las luchas partidarias dentro de la oficina, por un lado, estaban los comandados por el decano Antonio Chacón y el contador mayor Juan José Leuro; y, por el otro, los subalternos Miguel Cebrián, Manuel del Burgo, Pedro Ruiz y quien años después sería el primer presidente del Perú: José de la Riva Agüero. El primer grupo contó con el apoyo tácito del virrey, mientras que el otro era vinculando con las diferentes conspiraciones en contra del dominio español. El asunto llegó hasta el Consejo de Regencia, donde ambas partes se acusaron mutuamente de venalidad, corrupción y nepotismo. El caso más grave lo presentaba Chacón, con un hijo en Aduanas, otro en Caja Matriz, uno más en los Estancos y su yerno Lino de la Barreda

⁹⁷ Archivo Histórico Nacional de España, Estado, 52, folios 1-4. Tomando en cuenta que tanto Liniers como Altolaguirre continuaron subiendo en sus carreras, la acusación no debió ser tomada muy en serio por las autoridades en la península, necesitadas en esos años de personas leales a España.

⁹⁸ Escobedo Mansilla 1986, pp. 200-201

⁹⁹ Ibidem p. 252

¹⁰⁰ Ibidem pp. 192-193. Perú pierde la Caja de Potosí que pasa a Buenos Aires, así como todas las intendencias relacionadas con el Alto Perú. Solamente en 1796 recuperaría Puno y en 1803, Maynas.

¹⁰¹ Ibidem pp. 233-235

en la misma Contaduría. Además, Chacón revisaba personalmente las cuentas de sus familiares para finiquitarlas¹⁰². El punto más álgido ocurrió cuando Abascal despidió de su cargo a Riva Agüero, bajo la premisa de estar detrás de publicaciones sediciosas y comienzan a aparecer más testimonios sobre malos manejos en la oficina: Leudo es acusado de defraudar 900 mil pesos en tributos, un acto en el que estuvo involucrado Francisco Zambrano en su paso por la Contaduría antes de ser el jefe de la Caja Matriz¹⁰³. La disputa comienza a enfriarse cuando fallecen Leudo y Chacón, Riva Agüero pide su baja definitiva y mueren otros empleados de rango medio. Para 1820, que se da la última reforma de Hacienda, los únicos que quedaban eran Cebrián (que tenía un delicado estado de salud) y Manuel del Burgo. Además, se habían incorporado desde Río de la Plata (territorio ya independiente) Altolaquirre y José Arriz, que era hijo del decano de la Contaduría de ese virreinato, además de Bonet, que venía dando vueltas como comisionado especial en varias oficinas.

Como parte del movimiento que se da en la Independencia, el Tribunal de Cuentas pasaría a llamarse la Contaduría, nombre como lo conoceremos a partir de ahora. Altolaquirre y Bonet se mantuvieron en sus puestos y fallecieron ambos tan solo unos años después. Los miembros de estas oficinas se quedaron en sus puestos interinamente durante los primeros años de Independencia. De todos ellos, Dufó, Zapatín, Del Burgo, Ugarte y Dueñas estuvieron ausentes del servicio por diferentes motivos, al punto de que Bonet, en un informe a Hipólito Unanue, denunció que las oficinas del Ministerio carecían de hombres suficientes para un correcto funcionamiento:

“La ausencia de algunos individuos y los nuevos sueldos que otros gozan en la que ocupan interinamente, por no haber venido antes la confirmación del Gobierno de España en más de 3 años que se aguardaba: pero la falta de tantos individuos, especialmente de contadores de resultas y ordenadores, trae notable perjuicio al curso de las operaciones del general, por el referendo que penosamente se trae”.¹⁰⁴

La importancia del Tribunal de Cuentas / Contaduría está marcada por dos factores principales: su labor de fiscalización y revisión de cuentas de las oficinas económicas del virreinato / Ministerio

¹⁰² Ibidem 237-239

¹⁰³ Ibidem p. 250

¹⁰⁴ AGN-OL 15, folio 32, fechado 18 de agosto de 1821.

de Hacienda hace que sea una fuente importante para entender los procesos internos de la administración pública; y la cantidad de documentación que produjo y que ha sobrevivido hasta ahora hace posible su identificación como el eje central de la presente investigación.

VIII. Real Caja

La llamada Real Caja fue la oficina central de la Hacienda, encargada de los ingresos y egresos de todas las instancias, labores de tesorería, mantenimiento de caudales, pago de haberes y otras labores relacionadas con el manejo del dinero del Estado. Durante la Independencia, pasaría a ser llamada Tesorería.

En 1821, se dio la mayor sangría de puestos y cargos hacia el fin del virreinato. Francisco Basadre –quien fuera el último tesorero de la Real Hacienda, cargo interino que ocupó de 1820 a 1821– huyó con La Serna a la sierra y fue suspendido por el ministro Hipólito Unanue, y terminó como tesorero del ejército español en Cuzco¹⁰⁵. Fernando Zambrano, quien aducía enfermedad en 1821¹⁰⁶, también huyó a la sierra y terminó como tesorero de la Audiencia del Cuzco¹⁰⁷. Lino de la Barrera, el siguiente en el cargo, comisionado desde la Contaduría, dijo que también se encontraba enfermo y nunca llegó a asumir ningún cargo luego de la Independencia, y regresaría a trabajar en su oficina de origen. Blas Roel fue separado momentáneamente mientras se resolvía su juicio de purificación en el Tribunal Eclesiástico¹⁰⁸. Por ende, Pedro Pavón tuvo interinamente el mando de la oficina donde ejerció ese papel hasta su retiro forzoso en 1825 durante el gobierno de Simón Bolívar.

Como se puede ver, la gran mayoría de miembros de la administración colonial de los últimos años mantuvo sus puestos, lo cual no es ninguna sorpresa considerando que la continuidad, y no el cambio, fue la norma en esos tiempos. Cabe resaltar que muchos de los altos mandos de la administración eran de avanzada edad, mientras que otros tuvieron dificultades para adaptarse a los nuevos tiempos, y prefirieron la seguridad y la fidelidad a la corona española. Este es el escenario que el flamante gobierno independiente del Perú encontró a su ingreso en Lima en 1821, con leyes desactualizadas y contradictorias, empleados enfermos, inexistentes o interinos; mientras

¹⁰⁵ Guía de Forasteros del año 1823, p. 178

¹⁰⁶ AGN-OL 15, folio 14

¹⁰⁷ Guía de Forasteros del año 1823, p. 179

¹⁰⁸ AGN-OL 15, folios 24, 25 y 32

tanto, se tenía que organizar un Estado y un gobierno, y decidir si continuar o romper con lo que los españoles habían dejado. Como se verificará en el capítulo 3, no fue cuestión de cambiar la administración porque sí, sino que fueron las circunstancias las que obligaron a modificar la forma en que se administraba el Estado.



Capítulo 3. La administración de la Hacienda Pública durante el Protectorado (1821-1822)

La historia del Estado peruano no comienza el 28 de julio de 1821, como tradicionalmente se celebra en las instituciones públicas y la sociedad civil, sino el 3 de agosto de ese mismo año¹⁰⁹, el día que José de San Martín, como Supremo Director de la Expedición Libertadora, organiza las funciones del naciente Estado peruano, con él a la cabeza con el título de “Protector”¹¹⁰. Se crean entonces un Ministerio de Estado y Relaciones Exteriores (encargado del servicio diplomático como país independiente y de asuntos internos, como culto, educación y seguridad pública), un Ministerio de Guerra y Marina (encargado de los asuntos militares) y un Ministerio de Hacienda, que es el caso que interesa en esta investigación al ser la continuación de la Real Hacienda de la época colonial. La creación de estos órganos de gobierno en la conformación de un nuevo Estado independiente se da más por la necesidad de tener oficinas estables a medida que solo las intendencias de Lima, Trujillo y Tarma se encontraban bajo dominio del gobierno republicano, que llamaron “el Estado de América del Sur, independiente en la capital de Lima”¹¹¹.

Al ser un hecho consumado, la Independencia genera unos procesos en la administración que, ya sean deliberados o accidentales, buscan adecuarla *de iure* a los hechos que son *de facto*. Del mismo modo, la administración confirma, con su propia letra, que “quedan por ahora vigentes las leyes y ordenanzas que sirven para el buen régimen, y administración de la Tesorería General, en la parte que no se antepongan directa o indirectamente a la independencia del Perú”¹¹², manteniendo el marco legal anterior, pero, como se verá luego, no se va a aplicar del todo. Por ello, a continuación, se abordarán los procesos internos que se dan en el recientemente establecido Ministerio de Hacienda, los cuales son reflejo de la realidad administrativa de la naciente república.

El asunto de los reglamentos

¹⁰⁹ Decreto Supremo 001, año 1821

¹¹⁰ Otro asunto crítico que se resolverá en los días siguientes es la administración de justicia, con la creación de la Alta Corte de Justicia y los primeros juzgados civiles, penales y mercantiles, ante la desaparición de la Audiencia como institución española.

¹¹¹ AGN-OL1-23

¹¹² AGN-OL1-17 folio 7

Como vimos en el capítulo anterior, la administración de la Hacienda colonial tenía una organización bastante particular, en la cual las órdenes enviadas desde la metrópolis podían, en cualquier caso, saltar las instancias locales, como las órdenes del virrey o las decisiones de la Audiencia. Nominalmente, cada oficina era independiente una de otra y dependiente solamente de la Real Hacienda en Madrid, pero también obedecía a instancias como el Consejo de Hacienda y lo que determinaran los jueces de resulta, que lentamente habían reemplazado a las instancias intermedias, como la Casa de Contratación de Sevilla o el Consejo de Indias. Con la declaración de Independencia, todas las oficinas que tenían que ver, de una u otra manera, con la administración presupuesta, económica o financiera pasaron a ser parte del Ministerio de Hacienda a razón inmediata.

Ya el Decreto Supremo que establece los ministerios propone tres principios inequívocos: la confirmación de una nueva administración diferente a la anterior con la apertura de nuevos libros, la provisionalidad de las normas del momento y la necesidad de adecuar el marco legal a la nueva realidad. Esto incluía los llamados reglamentos que, según decía el mismo decreto, deberían ser actualizados para mejorar el servicio y ajustar el gasto¹¹³. En principio, los reglamentos debieron establecer las funciones específicas de los miembros de la administración pública, pero lo que encontramos es en realidad listas de funcionarios y sus sueldos nominales. Los reglamentos ejecutados en el año de 1821 sirvieron además para hacer una depuración o un ajuste en la jerarquía de la burocracia local, muchas veces, condicionada a reclamos personales, disputas venidas del periodo colonial o simplemente el pago de favores a personas vinculadas a la Expedición Libertadora.

El gobierno al estar enterado de que hubo funcionarios que abandonaron sus puestos durante las semanas en que el virrey La Serna abandonó Lima y la Expedición entró a la ciudad, y habiendo mantenido una reunión informal con los representantes de Hacienda (los cuales también firmarían el acta de Independencia el 15 de julio)¹¹⁴, establece, el 17 de agosto, una normativa para que aquellos que abandonaron sus puestos sean cesados de inmediato y sancionados si se comprueba alguna acción que haya ayudado al enemigo¹¹⁵. El ministro Unanue, en su memoria presentada al

¹¹³ AGN-OL1-17 folio 1

¹¹⁴ CDIP, Tomo XIII, muestra todos los firmantes al Acta de Independencia, que incluye a la mayoría de empleados de Hacienda.

¹¹⁵ AGN-OL1 1-4

Congreso Constituyente el año 1822, explicó que muchas de las oficinas fueron cerradas y varios puestos fueron suprimidos debido en parte a la paupérrima situación de la economía estatal y a la necesidad de una reforma con vistos ilustrados¹¹⁶. Pero en realidad la fecha que el ministro da para tal hecho, el 13 de agosto de 1821, no corresponde a ninguna edición de la Gaceta de Gobierno¹¹⁷.

En realidad, el ministro envió a las oficinas un memorándum interno para ajustar los reglamentos, primero el 9 de agosto y luego el 18 de septiembre, que tuvo respuesta durante los meses posteriores¹¹⁸. Lo que en apariencia debió ser un proceso bastante rápido y sumario, se volvió un tema contencioso a medida que las oficinas de Hacienda pasaban lista de los cargos que habían desaparecido, ya sea porque sus empleados habían abandonado Lima con el virrey o porque hubo una transformación y reasignación de las oficinas y los cargos públicos. Dos de los casos más significativos de la época fueron el contador principal de la Real Caja, Fernando Zambrano, y el tesorero de la misma, Francisco Basadre, que huyeron con el virrey al Cuzco: ambos terminaron siendo parte de la alta administración colonial hasta el final del régimen español.

En los cambios en la organización, otro aspecto contencioso fue el relacionado con el Tribunal de Cuentas, que tenía un pleito pendiente desde tiempos coloniales, en el que estuvieron involucrados el que era en ese momento el prefecto de Lima y el futuro presidente José de la Riva Agüero, y Tomás Chacón y sus familiares¹¹⁹. La decisión desde España llegó en 1820, meses antes que el aparato virreinal abandonara Lima, pero se mantuvo básicamente inamovible debido principalmente a la baja por enfermedad de Tomás Chacón y la inminente invasión de la Expedición Libertadora, que dejó petrificada a la administración colonial.

Un tercer aspecto trata de simplificar la administración: las entonces oficinas que administraban bienes incautados, como Temporalidades, Censo de Indios y la recientemente clausurada Inquisición, pasaron a ser una sola¹²⁰, que tardó un par de meses en organizarse debido en parte a la existencia del Juzgado de Secuestros, que se encargaba de los bienes de los realistas y emigrados, y también por el desorden mismo de los primeros meses de Hacienda. Esta oficina será la de Censos y Obras Pías, y su primer director será nombrado por Unanue: el conocido pero todavía no

¹¹⁶ Unanue 1822, pp. 12-13

¹¹⁷ Hay edición del 12 y el 15 de agosto

¹¹⁸ AGN-OL 1-1A

¹¹⁹ Tal como está relatado en el capítulo 2. Citado por Escobedo Mancilla, 1986

¹²⁰ AGN-OL 1-5, AGN, OL 1-10

famoso párroco Manuel Villarán¹²¹. La Real Caja, que en ese momento se había quedado diezmada debido a que sus principales oficiales se fueron con los realistas, será rebautizada como la Tesorería General de Estado y puesto a cargo de Juan José Gutiérrez Quintanilla, que venía de la oficina de Contribución de Indios, en lugar de Francisco Basadre, que se fue al Cuzco con el virrey La Serna¹²².

Materia aparte de mención merece el antiguo Tribunal de Minería, que, siguiendo la nueva política del ministerio, pasa a ser una dirección de alto rango, dirigida por el que será un futuro ministro: Dionisio Vizcarra, a quien se le tenía mucha estima según los documentos¹²³. La decisión de convertirlo entonces en dirección no se da solo para mantener un control de la producción de metales (que, siguiendo las ideas de Unanue y varios en esa época, debía ser la fuente de riqueza que permitiera cubrir los gastos) sino también directamente porque es una forma de cortar gastos en un momento en el que se encontraban cortos de personal y de numerario¹²⁴, así, por ejemplo, el viejo Tribunal contenía un número elevado de asesores y jueces que no era rentable para el Tesoro, y gastaba anualmente 30 mil pesos en salarios.¹²⁵

Existieron, eso sí, algunas disposiciones que San Martín, a través del ministro Unanue, estableció sobre el trabajo en las oficinas pertenecientes a la Hacienda. La primera fue un oficio enviado a todo el personal, con el cual se establecía un uniforme en uso: una chaqueta de color azul, y en el medio y atrás de color anteado (una especie de naranja mezclado con ocre). Del mismo modo, los jefes de oficina debían llevar una cadena de oro bordada con ojales en el cuello de la casaca, adornada de estrellas; los oficiales mayores, una cadena de plata sin ojales; y los segundos y terceros de la oficina, los ojales pero sin los adornos¹²⁶. No se sabe a ciencia cierta cómo fue cumplido el reglamento de vestimenta, debido principalmente a la falta de metales preciosos en la capital, pero otro decreto procuró establecer una reglamentación general para los horarios de las labores de hacienda. Se decretó que la hora de entrada era las 8 a.m. con un intermedio entre 1 p.m. y 3 p.m. para culminar las funciones del día a las 8 p.m.¹²⁷

¹²¹ AGN-OL 1-8, folio 1

¹²² AGN-OL 1-9

¹²³ AGN-OL 1-8, folio 2; OL1-14

¹²⁴ AGN-OL1-14

¹²⁵ AGN-OL1-14

¹²⁶ *Gaceta del Gobierno de Lima Independiente*, n.º 13, 21 de agosto de 1821

¹²⁷ AGN-OL66-1

Pero lo más cercano que existió a un reglamento en el sentido moderno del término fue la presencia de un documento sin autor, pero preparado por la Tesorería, sobre las labores que debía ejecutar cada oficina, una rareza entre los documentos del Ministerio. El documento describe lo siguiente: “Son responsabilidad de mancomún, del Tesorero y Contador bajo fianza de 50 mil pesos cada uno, las faltas de caudal de Tesorería y efecto de Almacenes y cualquier equívoco que resulte del fenecimiento de sus cuentas, que reintegrarán al Estado en el mismo día que se les haga saber el alcance por la Contaduría Mayor, suspendiéndose provengan de equivocaciones involuntarias, porque el caso de probable dolo, mala fe u omisión, a más del reintegro serán despojados de los empleos y confinados a proporción del delito”.¹²⁸

Como vemos, este reglamento establece las reglas básicas que se esperan no solo de los altos cargos de la administración sino de los demás puestos dentro de la organización: “Dirigirán todas las labores en general de la oficina, quedando responsables a las que desempeñan sus subalternos, así como de la asistencia diaria en horas ordinarias, para lo que darán ejemplo los mismos jefes, cuando también de la conducta y decidido patriotismo de aquellos del pronto y desinteresado despacho público que debe verse con la mayor consideración, estando muy a la mira del menor cohecho o mala versación para dar en cuenta al gobierno inmediatamente que sean descubiertos, a fin de castigarlos conforme el delito, a más del perdimiento del empleo, y el delincuente no será admitido jamás en adelante al servicio del Estado en alguna carrera”.¹²⁹

Como se puede apreciar, el documento hace mención de lo que se esperaba de los cargos altos del sistema administrativo, de su comportamiento y sus responsabilidades, pero no solo se limita a ello, sino también a cómo se debe dirigir la empresa pública: “Las cuentas de su cargo serán presentadas a la Contaduría Mayor con sus respectivos documentos y relación de deudas, con la credencial de haber diligenciado su cobranza dentro de los primeros meses del año bajo la pena de suspensión de empleo, de que se hace responsable a la Contaduría Mayor sino acusa su falta. En lo consultable e informativo serán pronto y sus dictámenes claros y ceñidos precisamente a los Reglamentos y órdenes que rijan, sin que nunca se advierta parcialidad, sino la balanza de tesorería que debe hacer el carácter de todo funcionario público”.¹³⁰

¹²⁸ AGN-OL1-17 folio 2

¹²⁹ Ibidem

¹³⁰ Ibidem

Continúa con las disposiciones referidas al manejo de la oficina: “ Las propuestas de los distintivos vacantes las harán prefiriendo la aptitud a la antigüedad, por estimarse así justo a toda luz; pero en el caso de igualdad de aptitud, se observará la escala. Cuando sean llamados a Junta¹³¹, concurrirá uno solo, sino fueren convocados expresamente ambos, quedando el otro en el despacho de la oficina, y en el caso de comisión o enfermedad de alguno, el Oficial Mayor tomará la llave del Tesorero, y formará bajo la responsabilidad del propietario con la expresión ‘por el Tesorero’ o ‘por el Contador’ sin que esto le impida la continuación de las labores naturales de tal Oficial Mayor”.¹³²

A continuación, se describen detalladamente las funciones que llevan las “labores subalternas” de los funcionarios de la oficina:

“El Oficial Mayor con un auxiliar, llevará la cuenta general en toda la extensión de lo que a ella corresponda, siempre con la dirección de los jefes bajo el método económico que asegure su responsabilidad. El 2 do oficial se encargará de la mesa de Guerra con el otro auxiliar.

El 3ro las liquidaciones y ajustamientos políticos y de Hacienda con sus temas de razón. En inteligencia de que esta clase de operaciones así como los ajustamientos de guerra deben revisarse por otro subalterno, si los jefes no tienen tiempo de hacerlo por sí, a fin de evitar equivocaciones, poner a cubierto los intereses del Estado y la responsabilidad de los mismos jefes.

El 4to correrá con lo informativo y liquidaciones de deudas activas, cuidando de abusar el vencimiento de los plazos a los administradores de Tesorería, a fin de que se recauden oportunamente.

Dos amanuenses se destinarán a copiar el Manual y el Mayor¹³³, sin perjuicio de lo demás que tengan por conveniente encargarle los jefes. Los otros dos amanuenses restantes,

¹³¹ La Junta de Hacienda descrita en el capítulo 2

¹³² AGN-OL1-17, pp. 3-4

¹³³ El Libro Mayor recoge todas las entradas y salidas, mientras que el Manual describe las transacciones que se hacen en la oficina y su naturaleza. Sacado de Fernández López 2015, pp. 118-123

queden a la disposición de los jefes a quienes exclusivamente toca lo económico y lo distintivo, para las copias e informes”.¹³⁴

Como puede leerse, se describen, de manera clara, las funciones que cumple cada mesa, con una división por ramos y géneros, y con la adaptación definitiva de los libros Mayor y Manual como forma de contabilidad. Además, la indicación de que “en el caso de enfermedad de cualquier empleado, desempeñaría sus funciones el inmediato, supuesto que todos deben ser aptos indistintamente, a proporción de la escala en que están colocados”¹³⁵. Esto refuerza no solo la verticalidad de la administración, sino que también establece, con claridad, el escalafón basado en el doble principio que se mencionó antes: aptitud y antigüedad.

De los contadores de moneda, un puesto que solo existe en la Tesorería, dice que “serán propuestos a satisfacción de los jefes, como inmediatamente responsables al Tesoro con la calidad de dar fianzas en cantidad de 6 mil pesos cada uno en favor de los tesoreros, no del Estado; y no podrán ser removidos por los tesoreros que los propusieron, ni por sus sucesores, sin demérito probado”¹³⁶, lo cual demuestra que muchas de las viejas costumbres, como los cargos comprados, mantienen su vigencia a pesar de lo descrito líneas arriba.

Del mismo modo, incluso el portero tiene especificaciones particulares: “El portero tendrá las llaves de las puertas exteriores por tanto debe ser de aprobada conducta: acudirá a la hora que le manden los jefes y servirá en el entretanto vuelva a cerrar, los oficios a que aquellos lo destinan: así como el ordenanza que puede ser uno de los soldados inválidos del Ejército de la Patria, para que le sirva de aumento de premio a sus buenos servicios, el sueldo de 16 pesos al mes”¹³⁷.

Sin embargo, lo más importante de este reglamento radica en dos párrafos que establecen en detalle el funcionamiento de la oficina, el congelamiento de las plazas y la pequeña reorganización interna que se está ejecutando: “Como las operaciones de toda Caja Matriz y de toda oficina han de simplificarse, reduciéndose los ajustamientos y liquidaciones al término más conciso, que se dedicará del respectivo Reglamento y Ordenanzas de la administración de Hacienda, son bastantes

¹³⁴ AGN-OL1-17 pp. 3-5

¹³⁵ AGN-OL1-17 p. 5

¹³⁶ AGN-OL1-17 p. 5

¹³⁷ AGN-OL1-17 pp. 5-6

por ahora las plazas detalladas, a llevar en toda su extensión las labores, que al presente comprende el manejo de esta oficina, más que si con el tiempo por aumente su trabajo, que es difícil que sea grande, o por otro motivo se estimase necesario crear nuevos auxiliares, el gobierno deliberará lo conveniente”.¹³⁸

Por último, el documento presenta dos particularidades que son claves en esta tesis: la ya referida vigencia de las ordenanzas y de las leyes de la Colonia, y la otra sobre la situación en ese momento de la Hacienda: “Aunque la presente situación de un Estado que actualmente se está regenerando desde el abatimiento en que yacía por el exterminio que acaba de sufrir de todos sus recursos por el gobierno proscrito, exigía por ahora un rebaja de sueldos considerable, respecto a los que se señalaron en la época de la abundancia de numerario, que tiempo ha había desaparecido, y ya pagaba tarde y con rebaja; sin embargo, el Gobierno Protector tiene la consideración, con el fin de que con ningún pretexto se malverse los empleados de fijarles lo suficiente al mantenimiento decoroso de unos ciudadanos honrados que deben detentar el lujo y abrazar las virtudes políticas que consideren las esperanzas de una felicidad que empieza a nacer en estas regiones, y que algún día su prosperidad y opulencia harán el émulo de los primeros establecimientos del Universo. Entonces, elevado a su mayor rango, la abundancia misma proporcionará mayores sueldos, así como todos los simples placeres de una vida feliz e independiente”¹³⁹. Así se puede afirmar que la misma organización reconoce que la situación no es la mejor y que los ajustes requeridos se dan no solo para adaptar la administración a la nueva realidad independiente, sino también porque hay escasez de recursos para hacerse cargo de la misma. Lo destacable de este documento radica en que es el único que expresa las funciones que deben cumplir los jefes y subalternos en el servicio, y las normas de conducta que deben tener para ser parte de la misma. Si bien existe una continuidad en la legislación respecto a la Colonia, hay un quiebre marcado debido a la nueva naturaleza de la institución.

Otro reglamento que tenemos a la mano con una descripción detallada de los puestos pertenece a la Casa de Moneda, que si bien era un ente, en teoría, independiente de la Hacienda, estaba firmemente vinculado a ella, pues recibía la supervisión del ministro Unanue. En el proceso de determinar ahorro y funcionamiento más adecuado de la ceca, clave en la acuñación de moneda

¹³⁸ AGN-OL1-17 p. 6

¹³⁹ AGN-OL1-17 pp.6-7

para mantener el esfuerzo bélico y de gobierno, el flamante director de la Casa, el genovés Jose Boqui, da un informe detallando los diferentes empleos que se encuentran en ella. Para comenzar, se encuentran los grandes cargos de la oficina, el contador debe “llevar la cuenta general de la casa, y las particulares de oro, plata, y cobre, juzgar las de fundición y fielatura, y la de gastos; hacer pedimentos e informar sobre todas las ocurrencias de la misma casa y mantener una de las tres llaves del tesorero”¹⁴⁰. Además, el contador está asistido por tres oficiales, de los cuales “el 1ro mayor goza mil pesos y ha de entender el reconocimiento de las cuentas y a dichas y suplir por el contador en la ausencia o enfermedad de este. El 2do tiene 500 pesos lleva el libro de compras de plata y asiste el peso de las barras con todo lo demás que ocurra. El 3ro goza quinientos pesos está a cargo el libro de compras de oro y asiste el peso de los tefos de este metal y al de los fieles de plata jurándose con un oficial de la Tesorería. Ambos copian lo que ocurre aunque el 3ro lleva los libros de informes y providencias”.¹⁴¹

En el caso del tesorero, este es un puesto hereditario. Sus funciones se definen así: “Las obligaciones son responder el manejo de cuarto, cinco y seis millones de pesos al año en moneda y de todas las pastas de oro y plata que se compran. Llevar la cuenta general de su manejo y las de compras de oro y plata que ha de rendir al tribunal de cuentas: conoce de las de fundición y fielatura y ha de encargarse de todos los enseres de la casa incluso el edificio. También debe tomar el mando de esta por impedimento del Contador”¹⁴². Además estaba asistido por tres oficiales, que se encargaban de llevar los libros y asistir en su juro al peso de barras y fieles, además de dos contadores de monedas para contar lo que se recibe y entrega. Con estos puestos, se tiene algo que más o menos se repite en casi todas las oficinas: un tesorero encargado de las entradas, salidas y, en general, de los libros de la entidad; por lo general, es un cargo alto heredado o nombrado entre las élites y los contadores, encargados del trabajo del día a día y del funcionamiento adecuado de la oficina.

También se encuentran los empleados que son únicos a la Casa de Moneda, como es el caso de los ensayadores, que son dos y se encargan de “declarar juntos que la moneda está en su legítima ley; la de toda pasta que se compra y la de las fundidas: señalar con el fundidor las aleaciones, informar sobre la cuenta de fundición y en fin les incumbe cuanto corresponde al grande objeto de que se

¹⁴⁰ AGN-OL9 – 44 p.1

¹⁴¹ AGN-OL9 – 44 p.2

¹⁴² Ibidem

observe la mayor exactitud en el juicio del valor esencial de los metales que se amonedan”¹⁴³. En la misma categoría se encuentran los jueces de balanza, que son un titular y un teniente suplente, que se encargan de todo lo referido al peso de las barras, las aleaciones y el resultado de las monedas acuñadas¹⁴⁴.

También existe la oficina de fielatura, cuyas “obligaciones son las complicadas, prolijas y penosas de la fabricación de la moneda: afianza el manejo, rinde cuentas y responde de las faltas que excedan del cómputo establecido. Hay en esta oficina un fundidor de cizalla de plata y oro el cual está también encargado del arreglo de la moneda de este último metal y de todo lo demás que ocurra sin perjuicio de esas dos atenciones goza de sueldo 800 pesos y tiene un teniente con 400 pesos para los casos de enfermedad o ausencia y este ayudante sirve también de auxiliar en todas las operaciones de la fabricación de moneda y beneficios de juras. Hay también 4 guarda de cuños, los 2 en la máquina de cilindros, uno en la de cortes, cordón y arreglo del peso de la moneda y otro vigilante en todos los puestos donde se opera especialmente en la blanqueación de moneda y en las puertas cuando es preciso abrirlas. Concurren igualmente al peso de lo que se recibe y entrega”.¹⁴⁵

Además, existe un número de guardamateriales, que “asiste a la oficina de fundición y tiene una de sus llaves provee de todos los utensilios y especies necesarias a la Casa, lleva y presenta la razón de estos gastos”¹⁴⁶; así como de guardacuños, que “asiste diariamente en la sala de volantes, recibe del fiel las partidas de plata y oro que han de acuñarse manteniendo una llave y el fiel otra y lo mismo del depósito de los cuños. Se obliga a cuidar de que la moneda salga perfecta. Hay un teniente de guarda cuños que asiste también todos los días y suple las ausencias y enfermedades del principal”¹⁴⁷; así como los oficiales de grabado, cuatro de ellos encargados de que “en ella están depositadas las matrices de todos los signos respectivos a las monedas de oro y plata conforme a las cuales se hacen los punciones con que se abren y graban las láminas de amonedar”.¹⁴⁸

¹⁴³ AGN-OL9 – 44 p.3

¹⁴⁴ Ibidem

¹⁴⁵ AGN-OL9 – 44 p.4

¹⁴⁶ Ibidem

¹⁴⁷ Ibidem

¹⁴⁸ AGN-OL9 – 44 p.5

Por último, están los puestos menores en la ceca, que incluyen al escribano encargado de “guardar el archivo de escrituras y demás documentos interesantes de la casa y autorizar todas las funciones de ella”¹⁴⁹; el merino, que “ayuda a los contadores de moneda y es obligado a hacer todas las diligencias de la casa en citaciones cuando se lo manda el director”; los tres guardatechos, cuya función es “en la noche cuidan sin intermisión de reconocer, todos los techos de la casa y de tocar la campana a cada hora, vigilando al mismo tiempo desde los altos los patios y las comunicaciones de la misma casa”¹⁵⁰; el herrero, que “es de su obligación ha con toda las obras de su oficio con respecto a los instrumentos que necesita la casa”¹⁵¹; y, por último, el portero, que “mantiene la llave de la puerta de la calle en la que permanece todo el día hasta las once de la noche”¹⁵².

Otra oficina que especifica sobre qué trataba cada puesto dentro de la organización fue la de los Estancos, que se encargaba de administrar los monopolios del Estado, como los naipes, la sal o el tabaco. Su reglamento, encargado en octubre de 1821, explica con detenimiento en qué consistía cada puesto, comenzando con el director general, que “tiene a su cargo conforme a ordenanza del gobierno directivo, económico y mecánico de estos establecimientos en toda la extensión de las factorías de cosecha de tabaco, almonedas y particulares de consumos y valores que comprenden los departamentos de este Estado, consultas e informes en la multitud de expedientes y recursos que se sucintan sobre las incidencias de sus respectivos manejos, correspondencias y relaciones en los Departamentos de Chile, la Habana, Panamá y Santa Fe, sobre abastos y pago de sus créditos”.¹⁵³

También existe un asesor, encargado de “despachar las providencias en los expedientes en que versan materiales de dicho”; un escribiente (amanuense), que “de llevar la pluma en borradores y limpio de las cartas de oficio con las administraciones del distrito de la dirección y extractarlas en los intervalos de los correos para su colocación en los legajos de cada departamento y sacar las copias que se necesiten”; y un escribano, con la tarea “de autorizar y poner en ejecución las providencias de la dirección, extender las escrituras de fianzas, presentar y dar fe de las aperturas de los zurrones y cajones de tabaco, en polvo y rama, quemas de las inútiles, sus reconocimientos en los actos de recibo en almacenes y exportación de los afectos para las administraciones

¹⁴⁹ Ibidem

¹⁵⁰ AGN-OL9 – 44 p.6

¹⁵¹ Ibidem

¹⁵² Ibidem

¹⁵³ AGN-OL15 - 31

subalternas; otorgamiento de las cartas de pago de los réditos de los capitales que carga sobre si la renta, testimonios y demás actuaciones que esta necesita para su giro y seguridad”.¹⁵⁴

En la Contaduría General de Estancos, está el contador general, encargado de “intervenir los libramientos que se guían por la Dirección contra los fondos de la Tesorería y almacenes para el giro de las rentas. Informar en los expedientes que se sustancian con los ministerios relativos a los intereses e incidencias de estos manejos: los abonos o resguardos que se remiten a los administradores por los enteros que hacen en Tesorería General. Llevar con los administradores la correspondencia que exige la cuenta y razón y pliegos de repastos formados en el examen de las que presenten anualmente. Reponer e inspeccionar las operaciones de los oficiales más inmediatos subalternos para su mejor claridad y exactitud. Consultar a la Dirección todas las ocurrencias que en estos trabajos necesitan sus determinaciones y distribuir entre los oficiales el examen de cuentas, dejando a mi decisión las dudas y reparos que les ocurran, y todas las demás labores del modo más conveniente a dar pronto despacho a los negocios”.¹⁵⁵

Además, se presentan hasta doce oficiales que, en principio, debían seguir un patrón territorial pero que, en lugar de ello, cumplen funciones diferentes no vinculadas directamente a una jurisdicción. Esto no ocurre en el caso del oficial segundo, que “está encargado del examen, glosa y fenecimiento de la cuentas de tabaco de las administraciones generales de Trujillo, Puno y factoría de Chachapoyas y además, el de las 21 cuentas del ramo de papel sellado de todo el distrito de esta Dirección y en cada bienio organiza el resumen de ventas, gastos y líquido de su universal manejo, con el correspondiente estado que se remite a la Contaduría Mayor de Cuentas”; y el oficial tercero, que “se ejercita en el examen, glosa y fenecimiento de las cuentas de tabacos de las administraciones generales del Cuzco, Arequipa, Huamanga, Huancavelica, y las de los partidos del Arzobispado sin agregados: con la factoría de cosecha de Chiclayo y particulares que dependen de las generales de que queda hecha mención”.¹⁵⁶ Por su lado, el oficial mayor “debe llevar la vasta correspondencia de oficio y sus incidencias con las factorías y administraciones del Estado, previo el oportuno acuerdo con la Dirección que lo atiende igualmente al despacho de esta contaduría en las enfermedades y legales ausencias de su jefe”¹⁵⁷. El oficial quinto trabaja con lo relacionado

¹⁵⁴ AGN-OL15 - 31

¹⁵⁵ AGN-OL15 - 31

¹⁵⁶ AGN-OL15 - 31

¹⁵⁷ AGN-OL15 - 31

con las cuentas de naipes, pólvora, y breas; mientras que el oficial sexto trabaja las entradas y salidas de los ramos de tabaco, papel sellado, naipes, pólvora y breas. Los demás oficiales, del séptimo al duodécimo, tienen como encargo ser auxiliares de los oficiales anteriores, apoyándolos en las tareas burocráticas que tienen.

Mientras tanto, la Tesorería de los Estancos tiene otra función diferente, pues el tesorero se encarga de “llevar la cuenta y razón de la tesorería en 5 libros matrices con sus correspondientes manuales y de depósitos para los 5 ramos de tabaco, papel sellado, naipes, pólvora y breas y la de formar anualmente las cuentas generales de caudales de la renta del tabaco cual presenta a la Contaduría Mayor de ellas, por el conducto del Exmo. Señor Protector conforme a lo presentado al principio de la ordenanza de Intendentes y además cumple con las restantes obligaciones del tesorero y las de su propio empleo y dispone los documentos que instruyen las entradas y salidas para el giro de estos establecimientos”.¹⁵⁸ La oficina cuenta también con un oficial mayor, que auxilia al tesorero con las cuentas a su cargo y dos contadores, que cuentan el dinero de entrada y salida de la Tesorería y la caja provisional, lo que actualmente se denomina como “caja chica”.

Además de estos puestos administrativos que son análogos a los que había en las oficinas mencionadas anteriormente, existen los puestos propios del Estanco, como el administrador de los almacenes, que “corren a su cargo bajo su inmediata responsabilidad, la custodia, entrada y salidas de todos los efectos estancados de los almacenes generales de esta corte, con una de las llaves cual prescribe la ordenanza”; el oficial de libros interventor, cuya función era “intervenir con una de las llaves de los almacenes, las entradas y salidas de efectos; formar las respectivas facturas y llevar la correspondiente cuenta y razón: presentando anualmente a esta contaduría general la de estos manejos para su examen y fenecimiento”. También estaban presentes los encargados de la Tercena, que no es otra cosa que el expendio de los productos estancados: “Su ocupación es la de correr bajo de fianza, con el cuantioso expendio de tabaco en rama y polvo y otras tareas que son anexas a este vasto manejo”¹⁵⁹. Igualmente, existe el almacén de pólvora, con su encargado respectivo y una importante unidad de visitadores, que tienen como función “celar los contrabandos en esta corte, y sus suburbios y previas las ordenes de la dirección cual visitan prolijamente los administradores de este arzobispado, balancearlos y residenciarlos y conducir el

¹⁵⁸ AGN-OL15 - 31

¹⁵⁹ AGN-OL15 - 31

caudal a la tesorería general con los respectivos documentos para que la contaduría general proceda a liquidar el manejo de la administración visitada, todo conforme en estas comisiones, a lo prescrito en las ordenanzas cual que trata con los visitadores, tenientes y todos de estos resguardos”¹⁶⁰.

Como vemos, el caso de Estancos es bastante particular debido a lo especial de sus actividades que incluyen la venta al menudeo de especies, tipo tabaco o sal. Pero también muestra que sus puestos administrativos son similares entre ellos, sin mayores distinciones, pero con características propias.

Los reglamentos tuvieron una función esencial dentro de la nueva ordenanza administrativa: no solo servían para saber quién hacía qué en el escalafón burocrático, sino también para saber quiénes estaban disponibles, quiénes habían huido y de paso ver cuánto costaba cada uno. Y los reportes oficiales que llegaron en los siguientes seis meses, por parte de cada Dirección, eran paupérrimos: había jefes de oficina que huyeron con La Serna, oficiales de cuentas que se encontraban enfermos o “no habidos”, puestos sin cubrir en todas las áreas, sueldos y personal insuficiente, y, también, el peso oneroso de puestos hereditarios –un remanente de la época de la venalidad y la venta de cargos- que se hallaban metidos en otros asuntos, pero con sueldos desproporcionados si se comparan con los demás.

Nuevos libros, viejos escribanos y papel sellado

Paralelamente al movimiento de los empleados, el flamante gobierno del Perú independiente dispuso, como es natural, el cierre de los viejos libros que existían bajo el gobierno español y la apertura de otros nuevos. Lo extraño del asunto es que se pidió anotar todas las deudas anteriores del Estado para su eventual cancelación¹⁶¹. Estas deudas eran créditos que ascendían a 228 mil pesos y no eran con arrendados españoles, sino con otras provincias independientes, como Buenos Aires y Chile. También había deudas por más de 6 millones de pesos, por ramos particulares como tabaco o azogue, subsidios, deudas eclesiásticas y más de veinte conceptos diferentes. El asunto no es la existencia de las deudas, sino las razones para asumir tanto los activos como los pasivos de la Hacienda colonial. Puede que una de las razones sea que están juntando, iniciando o integrando la administración con sede en Lima como la genuina continuación del Estado, en contra

¹⁶⁰ AGN-OL15 - 31

¹⁶¹ AGN-OL1 - 16

de la establecida ya en esos meses en el Cuzco; también podría ser un mensaje a los potenciales prestamistas –como los ingleses- para demostrar que el naciente Estado peruano es responsable de lo que sucede con sus finanzas. O tal vez simplemente era para dar un mensaje a los mismos empleados públicos de que todo seguiría como antes. De todo esto solo se puede especular pues los documentos no presentan razones para establecer una causa de tan drástica decisión. Parte del problema de asumir las deudas es la clara falta de numerario para cubrir el gasto corriente y extraordinario. Por ello, la necesidad de acogerse al papel sellado para solventar la falta del mismo, pero eso también aumentaba el gasto, porque obligó a crear un banco de papel moneda, con sus respectivos empleados que, si bien salieron de otras dependencias del Estado, también eran parte de la administración, y requerían sueldos, una oficina y eran una carga administrativa.

Otro asunto contencioso burocrático fue la orden venida de San Martín y Bernardo de Monteagudo¹⁶² de pedir a los empleados peninsulares sus cartas de nacionalización, para que existan solo empleados americanos o nacionalizados en las oficinas del Estado. El proceso le costó a cada empleado alrededor de 500 pesos, que fueron al Tesoro y reveló un asunto interesante y pasado por alto: ningún empleado español decidió abandonar el servicio, salvo aquellos que, por otras razones, ya habían partido al Cuzco con el gobierno del virrey La Serna. Por ende, Caja Matriz no presentaba empleados peninsulares¹⁶³, mientras que Contaduría tenía a seis empleados de ese tipo: Joaquín Bonet, Domingo Moreno, Manuel Celiz, Narciso Valle, José Pedrero y Antonio Lozano¹⁶⁴. La Aduana de Lima tenía un gran número de extranjeros, nueve en total: Francisco Charun, Roxendo Jiménez, Ramón Zarrio, José Vicuña, Francisco Iriondo, Juan Sáenz, Juan Salsirres, Leandro Álvarez Merino y Matías Álvarez¹⁶⁵. Censos y Obras Pías solo presentaba un empleado europeo, Gaspar Corrochano¹⁶⁶; mientras que Casa de la Moneda contaba con los españoles Juan Martínez de Rosas, Martín Canelo y Puente, Fernando Gonzales, Pedro Celestino López, Antonio Imperial, Narciso Orandu, Manuel Belandía, Manuel Noriega; y a los genoveses Pedro José Payeti y Manuel Fasate; mientras que otro español, José Perea, no pudo hacer el trámite por encontrarse enfermo¹⁶⁷. Finalmente, Estancos tenía a los españoles Joaquín Jordán, Matías

¹⁶² AGN-OL6-2

¹⁶³ AGN-OL6-3

¹⁶⁴ AGN-OL6-4

¹⁶⁵ AGN-OL6-5

¹⁶⁶ AGN-OL6-6

¹⁶⁷ AGN-OL6-7

Gallardo, Juan Cencelo, Francisco Renovales, Eusebio Lozano, Mateo Calero, Raymundo Álvarez, Antonio Querol y Juan Bonanza¹⁶⁸.

El asunto de las cartas de naturalización revela una realidad bastante interesante: en primer lugar, el número de empleados europeos presentes en las oficinas de Hacienda es, en el mejor de los casos, una parte minúscula de toda la plana. El caso de Tesorería podría explicarse incluso con la huida de los alto mandos con La Serna, al igual de lo que pasó con los administradores la Casa de Moneda. Otro punto a considerar en este tema es que las nacionalizaciones no eran baratas, esos 500 pesos¹⁶⁹ eran un monto considerable si lo comparamos con sus sueldos mensuales. Aun así la gente prefirió la seguridad de su empleo o tal vez una lealtad a su oficina frente a la perspectiva de perder su empleo o enfrentarse a una situación de incertidumbre debido al contexto particular de la Independencia.

El eterno problema del dinero

La falta de numerario fue un problema mayúsculo y recurrentemente atestado en la documentación del ministerio. Desde el saqueo de la Casa de Moneda, perpetrado por la administración española los días previos al abandono de Lima¹⁷⁰ hasta el retiro de los fondos de la Real Caja, el naciente Estado peruano tuvo que afrontar la falta de metálico para asuntos esenciales, como pagarle al Ejército Libertador y, cómo no, hacerse cargo de la administración. Estas necesidades de numerario para mantener los pagos tuvieron varios intentos de solución, todas infructuosas, que pasaron por tener un Banco de Papel Moneda, dirigido por el Conde de San Isidro, o el Banco de Rescate, dirigido por Pablo Cano Melgarejo y luego por Cayetano de Vidaurre.

Sin ir más lejos en las razones y pormenores detrás de la implementación de estas ideas, se puede hablar un poco sobre su funcionamiento y su relación con las instituciones. Como explica Dionisio de Haro, hay un debate constante sobre la paternidad del proyecto del Banco: algunos atribuyen el origen a San Martín, mientras que otros lo dan como idea de Hipólito Unanue¹⁷¹. El asunto es que, más allá de quién es el responsable, la idea de un Banco que ofrezca créditos y sea un mecanismo equivalente a sus contrapartes europeos está conforme con lo que sería el pensamiento

¹⁶⁸ AGN-OL6-8

¹⁶⁹ AGN-OL6-6 p.4

¹⁷⁰ El ejército realista extrajo de la ceca 99077 pesos. "Manifestación del estado de los fondos de la Casa de Moneda". BNP, Manuscritos, D1032

¹⁷¹ De Haro 2016, p.241

predominante de la época¹⁷². En lo concerniente al tema tratado en esta tesis, la creación de una oficina, por más pequeña que fuera, equivalía a generar más estrés en el gasto administrativo del Ministerio, además de intercalar funciones que ya existen en otras organizaciones: la emisión de billetes reemplazaba la acuñación de moneda, disminuida por los vaivenes de la guerra, ya que iban a coexistir durante todo el periodo en cuestión. Si a esto se suma la acuñación de monedas de cobre para valores menores, se puede pensar que la institución está tratando de ajustarse a la necesidad manipulando los alcances de cada organización.

Así, el punto central de la creación del Banco de Papel Moneda es que no es un proyecto nacido en el seno de la organización, sino que tiene su origen en una iniciativa de grupos de interés, de una negociación de los grupos de poder económico, mediante la intervención del anterior Cabildo, y ahora Municipalidad de Lima, y el siempre presente Tribunal del Consulado¹⁷³. No es casualidad que, con la intervención de los poderes económicos de Lima, el conde de Villafuerte sea nombrado como primer director de este banco, junto con Andrés Salazar y Antonio Álvarez del Villar como tesorero y contador¹⁷⁴, respectivamente.

Otro punto, tal vez no mencionado y que amerita investigación, es la reacción de una cultura financiera acostumbrada desde siempre a la presencia de monedas de buen valor, que de la nada tienen que aplicar el uso de papeles para sus transacciones diarias. El asunto resultó tan serio que se tuvo que imprimir un documento, el primero en su tipo, para explicar la política detrás de crear una organización de este tipo: *Ensayo Económico sobre el sistema de la Moneda-Papel y sobre el Crédito Público. Se escribía contra algunas precauciones vulgares por D. José Alonso Ortiz el año de 1796, y con el mismo fin se reimprime en Lima, con adiciones sobre el Banco Auxiliar*¹⁷⁵. El documento presenta un argumento bastante riguroso por el papel moneda y la necesidad de crédito, pero omite por todos lados la función que podría tener el asunto dentro del Estado. No es que minimice el problema, simplemente lo ignora; y si bien un documento de este tipo es para el público en general, también es una muestra palpable de la resistencia de la gente a confiar en los billetes y bonos. Al final, el banco fracasaría tras solo seis meses, el conde de San Isidro había

¹⁷² Smith 1957, La Riqueza de las Naciones Cap. II

¹⁷³ De Haro 2016, p. 243

¹⁷⁴ AGN-OL1 – 8 y AGN-OL1 - 9

¹⁷⁵ Ensayo económico sobre el sistema de la moneda-papel y sobre el crédito público. (1822). Imprenta de los Huérfanos.

reemplazado a Villafuerte durante el primer mes de funcionamiento, en marzo de 1822¹⁷⁶, y el experimento terminó generando pérdidas al Estado. Mientras tanto, los grupos de interés impulsores de esta medida simplemente encontraron otros oficios y cargos donde ejercer influencia en las decisiones institucionales.

Dónde reside el poder ahora: el asunto Boqui, el asunto Pagador y el asunto Borgoño

El asunto central de la transformación de la Real Hacienda colonial al Ministerio de Hacienda republicano es el hecho de ver cómo los mecanismos organizacionales son alterados de manera contundente por un cambio en el paradigma de las instituciones. Así, ya se ha hablado cómo, sin haber un cambio en la legislación vigente, se ha tratado de actualizar los diferentes reglamentos, eliminar y crear oficinas, y hacer frente a la crisis económica generada por el proceso de Independencia. Uno de los factores a reconocer es que el mismo Hipólito Unanue dijo en retrospectiva que fue difícil encontrar personal calificado para trabajar en el Ministerio: “Con un hombre diestro se conseguirán allí más luces sobre el asunto de que se trata, que por todos los otros medios. Mas, ¿dónde está este hombre? En suma la escasez: por más vueltas que he dado en mi cabeza, no encuentro ni en los abogados, ni en los principales de Lima, a quien elegir”¹⁷⁷. El número pequeño de empleados que se cambió al bando español permitió manejar las nuevas creaciones de oficinas, pero cuando los puestos resultaron vacantes debido a diferentes factores, se puede ver que los nuevos nombramientos responden a otro tipo de intereses más allá de una buena función organizacional. De esta forma, hay tres casos que son ilustrativos, incluso emblemáticos, de cómo las cosas se iban a manejar en la Hacienda desde ese mismo momento.

El primero es el nombramiento de José Boqui como jefe de la Casa de Moneda. Su carrera como tal es bastante conocida, incluso aparece en las obras de Ricardo Palma debido a su fama (o infamia)¹⁷⁸. Los historiadores no terminan de ponerse de acuerdo si fue o no culpable del robo de caudales durante el caos de los años 1823 y 1824, que contó con su desaparición y posterior huida. Mendiburu afirma que cogió el botín –consistente en varios kilos de plata y monedas- y huyó en un barco mientras los españoles, conducidos por Canterac, tomaban Lima en junio de 1823¹⁷⁹. De

¹⁷⁶ AGN-OL42 - 22

¹⁷⁷ CDIP 1971, “Documentos de carácter patrimonial 1763-1833”, Volumen 7, p. 581

¹⁷⁸ “La custodia de Boqui” en Tradiciones Peruanas

¹⁷⁹ Mendiburu 1880, Volumen 2, pp. 56-57

Haro argumenta más o menos lo mismo,¹⁸⁰ pero Magdalena Chocano afirma que si bien Boqui fue el responsable de los caudales, los robos pudieron ser hechos por terceros y él mismo podría haber sido sindicado como culpable. El asunto es que el Estado peruano nunca reclamó por ello¹⁸¹. Más allá del final de su carrera como funcionario, lo interesante de él son sus inicios: el primero de los ejemplos que tenemos sobre la nueva forma de organizar el Estado y la diferente institucionalidad que se había instaurado en el Perú.

Boqui llega al Perú en 1810 y se instala dentro del gremio de plateros que hay en la ciudad. Luego, como muchos otros especialistas, tiene trabajos menores en la Casa de Moneda, como guardatechos y ensayador¹⁸². Resulta que, en esos años, desde la llegada de la Expedición Libertadora, el genovés estaba en contacto con San Martín, espionando para él en la capital. Hasta ahí no existe nada raro o diferente, ya que hay reportes de varios espías de ambos bandos y no es común encontrar simpatías por la causa de la Independencia. Lo extraño o diferente es que Boqui va a ser “premiado” con una jefatura que tal vez no merecía, pero que, extrañamente, iba a cumplir con bastante celo. Esto se ve desde el primer momento, cuando circularon los informes sobre el terrible estado en que se encontraba la ceca (esto, como se dijo anteriormente, no es novedad). En una acción inesperada para alguien que fue nombrado por enchufe, hizo una defensa abierta y considerada de los trabajadores de la Casa de Moneda, muchos de los cuales eran personas de edad avanzada o de origen extranjero. Para ello, hace un examen completo de la oficina: “Podría muy bien lograrse esta idea haciendo que el Exmo. Señor Protector del Reyno, expidiere un decreto en el que diese las gracias a los empleados en Moneda por el exacto desempeño de su ministerio, y que desea continuar con la honradez que los caracteriza; pero que si alguno por sus enfermedades y abanzada edad, no se halla capaz de toda la contracción que exigirá tal vez el nuevo orden, dispone el S.P. que podrán desde luego pedir su jubilación todos los que se conceptuen impedidos, contando con la tercera parte o la mitad de sus respectivos sueldos, conforme lo exijan sus servicios, avanzada edad, patriotismo, numerosa familia, etc.”.¹⁸³ Así, se puede deducir que Boqui no solo tenía la idea de que debía defender a sus empleados, sino que también era versado en la ley y con interés en una renovación de personal, usando los

¹⁸⁰ De Haro 2016, p. 246

¹⁸¹ Chocano 2016, p. 269

¹⁸² En 1820 y 1821, AGN-OL9-2

¹⁸³ AGN-OL9 – 7 p.3

aprendices que el gremio de Plateros podía proveer¹⁸⁴. Incluso tuvo la audacia de pedir un aumento de sueldo para sus empleados¹⁸⁵, lo cual demuestra un grado de compromiso e identificación con su propia oficina, hecho más común en otras áreas de la Hacienda con encargados con mucho más tiempo en sus cargos. Así, permitió que los empleados de la oficina envíen misivas argumentando sus casos, como el ensayador Juan Muñoz de Rozas que pidió una nueva habitación para su familia dentro de la ceca¹⁸⁶, o Pablo de Melgarejo, también ensayador, que solicitó un aumento de sus haberes basándose en los 25 años de experiencia que tiene en el cargo¹⁸⁷. Como se desarrolló en el primer capítulo, cambios en la institución pueden alterar a las organizaciones, pero es mucho más fácil reformar o intervenir desde fuera que desde dentro. Una vez que Boqui forma parte de la organización, procede a identificarse con ella, y tiene una nueva forma de resolver conflictos cuando entra en directa confrontación con el ministro Hipólito Unanue y con el mismísimo José de San Martín.

Todo comienza con el traslado de Manuel Lastra a la aduana del Callao, lugar que le fue restituido debido a un proceso que venía desde la Colonia, así uno de los dos puestos de guardavista de la Casa de Moneda quedó vacante. El puesto en sí, si bien no era de los mejor pagados de la oficina, era de lo más sensible: se encargaba de cuidar la fundición y el proceso de la misma, apoyando al fundidor principal. El asunto radica es que estaba siendo reemplazado de manera provisional por un señor llamado Gregorio Caycedo, que había sido aprendiz y con quien había compartido el puesto hasta que Lastra partió a su nuevo destino en la administración. Así se deja esta vacante, de la que había instrucciones para que Pedro Bueno, que había sido aprendiz y supernumerario de la Casa de Moneda, la ocupe, previo informe y visto bueno del fundidor mayor. Sin embargo, el día 25 de septiembre, como explica Boqui: “En otras circunstancias se me presentó Don Gregorio Caycedo a ocupar su destino; y cuando me disponía consultar a V.E. sobre todo lo ocurrido, recibo su superior decreto del 22 en que provisionalmente nombre a Don José María Pagador para la misma Plaza, entre tanto llega el caso de establecer la Aduana del Callao siendo uno de sus destinos el que solicita Pagador”¹⁸⁸. Esta decisión constituía una arbitrariedad. Según lo citado en la misma misiva, la ordenanza vigente de la Casa de Moneda, que viene de la era colonial y seguía vigente

¹⁸⁴ AGN-OL9 – 9 pp.3-4

¹⁸⁵ AGN-OL9 – 44 pp.7-8

¹⁸⁶ AGN-OL9 – 45 p.1

¹⁸⁷ AGN-OL9 – 45 p.2

¹⁸⁸ AGN-OL9 – 15 p.1

a ese momento, en el capítulo 28 párrafo 3º, explica que el empleo de guardavista estaba bajo control y con la satisfacción del fundidor mayor¹⁸⁹. Boqui entonces argumenta que cualquier injerencia externa en la Casa podría generar problemas en su funcionamiento: “Por manera de introducir en su oficina un dependiente que no venga por el orden prescrito es lo mismo que relevarlo del cargo entredicho de responder a las mermas y faltas que resulten a las fundiciones, punto delicadísimo y que va a ocasionar gravísimos inconvenientes en la economía de la Casa”.¹⁹⁰ Boqui si bien reconoce la autoridad máxima del supremo director, también reafirma que este no puede ir en contra de sus propias reglas; al tiempo que es consciente de que seguirlas reafirma su autoridad como jefe de la Casa de la Moneda: “No es decir por esto que yo me oponga en lo menor a las determinaciones de V.E. que las respeto y las venero como emanadas de la suprema autoridad, pero creo que para encontrarme en cualquier evento de algún resultado menos feliz debo hacer presente a V.E. estas ligeras observaciones. Los repetidos decretos de V.E. del 12 de febrero en Huara, 4 de agosto en Lima y 24 del mismo en oficio del Señor Ministro de Hacienda a esta Dirección, previene que no es el ánimo de V.E. alterar en lo menor aquellas leyes que no estén en oposición directa con la libertad e Independencia del Perú por estar pues y especialmente una de 9 de diciembre de 1818. Se prohíbe que dichas plazas se provean en sujetos que no sean peritos en materias de fundición y siendo subalterno con aprobación del Fundidor Mayor”¹⁹¹. Del mismo modo, le recuerda a Unanue y a San Martín que existe un procedimiento dentro de la Casa de Moneda referente a cómo llenar las vacancias, bajo qué principios y aptitudes se hacen. Además, lanza un dardo bien certero a su causa: Pagador también está paralelamente postulando a otra plaza dentro de la misma Hacienda, lo que sería una incompatibilidad de puesto: “También hacer presente que Caycedo es el propietario del destino en cuestión mientras no se declare haber perdido el derecho, que Don Pedro Bueno es el único meritorio de esa misma oficina con aptitudes y conducta recomendable, y que Don José María Pagador cuyos oficios merecen desde luego el premio correspondiente, aspira a la plaza de Teniente de Resguardo del Callao, en cual empleo como otros muchos de la Hacienda del Estado,

¹⁸⁹ AGN-OL9 – 15 p.1

¹⁹⁰ AGN-OL9 – 15 p.1

¹⁹¹ AGN-OL9 – 15 p.1

no ocurren los inconvenientes que en algunas oficinas de Moneda, en las que dejando el orden establecido ocasionaría males de trascendencia”¹⁹².

El conflicto entre las órdenes que le mandan a Boqui y las reglas que aparentemente hay que seguir ahora es bastante obvio, incluso hace referencia a su propio caso, en que él mismo ha sido uno de los beneficiados: “Repito otra vez Señor Exmo. que no es mi ánimo ofender en lo menor las sabias superiores determinaciones de V.E. me congratulo de ser uno de los más puntuales observadores de aquellos pero por este mismo celo he creído de mi deber exponer a V.E. con el debido respeto estas ligeras observaciones esperando que VE determine lo que estime más conforme a Justicia”.¹⁹³

Además, la carta adjunta dos documentos que son altamente relevantes. El primero es la declaración de Bueno, donde expone sus méritos para el puesto, una declaración jurada de su experiencia como miembro meritorio de la fundición y amparada por las declaraciones del jefe de la fundición, Ignacio Salazar, y el mismísimo director de la Casa, el ya mencionado Boqui. El otro documento es la toma de juramento del puesto del 22 de septiembre, el mismo día cuando Unanue manda su decreto para el nombramiento de Pagador.¹⁹⁴ La respuesta no demoró en llegar. Dos días después, Hipólito Unanue devolvió el documento, con una anotación al margen que explicaba que se haga cumplimiento del decreto del día 22: “Se manda colocar al benemérito patriota Don José María Pagador”¹⁹⁵ que además no tiene menos aptitudes que los otros dos postulantes, los señores Lastro y Caycedo que además “que la obtuvieron por los virreyes”¹⁹⁶ marcando al ministro y al supremo protector como las máximas autoridades en los concerniente a los nombramientos de Hacienda, sobrepasando cualquier ley: “Y para lo sucesivo prevenga a los ministros subalternos que en observación de la ordenanza que citan deben en las vacantes proponer a esta superioridad en terna las personas que estimen acreedoras al mas no arrojase las facultades de esta nominación pues sería coartar las facultades de esta superioridad”¹⁹⁷.

¹⁹² AGN-OL9 – 15 p.2

¹⁹³ AGN-OL9 – 15 p.2

¹⁹⁴ AGN-OL9 – 15b

¹⁹⁵ Ibidem

¹⁹⁶ Ibidem

¹⁹⁷ AGN-OL9 – 15 pp. 1-2

Ante la respuesta de Unanue, que declaraba que él y San Martín eran los únicos que podían al final decidir los cargos a dedo si era necesario, Boqui envió otra comunicación el día 1 de octubre, donde insiste en el nombramiento de Bueno para el puesto vacante incluso citando que la ley se encuentra de su lado: “Pongo en manos de V.E. la ordenanza que rige actualmente esta Casa, cuyo capítulo 28 párrafo 3º hace ver terminantemente lo que tengo dicho a V.E. otras veces de palabra y por escrito. En fuerza del bando de V.E. de 18 de Julio nombré provisionalmente a Don Pedro Bueno bajo la de previene en otra ordenanza y que aparece del expediente original que dirigí a V.E. la orden de 9 de septiembre que cité entonces, la transcribo ahora literalmente en apoyo de mi verdad”.¹⁹⁸ Incluso vuelve escribirle al ministro sobre esta ordenanza que regía legalmente a la Casa de Moneda, argumentaba que no podía ser ignorada y que estaba cumpliendo en parte su propio reglamento: “Los diversos puntos a que me contraigo en mi cometa del 28 del pasado y que ahora reproduco, tiene una relación muy estrecha con el régimen interior de las oficinas cuyas delicadas atenciones originan el mayor tino en cualquiera innovación. La fundición es el eje principal de la gran rueda de esta máquina donde el menor tropiezo nos expondrá a retardos muy fatales. Sobre todo V.E. determinará o que estimare más conforme a la justicia y propiedad del Estado”.¹⁹⁹

Lo que está diciendo Boqui es claro: no es momento de ponerse creativos con los nombramientos de gente sin experiencia, no es momento de hacer cambios en un proceso tan sensible como la fundición. Sin embargo, esto no tuvo mayor importancia porque la respuesta misma de Unanue fue la siguiente: “En el supremo gobierno decide la facultad de alterar el reglamento cuando lo juzgue apropiado, en cuya inteligencia cumplirá sin más directamente sus decretos. En favor de Pagador, ínterin de promueve”²⁰⁰.

Como se puede ver, el caso Pagador y el caso Boqui son ejemplos del cambio completo de la institución administrativa debido a un corte rotundo, como es la Independencia. Las organizaciones tienen que continuar funcionando – como en el caso de la Casa de Moneda, de manera igual a lo que hacía en el periodo colonial – pero la forma cambia completamente. Ya no existe un ente superior como la metrópolis en España que podía dirimir estos casos. Mal que bien,

¹⁹⁸ AGN-OL9 – 17

¹⁹⁹ AGN-OL9 – 17

²⁰⁰ AGN-OL9 – 17

en el periodo colonial tardío, existían mecanismos para resolver conflictos interdepartamentales, ya sea a través de los jueces de resulta, el Consejo de Hacienda, la Audiencia o, como pasó con la Contaduría, directamente Madrid resolvió el conflicto (luego de años, eso sí, porque la multiplicación de instancias también incrementa el tiempo en que se puede resolver el conflicto).

El hecho de que el asunto Pagador se resuelva en cuestión de días demuestra cómo es que la institución se ha transformado de un ente colonial a uno local, donde incluso se instauran prerrogativas de aquellos que se encuentran al mando en ese momento. Sin embargo, el tema no termina ahí, el 2 de octubre, al día siguiente de la resolución que disponía el puesto de guardavista a Pagador, Boqui, apelando a la relación personal que hay entre él y Unanue, trata de bajar los ánimos y explicar el modo con el que había actuado, siguiendo las reglas y haciendo caso a las recomendaciones del fundidor: “En la necesidad de establecer un trabajo serio, ocurre en ausencia de Caycedo, al meritorio que lo ha sido por los años sin intromisión, encargándole una asistencia tan ardua como si disfrutara de ello. No traté entonces de nombramiento porque no necesitaba este acaso del día; por el mismo me presenta el 20 un escrito²⁰¹ que ha en el expediente cuyo decreto es el que correspondía en solicitando el informe del Fundidor, todo el carácter de una propuesta como lo indica en conformidad y sin embargo el nombramiento fue en los términos que pedían las circunstancias”.²⁰²

El punto importante de esta carta es la confesión que hace Boqui sobre dos puntos clave de este embrollo: el primero radica en la velocidad y la premura con que se resolvió el tema, y segundo es el reconocimiento de que existe varios patriotas – los suficientes para ser una molestia – que exigen puestos en la administración pública: “La brevedad que se nota en las actuaciones son otra del manejo puramente económico de ellas sin que aquí se note en las actuaciones de este gremio: si el pretendiente quiso destacarse en medio de la multitud de aspirantes a la Casa de Moneda, tampoco merece por este solo hecho la nota de mala fe: se exigió en la escala y quiso poner en obstáculo a las imperantes solicitudes de los patriotas que fatigan a usted y a mí con recursos”²⁰³. Lo que dice Boqui es que no solo sigue cumpliendo normas y procedimientos con el nombramiento de Bueno, sino que el caso Pagador es un terrible precedente: personas que por pertenecer a la causa patriota

²⁰¹ El informe descrito líneas arriba

²⁰² AGN-OL9 – 19 pp. 2-3

²⁰³ AGN-OL9 – 19 p. 2

exigen recompensa, incluso si no están preparadas para el puesto en cuestión y solo para premiar una lealtad. También tenía otros argumentos bastante demoledores: “Pero Bueno era de la calle? hubo otro de la casa y competirá con él? algún interés general me aficionara a Bueno cuando proveo como se ve, empezando con retar al superior gobierno; y cuando luego que hay sido se presenta lo admito, hace que se declare mi agrado o no? mis solicitudes no se decide a Bueno ni en contra de Pagador: son por el orden de la Casa y los mismos sin reyes que se merita se miraban muchos por estas innovaciones: la historia interior de esta Casa se la hacía ver a usted a las claras”.²⁰⁴

Básicamente repite lo de antes: hay normas, hay gente dentro de la Casa de Moneda que tiene méritos en un trabajo tan específico que, si bien no es un asunto técnico, merece una persona determinada como apta por la Fundación. Su apelación es que es la Casa, y solo ella, debe ser la que determina cómo va a funcionar. Pero hay más: “Pagador como patriota es acreedor a mejor destino y si de mí solo pudiera lo beneficiaria con otra colocación debiéndome una particular inclinación para recibidos y de las maneras: para por eso se ha de desalentar al que ha recibido y se ha de atropellar al Fundidor y al Director? En manera alguna, en Palacio se ha concluido que yo otro por capricho y yo creo que nunca fui prohibido con más justicia. Así es la opinión de los hombres”.²⁰⁵

Por qué José de Boqui no perdió su empleo es un misterio que hasta hoy nadie puede explicar, en especial luego de que acusara, literalmente, a Unanue y San Martín - no hay que olvidar que son sus jefes directos – de haber pasado por encima de él y de decir que era una caprichoso. En las comunicaciones se nota cierta familiaridad con ambas personas, lo cual puede haber sido la razón de que haya salvado la cabeza. Así lo podemos ver en la última comunicación sobre el tema, la despedida es una exaltación a esos vínculos personales: “Acepte usted en prueba de mi cariño este pequeño descargo de un buen amigo que aprecia los oficios y deber de usted y disponga usted que venga Pagador a recibir a la hora que se disponga: contando siempre con la invariable voluntad de mi más atento”.²⁰⁶

Puede ser que Boqui sobrevivió debido a no solo la amistad con el ministro y el protector, pero

²⁰⁴ AGN-OL9 – 19 p. 3

²⁰⁵ AGN-OL9 – 19 p. 3

²⁰⁶ AGN, OL9 – 19 p. 4

también por otras razones de peso. La primera es que Boqui es un ganador de este *spoils system*²⁰⁷, que comenzó a colocar patriotas en el sistema de la administración pública. Como se desarrolló anteriormente, los aristócratas de Lima tenían una actitud ambivalente y eran reemplazados con facilidad. También debió haber existido cierta desconfianza por parte del tándem Unanue – San Martín sobre los empleados públicos heredados de la Colonia. Pero como no era posible reemplazarlos a todos, sí se podía introducir cierto número de los suyos en puestos clave, como se verá más adelante.

Otro punto importante es que Boqui no es cualquier patriota: es un platero con experiencia, que tuvo incluso cargos en la Casa de Moneda, no es cualquier burócrata al que podían mangonear, además tenía un conocimiento de los procedimientos y reglas de la oficina que conocía bien, y se metió de lleno en su oficio o estuvo muy bien asesorado por la gente misma de la ceca. El tercer punto, tal vez el más importante, es que Boqui no se opuso a los mandatos desde Palacio. Si bien mostró disconformidad y protestó abiertamente las decisiones que se tomaron, al final se allanó como debía hacerlo, a pesar de la nominal autonomía de la Casa y la autoridad propia que tenía como director. Tal vez esto último le salvó la vida y permitió que siga siendo el jefe hasta su famosa huida varios años después.

Otro caso ilustrativo de la nueva forma de actuar de la administración fue el caso de Francisco Borgoño, nombrado en enero de 1822 como contador titular (con un jugoso sueldo de 4000 pesos anuales) de la Tesorería General de Estado. Como se dice líneas arriba, la oficina de la Tesorería pasó por cambios ciertamente dramáticos. Para comenzar, Juan José Quintanilla había sido nombrado como tesorero de esa oficina, cuando desapareció la del Tributo Indígena, en reemplazo de Francisco Basadre, que extrañamente había sido declarado enfermo²⁰⁸, cuando ese mismo año de 1822 va a aparecer en Cuzco trabajando para el virrey La Serna²⁰⁹, precisamente en la Hacienda del Cuzco. El otro caso contencioso de esa oficina fue la deserción de Fernando Zambrano, contador de la Real Caja, que también se declaró no habido²¹⁰. Zambrano en particular tuvo una carrera dilatada en la Hacienda, incluido un pleito por su momentánea separación del cargo de

²⁰⁷ El término en inglés fue acuñado en EE.UU. en relación con que los ganadores de las elecciones tienen el derecho de quedarse con los “despojos” (por ello, *spoils*) y meter cuantos partidarios puedan en el servicio civil.

²⁰⁸ AGN-OL28a – 8

²⁰⁹ CDIP 1971. Documentación Oficial Española. Volumen 3, p.10

²¹⁰ AGN-OL28a – 8

contador, acusado de malversación, durante el gobierno del virrey Abascal²¹¹, que tuvo la intervención de este²¹². En todo caso, su huida con La Serna no es sorpresa para nadie considerando que estaba fuertemente vinculado con la causa realista. Lo interesante del asunto es que el puesto de contador fue asumido temporalmente por Pedro Pavón, a quien se le dio las llaves de las cajas hasta que se nombre un contador titular²¹³. La cuestión es que las autoridades del ministerio se demoraron seis meses en cubrir la vacante con Francisco Borgoño, que aparece en el cargo en febrero de 1822. Pero su nombramiento no estuvo exento de controversia, pues un informe, escrito en enero de ese mismo año, revela la opinión del oficial con mayor experiencia en todo el sistema de Hacienda: Joaquín Bonet.

Bonet, que contaba con 72 años en el momento de la Independencia, era en ese momento abuelo de un notable individuo, Manuel de Mendiburu, que ya militaba en el ejército libertador e iniciaba su conocida carrera militar y política. Sabemos, por la obra de su nieto, la mayor parte de su biografía: nacido en Jaca en Aragón en 1749, estudió letras y leyes en España, y emigró en 1774 al Perú para dedicarse a la carrera en la Real Hacienda. Desde ahí, Bonet se desempeña en una serie de cargos administrativos, donde destacan su largo tiempo como contador del Tribunal de Cuentas, además de una extensa serie de comisiones para mejorar o poner en orden los asuntos administrativos del virreinato; incluso llega a tener un proyecto de mejora de las intendencias, en 1803, y además, como era el oficial de más antigüedad en el sistema de Hacienda, fue parte del Consejo de Hacienda en las postrimerías del periodo colonial. Bonet es un personaje con bastante prominencia durante el periodo del Protectorado, posiblemente porque era amigo personal del ministro Unanue. Era un ilustrado que había sido suscriptor del Mercurio Peruano, luego fue parte de la Sociedad Patriótica ya en la Independencia y, por lo general, estaba estrechamente vinculado a la administración de la Hacienda independiente, al punto de que una buena parte de los documentos producidos en el Ministerio tiene en algún lugar su firma y su visto bueno, a pesar de no ser el jefe de esa oficina (era el oficial mayor de la Contaduría). Bonet no es solo un mero tramitador de firmas a la voluntad de sus jefes: muchas de las comunicaciones que presenta incluyen quejas sobre los presupuestos, la falta de personal o las ideas para reformar el servicio. Lo que queda claro es que, con 50 años de experiencia en materia de administración pública, su

²¹¹ AGN-06.2-G3-CO-AGI-DIV-ABA-3-546

²¹² AGN-06.2-G3-CO-AGI-DIV-ABA-2-280

²¹³ AGN-OL28a – 8

opinión era valorada y tenía peso. Aunque no fue siempre ese el caso y es lo que se verá a continuación.

El informe Bonet fue un documento de carácter reservado para lectura personal del ministro de Hacienda. Contemplaba el nombramiento de Borgoño como contador de las Cajas del Estado en particular, pero también la situación de los empleados de Hacienda en general. Comienza diciendo: “El empleo de contador mayor que tengo la honra de servir en conformidad con el reglamento expedido el 12 de enero del presente y título otorgado por el excelentísimo Fundador de la Libertad, me liga imperiosamente al fiel desempeño de sus integrantes y características atribuciones”.²¹⁴

Continúa haciendo gala de su trabajo: “No son estas las del manejo y administración material de caudales, pero la son puramente de ver y juzgar las cuentas de todos los ramos que diario la general administración de ellos, se la virtud y vigilancia de esta contaduría contiene esencialmente el mayor entrada del erario fue ante la verdad el haber de examinar y juzgar las cuentas es un fuero que contiene los avisos y mala vocación que puede haber en el manejo de caudales. Si en 46 años yo tengo de trabajo ininterrumpido en diferentes clases de destinos de oficial como de jefe en esta provicatura de hacer usando mi celo y exactitud en el fiel desempeño de dichas funciones así que lo practiqué hasta mediados del año pasado por los que me ligaba al gobierno español pueda seguir ante la verdad a vuestra excelencia que en son mayores y terribles se estrechan en el mal, por el singular destino que le he merecido, hago presente que he partido de mi celo y obligación hacer presente de la superior convocación de vuestra excelencia reservadamente las pautas que de necesidad al interés del Estado, que con aprecio”.²¹⁵

El problema con Borgoño, para Bonet, radica en dos razones: la primera, unas obras que se están haciendo por parte de la Tesorería y cuyos papeles no pueden ser examinados exhaustivamente porque no se puede hallar toda la documentación y no existe personal disponible para el examen de las cuentas. La segunda razón se refiere a la recomendación de remover al contador del Tesoro, Francisco Borgoño, y que sea reemplazado por algunos de los de carrera en la oficina. “Mis observaciones en alguna cuentas de gastos particulares y extraordinarios de Hacienda nos presentan incidencias perjudicadas al erario y aunque ellas sean efecto de las actuales

²¹⁴ AGN-OL41 – 22, p.1

²¹⁵ AGN-OL41 – 22, pp.2-3

circunstancias que aún no permitan afirmar al mejor orden en todas las cosas, sin embargo es preciso contar el más que ese conoce, en cuanto sea posible la superior justificación de vuestra excelencia había ya visto oportunamente por los informes y reparo que pone esta Contaduría Mayor a esa clase de cuentas que se manden pasar para su examen los defectos que enarbolan sean de los alarifes respectivas a las obras que han hecho y están haciendo de cuenta del erario de la ingentes cortos, además del desorden en que están formados y falta de documentos, manejadas, ser unas obras cuya extensión y gastos sola han corrido a su propio arbitrio, sin otra autoridad y régimen económico que mayor intervención que parte del erario”.²¹⁶

Si bien el estado del documento evita su reproducción completa, se mencionan los nombres de Juan José de Sarraeta y Máximo Samudio como los contratistas del ministerio que compraron cargamento a Estanislao Lynch, del bergantín Navas. Estas cuentas no se pueden verificar debido, entre otras cosas, a que “en el reglamento provisional de esta contaduría mayor expedido en el 15 de enero del presente, quédense suspendidas y suprimidas las plazas de oficiales de resultas y otras tres de ordenanzas”²¹⁷, por lo que quedan así relegadas las vistas de los papeles pendientes. Debido a este tema, Bonet considera irregular el accionar por parte del Tesoro y, por ello, debe buscarse un reemplazo para Borgoño, de quien dice no cuenta con las aptitudes necesarias para el cumplimiento del cargo: “Por eso considero oportuno hacer presente a V.S. otro punto que interesa. Por respeto al supremo decreto del 22 de enero, se nombra de contador mayor a Don Francisco Borgoño, administrador de las cajas del Estado, por haber fallecido León de Altolaquirre²¹⁸, y para esa oficina a Don Domingo de las Casas, administrador de los tesoros públicos, de no habilitarles títulos en formas de ingresos de los procedimientos a Francisco Borgoño abusó notablemente de legalmente y acción de esta contaduría mayor”²¹⁹. En el texto, se puede leer que Bonet acusa a Borgoño de “mal manejo del erario”, “no cooperar con el trabajo del contador” y que no mejora el trabajo del contador anterior. Por ende, prefiere que se le asigne a otro puesto o se le retire el mismo por los asuntos ya mencionados, que esas actitudes eran inadmisibles en la época de la Colonia y que tampoco deberían ser aceptadas en la Independencia²²⁰. Asimismo, Bonet

²¹⁶ AGN-OL41 – 22, p.3

²¹⁷ AGN-OL41 – 22, p.3

²¹⁸ Acá hay un error porque Altolaquirre era el jefe nominal de Contaduría y no de las Cajas Matrices.

²¹⁹ AGN-OL41 – 22, p.4

²²⁰ AGN-OL41 – 22, pp.4-5

argumenta que el contador mayor debe tener ciertas características, además del comportamiento intachable, con conocimientos que permitan un buen manejo del puesto, de ahí que proponga que sea puesto como agregado para que aprenda las funciones de los contadores; de esta forma, también, no se grava en el erario por ser un puesto de aprendiz, ese dinero entonces se podría usar para cosas más urgentes como contratar más contadores calificados, en especial aquellos que ya están vinculados al servicio²²¹. Además, tal como como se puede ver en el anexo, propone nombramientos en Contaduría Mayor, como la de Pascual José Cavero, para que no haya más postergaciones.

¿Qué se sabe de las consecuencias de este informe? Pues Borgoño continuó en su cargo de contador mayor de las Cajas Matrices, posiblemente por las relaciones familiares con los generales de San Martín y la misma confianza del Supremo Protector. Si bien se atendió el pedido de agregar personal a Contaduría Mayor, se hizo lentamente durante los siguientes años, no durante el periodo que ocupa esta investigación. Así, como en los casos de Boqui y Pagador, se puede ver que las prerrogativas de San Martín y Unanue están por encima de cualquier reglamento y legislación que existía en ese momento. Sin embargo, hay un detalle que no debe escaparse en este punto: no hay registro de que el informe haya tenido una respuesta oficial o que se hayan hecho indagaciones al respecto.

Un periodo tumultuoso

El Protectorado de San Martín, que duró un poco más de un año, fue un periodo de ajuste entre los viejos estamentos heredados de la Colonia, que incluían las organizaciones económicas y políticas, con las nuevas instituciones directamente relacionadas con las realidades de la Independencia. Como se ha podido ver en este capítulo, hubo cambios no solo respecto a qué organizaciones existían y cuáles aparecían, o desaparecían, acorde con la nueva realidad, sino también cómo estas cambiaban su forma de ser y de actuar debido precisamente a los nuevos tiempos. Además, no hay que olvidar que el trasfondo es la lucha por la Independencia, teniendo al naciente Estado peruano en una misión por concluir el conflicto, ya sea de manera militar o política: por ende, todos los esfuerzos que se hacen con las organizaciones estatales buscan generar los ingresos suficientes para poder llevar las operaciones a buen puerto. Lo que ocurre después -y si bien no forma parte

²²¹ AGN-OL41 – 22, p. 5

de este estudio, pero vale la pena mencionar- es que Lima será invadida dos veces por las tropas realistas, una en 1823 y otra en 1824, que obligarán a toda la administración a tomar refugio, primero, en el Callao y, luego, en Trujillo, con la subsecuente pérdida de documentación, la deserción de personal y la interrupción de los servicios. Habrá dos campañas lideradas por el Congreso Constituyente que fueron rotundos fracasos porque no llegaron a terminar el conflicto y solo se consolidará la Independencia con la intervención grancolombiana dirigida por Simón Bolívar, que, dicho sea de paso, traerá cierta estabilidad a las organizaciones de la Hacienda en el periodo que gobernará al Perú. Pero esa es una historia que se podrá contar más adelante.



Conclusiones:

En esta tesis se ha argumentado que la administración pública durante la Independencia sufrió muchas transformaciones que no solo se explican por un simple tránsito de Colonia a República. La situación previa que se ve en los últimos años del periodo colonial explica un proceso institucional y administrativo que no se relaciona con la ruptura que va a significar la llegada de San Martín a Lima, pero que es directamente responsable de las bases que se encontrarán en el periodo independiente. Por ende, lo que se puede afirmar, como ya se podía verificar en la teoría desde el principio, es que las transformaciones se dieron tanto a nivel de las instituciones como a nivel de las organizaciones. Especialmente, los cambios se dieron en la forma en que estas organizaciones estaban constituidas y los miembros que iban a ser parte de ellas, así como en el modo en que se resolverían los conflictos administrativos.

Lo que se ha demostrado entonces es que si bien no se puede hablar ciertamente del inicio de un sistema de despojos en la administración, sí se puede decir que los conflictos comenzaron a ser resueltos con autoritarismo por parte de los encargados del Perú independiente, sin tomar en cuenta los propios reglamentos y las leyes preexistentes que ellos mismos procuraron cumplir. Los cambios en las organizaciones administrativas corresponden a la necesidad no solo de ajustar el presupuesto, sino también de mitigar la falta de personal o adecuarse a las nuevas propuestas devenidas de la Independencia, como el fin del tributo indígena o la implementación del libre comercio. Como también se puede revisar en la teoría, este es un periodo en el que nuevos actores sociales y políticos hacen su aparición, y quieren influir tanto a nivel organizacional como a nivel institucional, asimismo se encuentran los empleados de la Hacienda que funcionan como un grupo de interés propio que defiende sus normas y fueros como cualquier otro.

También se ha señalado que en tan solo un año, con la creación del Ministerio de Hacienda, toda la forma en que se trabajaba y el trabajo en sí de esta dependencia se transforma completamente. Desde el momento que tenemos un ente centralizado, se puede ver cómo culmina ese proceso que comenzó en la Colonia y que se aceleró durante los años tumultuosos de las independencias americanas, marcados siempre por la guerra y la necesidad de fondos. Sobre este punto, que no es central en esta investigación, se ha demostrado que la necesidad de ajustes presupuestales, nuevos reglamentos y otros tipos de artilugios fueron necesarios para poder financiar –ese era el discurso

públicamente- el enfrentamiento militar con los realistas. Asimismo, procurar la lealtad de sus propios empleados era una preocupación mayor por parte de las autoridades políticas del Protectorado. En ese aspecto, la evidencia apunta que los empleados eran, en el fondo, leales a sus puestos y tenían cierto espíritu de cuerpo por ser parte de la administración en Lima –más allá de quién sea el que regenta el poder-.

Podemos incluso mencionar que San Martín, el Soberano Congreso cuando fue elegido y todos los que vinieron después pudieron contar con el apoyo tácito del cuerpo burocrático porque aceptaron a Lima como la capital, más allá de casos individuales de personas con posturas realistas y motivos personales que desertaron al bando español.

Si bien esta investigación se centra en el funcionamiento interno burocrático, hay varios puntos que han quedado fuera, ya sea por espacio o por falta de fuentes. No se sabe, por ejemplo, si había o no ciertas antipatías personales, ya que no es posible contar con los epistolarios correspondientes, los cuales podrían dar pistas de las relaciones personales entre miembros de la administración. Tampoco se ha explorado lo que ocurre más allá de finales de 1822 debido a la longitud de esta tesis: un estudio mayor sobre lo ocurrido en los periodos del Congreso, la presidencia de Riva Agüero y la intervención de Bolívar quedan pendientes.

Sin la intención de polemizar sobre el tema de la Independencia, que ya es materia hartamente estudiada, se debe afirmar que todavía queda mucho por investigar y analizar a nivel burocrático en el periodo abordado. La intención final de esta investigación es abrir nuevas vetas en la investigación histórica, buscando nuevos horizontes en donde el estudio de la burocracia, las instituciones y los procesos administrativos que puedan dar una visión específica de la vida pública, una que vaya más allá de la política o la economía. Finalmente, es buscar, como todo trabajo en historia, una verdad que se encuentra más allá de los documentos o las teorías.

Archivos consultados

Archivo General de Indias – Sevilla (AGI)

Archivo General de la Nación – Sección colonial (AGN)

Archivo General de la Nación – Sección republicana - Oficial Letters (AGN-OL)

Biblioteca Nacional del Perú (BNP)

Colección Documental de la Independencia del Perú 1972 (CDIP)

Gaceta del Gobierno de Lima Independiente (años 1821 y 1822)

Guía de Forasteros (años 1820, 1821, 1822 y 1822 revisado)

Bibliografía

Andrien, Kenneth. *Crisis y decadencia: El Virreinato del Perú en el siglo XVII*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Banco Central de Reserva del Perú, 2011.

Anna, Timothy E. *La caída del gobierno español en el Perú: el dilema de la Independencia*. Lima: IEP, 2003.

Banco Central de Reserva del Perú. *El Padrón General de Contribuyentes de Lima (1821): ciudadanos, cuarteles y barrios*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 2021.

Bakunin, Mikhail. *El principio del Estado*, 1871. Recuperado de <https://www.marxists.org/espanol/bakunin/princip.htm>.

Basadre, Jorge. *El azar en la historia y sus límites: con un apéndice: la serie de probabilidades dentro de la emancipación peruana*. Lima: Ediciones P.L.V., 1973.

Bonilla, Heraclio, Spalding, Karen. *La Independencia en el Perú: las palabras y los hechos. Perú problema 7 15-64*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1972.

Bonnin, Charles-Jean Baptiste. *Principios de la Administración Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2005.

Bourdieu, Pierre. *Sobre el Estado: cursos en el College de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama, 2014.

Cruchaga, Alberto. *Estudios de historia diplomática chilena*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1962.

Dager Alva, Joseph. *Hipólito Unanue y la Independencia del Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.

De Haro Romero, Dionisio, y Moreno Cebrián, Alfredo. Contribución de Guerra y Negociaciones: La política Fiscal Del Virrey La Serna En Lima (1821). *Anuario De Estudios Americanos* 75 (1): 269-94, 2018. <https://doi.org/10.3989/aeamer.2018.1.10>.

De la Puente Candamo, José Agustín. *La Independencia del Perú*. Lima: Editorial Mapfre, 1992.

Donoso Anes, Alberto. Organización y funcionamiento Administrativo y Contable de la Real Hacienda de Indias en Tiempo de los Austrias a la luz de la legislación aplicable. *De Computis, Revista Española De Historia De La Contabilidad*. 5 (9): 48-96, 2023. <https://doi.org/10.26784/issn.1886-1881.v5i9.150>.

Eisenstadt, Shmuel Noah. *Los sistemas políticos de los imperios: la ascensión y la caída de las sociedades burocráticas históricas*. Madrid: Revista de Occidente, 1966.

Escalona y Agüero, Gaspar de. *Gazofilacio real del Perú: tratado financiero del coloniaje*. La Paz: Editorial del Estado, 1941.

Escobedo Mansilla, Ronald. *Control fiscal en el Virreinato peruano. El Tribunal de Cuentas*. Madrid: Alhambra, 1986.

Fernández López, Francisco. La memoria y el registro de la Real Hacienda de Indias en la Casa de la Contratación. *Revista de Humanidades*, n.º 22 (marzo): 101-27, 2015. <https://doi.org/10.5944/rdh.22.2014.14292>.

Flores Galindo, Alberto. *La Ciudad Sumergida. Aristocracia y Plebe En Lima, 1760-1830*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2023.

Flores Guzmán, Ramiro Alberto. Fiscalidad y gastos de Gobierno en el Perú Borbónico. En *Compendio de Historia Económica, Tomo 3 – Colonial Tardío*. Carlos Contreras (editor). Lima: Banco Central de Reserva, Instituto de Estudios Peruanos, 2010.

Kropotkin, Pior. *La moral anarquista*, 1897. Recuperado de

<https://www.marxists.org/espanol/kropotkin/morall.htm>.

Lockhart, James. *El Mundo Hispanoperuano. 1532-1560*, 1982. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

López Soria, José Ignacio. *Ideología económica del “Mercurio Peruano”*. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1972.

López Taverne, Elvira. *El proceso de construcción estatal en Chile. Hacienda pública y burocracia (1817-1860)*. Santiago de Chile: Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 2014.

Mariluz Urquijo, José. *El Agente de la Administración Pública en Indias*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998.

Marx, Karl. *Contribución a La Crítica de La Economía Política*. Buenos Aires: Estudio, 1973.

Mazucca, Sebastián. *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. New Haven: Yale University Press, 2021.

Mc Evoy, Carmen. De la república imaginada a la república en armas: José Faustino Carrión y la forja del republicanismo-liberal en el Perú, 1804-1824. En *La independencia del Perú: ¿concedida, conseguida, concebida?* Carlos Contreras, Luis Miguel Glave (editores). Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2016.

Mendiburu, Manuel de. *Diccionario histórico biográfico del Perú*. Lima: Enrique Palacios, 1931-1934.

Mokyr, Joel and Tabellini, Guido. *Social Organizations and Political Institutions: Why China and Europe Diverged*. CESifo Working Paper No. 10405, 2023. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=4442438> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4442438>.

North, Douglass C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives* 5, no. 1: 97–112, 1991.
DOI: 10.1257/jep.5.1.97

North, Douglass C. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

O'Phelan, Scarlett. *La independencia en los Andes: una historia conectada*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2014.

Olson, Mancur. *Auge y Decadencia de las Naciones: Crecimiento económico, estagflación y rigidez social*. Barcelona: Ariel, 1986.

Olson, Mancur. *La lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México D.F.: Limusa, 1993.

Ortiz Caballero, René. *Derecho y ruptura: a propósito del proceso emancipador en el Perú del ochocientos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1989.

Ricketts, Mónica. *¿Quién gobernará? Inestabilidad y lucha por el poder. Perú-España, 1750-1830*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2024.

Salinas, Alejandro. Las finanzas públicas entre 1821 y 1930. *Compendio de Historia Económica del Perú, tomo 4 - Economía de la primera centuria independiente*. Carlos Contreras (editor). Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Banco Central de Reserva del Perú, 2011.

Sánchez Santiró, Ernest. *Gazofilacio regio y jurisdicción: el gobierno de la Real Hacienda de Nueva España (1521-1810)*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2023.

Smith, Adam. *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1958.

Smith, Adam. *La Teoría de los Sentimientos Morales*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

Smith, R.S. La riqueza de las naciones y su difusión en España e Hispanoamérica, 1780-1830. *Revista de Economía Política*, n°19. 1216-1255, 1957.

Tilly, Charles. *Coerción, Capital y Los Estados Europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

Unanue, Hipólito. *Exposición que al Soberano Congreso del Perú hizo sobre la Hacienda Pública el ministro de ella, Hipólito Unanue, en la sesión del día 23 de septiembre de 1822*. Lima: Imprenta del Gobierno, 1822.

Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?* Madrid: Ediciones Sequitur, 2024.



ANEXOS:

Anexo 1. Relación de empleados de las diferentes oficinas de la Real Hacienda en 1820 y 1821, previo a la entrada de San Martín en Lima

Temporalidades²²²:

Nombre	Cargo	Origen	Salario (anual)
Lázaro de Rivera	Intendente	Sevilla	6000
Nicolás Bexastían	Oficial Mayor	Vascona	1000
Esteban de Colunga	Oficial 2do	Lima	800
José Joaquín de la Peña	Oficial 3ro	Popayán	800
Francisco Calero	Oficial 4to	Lima	500
Nicolás Calderón	Oficial 5to	Cuzco	400
Santiago Barrios	Amanuense Cobrador	Lima	350
Juan Sánchez Cosio	Amanuense	Lima	350
Jose Antonio Lerma	Sirviente	Lima	300
Casimiro de los Reyes	Oficial de expedientes	Panamá	250
Andrés Calero	Escribano	Lima	400

Estancos (Naipes, Sal, Tabaco):²²³

Nombre	Cargo	Origen	Salario (anual) ²²⁴
Pedro Trujillo	Director General	Concepción	6000

²²² AGN Temporalidades. C-13, Caja 250, legajo 28 y legajo 31, ANG-OL caja 12 – legajo 9

²²³ Información adquirida de AGN Naipes, Caja 17, Legajo 15 y Legajo 4; AGN Tabaco, Caja 199, Legajo 3 y Legajo 33 del año 1821, y AGN OL 15, folios 6 y 7, año 1821.

²²⁴ El salario anual total cuenta lo recaudado por todos los puestos de Estancos.

Félix Sáenz de Tejada	Contador General	Cádiz	5000
Francisco de Torres Esquivel	Oficial Mayor	Sevilla	2000
Carlos Ortiz	Oficial 2do	Lima	1500
Mariano Almirón	Oficial 3ro	Lima	1200
Miguel Jara	Oficial 4to	Lima	1000
Matías Gallardo	Oficial 5to	Cádiz	1000
Francisco Chacón	Oficial 6to	Lima	800
Lorenzo Amat	Oficial 7mo	Lima	800
Francisco Calderón	Oficial 8vo	Lima	800
Camilo Montes	Oficial 9no	Lima	800
José Bazán	Oficial 10mo	Lima	600
Antonio Boza	Oficial 11vo	España	600
Miguel Muelles	Oficial 12vo	Lima	500
Eduardo Montes	Sirviente	Lima	500
José Cabezas	Sirviente	Lima	500
Bernardo Márquez	Sirviente	Lima	500
Juan Canelo	Escribano	España	600
Faustino de Olaya	Escribano	Lima	600
Raymundo Álvarez	Archivero	España	800
Diego de Aliaga	Tesorero	Lima	2250

Joaquín Jordán	Oficial Mayor Tesorería	Sevilla	1200
José Garrido	Oficial 2do Tesorería	Lima	600
Pedro José Gil	Contador	Lima	800
Eusebio Garrido	Contador	Lima	600
Francisco Bernales	Almacenes	España	1200
Eusebio Lozano	Administrador Estanquillos	España	800
Francisco del Águila	Tercemista	Lima	800
Antonio Iza	Tercemista	Lima	600
Carlos Bedoya	Tercemista Ayuda	Lima	300
Francisco Gonzales	Portero de Casa	Lima	500
Marco Calero	Almacén de Pólvora	España	800
Vicente de los Tiyos	Visitador	España	1200
José Antonio Gumante	Teniente de Visita	Lima	800
Antonio Ouend	Agregado de la Visita	BB.AA.	600

Casa de Moneda²²⁵:

Pablo Terón y Prieto	Superintendente Moneda	Madrid	4000
Martín Cavero y Puente	Contador Casa de Moneda	Chile	3000
Juan José de Aliaga	Tesorero	Lima	2000

²²⁵ Datos consignados en AGN-OL-15 folios 10, 12, 14-16 y 32

Juan Martínez de Rosas	Ensayador	Cádiz	1000
Pablo Cano Melgarejo	Ensayador	Lima	1000
Ignacio Antonio Alcázar	Juez de Balanza	Lima	1000
José Arizniendi	Fiel de Moneda	Lima	1000
Martín Casuso y Fuente	Ayudante del Fiel de Moneda	Lima	500
Manuel Landazuri	Fundidor Mayor	Lima	1000
Fernando Gonzales	Guarda cuños	Sevilla	800
Francisco Lisarزابuru	Oficial Tesorería	Lima	700
Pedro Celestino	Oficial Tesorería	España	700
Francisco Ayllon	Oficial Tesorería	Lima	700
Antonio Imperial	Guarda vista Fundición	España	600
Manuel Rodríguez Carazas	Guarda vista Fundición	Lima	600
José Ramón Texero	Guarda vista Fundición	Lima	600
Manuel Gómez de Lastra	Guarda vista Fundición	Lima	600
Natalio Orandu	Guarda vista Jefatura	Vascona	600
Manuel Belandía	Guarda vista Jefatura	España	600
Manuel Noriega	Portero	España	360
Jose Perea	Guarda techos	Lima	300
Pedro José Payeti	Guarda techos	Genoves	300
Manuel Fasate	Guarda techos	Genoves	300

Jose de Boqui	Guarda techos	Italiano	300
---------------	---------------	----------	-----

Tribunal de Cuentas²²⁶:

Nombre	Cargo	Origen	Sueldo
León de Altolaguirre	Director	Buenos Aires	4000
Joaquín Bonet	Oficial Mayor	Aragón	3000
Miguel García de la Vega	Oficial 2do	Madrid	2400
Juan Estanislao Peña	Contador de Primera	Lima	2400
Manuel Dufoó	Contador de Segunda	Cádiz	1800
Ignacio Martinez	Contador de Segunda	Viscaya	1800
Manuel del Burgo	Contador de Segunda	Lima	1800
Lino de la Barrera	Ordenador	Panamá	1200
Eugenio Aizcabe	Ordenador	Lima	1200
Mariano Arriz	Ordenador 2da	Lima	1000
José María Varela	Ordenador 2da	Galicia	1000
Julian Sarmiento	Ordenador 2da	Lima	1000
Juan Zapatín	Archivero	Cádiz	1000
Domingo Moreno	Oficial de Libros	Cádiz	600
Tomás Ugarte	Oficial de Libros	Lima	600
Bernardo Albornoz	Oficiales de Glosa	Arica	500

²²⁶ Extraído de AGN-OL 15, folios 30, 31 y 32

Mariano Rosas	Oficiales de Glosa	Arequipa	500
Vicente Falcón	Oficiales de Glosa	Chile	500
Braulio Camporeondo	Oficiales de Glosa	Chachapoyas	500
Angel Caldero	Oficiales de Glosa 2da	Lima	400
Agustín Hurtado	Oficiales de Glosa 2da	Lima	400
Manuel Palomino	Oficiales de Glosa 2da	Lima	400
Andrés Eslavá	Oficiales de Glosa 2da	Lima	400
Juan María Dueñas	Amanuense	Lima	300
Mariano Vega	Amanuense	Lima	300
Clemente Veldregel	Amanuense	Lima	300
Francisco Camino	Amanuense	Lima	300
José Ugarte	Amanuense	Lima	300
Manuel Herrera	Amanuense	Lima	300

Cajas Matrices:

Nombre	Cargo	Origen	Salario (anual)
Francisco Basadre	Tesorero	España	4000
Fernando Zambrano	Contador	España	4000
Lino de la Barrera	Oficial Mayor	Panamá	2000
Blas Roel	Oficial 2do	Lima	1300
Pedro Pavón	Oficial 3ro	Lima	1000

José Dominguez	Oficial 4to	Lima	1000
Francisco Faramona	Oficial 5to	España	950
Carlos Oresgui	Oficial 6to	Lima	750
José Antonio Riquero	Oficial 7mo	Lima	600
Juan Peña	Oficial de Bulas	Lima	400
Julián León	Amanuense	Lima	360
Juan Francisco Pellecer	Amanuense	Lima	360
Manuel Laysequillan	Auxiliar	España	300
Marcelo Longavila	Auxiliar	Lima	300
Manuel Ureta	Auxiliar	Lima	300
Valentín Salas	Auxiliar	Lima	300
Manuel Carrera	Contador de Moneda	Arequipa	800
Martín Oyarsun	Contador de Moneda	Chiloe	700
Agustín Chamot	Portero	Lima	500
José Arellano	Ordenanza	Lima	180

Anexo 2. Relación de empleados de las diferentes oficinas del Ministerio de Hacienda en febrero de 1822

Censos y Obras Pías:

Nombre	Cargo	Salario (anual)
Manuel Villarán	Director	3200
Tomás de Borja	Oficial Mayor (en comisión)	0
Carlos Tizón	Oficial 2do	800
Nicolás Bexastián	Oficial Mayor Temporalidades	1000
Gaspar Corrochano	Oficial 1ro Caja de Censos	1500
Esteban de Colunga	Oficial 2do	800
Francisco Calero	Oficial 3ro	800
Carlos Morales	Oficial 4to	500
Nicolás Calderón	Oficial 5to	450
José Joaquín de la Peña	Archivero	600
Juan Sánchez Cosío	Amanuense	350
Jose Antonio Lerma	Amanuense	300
Casimiro de los Reyes	Oficial de expedientes	250
Julio Devoti	Tesorero	1200
Miguel Matute	Oficial Mayor Tesorería (meritorio)	0
José Echevarría	Contador de Moneda en Censos	450
Andrés Calero	Escribano	450
Ignacio Sánchez	Escribano	450
Lucas Jaúregui	Cobrador	450

Estancos (Naipes, Sal, Tabaco):

Nombre	Cargo	Salario (anual) ²²⁷
Pablo Terón	Director General	6000
Félix Sáenz de Tejada	Contador General	3000
Vacante	Oficial Mayor	(2000)
Mariano Almirón	Oficial 2do	1500
Miguel Jara	Oficial 3ro	1200
Matías Gallardo	Oficial 4to	1200
Francisco Chacón	Oficial 5to	1000
Lorenzo Amat	Oficial 6to	800
Francisco Calderón	Oficial 7mo	800
Camilo Montes	Oficial 8vo	800
José Bazán	Oficial 9no	800
Antonio Boza	Oficial 10mo	600
Miguel Muelles	Oficial 11vo	600
Eduardo Montes	Oficial 12vo	500
José Cabezas	Sirviente	500
Bernardo Márquez	Sirviente	500
Raymundo Álvarez	Archivero	800
Juan Canelo	Escribano	500

²²⁷ El salario anual total cuenta lo recaudado por todos los puestos de Estancos.

Faustino de Olaya	Escribano	600
Diego de Aliaga	Tesorero	3000
Joaquín Jordán	Oficial Mayor Tesorería	1200
José Garrido	Oficial 2do Tesorería	600
Pedro José Gil	Contador 1ro	800
Eusebio Garrido	Contador 2do	600
Francisco Bernales	Almacenes	1200
Eusebio Lozano	Administrador Estanquillos	800
Francisco del Águila	Tercemista	800
Antonio Iza	Tercemista	600
Carlos Bedoya	Tercemista Ayuda	300
Francisco Gonzales	Portero de Casa	500
Marco Calero	Almacén de Pólvora	800
Vacante	Visitador	1200
José Antonio Bustamante	Teniente de Visita	800

Casa de Moneda:

Jose Boqui	Superintendente Moneda	4000
Eugenio Valdivieso	Contador substituto	3000
Juan José de Aliaga	Tesorero	2000

Juan Martinez de Rozas	Ensayador	1000
Pablo Cano Melgarejo	Ensayador	1000
Ignacio Antonio Alcázar	Juez de Balanza	1000
Martín Casuso y Fuente	Fiel de Moneda	1000
Manuel Landazuri	Fundidor Mayor	1000
Fernando Gonzales	Guarda cuños	800
Francisco Lisarzaburu	Oficial Tesorería	700
Pedro Celestino	Oficial Tesorería	700
Francisco Ayllon	Oficial Tesorería	700
Antonio Imperial	Guarda vista Fundición	600
Pedro Bueno	Guarda vista Fundición	600
José Ramón Texero	Guarda vista Fundición	600
Manuel Gómez de Lastra	Guarda vista Fundición	600
Natalio Orandu	Guarda vista Jefatura	600
Manuel Belandía	Guarda vista Jefatura	600
Manuel Noriega	Portero	360
Jose Perea	Guarda techos	300
Pedro José Payeti	Guarda techos	300
Manuel Fasate	Guarda techos	300
Jose de Boqui	Guarda techos	300

Tribunal de Cuentas:

Nombre	Cargo	Sueldo
León de Altolaguirre	Decano	4000
Joaquín Bonet	Oficial Mayor	3000
Juan Estanislao Peña	Contador de Primera	2400
Vacante	Contador de Primera	
Vacante	Contador de Primera	
Vacante	Contador de Segunda	
Vacante	Contador de Segunda	
Vacante	Contador de Segunda	
Lino de la Barrera	Ordenador	1200
Eugenio Aizcabe	Ordenador	1200
Mariano Arriz	Ordenador 2da	1000
José María Varela (suspendido)	Ordenador 2da	1000
Julian Sarmiento	Ordenador 2da	1000
Juan Zapatín (ausente por enfermedad)	Archivero	1000
Domingo Moreno	Oficial de Libros	600
Tomás Ugarte	Oficial de Libros	600
Bernardo Albornoz	Oficiales de Glosa	500

Mariano Rosas	Oficiales de Glosa	500
Vicente Falcón	Oficiales de Glosa	500
Braulio Camporedondo	Oficiales de Glosa	500
Angel Caldero	Oficiales de Glosa 2da	400
Agustín Hurtado	Oficiales de Glosa 2da	400
Manuel Palomino	Oficiales de Glosa 2da	400
Andrés Eslavá	Oficiales de Glosa 2da	400
Juan María Dueñas	Amanuense	300
Mariano Vega	Amanuense	300
Clemente Veldregel	Amanuense	300
Francisco Camino	Amanuense	300
José Ugarte	Amanuense	300
Manuel Herrera	Amanuense	300

Cajas Matrices:

Nombre	Cargo	Salario (anual)
Juna José Gutiérrez Quintanilla	Tesorero	4000
Pedro Pavón	Contador interino	4000
Francisco Borgoño	Oficial Mayor	2000
Blas Roel	Oficial 2do	1300
Pedro Pavón	Oficial 3ro	1000

José Dominguez	Oficial 4to	1000
Vacante	Oficial 5to	950
Carlos Oresgui	Oficial 6to	750
José Antonio Riquero	Oficial 7mo	600
Juan Peña	Oficial de Bulas	400
Julián León	Amanuense	360
Juan Francisco Pellecer	Amanuense	360
Manuel Laysequillan	Auxiliar	300
Marcelo Longavila	Auxiliar	300
Manuel Ureta	Auxiliar	300
Valentín Salas	Auxiliar	300
Manuel Carrera	Contador de Moneda	800
Martín Oyarsun	Contador de Moneda	700
Agustín Chamot	Portero	500
José Arellano	Ordenanza	180