

HIPÓLITO UNANUE, PRIMER MINISTRO DE ECONOMÍA DEL PERÚ (1821-1823)



Lizardo A. Seiner

ORCID: 0000-0001-5783-7088

Profesor de Globalización, Apertura y Tendencias
Área Académica de Administración
Facultad de Negocios, UPC
Lima - Perú

pchulsei@upc.edu.pe

Recibido: 31 de agosto de 2018

Aprobado: 09 de noviembre de 2018

Cómo citar este artículo:

Seiner, L. (2018). Hipólito Unanue, primer ministro de Economía del Perú (1821-1823). *Review of Global Management*, 4(2), 116-118.

"Las lecciones de lo pasado, unidas a la experiencia de lo presente, ministran clara luz para el acierto en lo futuro. En la balanza de la hacienda pública es en donde se pesa la prosperidad y la decadencia de los Estados".

Hipólito Unanue, *Exposición al Soberano Congreso del Perú, 1822.*

RESUMEN

El papel de Hipólito Unanue en la conformación de la nueva República del Perú fue importante. Estuvo al frente del Ministerio de Hacienda por espacio de dos periodos no consecutivos. En el primero despachó casi dos años, entre agosto de 1821 y junio de 1823 mientras que, en el segundo, más corto, se desempeñó entre setiembre de 1823 y febrero de 1824. En setiembre de 1822 eleva una exposición al Congreso Constituyente. En ella, da cuenta de las diversas disposiciones que dictó para hacer frente al déficit de ingresos a los que se veía enfrentada la hoy denominada *caja fiscal*. Sus iniciativas conservadoras para lograr un equilibrio fiscal son reconocidas en la actualidad.

Palabras clave: Hipólito Unanue, independencia del Perú, equilibrio fiscal.

ABSTRACT

The role of Hipolito Unanue in shaping the new Republic of

Peru was important. He headed the Ministry of Finance for two non-consecutive periods. In the first one he dispatched almost two years, between August 1821 and June 1823, while in the second one, he worked between September 1823 and February 1824. In September 1822 he presented a report to the Constituent Congress. In it, he gives an account of the various dispositions that he dictated in order to face the income deficit that the so-called fiscal box was facing. His conservative initiatives to achieve a fiscal balance are recognized today.

Keywords: Hipolito Unanue, independence of Peru, fiscal balance

Estando *ad portas* de conmemorar el bicentenario de nuestra independencia política en 2021, resulta necesario echar una mirada a las circunstancias que rodearon la difícil conformación inicial de la república peruana. Y una de las que más preocuparon a las autoridades de aquel entonces fue darle forma al delicado asunto de cómo conducir la economía en tan difícil trance, en especial por lo que significaba abordar los gastos que demandaba una situación de guerra de la que no era posible prever ni su duración ni su magnitud. En esa etapa inicial de formación del Estado peruano hubo decisiones trascendentales que

contribuyeron a facilitar la transición del virreinato a la república. Y una de ellas fue la elección de las personas que asumirían los nuevos cargos ejecutivos. En ese sentido, el rol que cumplió Hipólito Unanue —experimentado médico y asesor político de virreyes— desde 1821 al frente del nuevo ministerio de economía, creado por el General José de San Martín, fue esencial para llevar a buen término las normas que requerían inmediata aplicación, para consolidar el nuevo régimen político.

No es ajeno al conocimiento público que, al momento de proclamarse en Lima la independencia, por el Libertador José de San Martín el 28 de julio de 1821, una parte considerable del territorio peruano, esencialmente la sierra sur, aún se hallaba bajo dominio de tropas españolas, situación que dejaba una sensación de vulnerabilidad, pues aquellas tropas, veteranas y con la conducción de oficiales capaces, podían emprender el camino a Lima y recuperarla a la fuerza. Por ello, extendida era entonces la sensación, para un alto número de limeños, de que la proclamación de la independencia podría haber resultado una apuesta arriesgada. Pasar de la condición de súbditos de la monarquía española a ciudadanos de un nuevo Estado, libre e independiente, resultaba una decisión sobre la que se cernían explicables y muy humanas dudas.

Es en ese contexto que algunas decisiones políticas adoptadas por San Martín contribuyeron a mitigar tales temores, pero el gran objetivo a corto plazo era configurar las bases del nuevo Estado. Para ello, tras proclamarse Protector del Perú, cargo con el que asumía las labores ejecutivas del nuevo organismo, estableció paralelamente el primer periodo de ejercicio político independiente de la república, el Protectorado. Este se sostuvo en la creación de la estructura inicial del nuevo poder ejecutivo, decidiéndose por el establecimiento de tres ministerios: Guerra y Marina, Gobierno y Relaciones Exteriores, y Hacienda. El primero contemplaba la creación de un Ejército y una Marina de Guerra, indispensables para el aseguramiento de la soberanía del nuevo Estado tras derrotar a las fuerzas españolas. El segundo ministerio resultaba necesario para el mantenimiento de la seguridad interior del territorio y para el establecimiento de relaciones diplomáticas con los Gobiernos que reconocerían la independencia del nuevo Estado peruano. Finalmente, el tercer ministerio se denominó con los términos que eran usuales en aquellos tiempos, Ministerio de Hacienda¹, el equivalente de un actual ministerio de economía.

¹ Uno de los antiguos significados del término hacienda es “los bienes, posesiones y riquezas que uno tiene”. Véase el Diccionario de Autoridades de la Real Academia Española (RAE), publicado a mediados del siglo XVIII (<http://web.frl.es/DA.html>).

El decreto de creación del Protectorado, dado por San Martín el 3 de agosto de 1821, apenas a los pocos días de proclamada la independencia, establecía que “quedan unidos desde hoy en mi persona el mando supremo político y militar de los departamentos libres del Perú bajo el título de Protector” (Pons Muzzo, 1998, p. 43). San Martín designó a gente de extrema confianza por su cercanía política, como fue por ejemplo el caso de Bernardo Monteagudo, argentino como él, a quien designó en el portafolio de Guerra. Sin embargo, para el delicado ámbito de obtener recursos y distribuirlos, de acuerdo con las apremiantes necesidades derivadas del proceso militar que requería darse para disolver a las fuerzas españolas, San Martín decidió confiar en la larga experiencia de Unanue que, como se apuntó anteriormente, era un antiguo asesor de virreyes y conocedor de las finanzas del virreinato peruano.

La labor del Protectorado y, por consiguiente, el respectivo desempeño de cada ministro, quedó enmarcado en las normas establecidas por el Estatuto Provisional, dado por el mismo Protector el 8 de octubre de ese año. En los artículos dedicados a abordar los asuntos económicos, se establecía que en él recaía la potestad de imponer nuevas contribuciones, exigir préstamos y también reorganizar la burocracia. En el ámbito monetario, la disposición fue muy prudente, pues era atendible crear “el cuño provisional del Estado”, expresión de la soberanía del nuevo régimen, en diseñar una nueva moneda que condensara los nuevos símbolos del naciente Estado, pero sin alterar “el peso y la ley que ha tenido hasta el presente la moneda del Perú”, lo cual evidenciaba la continuidad sobre la proporción de metal precioso (la ley) que debía preservarse en el proceso de acuñación, que se llevaba a cabo en la antigua Casa de Moneda de Lima, fundada en 1565.

En lo relativo al comercio, es significativa la mención a que las dos dimensiones comerciales, interna y externa, se debían ajustar a principios liberales, los que se consideraban la base de la que “esencialmente depende la prosperidad del país” (Pons Muzzo, 1998, p. 46). La aplicación del ideario liberal fue progresiva, pues hubo prácticas monopolísticas del Estado, heredadas del gobierno virreinal, que tardaron en desarraigarse y que resultaron útiles al nuevo régimen. Un ejemplo de ello fueron los diversos estancos con los que el Estado reservaba la comercialización de un producto exclusivamente en beneficio suyo y como un modo sencillo de agenciarse ingresos. En los difíciles tiempos de los que

Fue este significado el que por extensión se amplió luego a su dimensión macroeconómica, siendo usual hablar de la “hacienda pública”, es decir, de los asuntos concernientes al funcionamiento económico de los Estados.

venimos hablando, el Gobierno decidió que las hojas de papel, esenciales para cualquier trámite administrativo y que se comercializaban desde hacía décadas por el Estanco del Papel, se venderían al doble de su valor ², una manera práctica de agenciarse ingresos, aumentando el valor de un artículo de primera necesidad, pero sin convertirlo en nuevo impuesto.

La labor de Unanue al frente del Ministerio de Hacienda se recuerda hasta el día de hoy, cuando el actual Ministerio de Economía y Finanzas lo reconoce como el primer ciudadano al frente de la cartera ³. Unanue estuvo al frente de la cartera de Hacienda por espacio de dos periodos no consecutivos. En el primero despachó casi dos años, entre agosto de 1821 y junio de 1823, mientras que en el segundo, más corto, se desempeñó entre setiembre de 1823 y febrero de 1824 ⁴. No es este el lugar para hacer una evaluación exhaustiva de la labor de Unanue al frente de su cartera: ello estaría indisolublemente asociado a la revisión de toda la normativa emanada del ministerio en sus periodos. Sin embargo, consideramos necesario hacer mención de una fuente valiosa, un informe que eleva al Congreso Constituyente en setiembre de 1822 (Unanue, 1822), instancia que detentaba el poder tras la salida de San Martín del país. En ella, da cuenta de las diversas disposiciones que dictó para hacer frente al déficit de ingresos a los que se veía enfrentada la que hoy denominaríamos *caja fiscal*.

Las disposiciones iniciales se encaminaron a reducir los gravámenes que había establecido el Gobierno español desde 1812; ello redujo aún más los ingresos, aunque favorecería a la población reduciendo sus asfixias fiscales. La medida adoptada, según Unanue, siguiendo el ejemplo dado por varias naciones europeas, era establecer un banco de papel moneda (Unanue, 1822, p. 12), con lo que se supliría el déficit de moneda metálica, algo que resultó exitoso solo en el corto plazo, pues luego se clamó por el retorno inmediato de la moneda indubitable: contante y sonante, la fabricada en plata. Varias medidas más se sumaron a ella, mitigando en parte las aflicciones de la tesorería. No obstante, la mirada de Unanue era más bien prudente. Por ello afirmaba que, sin nuevas rentas, la viabilidad del Estado resultaría difícil de sostener, pues no podrían cubrirse sus necesidades habituales. Esta es

una verdad que no ha perdido vigencia al cabo de los años y, aunque se haya avanzado notablemente, siempre se mantendrá cual espada de Damocles: cuán capaz es el Estado de conservar un equilibrio fiscal. Al cabo de doscientos años, la invocación de Unanue, dada en un contexto signado por la premura de hacer frente a los estragos de la guerra de independencia, se mantiene vigente.

REFERENCIAS

Oviedo, J. (1872). *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta el 31 de diciembre de 1859* (Tomo XVI). Lima: Manuel A. Fuentes.

Perú. Ministerio de Economía y Finanzas. Histórico. Relación de ministros. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/acerca-del-ministerio-alta-direccion/ministro/submenu-2>

Perú. Ministerio de Relaciones Exteriores. Ministros desde 1821. Recuperado de http://www.rree.gob.pe/Imagen/Ministros_1821_2016.pdf

Pons Muzzo, G. (1998). *El gobierno protectoral del Libertador, generalísimo Don José de San Martín*. Lima: Instituto Sanmartiniano.

Unanue, H. (1822): *Exposición que al soberano congreso del Perú, hizo sobre la hacienda pública el ministro de ella Dr. D. Hipólito Unanue en la sesión del día 23 de setiembre de 1822*. Lima: Imprenta del Gobierno. Recuperado de http://ira.pucp.edu.pe/biblioteca/wp-content/uploads/sites/4/2016/05/15_PE-3265.pdf

² En Oviedo (1872), puede encontrarse la "Orden del 2 de marzo de 1821. Aviso. Sobre los usos del papel sellado de a 12 pesos" (p. 16).

³ Perú. Ministerio de Economía y Finanzas. Histórico. Relación de ministros. Ver <https://www.mef.gob.pe/es/acerca-del-ministerio-alta-direccion/ministro/submenu-2>

⁴ No debe soslayarse el hecho de que a Unanue también le fue confiada la cartera de Relaciones Exteriores durante algunos meses entre 1824 y 1825. Ver http://www.rree.gob.pe/Imagen/Ministros_1821_2016.pdf