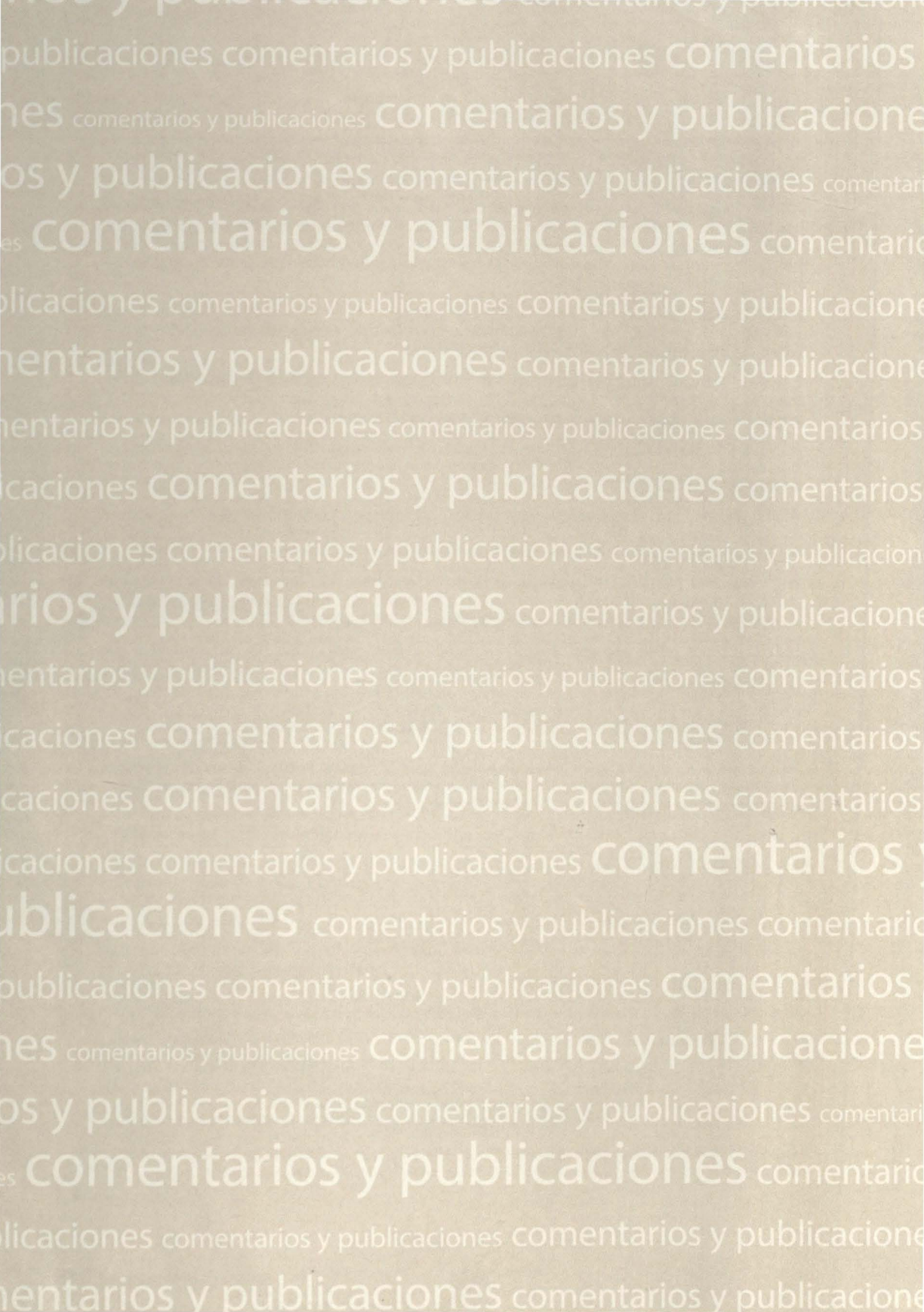


publicaciones comentarios y publicaciones comentarios
nes comentarios y publicaciones comentarios y publicacione
os y publicaciones comentarios y publicaciones comentari
es comentarios y publicaciones comentario
blicaciones comentarios y publicaciones comentarios y publicacione
nentarios y publicaciones comentarios y publicacione
nentarios y publicaciones comentarios y publicaciones comentarios
icaciones comentarios y publicaciones comentarios
blicaciones comentarios y publicaciones comentarios y publicacion
rios y publicaciones comentarios y publicacione
nentarios y publicaciones comentarios y publicaciones comentarios
icaciones comentarios y publicaciones comentarios
caciones comentarios y publicaciones comentarios
icaciones comentarios y publicaciones comentarios y
ublicaciones comentarios y publicaciones comentario
publicaciones comentarios y publicaciones comentarios
nes comentarios y publicaciones comentarios y publicacione
os y publicaciones comentarios y publicaciones comentari
es comentarios y publicaciones comentario
licaciones comentarios y publicaciones comentarios y publicacione
nentarios y publicaciones comentarios y publicacione

Esperanza Navarro Pantac

Egresada de la Facultad de Letras y Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Bibliotecaria por la Escuela Nacional de Bibliotecarios. Fundadora de la Biblioteca del Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú. Integra la planta editorial del mencionado Instituto.

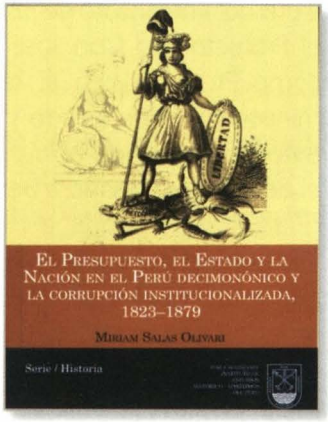


Miriam Salas Olivari

El presupuesto, el Estado y la nación en el Perú decimonónico y la corrupción institucionalizada 1823-1879.

Lima, Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú.

713 p. ilus., tablas



Un extraordinario aporte de la doctora Miriam Salas Olivari, que viene concitando la atención en los medios académicos nacionales y extranjeros. Nunca antes se había publicado un trabajo sobre los presupuestos. El tratamiento docto de la fuentes, con un análisis tan prolijo, detallado y exhaustivo, y sumo conocimiento de la época, nos permite ahora contar con una obra en la que el lector puede seguir la evolución de la mecánica económica del país y, más aún, reconocer cómo se va moldeando y asentando la estructura del Estado y la nación a lo largo del siglo. Y es que ella es una investigadora sumamente familiarizada con la documentación de la época, que viene investigando desde 1976 en el Archivo General de la Nación, del cual fue jefa de 1988 a 1989.

La doctora Salas, a través de un análisis exhaustivo de los presupuestos de la República, desde su nacimiento como tal hasta la guerra con Chile, de una manera novedosa, original, aborda la el examen de las cuentas de la joven nación: lleva la línea de estudio de cada presupuesto contrastándolo con la Constitución. Y es que la ley fundamental, el gran marco que establece la forma de Gobierno, le da la normativa a la Ley del Presupuesto, que se cimienta en ella para su aplicación. Desde la primera Constitución de 1823, es un recorrido a través del tiempo, en el

que la autora va bosquejando el desarrollo de la nación y el gradual fortalecimiento de las instituciones del Estado.



Hipólito Unanue, primer ministro de Hacienda, 1923.

En el caso del Perú, que funcionó hasta 1821 como colonia de la monarquía de España, a partir de la jura de la Independencia se organiza como nación con el decreto de 4 de agosto de 1821, que instaura el Protectorado (con José de San Martín como Protector). En él se declaran tres ministerios: el de Estado y Relaciones Exteriores, encargado a Juan García del Río; el de Guerra y Marina, a Bernardo Monteagudo; y el Hacienda, a Hipólito Unanue. Las bases de la nación se ponen con este primer documento, al que sigue el Estatuto Provisional de 1821, dado en Lima el 8 de octubre de 1821. El Estatuto regirá mientras se establece la Constitución Política de 1823, la cual va a establecer que el Ministerio de Hacienda debe presentar anualmente los planes orgánicos de Hacienda, el presupuesto de los gastos para el servicio de la República y el plan de contribuciones para cubrir el gasto. Es solo en 1845, durante el gobierno de Castilla, que se va a presentar el primer presupuesto del Perú, para el bienio 1846-1847.

Para ponernos en el contexto, de acuerdo con el concepto decimonónico, el Diccionario de la legislación peruana, de Francisco García Calderón, de 1862, define así la Constitución política: "La ley que designa la forma de gobierno de una nación, crea los poderes públicos, y detalla sus atribuciones, estableciendo al mismo tiempo los derechos y deberes de los gobernantes y gobernados".

Sobre "presupuesto", el mismo Diccionario registra: "un documento contable que presenta la estimación anticipada de los ingresos y gastos relativos a una determinada actividad u organismo por cierto periodo". En cuanto a lo que es un "presupuesto general" [de la República], define:

> "El cómputo anticipado que hace el Congreso en cada bienio de las entradas y gastos que ha de haber en la nación, tanto en las obras públicas, como en los sueldos, pensiones y otras dependencias del Estado.
>
> "El presupuesto general tiene por objeto impedir que el Poder Ejecutivo

> gaste más de lo necesario, y que de ese modo se perjudique la nación; así es que no puede faltar jamás en los Estados que no están sujetos a un régimen absoluto. Entre nosotros, el ministro de Hacienda debe presentar cada dos años al Congreso la cuenta general del bienio y el presupuesto para el siguiente. Este presupuesto no se mira sino como un proyecto que el Congreso puede adicionar y modificar como tenga por conveniente. [...] el Congreso lo manda cumplir por una ley, y con arreglo a ella debe el Ejecutivo dar las órdenes necesarias para la recaudación e inversión de las rentas públicas".

Esta metodología que utiliza la autora de contrastar la Constitución con el presupuesto le permite acercarse a la nueva cultura del Estado. A través de la manera en que se distribuyen los recursos entre los organismos del Estado, los diferentes grupos sociales y el espacio territorial, se van a revelar las bases políticas y la dinámica económica y social en las relaciones entre el Estado y la nación.

Manifiesta que el análisis del presupuesto, en paralelo con la Constitución, refleja la estructura del Estado y la configuración de sus poderes, incluidas las Fuerzas Armadas. Al revisar cada presupuesto en sus distintos pliegos, así como la distribución del ingreso, como del gasto, puede percibir cómo se plasman en la vida diaria del país las ideas de los gobernantes de turno, si se desviaron o no de la norma constitucional, y cuándo tuvieron un proyecto o programas de gobierno. Le interesa además, rastrear el estudio del presupuesto, si los objetivos del Estado se mantuvieron a través del tiempo.

Un aspecto que marca esta primera etapa de la vida republicana es el de las guerras internas y externas. A este respecto, dice, el presupuesto muestra lo que le demanda a la economía del país: el gasto en la composición del Ejército, la Armada y la Policía; deudas, premios y pensionistas generados en el curso de las conflagraciones.

El meollo del libro está en la segunda parte: el análisis del presupuesto de 1879-1880 y la estructura del Estado en los preliminares de la guerra con Chile, en la que expone cuál era la situación económica



Ramón Castilla. Durante su primer gobierno, se presentó el primer presupuesto del Perú, para el bienio 1846-1847.



Islas Chincha, c. 1864.

con la que se afrontó esta gran conflagración. La doctora Salas descubre que el presupuesto de 1879-1880 fue el mejor estructurado y con mayor y mejor información puntual para cada uno de sus pliegos, de tal manera que se puede conocer los recursos económicos y humanos del país para hacer frente a las cruciales circunstancias. Manifiesta que, a pesar de la declaratoria de bancarrota de 1876, y a la situación de crisis con que se afronta la guerra —dizque por el descenso de los beneficios del guano—, su análisis de los presupuestos le revela que el año de la bancarrota los ingresos fueron los más altos. La economía de la década, caracterizada por un abultado déficit y una declarada crisis en medio de una carrera de obras públicas, subsanaba la situación con el endeudamiento público y la emisión de bonos y papel moneda.

Nos llama en especial la atención el Presupuesto Ordinario, pliego 5.° en su parte II, correspondiente al Ramo de Marina; igualmente, el Extraordinario, Pliego 5.°, segunda parte: Ramo de Marina, y el Extraordinario Adicional, pliego 5.°, Marina. Tenemos aquí una riquísima información, una verdadera fotografía del momento de la institución naval. La asignación de recursos para cada uno de sus organismos nos permite reconstruirlos a través de cada una de sus instancias. La descripción detallada de cada sector nos bosqueja su estructura y permite historiar su desarrollo desde sus inicios en 1821. Analiza la situación de las capitanías; habla sobre la creación de la Marina de Guerra, describe los cuerpos que la constituyen, como la Comandancia General de la Marina, el Arsenal, el

Colegio Naval Militar, la Escuela Naval. También se le da una referencia especial a la Factoría Naval de Bellavista, el departamento Fluvial de Loreto, el Apostadero Naval de Iquitos y el Departamento Lacustre de Puno, descritos con detalle, con mención de las cifras que les asigna a cada uno el presupuesto anual. En el rubro de los buques de la Armada, describe cada una de las unidades navales y la incorporación del *Huáscar* y la *Independencia*. Presenta además, una relación de las unidades navales que constituyen la Armada, con sus principales características, dotaciones y antigüedad.

La doctora Salas concluye que la causa de la crisis no fue el guano, sino que fue producto de la estructura interna, el manejo de los recursos del Estado en provecho propio. Ella confiesa que al empezar la investigación su intención era adentrarse en el conocimiento de la estructura del Estado y de la nación, pero que en el curso, la fuerza del estudio contable sacó a la luz el tema de la corrupción: el desvío de los recursos de la nación en beneficio de la clase política. La trágica consecuencia fue la pérdida de la guerra con todos los agravantes de la ocupación militar hasta 1883 y la ruina económica del país.

El libro puede ser adquirido en el Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú y en las librerías de la capital.