

Historia de la Contabilidad Pública en el Perú

Yorllelina Márquez Farfán

Profesora a tiempo parcial por asignaturas del
Departamento Académico de Ciencias Administrativas.

Para referirnos a la contabilidad en el Perú hay que remontarnos a la Cultura Inca, muy adelantada en los procedimientos de cultivo de tierras y en su organización política.

El Inca era el soberano, habitaba en el Cusco y vivía rodeado por sus parientes, generales, mujeres, quipucamayocs y su escolta. Se sabe por la historia que la yupana era el ábaco que utilizaron los quipucamayocs o contadores del Imperio Incaico. Estudiosos como Guamán Poma de Ayala (siglo XVI) la describen como de superficie rectangular, con cuatro filas y cinco columnas. Cada una de estas últimas representaba un orden determinado en el sistema de numeración decimal: unidades de primer orden, decenas, centenas, unidades de millar y decenas de millar. La yupana permitió comprender el valor posicional de las cifras que representan los números menores que cien, en base diez y descubrir las técnicas operativas de la adición y la sustracción de números menores de cien.

De otro lado, encontramos los quipus, palabra quechua que significa "nudo". De origen preincaico, fue perfeccionado por los Incas, quienes lo vincularon a la contabilidad de los tributos, los usaban de base para la representación de hechos litúrgicos o cronológicos, cumplían la función de almanaques y se utilizaban, en su mayor parte, para fines contables. El quipu consistía de una cuerda gruesa y horizontal de la que colgaban otras delgadas y verticales, que presentaban nudos de diferentes clases y colores. Las cuerdas eran de algodón, a las que se les insertaba mechones de lana y hebras de cabellos humanos. Los quipus eran de diferentes tamaños,

llegando a medir hasta 1.65 metros de ancho por 67 cm. de largo.

Los quipus eran celosamente conservados para mantener en memoria las operaciones efectuadas, con lo que constituían herramientas estadísticas de gran valor relativas a todo lo que ocurría en el Imperio, como la evaluación de las cosechas, el número de animales cazados, el censo de la población, el registro civil, la fijación de la base imponible y los inventarios de los recursos materiales y humanos.

Los quipus eran descifrados por los quipucamayocs, que eran formados en escuelas especiales. La figura del quipucamayoc o contador era la de un funcionario que, por sus conocimientos, alcanzaba la más alta jerarquía entre los oficios existentes. En cada ciudad y aldea había quipucamayos (guardianes de los nudos) que, además de confeccionar los quipus e interpretar su significado, brindaban al gobierno las informaciones solicitadas. Cada año inventariaban los productos cosechados en la región y enviaban los respectivos quipus a manera de registros, a la administración central, la cual disponía, en consecuencia, de información estadística semejante a la que encierran nuestros archivos estatales contemporáneos.

Al efectuarse los cálculos con la yupana, el resultado era trasladado, con igual procedimiento de notación vertical, al quipu, cuya función era –posiblemente– reunir y perpetuar una cantidad mayor de datos de contabilidad. En el aspecto numeral, el quipu era casi fiel reproducción de la yupana.

En 1529, durante la conquista del Imperio Incaico, los reyes de España nombraron a un contador de apellido Antonio Navarro, para controlar las nuevas tierras de las que se asían. Ese mismo año, además, se nombró a un tesorero de la provincia de Tumbes, llamado Alonso Riquelme.

En 1532, cuando los españoles desembarcaron en Tumbes y empezaban a entrar al Perú, Atahualpa prometió ofrecer los tesoros de nuestro país (oro y plata) a Francisco Pizarro. Pese a ello, con engaños, fue ejecutado.

Al sistema de contabilidad en la época colonial no se le dio importancia, a pesar de que en el año 1533, a través de comunicaciones escritas entre Hernando Pizarro y su hermano, Francisco, comentaban sobre el control que se efectuaba del ingreso y la salida de los productos almacenados por el conquistado Imperio, registrándose dicho movimiento en unos hilos de colores (los quipus) y verificando la exactitud de los montos distribuidos, así como el saldo existente.

Los ambiciosos españoles, liderados por Francisco Pizarro, procedieron a la repartición de todos los tesoros del Imperio que fenecía. La contabilización total de los tesoros y la repartición posterior ascendió a 1'326,539 pesos oro, equivalente a 3 millones de libras esterlinas, y, en plata, a 51,610 marcos. En la repartición, al Rey de España, Carlos V, se le adjudicaría la quinta parte del total del tesoro, mientras que a Francisco Pizarro le corresponderían 57,222 pesos de oro y 2,350 marcos de plata, más la gran silla de oro macizo de Atahualpa por un valor de 25,000 pesos de oro. Recibieron su parte, además, Hernando Pizarro, Hernando de Soto, los soldados de infantería y de caballería, la Iglesia de San Francisco de Cajamarca, los soldados de Diego de Almagro y colonos de San Miguel de Piura.

La conquista del Imperio fue un largo proceso de lucha entre los conquistadores y sus aliados nativos, que se prolongó por más de 40 años. En 1542, el Rey de España, Carlos V, aprobó las Nuevas Le-

yes de Indias, compuestas de 30 ordenanzas a ser adaptadas en las tierras conquistadas. El Perú fue repartido en Intendencias como las de Trujillo, Tarma, Lima, Huancavelica, Huamanga, Cusco, Arequipa y Puno.

Los intendentes recaudaban los ingresos fiscales y efectuaban los pagos autorizados; los ingresos y gastos eran registrados por el contador en un libro general de cuentas. Las recaudaciones se depositaban en las Cajas Reales, que eran de responsabilidad de tres oficiales: el contador, el tesorero y el factor. El primero realizaba las cuentas y emitía los libramientos u ordenes de pago, el segundo recibía las recaudaciones y realizaba los pagos, mientras que el tercero custodiaba los bienes reales.

En 1605 se creó el Tribunal de Contaduría Mayor de Cuentas para súper vigilar el manejo de los fondos fiscales. Las principales fuentes de ingreso de la Hacienda Pública Colonial, para la Metrópoli, fueron: los quintos, que provenían de la recaudación de los tesoros del Imperio; el diezmo, recaudado a favor de la Iglesia; el almojarifazgo, un impuesto aduanero; la venta de empleos y títulos; el impuesto de avería –a las mercaderías– para cubrir gastos de defensa de los piratas; y la alcabala, para cubrir los gastos de la Armada del Sur.

En la etapa de Emancipación, los libertadores Don José de San Martín y Don Simón Bolívar, mediante dispositivos legales, contribuyeron al ordenamiento económico, financiero y contable, ante la escandalosa dilapidación de los fondos públicos. En consecuencia, se crean instituciones fiscalizadoras de las actividades privadas, motivando la necesidad de controles y registros de contabilidad, así como de profesionales encargados de dicha función.

En la etapa de la República (hasta 1970), después de la proclamación de la Independencia del Perú (28/07/1821) se crearon los ministerios de Hacienda, Guerra y Marina, y Relaciones Exteriores.

En la Constitución del año 1823, los artículos 152º

y 153° se refieren a la organización fiscal. Se crea una Contaduría que desarrollaría funciones de “examinarse, glosarse y fenecerse las cuentas de todos los productos o inversiones de la Hacienda”. También se dispuso la creación de una Tesorería General compuesta de un contador y un tesorero.

Como puede observarse, la importancia de la contabilidad ha estado presente en todas las etapas de la historia peruana.

En los contadores de la administración de las áreas fiscales dependía, en gran parte, el control y ordenamiento de los tributos que se iban a recaudar en la Hacienda Pública y los que servirían para mantener el orden interno y administrativo, y facilitar la finalización de la guerra por la independencia nacional.

En 1825, Simón Bolívar –que estaba en el Perú– había encomendado a los subprefectos el cobro de los tributos. Ellos, sin embargo, no acataron la orden, al no rendir cuentas en su debida oportunidad o, en muchos casos, no cobrar el tributo. Posteriormente, se decretaron normas de carácter disciplinario –con destitución– para contrarrestar esta situación de incumplimiento en perjuicio del Estado.

Entre los años 1920 y 1930, el gobierno peruano contrató a la Misión Americana de Economía, para que estudiara, reformara y reorganizara los sistemas presupuestarios, fiscalizador y pagador. Recomendaron centralizar el control de la actividad económica de la Nación en la Contraloría General, de la que debía depender el Tribunal Mayor de Cuentas.

En 1930, durante el gobierno de Augusto B. Leguía, con la Ley N° 6784 se creó, al interior del Ministerio de Hacienda y Comercio, la Contraloría General de la República, integrada por la direcciones de Tesoro Público, Crédito Público y Contabilidad Pública. Sus funciones serían fiscalizar el gasto público, llevar la contabilidad de la Nación, preparar la

cuenta general de la República e inspeccionar las dependencias del gobierno.

En 1942, se creó el Primer Colegio de Contadores Públicos del Perú. Con la Ley N° 24680 del 4 de junio de 1987 se creó el Sistema Nacional de Contabilidad, como ente normativo para los sectores público y privado, que, además, llevara la Cuenta General de la República, evaluara la aplicación de las normas de contabilidad, y proporcionara información contable y financiera de los organismos del Estado. Hasta fines del año 2005, 2,348 entes presentaron rendiciones de cuentas para la Cuenta General de la República por el año 2004: 28 entidades del gobierno central, 78 instituciones públicas, 1837 municipios, 101 sociedades de beneficencia públicas, 26 gobiernos regionales, 34 universidades públicas (incluyéndose a la Asamblea Nacional de Rectores), 4 organismos que, por sus leyes de creación, difieren de la entidades anteriores, 176 empresas operativas y 64 empresas en liquidación y no operativas.

Hasta mediados del año 2003, el Sistema Nacional de Contabilidad (SNC) estaba integrado por la Contaduría Pública de la Nación (órgano rector del SNC), el Consejo Normativo de Contabilidad, los organismos públicos y los organismos del sector no público, constituidos por personas naturales y jurídicas dedicadas a actividades económicas y financieras. Entre sus funciones estaba emitir la normatividad contable y elaborar la Cuenta General de la República.

El 27 de noviembre de 2003 entró en vigencia la Ley N° 28112 “Ley Marco del Sistema de Administración Financiera del Sector Público” que reúne a los órganos rectores del Sistema Nacional de Tesorería, Sistema Nacional de Presupuesto, Sistema Nacional de Endeudamiento y Sistema Nacional de Contabilidad, ubicándose dentro del Ministerio de Economía y Finanzas como órganos rectores del sistema de administración financiera. Esta ley se aprobó con la finalidad de modernizar la administración financiera del sector público, lograr una

gestión integral y eficiente de los procesos vinculados con la captación y utilización de los fondos públicos y, por ende, del registro y la presentación de la información que contribuirá al cumplimiento de los deberes y funciones del Estado, representados en la responsabilidad y transparencia fiscal y en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica.

La Ley N° 28112 también señala que el registro de la información es único y de uso obligatorio para todas las entidades del sector público a nivel nacional, regional y local, y se efectúa a través del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público, administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas. El SIAF-SP constituye el medio oficial para el registro, el procesamiento y la generación de información relacionada con la administración financiera del sector público, cuyo funcionamiento y operatividad se desarrolló en el marco de la normatividad aprobada por los órganos rectores.

Como se puede apreciar de lo expuesto, siempre se ha controlado variadas formas de recaudación de los recursos públicos y el destino del gasto presupuestado, se ha emitido normas para la fiscalización, se ha velado por el control de los fondos públicos a través de la contabilidad y del órgano de control o Contraloría General de la República, y se

ha dictado normas para la rendición de cuentas. La contabilización ha estado presente con diferentes denominaciones en las distintas épocas de la historia, ya sea a través de un medio auxiliar importantísimo como el quipu o de registros contables, ya sean manuales o computarizados.

Lo importante de esta historia es que los hechos que han transcurrido partiendo de un método arcaico, han permitido dar testimonio de la inteligencia humana, que ha servido para reconstruir un eslabón en la historia de las cifras y de los sistemas de numeración que, junto a la escritura, han completado la formación de un vasto sistema de información amplio y confiable puesto a disposición del Estado, para la toma de decisiones y para el uso de los usuarios y de la ciudadanía en general. ■

BIBLIOGRAFÍA

1. Castañeda Quispe, Alberto. "La Contabilidad para el Desarrollo". Impresión Perú Graph. Editores S.A: Junio 1988
2. Ley No. 24680 Ley del Sistema Nacional de Contabilidad, 1987.
3. Ley No. 28112 Ley del Sistema de Administración Financiera del Sector Público, año 2003.