



Carlos Contreras

La economía pública en el Perú después del guano y del salitre

Crisis fiscal y élites económicas durante su primer siglo independiente



BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ



- ¿De qué debe vivir el gobierno de una república?
- ¿De las materias primas que pueda haber en su territorio?
- ¿De una parte de las ganancias que los particulares que las explotan traspasen al gobierno?
- ¿Del comercio que esas ganancias hacen posible?

Tales son las preguntas que debieron confrontar los peruanos al día siguiente de la Independencia, y, de forma más acuciante todavía, desde el inicio de la guerra de 1879, en que súbitamente perdieron el guano del que habían vivido por treinta años, y el salitre, del que esperaban vivir otros tantos. Este libro del historiador Carlos Contreras presenta los conflictos que en el país se desataron a raíz del reparto del costo de la derrota de la guerra del salitre, así como el nuevo arreglo fiscal que hizo posible la “reconstrucción nacional” y el éxito económico de la “república aristocrática”.

LA ECONOMÍA PÚBLICA EN EL PERÚ DESPUÉS
DEL GUANO Y DEL SALITRE

CRISIS FISCAL, Y ÉLITES ECONÓMICAS DURANTE SU PRIMER SIGLO INDEPENDIENTE

Carlos Contreras

La economía pública en el Perú después del guano y del salitre

Crisis fiscal y élites económicas durante
su primer siglo independiente



BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ



Serie: Historia Económica, 18

© BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ
Jr. Santa Rosa 441-445, Lima 1501
Telf. (51-1) 613-2000
www.bcrp.gob.pe

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
Horacio Urteaga 694, Lima 15072
Telf. (51-1) 200-8500
www.iep.org.pe

ISBN digital: 978-612-326-003-3
ISSN: 2071-4246

Primera edición digital: julio de 2020

Edición impresa: 2012

Producción:

Gino Becerra, Silvana Lizarbe, Yisleny López y Odín del Pozo

*A Carlos Iván Degregori,
que nos mostró el lado poético de las ciencias sociales*

CONTENIDO



AGRADECIMIENTOS.....	17
INTRODUCCIÓN.....	19
1. EL PATRIMONIALISMO FISCAL DE LA POSTINDEPENDENCIA	41
La orfandad fiscal de la postindependencia	42
La era del tributo indígena	46
La debilidad del mercado interno	49
Las exportaciones de guano y la estrategia fiscal del estanco	59
El gasto público y la crítica al modelo fiscal patrimonialista.....	66
El contrato Dreyfus y el gobierno de Manuel Pardo.....	82
La cuestión del salitre	86
Balance de la era del guano	95
2. LA CRISIS FISCAL, 1873-1895	99
Fases y cronología de la crisis fiscal.....	101
La fiscalidad de guerra: emisión de billetes y donativos	111
El fondo de la crisis fiscal: el fracaso de los ferrocarriles y del estanco del salitre	119
Las consecuencias económicas y políticas de la crisis fiscal.....	129
La crisis del Estado en las regiones	139

3.	LA POSGUERRA: NUEVAS IDEAS SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA Y LOS INSTRUMENTOS DE LA REFORMA FISCAL	147
	El crecimiento de la hacienda pública entre 1884 y 1920	149
	La intervención estatal en la sociedad: las nuevas ideas sobre la hacienda pública y la formación de la estadística nacional	153
	La unificación y el control de la moneda.....	162
	La extensión de los derechos de propiedad y el arreglo de la deuda pública	168
4.	LA NUEVA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO	181
	Un Estado centralista con organización sectorial	183
	El primer presupuesto de la posguerra.....	185
	La evolución del gasto público hasta 1920	206
	La territorialidad del gasto público.....	217
	El crecimiento y la especialización de la burocracia	218
5.	LA REFORMA DE LOS INGRESOS FISCALES: LAS CONTRIBUCIONES DIRECTAS.....	223
	Las contribuciones directas	226
	La descentralización fiscal	236
	La evolución de las contribuciones después de 1895	251
	Triunfo ideológico pero fracaso práctico de las contribuciones directas	256
6.	LA REFORMA DE LAS ADUANAS	261
	Los derechos de aduana en el Perú hasta la guerra del salitre	262
	Las aduanas durante la ocupación.....	265
	Iglesias: el triunfo de los exportadores	268
	La reforma de 1886	271
	La reorganización de las aduanas.....	284
	Los resultados de la reforma de 1886.....	291
	El debate entre proteccionismo y libre comercio hacia 1900	293
	La reintroducción de los impuestos a la exportación	301

7. LA INTRODUCCIÓN DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO.....	311
El debate sobre los impuestos al consumo	313
El impuesto a los alcoholes.....	320
El impuesto al tabaco.....	327
El estanco del opio.....	332
El estanco de la sal	334
La rebelión de la sal.....	338
Otros impuestos al consumo	344
La Compañía Nacional de Recaudación.....	348
CONCLUSIONES	359
ANEXO DE CUADROS ESTADÍSTICOS	375
BIBLIOGRAFÍA CITADA	447



ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.1	Ingresos fiscales en el Perú, 1780-1869	43
1.2	Producción de plata en el Perú, 1780-1869	55
1.3	Comercio exterior peruano, 1780-1869.....	55
1.4	Exportaciones de guano del Perú, 1841-1879	62
1.5	Valor en pesos de las exportaciones de guano del Perú, 1841-1878.....	62
1.6	Exportaciones de salitre del Perú.....	88
1.7	Porcentaje de las exportaciones de guano y de salitre en el Perú, 1830-1879 ...	88
2.1	Ingresos fiscales peruanos, 1826-1895 (millones de pesos/soles).....	118
3.1	Recaudación fiscal en el Perú, 1884-1920	152
3.2	Presión tributaria en relación con el PBI, 1896-1920	152
4.1	Distribución del personal del Estado peruano, 1875-1876.....	186
4.2	Gasto público en el Perú 1884-1920 (en soles corrientes).....	208
4.3	Distribución territorial del gasto público peruano en 1910 (entre 218 y 219)	
5.1	Descomposición de los ingresos del Estado peruano según rubros principales, 1884-1920	253
5.2	Recaudación de las contribuciones directas en el Perú, 1884-1920	253
5.3	Distribución porcentual de los principales rubros de ingreso fiscal del Perú, 1884-1920	254
5.4	Evolución del peso porcentual de las contribuciones, Perú 1884-1920	254
6.1	Recaudación de aduanas en el Perú, 1840-1878.....	264
6.2	Derechos de aduana e ingresos fiscales en el Perú, 1846-1885	265
6.3	Recaudación de aduanas en el Perú, 1900-1919.....	302
6.4	Incidencia de las aduanas en los ingresos fiscales peruanos, 1900-1919.....	302
7.1	Porcentaje de los impuestos al consumo sobre el total de ingresos fiscales ordinarios	315
7.2	Rendimiento bruto del estanco de la sal en el Perú, 1896-1914	343
7.3	Recaudación de las compañías privadas en el Perú, 1896-1920	354
7.4	Porcentaje de lo recaudado por las compañías privadas con relación al total de ingresos fiscales peruanos, 1896-1920	356

LISTA DE ANEXOS DE CUADROS ESTADÍSTICOS

1.1	Ingresos fiscales en el Perú, 1780-1869	375
1.2	Demarcación territorial del Perú, 1825-1940.....	376
1.3	Producción de plata y comercio exterior peruano, 1780-1869.....	376
1.4	Evolución de las exportaciones de guano, 1841-1879.....	377
1.5	Clasificación porcentual de los ingresos fiscales peruanos según los presupuestos públicos, 1846-1880	378
1.6	Distribución porcentual del gasto del Estado peruano por ministerios y tipo de deuda, en años seleccionados y de acuerdo con los presupuestos aprobados, 1831-1887.....	379

1.7	Desagregación porcentual de las partidas de gasto del gobierno peruano, según ministerios, 1847-1878 (presupuestos ejecutados)	380
1.8	Exportaciones de nitrato de salitre y porcentaje respecto del total, 1830-1879.....	381
2.1	Precios en Inglaterra del guano y el salitre, 1850-1879.....	383
2.2	Exportaciones de algodón y azúcar en el Perú (toneladas métricas), 1865-1879.....	383
2.3	Composición de las exportaciones peruanas en 1877	384
2.4	Ingresos y egresos del Estado peruano, 1826-1895 (en miles de pesos, y de soles a partir de 1864).....	385
2.5	Inversión ferroviaria en el Perú, 1868-1875.....	387
3.1	Ingresos fiscales peruanos, 1884-1920 (en soles).....	388
3.2	Ingresos del gobierno central (promedio en la década) en países latinoamericanos seleccionados (en millones de unidades corrientes de la moneda nacional)	390
3.3	Presión tributaria en el Perú, 1896-1920	390
3.4	Oficinas de Registro de la propiedad inmueble en 1898 y fecha de su creación	392
4.1	Personal del Estado peruano según el presupuesto general para el bienio 1875-1876	392
4.2	Desagregación porcentual, por ministerios, del gasto público en el Perú, 1870-1885.....	394
4.3	Distribución del gasto público por ministerios (índices) en los presupuestos de 1877-1878 y 1879-1880, el proyecto de Bryce y el presupuesto del Congreso para 1887-1888.....	394
4.4	Evolución del gasto público en el Perú, 1885-1920 (en soles).....	395
4.5	Clasificación funcional (cifras porcentuales) del presupuesto de egresos del Perú, 1877-1913 (años seleccionados).....	397
4.6	Gasto público desagregado efectivo en el Perú, por ministerios, 1884-1920 (en soles).....	398
4.7	Distribución porcentual del gasto público en el Perú, por ministerios, 1884-1920	400
4.8	Distribución porcentual del gasto público en el Perú, en el período 1884-1920, por ministerios y por grandes épocas.....	401
4.9	Gasto en el ramo de Instrucción dentro del pliego del Ministerio de Justicia, Instrucción y Culto. Años seleccionados entre 1897 y 1913	402
4.10	Evolución del gasto público del gobierno central en América Latina, según presupuestos, 1888-1913 (cifras en millones de unidades corrientes de la moneda nacional)	402
4.11	Distribución del gasto público por departamentos y sectores del Estado, 1902 (soles).....	403
4.12	Distribución del gasto público en el presupuesto de 1910, por departamentos y por ramos (en soles).....	404

4.13	Origen de los fondos a ser gastados en los departamentos, según el presupuesto central de 1910 (en soles).....	405
4.14	Personal del Estado peruano (sin concejos municipales) en 1889 y 1914.....	406
5.1	Sueldos en la administración pública según presupuesto de 1889 (en soles).....	409
5.2	Ingresos previstos por “contribuciones” en los presupuestos de antes de la guerra y el de 1887-1888 (cifras anuales en soles corrientes)	411
5.3	Distribución de los ingresos y egresos, nacional y departamentales, según la ley de descentralización fiscal de 1886	412
5.4	Evolución de los presupuestos nacional y departamentales, 1887-1894.....	413
5.5	Ingresos efectivos y porcentaje sobre lo presupuesto. Nacionales y departamentales, 1887-1894.....	413
5.6	Montos previstos por departamento por concepto de contribución personal (presupuestos para el año 1891)	414
5.7	Recaudación de la contribución personal, 1884-1893	414
5.8	Clasificación de los ingresos y egresos nacionales y departamentales a partir de 1896.....	415
5.9	Presupuestos de ingresos nacionales y departamentales en el Perú, 1888-1920 (en soles).....	416
5.10	Ingresos de las tesorerías fiscales en los departamentos y de los tesoros departamentales, 1902 (soles)	416
5.11	Ingresos departamentales efectivos y según presupuesto, 1902 (soles)	417
5.12	Recaudación por contribuciones departamentales en 1902 (soles)	418
5.13	Ingresos fiscales ordinarios, clasificados por conceptos, 1884-1920 (cifras en soles corrientes).....	419
5.14	Distribución porcentual de los ingresos fiscales ordinarios en el Perú, 1884-1920.....	421
5.15	Recaudación por contribuciones generales entre 1897 y 1912 (años seleccionados) en soles corrientes.....	422
6.1	Recaudación de aduanas en el Perú, 1820-1878.....	423
6.2	Derechos de aduana frente al total de ingresos fiscales (TIF), 1846-1885 (porcentajes)	424
6.3	Arancel impuesto por Chile en 1881	425
6.4	Tarifas de aduana en el Perú, en 1872, 1881 y 1886, para algunos artículos representativos	426
6.5	Recaudación de aduanas, 1884-1891 (soles)	426
6.6	Recaudación de aduanas por puertos en el Perú, 1885-1892 y 1912 (distribución porcentual).....	427
6.7	Gasto de aduana 1886-1904 (soles)	428
6.8	Personal del ramo de aduanas en 1886 y 1892	428
6.9	Clasificación de los puertos de la República en 1886.....	429
6.10	Valor del comercio exterior del Perú, por puertos, en 1887 (soles)	430
6.11	Comercio exterior peruano por puertos de embarque, 1897-1900 (soles)....	431

6.12 Comercio exterior peruano, según puertos de embarque, 1897-1900 y 1912 (porcentajes).....	432
6.13 Recaudación de la aduana de Iquitos, 1883-1912	432
6.14 Comercio exterior y derechos cobrados en las aduanas del Perú, 1887-1899 (soles).....	433
6.15 Exportaciones del Perú en 1891 y 1897	434
6.16 Recaudación de aduanas en el Perú, 1900-1919 (en libras peruanas)	436
6.17 Incidencia de los derechos de aduana dentro de los ingresos fiscales ordinarios de algunos países latinoamericanos, 1895-1914 (porcentajes)	437
6.18 Desagregación porcentual de los principales productos que contribuyeron con el derecho de exportación en 1919.....	437
7.1 Recaudación del impuesto al consumo en el Perú, 1887-1920.....	438
7.2 Escala del impuesto al consumo de alcoholes (1887)	439
7.3 Circunscripciones en las que se había rematado el impuesto de alcoholes para mediados de 1890.....	440
7.4 Recaudación del impuesto de alcoholes del 1 de agosto de 1890 al 31 de julio de 1891	441
7.5 Impuesto a los alcoholes de 1904.....	442
7.6 Rendimiento del impuesto al tabaco, 1887-1891	442
7.7 Tabla de impuestos al consumo de tabaco por ley de 1886	443
7.8 Sumas base anuales para el remate del impuesto al consumo de tabaco, de acuerdo con el reglamento del 4 de julio de 1887	443
7.9 Recaudación del estanco de la sal, 1896-1914	444
7.10 Sumas de los impuestos recaudados por las compañías privadas en el Perú, 1896-1920 (en miles de soles)	445
7.11 Recaudación de las compañías privadas e ingresos fiscales nacionales.....	446



Mapa del Perú actual

AGRADECIMIENTOS

ESTE LIBRO ESTÁ BASADO EN LA TESIS de doctorado que bajo el título de “Crisis y reforma fiscal en el Perú, 1873-1915: del Estado rentista al Estado oligárquico”, defendí en el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, en octubre de 2009. Para su publicación como libro he realizado algunos cambios, como colocar todos los cuadros al final del texto y retirar ciertos desarrollos referentes a la descentralización fiscal, que se apartaban de la línea argumental principal.

Debo un agradecimiento especial al profesor Marcello Carmagnani, mi director de tesis, quien a pesar de la distancia geográfica en que nos mantuvimos fue siempre un interlocutor agudo y eficiente, además de práctico y rápido en sus respuestas. Asimismo, a los lectores del borrador de la Tesis en El Colegio de México, quienes hicieron valiosas observaciones: los doctores Carlos Marichal, Luis Aboites, Graciela Márquez y Cecilia Zuleta. El Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México me dio la oportunidad de beneficiarme de su magnífica formación y de su gran biblioteca. Me siento en deuda, por ello, con el profesor Carlos Sempat Assadourian, quien me animó a ingresar al programa de doctorado del Colegio y fue para mí, desde incluso varios años antes, un gran maestro y una fuente inspiradora de ideas.

Quisiera expresar también mi gratitud a mis compañeros de estudio del Colegio; para no mencionar a los veintitantos que éramos, me

limito a recordar esta vez a William Pacheco y a Guadalupe Soasti. Asimismo, a otros amigos que, sin estudiar en el programa de Historia del Colegio, fueron siempre solidarios y generosos conmigo: Clara García Ayuardo, Ethelia Ruiz Medrano, Margarita Menegus, Andrea Martínez, Leticia Cuevas, Juan Manuel Pérez, Guillermo Guajardo y Darío Fritz. A María Rosa, de la biblioteca del Colegio, y con ella a todo el personal de la biblioteca.

En Lima, al personal del Archivo General de la Nación, de la Biblioteca Nacional del Perú y al de las bibliotecas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), del Instituto Riva-Agüero y del Banco Central de Reserva del Perú. Al Departamento de Economía de la PUCP, que me ha cobijado desde hace quince años entre su cuerpo docente, apoyando siempre mi trabajo de investigación. Al Instituto de Estudios Peruanos, que a su manera fue mi otro centro de formación y en el que me beneficié del aporte intelectual y humano de muchos colegas y amigos.

Al Instituto Francés de Estudios Andinos y a la Dirección Académica de Investigación de la PUCP por su apoyo a la investigación que concluyó en este libro, con una beca de investigación y un semestre sabático, respectivamente.

Al Banco Central de Reserva del Perú y el Instituto de Estudios Peruanos por acoger este libro dentro de su colección de Historia Económica. A Odín del Pozo, Roberto Niada y Silvana Lizarbe, por el cuidado puesto en el trabajo de edición.

A mis queridos hijos José Carlos, Trilce, Daniel y Bárbara. Si algo me impulsó a seguir hasta el final, fue no dejarles el mal ejemplo de las cosas inconclusas.

A mi esposa Marina, cuya compañía, intelectual, femenina y, al fin, humana fue un poderoso aliciente para cerrar cada capítulo y empezar el siguiente (las veces que fueran necesarias).

Lima, mayo de 2012

INTRODUCCIÓN

ESTE TRABAJO DA CUENTA de la crisis fiscal que sacudió a la hacienda pública del Perú entre 1873 y 1895, y de la reforma que la resolvió en los años siguientes, hasta aproximadamente 1920. Para exponer el patrón fiscal anterior hemos debido remontarnos hasta los inicios de la República, incluyendo así la era del tributo indígena y la subsecuente del guano. En medio de la crisis que puso fin a la era del guano ocurrió la guerra del salitre, que en muchos sentidos podría calificarse como un conflicto desatado por los recursos fiscales. Derrotada la alianza peruano-boliviana, el Perú debió ceder a Chile la provincia de Tarapacá, sede de los yacimientos de salitre, así como sufrir la expropiación parcial (y la inmovilización por un tiempo) de sus depósitos de guano. Las ventas de este último recurso y del salitre habían sido las fuentes principales de las que se habían nutrido las finanzas del Estado peruano desde la década de 1840, de modo que en los años de la posguerra debió procederse a una profunda reforma fiscal. Esta debía reducir el nivel del gasto público a la nueva realidad de los (disminuidos) ingresos del erario nacional, al tiempo que procurar el reemplazo de las antiguas fuentes de ingresos con otras nuevas.

Los estudios sobre la formación de las finanzas nacionales en América Latina tras la Independencia han enfocado las dificultades que las

nuevas naciones enfrentaron para forjar una estructura tributaria estable y suficiente. La explotación de los derechos de aduana, la venta de territorios, la concesión de monopolios comerciales a particulares y los préstamos internos y del exterior fueron algunas de las soluciones más socorridas, aunque en general fracasaron en conseguir la ansiada estabilización fiscal.¹ Algunas décadas después de la Independencia, los atrasos e incumplimientos en el pago de la deuda volvieron difícil continuar con los préstamos del exterior; poco después, el cambio técnico ocurrido en el campo militar y en el del transporte hizo crecer las necesidades de gasto público, sobreviniendo agudas crisis fiscales, de cuya resolución dependió mucho el patrón que seguirían estas naciones. Es sobre este guión que bosquejamos esta porción de la historia fiscal peruana. Para decirlo en otras palabras: nuestra intención es mostrar cómo ocurrió la primera formación de la “economía pública” del Perú. La constitución de esta se alzaba como uno de los requisitos básicos para que se pudiese cumplir la promesa de la Independencia de dar a luz a una república moderna y viable.

La historiografía económica y política de la postindependencia en el Perú no ha dado el debido espacio al tema fiscal. Tras la época de inestabilidad política y estrecheces económicas del primer cuarto de siglo que siguió a la Independencia, se asume que advino un nuevo período, conocido como la “era del guano”, que implicó una etapa de “vacas gordas” para el erario nacional. Por razones que aún se siguen discutiendo (¿corrupción, falla de las élites, precariedad del Estado, maldición de las materias primas, fallas en el *timing* o en la secuencia adecuada?), se considera que ella fue “una oportunidad desperdiciada” para el desarrollo.² Cuando las cosas comenzaban a cambiar, en la década de 1870, conformándose una élite civil nacional que, por fin, sacudiéndose de medio siglo de tiranía de los caudillos de la Independencia, lograba el control del gobierno, irrumpió la guerra con Chile, que descalabró todo el desarrollo anterior y devolvió al país a las condiciones del momento de

1. Véase, entre otros, los trabajos de Marichal 1988, Carmagnani 1994, Centeno 2002, Aboites y Jáuregui 2005, Alexander 1992, Lofstrom 1983 y Gootenberg 1997. Asimismo, los reunidos en Liehr, ed., 1995; Jáuregui, coord., 2006; Prados y Amaral, eds., 1993; y Bordo y Cortés Conde, eds., 2001.

2. Basadre 1981.

la emancipación. La posguerra, a partir de 1884, coincidió felizmente con un crecimiento de la demanda mundial por materias primas, coyuntura a la que el Perú pudo engancharse gracias a la acción del propio capitalismo internacional. Así, la economía “se hizo más burguesa a condición de ser cada vez menos nacional”.³ El *boom* de la exportación de materias primas devolvió a los peruanos a un nuevo pero más moderado ciclo de vacas gordas, hasta que se produjo el *crack* de 1929, que implicó una nueva fase de estrecheces e inestabilidad.

Durante las épocas de bonanza, que correspondían a las de auge exportador, la política también “mejoraba”: se creaban partidos con ideologías y programas, que lograban movilizar e influir a buena parte de la población y competían electoralmente por alcanzar el poder; mientras que en las fases de contracción los partidos se disgregaban, siendo reemplazados por caudillos autoritarios que dirimían a balazos el derecho al trono presidencial. Así, durante la era del guano se formó el Partido Civil, organizado por intelectuales de ideas liberales deseosos de salvar al país de la anarquía militarista y por oligarcas del guano interesados en recuperar la función de contratistas privilegiados del Estado, que acababan de perder. Mientras que con ocasión del siguiente auge exportador, nacieron otros partidos, como el Constitucional, el Demócrata y el Liberal, que compitieron con el renacido civilismo (del Partido Civil) durante el período que Jorge Basadre bautizó como “la República aristocrática” (1895-1919).⁴

En esa secuencia de alzas y bajas marcadas por el comercio de materias primas se perdió de vista la acción política del gobierno y la manera como este no solo marcaba la continuidad entre dichas fases, sino que influía en su cronología y en su propia marcha. Poca reflexión hubo acerca de por qué ocurrió esa sintonía entre bonanza primario-exportadora y desarrollo político, y viceversa; ni en general se intentó vincular los procesos económicos a los políticos, cual si corriesen por

3. Bonilla 1973.

4. Basadre 1963: VII. Él enmarcó las fechas en el ciclo 1899-1919. Un tiempo después, Burga y Flores-Galindo (1987) adelantaron el inicio de la periodización hasta 1895, con ocasión de la revolución en que Nicolás de Piérola tomó el poder.

carriles independientes.⁵ El estudio de la perspectiva fiscal puede salvar este vacío al fijarse en el tema de cómo el auge exportador se transmitió a la esfera de acción del Estado, cómo la organización de este mismo se vio transformada por dicho auge y cómo, al fin, la relación del Estado con la población y con el resto de la economía cambiaba según se adoptasen distintos esquemas de tributación y gasto público.

La fiscalidad y la constitución del Estado

Los temas fiscales son una perspectiva útil e importante —clave, podríamos añadir— para el estudio de la formación y evolución del Estado y de cómo este se ha vinculado a la estructura económica y social del país.⁶ Materializada en impuestos que hay que cobrar, deudas, salarios y pensiones que hay que pagar, infraestructura y servicios que hay que costear y mantener, la fiscalidad ofrece lo que Gabriel Ardant llamó una “fisiología” del Estado, que dota a los historiadores de una serie de indicadores concretos, posibles de observar e incluso de medir a lo largo del tiempo, permitiendo una reconstrucción histórica objetiva y comparable.⁷

Sea porque la formación de los estados haya resultado de los conflictos entre los pueblos (y en este sentido podríamos decir que la guerra del salitre efectivamente transformó tanto al Estado vencedor como a los derrotados),⁸ o de la necesidad de los hombres por constituir un poder que asigne y haga respetar los derechos de propiedad,⁹ el hecho es que los aparatos estatales, para subsistir y consolidarse, requerían de medios que les permitiesen ejercer el monopolio de la violencia legítima dentro de sus territorios.¹⁰ Así como Marx planteó que las condiciones y los medios

5. La salvedad sería la asociación que trazaron algunos autores, como Yepes y Bonilla, entre el contrato Dreyfus de 1869 y la creación del Partido Civil en 1871 (que apareció primero bajo el nombre de Sociedad Independencia Electoral). Véase Yepes 1972: 95-86 y Bonilla 1974: 122.

6. Entre los trabajos pioneros en esta perspectiva pueden mencionarse a Schumpeter 1954 y Peacock y Wiseman 1961.

7. Ardant 1975.

8. Tilly 1992.

9. North 1984.

10. Weber 1988 [1918].

materiales de supervivencia de las personas eran las que determinaban su ser social y su conciencia,¹¹ podríamos decir que la naturaleza del Estado y sus relaciones con la sociedad resultaban, sino determinadas, al menos poderosamente modeladas por la manera como este procuraba sus ingresos y los gastaba.

Dentro de esta perspectiva, el estudio de las crisis y las reformas fiscales resulta de un particular interés para el historiador, puesto que de ordinario sirve para poner de manifiesto los intereses económicos de los grupos sociales, las coaliciones que establecen con otros grupos y su capacidad efectiva para influir o determinar las políticas públicas. La teoría de la hacienda pública, así como la historiografía sobre el tema, han resaltado frecuentemente las fuertes vinculaciones que las crisis y reformas fiscales han tenido con la lucha política, las tensiones sociales y el proceso de formación del Estado.¹² No casualmente han venido asociadas a las grandes revoluciones sociales.¹³

La crisis fiscal puede en principio ser definida como la ocurrencia de un déficit fiscal que no logra ser satisfactoriamente resuelto por las vías ordinarias a las que hasta entonces había recurrido el Estado, como impuestos, confiscaciones, préstamos, venta o arriendo de bienes públicos. En ocasiones, fue el propio intento de conjurar un déficit fiscal mediante un nuevo gravamen, una expropiación de la riqueza de los particulares o de sus organizaciones, o un préstamo forzoso, lo que desató la crisis social y política.¹⁴ También aconteció que la conmoción producida por una revolución social impidió o dificultó la recolección de impuestos,

11. Marx 1973 [1859].

12. “Toda reforma fiscal plantea siempre un problema de naturaleza política —el conflicto de intereses y poderes de los contribuyentes a quienes afecta— y supone siempre una solución política —el reparto al que se llega del poder económico entre las distintas clases sociales—” (Fuentes Quintana 1990: 423).

13. La revolución norteamericana de 1776 o la francesa de 1789, por ejemplo, serían incomprensibles sin la noción o concepto de crisis fiscal (Bonney 1998).

14. En el caso de la Independencia del Perú, las medidas fiscales aplicadas por los últimos virreyes para financiar la defensa del imperio español frente a los arrestos de los patriotas del Río de la Plata y Nueva Granada tuvieron como efecto que parte de la población peruana abandonase su postura inicial de defensa de la monarquía española. Véase Hamnett 1978 y Anna 2003. Esta idea también ha sido aplicada para la historia de la independencia de toda la América hispana. Véase Lynch 2004 y Te Paske 1982.

deviniendo dicha revolución en una crisis fiscal. Las crisis fiscales podrían desatarse a raíz de acontecimientos extraordinarios, como una guerra o la amenaza de la misma, o una severa catástrofe (una epidemia, un terremoto), que incrementaban de forma repentina la necesidad de gasto público.¹⁵ Aun cuando en el pasado tales acontecimientos eran tan ordinarios y frecuentes que difícilmente podrían calificarse de “imprevistos”, servían para volver más patética la poca flexibilidad de la estructura fiscal “tradicional” o de “Antiguo Régimen”.

Otra fuente de las crisis fiscales sería la conocida ley de Wagner: la tendencia “natural” de los estados a incurrir en déficits por su deseo de ganar legitimidad ante la población, gastando en ella más de lo que recauda a título de impuestos.¹⁶ El gobierno obtendría así popularidad, pero solo al costo de incubar una futura crisis fiscal. La rápida rotación de los gobiernos tras la instauración de los regímenes republicanos o constitucionales favorecería esta práctica, en la medida que las consecuencias de la compra de la popularidad se trasladarían al siguiente gobierno. La progresiva extensión del derecho del sufragio a los grupos sociales menos favorecidos aumentó la tendencia expansiva del gasto público, dado que estos nuevos votantes tenían ahora un arma eficaz para hacer escuchar sus necesidades, que eran muchas.¹⁷

En un sentido más amplio, las crisis fiscales expresarían la debilidad del Estado como organización capaz de interpelar a la población, y la rigidez o esclerosis de las instituciones y las estructuras económicas y sociales de una nación.¹⁸ Philip Hoffman y Kathryn Norberg sostuvieron que solamente los gobiernos que gozaban de amplia legitimidad y eran genuinamente representativos podían ser capaces de levantar grandes empréstitos o de cobrar ingentes sumas de impuestos. Los gobiernos despóticos y totalitarios, en cambio, estarían condenados a no poder nutrir sus finanzas por la vía de los impuestos, sino por otras más arcaicas, como los bienes patrimoniales o el manejo de monopolios, sujetas a una

15. Tilly 1992 y Centeno 2002.

16. Campbell 1993: 167-168 y O'Connor 1973.

17. Peacock 1995.

18. Bonney 1999.

mayor inestabilidad y, a la larga, a un menor rendimiento.¹⁹ Una crisis fiscal expresaría en tal sentido la pérdida de legitimidad del gobierno o un desajuste entre sus planes de gasto y su fuerza política.²⁰

De otro lado, la idea de “ciclo crediticio” de Carlos Marichal para la historia de América Latina podría ser extrapolada también a la fiscalidad.²¹ Tendríamos así ciclos de dos fases, en los que a una época de reforma, en que el aparato tributario se ajustaría a las nuevas posibilidades que le permiten los cambios ocurridos en la estructura económica y social vigente, consiguiendo financiar los planes de gasto público, sobrevendría otra en que las maniobras elusivas y evasivas frente a los impuestos que van tomando los agentes económicos (entre las que debería incluirse la progresiva concesión de exoneraciones logradas por los allegados al poder o por bloques regionales o sociales, estos últimos mediante maniobras políticas), junto con las transformaciones ocurridas en la economía, dejan desfasado, perforado e inerte el esquema tributario, creando el escenario propicio para una crisis fiscal.

En cualquier caso, al concepto de crisis fiscal va asociado el de reforma fiscal, en la medida que esta resulta su consecuencia; sin embargo, ninguna reforma resuelve los problemas de hacienda para siempre. La reforma fiscal se ha entendido a veces como una racionalización del sistema, en el sentido weberiano, asimilándose a lo que sería la “modernización fiscal”.²² Supondría así la abolición de privilegios, exenciones o subsidios que hayan terminado cobrando un cariz arbitrario, así como la introducción de imposiciones que conlleven un nuevo tipo de relación entre el Estado y la economía, o entre aquel y la sociedad civil. La imposición del *income tax* en Inglaterra en 1799, o del timbre en México en 1869, o del impuesto a la renta en este mismo país entre 1924 y 1925 representaron nuevos umbrales en las relaciones entre el Estado y la

19. Hoffman y Norberg, eds., 1994: Introducción.

20. Sin embargo, en la época contemporánea, dominada por los impuestos a la renta y al valor agregado, la capacidad de recaudación de un gobierno podría depender más de aspectos meramente técnicos, como, por ejemplo, aplicar las retenciones del impuesto antes de que pasen a las manos de las personas, haciendo de las grandes empresas entes recaudadores.

21. Marichal 1988: 12-15.

22. Pro 2005.

sociedad, en el sentido que modificaron los derechos y deberes económicos de las personas.²³ Asimismo, permitieron un mayor registro del Estado sobre la economía de las personas, aumentando las posibilidades de imposición, a la vez que dotaban a los agentes de una mayor seguridad en sus transacciones. La creación de condiciones que permitan la ampliación de la base tributaria, como por ejemplo la formalización o titulación de la propiedad, o la preparación de un catastro del territorio, también deberían comprenderse entre los elementos de una reforma fiscal.²⁴

En la historiografía, la estrella de las reformas fiscales ha sido en todo caso la reforma tributaria. Fuentes Quintana recuerda el aforismo de que “Detrás de una verdadera reforma tributaria hay siempre una revolución”.²⁵ Las reformas tributarias afectan los intereses económicos y desafían los poderes de grupos específicos, por lo que resultan, para él, de una sutil química entre la destreza técnica y la habilidad política para aplicar la nueva mecánica impositiva. Advierte que no deben ser entendidas como un acontecimiento específico en una fecha precisa (como la dación de una ley creando un impuesto), sino como un conjunto de medidas que van ocurriendo poco a poco, aunque impulsadas por un mismo plan. En suma, la reforma fiscal sería el proceso por el cual la estructura tributaria se transforma para dar un salto cualitativo en el nivel de los ingresos, lo que siempre supone una afectación de los derechos de propiedad y ciertos cambios en el marco institucional.²⁶

El nacimiento de los estados modernos en Europa occidental entre los siglos XV y XVIII, así como las transformaciones fiscales influidas por el liberalismo y la idea del bienestar social durante los siglos XIX y XX, han sido los temas más frecuentados por la historiografía fiscal. Algunos autores han llegado a proponer una secuencia evolutiva del proceso fiscal, en el que se pasaría de una estructura de “Antiguo Régimen” a una “liberal”, para desembocar en la del “Estado de bienestar”. La hacienda del Antiguo Régimen se caracterizaría por la imposibilidad de

23. Para el caso de México, véase Carmagnani 1994, Marichal 1994 y Aboites y Jáuregui, coords., 2005.

24. Pro 1992: cap. 3.

25. Fuentes Quintana 1990: 370.

26. North y Thomas 1978: cap. 8.

distinguir entre los intereses públicos y privados, tanto en las labores de recaudación cuanto en las de gasto, al punto que las prácticas que ahora llamaríamos fraudulentas eran comunes y socialmente aceptadas. La hacienda liberal se regiría por los principios de equidad, equilibrio presupuestario y Estado mínimo, lo que condujo a imposiciones de baja tasa, con proporcionalidad según los ingresos o el consumo de los contribuyentes, y énfasis en la legalidad y la seguridad jurídica de los tributos. La fase del Estado de bienestar, por su parte, se caracterizaría por una intención redistributiva, una presión fiscal diferenciada contra las rentas altas y una mayor regulación de las actividades económicas.²⁷ En cuanto al tipo de gasto, en la fiscalidad tradicional el peso mayor recaía en el gasto militar, que a su vez era también responsable de la mayor parte de la deuda pública. En la fase de la hacienda liberal, este patrón es reemplazado por el gasto de inversión en infraestructura y en ayuda al desarrollo, mientras que en el Estado de bienestar la tajada más importante del gasto correspondería a los servicios y transferencias sociales y a las pensiones.²⁸

Harley Hinrichs trazó una periodización de las imposiciones fiscales que ha tenido gran aceptación. Rechazando la tesis de que la modernización tributaria consistiría en el reemplazo de los impuestos indirectos por los directos, él postuló que tanto en las imposiciones directas como indirectas debería distinguirse entre tributos antiguos y modernos. En la sociedad “tradicional” predominaban los impuestos vinculados a la propiedad o a la producción agraria (impuestos directos de tipo antiguo), mientras que aquellos ligados al comercio, como los aranceles de aduana y los peajes (impuestos indirectos de tipo antiguo), tenían un papel solo complementario. Una buena parte de los ingresos del Estado procedía de sus bienes patrimoniales. Distingue luego dos fases transicionales, en las que los impuestos ligados al comercio crecen, especialmente algunos impuestos vinculados al comercio interno, como los derechos de consumo o el impuesto sobre las ventas. Los antiguos impuestos directos declinan, compensados, sin embargo, por la aparición de modernos impuestos directos, como el impuesto a la renta. La primera fase de transición

27. Comín 1996: 225-226.

28. Vries 1979: 206 y Comín 1996.

estaría marcada por el predominio de los impuestos sobre el comercio exterior, mientras que en la segunda fase predominarían los vinculados al comercio interno. En la última fase (la fase moderna), el impuesto a la renta se habría convertido en el principal protagonista de la recaudación, declinando el papel de los gravámenes al comercio y extinguiéndose los impuestos directos tradicionales. De una presión tributaria de alrededor del cinco por ciento durante la fase tradicional, se pasaría a unas de diez y quince por ciento durante las fases transicionales, hasta llegar a ubicarse por encima del veinte por ciento en la fase moderna.²⁹ Aun cuando en este trabajo no seguiremos necesariamente alguno de estos esquemas evolutivos, los tendremos como referencia.³⁰

En esas propuestas evolutivas, la reforma fiscal como concepto historiográfico consistiría entonces en la transición entre una y otra fase.³¹ Mediante dichas reformas, el aparato tributario lograría ajustarse a las transformaciones de la estructura social y económica, tomando en cuenta las nuevas fuentes de riqueza y las nuevas formas de organización empresarial y del comercio, de modo de poder incrementar los ingresos fiscales y poder responder así a las nuevas demandas de gasto público planteadas por la evolución social.

El desplazamiento político y económico de la clase terrateniente por la burguesía industrial y financiera habría sido lo que condujo a la estructura tributaria dominada por los impuestos llamados “de producto” (en contraposición a los impuestos sobre las personas o sobre las rentas), que afectaban básicamente el consumo y las importaciones con tasas

29. Hinrichs 1967.

30. Las críticas que podríamos hacer a estas propuestas de periodización son las típicas que se lanzan contra toda propuesta evolutiva (como las de Marx o Rostow): que reducen a una categoría muy vaga, como “hacienda de Antiguo Régimen” o “sociedad tradicional” en este caso, una multitud de casos históricos de lo más disímiles en el tiempo y el espacio, y que asumen que todas las sociedades han de pasar por las mismas etapas de desarrollo. Comín (1996: 93-98) señala así que en los países atrasados de hoy habría cierta coincidencia con lo que fueron las haciendas públicas europeas del siglo XIX, en el sentido de basarse en los impuestos de producto y sobre el comercio.

31. Así como los demógrafos crearon el término de “transición demográfica” para referirse al paso de un régimen demográfico “antiguo” a uno “moderno”, en la fiscalidad podríamos adoptar el de “transición fiscal”.

moderadas de efecto proporcional. Dado que estos impuestos gravaron bienes de uso masivo, como algunos alimentos o excitantes del sistema nervioso, cuyo uso había crecido con la modernización económica y la urbanización, los impuestos rendían grandes sumas al Estado, sin que la burguesía resultara afectada en su economía. Sus ahorros y la ganancia de sus inversiones quedaban a salvo.³² Con ocasión de las guerras y las crisis fiscales, la clase propietaria prefería el llamado impuesto inflacionario (que resultaba de la impresión de billetes), que tenía el efecto de trasladar el esfuerzo fiscal sobre la población trabajadora y dejaba a salvo las propiedades y negocios de aquella. Esto era especialmente cierto en el caso de América Latina, donde las ganancias de la élite económica devinían fundamentalmente de la exportación de bienes primarios.³³

Autores como Douglas North y Paul Thomas pusieron el énfasis, en cambio, en la naturaleza incremental (en vez de discontinua o súbita) de la reforma fiscal, así como en la consecuencia que ella tuvo para el desarrollo económico. Para ellos, la secuela de decisiones fiscales tomadas por los estados en su desesperada búsqueda de fondos fue modelando unos derechos de propiedad que, a la larga, resultaron más o menos eficaces para el crecimiento económico.³⁴ Las reformas fiscales, en esta perspectiva, rara vez fueron el resultado de un plan de largo plazo; fueron obedeciendo a las circunstancias, ya que los estados difícilmente podían darse el lujo de preferir los frutos mediatos sobre los inmediatos.³⁵ Gravar el comercio exterior y conseguir recursos mediante la concesión de monopolios resultaba mucho más efectivo y rápido que gravar las transacciones del mercado interno u optar por cobrar impuestos en un mercado abierto. Que en un momento dado el Estado optase por estas formas “modernas” de imposición fiscal en vez de las tradicionales, tuvo que ver más con cuestiones aleatorias que con un ciclo evolutivo.³⁶

32. Fuentes Quintana 1990: 406.

33. Centeno 2002: 130-137.

34. “El punto crucial de nuestra argumentación: las diferencias en las metas que alcanzaron las economías de Europa Occidental entre 1500 y 1700 se debieron principalmente a la naturaleza de los derechos de propiedad que crearon los nacientes Estados como respuesta a sus continuas crisis fiscales” (North y Thomas 1978: 157).

35. North y Thomas 1978: 163.

36. *Ibíd.*, pp. 160-161.

En el estudio de la transición a la hacienda liberal en América Latina, la historiografía ha puesto énfasis en el establecimiento de instituciones como el presupuesto, así como en la creación de un aparato burocrático especializado en el ámbito fiscal dentro del Estado, la consecución de un control efectivo del territorio por parte de este, mediante alianzas con los grupos sociales locales, y el logro de cierto grado de centralización fiscal. En el caso de México, la práctica del presupuesto y su sanción y vigilancia por el Congreso de la República incrementó el peso político de esta entidad en la segunda mitad del siglo XIX.³⁷ De otro lado, la organización de los padrones de contribuyentes y la recaudación de los impuestos de nuevo tipo (al comercio interno o a los ingresos), sin ceder esta función a negociantes o compañías particulares, exigió la constitución de una burocracia fiscal de cierta complejidad, así como conseguir los apoyos en las distintas regiones del país para respaldar socialmente la acción del gobierno. Pero no serviría de mucho una organización burocrática bien preparada y un Estado en posesión de los controles políticos necesarios para imponer su autoridad en el territorio si la estructura económica del país no conseguía crear riqueza que pudiera ser absorbida por el gobierno. Precisamente estos aspectos de red burocrática, control territorial y progresos en la productividad de los agentes económicos han sido caracterizados en el caso latinoamericano más bien por su ausencia en el siglo XIX, lo que explica el fracaso, al menos relativo, de la reforma fiscal liberal en el continente.³⁸

Los sistemas fiscales han sido también clasificados de unificados o centralizados cuando las autoridades locales, independientemente de que sean elegidas por el voto local o no, carecen de capacidad para tomar decisiones autónomas en materia fiscal y sus presupuestos pueden ser vetados por los poderes centrales; o descentralizados o federales, cuando los poderes locales pueden tomar decisiones y recaudar autónomamente. La necesidad de solventar los gastos nacionales de defensa y bienestar (compensando a las regiones con menor grado de desarrollo) ha puesto severos límites dentro del Estado moderno a los estilos fiscales descentralizados.³⁹

37. Carmagnani 1994: 359-362.

38. Centeno 1997: 1569.

39. Hicks 1960: 257-258, Restrepo 2005: 414-415.

En el caso latinoamericano, el peso de la tradición centralista produjo que las grandes reformas fiscales implicasen normalmente una fuerte centralización.⁴⁰ La búsqueda de racionalidad y simplicidad, y el intento de impedir la evasión tributaria significaron casi siempre terminar con la soberanía fiscal de los estados locales o los tesoros regionales. La uniformidad del sistema impositivo y las economías de escala en materia de burocracia y organización eran mejor conseguidas bajo un esquema centralizado.⁴¹ La introducción de los impuestos modernos, como el impuesto progresivo sobre la renta, implicaron, asimismo, una centralización, en desmedro de las finanzas locales.⁴²

La reforma fiscal en la historiografía peruana y latinoamericana

La historiografía latinoamericana sobre los asuntos fiscales ha puesto el énfasis en mostrar las dificultades del período de la postindependencia. La poca legitimidad del nuevo Estado republicano se tradujo en su escasa capacidad como recolector de impuestos y como introductor de nuevas imposiciones.⁴³ Contribuciones como el tributo indígena o las alcabalas, que el régimen español había convertido en canales importantes de su sistema fiscal, perdieron legitimidad y debieron ser abandonadas, sin que en su reemplazo brotasen imposiciones modernas que asegurasen al Estado ingresos más grandes y flexibles. Menor investigación ha concitado la fase siguiente: cuando, aproximadamente medio siglo después de la Independencia, una nueva generación de hombres públicos en América Latina hubo de lanzarse a la tarea de renovar el esquema fiscal a fin de poder financiar la construcción de ferrovías, puertos aptos para recibir vapores, redes telegráficas y sistemas de educación pública. Ante la dificultad que significaba la instauración de impuestos a la propiedad territorial, los gobiernos latinoamericanos optaron generalmente por la vía de las aduanas, haciendo de los puertos las cajas fiscales de la

40. Véliz 1984.

41. Campbell 1993: 172.

42. Para el caso de México, véase Aboites 2003; para Colombia, Restrepo 2005.

43. Véase, entre otros, Halperin 2005; Marichal y Marino, comps., 2001; Aboites y Jáuregui, coords., 2005; Lofstrom 1983; y Prados y Amaral, eds., 1993.

República.⁴⁴ Para la década de 1880, casi no había gobierno latinoamericano para el que los derechos de aduana o regalías por las exportaciones no representasen más de la mitad de sus ingresos ordinarios.⁴⁵

Dentro del marco general descrito, nos proponemos esclarecer el impacto que tuvo en la hacienda pública peruana la crisis fiscal que desembocó en la guerra del salitre y precisar la reforma a que dio lugar. A pesar de que ha habido trabajos que señalaron que la crisis fiscal comenzó antes del conflicto de 1879,⁴⁶ todavía es común en el Perú invertir la causalidad y pensar que la crisis fiscal fue una consecuencia de la guerra con Chile y no al revés. Con la guerra se perdieron los bienes patrimoniales con que el Estado peruano se había mantenido por varias décadas, y ciertamente ello forzó un cambio en el esquema tributario seguido desde la Independencia, de modo que muy pocas líneas del antiguo patrón mantendrían su vigencia. El modelo tributario seguido hasta la guerra había significado la aplicación de un esquema que podríamos llamar “patrimonialista exportador”, en el cual el Estado se reservaba dentro de la economía la propiedad de los recursos exportables, tal como la legislación española lo había hecho con el oro, la plata y el mercurio desde el siglo XVI. El Estado podía optar por ceder a particulares la explotación temporal de tales recursos a cambio de la percepción de una renta, canon o regalía, constituyendo esta entrada una fuente importante de sus finanzas.

El acceso privilegiado al Estado —o su control directo, a partir de 1872— por parte de la élite aseguraba a esta el disfrute de esta vía de enriquecimiento, mientras que simultáneamente el Estado contaba con un mecanismo de captación y control de las élites, puesto que difícilmente estas podrían encontrar una alternativa de negocios más redituable. La segmentación racial y lo que los hombres de la postindependencia llamaron el “mal reparto de la riqueza”⁴⁷ estimularon el pequeño tamaño de las élites y, con el fenómeno del guano, el carácter prominente de la que residía en la capital de la República.

44. Para México, Carmagnani (1994) destacó la introducción del impuesto del timbre.

45. Centeno 2002: 124-125, Márquez 2005: 146.

46. Bonilla 1986.

47. Choquehuanca 1845.

En tales economías poscoloniales, el mercado interno valía poco, siendo el sector económico principal aquel que se vinculaba al mercado mundial. El Estado fundaba sus finanzas en el sector más promisorio, haciendo de las élites los operadores o contratistas de sus “estancos”. En el caso peruano, las minas de plata (y mercurio) coloniales fueron reemplazadas por los depósitos de guano y salitre desde mediados del siglo XIX. Algunas fricciones ocurrieron cuando por el deseo de maximizar sus ingresos el Estado abrió a la competencia exterior el puesto de contratistas o consignatarios, debiendo los “hijos del país” entrar en lid con las casas comerciales extranjeras. La élite nacional entendió que entonces se había roto un pacto importante heredado de la época colonial, mediante el cual los colonos aceptaban la soberanía y el control del Estado sobre los yacimientos exportables más preciados a cambio de, como contratistas, usufructuar ellos una parte de las ganancias.⁴⁸ Ofrecieron alguna resistencia, que llegó a ser mediatizada y negociada con ocasión de crearse pocos años más tarde el estanco del salitre y la Compañía Nacional que lo administraría.

Tras la paz de Ancón, que puso fin a la guerra del salitre, el Estado y las élites llegarían a un nuevo acuerdo, en el que aquel dejaría a estas el control del entonces derruido sector exportador a cambio de que una vez repotenciado, este brindase al tesoro público los recursos que necesitaba por la vía de los gravámenes al comercio de importación. La otra vía de ingresos fiscales que comenzaría a desarrollarse sería la de los impuestos al consumo. El sector exportador dejaría de ser la fuente directa de los ingresos públicos, forzando al Estado a desarrollar un aparato recaudador y un esquema tributario más sofisticado. En la periodización de Hinrichs, esto significaba pasar de la primera a la segunda fase de la evolución fiscal, funcionando la guerra del salitre como el precipitante de la transformación. Una variación interesante respecto de su esquema fue la evolución de la presión fiscal, ya que en el caso peruano la transición a

48. Este habría sido el punto clave en los debates generados a raíz del controvertido contrato Dreyfus (1869), celebrado por el gobierno de José Balta y que dio paso a una prolongada hostilidad de la oligarquía contra Nicolás de Piérola, ministro de Hacienda de dicho régimen, juzgado como el principal artífice del mencionado acuerdo. Véase Bonilla 1974: cap. 2.

la segunda fase no supuso un aumento de la incidencia o carga fiscal en la economía, sino todo lo contrario.⁴⁹

El papel de las guerras en la formación de los estados, al estimular y hasta forzar reformas fiscales que los ayudaron a penetrar en la sociedad con sus burocracias tributarias y sus registros de contribuyentes, destacado por Tilly, fue discutido para la región latinoamericana por Miguel Ángel Centeno. Este precisó que en América Latina las guerras no abrieron las puertas a las reformas tributarias, en virtud de que los gobiernos encontraron otras formas de financiarse, menos traumáticas y más sencillas, tales como la exportación de bienes primarios, el endeudamiento externo, la cobranza de derechos de aduana o el impuesto inflacionario. Además, carecían del grado de control sobre el territorio y de las alianzas con las élites locales necesarias para potenciar las contribuciones internas. De todos modos, Tilly admite —precisamente en alusión a la guerra del salitre— que los conflictos militares, sobre todo cuando fueron derrotas, sirvieron en ocasiones para promover una convergencia entre los intereses del Estado y los de la élite nacional.⁵⁰

El endeudamiento externo, los derechos de aduana o la exportación de bienes naturales no son, sin embargo, asideros fiscales fáciles en una coyuntura de emergencia como es una guerra internacional. Durante el conflicto militar, el comercio exterior se interrumpe y los préstamos en los mercados internacionales de capitales quedan bloqueados o se vuelven muy difíciles. En este sentido, nos interesa aclarar en este trabajo qué hizo el Perú durante la guerra en materia fiscal y qué consecuencias tuvo en este mismo campo el fallido resultado militar. En el caso específico del conflicto militar por el salitre, la historiografía peruana no ha explorado la cuestión fiscal en su relación con la formación del Estado.

49. De acuerdo con el estimado de Hunt (1984: 80), para los años previos a la guerra del salitre el producto interno peruano habría sido de 236 millones de soles, mientras los ingresos fiscales habrían sumado alrededor de treinta millones. La presión o incidencia tributaria se habría ubicado, así, en alrededor del 13 por ciento. En cambio, en los inicios del siglo XX, ya con el nuevo esquema fiscal, la presión tributaria se situó apenas en un cinco por ciento, como se verá en el capítulo correspondiente. Hinrichs (1967) estimaba que al pasar de la primera a la segunda fase, esta presión crecía de más o menos un cinco a un diez por ciento.

50. Centeno 1997: 1585-1587 y 1594-1595. En esta parte, también menciona, como un ejemplo, la derrota mexicana, en 1848, en la guerra con los Estados Unidos.

Trabajos como los de Heraclio Bonilla, Florencia Mallon y Nelson Manrique dieron cuenta de la “descomposición social” interna, del “colapso del Estado” (en un momento de la guerra había por lo menos tres caudillos que se proclamaban presidentes del Perú, ninguno de los cuales había llegado al poder por los medios previstos en la Constitución) y de la pérdida de legitimidad social (“hegemonía”, en palabras de Mallon) de la élite terrateniente frente a los campesinos, pero el análisis de cómo el Estado peruano rehízo sus relaciones con la sociedad podría ganar mucho con un mejor conocimiento de la reforma fiscal que sucedió a la paz de Ancón.⁵¹

Aunque en el siglo XIX los gobiernos peruanos eran elegidos por un sistema electoral relativamente amplio (que incluyó, por ejemplo, el voto analfabeto hasta 1895) y la presencia del Estado en el territorio había aumentado durante el auge del guano, con funcionarios civiles y militares, obras públicas y la provisión de ciertos servicios —como educación, el correo y el telégrafo—, difícilmente podríamos decir que se trataba de gobiernos representativos y legítimos, capaces de exigir y conseguir grandes sacrificios fiscales, como en la hipótesis de Hoffman y Norberg. Más que resultados electorales, eran “revoluciones” las que encumbraban a los caudillos al sillón presidencial; y sin la presencia de un personal burocrático preparado y comprometido con su función pública, los gobiernos podrían calificarse de débiles en este sentido. Tras la guerra, la posibilidad de reintroducir impuestos en medio de este panorama era ciertamente complicada. Ello exigía o una reforma del Estado que lo acercase más a la población, o limitarse a recaudar tributos indirectos de tasa moderada y poca penetración, como los impuestos de aduanas o al consumo. Veremos lo que sucedió en este caso, dado que entre los grupos dirigentes hubo quienes, amargados y radicalizados por la experiencia de la guerra, pensaron que era la primera opción la que debía ser afrontada.

El fenómeno del guano, así como el del azúcar, el caucho, las lanas y la nueva minería del ciclo exportador de la posguerra del salitre, han sido estudiados por la historiografía desde el ángulo de las “economías de exportación” y sus efectos en el desarrollo del mercado interno; pero

51. Bonilla 1980c, Mallon 1983 y 2003, Manrique 1983 y 1988.

el impacto que estas bonanzas exportadoras tuvieron en la economía pública y en la formación del Estado no ha sido aún explorado.⁵² En este trabajo, intentamos resolver en algo esta carencia. Tampoco se ha trazado la continuidad que, en medio de todo, hubo entre el período del guano y la recuperación económica de la posguerra. Esta misma fue apreciada en algunos trabajos como un hecho conseguido en virtud de la demanda mundial en el contexto de la llamada Segunda Revolución Industrial, sin ningún esfuerzo interno. El desarrollo institucional local no parecía tener importancia en este enfoque.⁵³ La historiografía ha hecho un corte tajante en ello. Sin embargo, considero que la experiencia fiscal previa a la guerra fue un importante condicionante del desarrollo posterior.

El nuevo esquema fiscal —consistente en una baja presión tributaria, impuestos indirectos cuya recaudación era cedida a las organizaciones de la élite, y gasto público reorientado a favor del fomento económico (en desmedro del anterior predominio que tuvo el gasto militar)— se mantuvo en sus elementos fundamentales hasta 1915, cuando se inició un conjunto de transformaciones que irían modificándolo paulatinamente. En dicho año —en medio de una rutilante subida de los precios internacionales de las materias primas a raíz del conflicto militar en Europa—, se introdujeron los derechos o impuestos de exportación, cambiando un importante elemento de la reforma fiscal posterior a la guerra del salitre.⁵⁴ Significó trasladar parte del esfuerzo fiscal a la clase propietaria, que hasta entonces había conseguido esquivarlo gracias a su control del Estado y a las limitadas presiones por un mayor gasto público. En los años veinte, estas presiones aumentaron, al tiempo que las divisiones dentro de la élite facilitaron una acentuación de la tendencia. En 1927, se creó el impuesto a la renta (finalmente aplicado desde 1934), pero sin conseguir aún una penetración significativa, y se encargó

52. Una excepción podría ser Tantaleán 1983. Sobre el guano, véase Levin 1964, Hunt 1984, Mathew 1981, y Bonilla 1974. Acerca del segundo auge exportador, consultar Thorp y Bertram 1985, Klarén 1976, Burga y Reátegui 1981, y Drinot 2003.

53. Por ejemplo, Bonilla 1980d, Yepes 1972, y Burga y Flores-Galindo 1987. Una excepción la constituyeron los trabajos de Quiroz 1989 y Thorp y Bertram 1985.

54. La información cuantitativa presentada en algunos cuadros ha sido prolongada, sin embargo, hasta 1919 o 1920, con la finalidad de mostrar no solamente el panorama de los años de la reforma, sino también su entorno inmediato (anterior y posterior).

a la Caja Nacional de Depósitos y Consignaciones la tarea de recaudación de los impuestos, que hasta entonces había obrado en manos de organizaciones económicas de la élite. Esta Caja tenía entre sus accionistas principales a los bancos privados, pero su manejo pasó a estar más controlado por el Ministerio de Hacienda.⁵⁵

Podríamos decir así que entre 1915 y 1934 se reformó el esquema fiscal de la posguerra, abriéndose paso a uno nuevo, que perduró hasta los años sesenta. La imposición sobre las exportaciones fue un hito significativo que marcó el inicio del desmoronamiento de lo que fue el paraíso fiscal de la oligarquía. De otro lado, en la década de 1910 tuvo lugar una crisis de la oligarquía, que la dividió y debilitó su control del Estado.

El período que va de 1880 a 1930 acostumbra tomarse como un bloque o ciclo dentro de la historiografía sobre América Latina. El inicio de este ciclo estaría marcado por el logro de cierta estabilidad política, al consolidarse la organización estatal nacida con los procesos de independencia de medio siglo atrás, y el despegue de una economía exportadora que dotó tanto a las élites como a los estados de los recursos materiales que pudieran beneficiarlos a ambos. El período se cerraría con la crisis mundial de 1929 —que provocó una fuerte caída de los mercados de materias primas, poniendo un serio obstáculo al modelo de desarrollo económico seguido hasta el momento— y con los desafíos al Estado oligárquico desde los nuevos sectores sociales emergidos durante el auge exportador.⁵⁶ Sin embargo, algunos autores consideran que dentro de este gran ciclo podría ubicarse un corte hacia el inicio de la Primera Guerra Mundial, cuando algunos de los problemas políticos y sociales que estallarían en los años veinte y treinta hicieron sus primeras manifestaciones.⁵⁷

Consideramos que el escenario peruano se ajusta a estas propuestas de periodización, con la particularidad de que la estabilización del Estado “oligárquico” fue más tardía, por causa de la guerra del salitre. Recién a partir de 1895, con la alianza de los partidos Demócrata y

55. En 1963, la Caja fue estatizada, y tres años después fue creado el Banco de la Nación, como la entidad encargada de recibir la recaudación fiscal.

56. Véase, por ejemplo, Halperin 1998, Cortés Conde 1974, Carmagnani 1984, y Cárdenas, Ocampo y Thorp, comps., 2003.

57. Carmagnani 1984, Bulmer-Thomas 1998.

Civil pudo alcanzarse la “pax oligárquica” característica de esta época en América Latina. Aunque los mejores años para la economía de exportación se alcanzaron durante las postrimerías de la Primera Guerra Mundial, entre 1915 y 1930 las instituciones maestras del programa de economía pública de la oligarquía exportadora cayeron: la desgravación de las exportaciones, la ausencia de regulación financiera y monetaria, el programa de descentralización fiscal y su régimen de presupuesto, la recaudación fiscal en manos de la propia oligarquía y el patrón oro. Si bien el estudio de este ataque y caída de las instituciones claves del programa de la oligarquía puede considerarse parte de la historia de la reforma fiscal de la que aquí se da cuenta, su realización hubiera supuesto extender la investigación más allá de lo aconsejable para un trabajo individual, por lo que optamos por cerrar el estudio en 1920.

La secuencia de la exposición y las fuentes

La exposición se ha organizado en siete capítulos. El primero se ocupa de describir la organización fiscal del Perú entre la Independencia y el estallido de la crisis fiscal en la década de 1870. Incluye a la conocida “era del guano”, con la que el Perú representó un caso emblemático de Estado nacional con unas finanzas públicas “tropicales” o “bananeras”, en el sentido de apartarse totalmente de lo que preconizaba el liberalismo europeo. En el último cuarto del siglo XIX, el modelo de organización fiscal de la postindependencia padeció de una profunda y prolongada crisis, que es el tema del que se ocupa el segundo capítulo. En él examinamos las dimensiones de la crisis fiscal, sus raíces y las consecuencias que tuvo en diversos ámbitos. A partir del capítulo tercero se presentan los distintos elementos de la reforma fiscal con que se encaró la crisis, comenzando en este mismo capítulo con la descripción de las nuevas ideas sobre la hacienda pública que afloraron en la época, así como con la presentación de algunos de sus principales instrumentos, tales como la estadística, la extensión de los derechos de propiedad, el arreglo de la deuda pública y el control monetario por parte del Estado. En el cuarto capítulo se expone la nueva política de gasto público practicada durante la reforma, resaltando el crecimiento de un novedoso tipo de burocracia, así como la expansión del gasto en los renglones de infraestructura, educación y salud.

Los capítulos quinto al séptimo se ocupan de las transformaciones ocurridas en los ramos de los ingresos fiscales. Comenzamos, en el capítulo quinto, con las contribuciones directas, que eran las niñas bonitas de los tributaristas de la época: todos las querían, aunque reconocían que eran muy difíciles de conquistar. Como quiera que ellas pasaron a ser administradas, en parte, por los tesoros departamentales creados por la ley de descentralización fiscal, el capítulo aborda también el tema de la descentralización de las finanzas públicas. En la primera etapa de la reforma fiscal, se pensó que la combinación de descentralización y contribuciones directas permitiría la redención de la República. Al ver que esto no era tan fácil, los hombres que manejaban la hacienda pública pasaron a centrar sus esfuerzos en los impuestos indirectos. Los capítulos sexto y séptimo se refieren a estos impuestos: los derechos de aduana y los impuestos al consumo, respectivamente. En las conclusiones, hemos anotado algunas reflexiones finales, además de puntualizar los principales hallazgos del trabajo.

Las fuentes de esta investigación son, por un lado, los documentos producidos por los propios agentes de la reforma por el lado del Estado: los ministros de Hacienda y los directores de Contribuciones, de Aduanas y de Crédito Público. Las memorias de los ministros de Hacienda, que de acuerdo con la Constitución debían ser presentadas por ellos al Congreso de la República cada 28 de julio, han sido la fuente principal de la investigación, por cuanto aquellas solían contener como anexos las memorias de los otros funcionarios de Hacienda. En el régimen presidencialista del Perú, los ministros eran nombrados por el presidente, aunque requerían de la ratificación del Congreso, el que también podía obligar a su remoción bajo el trámite de la “censura”. La cartera de Hacienda fue una de las de mayor desgaste político y, por lo mismo, de una animada rotación. Durante el lapso 1873-1915, del que centralmente se ocupa esta tesis, setenta ministros pasaron por el puesto, con una duración promedio de siete meses cada uno. No todos alcanzaron a presentar una memoria, y su calidad es, de hecho, muy desigual.

Otros documentos oficiales fueron los presupuestos de la República y las cuentas nacionales, como se llamaba a los presupuestados ejecutados. Ambos documentos, de aparición irregular hasta 1890, comenzaron a tener una producción más sistemática a partir de ese momento. Los presupuestos eran elaborados a partir de una iniciativa presentada por el Ministerio de Hacienda al Congreso. En este organismo, una

comisión revisaba el texto y lo proponía luego para su aprobación en el pleno. Este lo sometía a debate; se hacían nuevas modificaciones, hasta ser finalmente aprobado y trasladado para su firma a la Presidencia de la República. Las lagunas de los presupuestos fueron cubiertas con las cifras de los extractos estadísticos que la Sección de Estadística del Ministerio de Hacienda comenzó a publicar en 1920, con cifras retrospectivas desde 1898. Asimismo, hemos recurrido a los diarios de debates del Congreso, que se dividía en dos cámaras: la de diputados y la de Senadores, la primera de representación provincial, y la segunda, de representación departamental. La mayor parte de dichas fuentes está impresa y se encuentra en el Archivo General de la Nación, en Lima, y en bibliotecas públicas, como la del Banco Central de Reserva del Perú.

A fin de no reducirnos a la versión oficial que presentaban los funcionarios públicos, consultamos también los folletos, boletines y libros sobre el tema fiscal aparecidos durante las décadas que comprende este estudio. Muchos de ellos eran escritos por quienes habían estado a cargo o tuvieron algún vínculo con la cartera de Hacienda; pero también encontramos los redactados por profesores universitarios o “publicistas” (como se decía en la época), que abogaban por los intereses de algún gremio empresarial o algún sector de productores. Asimismo, revisamos ciertos periódicos de la época, especialmente el diario *El Comercio*, que prestaba particular atención a los asuntos económicos y que en la época analizada fungió de vocero del civilismo. Esta fue una corriente de opinión y un partido político que representaba a la clase empresarial y propietaria, sobre todo de la región de la costa. Otras fuentes útiles fueron los reportes consulares del embajador de Estados Unidos en Lima, cuyos microfilmes pude consultar en la biblioteca de El Colegio de México, las memorias de las autoridades políticas locales (prefectos y subprefectos) y los libros de viajeros, quienes transmitieron las impresiones de observadores foráneos, más alejados de las pasiones locales.

Una advertencia sobre la información cuantitativa: la unidad monetaria peruana sufrió algunos cambios a lo largo del período estudiado. Así, desde 1863 el sol reemplazó al peso colonial, con un cambio de un peso por ochenta centavos de sol; desde 1898 se adoptó como moneda oficial la libra peruana, al cambio de diez soles por libra (en 1931 se retornaría al sol). A fin de unificar los datos presentados en los cuadros, salvo indicación en contrario, estos van presentados en soles.

Capítulo 1

EL PATRIMONIALISMO FISCAL DE LA POSTINDEPENDENCIA

ESTE CAPÍTULO SE OCUPARÁ del modelo fiscal seguido por el Perú entre la Independencia y la década de 1870, período al que denominaremos de “patrimonialismo exportador”. Entender este modelo servirá para captar mejor la naturaleza de la crisis fiscal que estalló en la mencionada década y que al desembocar en la guerra del salitre, puso un abrupto final a este esquema fiscal. De acuerdo con el modelo del patrimonialismo exportador, para nutrir sus finanzas el Estado no se limitaba a captar una parte de las ganancias del comercio exterior realizado por el sector privado mediante el cobro de derechos de aduana, como fuera corriente en muchas naciones a lo largo de la historia, sino que se apoderaba del sector exportador bajo la figura del estanco. En la medida que las exportaciones principales consistían en bienes primarios, lo que hacía era convertir los yacimientos transables de materias primas en su patrimonio fiscal máspreciado. Luego negociaba con los grupos más encumbrados de la sociedad, o más allegados a los hombres del gobierno, las operaciones de extracción y transporte de dichos recursos, que serían realizadas por dicho sector privado bajo la figura de contratistas o consignatarios.

La tradición hispana presente en el país, la falta de un mercado interno que pudiese producir un volumen importante de ganancias y la

ausencia de personal calificado y de una organización eficiente dentro del Estado empujaron a que este hiciese de la propiedad de los recursos naturales exportables, antes que del impuesto, la base de sus ingresos. El patrimonialismo exportador modeló un tipo de política económica que favorecía la clase de desarrollo (primario exportador) que mejor incrementaba los ingresos del gobierno, así como una élite económica que podía enriquecerse solo a la sombra de sus operaciones como contratista del gobierno.¹

Luego de presentar secuencialmente los elementos mencionados, detallaremos las críticas que dentro del Perú se esgrimieron contra esa manera de organizar las finanzas públicas de la nación. En el seno de la propia élite hubo conciencia de los peligros que conllevaba fundar la economía pública sobre una base tan inestable y que entrañaba una relación muy poco republicana con los intereses económicos civiles, como diversos episodios lo pusieron en evidencia a lo largo de lo que la historiografía ha llamado “la era del guano” en la historia del Perú.

La orfandad fiscal de la postindependencia

La preeminencia que el monopolio estatal del guano y el salitre llegó a alcanzar dentro del sistema fiscal del Perú en el tercer cuarto del siglo XIX expresó la debilidad de la economía interna en la época de la postindependencia. Este fue un hecho común a todas las naciones latinoamericanas, que, por lo mismo, padecieron enormes dificultades para erigir un sistema de economía pública tras su separación de la metrópoli española.²

En el plano cuantitativo, los primeros gobiernos de la era independiente no consiguieron mantener el nivel de ingresos fiscales alcanzado por el Estado colonial en sus postrimerías. Si en las décadas de 1780 a 1800 la Real Hacienda en el Perú recaudó sumas fluctuantes entre los

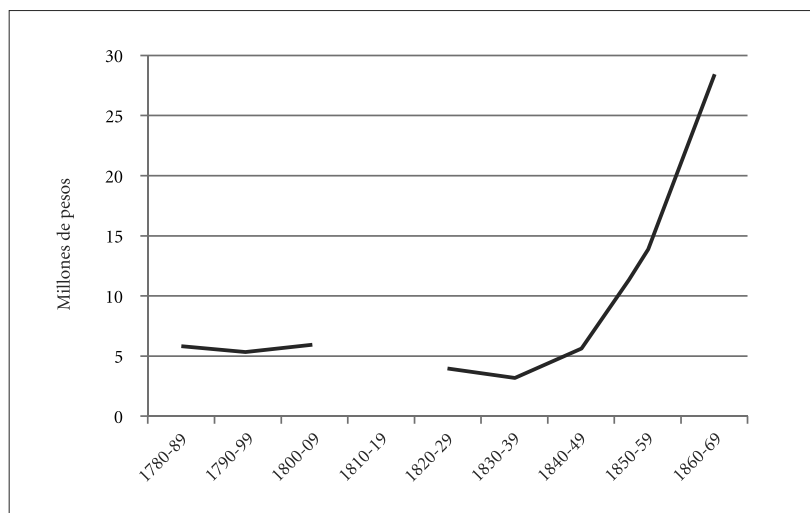
-
1. Sobre la fiscalidad de la postindependencia, revisar Gootenberg 1997; este autor acuñó el término de “Leviatán guanero” para referirse al Estado peruano de la época. Véase especialmente el capítulo 5. Asimismo, consultar Tantaleán 1983.
 2. Véase sobre ello Marichal 1988: cap. 2; Jáuregui, coord., 2006; Serrano 2007; y Centeno 1997.

cinco y los seis millones de pesos como promedio anual, hacia 1830 los niveles estaban apenas por encima de los tres millones de pesos, a pesar de que había una población mayor. Sería recién después de 1850, gracias a los ingresos del estanco del guano, que el Estado peruano pudo superar el nivel de recaudación fiscal alcanzado por el Estado colonial medio siglo atrás (véase gráfico 1.1). Incluso habría que considerar que debido a la difusión de la moneda feble (con menor contenido de plata) desde los años treinta, el peso republicano tenía un valor inferior al peso español de antes de la Independencia. Cuando en 1863 se creó el sol como la nueva unidad monetaria, se fijó una tasa de cambio de 1,25 pesos febles por sol.

La exigüidad de las entradas nacionales impedía consolidar la presencia del nuevo Estado. Este había adoptado como régimen político el modelo republicano de Estados Unidos, pero manteniendo el esquema centralista prefectural del modelo borbónico francés. De acuerdo con este, las autoridades locales eran nombradas por el poder central, teniendo las sociedades regionales únicamente la facultad de elegir

Gráfico 1.1

INGRESOS FISCALES EN EL PERÚ, 1780-1869 (PROMEDIOS ANUALES)



Fuente: Cuadro 1.1 (véase Anexo).

representantes ante la Asamblea o Parlamento Nacional, cuyas funciones eran solamente legislativas.³ Tras la Independencia, las intendencias se transformaron en departamentos y los partidos en provincias, manteniendo sus mismas fronteras territoriales. Entre 1825 y 1876, los departamentos más que duplicaron su número: pasaron de siete a dieciocho, y las provincias crecieron de 55 a 95. El salto más importante en este crecimiento ocurrió durante la era del guano, cuando el aparato estatal pudo asentarse más firmemente en el territorio (véase cuadro 1.2 en el Anexo).

Tras el breve experimento de la Confederación Peruano-Boliviana en los años de 1830, el sistema político unitario y centralista del país nunca fue alterado. En parte, ello obedeció al mismo modelo fiscal fundado en el patrimonialismo exportador, que centralizaba la mayor parte de los ingresos en el Estado central. El presidente de la República elegía un gabinete de cinco ministros a cargo de las áreas de (1) Guerra y Marina, (2) Relaciones Exteriores, (3) Hacienda, (4) Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto, y (5) Gobierno y Policía, cuya jurisdicción en sus respectivas áreas o competencias alcanzaba todos los departamentos en que se dividía el país. Un ministro podía llegar a ser “censurado” por el Parlamento, obligando al presidente a cambiarlo por otra persona. A su vez, el Congreso, a fin de que su composición acogiese a las élites locales, estaba compuesto de una cámara de senadores, elegida por voto departamental, y otra de diputados, elegida por voto provincial.

Durante la temprana postindependencia, el gasto militar consumía más de dos millones de pesos, vale decir, más de la mitad del total de los ingresos estatales, destinándose el resto a los gastos de recaudación fiscal, la atención de la deuda interna y al “gasto político”, como llamaban las fuentes de la época al de las oficinas del Poder Ejecutivo: la Presidencia de la República y los ministerios.⁴ No existían, en consecuencia, fondos para asegurar la presencia del Estado en el interior, con

3. En las décadas de 1820 y 1830, hubo, no obstante, algunas variaciones en este esquema, llegando a introducirse, por breves intervalos, las figuras de asambleas regionales, presidencias de departamento e incluso estados federados. Se trató, empero, de episodios efímeros y que, por lo general, no pasaron del papel. Véase Planas 1998 y Aljovín 2000.

4. “Memoria del señor Ministro de Hacienda don José de Morales y Ugalde”. En Danquart y Rodríguez 1902: I, 114-132. Esta memoria es de 1827.

funcionarios destacados en las provincias, que representasen al gobierno en los diversos campos fuera del militar, ni recursos para emprender obras de acondicionamiento del territorio con miras a un mejor desenvolvimiento económico (caminos, puertos, irrigaciones).

Los cargos de prefectos y subprefectos vinieron a reemplazar a los intendentes y subdelegados de la época borbónica, pero sus sueldos dependían directamente de los impuestos que ellos lograsen arrancar a la población campesina, como en el tiempo de los corregidores.⁵ Las cortes judiciales permanecían cerradas por la falta de recursos para mantener los sueldos del cuerpo de magistrados. A duras penas existía un servicio de correos, que era tan poco confiable que, según el geógrafo italiano Antonio Raimondi, las personas preferían enviar sus cartas y paquetes con algún viajero conocido antes que usar el servicio oficial.⁶ El pago de la deuda externa, contraída principalmente en Gran Bretaña para financiar la guerra de la Independencia, había sido suspendido desde 1826, lo que impedía levantar préstamos en el exterior, mientras que la deuda que en el momento de la Independencia tenía la Real Hacienda peruana con la de la Península Ibérica fue desconocida. El nuevo Estado también optó por repudiar la mayor parte de la deuda que la Hacienda colonial había pactado con particulares (principalmente comerciantes de Lima) con ocasión de los apremios de la guerra de la Independencia. Si bien esta decisión ahorra dinero en el corto plazo, entorpeció las condiciones para el desarrollo de un sistema de crédito interno en el largo, por la desconfianza que tenían los particulares de que la deuda pudiera ser nuevamente repudiada.⁷

Los ingresos fiscales, hasta el momento en que aparecieron las exportaciones de guano en la década de 1840, eran pues claramente insuficientes para asentar la autoridad del flamante Estado peruano

5. Sobre la recaudación fiscal en el campo en la postindependencia, véase Peralta 1991 y Contreras 2005.

6. Raimondi 1966.

7. Quiroz 1993a y 1993b. Algunos ministros de Hacienda de la década de 1820, como Morales y Ugalde, procuraron el reconocimiento de esta deuda, al menos la que no correspondía a emigrados o a expropiados por haber sido declarados enemigos de la causa patriota. Sin embargo, no tuvieron éxito en ello. Véase la memoria de Morales y Ugalde en Dancuart y Rodríguez 1903: II.

independiente. El proyecto de unificar el Perú y Bolivia desplegado durante los años de 1834 a 1841, a la vez que evidenciaba la inestabilidad de la nueva realidad política emergida de los campos de Ayacucho, expresó el deseo de los hombres públicos de ambas regiones de recuperar la vieja unidad entre el Bajo y el Alto Perú, volviendo a hacer de la minería alto-peruana un renglón clave de los ingresos estatales.

La era del tributo indígena

En términos fiscales, el período que va desde la Independencia (1821) hasta la guerra del salitre (1879) podría dividirse por lo menos en dos subperíodos: uno de postindependencia propiamente dicha, entre 1821 y 1854, y otro que podríamos considerar la fase “del guano”, entre 1854 y 1879. Las características del primero, aparte del bajo nivel de la recaudación y del gasto público, ya mencionado, fueron una importante dependencia del tributo indígena y el dinámico papel jugado por los comerciantes de Lima para socorrer las urgencias del erario mediante un sistema de compra de vales de aduana, préstamos al gobierno con altas tasas de interés e intercambios de favores entre caudillos políticos y comerciantes del ramo ultramarino agrupados en el Tribunal del Consulado.⁸

La contribución de indígenas y castas fue abolida por el general José de San Martín en plena guerra de la Independencia con el ánimo de ganar adherentes para la causa patriota entre la clase campesina, pero fue restaurada por el gobierno de Simón Bolívar en 1826, una vez que concluyó el conflicto militar. Suponía el pago de una cantidad de pesos por cada indígena varón entre los 18 y 50 años, que variaba según las provincias. La restauración de 1826 extendió el pago a las “castas”, que vendría a ser el resto de la población rural que no abonaba el tributo por no ser indígena, pero que tampoco pagaba por concepto de contribución predial o industrial una suma igual o mayor a la de un tributario indígena. En la matrícula de 1826, realizada para hacer efectivo el tributo, se estimó una recaudación de casi un millón y medio de pesos, que de haber llegado a cobrarse en su totalidad hubiera representado un 38 por ciento de las

8. Gootenberg ha comparado a estos comerciantes con los célebres “agiotistas” de la misma época en la historia de México. Véase 1997: 199-200.

entradas del Estado en la década de 1820. De dicho millón y medio, el 71 por ciento correspondía a los indígenas y el 29 a las castas.⁹ Entre 1830 y 1850, la recaudación efectiva osciló, sin embargo, entre los 0,8 y los 1,3 millones de pesos, lo que significó porcentajes de un 22 a un 24 por ciento de los ingresos del Estado en las décadas de 1830 y 1840.¹⁰ Este importante peso de la capitación campesina dentro de los ingresos nacionales fue una característica distintiva de las naciones andinas centrales (el Perú, Bolivia y Ecuador), en las que la proporción de población indígena era mayoritaria y el desarrollo del mercado interno sumamente magro.

La contribución indígena y de castas era cobrada por la cadena de subprefectos y gobernadores, y podríamos decir que se trataba de una de sus ocupaciones principales, si no la principal. El gobernador transfería al subprefecto lo cobrado en su distrito, reteniendo una comisión, y el subprefecto hacía lo propio con el prefecto, reteniendo, asimismo, una comisión.¹¹ Los fondos recaudados se utilizaban en el gasto público dentro del propio departamento, y en verdad servían principalmente para el pago de los sueldos de los propios prefectos y subprefectos, de modo que el tesoro central no manejaba estos fondos.

Hasta su abolición en 1854, este impuesto de tipo capitación tuvo constantes vaivenes: rebaja o aumento de las cantidades a los indígenas o a las castas, inclusión de nuevas categorías, como la de los “jornaleros”, o su exclusión. También los derechos de aduana pagados por las importaciones y las exportaciones, que junto con la contribución de indígenas y castas era el otro renglón importante de los ingresos fiscales en la postindependencia “corta”, padecieron de oscilaciones violentas. De los elevados aranceles de 1826-1833, se pasó a los de orientación librecambista de 1836-1840, para volver a elevarlos al final de la década de 1840.¹² Esta intensa variabilidad de las tasas y las reglas fiscales expresaba el descontento de los gobernantes con los niveles de ingreso económico del Estado, incapaces de acrecentar la presencia de la autoridad central en el territorio, de solventar las obras de infraestructura que el progreso de la

9. Dancuart y Rodríguez 1903: II, 47.

10. Dancuart y Rodríguez 1903: II, III, IV y V.

11. Véase, por ejemplo, Herndon y Gibbon 1991 [1853]: I, 112.

12. Sobre las finanzas de esta época, véase Gootenberg 1996.

economía reclamaba, e incluso de garantizar la subsistencia de la clase militar, que aparecía como la organización clave para asegurar la continuidad del Perú como nación independiente en aquellos años.

En 1842, cuando ocurrió el solemne sepelio del presidente Agustín Gamarra, caído en la batalla de Ingavi contra las fuerzas bolivianas, y el obispo Bartolomé Herrera pronunció su célebre homilía en la catedral de Lima, preguntándose por qué la libertad no había traído a los peruanos el bienestar que prometía, la recaudación fiscal del Estado se situaba en torno a los cinco millones de pesos, ya con una pequeña ayuda del guano. Vale decir, el mismo nivel que en las décadas finales del siglo XVIII, cuando mediante enérgicas reformas los Borbones habían conseguido duplicar los ingresos en apenas diez años (aun cuando a costa de terribles insurrecciones, como la de Túpac Amaru II). Si consideramos que del tiempo de Túpac Amaru al de Bartolomé Herrera la población del país se había casi duplicado, al pasar de 1,1 millones a 1,9 millones,¹³ y que los pesos de 1840 valían un 20 a 30 por ciento menos que los de la época colonial, concluiremos que en términos de recaudación per cápita había ocurrido un gran retroceso. En parte, este podía justificarse por la voluntad del régimen republicano de aliviar una presión fiscal que en las décadas finales de la dominación española había llegado a percibirse como agobiante, pero solo en parte: recuérdese la restauración de la contribución de indígenas y castas, que hacía que la población campesina siguiese contribuyendo de forma importante a los ingresos nacionales.

El estancamiento de los ingresos fiscales entre las postrimerías del siglo XVIII y mediados del siglo XIX, y su retroceso en términos de la recaudación por habitante expresaban, de un lado, la inmadurez y poca autoridad de la administración tributaria republicana en comparación con la del Estado borbónico, pero de otro, la postración de la economía peruana.

13. El censo de Gil de Taboada, realizado entre 1792 y 1795, dio una población de 1,2 millones para los territorios que comprendieron el Perú luego de la Independencia. En 1850, un censo rudimentario arrojó una población de dos millones. Sobre la demografía en el siglo XIX, véase Lesevic 1986.

La debilidad del mercado interno

Geográficamente, el país consistía en una larga y angosta faja desértica, de un promedio de ochenta kilómetros de ancho y unos tres mil kilómetros de largo, recostada sobre el hemisferio sur del océano Pacífico, a la que se adosaba una región más ancha y más alta, conocida como “la sierra”. Esta se hallaba sembrada de montañas de poca tierra y mucha piedra, que ramificándose en diversos brazos, que ora volvían a juntarse, para volver a dividirse, se alzaban hasta contar con picos que rebasaban los seis kilómetros de altura. Más allá de este laberinto de piedra, al oriente, estaba la extensa región amazónica, que aún no podía ser explorada ni colonizada por falta de medios económicos, humanos e industriales.

Las posibilidades agrícolas de semejante suelo eran muy limitadas. Los cultivos eran practicables solamente en los estrechos valles de la cordillera y en los oasis que los ríos que bajaban de las montañas para desembocar en el Pacífico creaban en la faja costera antes de perderse en el mar.¹⁴ Tanto o más grave que la escasez de suelo agrícola, resultaba la dificultad de comunicación. Ni el árido desierto de la costa ni el breñoso suelo de la sierra permitían el uso de la rueda, por lo que hasta bien avanzado el siglo XIX no existieron “caminos carreteros”, salvo en el breve trayecto de Lima al puerto del Callao: “Por lo que respecta a caminos carreteros y de herradura, los que hay en el Perú, con muy pocas excepciones, son casi primitivos y apenas merecen el nombre que se les da”, escribió Luis Benjamín Cisneros en su “Ensayo sobre varias cuestiones económicas del Perú”, de 1866. De acuerdo con el mismo observador, el número de “verdaderos puentes” era “muy reducido” y “los de sogas [que eran la mayor parte] hacen pensar al viajero más que en las poblaciones de una nación civilizada, en las tribus de los bosques”.¹⁵ Los viajes debían hacerse a pie o a caballo, y la carga debía trasladarse en mulas.

14. En el primer catastro agrícola del país, en 1929, se estableció que solamente un millón y medio de hectáreas (de las 128 millones que comprendía el Perú) eran de cultivos con riego.

15. Cisneros 1939a [1866]: 39. Luis Benjamín Cisneros fue parte de la generación de hombres de ideas “progresistas” que procuraron la modernización económica del Perú a partir de 1860. Posteriormente fue ministro de Estado y congresista.

Cualquier artificio que quisiese ser llevado a la sierra debía ser desarmado en piezas que no superasen individualmente los cien kilos y de forma tal que pudiesen acomodarse sobre el lomo del animal. “¿Qué industrias pueden establecerse, cuando cualquier utensilio de algún volumen tiene que conducirse a brazo de hombre, y si ese utensilio sobrepasa las más moderadas dimensiones es ya imposible transportarlo, porque no cabe por el camino?”, se quejaba el empresario Manuel Pardo en 1860.¹⁶ En el caso de la minería, cuyos campamentos se situaban en medio de los cerros del interior, la falta de un transporte adecuado fue un serio limitante para su modernización técnica.

La falta de pastos para los animales de montura hacía que su mantenimiento fuera costoso y, por tanto, también los viajes. Un observador francés que vivió en el Perú entre 1841 y 1848 llegó a explicar la inestabilidad política del país por la carencia de caminos que permitiesen a las fuerzas del gobierno sofocar una revolución, al tiempo que propiciasen en las poblaciones la idea de una vida común:

La misma configuración del Perú basta para explicar en gran parte la multiplicidad de revoluciones que se han sucedido. Las ciudades, separadas unas de otras por grandes distancias, enterradas en las montañas o perdidas a orillas del océano, pueden difícilmente llevar una vida común. Esos grandes centros de población, capitales poderosas de provincias rivales y envidiosas, apenas están unidas entre sí por malas vías de comunicación. Más de una vez Arequipa y el Cusco soñaron en erigirse en capitales independientes. Entre estas capitales de provincia, otras ciudades menos considerables servían de satélites de su ambición, más bien que de obstáculos para sus proyectos. Eran Tacna, Puno, el Cerro [de Pasco] y en fin, los numerosos puertos del Océano Pacífico [...]. Por lo demás, esas ciudades y un radio limitado en torno de ellas, son los únicos puntos habitados en el Perú. El resto del país está desierto, y, salvo algunos grupos de chozas a orillas de los ríos y pueblecitos que no vale la pena nombrar, no se encuentra en el antiguo territorio del imperio de los Incas más habitaciones que las oficinas del correo, aún bastante escasas, en donde algunos malos caballos bastan mal que bien para el servicio del correo y las necesidades de los viajeros. En efecto, es a caballo como se recorre el interior del Perú. No hay que buscar caminos trillados, es menester contentarse con algunos senderos mal trazados,

16. Pardo 2004a [1860]: 99.

suspendidos a menudo al borde de un precipicio cuya profundidad no se atreve a sondear la mirada, y a lo largo de los cuales solo el casco de una mula puede aventurarse. Por la noche tampoco se debe esperar otra posada que las pobres chozas indias y no siempre hay seguridad de encontrarlas al final de una jornada de fatigas. Imaginemos ahora lo que puede ser una insurrección en un país donde la capital y las principales ciudades están aisladas tan por completo y en donde las relaciones de la autoridad central con las provincias están dificultadas por tales obstáculos. Se puede afirmar que muchas de las revoluciones que han agitado al Perú habrían sido sofocadas o prevenidas sin esfuerzo, si el gobierno hubiese podido actuar con la celeridad necesaria.¹⁷

Las dificultades para trasladarse de un punto a otro del territorio impresionaron a los observadores que visitaron el país en el siglo XIX. En sus relatos de viajes hicieron de las peripecias de sus recorridos un fácil tópico literario. Charles Wiener, quien recorrió el país hacia 1875-1877, comisionado por el gobierno de Francia para la búsqueda de antigüedades, llegó a sostener que la falta de vías de comunicación era “la clave del enigma” que podía explicar la discordancia entre la riqueza natural del país y la pobreza de sus gentes.¹⁸

Los ríos no eran navegables, salvo en la región amazónica, que no había sido todavía colonizada. La única comunicación fácil era la que unía por el mar a los pueblos y ciudades de la costa. Por ello fue esta región la que más tempranamente se integró al comercio y a una economía monetaria. Pero incluso la costa careció hasta los años de 1870 de puertos con dársenas, muelles y almacenes que facilitasen la carga y descarga de los buques. “En el Perú no hay hasta ahora sino radas y bahías más o menos incómodas. No tenemos un solo puerto verdadero”, señaló Cisneros en su ensayo antes citado. Tras reseñar las excelencias de

17. Se trataba de Alexander de Botmiliau, vicecónsul de Francia, quien, a su regreso a Europa, publicó sus impresiones del país en una revista local. En Sartigues y Botmiliau 1947: 138-139. Casi medio siglo después, otro viajero francés, Marcel Monnier (2005 [1890]: 157), hizo una reflexión similar.

18. “Se comprende entonces que el hombre no puede vivir sino en países que han sido hechos habitables por grandes rutas comerciales que aseguran al colono, al industrial, al comerciante, comunicaciones fáciles con sus semejantes. Ahora bien, el peruano no cuenta con estas vías, al menos las vías naturales” (Wiener 1993 [1880]: 485).

los puertos del Mar del Norte europeo, llenos de diques donde las grandes naves podían atracar con toda comodidad, añadió que: “En lo que nosotros llamamos puertos las embarcaciones mayores quedan a gran distancia de la playa, pues a sus pequeños muelles solo pueden abordar los de muy poco fondo, es decir, lanchas y barcas”.¹⁹ Más colorido fue Charles Wiener, quien narró la forma en que los viajeros debían llegar a tierra en el Perú: remando y convertidos en ocasionales bañistas.²⁰

Con tales condiciones es fácil comprender que el tráfico de mercancías fuera escaso y que las poblaciones hubiesen adoptado un estilo de vida autárquico. Con la excepción de la costa, el comercio de bienes agrícolas y ganaderos se realizaba solamente en cortas distancias, mediante un sistema de ferias semanales regidas por el trueque. En sus “Estudios sobre la provincia de Jauja”, de 1860,²¹ Manuel Pardo anotó:

En las provincias del interior del Perú, incomunicadas unas de otras por caminos que son el obstáculo para todo tráfico o comercio posibles, una cosecha que sobrepase las necesidades de la provincia es una verdadera calamidad para los cultivadores: pues siendo el consumo siempre el mismo, o tienen que vender sus artículos a vil precio, o ver podrir los sobrantes de una rica cosecha, que por lo mismo que ha sido más abundante, les ha dado mayor trabajo, en húmedos o mal ventilados graneros.

19. Cisneros 1939a [1866]: 77.

20. Charles Wiener dejó una vívida narración de estos desembarcos, con ocasión de su llegada al puerto de Salaverry, que era el utilizado por la ciudad de Trujillo, alrededor de 1875: “Desembarcar en estos sitios no es cosa cómoda: una enorme balsa se pone a un costado del buque; el movimiento del mar hace danzar a uno y otro, sube la balsa hasta la altura del puente y la vuelve a descender luego a cuatro metros abajo. Se preparan las grúas. Se amarra al extremo de una cadena un tonel desfondado por la parte de arriba; se coloca allí a un pasajero; las cadenas rechinan en las poleas (polipasto) y uno se ve transbordado así a la balsa. Los marineros toman sus provisiones y saben hacer llegar el tonel en el momento en que la balsa descende con las olas. No obstante, y a pesar de esta precaución, el tonel se choca por lo general con la balsa con tal violencia que el viajero se ve precipitado. Es así como se carga esta pesada embarcación, y sacudida por las olas que mojan a hombres y mercancías, se aproxima a la orilla” (Wiener 1993 [1880]: 95).

21. Pardo 2004a [1860]: 92.

Desde fines del siglo XVII, los agricultores azucareros de la costa central llegaron a colocar su producto en el puerto chileno de Valparaíso, y los productores de trigo y menestras de la costa norte exportaban sus granos a Guayaquil y a los puertos del Chocó, en el actual Pacífico colombiano. En cambio, el comercio entre la sierra y la costa, o dentro de la propia región serrana, era casi inexistente, sobre todo cuando se trataba de “subir” a la altura o cuando sobrevenía la temporada de lluvias. Los viajeros de mediados del siglo XIX registraron que únicamente productos de fierro forjado, algunos textiles, bebidas como el aguardiente y productos de alto valor en poco peso, como el añil y la pólvora, lograban sortear la barrera de los Andes en el sentido costa-sierra.²² En el sentido contrario, fue la actividad minera la que permitió a la región de la sierra mantener un canal de comunicación activo a lo largo del siglo XIX.

La plata, en efecto, era uno de los pocos productos del interior que podía ser transportado a los mercados de la costa y desde ahí al resto del mundo. Varias de las importantes ciudades serranas, como Cerro de Pasco y Huancavelica, eran villas mineras, o asentamientos que les prestaban servicios y, en cierta forma, vivían en función de sus actividades (Huamanga, Tarma, Huánuco). Más episódicamente, la región de la sierra también logró exportar las lanas de los camélidos andinos y la cascarilla, una hierba medicinal muy demandada por la industria farmacéutica de la época. Sin embargo, entre la coyuntura de la Independencia y la guerra del salitre, la minería metálica atravesó un largo ciclo de depresión y estancamiento.²³ El promedio anual de 120 toneladas de plata obtenido en el quinquenio 1800-1805 no se volvió a alcanzar sino hasta los años finales del siglo XIX. A más de constituirse en el principal vínculo de la economía del país con el mundo, la minería argentífera era la que había inyectado algún dinamismo a los mercados locales, por medio de la compra de ganado, insumos (sal, maderas, cueros, pólvora) y bienes alimenticios, por lo que su depresión provocó el repliegue de la producción y el comercio serranos.²⁴ La falta de crédito, los problemas

22. Tschudi 2003 [1846].

23. Sobre la minería peruana del siglo XIX, véase Deustua 2000.

24. Los efectos transmisores de la minería en la economía de los Andes del sur pueden verse en Assadourian 1982: caps. III y IV.

en el abastecimiento de mercurio y mano de obra, junto con la expulsión de los principales empresarios españoles con ocasión de la Independencia, provocaron la contracción de la producción minera y, con ella, del comercio exterior. Los gráficos 1.2 y 1.3 dejan ver que hasta 1850, ni la producción de plata ni el comercio externo activo y pasivo se aproximaron a los niveles vigentes hasta 1810, lo que permite entender los bajos ingresos del tesoro público.

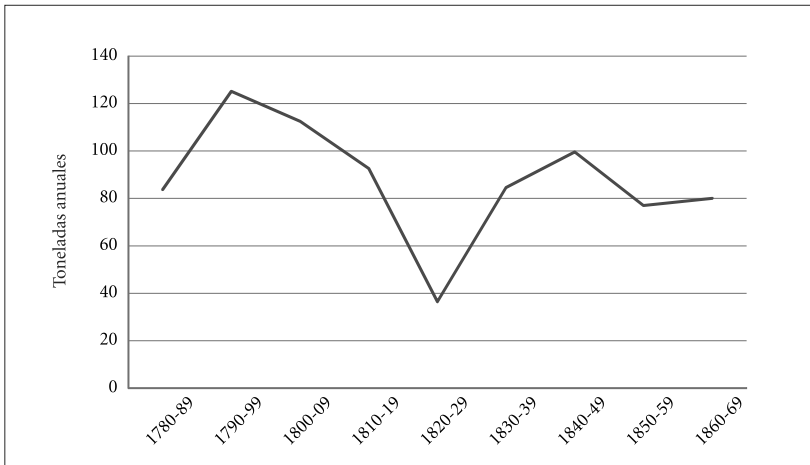
La población del país era, por su parte, escasa, frugal y de pocos ingresos. A mediados del siglo XIX se componía de dos millones de habitantes, cuyas tres cuartas partes vivían en la aislada región serrana. ¿Qué hacían ahí, apartados de todo? Diversos viajeros del hemisferio norte, picados de la curiosidad, los visitaron y los describieron escarbando las minas o afincados en una agricultura o ganadería de escasa productividad.²⁵ La población más comprometida con el comercio monetario era la de raza blanca, descendiente de los colonos españoles. Pero ella había disminuido desde la Independencia, llegando a representar en los inicios de la era del guano alrededor de solo un décimo de la población total. El otro 90 por ciento se repartía entre dos tercios de población indígena, cuya economía era predominantemente de autoconsumo, y un tercio de población mestiza, que, aunque trataba de imitar el consumo de los blancos, carecía en la mayor parte de los casos de los ingresos económicos necesarios.²⁶

La población blanca y mestiza se concentraba en las ciudades más grandes, como Lima, Cuzco, Arequipa, Huamanga, Trujillo y Cerro de Pasco. Fuera de estas, ningún otro conglomerado superó los diez mil habitantes antes de la guerra del salitre. El censo de 1876, que fue el único del siglo XIX realizado de forma sistemática y con resultados

25. Véase los comentarios de Herndon y Gibbon (1991 [1853]), hacia los primeros años de la década de 1850, o los de Wiener (1993 [1880]), correspondientes a la década de 1870. Los viajeros solían hospedarse en casas de terratenientes, y la descripción de sus anfitriones, de sus familias y de la manera como explotaban sus heredades fue uno de sus tópicos favoritos.

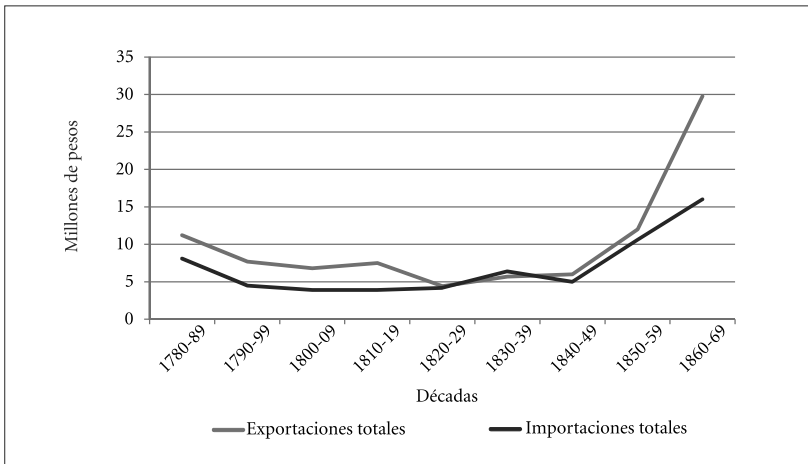
26. La carrera militar fue una vía de ascenso económico y social de la población mestiza después de la Independencia. También existía un pequeño porcentaje de población esclava, entre el uno y el dos por ciento del total, y una cantidad similar de población de “pardos” (mezcla de los negros con las otras razas).

Gráfico 1.2
 PRODUCCIÓN DE PLATA EN EL PERÚ, 1780-1869



Fuente: Cuadro 1.3 del Anexo.

Gráfico 1.3
 COMERCIO EXTERIOR PERUANO, 1780-1869 (PROMEDIOS ANUALES)



Fuente: Cuadro 1.3 del Anexo.

desagregados difundidos públicamente, identificó 11.623 unidades o centros de población en el Perú. Estos se dividían entre 6928 pueblos con menos de mil habitantes, 4404 haciendas y solo 291 pueblos o ciudades de mil o más habitantes.²⁷ Las haciendas eran unidades agrícola-ganaderas pertenecientes a órdenes religiosas, instituciones educativas o de salud, o a propietarios blancos o mestizos. De ordinario concentraban a un centenar de familias indígenas, que constituían su mano de obra, aunque este número podía ser muy variable. Dentro de ellas no se practicaba el comercio monetario, por lo que podía decirse que su población, con la sola excepción de la familia del propietario o administrador, estaba fuera del mercado.²⁸

Si la base geográfica y demográfica para el desarrollo de una economía mercantil y —en consecuencia— de un esquema fiscal prendido del comercio interno, era bastante débil, también lo era la estructura social. Junto con las dificultades del transporte, el otro factor que los observadores foráneos del siglo XIX destacaron del Perú fue la extrema desigualdad existente entre una élite privilegiada y una mayoría paupérrima. Charles Wiener ensayó sobre esta base otra explicación a la profusión de revoluciones que había asolado la nación:

Recordemos esta sociedad en que no hallamos las transiciones graduales que podemos constatar en el mundo europeo, con su escala social provista de un número infinito de peldaños, todos ocupados. En el mundo peruano, que tan bien se puede estudiar en Lima, no existen sino el primer y el último escalón: parece que los otros faltan por completo. Tal estado de cosas no ofrece casi estabilidad, se diría una sensible balanza cuyos platos se mueven con el menor peso. Así se explican las revoluciones periódicas tan frecuentes y tan terribles que afligen a la ciudad. En nuestra opinión será difícil remediar por mucho tiempo ese vicio congénito; por un lado el saber y el dinero; por otro la ignorancia absoluta y la pobreza.²⁹

27. Estadística hecha sobre la base de los datos ofrecidos en Macera 1977c: IV.

28. Macera diseñó un modelo de funcionamiento económico de las haciendas, en el que las calificó de “feudales por dentro y capitalistas por fuera”, ya que producían para el mercado, pero no compraban sus insumos en él. Véase 1977a.

29. Wiener 1993 [1880]: 40-41.

Este testimonio correspondió a la época madura del guano, cuyos movimientos económicos concentraron todavía más la riqueza en el vértice superior de la pirámide social, pero podría extenderse para el siglo XIX entero, con solo alguna pequeña variación en la intensidad. Dicha estructura social operaba como una barrera para la constitución de un mercado interno vigoroso. Un 90 por ciento de la población se hallaba privada del consumo comercial por su aislamiento geográfico, su género rural de vida, su sometimiento servil y sus bajos ingresos; mientras que el 10 por ciento restante podía desplegar un consumo suntuario, dados sus altos ingresos. Este consumo tendía a ser suntuoso ya que cumplía la función social de remarcar la diferencia de la élite respecto del resto. Se materializaba en bienes importados, como mobiliario doméstico, bebidas y prendas de vestir.³⁰ Este patrón de la estructura de consumo (que podríamos llamar “colonial”), además de ser muy reactivo al cambio, como lo pronosticó el observador que hemos citado, provocó que los bienes nacionales alternativos a los importados, cuando existían, funcionasen como “bienes inferiores”, en el sentido de que su consumo era abandonado a favor de los bienes extranjeros apenas mejorasen los ingresos de las personas.³¹ Difícilmente un impulso industrial podría surgir en medio de tales condiciones. La especialización productiva era, en consecuencia, limitada, dificultando las posibilidades de apertura de un mercado interno.

Es más, en la postindependencia parecería haber ocurrido una desindustrialización respecto de las postrimerías de la época colonial. Los testimonios más claros se refieren a los rubros de la actividad textil y la minera. En un folleto publicado en el Cuzco en 1845, con la intención de oponerse a la extensión de los derechos políticos de ciudadanía de forma universal, José Domingo Choquehuanca (1789-1858), hombre ilustrado y cacique político en el departamento de Puno, describía el estado económico del país como venido a menos después de la Independencia:

-
30. Entre 1831 y 1840, el 92% de las importaciones provenientes de Gran Bretaña, principal proveedor del mercado peruano, consistió en textiles. En la década de 1840, el porcentaje de los textiles bajó a solo 80%, y en la década siguiente, a 79 por ciento (Gootenberg 1997: 319). También se importaba, sin embargo, fierro, mercurio y papel, que eran insumos para la minería y la industria.
 31. En economía se conoce como bienes inferiores a aquellos cuyo consumo disminuye a medida que aumentan los ingresos de las personas.

Ningún producto del país se puede exportar con ventaja al mercado europeo, por falta de capitalistas; y si hay exportaciones de ciertos artículos, los peruanos no son más que dependientes de los comerciantes extranjeros. Las importaciones de los efectos de Europa son muy desfavorables al país; por que consumiendo el Perú más mercaderías extranjeras que lo que produce, tocará infaliblemente a su última ruina. La industria fabril que consistía en tejidos de lana, algodón, y otras manufacturas de diversas materias, está enteramente destruida; por la concurrencia de mercaderías extranjeras, que han reemplazado aquellas especies.

La agricultura en razón de la despoblación del país, y de la casi ninguna exportación al extranjero, no necesita más productos que los que bastan para el consumo de la pequeña y miserable población de las provincias. Los productos de los viñedos han sufrido una grandísima baja en sus valores, por el excesivo consumo de licores extranjeros.

Los predios urbanos y rústicos no producen en su máxima parte lo necesario para enriquecer a sus propietarios. La mayor parte de los dichos predios pertenece a manos muertas y otra parte está gravada con censos a favor de estas mismas manos y al de los capitalistas.

La minería, principal industria de la riqueza peruana, ha sido del todo desatendida sin embargo de sus antiguos privilegios: sin capitalistas, desprovista de azogues y así mismo de otros artículos para la explotación, y beneficio de los minerales, está en el mayor atraso. El dinero, que es un capital necesario para aumentar toda especie de productos, mediante las industrias que se conocen, está acumulado en pocas manos improductivas.³²

Una economía de tan exiguo comercio, con poca tendencia al crecimiento, con sus principales rubros productivos estancados o en retroceso, y con una estructura social tan dual y polarizada, ofrecía pocos asideros al sistema fiscal. Los derechos de aduana, cuyos montos resultaban degradados por los descuentos que obtenían los comerciantes que prestaban dinero al gobierno, eran el alimento del Estado central, mientras el tributo campesino sostenía el gasto interior, virtualmente reducido al sueldo de las autoridades locales. No sorprende que el surgimiento de las exportaciones de guano, precisamente en los momentos en que Choquehuanca difundía este diagnóstico, fuera rápidamente aprovechado por el Estado para hacer de dicha actividad el eje de sus finanzas.

32. Choquehuanca 1845.

Las exportaciones de guano y la estrategia fiscal del estanco

Guano es la palabra quechua que en el Perú designa al excremento seco de las aves marinas. Sus propiedades químicas lo convierten en un excelente fertilizante de la tierra, aumentando las cosechas o permitiendo un uso más intensivo del suelo. Las peculiares características geográficas de la costa peruana, que incluyen un mar frío rico en cardúmenes, junto a una costa desértica, de clima suave, entre cálido y templado, casi sin lluvias, favorecieron la abundancia de aves marinas y, con ella, la acumulación de inmensos yacimientos de guano o excremento momificado de las aves en las aisladas penínsulas y las deshabitadas islas del litoral. Cuando su uso comercial fue descubierto, a mediados del siglo XIX, el guano casi no tenía competencia en el mundo, por lo que el Perú pareció verse de pronto frente a una magnífica oportunidad de enriquecimiento.

Los primeros embarques de guano fueron realizados a Inglaterra en 1841 por una sociedad privada compuesta en Lima por el empresario peruano Francisco Quiroz y el francés Aquiles Allier, quienes recibieron el apoyo económico y logístico de las firmas Myers-Bland de Liverpool y Gibbs and Sons de Londres. En 1840, Quiroz había conseguido la licencia del gobierno peruano para la explotación exclusiva de los yacimientos de guano ubicados en el litoral, por seis años, a cambio del pago de sesenta mil pesos, o diez mil por año. Cuando en 1841 se conoció en Lima el precio al que se estaba vendiendo el guano en el mercado inglés, se desató una tempestad en los círculos políticos: se anuló el contrato y se desarrolló un nuevo esquema con los mismos empresarios, por el cual el Estado participaba como socio de la empresa.³³ Así, desde 1842 las ganancias de las ventas de guano en el exterior, que en ese momento era básicamente el mercado británico, se repartieron entre el gobierno del Perú, que se quedaba con la mayor parte, y los empresarios particulares. Entre los años de 1842 y 1847, el negocio sufrió, sin embargo, la competencia del abono de Ichaboe, una isla en la costa oriental del África, que trajo abajo por un tiempo los precios de los fertilizantes.

Con el inicio de la llegada del guano a Inglaterra aparecieron en escena los acreedores de la deuda peruana en ese país, quienes, ayudados por su gobierno, presionaron al Estado peruano para que una

33. Levin 1964, Mathew 1981.

parte sustantiva de las ganancias del guano se destinase al pago de sus obligaciones. Esta misma presión fue un factor importante para que el gobierno del Perú pasase a tener un control más enérgico del negocio del guano, y para que los contratistas fuesen principalmente empresas británicas. De acuerdo con la tradición jurídica española, los recursos naturales correspondían en última instancia al rey, quien podía ceder su usufructo a sus vasallos o reivindicar para sí su explotación directa. Este principio se hacía aún más patente en el caso de los bienes no renovables, como los minerales o —en este caso— los yacimientos del excremento de las aves, y fue heredado por la República, que cambió los derechos del rey por los del Estado, en tanto representante de la nación.

A partir de 1847 se adoptó la figura de la “consignación” para los contratos. Esto significaba que el Estado peruano mantenía la propiedad del guano hasta el momento de su venta a los consumidores, de modo que los empresarios que extraían, transportaban, envasaban y comercializaban el guano por el mundo no eran más que encargados o comisionados del gobierno del Perú para dichas tareas. En los primeros contratos, no quedaba muy clara la figura, es decir, si el pago que hacían los empresarios al Estado para poder extraer y exportar el producto era por el producto en sí, por el permiso para exportarlo o por la concesión de una licencia en exclusiva. En uno de los primeros contratos, en los que el Estado entraba en sociedad con un empresario particular, se señalaba que “el capital” que ponía aquel era el mismo guano; de otro lado, las ganancias que retenía el contratista eran a veces llamadas “comisión”.³⁴

Bajo la figura de la consignación, los empresarios particulares, una vez que cobraban por el guano vendido, recibían una comisión por su trabajo, más el reembolso de sus gastos, debiendo entregar el resto al Estado peruano. Los cálculos de Shane Hunt para los contratos suscritos con la casa Gibbs entre 1849 y 1861 señalan que la parte del Estado representó el 65% de las ventas brutas del guano, mientras que los costos y la comisión fueron del 23 y el 12%, respectivamente. El promedio de lo retenido por el gobierno en el conjunto de contratos se habría situado alrededor de esa magnitud.³⁵ Sin embargo, en la mayor parte de las veces, para el momento de la firma del contrato los consignatarios ya habían

34. Levin 1964: 72.

35. Hunt 1984: 72.

adelantado importantes sumas de dinero al gobierno peruano, las que recibían el reconocimiento de un interés. Así, cuando se liquidaban las cuentas, el saldo que las empresas privadas tenían que entregar al Estado peruano podía ser ya pequeño.³⁶ Este esquema se heredó desde la temprana época del ciclo de precios bajos desatado por la competencia del guano de Ichaboe. En esos años (1842-1847), los contratistas ingleses siguieron cumpliendo con las cuotas al gobierno peruano que implicaban sus contratos, o los pedidos de adelanto que, fuera de contrato, este les hacía para remediar sus urgencias, con la esperanza de que los precios altos retornasen, lo que finalmente sucedió.³⁷

Con la figura de la consignación, el Estado aspiraba a maximizar su aprovechamiento económico del negocio del guano. Los contratistas privados tenían un interés en conseguir los mayores precios para el producto, puesto que su comisión dependía de ello. La distancia entre los costos y el precio de venta era enorme, casi como de uno a cuatro, y se explicaba por la situación de monopolio de la que disfrutaba el país. Se trataba de un esquema que históricamente podríamos llamar colonial, en el cual el Estado basa sus finanzas en la extracción de materias primas para el mercado externo, ya sea que realice directamente las operaciones de extracción y comercialización, o que cobre un impuesto a los particulares que lo hacen. Un “sistema externado de fiscalidad”, como lo ha señalado Marcello Carmagnani,³⁸ en el que el Estado terminaba recaudando sus ingresos en la economía externa y no en la interna, para lo cual cedía porciones de naturaleza. El Estado no guardaba ningún compromiso con la economía interna, sino que construía su aparato fiscal sobre la base de las ganancias dejadas por exportaciones primarias de naturaleza monopólica o cuasi monopólica.³⁹

36. El proceso de liquidación de las ventas de guano incluía el reconocimiento de los costos y los precios de venta y, dados los montos involucrados, se intuye que dio lugar a grandes negociados o actos de corrupción entre la burocracia peruana. Véase Quiroz 2006.

37. Para entonces, la firma Myers-Bland había salido ya de la escena, quedando la casa Gibbs y la firma Montané, su socia, como los principales consignatarios del guano peruano en Europa (Levin 1964: 66-68).

38. Comunicación personal (enero de 2007).

39. Tal es la conclusión de Gootenberg en su libro de 1997, en el que se refiere al Estado peruano como “el Leviatán guanero”.

Como en el caso del guano los contratistas más importantes fueron firmas extranjeras, los vínculos que el negocio podía guardar con la economía local fueron muy débiles. El producto no requería de ninguna transformación: no había más que recogerlo y echarlo a la bodega del barco. Ni siquiera se necesitó tender vías de transporte hasta los puertos, puesto que los yacimientos estaban al lado del mar. Todo lo que se demandaba eran palas para remover el guano (no era posible el uso de explosivos, porque se espantaría a las aves), carretillas o animales de carga y unas estructuras de madera a modo de bandejas inclinadas o mangas, para facilitar la caída del guano a la bodega de las naves. Tal vez los burros fueron el único ingrediente nacional, puesto que todo lo demás, incluso la mano de obra, fue traído del extranjero. Se ha calculado que uno a dos millares de hombres eran la mano de obra demandada por la extracción guanera.⁴⁰ Ellos fueron reclutados entre los *coolies* chinos traídos al Perú a partir de 1848, con el fin de reemplazar a la mano de obra esclava de las haciendas de la costa. Se requería, sin embargo, de una red de aprovisionamiento de agua y víveres para la población trabajadora de las islas y la tripulación de las naves que llevaban el producto hasta sus lejanos mercados. Esta labor —que aunque sencilla en apariencia, resultaba complicada en el medio peruano— fue desarrollada por firmas o inmigrantes extranjeros, entre los que destacó William Grace, quien llegó a construir un imperio económico cuyo origen fue esta actividad.⁴¹

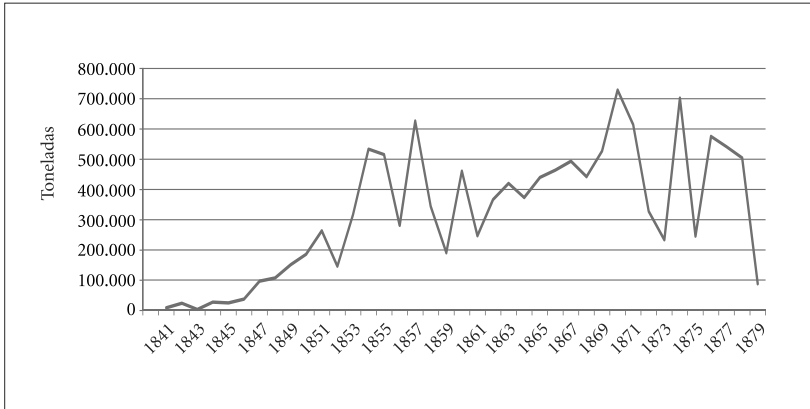
A partir de 1849, el Estado optó por realizar contratos de consignación con un solo contratista para cada mercado nacional, a fin de que, teniendo este el monopolio del guano dentro de su mercado, alcanzase los mayores precios de venta.⁴² En la década de 1850, las exportaciones de guano ya no se hicieron solamente a Gran Bretaña, sino, asimismo,

40. Hunt 1984, Méndez 1987.

41. Clayton 1986.

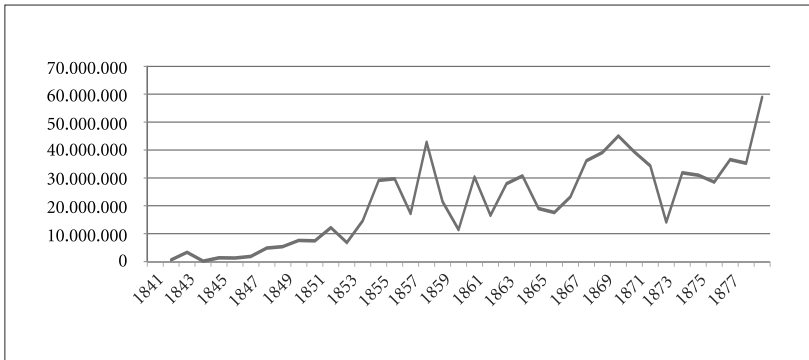
42. Esta conducta acarreó la oposición de los principales países consumidores, especialmente los Estados Unidos e Inglaterra. El primero llegó a plantear que el guano, por encontrarse finalmente en islas en medio del océano, debía considerarse un bien público, a disposición de toda la humanidad, tal como había sucedido con el guano de Ichaboe. La fuerte competencia entre las cabezas imperiales, como Inglaterra, los Estados Unidos y Francia, fue un factor que permitió al Perú conservar sus yacimientos de guano, siempre que adoptase un esquema finalmente razonable a juicio de las potencias. Sobre ello, véase Gootenberg 1989.

Gráfico 1.4
EXPORTACIONES DE GUANO DEL PERÚ, 1841-1879



Fuente: Cuadro 1.4 del Anexo.

Gráfico 1.5
VALOR EN PESOS DE LAS EXPORTACIONES DE GUANO DEL PERÚ, 1841-1878



Fuente: Cuadro 1.4 del Anexo.

al resto de países europeos (donde también los acreedores procuraron cobrarse sus antiguas acreencias, especialmente en el caso de España) y, poco después, también a los Estados Unidos, Cuba y Puerto Rico, e incluso a mercados tan lejanos como la China.

Los ingresos percibidos por el Estado peruano en virtud de las exportaciones de guano comenzaron a contarse por millones de pesos a partir de 1850. Entre 1846 y 1854, el presupuesto de la República se dobló, hasta alcanzar los diez millones de pesos, de los cuales la mitad provenía de las ganancias del guano. Esta inyección de fondos en las arcas fiscales provocó un “efecto piñata” dentro de la población local mejor informada, produciéndose una rebatiña entre los acreedores de la deuda interna y los hombres públicos por arrancar una mayor cuota de la nueva riqueza. El ciclo 1854-1868 fue, de hecho, uno de los más convulsivos de la política peruana.

Los primeros en movilizarse fueron los acreedores de la deuda interna, quienes obtuvieron a finales del primer gobierno de Ramón Castilla (1845-1851) la dación de la ley de consolidación de 1850, en virtud de la cual se reconocía sus acreencias impagas, con los intereses respectivos. La deuda interna se había estimado en una suma de 12 millones de pesos, pero para 1854 la Junta de Consolidación ya había reconocido casi 24 millones, en lo que a los ojos de la opinión pública apareció como una escandalosa corrupción.⁴³ La “revolución liberal” de 1854 fue la respuesta política a dicho escándalo. Fue encabezada por el mismo Castilla contra el gobierno de quien lo había sucedido: el general José Rufino Echenique. La revolución usó como banderas que movilizaron a la población indígena y negra (esta última alcanzaba un número importante en los valles y ciudades de la costa) la abolición de la contribución de indígenas y de la esclavitud. Triunfante la revolución en los inicios del año siguiente, desapareció de los ingresos fiscales la suma de 1,5 millones de pesos que representaba dicha contribución. Dos años después, ocurrió lo propio con el diezmo agrario, y tres años más tarde, con el derecho de pastas de los mineros; se eliminó entre ambos un millón de pesos más.⁴⁴

43. Véase Quiroz 1987.

44. El diezmo agrario correspondía a la Iglesia, reteniendo el Estado únicamente un 9,5% por comisión de cobranza. De modo que en adelante el Estado cargó sobre sí la obligación de sostener a la Iglesia católica, con un monto de aproximadamente 400

Las contribuciones de los habitantes urbanos no fueron abolidas, pero en la práctica sí fueron disminuidas al no actualizarse los valores de los predios e industrias sobre los que pagaban, a pesar de que con el auge promovido por el guano las residencias y los negocios urbanos habían multiplicado su valor.

Durante las décadas de 1860 y 1870, la renta del guano (y del salitre, un producto sustituto del guano cuyas exportaciones comenzaron a ser gravadas desde finales de la década de 1860) fue responsable de entre la mitad y las tres cuartas partes de los ingresos de la República. Los derechos de aduana seguían muy atrás, con un 20%, mientras las contribuciones directas casi habían desaparecido (véase Anexo, cuadro 1.5). Debe tomarse en cuenta que a partir de 1874 las contribuciones directas pasaron a estar administradas por los consejos departamentales y provinciales, dentro de la ley de descentralización administrativa emitida por el gobierno de Manuel Pardo. Ello hizo que disminuyera aún más marcadamente su presencia en los presupuestos de ingresos del Estado central.

Los ingresos del guano desviaron el rumbo de la fiscalidad peruana. En vez de que las contribuciones directas de Antiguo Régimen, como las capitaciones, fuesen sustituidas por los impuestos al consumo o los derechos de aduana, como preveía el esquema de Hinrichs, y como ya había comenzado a suceder con las reformas fiscales de los Borbones, vinieron a ser reemplazadas por otro rubro de Antiguo Régimen, como la renta patrimonial del Estado. Cuando este tuvo a mano abolir (o al menos postergar) tributos de origen interno por otros de origen externo (es decir, vinculados a la demanda mundial más que a la economía interna), la tentación fue irresistible. Sería recién después de la guerra del salitre que el sistema de ingresos se volcó a los impuestos al consumo. La virtual desaparición de las contribuciones directas, que eran las que más claramente tenían un origen interno, provocó durante la era del guano una corrosión en las relaciones entre la sociedad y el Estado.

mil pesos anuales. Después de la Independencia, había sido reducido a un quinceno, aunque el nombre de diezmo persistió. Véase Huertas 1982 y Huertas y Carnero 1983a y 1983b.

El gasto público y la crítica del modelo fiscal patrimonialista

Los cuadros 1.6 y 1.7 (véase Anexo) muestran la descomposición del gasto por ministerios y tipo de deuda para diversos años seleccionados entre 1831 y 1879, tanto en términos de lo previsto (las cifras de los presupuestos) cuanto de lo realmente ejecutado. Los primeros presupuestos exhiben el enorme peso que por entonces tenían los gastos militares (alrededor del 50%) y el muy exiguo que correspondía al ramo de Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto (menos del 10%). Hasta 1859, el servicio del culto se sostuvo autónomamente mediante los diezmos, pasando recién desde el año siguiente a depender del presupuesto central de la República. Algo similar sucedió con los servicios de beneficencia e instrucción, como veremos más adelante. El personal de Hacienda, encargado de la recaudación de las rentas fiscales y del control de su gasto, consumía un 18%, mientras que el aparato de gobierno y representación política del Estado, un 12%. El porcentaje restante tenía variopintas aplicaciones, entre las que comenzó a destacar el servicio de la deuda pública.

La consolidación del aparato estatal advino con la avalancha de los ingresos por concepto de ventas de guano, en las décadas de 1850 y 1860. Desde entonces, los pliegos de Gobierno (que incluía Policía y Obras Públicas); Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto; y Deuda externa alcanzaron gruesas porciones del gasto público. Lo más sintomático en este proceso de consolidación del Estado fue la voluntad exhibida para que los servicios de gobierno, justicia, instrucción y salud dependieran del Estado central y no de la largueza de los “señores” del campo o de la acción de la Iglesia. Antes del proceso de descentralización de las rentas públicas en la década de 1870, el ramo de Gobierno llegó a alcanzar un 20% de los ya expandidos gastos públicos, mientras que el de Justicia y demás rubros que le eran anejos representaba un 10%. Paralelamente, había decrecido la importancia relativa de los gastos militares y del personal de Hacienda, reducidos a un 25 y 10% aproximadamente en cada caso. Era el gasto en el servicio de la deuda externa (contratada en lo principal para la empresa de los ferrocarriles) lo que ahora representaba el rubro más importante.

Si pasamos de las cifras de presupuesto a las cuentas nacionales ejecutadas, podemos ver algunas variantes respecto de aquel cuadro (véase cuadro 1.7 en el Anexo). Durante el período de 1847 a 1867, vale decir,

antes de la gran inversión ferroviaria que desvió por varios años el gasto público hacia ese rubro, el porcentaje promedio del gasto militar alcanzó el 36%, o sea, más de un tercio del gasto total. Una cuota algo mayor (40%) le correspondió al Ministerio de Hacienda, debido a la activa política financiera durante los años cincuenta y sesenta en materia tanto de pago de la deuda interna como de la externa. En los años sesenta se inició una serie de empréstitos en el exterior, que alcanzarían su apogeo en los inicios de la década siguiente.⁴⁵ Durante los años de 1869 a 1876, el promedio del Ministerio de Hacienda superó el 50% del total del gasto público.

El Ministerio de Gobierno, por su parte, mantuvo durante el período 1847-1867 un promedio del 13% del total del gasto, que revela la relativa importancia que cobró el cuidado del orden interno o policía. El promedio del sector de Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto, de solo el 5% para todo el período 1847-1878, mostraba el poco interés que las políticas educativa y de salud tuvieron por entonces para el país. La inversión ferroviaria en la coyuntura de 1868-1875, que respondió en gran medida al programa del Partido Civil de “transformar el guano en ferrocarriles”, implicó una importante ruptura con el patrón del gasto público seguido hasta entonces, puesto que suponía asignar al Estado un activo papel de creador de infraestructura para el desenvolvimiento económico, que no había tenido con anterioridad. Pero esta tendencia fue interrumpida por la crisis fiscal desatada en la década de 1870.

La descentralización fiscal aplicada por el gobierno de Manuel Pardo (1872-1876) disminuyó las proporciones de los ramos de Gobierno y Justicia (este último con sus ramos anejos) en los gastos generales, puesto que fueron los concejos departamentales los que pasaron a asumirlos en lo que atañía a cada circunscripción territorial. Sin embargo, la mala marcha de dicha descentralización hizo que después del gobierno de Pardo algunos rubros de Gobierno volvieran a centralizarse, creciendo en consecuencia el peso de este ramo dentro de los gastos generales. En los años previos al conflicto con Chile, tanto Gobierno como Guerra y Marina representaban la mitad de los egresos del presupuesto. Buena parte de la modernización del Estado había sido conducida por los

45. Véase sobre ello Tantaleán 1983 y Palacios Moreyra 1983.

propios militares. Por lo mismo, mantuvieron sus privilegios estamentales dentro de ese nuevo orden. Recién al final de la década de 1860 surgió una élite civil que, imbuida en los principios liberales, inició su cuestionamiento sistemático.

Hacia 1860, cuando el peso de los ingresos del guano dentro del presupuesto nacional se volvió aplastante y el de las contribuciones directas exiguo (véase cuadro 1.5 del Anexo), surgió entre la élite del país una corriente de opinión con una clara conciencia de la necesidad de articular los distintos segmentos demográficos —étnicos y regionales— que constituían la sociedad peruana. La cuestión fiscal fue para ellos uno de los ámbitos más expresivos de la formación de una comunidad nacional republicana. Esta última significaba, para aquellos hombres, un escenario donde todos sus integrantes contribuyesen —y estuviesen en condiciones de hacerlo— al financiamiento de los gastos públicos. Ciertamente, el deseo de la formación social republicana tuvo también motivaciones de otra índole: ideologías liberales canalizadas en proyectos de modernización política y social fueron un motor que ha sido ya destacado por otros autores.⁴⁶ De cualquier manera, para cumplir con esa tarea dicha élite percibió que la política fiscal seguida hasta entonces debía ser enmendada.

La primera señal de esta actitud fue el informe de la comisión nombrada por el segundo gobierno de Castilla para estudiar la reforma de las contribuciones, una vez abolida la contribución de indígenas.⁴⁷ Presentado al gobierno el 16 de julio de 1855, el informe defendió un principio que caracterizaría a todo el discurso crítico del modelo fiscal durante la era del guano. Este principio sostenía que siendo los ingresos del guano un fenómeno extraordinario y que, por tratarse de un producto agotable, no podían ser de duración indefinida, se debía procurar la implantación de un sistema de rentas públicas más perdurable y estable. Se opusieron por ello a la abolición progresiva de impuestos, directos e indirectos, que ocurrió a lo largo de la era del guano y especialmente entre las décadas de 1840 y 1860.

46. Entre los trabajos recientes, destaca en esa línea el de Mc Evoy 1997.

47. La comisión estaba compuesta por el mariscal Miguel de San Román, Nicolás Rodrigo, Fabio Melgar, Manuel Ferreyros, Felipe Barreda y Felipe Pardo. Véase Rodríguez 1895: 232.

En 1853, una comisión de expertos franceses contratada por el gobierno peruano había hecho un estimado de las existencias de guano en las islas; de acuerdo con ese cálculo, en 1861 se preveía que al ritmo que tenían entonces las exportaciones (casi cuatrocientos mil toneladas anuales), el fertilizante se acabaría en solo 23 años.⁴⁸ “¡Desgraciada la República, si llegado el momento de esa desaparición [del recurso del guano], no encuentra ya arraigado en las costumbres, el medio de hacer frente á los gastos nacionales!” exclamaba el informe en uno de sus párrafos.⁴⁹ Bajo esa tesitura, defendieron la subsistencia de las contribuciones que gravaban la propiedad territorial, y la industrial y comercial (atacadas en ese momento por la ola abolicionista), y propusieron reemplazar la abolida contribución de indígenas por una “contribución personal” a ser pagada por todos los jefes de familia, de acuerdo con el nivel del jornal en sus circunscripciones. De esta manera, no se perdería la universalidad de la contribución fiscal:

La abolición de las contribuciones de castas y de indígenas, no se ha decretado en el Perú con la mira de destruir toda contribución personal, que sería de difícil o más bien imposible justificación; sino con la de aniquilar desigualdades de derechos provenientes de las razas, muy poco conformes con la dignidad del hombre y con el principio de igualdad reconocido por nuestras instituciones. La abolición no importa otra cosa sino la declaración de que las castas como castas, y los indígenas como indígenas, tienen los mismos derechos que todos los habitantes de la República; y sería un despropósito imaginar que esta declaración exime a los indígenas y á las castas, de contribuir con igualdad á las cargas públicas como todos los habitantes nacionales ó extranjeros que no pueden negar al Estado la parte que le corresponde en la riqueza como agente de su producción, ni la retribución á que tiene derecho por la protección que concede á la seguridad y al bienestar de las personas. Por el contrario, esa declaración al mismo tiempo que reconoce á los indígenas y en las castas igualdad de derechos con todos los habitantes, supone, también, necesariamente igualdad de obligaciones.⁵⁰

48. Basadre 1961: III, 1267.

49. Cit. en Rodríguez 1895: 233.

50. Informe de la comisión (julio de 1855). En Rodríguez 1895: 236-237.

La Asamblea Nacional que se reunió en enero de 1856 para redactar una nueva Constitución derogó, sin embargo, el decreto supremo que en junio del año anterior había creado la contribución personal, que, así, no llegó a cobrarse.⁵¹ La introducción de este impuesto volvería a intentarse posteriormente: en 1865, con el nombramiento de Manuel Pardo como ministro de Hacienda; en 1875, cuando el mismo Pardo era presidente de la República; en 1879, con el estallido de la guerra con Chile; y en 1886, al instaurarse el régimen de la descentralización fiscal. La contribución personal se convirtió en la pieza más controvertida de la reforma fiscal de la segunda mitad del siglo XIX, por reunir tanto una característica virtuosa, que era ampliar la ciudadanía fiscal, cuanto otra defectuosa: establecer impuestos sobre la población más pobre, que casi no recibía protección ni servicios del Estado.⁵²

Manuel Pardo, Luis Benjamín Cisneros, Pedro Gálvez y Juan Ignacio Elguera, que destacaron por esos años como voces críticas de la fiscalidad del guano, pertenecían a una generación nacida después de la Independencia. Provenientes de ilustres familias de criollos o peninsulares, habían recibido una esmerada educación, que incluyó en algunos casos estudios en Europa. Habían experimentado el desorden político y el retroceso económico de las décadas de 1830 a 1850, y comprobado que la ruptura con el imperio español no había resuelto los problemas de un país como el Perú. Este había caído en otro tipo de servidumbre, que era la de las casas consignatarias del guano, que al hacer depender al Estado

-
51. La nueva contribución fijó montos anuales de 12 reales en la sierra y 24 en la costa, o sea 1,5 y 3 pesos, respectivamente. Véase Dávalos y Lissón 1926: IV, 102-104.
 52. Veamos, por ejemplo, este pasaje de la memoria de Hacienda de Pedro Gálvez ante el Congreso de 1862: “El Perú, en materia de impuestos, es una nación excepcional. Todos los pueblos cultos contribuyen a los gastos públicos con una parte de su renta, porque esta parte es la indispensable recompensa de los beneficios que reciben bajo la protección del Estado y el único medio de lograr que sean duraderos y fecundos. Abolido en 54 el odioso tributo que pesaba sobre la raza indígena, como legado de otra época, se depuró nuestro Código fiscal de una mancha que contrastaba en alto grado con la bella índole de nuestro país. Mas después de devueltos sus fueros a la humanidad y a la ciencia ofendidos con ese feudal anacronismo, nada se hizo para llenar el vacío que tan grata conquista dejó en pos. La reforma borró con su mano poderosa de la lista de ingresos la fuerte suma de cuatro millones al bienio; pero al tratar de reemplazarlos, acudiendo a fuentes más puras que las que se habían condenado, se halló impotente y sin apoyo” (Gálvez 1862).

de sus transferencias, podían manejarlo de espaldas a lo que serían los intereses de la nación. Las siguientes palabras de Cisneros plasmaron bien este nuevo espíritu:

Hemos llegado a formarnos esta convicción profunda: mientras el sistema rentístico y la administración general de la hacienda pública del Perú no entren en la vía de un plan ordenado y regular, toda reforma eficaz en la administración del guano es imposible y todo cuanto se escriba sobre este punto completamente perdido. En tanto que los gobiernos de la República no formen y observen sinceramente un presupuesto racional y sigan, como hasta hoy o hasta hace poco, atendiendo a los gastos nacionales con los productos futuros del guano, los intereses de las casas consignatarias dominarán la situación financiera del Perú.⁵³

Manuel Pardo, quien descendía de una familia de oidores de la Colonia y llegó a ser tanto ministro de Hacienda, en 1865, como presidente de la República siete años después, fue una de las figuras emblemáticas de la crítica al modelo fiscal del guano.⁵⁴ En 1860, señaló que “El espíritu del siglo XIX se ha apoderado por fin de la opinión del pueblo”. Esto se manifestaba en el deseo de obras públicas en vez de una fuerza de quince mil soldados:

¿Por qué es opulento el gobierno y él [el hombre del pueblo] es pobre? ¿Por qué en lugar de abrirle su camino y de protegerlo en su trabajo se le toma de leva? ¿Esas riquezas de quién son? ¿Esos caudales para quién son? ¿No son esas riquezas del Perú? ¿Y por qué no soy yo rico; y por qué no adelanta mi provincia; y por qué se arruina la escuela y no hay quien la levante; y por qué se despeñan mis cargas y no hay quien me abra el camino; y por qué se ahogan mis bestias y no hay quien haga puentes; y por qué en vez de un hijo que tenía de soldado me toman ahora dos?⁵⁵

Para poder destinar a la construcción de caminos, puentes y escuelas los caudales que el Estado recibía del guano, debía conformarse un

53. Cisneros 1939a [1866]: 108.

54. Manuel Pardo era, además, hijo de Felipe Pardo y Aliaga, quien integró la comisión del Congreso que en 1855 propuso la introducción de la contribución personal.

55. Pardo 2004b [1860]: 158-159.

esquema que Pardo llamaba de “rentas propias” o “entradas naturales”, que alcanzase a cubrir el gasto ordinario de la nación. Solo de esta manera las entradas del guano podrían quedar liberadas para los gastos de acondicionamiento del territorio que permitieran despegar al comercio. Dentro de la concepción de los hombres críticos, el gasto ordinario de la nación debía ser cubierto por rentas o entradas ordinarias, estables, previsibles y duraderas. Los ingresos del guano no eran de esa clase, por lo que debían reservarse para el gasto extraordinario, que venía a ser la inversión en obras públicas: “[Queremos] se admita la necesidad de que por lo menos nuestros gastos ordinarios, necesarios, sean efectuados con entradas propias, independientes de los productos del huano”.⁵⁶ Esto era muy claro en la letra, pero ¿era posible dicho plan cuando las rentas extraordinarias del Estado, año tras año, superaban a las ordinarias?

Para los hombres críticos, las “rentas propias” estaban constituidas en esencia por las “contribuciones”, que venían a ser los impuestos de tipo directo que se pagaban por la ganancia obtenida por la propiedad o la industria. Eran ellas las que debían ser potenciadas. No solamente permitirían “independizar nuestra existencia de la posesión de las islas [guaneras] de Chincha”, sino que además tendrían la “utilidad de interesar a todos los ciudadanos en la administración de la cosa pública”.⁵⁷ Los gastos públicos de la nación debían resolverse a partir del impuesto y no de una renta que “no le costaba nada a nadie”:

Ese país [el Perú] cuyo porvenir económico y fiscal, industrial, mercantil y social, se descontaba para vivir unos pocos meses, se vio lleno de orgullo en la cima de ese edificio, y despertó sólo al estrépito del edificio derrumbado [...] Esos excesos señores, no se pueden cometer en países que viven del impuesto; eso sólo se puede con haciendas basadas en aquello que no cuesta nada a nadie.⁵⁸

Además de las contribuciones directas, la otra “entrada natural” que aceptaban los hombres críticos de la fiscalidad del guano era la de los

56. Pardo 2004c [1867]: 231.

57. *Ibíd.*, p. 224.

58. Pardo 2004g [1878]: 487.

derechos pagados en las aduanas. A la suma de las contribuciones y los derechos de aduana —que en 1862 el ministro de Hacienda Pedro Gálvez calculó en solo cuatro y medio millones al año (mientras los egresos corrientes montaban 21 millones)— es que debía ajustarse el gasto del país. Las contribuciones directas financiaban solo un minúsculo 2% del presupuesto de la República. Gálvez y Pardo expresaron cada uno en su oportunidad una idea coincidente que graficaba bien su diagnóstico del mal fiscal peruano: la excepcionalidad de este país radicaba en que costándole al Estado diez pesos cada peruano, este contribuía con solo dos pesos y medio.⁵⁹ La diferencia era la renta del guano: ese dinero que a nadie le costaba, según Pardo, y que, por lo mismo, era consumido sin responsabilidad ni medida.

De otro lado, para los críticos el gasto del Estado debía orientarse no solo a la satisfacción de las necesidades ordinarias de la defensa nacional y el orden y la paz interna, sino que debía también promover el crecimiento de la producción, ya que sería sobre esa base que podría diseñarse otro esquema fiscal:

Es necesario crear producción, crear riqueza para poder hacer frente con ella más tarde a los gastos del Estado. Crear retornos que suplan el huano, crear rentas fiscales que reemplacen la del huano; he aquí el problema. Fomentar la producción nacional; he aquí la solución. Ella nos dará retornos para el comercio; ella nos dará rentas para el Estado. En la producción nacional, en la riqueza pública será donde encontremos las entradas para nuestro tesoro, cuando la actual renta desaparezca. El aumento de valores en todos los ramos de la actividad nacional permitirá el aumento de las contribuciones; de las contribuciones sobre la tierra que sólo se pueden pagar cuando la tierra produce; sobre la industria que sólo se obtiene cuando la industria florece; sobre la propiedad urbana, consecuencia del aumento de población; y, por último y más que todo de las contribuciones indirectas, como la de aduana que crece sólo donde hay movimiento industrial y comercial.⁶⁰

Medidas como la abolición de la contribución de indígenas y, más tarde, de la contribución personal habrían conseguido todo lo contrario

59. Cit. en Dávalos y Lissón 1926: IV, 186-187.

60. Pardo 2004a [1860]: 116-117.

de ello, al inhibir la oferta laboral de los campesinos en el mercado. La construcción de vías férreas, como veremos más adelante, fue el renglón de inversión pública que los críticos promovieron con mayor énfasis. Tenían verdadera fe en que la locomotora era al artificio mecánico que podía redimir a países como el Perú, que arrastraban tantos problemas territoriales como humanos: “El primer milagro que la locomotora opera, y lo opera en todas partes, es crear valores allí donde no existen, encontrar importancia real a lo que antes no lo tenía, utilizar cosas que antes eran inútiles”.⁶¹

En 1865, tuvo lugar la revolución de Mariano Ignacio Prado contra el gobierno de Pezet, a raíz del acuerdo firmado con España, que buena parte de la opinión pública consideró inicuo. Este acuerdo reconocía la deuda con dicho país, pendiente desde la Independencia, a cambio de la devolución de las islas guaneras de Chincha, tomadas por la flota española. Prado nombró a Pardo como ministro de Hacienda en noviembre del mismo año. Era una oportunidad para que los nuevos hombres aplicasen sus ideas. Enfrentándose a la oligarquía exportadora, que dominaba el Congreso y de cuyo seno él mismo provenía, creó un impuesto de 3% a las exportaciones de metales preciosos, salitre, lanas, algodón, azúcar, arroz y tabaco; creó, asimismo, un impuesto de timbres para los contratos y transferencias de la propiedad y el capital; resucitó el impuesto sobre las sucesiones, de acuerdo con una escala que regiría según se tratase de herederos forzosos o no; y elevó la contribución por predios urbanos al 4% (era hasta entonces de tres).

Una parte importante de su plan fue la (re)incorporación de la población indígena al sistema fiscal. No tanto por la suma a recaudarse, cuanto por el efecto pedagógico de introducir una conciencia tributaria dentro de esa población:

El Perú no podía pensar en establecer una contribución directa, única, sobre el capital o sobre la propiedad o sobre la renta que de ellos se derivase. Tal principio, que está todavía en las regiones de la especulación, no era por cierto aplicable al país que reúne precisamente todas las condiciones que hacen esa teoría impracticable, tales como capital diminuto, propiedad de poco valor, repartida sobre territorio considerable, y desposeído de una

61. *Ibíd.*, p. 103.

buena administración. Era pues necesario repartir la base del sistema, unas veces sobre los consumos, otras sobre la producción, otras sobre la propiedad y el capital, otras sobre la industria; pero como las tres cuartas de la población del Perú se encontraban en una situación excepcional, pues ni su propiedad era fácil de valorizar ni sus costumbres la inclinaban al consumo de artículos extranjeros gravados en la aduana, era necesario pedirle, como parte de la contribución industrial, su contingente en el impuesto bajo la forma de contribución sobre el trabajo, que es el mismo principio de la contribución industrial, sin más diferencia que la de tomar por tipo de contribución la menor utilidad que de su trabajo pueda reportar un hombre en cada provincia de la República.⁶²

Para la aplicación de la “contribución personal” se crearon seis categorías en las que se agruparían a las provincias de acuerdo con el nivel del jornal prevaleciente. La categoría más alta era la de ochenta centavos diarios, y la más baja, de veinte. Cada varón en edad tributaria pagaría 12 jornales anuales, en todas las categorías. Así, los indígenas de la sierra, que caían casi todos en la última categoría, terminarían pagando al erario dos soles cuarenta centavos, bastante menos de lo que hasta 1854 fue la contribución de indígenas (entre cinco y diez pesos). Un cálculo hecho por Shane Hunt mostró que el 80% de los contribuyentes caería en las dos últimas categorías: las de treinta y veinte centavos de jornal, quedando solo el 7% en las dos primeras (sesenta y ochenta centavos de jornal) y el 13% restante en las dos intermedias.⁶³ El producto de la contribución personal quedaría, además, en los respectivos departamentos, para la atención de sus gastos internos. Pardo también desempolvó el impuesto al consumo de aguardiente, que fuera introducido por los Borbones en 1777. La tasa fue de cuarenta centavos por quintal de aguardiente y ocho centavos por galón de ron, que debían pagarse al introducir el producto al lugar de consumo.⁶⁴

Con estas medidas, Pardo esperaba incrementar las contribuciones directas en una proporción francamente hercúlea: de 313 mil soles, que fue el rendimiento que tuvieron en 1864, a 3 millones 560 mil soles.

62. Pardo 2004c [1867]: 225.

63. Hunt 1984: 89.

64. Dávalos y Lissón 1926: IV, 227-229.

Multiplicar las contribuciones por diez parecía una empresa de titanes. Más aún cuando aproximadamente la mitad de esa suma (1,8 millones) debía tomarse de un impuesto que parecía llamado a levantar tantas protestas, como la “contribución personal”. Pero Pardo justificaba la medida por un principio de equidad tributaria: de los dos millones de habitantes que tenía el país, medio millón vivía en la costa y un millón y medio en la sierra,⁶⁵ pero resultaba que aquel medio millón pagaba las cuatro quintas partes de las contribuciones de aduanas, los siete octavos de los impuestos al capital y casi todo lo recaudado por timbres.⁶⁶

Uno de los problemas más graves para la reforma fiscal que detectaron los hombres críticos era el arcaísmo de la economía interna. Sin comercio establecido, sin especialización productiva, sin un sistema de registro de la propiedad, el plan de extender y potenciar las contribuciones sobre la propiedad o la industria, resultaba una quimera:

Bien conocemos también en el fondo de nuestra conciencia, que si no se impone la contribución personal no hay contribución alguna que imponer en el interior del Perú; quedando la cuestión reducida a este dilema, o los departamentos del interior quedan en el abandono que hasta aquí, o se establece la contribución personal, única que puede constituir una renta propia y por consiguiente una vida independiente y de progreso a las provincias del interior del Perú.⁶⁷

Con esta reflexión, Pardo criticaba también uno de los peores defectos que la fiscalidad del guano había traído: el centralismo de las finanzas públicas. Antes de la abolición del tributo de indios en 1855, “el departamento era el que remitía los fondos sobrantes al poder central, en vez de ser el poder central quien los remitiese al departamento”.⁶⁸ Un correlato de esta centralización fue la aparición de un sistema de clientelismo entre el Poder Ejecutivo y las élites provincianas. Para que se aprobase una obra de inversión en una provincia, sus diputados debían

65. El censo de 1862 señaló en realidad 2.462.000 habitantes, aunque se trató, al parecer, de un recuento poco preciso. Véase Lesevic 1986 y Gootenberg 1995.

66. Basadre 1961: IV, 1634.

67. Pardo 2004d [1867]: 377.

68. *Ibíd.*, p. 374.

ofrecer colaboración y lealtad al Ejecutivo. Este patrón de comportamiento político se vio reforzado porque, aun cuando las constituciones estipularan que debía ser el Congreso quien sancionase el presupuesto de la República, en muchas ocasiones este último fue elaborado y ejecutado sin mediación ni fiscalización parlamentaria. Hasta la guerra con Chile, la presentación y aprobación legislativa de la “cuenta nacional” (es decir, el presupuesto realmente ejecutado) no tuvo casi nunca lugar, y hubo períodos como los de 1856-1860 y 1865-1868 en los que el país se manejó sin presupuesto.

En el pensamiento de Pardo, la extensión de las contribuciones a toda la población y a todo el territorio era algo fundamental. No cabía pensar, sino excepcionalmente, que unas porciones de la nación sostuviesen los gastos públicos de otras, menos favorecidas para el comercio. Tal patrón le parecía insostenible e inmoral en el largo plazo. La reforma fiscal era concebida por él como la transformación de “la organización especial de nuestra sociedad, acostumbrada a vivir, por diez y seis años de imprevisión, a no contribuir a los gastos de la administración y a vivir, por el contrario, más o menos directamente de los recursos fiscales, haciendo del fisco la fuente y no el resultado de la riqueza pública”.⁶⁹

Las dificultades del programa fiscal de Pardo pudieron comprobarse cuando, en 1866, las contribuciones directas produjeron solo 631.277 pesos. Añadido el impuesto a las exportaciones, la suma se elevaba a algo más de ochocientos mil pesos. Haber conseguido duplicar las contribuciones directas en un solo año no era un resultado despreciable, pero la suma obtenida quedaba muy distante de la meta propuesta.

La reforma fiscal había despertado convulsiones políticas, y aunque la opinión pública en 1866 parecía ganada por la necesidad de la reforma y de encontrar fuentes fiscales distintas al guano,⁷⁰ el programa de Pardo provocó una cerrada oposición. Estallaron “los quejidos de cada clase, que se imaginó la más gravada y la que más derecho tenía a quedar exenta del impuesto general, y cuyo clamoreo reunido forma hoy la opinión

69. Pardo 2004c [1867]: 224.

70. “El establecimiento de las Contribuciones era el tópico obligado de quien quiera que hablaba de la Hacienda del Perú, por vulgares que fuesen sus conocimientos” (Pardo 2004c [1867]: 224).

en contra de las contribuciones”.⁷¹ El consenso aparentemente existente sobre la necesidad de reemplazar los ingresos del guano por fuentes más legítimas se desvaneció una vez que el plan se echó a andar. Entonces, en el recuerdo que años después hiciera Pardo, “la Representación Nacional, el país mismo se sublevó contra ese orden de cosas, se exasperó de que se le condujese por ese camino estrecho y reaccionó para tomar el más ancho y el más cómodo, que había recorrido antes”.⁷² A inicios de 1867, la oposición consiguió la caída de la dictadura de Prado. Pardo renunció, sentenciando que “el Perú se había convertido en una asociación de holgazanes y logreros”.⁷³ El nuevo Congreso derogó casi todas las medidas de la reforma fiscal. Un folleto anónimo titulado *Los derechos adquiridos y los actos de la Dictadura del Perú*, publicado en Lima en 1867, resumió el espíritu que dominó en el Congreso. Decía ahí su autor:

Gravar con derechos fuertes e inconsiderados todos los ramos de la agricultura en particular, después de extraer otros impuestos sobre los fondos rústicos y sus cultivadores; hacer otro tanto con los urbanos, con los artículos de importación, volviendo a gravarlos en su movimiento interior mercantil con la gabela del timbre y con los derechos de exportación, tan justamente condenados en el mundo civilizado, es ciertamente haber olvidado demasiado todas las reglas de la justicia [...] Los campos de Lima principalmente están desiertos por falta de seguridad; la agricultura no corresponde al capital que se invierte en ella ni el caro jornal que se paga. Nadie invierte en ella fondos, porque en cualquier otra industria se consigue mayores usuras. El cultivo del algodón era la esperanza de sus valles y el impuesto ha venido a desalentar al cultivador. El momento escogido para hacer tributario a todo el país era el más oportuno para desalentar el trabajo. Contribuciones, después de la guerra civil y como recurso para la guerra exterior; y todo ¿para qué? por respetar el guano y por respetar la extravagante teoría de sacrificar el día de hoy al de mañana.⁷⁴

En efecto, uno de los argumentos que sostenían los defensores del modelo fiscal basado en las rentas del guano era que los gastos fiscales

71. Pardo 2004c [1867]: 224.

72. Pardo 2004g [1878]: 487.

73. Cit. en Dávalos y Lissón 1926: IV, 227.

74. Cit. en Basadre 1961: IV, 1633-1634.

de la nación habrían de ajustarse al nivel inevitablemente variable, dada la naturaleza de la economía peruana, de los ingresos. De modo que si mañana faltaba el guano y las rentas públicas caían de veinte a cinco millones, la nación debería ajustarse a la nueva realidad, y punto. Tratar de contrariar nuestra naturaleza, postulando doctrinas “extravagantes” y forzadas que nos impedirían disfrutar de la bonanza que teníamos delante, era algo insensato. Pardo replicaba a este argumento que aunque la reducción del gasto “aritméticamente tendría que suceder”, traería consigo un “cataclismo político”. Harto complicado sería para el gobierno cuya esfera de acción se había montado sobre un esquema fiscal holgado reducirse a una situación donde quedaría insatisfecho un cúmulo de necesidades que la costumbre habría vuelto ordinarias y vitales.⁷⁵

El Congreso de 1867 suprimió la contribución personal dado que era un impuesto que, como lo había manifestado el decreto supresor de 1854, estaba “bañado en las lágrimas y la sangre de quienes lo pagan”. Sobrevivieron del plan de Pardo el impuesto a las sucesiones, la contribución de timbres y los derechos a las exportaciones. Asimismo, el impuesto a los rones y aguardientes, aunque bajo una forma centralizada y no como la había diseñado Pardo. A los pueblos indígenas se les exoneró de la contribución territorial.⁷⁶ Después de todo, no existía un catastro de tierras que pudiera organizar tal contribución. La cuestión de la contribución personal siguió, no obstante, siendo un tema tirante entre los ministros de Hacienda y el Congreso. Así lo demuestra este testimonio de la *Memoria* de Juan Ignacio Elguera, ministro de Hacienda sucesor de Pardo, en 1868:

75. “Porque si esto aritméticamente tendría que suceder, queramos o no, sólo será trayendo consigo otro cataclismo político que, entabado con el económico que como hemos visto, la misma causa debe producir, acabarán ambos de consuno con sumir al Perú en la misma vorágine en que estamos viendo hoy a la República de Méjico en el estertor de la agonía. Así como los pueblos no pueden pasar repentinamente de un consumo dado a otro cuatro o cinco veces menor o, en otras palabras, así como los pueblos no pueden reducir repentinamente sus necesidades, del mismo modo los gobiernos, o a quienes una situación holgada y fácil ha permitido ensanchar mucho o poco su esfera de acción, se han creado merced a esa holgura y a ese ensanche, necesidades que tienen que satisfacer y sin cuya satisfacción no podrán gobernar” (Pardo 2004a [1860]: 116).

76. Basadre 1961: IV, 1653 y 1680-1681.

La abolición de las contribuciones personales pudo tener su razón en la desigualdad de la repartición del tributo y en la necesidad de establecer otros sistemas más análogos al estado actual del país, puesto que subsistía aún el implantado durante el gobierno español. La extinción absoluta y sempiterna —sin embargo—, lejos de ser un bien para el Perú, y especialmente para los indios, a quienes se pretendiera beneficiar, ha producido efectos contrarios, desde que quitado el estímulo del trabajo, se fomentaron los hábitos de ocio, y con ellos la inmoralidad, que es su precisa consecuencia. Entre otros estados de gravedad se observa que libres los indios de todo gravamen fiscal, no ocurren, como antes, en ciertas épocas del año, a trabajar en los fundos rústicos de la costa, con sensible daño de nuestra agricultura. Pero, además —proseguía Elguera—, esa abolición absoluta [atenta] contra el principio de justicia que obliga a todos los miembros de una asociación política a contribuir, con proporcional igualdad, al sostén del Estado; y produce el fenómeno económico de que el mayor número de pueblos dejen de ser laboriosos y productores y vivan a expensas de la capital.⁷⁷

Los argumentos del ministro en favor de la reimplantación de la contribución a la población indígena reproducían los sostenidos en la época colonial acerca del efecto “civilizador” que ella llevaba adherido. Integraba al indígena no solo a la vida económica, imponiéndole necesidades monetarias que lo estimulaban a incursionar en el mercado laboral, sino además a la vida política, al hacerlo partícipe de los gastos de la nación. Así como los derechos crean deberes, también cabía esperar lo inverso. Los terratenientes serranos, empero, se opusieron siempre a la contribución. En primer lugar, porque temían las convulsiones sociales que podía desatar en el seno de una población que arrastraba tantas reivindicaciones y resentimientos históricos;⁷⁸ en segundo lugar, porque tendrían que asumir el pago del tributo de la población contenida en sus haciendas (según el censo de 1876, una cuarta parte de la población rural vivía en haciendas); y finalmente, porque la inserción laboral de la población indígena en centros mineros o fundos de la costa los apartaría de su esfera de dominio y encarecería el trabajo.⁷⁹

77. Dancuart y Rodríguez 1906: VIII, 145.

78. Flores-Galindo 1987: cap. VI.

79. Jacobsen 1993. También véase Macera 1977c.

Los hombres críticos pusieron énfasis en sistematizar la marcha de las finanzas públicas de modo que ella pudiera encuadrarse por los cauces de una “legalidad sincera”, evitando el desorden político que era la consecuencia del desequilibrio financiero. Para ello, predicaron que debía establecerse un conjunto de procedimientos formales que consiguiesen que el presupuesto fuese un documento real y no meramente formal:

Si a fin de que los Presupuestos Nacionales sean una verdad, se dicta un reglamento para su formación, señalando la parte que en él deben tomar los funcionarios de cada ramo administrativo y las fechas en que deben presentar sus trabajos. Si para que la nación sepa a qué atenerse se formula un conjunto de modelos fijos con arreglo a los cuales deberá el Gobierno presentar a los cuerpos legislativos las cuentas de la Hacienda nacional y publicarlos periódicamente. Si respecto a las obras de utilidad pública se reglamenta la iniciativa de los representantes a Congreso para que fuera de él y en cierta época fija manifiesten aquellas de que necesitan sus pueblos, trazándose en el Ministerio respectivo, de acuerdo con las miras generales del Gobierno, y con el concurso del cuerpo oficial de ingenieros y arquitectos, un plan racional y detallado de las que deben ejecutarse en cada año o bienio.⁸⁰

Aunque los hombres críticos llegaron a ocupar varias veces la cartera de Hacienda durante el período 1856-1867, poco pudieron hacer frente a la contundente verdad de los millones del guano, poderosos corruptores de las reformas fiscales mejor intencionadas. La combinación de unos ingresos fiscales fáciles y abundantes, a título de venta al exterior de recursos naturales crudos, con la debilidad o atraso de la economía interna, llevó a la esterilización de las reformas, contra la cual hubieron de estrellarse los hacendistas liberales de los años sesenta.

Cabría extender para las finanzas públicas el concepto de “enfermedad holandesa”, aplicado a las situaciones en que la abundancia de un recurso natural vuelve más difíciles las condiciones para la marcha del resto de los sectores productivos. En el terreno fiscal, diríamos que hace más difícil la supervivencia —y más aún el perfeccionamiento— del resto de ingresos del gobierno, y provoca que una parte importante del gasto público penda de un ingreso, a la larga, volátil. Gootenberg recuerda en un pasaje la regla institucional que dicta que un gobierno favorecerá

80. Cisneros 1939a [1866]: 140.

el tipo de desarrollo económico del cual dependan principalmente sus finanzas.⁸¹ El Perú, como otras naciones en diferentes momentos de su historia, representó una encarnación de ello, favoreciendo desde el Estado un modelo económico primario exportador.

El contrato Dreyfus y el gobierno de Manuel Pardo

Un hito importante en la historia fiscal del período del guano fue el contrato firmado el 5 de julio de 1869, en París, por el gobierno peruano y la firma francesa de los hermanos Dreyfus. El acuerdo establecía que dicha firma se encargaría de vender dos millones de toneladas de guano en calidad de monopolista o único consignatario. El contrato significó el perfeccionamiento y la elevación a su máxima expresión del modelo fiscal patrimonialista del país.

Con el contrato Dreyfus, el gobierno peruano trató de resolver los problemas derivados de las grandes fluctuaciones en los ingresos del Estado por concepto de las exportaciones de guano, que ocurrían bajo el sistema de múltiples consignatarios. Asimismo, los inconvenientes de la competencia que entre ellos se libraba en los mercados (a pesar de la sectorización del mercado que el gobierno hacía para cada consignatario), lo que perjudicaba el precio del fertilizante. Una de sus cláusulas estableció que la firma francesa remitiría al gobierno peruano la suma de setecientos mil soles mensuales, independientemente de las fluctuaciones que se presentasen en la venta del guano. Ello brindaba al Estado una importante estabilidad en su flujo de ingresos. Como la planilla militar y civil del Estado ascendía aproximadamente a unos ocho millones de soles anuales, podemos decir que las remesas mensuales de la casa Dreyfus aseguraban la atención puntual de la planilla pública y libraban al gobierno de los sobresaltos y urgencias anteriores. Por ello, Nicolás de Piérola, ministro de Hacienda del gobierno de José Balta y firmante del contrato, lo llamó “el dos de mayo de la Hacienda Pública” (en alusión a la victoria sobre la flota española en el combate naval del Callao de tres años atrás).

El contrato Dreyfus también delegó en la casa francesa la agencia financiera del gobierno peruano, de modo que ella sería, durante la

81. Gootenberg 1997: 200.

vigencia del acuerdo, la encargada de gestionar y pagar los empréstitos necesarios en los mercados europeos. Con la confianza que en los financieros del Viejo Continente inspiró esta disposición, sumada al hecho de sus ricas existencias de guano y de salitre, el Perú tendría abiertas las puertas para el crédito internacional. El contrato duraría hasta que la casa Dreyfus vendiese la cantidad de dos millones de toneladas. Al ritmo promedio de la cantidad exportada, ello debía significar unos seis años aproximadamente.

La apertura del crédito internacional permitió al gobierno de José Balta lanzar un ambicioso programa de ferrocarrilización del país. La empresa de los ferrocarriles había sido predicada insistentemente por los hombres críticos, desde años atrás, como una de las mejores maneras en que el Estado podía ayudar a la creación de riqueza. Transformar la riqueza del guano en líneas férreas era el mejor programa que podía seguirse para cambiar el futuro del Perú.⁸² El gobierno de Balta empezó la construcción de diez líneas, que, a modo de vías de penetración, debían unir puertos y ciudades del litoral con sus interiores andinos, traspasar las cordilleras y llegar hasta los ríos navegables de la región amazónica. Entre 1869 y 1872 se contrataron tres préstamos en los mercados europeos que totalizaron una deuda de 36 millones de libras esterlinas, suma que representaba unas seis veces el presupuesto nacional y cernía sobre la República la sombra de un gigantesco endeudamiento. Este era, además, de alto riesgo, porque el proyecto de los ferrocarriles no ofrecería retornos sino en el largo plazo. La necesidad de atender el servicio de semejante deuda provocó que desde 1872 la casa Dreyfus suspendiese sus remesas mensuales al gobierno peruano, al estar todos los ingresos netos del guano comprometidos con los pagos.⁸³

82. Así escribió Manuel Pardo en 1860: “Hemos perdido quince años de huano, pero nos quedan diez o doce todavía. Hemos derrochado ciento cincuenta millones, pero quizás nos quedan otros tantos. Abramos pues los ojos, no malgastemos, no derrochemos como locos [...] salvemos algo del naufragio; salvemos tres o cuatro millones siquiera del temporal deshecho que corremos, y con tres o cuatro millones solamente, cada año durante un solo decenio, podría responderse por la prosperidad eterna del Perú. Con tres o cuatro millones que se dedicasen anualmente a favorecer la construcción de grandes líneas de caminos estaría asegurado el porvenir de nuestro país” (Pardo 2004a [1860]: 85).

83. Elguera 1876, Bonilla 1986.

Manuel Pardo asumió la presidencia de la República precisamente en dicho año, y debió encarar la situación que él mismo había advertido en la década anterior: tener que gobernar con todas las obligaciones que durante los años bonancibles del guano habían venido recayendo sobre las arcas públicas, pero sin contar ya con los recursos del fertilizante. En cifras concretas que ofreció ante el Congreso en su discurso de toma de mando, señaló que, poniendo aparte el servicio de la deuda, el gasto previsto para 1873 era de diecisiete millones de soles, contándose solo con la mitad de dicha suma como ingresos. La parte más importante del gasto, fuera del servicio de la deuda y la inversión en los ferrocarriles, se concentraba, en partes aproximadamente iguales, en el gobierno interior y el gasto militar. Conseguir el equilibrio fiscal “constituye hoy la primera necesidad de la República”, sentenció.

Para ello volvió los ojos a las aduanas, con un plan que incluía un impuesto a la exportación de salitre y un incremento de los derechos generales de importación. Otros elementos del plan fiscal incluyeron un programa de descentralización administrativa, con el que esperaba descargar al Estado central del peso de las administraciones departamentales a la vez que mejorar la recaudación de las contribuciones directas, la cual les traspasó, así como el manejo de dos tercios de lo que se recaudase por ellas. Es decir, pasaron a las tesorerías departamentales las contribuciones de predios, industrias y patentes.⁸⁴ En materia de organización del presupuesto, dividió los ingresos en permanentes y transitorios. Hizo lo mismo con los gastos. Como ingresos permanentes figurarían las aduanas, las contribuciones fiscales, los contratos sobre el guano y el

84. Siempre sensible al tema de la descentralización, Emilio Romero no dejó de encomiar el programa de Pardo, pero afeó su inoportunidad: “El plan descentralizador de Pardo tenía por objeto descargar del presupuesto a las provincias, dejándolas abandonadas a su suerte, después de un largo período de desmoralización tributaria, de desorganización y de la pérdida del entrenamiento en la función pública que habían tenido en el período anterior al guano. No hay duda sobre la buena intención de Manuel Pardo ni sobre la importancia de su plan, pero él llegaba en una época de completa disolución de los hábitos tributarios. Las provincias no podrían vivir con los mendrugos de una contribución de patente e industrial, cuando no había industrias ni ocupación alguna. La descentralización de la época del guano fue una medida desesperada de carácter fiscal, con la que desembarcaba a las provincias, para que Lima dispusiera de saldos para cubrir los déficits” (Romero 1949: II, 87).

arrendamiento de bienes nacionales. En general, “todas aquellas [rentas] cuyo monto efectivo o aproximado, pueda fijarse por el Ejecutivo, en vista de las cuentas y estados de las oficinas de Hacienda”. Los ingresos transitorios o extraordinarios serían los derivados de los empréstitos, de nuevos arrendamientos de bienes del Estado (ferrocarriles en esta época), o producto de nuevas empresas del Estado o nuevas contribuciones, así como de cualquier entrada no prevista de antemano.⁸⁵ Haber incluido al guano dentro de los ingresos permanentes parecía, sin embargo, un hecho contradictorio con los planteamientos anteriormente sostenidos por los hombres críticos.

En el mismo año 1872 se promulgó el nuevo arancel de importaciones, que elevó los derechos con una estrategia fiscalista. Para el presupuesto del bienio 1873-1874 se consideró un ingreso inusitado por aduanas de diez millones anuales, cuando esta recaudación nunca había superado los siete y medio millones (cifra a la que se acercó en 1870). Creó además una sobretasa del 2% en las aduanas para alimentar a los concejos departamentales, y contrató con una empresa francesa la construcción de un muelle dársena en el puerto del Callao, que al permitir el acoderamiento de las naves en el propio terminal, mejoraría el control del comercio.

Las contribuciones directas alcanzaron a representar el 5% del presupuesto, la cifra más alta desde que se abolió el tributo indígena en 1854. Desde 1875 ya no se aprecia esto en el cuadro 1.5 (véase Anexo), puesto que estas contribuciones pasaron a engrosar, como se dijo, las tesorerías departamentales. Para el presupuesto del periodo 1877-1878 se consiguió la suma de 1.441.909 soles como recaudación bienal de las tesorerías departamentales, que descansaban especialmente en las contribuciones directas que les habían sido transferidas. Añadida la suma correspondiente al resto de contribuciones directas que seguían dependiendo del tesoro central, obtendríamos un 5% en relación con el monto total del presupuesto del bienio. Para entonces, los gobiernos departamentales no llegaban aún a autofinanciarse, puesto que sus egresos fueron calculados en 1.801.024 soles, o sea un déficit de 25%, que debía ser cubierto por

85. Archivo General de la Nación, Lima (AGN en adelante), Libros impresos republicanos, H-6-1244, fot. 156.

el tesoro central.⁸⁶ En general, los tesoros departamentales recaudaron muy mal sus rentas, al punto que lo cobrado se halló siempre muy por debajo de la cifra prevista.

La herramienta principal para aumentar las entradas del tesoro en el programa de Pardo era, sin embargo, la renta del salitre, lo que también venía a representar un elemento contradictorio con el pensamiento de los hombres críticos, puesto que a fin de cuentas se trataba de una renta de la misma naturaleza que la del guano. En la tensión desatada entre las convicciones políticas y morales de los críticos y los intereses del modelo fiscal y los económicos de su propia clase, terminaron triunfando estos últimos.

La cuestión del salitre

El salitre era también un fertilizante agrícola, aunque además tenía otros usos, como el de insumo para la fabricación de explosivos y yodo. Se obtenía de los territorios de Tarapacá, en la frontera con el litoral boliviano. Comparado con el guano, tenía algún grado de elaboración antes de su exportación. Debajo de un metro del suelo se sacaba el “caliche”, que era el mineral que contenía el nitrato. Los caliches se removían con explosivos, para con barretas y palas levantarlos y trasladarlos luego a las “oficinas”, donde se escogían y depuraban para obtener el nitrato. El traslado a las oficinas se realizó primitivamente sobre animales, luego en carretas y, finalmente, en ferrocarriles, construidos hacia 1870. En las oficinas, la refinación de los caliches se hacía sobre la base de calor y lixiviación. Para lo primero, debía contarse con combustible. La leña de las quebradas de las estribaciones de la cordillera fue sustituida en los años sesenta por el carbón, traído desde el sur de Chile. Los trabajadores eran tanto peruanos como chilenos y chinos, e hicieron que las ciudades de Iquique y Tarapacá crecieran velozmente. Entre los años de 1860 y 1876, la población de la provincia de Tarapacá (a la que se le había otorgado el privilegiado estatus de “provincia litoral”) pasó de 18 mil a 38 mil habitantes a raíz de la fiebre del salitre.⁸⁷

86. AGN, H-6-1245, fot. 100.

87. Sobre la producción del salitre, véase Bermúdez 1963. Los datos sobre la población se encuentran en las páginas 123 (para 1860) y 369 (para 1876).

La necesidad de depurar y concentrar dicho recurso llevó a la existencia de empresas productoras, que fueron evolucionando desde los inicios del siglo XIX para convertirse, en el tercer cuarto de la centuria, en grandes empresas, con una importante infraestructura, que era instalada, financiada y manejada en muchos casos por capitalistas europeos. Empresarios peruanos de la zona sur, de los que el futuro presidente Guillermo Billinghurst sería un notable ejemplo, también se involucraron en la producción salitrera. Algunos capitalistas de Lima, como Julián Zاراcondogui, se asociaron con personajes como el general Gutiérrez de la Fuente y con otros hombres del sur, como los hermanos Montero, y hallaron en el salitre un renglón para sacar a la economía de la región del marasmo en que había caído tras la separación del Alto Perú.⁸⁸

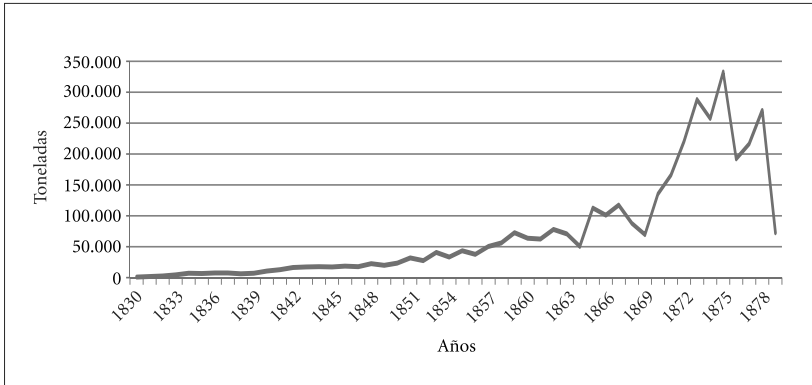
Las exportaciones de salitre comenzaron en la década de 1830, antes que las del guano. El gran salto lo pegaron, sin embargo, más tarde, a finales de los años sesenta, cuando superaron las cien mil toneladas y se consolidaron como la segunda exportación peruana, solo superada por el guano. Entre ambos fertilizantes sumaban tres cuartas partes del total de las exportaciones nacionales, y hubo un año (1867) en que representaron nada menos que el 85% de las exportaciones (véase gráfico 1.7).

El salitre creaba, sin embargo, un serio problema al sistema fiscal peruano: competía con el guano, cuya renta era el rubro de ingresos más importante: “El verdadero, el más poderoso, y, por lo mismo, el más terrible competidor del guano del Perú es el SALITRE [mayúsculas en el original] que, aunque conocido en el mercado con el falso y usurpado nombre de “Salitre de Chile”, se extrae del departamento peruano de Tarapacá”, señaló rotundamente, en julio de 1872, la comisión que el Congreso peruano designó para estudiar las posibilidades para mejorar el rendimiento del guano, ante las quejas de la firma Dreyfus a propósito del descenso en la calidad de ese recurso y de sus dificultades para conseguir mejores precios en el mercado europeo.⁸⁹ La comisión concluía en “la urgente necesidad de que el Estado reivindique o readquiera, sin pérdida de tiempo, la exclusiva propiedad que ha tenido y no ha debido

88. Billinghurst 1889.

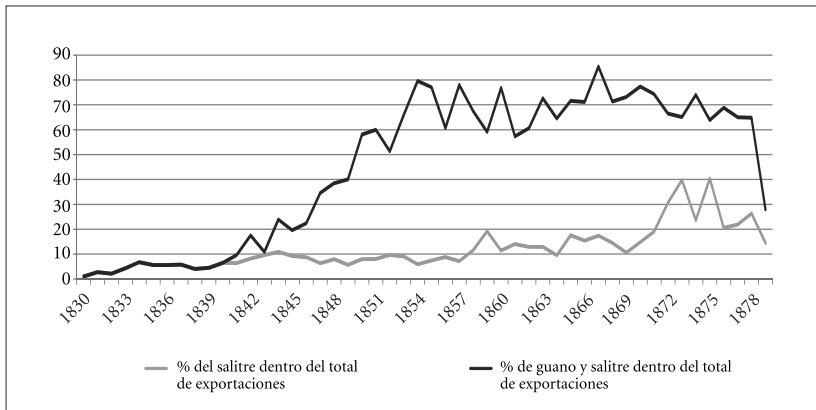
89. Informe de la comisión del Congreso del Perú para estudiar el problema del comercio del guano, compuesta por Octavio Tudela, Daniel Ruza y Arístides Aljovín (Lima, 16 de octubre de 1872). En Ruza 1872.

Gráfico 1.6
EXPORTACIONES DE SALITRE DEL PERÚ



Fuente: Cuadro 1.8 del Anexo

Gráfico 1.7
PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES DE GUANO Y DE SALITRE EN EL PERÚ, 1830-1879



Fuente: Cuadro 1.8 del Anexo

perder jamás, en las Salitreras de Tarapacá” (recuérdese la tradición jurídica castellana que hacía del rey el propietario de los recursos naturales). No hacerlo significaría dar un “vergonzoso espectáculo”, consistente en cómo un gobierno, “por incuria e indolencia inexplicables”, deja que “los particulares se apropien indebidamente de cuantiosos e inagotables bienes del Estado, para hacerle competencia en la venta de guano, que es la fuente más valiosa de sus ingresos fiscales”.⁹⁰

Al comienzo de su historia, el salitre había pagado unos pequeños derechos de exportación, como todos los productos de la minería. En 1849, este impuesto fue suprimido, como parte de la *razzia* abolicionista en materia fiscal de esos años, pero en diciembre de 1865 la gestión de Manuel Pardo en el Ministerio de Hacienda le aplicó un impuesto de 75 centavos de sol por quintal exportado. En 1868, a la caída de la dictadura de Prado, y ante la baja acontecida en el precio del salitre en el mercado mundial, el impuesto fue derogado. La comisión del Congreso antes mencionada propuso en 1872 o gravar la extracción de salitre “con un impuesto sabidamente calculado”, de modo que no estorbara el comercio del guano, o “la readquisición de los terrenos”, opción que le parecía preferible.⁹¹

Metido en la lógica fiscal de vivir del guano, en que ya estaba, era comprensible que el Estado peruano no permaneciese impasible ante el *boom* del salitre que surgió precisamente a inicios de la década de 1870. La legislatura del Congreso de la segunda mitad de 1872 discutió largamente las dos opciones: impuesto a la exportación del salitre, en escala móvil según el precio en el mercado, o la constitución de un estanco, que dejase la exportación en manos del Estado, aunque la extracción pudiese seguir a cargo de particulares. La primera opción era respaldada por los empresarios salitreros, mientras la segunda lo era por la élite guanera, asentada en Lima, que esperaba reemplazar su decadente negocio del guano por el ascendente del salitre. La oposición norte-sur, que ha sido explorada por trabajos referidos a la Confederación Peruano-Boliviana, reaparecía con ocasión del salitre.⁹²

90. Crozier 1997: 2.

91. *Ibíd.*, loc. cit.

92. Gootenberg 1991.

Las exportaciones de salitre originadas en el litoral boliviano, que comenzaron a activarse naturalmente con esta bonanza del producto y representaban una competencia más para las exportaciones peruanas, añadieron un ingrediente de complicación a la situación fiscal. Finalmente, triunfaron los guaneros de Lima, y el Congreso se pronunció por el estanco. De acuerdo con la ley que lo constituyó, el 18 de enero de 1873, el Estado pagaría a los productores 2,40 soles por cada quintal listo para el embarque. Si el precio en el mercado mundial subiese por encima de 3,10 por quintal, el Estado aumentaría el monto pagado a los productores en la mitad del exceso sobre los 3,10. Sin embargo, temiendo no poder hacerse cargo de todas las operaciones de exportación y, tal vez también, con el deseo de disminuir la oposición de los empresarios salitreros al estanco, un artículo permitía que los particulares optaran por la exportación directa, pagando en este caso al Estado el exceso del precio conseguido sobre los 2,40, menos diez centavos.

Pero el estanco se volvió inoperante. En el plan original, cada empresario particular tendría una cuota de producción, pero el programa de cuotas nunca llegó a realizarse por la poca colaboración de los empresarios para realizar un censo de productores. La idea de que el Estado peruano pudiese defender su monopolio de los fertilizantes y regular el precio del guano y del salitre y la competencia entre ambos, no llegó a concretarse. Los grandes empresarios optaron por la exportación directa, y los pequeños, que al comienzo eran la esperanza del estanco, terminaron haciendo causa común con los grandes, por quienes solían ser financiados.⁹³ Lo que sí ocurrió fue que el Estado comenzó a recibir un apreciable flujo de dinero fresco por las exportaciones de salitre, que, así, vinieron a complementar y a reemplazar a las entradas del guano. Por ejemplo, para el presupuesto de 1875-1876 se consideró una renta de 3,5 millones de soles por estanco del salitre. Paralelamente se negociaba con la casa Dreyfus, con la cual se acordó, en 1874, una cuota de 850 mil toneladas de guano como cantidad pendiente para completar las dos millones de toneladas acordadas en 1869, a cambio de siete millones de soles y de que, desde el año siguiente, el Estado pudiese vender el guano a otras firmas.

93. Bermúdez 1963: 324 y ss., y Márquez 1888.

La inoperancia del estanco del salitre hacía peligrar, sin embargo, las posibilidades de un nuevo contrato para las ventas de guano. Así, el 28 de mayo de 1875 se emitió la ley de estatización de las salitreras. Esta determinaba que luego de una valorización de cada oficina, el Estado pagaría a los expropiados el monto fijado. En conjunto, se había calculado en 20.264.624 soles el valor de las instalaciones.⁹⁴ Mientras se constituía una empresa estatal para la explotación de los yacimientos, el propietario podía seguir operando como un contratista del gobierno. Incluso había la opción de resistirse a la venta forzosa al gobierno y seguir operando como un propietario particular, pagando 60 centavos por quintal de salitre exportado, mientras se resolvía el reclamo. El gobierno topó con dificultades para conseguir un préstamo en el exterior con el que pagar la expropiación. Hasta el final de 1875, se habían comprado unos dos tercios de las oficinas, adquiriéndose la mayoría con certificados que pagaban el 8% de interés. Hay indicios, según refiere la historiografía, de una fuerte corrupción en la valorización de las instalaciones.⁹⁵ Algunos propietarios aprovecharon en vender oficinas a buenos precios cuando en realidad los yacimientos que explotaban estaban casi agotados, o el ciclo de renovación de la maquinaria estaba por vencer.

En algunas de las oficinas compradas por el gobierno se paralizaron los trabajos, a fin de limitar la producción de salitre a no más de cinco y medio millones de quintales anuales (unas 250 mil toneladas); en otras, los antiguos propietarios siguieron produciendo, con la diferencia de que ahora ganaban, además, el interés del 8% por el valor de sus instalaciones. Pero debían vender su producción al Estado. Según Óscar Bermúdez, “el gobierno de Pardo había buscado todos los medios para implantar el control fiscal sobre la industria sin herir los intereses de los salitreros”.⁹⁶

El gobierno de Mariano Ignacio Prado, que asumió el poder el 2 de agosto de 1876, tras fracasar en conseguir el préstamo de siete millones de libras esterlinas que se estimaba necesario para completar la compra

94. Romero 1949: II, 148.

95. Por ejemplo, Greenhill y Miller 1973. Estos autores proponen, además, que la estatización de las salitreras fue provocada por la caída en el precio del salitre, que podía llegar a niveles tales en que el Estado terminase pagando a los salitreros un precio mayor que el del mercado.

96. Bermúdez 1963: 337. Véase también Greenhill y Miller 1973.

de las oficinas salitreras, declaró cerrado el período de adquisiciones cuando se había comprado un 70% del total. El restante 30% debía pagar un impuesto de exportación de 1,25 soles por quintal, mientras se conseguían fondos para comprar dichas oficinas. Se creó la Compañía Salitrera del Perú para ir asumiendo las operaciones de extracción y refinación. Esta compañía estaba en manos de los bancos aparecidos en la era del guano, que en la práctica estaban controlados por los antiguos consignatarios de este último recurso. Expulsados por el contrato Dreyfus de sus negocios, estos volverían a manejar las finanzas del Estado por medio de la compañía de salitres. Esta debía asumir el pago de los certificados, a la vez que abonar trescientos mil soles mensuales al gobierno durante el primer semestre de cada año y solo cien mil durante el segundo. El impuesto de exportación a los salitreros particulares se elevó a tres soles por quintal, en vista del alza del precio internacional.

En 1876, el gobierno suspendió el servicio de la deuda externa y negoció un nuevo contrato para las ventas de guano con la Peruvian Guano, una firma formada por capitalistas ingleses y peruanos. Las cláusulas de este contrato fueron muy similares a las consignadas en el contrato Dreyfus, con la diferencia de que la prioridad en el reparto de las ganancias las tendría el gobierno peruano y no el servicio de la deuda externa. De cualquier modo, la Peruvian en Europa fue acosada por las presiones de los acreedores de la deuda peruana, y su situación para el comercio se complicó. En los años siguientes, el gobierno pudo avanzar solo lentamente con las expropiaciones de las oficinas salitreras pendientes. Su deseo de limitar la producción a unos cuatro millones de quintales al año no se consiguió, lo que sugiere que los empresarios particulares no expropiados incrementaron su producción, volviendo a fracasar la política de que el Estado controlase la competencia entre el guano y el salitre.

El deseo de controlar también la producción del litoral boliviano condujo al Perú a una política de alianzas internacionales que desembocó en la guerra de 1879. En el mismo año de la creación del estanco, en 1873, se firmó un tratado de alianza defensiva con Bolivia, al cual se planeaba sumar a Argentina, que mantenía un diferendo territorial con Chile en el sur. De acuerdo con el historiador británico Ronald Crozier, en los años siguientes el plan del Perú era que la Compañía Salitrera controlase la producción boliviana. Para ello había que desalojar a las

empresas particulares que ahí operaban, que eran principalmente chilenas e inglesas.⁹⁷

El episodio del salitre viene a revelar, en fin, que una vez consolidado el modelo del patrimonialismo exportador con la experiencia del guano, el país entró en una lógica inercial, que fue debilitando las contribuciones de origen interno para quedarse solo con las derivadas del comercio exterior: una nueva versión de la “maldición de las materias primas”, a la que se refieren los economistas del desarrollo. Es incluso notable que figuras críticas de la fiscalidad del guano en los años sesenta terminaran avalando y hasta promoviendo las medidas del estanco del salitre. Manuel Pardo, en su mensaje al Congreso Extraordinario de 1876, respaldó la ley de la expropiación: “La grande mayoría de los industriales ha aceptado las condiciones propuestas por el Gobierno para la adquisición de sus propiedades; aquella parte que ha preferido continuar elaborando por su cuenta ha alcanzado para sus productos, precios muy remunerativos y el fisco percibe, al mismo tiempo, de esa fuente una renta no inferior a vuestras previsiones”.⁹⁸ Más notable aún fue el caso de Luis Benjamín Cisneros. Sus impulsos de crítica y renovación de la década de 1860 parecían desvanecidos en los años setenta. Así, en un texto de 1874 declaraba resignado que el

[...] guano ha sido siempre, es hoy mismo y será tal vez hasta que se extinga, el elemento principal de nuestro crédito y riqueza. [...] El hecho de que hayamos malversado casi siempre esa riqueza en las negociaciones a que ha dado lugar, no justifica ni puede justificar ante ningún hombre sensato, el que nos abstengamos de hacer uso de ella en el momento de suprema angustia en que vivimos.⁹⁹

-
97. Esta habría sido la “operación squire”. Crozier menciona que esta fue llevada adelante entre los años 1874 y 1878, y consistía en que las salitreras bolivianas que el gobierno del altiplano sacaba periódicamente a licitación para su adjudicación a empresarios mineros, eran adquiridas por testaferros del gobierno peruano —como Juan Meiggs, por ejemplo (hermano del constructor de ferrocarriles, Enrique Meiggs)—, para ser luego transferidas a la Compañía Salitrera del Perú. Véase Crozier 1997: 12-14; asimismo, Burga 1979.
98. Pardo 2004e [1876]: 458.
99. Cisneros 1939d [1874]: 372.

Respecto del manejo del salitre, se expresó en términos tales que parecía realmente un convertido a la doctrina fiscal del patrimonialismo:

La idea de que la industria salitrera puede ser fuente abundante de riqueza para las rentas nacionales y substituir un día a la renta del guano, es una idea verdadera y que tiene que realizarse fatalmente. El estanco ha abortado; el estanco está muerto. La cuestión ha sido, en nuestro concepto, mal planteada desde el principio por el Gobierno y mal comprendida por las Cámaras, por los salitreros mismos, por la prensa y por el público en general. La intervención del Estado en la explotación de esta industria debe tener por objeto facilitarles capitales a bajo interés para disminuir el costo del producto, propender, lejos de restringir, al mayor consuno en los mercados extranjeros, y dar unidad o sea organizar el monopolio de la venta en esos mercados para alcanzar el mayor precio posible. [...] Tenemos el monopolio natural y casi completo del guano y del salitre: ¿por qué no hemos de hacer con éste lo que hemos hecho y hacemos con aquel, organizando ese monopolio natural y distribuyendo las utilidades proporcionalmente, entre todos los que contribuyen a su explotación?¹⁰⁰

Entre la década de 1860 y mediados de la siguiente, lo que había ocurrido con los hombres críticos era que habían tenido la experiencia de gobierno. Por estos años tardíos de la era del guano, se contentaron con dar un buen provecho a los ingresos extraordinarios y renunciaron en parte a una reforma de los ingresos fiscales que pretendiese reemplazar con “fuentes más puras” las rentas derivadas de la venta al exterior de las riquezas naturales. Con una economía cuyo sector comercial estaba básicamente organizado en función de la exportación de las materias primas, era difícil que el sistema fiscal peruano no se impregnase de dicha característica y que su Estado no cediese a la tentación de instaurar un régimen fiscal de tipo patrimonial, basado en el estanco de los yacimientos. Los propios observadores chilenos que después de la guerra estudiaron el sistema fiscal adoptado en Tarapacá por el Perú, llegaron a considerar que básicamente “estaba bien concebido, armonizaba los intereses nacionales con la libertad de trabajo y no anulaba la iniciativa individual en esa industria”.¹⁰¹

100. *Ibíd.*, loc. cit.

101. Bermúdez 1963: 350. La opinión consignada es la de Francisco Valdés Vergara.

Balance de la era del guano

Según el ministro de Hacienda, en 1876 la suma de las contribuciones directas, más la de aduanas y una nueva contribución de tipo capitación llamada “de escuelas”, llegaba a los diez millones de soles. Incluyendo el salitre resultaban trece millones líquidos.¹⁰² Pero sin contar a este último, puesto que se trataba de otro ingreso rentístico patrimonial, de la misma índole que el del guano, se había logrado duplicar en el curso de 15 años las “entradas naturales”, que Pedro Gálvez había estimado en 1862 en cuatro y medio millones. Si aplicáramos el deflator ofrecido por Gootenberg, el aumento disminuiría en un 50%, que en aquel corto tiempo no dejaba de ser importante.¹⁰³ Esta mejoría descansaba en la duplicación de los ingresos de aduanas, en un mejor control de las contribuciones directas y en la transformación del guano en ferrocarriles (el que fuera uno de los lemas de Pardo en la década de 1860). En el presupuesto de 1875-1876, el arrendamiento de las líneas llegaba a producir 658 mil soles.¹⁰⁴

Pero el gran fracaso de la generación del guano fue no haber avanzado en ampliar la base tributaria del país, y en este sentido acentuar el “dualismo” de la sociedad peruana, del que Pardo llamara la atención en 1866. Cumplió con lo que, gracias a la renta del guano, era fácil y grato: liquidar los tributos de Antiguo Régimen; sin embargo, avanzó poco en lo que constituía el real desafío: reemplazarlos con un aparato fiscal liberal, cuya base era la universalización de la fiscalidad respetando los principios de equidad, transparencia, proporcionalidad y economía en la recaudación. No obstante, el drama de las finanzas públicas del país consistía en que la universalización o extensión de la base tributaria, siendo efectivamente un rasgo fundamental de una estructura de ingresos fiscales más liberal y republicana, tropezaba con el hecho de que su consecución en el Perú de la era del guano solo se hacía posible apelando

102. Basadre 1961: IV, 1997.

103. Gootenberg 1990. Los deflatores de su trabajo llegan solo hasta 1873; extendiendo el deflator del período 1862-1873 para el período 1862-1876, se tiene como resultado que el crecimiento de las “entradas naturales” (sin guano y sin salitre) hubiera sido de un 56% entre los dos últimos años mencionados.

104. AGN, H-6-1244.

a contribuciones de Antiguo Régimen, como la capitación o el diezmo agrario. En efecto, ¿qué impuestos, aparte de ellos, podían cobrarse en departamentos de la sierra o selva peruanas, como Apurímac o Amazonas, donde la actividad económica era exigua y de tipo pastoril? La solución que propuso Pardo parecía implicar en cierta forma el retorno al esquema colonial de las “dos repúblicas”: tributación moderna en aquel sector del país donde ello era posible, y tributación de Antiguo Régimen donde aquella resultaba inaplicable. Cuando se había llegado a esta situación, no cabía otra solución que la radical reforma de la estructura económica del país tradicional. Habíase llegado, en suma, al punto en que la reforma fiscal y la económica se reclamaban mutuamente.

La primera generación civilista tuvo en las manos el poder (político y económico) para liquidar la propiedad corporativa de la tierra, fundamentalmente la de las comunidades indígenas; iniciar un proceso de desamortización agraria semejante al de los hombres de la Reforma en México, que convirtiese la tierra en una fuente de enriquecimiento y acumulación, y no solo de sobrevivencia. Su apuesta por los ferrocarriles, la gran inversión pública en la que se embarcó dicha generación, sin tocar el régimen de la propiedad del suelo, estuvo condenada a no fructificar en el marco de las economías agrarias de subsistencia que los rodearon.

La economía del salitre, surgida hacia 1870 y que parecía ser la cuna de una nueva clase empresarial, fue expropiada por el Estado para que le sirviese de fuente fiscal apenas este pasó a manos de la élite guanera con las elecciones de 1872. La estatización de las salitreras no fue así, como postularon algunos historiadores,¹⁰⁵ la nacionalización de las fuentes de acumulación para que sirviesen de base económica a una burguesía nacional en formación; más bien, fue el aborto de esa burguesía, expulsada de sus negocios, para que estos pasasen a manos de la élite guanera de Lima, que había hecho del manejo de los estancos del Estado su fuente de enriquecimiento.

En suma, hasta el estallido de la guerra con Chile, desatada precisamente como un conflicto por el recurso fiscal del salitre, las finanzas públicas peruanas mantuvieron una estructura colonial preliberal o de

105. Amayo 1988.

Antiguo Régimen. Los ingresos del Estado se conseguían arrancando tributos por cabeza a los campesinos, contribuciones de puerto a los comerciantes, o estableciendo monopolios a favor del erario. El nivel del gasto público sobre el producto bruto interno de la economía llegó a alcanzar un 13%, que resultaba notable para la época, pero que no se trataba de una “presión tributaria” propiamente dicha, ya que la mayor parte de tales ingresos no eran impuestos, sino renta patrimonial. Si tras la abolición del tributo indígena en 1854 se esparció la ilusión de haber cortado el nudo gordiano de “la herencia colonial”, fue solo un espejismo, ya que en la práctica implicó el reemplazo de una renta fiscal de Antiguo Régimen por otra renta fiscal de Antiguo Régimen: el tributo campesino cedió su sitio al estanco del guano.

Esta sustitución, como lo avizoraron algunos hombres de la época, volvía muy vulnerables las finanzas públicas peruanas, puesto que el tributo campesino, si bien modesto en su rendimiento, era por lo menos estable en el tiempo. El rendimiento de un estanco que dependía de la suerte del comercio mundial resultaba en cambio tremendamente oscilante, y todos los esfuerzos por estabilizar dichas entradas, como el contrato con la casa Dreyfus, estaban destinados a fracasar en el largo plazo. La concentración del gasto en los ámbitos militar y de seguridad interna reiteraba, por su lado, la línea de lo que se entendía tradicionalmente por la acción del Estado. La novedad que implicó el gasto en ferrocarriles fue una empresa trunca, tanto por la pobre planificación de las obras cuanto por el derrumbe del patrimonialismo fiscal ante la crisis derivada del agotamiento del guano y de la competencia del salitre.

Capítulo 2

LA CRISIS FISCAL, 1873-1895

EN LA DÉCADA DE 1870 estallaron en el Perú dos hechos, en el fondo bastante relacionados, que traerían abajo el esquema fiscal del patrimonialismo exportador. Uno fue la contracción violenta de los ingresos que percibía el Estado por las exportaciones de guano; el otro, la guerra del salitre cuyo resultado final fue la expropiación al Estado peruano de sus yacimientos de materias primas. Ambos hechos desencadenaron una prolongada crisis (ya no solamente económica) y provocaron el colapso del modelo fiscal hasta entonces vigente. Este capítulo se ocupará de dicho colapso, así como de las consecuencias que en el corto plazo tuvo para la evolución económica y social de la República.

Las ideas que sustentamos son, uno, que no se trató de la típica crisis fiscal de los países primario-exportadores, que súbitamente deben enfrentar una caída en los precios de sus exportaciones o el agotamiento de sus yacimientos.¹ La crisis se originó en un endeudamiento excesivo, que a la vez expresaba la falta de organicidad del Estado en materia de hacienda y la manera como las élites políticas y económicas habían enfrentado los asuntos públicos. Y dos, que en la medida que buena parte del gasto público iba dirigido, no a atender necesidades sociales de la

1. Véase Kumah y Matovu 2007.

población, sino a cubrir transferencias, pensiones y sueldos de privilegio, había bastante elasticidad para ajustar el nivel del gasto a una fuerte contracción del ingreso. La composición del gasto público, salvo por el endeudamiento, se había adecuado a unas finanzas donde la imprevisibilidad de los ingresos era la norma. De todos modos, como veremos en capítulos posteriores, la supresión de las transferencias y de los privilegios trajo varios problemas, y hubo la necesidad de aplicar reformas importantes en la marcha del Estado y sobre todo en su organización financiera.

El endeudamiento, que fue tanto externo como interno, fue apalancado por la propiedad fiscal de los yacimientos de las exportaciones y pactado contra inversiones de nula rentabilidad en el corto plazo y de dudosa rentabilidad en el largo plazo. En el fondo, expresó las fuertes perturbaciones que el modelo del patrimonialismo exportador introducía en el proceso de formación de la América Latina independiente. Habiendo adoptado el modelo político republicano y deseando emular a las grandes naciones del norte en materia de desarrollo económico, los nuevos países requerían de la conversión de su población en ciudadanos con capacidad de contribuir a los gastos nacionales, así como de élites económicas que condujesen un programa de modernización de la producción y el comercio. Pero al recortar el espacio económico de la sociedad civil, reservando para el Estado los sectores de mayor rentabilidad que fuesen apareciendo, se debilitaban estos procesos. Un defecto del modelo patrimonialista peruano era, en este sentido, complicar las relaciones entre la élite económica y el Estado, ya que este no consentía élites independientes, y, a su vez —también puede verse de esta forma—, las élites podían usar del Estado para obtener riqueza y eliminar a eventuales grupos rivales. La separación entre la esfera de las finanzas públicas y las privadas, propia de la modernización liberal, no resultaba favorecida, sino lo contrario. Lo ocurrido con el guano y el salitre entre las décadas de 1840 y de 1870 fue, en este sentido, muy expresivo, pues notificó a la élite que cualquier actividad exportadora altamente rentable que ella desarrollase podría ser expropiada por el Estado, y convertirla en una mera “operadora” de la producción y el comercio; a la vez que le mostró que el control del Estado podía serle sumamente útil para deshacerse de competidores nacionales o extranjeros en el aprovechamiento de las exportaciones primarias.

Fases y cronología de la crisis fiscal

En su monumental recuento de la historia de las finanzas peruanas en el siglo XIX, José Rodríguez se refirió a la “enorme crisis que estalló en 1877 en el terreno financiero y rebotó en los años posteriores hasta hacerse general en 1879 [el año de la guerra]”.² Otros autores, como Carlos Camprubí, fecharon el inicio de la crisis en 1873, cuando ocurrió la suspensión de las remesas de dinero al Estado peruano por concepto de exportaciones de guano.³ Las cifras del presupuesto de la República recién marcaron un descenso de los ingresos a partir de 1876, como se verá más adelante, pero, en verdad, entre los años de 1873 y 1876, más o menos la mitad del presupuesto se consumía en el pago de la deuda externa, contraída en lo fundamental entre 1865 y 1872, por lo que la estrechez fiscal para el gasto interno comenzó en efecto hacia 1873 y fue, además, hecha pública desde entonces en todos los mensajes ministeriales y presidenciales ante el Congreso. En la década siguiente, los ingresos del Estado se redujeron aún más, y sería recién desde mediados del último decenio del siglo XIX cuando la tendencia de los ingresos fiscales se hizo francamente ascendente, al tiempo que sus fuentes de recaudación comenzaron a cambiar drásticamente.

Los ingresos cayeron de un nivel de 32,8 millones de soles anuales, considerados en el presupuesto del bienio 1875-1876, a uno de 17,6 millones de soles para el de 1879-1880. Un descenso casi a la mitad, e incluso a menos si considerásemos la depreciación monetaria, que acumuló un aproximado de 30% entre dichos años.⁴ Una década después, cuando se fijó el presupuesto para el bienio 1889-1890, los ingresos ordinarios sumaban solo 6,7 millones, esto es, apenas una quinta parte del nivel

2. Dancuart y Rodríguez 1917: XV, 5.

3. “En [...] 1873 [...] la economía nacional entró de lleno en la órbita de un fuerte estado de depresión como consecuencia de una artificial y efímera expansión económica que se detuvo bruscamente al agotarse los empréstitos extranjeros y reducirse de modo notable los ingresos exteriores provenientes del guano” (Camprubí 1957: 250).

4. No existe un índice de precios para dichos años, pero como indicador aproximado puede recurrirse al tipo de cambio del sol peruano con la libra esterlina inglesa: entre 1875 y 1878, el cambio pasó de 35 a 40 peniques por sol, a 22,5 a 29,5 peniques por sol. Véase Dancuart y Rodríguez 1908: X, 22.

de 1875.⁵ En términos de la recaudación efectiva, la disminución fue todavía mayor: de diez a uno, puesto que de 1876 a 1887 se pasó de 57,3 millones a 5,7 millones de soles. Las primeras consecuencias de la crisis fueron la suspensión del servicio de la deuda externa y la emisión de una gran cantidad de moneda de papel, que llevó a la depreciación de la moneda nacional. Entre 1876 y 1905 transcurrieron treinta años durante los cuales el país careció de acceso al crédito externo, y convivió con dos monedas: de metal y de papel. Ambas fueron elementos importantes en el proceso de reforma fiscal de la posguerra.

La primera fase de la crisis, entre 1873 y 1879, vio el rápido descenso de los ingresos fiscales y terminó con el estallido de la guerra del salitre, en la que ocurriría la pérdida de los yacimientos de exportación. La segunda fase correspondió a una economía de guerra, entre 1879 y 1885, durante la cual el aparato estatal quedó fraccionado e inoperante, o estuvo en manos del ejército chileno de ocupación. A partir de 1886 comenzó una tercera fase, con la reorganización estatal y del aparato fiscal.

Durante la primera fase, los precios del guano y el salitre sufrieron una leve disminución en el mercado internacional. En el caso del guano, de un valor promedio de 13 libras esterlinas por tonelada en los primeros años de la década de 1870, se pasó a uno de 12 libras a partir de 1876. En el caso del salitre, rigió un precio de 15 chelines por quintal entre 1868 y 1873, que en los años siguientes se mostró fluctuante entre los 11 y 14 chelines (véase Anexo, cuadro 2.1, con los precios de ambos fertilizantes en el mercado inglés, que fue el principal comprador en la época). El descenso de los precios tuvo que ver con la disminución en la calidad del guano, la competencia que se estableció entre las distintas casas comerciales francesas e inglesas que habían acumulado grandes existencias del producto, y la propia competencia entre el guano y el salitre. Recordemos, por lo demás, que este no solo era producido en el Perú, sino también en la costa boliviana.

Pero como llevamos ya dicho, la crisis no nace propiamente de un descenso ni en el precio ni en el volumen de las exportaciones. Las algo

5. Habría que considerar, sin embargo, que en el presupuesto de 1889-1890 no están incluidos los presupuestos departamentales, que añadirían unos 2,2 y 2,3 millones de soles al total, para cada uno de esos años. Sin embargo, esto no cambia básicamente la figura del desmoronamiento de los ingresos fiscales que hemos mencionado.

descendientes exportaciones de guano estaban siendo compensadas por las crecientes exportaciones de salitre, como se vio en el capítulo anterior. Fueron las operaciones de endeudamiento del período 1870-1872 las que hicieron disminuir, hasta desaparecer, el dinero que el Estado percibía por las exportaciones de guano. En 1869, el servicio de la deuda exterior montaba un millón de libras esterlinas por año, pero tras los empréstitos de 1870-1872, este se elevó a 2,6 millones de libras, que equivalían a una suma de 14 millones de soles.⁶

El contrato con Dreyfus para constituirlo en único proveedor del guano se había firmado en julio de 1869, pero este no pudo iniciar las exportaciones de dicho recurso sino dos años y medio después, una vez que los anteriores contratistas fueron agotando sus existencias del fertilizante. Como a pesar de este retraso la casa Dreyfus cumplió con entregar las remesas mensuales de setecientos mil soles (reducidas a cuatrocientos mil después del empréstito de 1870) al Estado peruano, sucedió que para cuando comenzaron las exportaciones de Dreyfus, el Estado le debía casi veinte millones de soles. El producto líquido de las exportaciones de guano hechas por Dreyfus desde 1872 debió volcarse íntegramente al pago de la deuda externa peruana, no quedando nada, ni para cumplir con las remesas para el Estado peruano ni para amortizar el saldo adeudado a Dreyfus.⁷ Para empeorar las cosas, el volumen exportado del fertilizante bajó de unas quinientas mil toneladas anuales a algo menos de cuatrocientas mil. Todo esto hizo que las ventas de guano de 1876 y parte de 1877 sirviesen solo para cubrir el monto adeudado a Dreyfus, pero incumpliendo el pago de la deuda externa desde el primer semestre de 1876.⁸ En ese momento (1 de enero de 1876), la deuda externa del país sumaba 202.094.055 soles, y la deuda interna, 17.465.025 soles, sumando

6. El préstamo de 1870 fue de 59,6 millones de soles, destinados íntegramente a los ferrocarriles. El de 1872 fue de quince millones de libras esterlinas (o 75 millones de soles), de los que trece millones debían dedicarse a los ferrocarriles y dos millones a obras de irrigación. Véase Bonilla 1986: 168-169.

7. Las cuentas con la casa Dreyfus fueron, no obstante, muy discutidas, habiendo quienes dentro del Estado acusaron a la casa de contabilidad fraudulenta. Hubo juicios en Europa hasta la década de 1890. Véanse Cisneros 1939c [1870], Bonilla 1974, *Documentos* 1892 y *Documentos* 1878.

8. Basado en los datos contenidos en Elguera 1876.

entre ambas cerca de 220 millones de soles, lo que representaba casi siete veces los ingresos fiscales de la República en un año.⁹ En junio de 1876 se celebró un nuevo contrato para las exportaciones de guano, con la Peruvian Guano Company, constituida en Londres por la firma Raphael e hijos, y personajes de la oligarquía limeña, como Carlos González Candamo y Arturo Heeren. La nueva compañía debía reasumir el pago de la deuda externa, además de restaurar las remesas mensuales al gobierno peruano, pero tropezó con grandes dificultades para el cumplimiento de ambos puntos, derivadas de la oposición planteada por la casa Dreyfus, que alegaba la vigencia de su monopolio y mantenía almacenados más de un millón de toneladas de guano en Europa.¹⁰

El gasto público previsto fue de 31 millones de soles por año en el presupuesto del bienio 1869-1870, de 40,3 millones en el de 1873-1874, y de 37.2 millones en el de 1875-1876. Esto significó un nivel de déficit de 8,6 millones, 9,7 millones y 4,4 millones de soles, respectivamente, para dichos años. Se trataba de fuertes magnitudes, ya que implicaron porcentajes del 28, 24 y 12% sobre el total de egresos, para cada uno de esos presupuestos, respectivamente. La tendencia del déficit era, en todo caso, descendente, ante la dificultad cada vez mayor de resolverlo por medio de adelantos solicitados a los consignatarios o contratistas del guano, o de la impresión de billetes (el impuesto inflacionario).

En la década de 1870 había comenzado la práctica de enfrentar el déficit mediante la emisión monetaria. Desde 1862, la oligarquía guanera había comenzado a crear bancos para reemplazar a las casas mercantiles en las operaciones de emisión de vales y descuento de letras de cambio. Los bancos, que llegaron a sumar como una docena antes del estallido de la crisis fiscal, procedieron a emitir billetes o cheques al portador que circulaban en el reducido pero ya bullente mundo comercial de Lima y las principales ciudades. En la medida que desde aproximadamente 1872 los giros sobre Londres por las ventas del guano dejaron de venir al país, pues empezaron a atender el pago de la deuda, las importaciones debían pagarse con moneda metálica, reduciendo el circulante de esta clase. Este hecho, así como la aceptación de los billetes de los bancos en

9. Dancuart y Rodríguez 1908: X, 96.

10. Basadre 2005: VII, 239-240.

las ventanillas del Estado, llevó a la cada vez más amplia difusión de los billetes. El Estado aprovechó esta circunstancia para crearse un nuevo canal de ingresos. En diciembre de 1873 obligó a los bancos a garantizar con bonos de la deuda pública hasta un 70% de sus emisiones de billetes (el 30% restante debía ser mantenido en metálico). Esta era una forma de obligarlos a prestarle dinero como condición para seguir aceptando sus billetes en las ventanillas fiscales. En agosto de 1875, el Estado celebró con los bancos del Perú, Providencia, Lima y Nacional un préstamo de 18 millones de soles en billetes emitidos por ellos, a cambio de los cuales pagaría un interés del 8% y entregaría a los bancos en garantía depósitos de guano y la administración del salitre expropiado en el sur. Junto con ello, ante la angustiada escasez de circulante, el gobierno decretó la inconvertibilidad del billete bancario por su equivalente en plata, inicialmente por cuatro meses, pero luego de forma indefinida.¹¹

Después de 1876, con la suspensión de pagos de la deuda externa y el descenso en las ventas de guano, ya no fue posible proseguir con el sistema de vivir de los “adelantos” o “descuentos sobre el porvenir”, como le llamaron el presidente Manuel Pardo y Juan Ignacio Elguera, su ministro de Hacienda, a la práctica de pedir adelantos a los contratistas del guano a cuenta de sus futuras ventas o contratos. Por su parte, los billetes habían iniciado, desde su declaración de inconvertibilidad de 1875, un curso depreciatorio frente a los soles de plata y la libra esterlina, alertando que el uso de este canal de ingresos lo haría cada vez menos efectivo.¹² El nivel de gastos debió sincerarse con el de los ingresos. Así, en los presupuestos de 1877-1878 y 1879-1880 los egresos anuales previstos fueron solamente de 21,6 y 18 millones de soles, respectivamente, lo que representaba aproximadamente la mitad que en los primeros años de la década, sin considerar la depreciación de la moneda.¹³

La reducción del gasto se consiguió con la suspensión de pagos de la deuda exterior. En los presupuestos de 1873-1874 y 1875-1876, el rubro de

11. Camprubí 1957: 177-250. Los citados bancos pertenecían a antiguos o vigentes consignatarios del guano (Dreyfus era el principal accionista del Nacional), o a personajes vinculados al llamado “alto comercio” de la capital.

12. Camprubí 1957: 304.

13. Dancuart y Rodríguez 1912: XI, 98.

servicio de la deuda externa fue de 16.760.300 y 14.509.125 soles anuales, respectivamente, lo que significaba un 40% del total del gasto público de la nación. Si a lo consignado para el servicio de la deuda externa le sumamos el servicio de la deuda interna (1.094.963 soles en el presupuesto de 1873-1874 y 2.560.550 soles anuales en el de 1875-1876) y las pensiones pasivas (2.931.445 y 2.764.426 soles por año, respectivamente), tenemos que más de la mitad del gasto público era absorbido por deudas o rentas pasivas, mientras que los llamados “gastos generales” o gastos de operación del Estado montaron solo el 48,3 y el 46,8 por ciento del presupuesto para los años 1873-1874 y 1875-1876, respectivamente. Con la suspensión del pago de la deuda externa, el gasto del pliego de Hacienda descendió de niveles de 17,3 y 18,8 millones de soles en los años 1875 y 1876, a solo 7,1 millones en 1877. De otro lado, se procedió a la interrupción de los trabajos de inversión del Estado en ferrocarriles y otras obras públicas, y a la suspensión, también, de las operaciones de compra de las oficinas salitreras.¹⁴

El gobierno de Mariano Ignacio Prado, que en agosto de 1876 sucedió al de Manuel Pardo, tuvo, hasta su derrocamiento en diciembre de 1879, a seis ministros de Hacienda, ninguno de los cuales alcanzó a durar un año en el puesto.¹⁵ La crisis fiscal también llevó al encarecimiento de las importaciones, una vez que la moneda nacional empezó a devaluarse, lo que condujo a la quiebra de importantes casas comerciales y a la intranquilidad política. Surgió una especie de odio social contra los consignatarios guaneros, los miembros del “alto comercio” y los dueños y directores de los bancos, personajes que solían entrelazarse o ser los mismos y estar vinculados casi todos ellos al partido Civil, a cuyos integrantes se les conoció como “la argolla”. El caudillo arequipeño

14. *Ibíd.*, pp. 98-99. La Compañía de Obras Públicas, creada por Enrique Meiggs, obtuvo, en 1877, autorización del gobierno para emitir billetes, con la finalidad de no interrumpir las obras ferroviarias. No obstante, Meigg falleció a las pocas semanas de expedida dicha autorización. Véase Camprubí 1957: 302-305.

15. Ellos fueron José Aranibar, del 2 de agosto de 1876 a junio del año siguiente; José Félix García, desde entonces hasta mayo de 1878; Manuel Barinaga, desde entonces hasta octubre del mismo año; Rafael de Izcue, desde octubre de 1878 hasta julio de 1879; José María Químper; desde entonces hasta septiembre de 1879; y Juan Francisco Pazos, desde entonces hasta diciembre de ese mismo año (Dancuart y Rodríguez 1912: XI).

Nicolás de Piérola logró capitalizar el descontento contra esta oligarquía básicamente limeña, promoviendo sucesivas rebeliones en Moquegua, en octubre de 1876, con el respaldo de los salitreros descontentos con la expropiación y la entrega de la administración del salitre a los banqueros de Lima; y en el Callao, en mayo de 1877, intentando sublevar, al mando del Huáscar, monitor de la armada, a toda la costa sur. La bandera de estas rebeliones fue la censura al contrato Raphael y a la depreciación del billete fiscal, que significaba una pérdida de ingresos para sus tenedores.¹⁶ El gobierno logró sofocar ambos movimientos, aunque con un fuerte costo económico, que agravó más la situación financiera.

En 1877, la escasez de moneda metálica se volvió absoluta, las letras de cambio sobre Europa eran acaparadas por los bancos y la depreciación del billete se aceleró. Algunos bancos habían emitido un número mayor de billetes que los autorizados, y el gobierno había permitido a la Compañía de Obras Públicas de Enrique Meiggs emitir cinco millones de soles en sus propios billetes, al no poder honrar los bonos de la deuda pública que esta tenía.¹⁷ Sin posesión ya de las rentas patrimoniales de los fertilizantes, inmovilizadas por los acreedores de la deuda exterior, el Estado se entregaba a manos de los acreedores de la deuda interna, quienes trataban de salvar algo del naufragio. El salitre en manos de los banqueros de Lima y las obras ferroviarias en las de Meiggs escenificaban a un Estado inerte o concesivo frente a la oligarquía limeña. Una reunión de los banqueros y el “alto comercio” con el gobierno en junio de 1877 llevó a que desde el mes de agosto este asumiese como suyos los billetes bancarios, con la promesa de irlos redimiendo por metálico con los futuros fondos del guano y el salitre. De este modo, el Estado no tendría que pagar los intereses de la deuda a los bancos y estos quedarían libres de responsabilidad por los billetes. Estos fueron resellados como “billetes de responsabilidad fiscal”.

Los intentos para recuperar el nivel anterior de los ingresos fiscales se produjeron dentro del mismo esquema seguido hasta entonces: la búsqueda de nuevos contratos para la consignación del guano o el intento

16. Se sostuvo que estas rebeliones habían sido financiadas por Dreyfus, quien estaba contra el contrato Raphael, que había roto su monopolio del guano, pero esta acusación nunca fue fehacientemente probada. Véase Dulanto Pinillos 1947.

17. Camprubí 1957: 302 y ss.

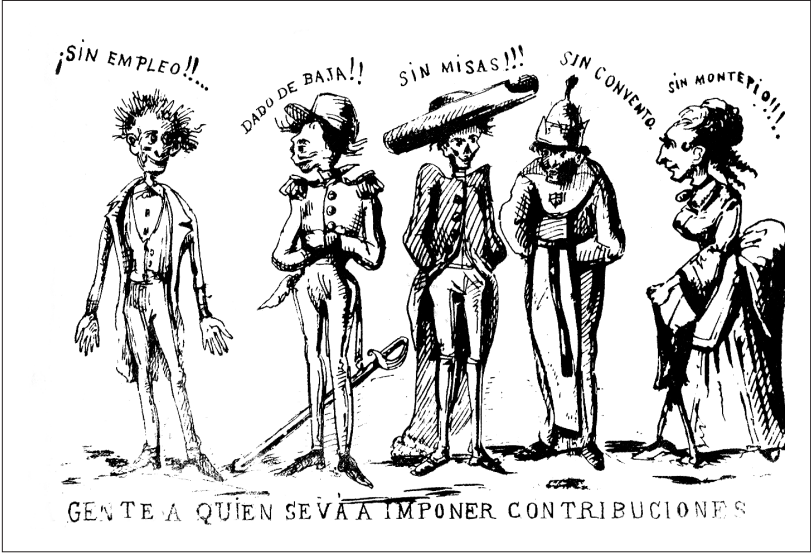
de montar un estanco del salitre, y, así, no se hizo más que postergar la reforma fiscal. En el presupuesto de 1876 se elevaron las llamadas “rentas interiores” (nombre que se daba a todas las partidas de ingresos distintas del guano) a 13 millones de soles (de un promedio de siete millones en que estaban en los años anteriores). Pero este incremento no significaba sino más de lo anterior y no una verdadera reforma en la manera de concebir los ingresos de la nación. La estrella del incremento sería la ganancia obtenida por el estanco del salitre, que daría tres millones de soles. Luego, se introdujo una contribución de escuelas, que, a manera de capitación sobre los varones de 21 a 60 años, rendiría un millón. Otros dos millones provendrían del crecimiento de las antiguas contribuciones (predial, industrial y de patentes) y del incremento de las aduanas.¹⁸

Durante la era tardía del guano había ocurrido cierta diversificación en la economía. La indemnización pagada a los propietarios de esclavos por la manumisión de 1855, la amortización de la deuda interna a lo largo de la misma década, junto con los créditos de un banco hipotecario aparecido en 1866, alentaron cierta transferencia de capitales a la agricultura de la costa norte y central, donde el cultivo del azúcar y el algodón comenzó a alcanzar una mayor productividad. La guerra civil en los Estados Unidos y los sucesos de Cuba en 1868 elevaron los precios y estimularon esta actividad. Durante los años setenta, la depreciación de la moneda nacional volvió aún más competitivas las exportaciones. En vísperas de la guerra del salitre, las de azúcar llegaron a situarse entre las principales exportaciones peruanas (véase cuadros 2.2 y 2.3, en el Anexo).

Las nuevas actividades de exportación, como el azúcar, podrían haber sido una fuente de imposición fiscal, así como las actividades financieras que se multiplicaron a lo largo de las décadas de 1860 y 1870, pero hubo una fuerte oposición a la creación de impuestos, como lo revelara en 1868 la caída de la dictadura de Mariano Ignacio Prado y algunas caricaturas de la prensa de la época.¹⁹ Las haciendas azucareras pertenecían

18. Carta de Juan Ignacio Elguera al despacho de Relaciones Exteriores (11 de enero de 1876). En Dancuart y Rodríguez 1908: X, 108.

19. Véase capítulo anterior. Sobre la oposición a la creación de nuevas imposiciones, son expresivas las caricaturas aparecidas en el periódico *El Cascabel*, del 26 de octubre de 1872, a poco de iniciado el gobierno de Prado, y del 2 de noviembre del mismo año. La primera lleva por título “La gente a quien se va a imponer contribuciones”, y se



Caricaturas aparecidas en *El Cascabel*, 1872

a miembros de la oligarquía civilista (como los Pardo, Aspíllaga, Der-teano), muy bien representados en los órganos de poder en Lima.²⁰

El presupuesto del bienio 1877-1878 consideró 22 millones de soles para cada año, de los que casi 13 millones correspondían a las rentas del guano (6.838.333 millones) y el salitre (6 millones). De modo que más de la mitad de los ingresos del Estado seguía dependiendo directamente de lo que en el capítulo anterior hemos llamado la “renta patrimonial”. El otro rubro importante era el de aduanas, con 7.683.300. Sumando las entradas correspondientes al guano, el salitre y las aduanas, podemos ver que casi la totalidad del presupuesto —el 93%, exactamente— provenía del comercio exterior. Las “contribuciones” o impuestos directos representaban solo 315.200 soles (es decir, poco más del 1% del presupuesto), y casi siempre se trataba de un rubro en el que la recaudación efectiva era mucho menor que la presupuestada.²¹ Para la oligarquía —y en general para la población—, solo se pagaban impuestos cuando se consumían bienes importados. La imposición sobre la exportación de salitre a quienes no habían sido aún expropiados o habían optado por seguir explotando sus salitreras fue, en este sentido, una novedad introducida en vísperas de la guerra.²²

Ante la disminución de la renta patrimonial, la política dominante fue la reducción del gasto antes que la búsqueda de nuevas fuentes para el ingreso público mediante la promoción de un nuevo “contrato fiscal”: una típica respuesta oligárquica, que prefería el “Estado mínimo”. La clase popular no estaba aún integrada a la nación, de modo que no podía percibir pérdidas en su bienestar ante el aminoramiento del gasto

muestra a militares, curas, viudas y ganapanes, de aspecto esquelético y sin rentas. La segunda muestra un hospital lleno de enfermos de “impuestitis”, a un costado de cuya puerta está sentado Manuel Pardo, con una talega donde atesora el “producto del huano”.

20. Véase Klarén 1976.
21. Lo recaudado por contribuciones fue de 234.637 soles, contra una cifra presupuestada de 315.200. En términos de recaudación efectiva, los rubros dependientes del comercio exterior —guano, salitre y aduanas— representaron el 87 por ciento. Las cifras del presupuesto del bienio 1877-1878 se encuentran en Dancuart y Rodríguez 1912: XI, 98-99.
22. Igual, dado el carácter cuasi monopolístico del salitre, para el productor era posible trasladar el impuesto al comprador.

público. La acción del Estado le llegaba muy débilmente, sobre todo a la mayoritaria población rural, por lo que racionalmente rechazaron o evadieron imposiciones como la contribución de escuelas, sancionada por el Congreso en febrero de 1877.²³

La fiscalidad de guerra: emisión de billetes y donativos

En vísperas de la guerra del salitre, el Estado peruano se hallaba en medio de una severa crisis fiscal, que ya había tenido como consecuencias la suspensión del servicio de su deuda exterior, con el consiguiente cierre del crédito internacional; la paralización de la inversión en obras públicas, con el consiguiente desempleo; la interrupción del proyecto de estatización de las oficinas salitreras, que debía perfeccionar la figura del estanco; y lo que afectaba de forma más directa a la población: la desvalorización del billete bancario, convertido desde 1877 en fiscal. La moneda metálica había desaparecido de la circulación, de modo que el medio de pago en manos del público no era otro que el billete fiscal, que entre 1875 y 1877 cayó a una mitad de su valor en relación con el sol de plata.²⁴

Estallada la guerra del salitre en los primeros días del mes de abril de 1879, quedó en evidencia la poca flexibilidad del esquema de ingresos fiscales frente a una emergencia. Durante un conflicto armado, el comercio se interrumpe, sobre todo para el país que carece de una buena armada para la defensa de sus puertos. El crédito externo estaba cerrado debido a la interrupción del servicio de esta deuda y el peligro de que los

23. La ley que estableció esta contribución, con el nombre de “contribución personal”, especificando que sus fondos se orientarían al mantenimiento de las escuelas de los pueblos, fue dictada por el Congreso el 10 de julio de 1875, pero el Ejecutivo, que en pocas semanas cambió de manos de Pardo a Prado, no la sancionó, haciéndolo más bien el presidente del Congreso el 1 de febrero de 1877. La ley ordenó que cada municipalidad fijaría el monto de la contribución, poniendo topes de dos soles por semestre en la costa y un sol en la sierra (Basadre 2005: VII, 238).

24. Es cierto que desde agosto de 1877, a raíz del plan de redención de los billetes por moneda de plata anunciado por el gobierno (se realizó una publicitada ceremonia de incineración el 30 de septiembre del mismo año, que incluso fue inmortalizada mediante una medalla conmemorativa), el valor del billete fiscal se recuperó, llegando a diciembre de 1878 al cambio de 1,60 por sol de plata (desde los dos soles en que había estado hacia junio de 1877).

yacimientos que eran la base fiscal del país cayesen en manos de Chile, en el caso de que el Perú perdiese la guerra. Históricamente, las guerras han servido a los estados para imponer contribuciones que en épocas ordinarias la población no aceptaría; el fervor nacionalista y patriótico que el conflicto desata y la legitimidad que en esos momentos cobra el Estado como representante de los intereses de la nación permiten una mayor penetración del Estado en la sociedad.²⁵ Sin embargo, la debilidad del gobierno peruano era tal que prácticamente no pudo establecer ningún impuesto nuevo. En junio de 1879, las propuestas de José María Quimper, ministro de Hacienda, de gravar las exportaciones de azúcar blanca y las de plata, exigir el pago de los derechos de aduana en soles de plata (puesto que el pago en billetes fiscales, en la práctica, los había erosionado) y gravar los capitales con una tasa del 2%, no solamente fueron rechazadas por el Congreso, sino que provocaron la “censura” del ministro. La intención de emitir ocho millones de soles en billetes de circulación forzosa fue también duramente criticada.²⁶

Entre la declaratoria de guerra —en abril de 1879— y el combate de Angamos —donde se perdió el único barco que podía contener a la armada chilena, en el mes de octubre del mismo año—, la única contribución aceptada por el Congreso fue la “creación” de la contribución personal (entre comillas, porque en teoría este impuesto ya existía desde 1877, a cargo de las municipalidades), que sería cobrada por las autoridades políticas, en sumas de cuatro soles anuales en la costa y tres en la sierra, exceptuando a los soldados, oficiales y empleados públicos, a quienes se les rebajó el 20% de sus sueldos como medida de emergencia. Una misión compuesta por Francisco Rosas y Juan de Goyeneche (peruano residente en París) fue despachada a Europa con el objetivo de obtener con urgencia un préstamo para la adquisición de dos barcos blindados que pudiesen hacer frente a los acorazados chilenos. La clase oligárquica rechazaba las imposiciones extraordinarias, insistiendo en la búsqueda de empréstitos en el extranjero y trasladando a la clase campesina el esfuerzo fiscal. La otra medida fiscal del gobierno fue la creación

25. Tilly 1992.

26. Delgado 1952: 354-355. De acuerdo con Fernando Armas (2001: 55), el Congreso era partidario de la emisión de billetes, pero no el Ejecutivo.

de una Junta Central Administradora de Donativos, presidida por Pedro Tordoya, obispo de Lima, y conformada por hombres acaudalados de la capital.²⁷ Por su parte, los bancos emitieron más billetes, donándole un millón en ellos al gobierno.²⁸ Así, con exacciones a los campesinos, préstamos del extranjero, donativos de la población e impresión de billetes fue que la oligarquía, representada en el gobierno de Prado, se planteó financiar la guerra.

Tras el desastre de Angamos y ya clausuradas las sesiones del Congreso, Quimper volvió al Ministerio de Hacienda y sancionó (mientras el presidente estaba en Arica, dirigiendo las operaciones militares) las contribuciones que, sin éxito, había querido imponer en junio, desatando una fuerte oposición. Con la armada casi liquidada, el presidente en los campos del sur perdiendo las batallas y el ministro de Hacienda en la capital retando a la “argolla”, era evidente que el gobierno no duraría mucho. Tras sus victorias en Pisagua y San Francisco (ambas en noviembre de 1879), el ejército chileno se adueñó de la provincia de Tarapacá y ocupó los campos de salitre. El presidente Prado volvió a Lima, y el 18 de diciembre se embarcó, discretamente, hacia los Estados Unidos y Europa, en búsqueda de fondos y armamentos. Este viaje provocó una conmoción política, y unos días después Nicolás de Piérola derrocó al vicepresidente La Puerta y asumió el gobierno bajo un régimen de dictadura. La ocupación de Tarapacá y el derrocamiento de Prado complicaron la posibilidad de obtener un crédito en Europa.²⁹

27. Los miembros de la Junta fueron, además del obispo Tordoya, monseñor José Antonio Roca, Nicolás Rodrigo, Melitón Porras, José Bresciani, Manuel Elguera, Vicente Oyague, Ignacio Osma, César Canevaro, Dionisio Derteano, José Jorge Loayza, Federico Marriot, Aurelio Denegri, Pedro José Calderón, Bartolomé Figari, José Unanue, Juan Calderón, Valentín Gil, Manuel Candamo, José Lucas Oyague, Manuel Moscoso Melgar, Bernardo Roca y Boloña, Juan Gallagher y José Espinoza (Delgado 1952: 100). En 1879, la Caja de Donativos consiguió reunir 1.010.957 soles de los 31 millones presumiblemente gastados ese año por el Estado (entre los cuales había una buena parte de billetes). Véase Armas 2001: 88.

28. Camprubí 1957: 400.

29. A pesar de ello, en enero de 1880 la misión Rosas-Goyeneche había conseguido firmar un acuerdo con la sociedad francesa “Crédito Industrial”, que permitiría un crédito de ochocientos mil libras esterlinas para la adquisición de los dos barcos blindados, pero este fue desautorizado por el recién aupado gobierno de Piérola, ante las

El nuevo gobernante pareció gozar al comienzo de una gran legitimidad popular por su larga lucha contra la “argolla”, desde la firma del contrato Dreyfus. Su medida fiscal más audaz fue imponer a los bancos la entrega al gobierno de los depósitos en metálico recibidos hasta la fecha de la inconvertibilidad de la moneda de papel, y el respaldo correspondiente a los billetes emitidos desde entonces hasta el 17 de agosto de 1877, cuando su responsabilidad fue asumida por el gobierno. El Banco del Perú fue declarado deudor de 297.406 libras esterlinas; el Nacional, de 682.630 libras; y el de la Providencia, de 10.544 libras, lo que en conjunto sumaba casi un millón de libras. Los bancos entregaron algunos giros y letras sobre el exterior, pero optaron finalmente por disolverse. Devolvieron depósitos a sus dueños y algunos de sus propietarios se refugiaron en las embajadas.³⁰ Paralelamente, el gobierno prosiguió con la impresión de billetes, creándose una nueva unidad monetaria, el “inca”, con un valor de 48 peniques. Aunque la nueva moneda nació en papel, se anunció que sería convertible al oro a partir de septiembre de 1881 (es decir, después de un año). Durante 1880 se imprimieron cinco millones en billetes incas, debiendo los billetes fiscales y también las monedas canjearse por estos incas a razón de cuatro por uno. Algunos bancos extranjeros, como el de Londres, México y Sudamérica, se negaron a recibir los incas. Mientras tanto, recolectando donativos y rematando en Europa las joyas de las iglesias y de algunas familias de la oligarquía que voluntariamente las entregaban, se conseguían algunas sumas con las que se compraron rifles y cañones para la defensa de Lima, cuya caída ante el ejército chileno se volvió inminente después de la derrota de la batalla de Tacna (o Los Ángeles) en mayo de 1880.³¹

En enero de 1881, el ejército chileno tomó Lima. Piérola escapó hacia la sierra, trasladando su gobierno a la remota ciudad de Ayacucho; pero en términos prácticos podría decirse que su régimen se había

quejas de la casa Dreyfus y su promesa de otorgar un préstamo de un millón de libras al gobierno, lo que finalmente no se concretó (Dulanto Pinillos 1947: 245-250). Este hecho pareció confirmar, ante la opinión pública peruana, que entre Dreyfus y Piérola existía algún tipo de sociedad. Véanse, aparte del autor citado, a Riva-Agüero 1965 [1910]: 535 y Basadre 1961: V, 2390 y 2461-2462.

30. Camprubí 1957: 406-411.

31. Dulanto Pinillos 1947: 253 y ss.

desmoronado. En la ocupada capital, una asamblea de notables eligió como presidente provisorio, bajo la vigilancia del ejército chileno, al abogado Francisco García Calderón, quien había sido director del Banco de la Providencia y presidente de la Compañía Administradora de los Salitres, formada por los bancos asociados en 1875. De esta manera, aunque bajo el patronazgo del ejército de ocupación, el poder volvía al grupo oligárquico. El gobierno de García Calderón canceló los incas (de los que, además, por la impresión simple con que fueron hechos, en la misma ciudad de Lima, se detectaron numerosas falsificaciones) y ordenó reemplazarlos por nuevos billetes de soles, a traerse desde Nueva York y Panamá (donde habían quedado algunos lotes de la impresión de 1879). Al 12 de julio de 1881 se calculaba en 108,5 millones de soles la moneda de papel en circulación. Este tipo de moneda había nacido con los veinte millones asumidos por el Estado en 1877 —que reunían las emisiones de años anteriores, aunque sobre todo desde 1872—, pero había crecido con las emisiones realizadas en 1879-1881.³² El ejército chileno se negó a recibir la moneda de papel, acelerando su depreciación.

En suma, durante la guerra no llegaron a surgir nuevas contribuciones. Las de Quimper, que gravaron el capital y las exportaciones de azúcar, serían las únicas novedades, pero parece que no llegaron a aplicarse, pues estuvieron en vigencia solo algunas semanas. La inestabilidad política y financiera hizo que no se dictasen nuevos presupuestos, mientras de los bancos fundados durante la era del guano sobrevivió solamente uno, que era extranjero: el de Londres, México y Sudamérica. El único rubro importante de la antigua fiscalidad que quedaba en pie era el de las aduanas; pero como buena parte de su movimiento pendía del dinero dejado por la exportación de los fertilizantes (era con este que se pagaban las importaciones y se dinamizaba la economía local), la desaparición de tales exportaciones redujo la recaudación de aduanas y dejó los ingresos fiscales en ruinas.

El Tratado de Ancón, que puso término a la guerra, el 20 de octubre de 1883, sancionó la entrega a Chile de la provincia de Tarapacá (artículo dos), donde se encontraban los yacimientos de salitre, y ratificó (artículo cuatro) el decreto supremo del gobierno de Chile, del 9 de febrero de

32. *Memoria* 1881.

1882, por el que se había ordenado la requisita de un millón de toneladas de guano del Perú como reparación de guerra, para cuyo efecto las islas de Lobos, en la costa norte peruana, quedarían en manos de Chile hasta el cumplimiento del decreto (artículo nueve). El gobierno de Chile se obligó a compartir, en mitades iguales con el Perú, el producto neto de las ventas del guano de las islas de Lobos (artículo diez), pero la mitad peruana se utilizaría solamente para pagar a los acreedores de la deuda externa (artículo cuatro). Dichos acreedores habían presionado a Chile para la inclusión de esta cláusula. Es más, el país del sur mantendría la posesión de las islas hasta que se extinguiera la deuda peruana, salvo que las existencias de guano se hubiesen agotado antes. El Perú se comprometía a coordinar con Chile la comercialización de nuevos yacimientos de guano que pudiese descubrir en lo que le quedaba de territorio (artículo cinco). Puesto en limpio, el Perú perdió los dos asideros fiscales (guano y salitre) de los que había dependido en las décadas previas. Las exportaciones del salitre de Tarapacá habían quedado melladas desde el inicio mismo de la guerra, en abril de 1879, por los bloqueos que sufrió el puerto de Iquique. En términos prácticos, la hacienda peruana había perdido el guano y el salitre desde 1880; el Tratado no hizo sino formalizar esta situación.

En 1884, primer año después de la guerra en que se presentaron cifras de la recaudación fiscal para el año completo, el total de ingresos fue de 6.208.366 soles, de los que 4,8 millones (o sea, el 77%) procedían de las aduanas. A ello se sumaban 822.301 soles en billetes fiscales, que al cambio del momento (quince por uno) representaban unos 54 mil soles más.³³

El ajuste del gasto público, descontados ya el servicio de la deuda externa y la paralización de las obras públicas, que fueron los grandes sacrificados en los años setenta, vendría ahora por el lado de la deuda interna y las pensiones. En cierta forma, el drástico ajuste del gasto en la crisis fiscal peruana de 1876-1895, como adelantamos al inicio, fue posible por el hecho de que la mayor parte del gasto del Estado consistía en “rentas” que se transferían por diversos conceptos —pagos por la deuda externa o interna, pensiones de jubilación o montepío, becas y pensiones de gracia— y, en todo caso, sueldos que no eran la contrapartida

33. Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 80.

de un desempeño laboral efectivo, sino prebendas o sinecuras.³⁴ No se trataba de un Estado “moderno” que prestase “servicios públicos” de seguridad interna, infraestructura de comunicaciones, administración judicial, educación formal, atención de salud y ayudas en vivienda. Tales elementos estaban, en todo caso, en ciernes. La infraestructura de comunicaciones —ferrocarriles, telégrafos y correos— estaba recién construyéndose o instalándose; el servicio educativo acababa de nacer, en 1873, a cargo de los concejos municipales, y (aunque es un tema que amerita una mayor investigación) en la mayor parte de los casos aún no comenzaba a prestarse. Esto hizo que la suspensión de tales renglones no provocase mayores transtornos. El Estado había funcionado como un dispensador de rentas a personajes particulares más que como un prestador de servicios generales.

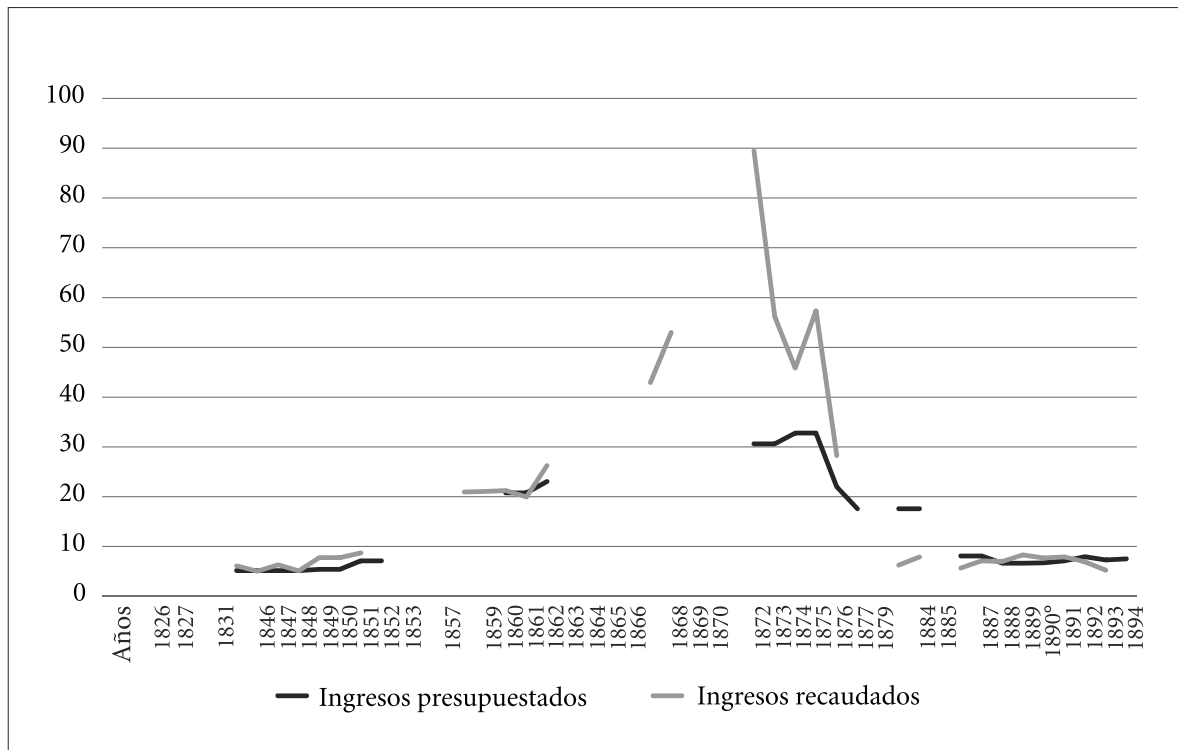
Ocurrió incluso un hecho paradójico, cual fue que en los años más duros de la crisis fiscal, en la década de 1880, hubo varios ejercicios fiscales que terminaron con un superávit. Así sucedió en 1884, que tuvo como ingresos los 6,3 millones de soles que ya vimos, mientras que el gasto ejecutado fue de solamente 5.948.498, más 820.434 soles en billetes fiscales, que redondearían 55 mil soles más; o sea, un total de gasto de seis millones de soles, lo que dejó un saldo sin usar de 300 mil soles, o 5% de lo recaudado. Impresionante para un tiempo de crisis. En 1885 sucedió algo similar: con una recaudación de 7,9 millones de soles, el gasto fue de solo 7,6 millones. Y aún debemos considerar que dentro del gasto de dichos años se incluía partidas de 470 mil soles para el sostenimiento del ejército chileno de ocupación, en 1884, y 150 mil soles, en 1885.³⁵

Entre 1885 y 1895, los ingresos fiscales se mantuvieron estancados en un promedio de siete millones de soles, con extremos de 5,7 millones en 1887, como punto más bajo, y 8,3 millones en 1890, como más alto. La diferencia entre las cifras del presupuesto y las efectivamente recaudadas fue relativamente pequeña (véase Anexo, cuadro 2.4).

34. Un buen ejemplo podría ser el caso del servicio militar prestado por los oficiales, que hasta finales del siglo XIX no significó un trabajo cotidiano en tiempos de paz.

35. Para los ingresos, las cifras exactas de 1885 fueron de 7.889.752 soles, más 41.752 billetes fiscales, que al cambio de quince por uno harían 2783 soles plata más. Para los egresos, los montos alcanzaron los 7.632.796 soles, más 17.789 soles en billetes fiscales (Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 80).

Gráfico 2.1
 INGRESOS FISCALES PERUANOS, 1826-1895 (MILLONES DE PESOS/SOLES)



Fuente: Cuadro 2.4 del Anexo.

La recesión mundial en el inicio de los años noventa demoró más la recuperación económica del país, al deprimir las exportaciones con que se habían comenzado a reemplazar aquellas perdidas con la guerra.

El fondo de la crisis fiscal: el fracaso de los ferrocarriles y del estanco del salitre

La secuencia de la crisis fiscal que hemos expuesto arriba tiene el defecto de pegarse demasiado a la versión que dieran los dirigentes del partido Civil que debieron encararla —Manuel Pardo, Juan Ignacio Elguera—, así como a la del propio Mariano Ignacio Prado. En su argumento, la crisis se habría originado en las temerarias decisiones financieras tomadas por los gobiernos anteriores, pero especialmente el régimen de José Balta (1868-1872), firmante del contrato Dreyfus y el que pactó los préstamos internacionales de 1870 y 1872.³⁶ De un lado, por las onerosas condiciones que se habrían aceptado en la suscripción de la deuda (no se recibió el 100%, sino menos, del monto en el cual el país se endeudaba).³⁷ De otro, por el hecho de entregar el monopolio del guano a una casa comercial extranjera, con el peligro de que cualquier adelanto que esta hiciese se convertiría en deuda externa, más difícil de pagar y de obligado cumplimiento, puesto que el dinero de las exportaciones pasaba primero por sus manos. Todo esto, con la promesa de una elevación en el precio del guano, que fue leve y efímera. Ambos eventos habrían incubado la crisis que el régimen civilista, a partir de 1872, debió afrontar, aunque atado de manos —en cierta forma—, por la vigencia del contrato sobre el guano. En este sentido, son muy expresivas las consideraciones de los historiadores Ernesto Yepes del Castillo y Heraclio Bonilla, quienes refirieron

-
36. José Balta (1814-1872) fue el último de los presidentes de la saga militar de la postindependencia. Provenía de la costa norte, y, sin pertenecer a una familia acomodada, se abrió paso en la política por medio de la carrera militar (esto de “carrera” hay que tomarlo, empero, con precaución, ya que Balta, como otros militares de su tiempo, entró y salió de la vida castrense varias veces, según la suerte de los caudillos y el cambio de los humores políticos). Pueden encontrarse detalles biográficos sobre Balta en Arosemena Garland 1945.
 37. Sobre los préstamos de 1870-1872, véase Dancuart y Rodríguez 1906: VIII y 1907: IX, Cisneros 1939d [1874], Bonilla 1986 y Palacios Moreyra 1983: cap. 4.

que el drama del civilismo fue “haber llegado tarde” al poder:³⁸ cuando el dinero del guano, con el que podía haber financiado sus proyectos este grupo social, que emergía con ideas “burguesas” de inversión productiva e integración económica entre los peruanos, estaba ya hipotecado.

Incluso si aceptáramos el argumento de que la deuda pudo pactarse en mejores condiciones, el fondo del asunto era el destino a darse al dinero prestado. Parte de él se consumió limpiando deudas anteriores, en obras de irrigación en la costa y costeadando la fastuosa Exposición Nacional de 1872, pero la parte más importante fue destinada al gran proyecto de la época: los ferrocarriles.³⁹ El problema de la deuda fue, a fin de cuentas, la falta de retorno de la inversión que se hizo con ella. Los ferrocarriles habían sido concebidos por sus impulsores en el Perú como el mecanismo redentor de una geografía escarpada y poco favorable para el desenvolvimiento de la moderna economía, basada en grandes flujos de mercancías y dinero. En la mente de los hombres que los impulsaron, ellos no solamente estimularían la producción en lugares que por su aislamiento habían permanecido inactivos, sino que al incrementar masivamente la riqueza de los particulares, dotarían también de ingresos al Estado mediante los impuestos. Finalmente, como lo dijo uno de sus más fervorosos apóstoles, “educarían más que cien escuelas”, por el contacto que propiciarían entre los distintos elementos de la sociedad.⁴⁰

38. Yepes 1972, Bonilla 1974.

39. Piérola justificó, en efecto, que las operaciones de endeudamiento de 1870-1872 se habían hecho “no para dar batallas, ni para conquistar; no para pagar deudas; no para los consumos de la vida ordinaria; no en suma, para usos improductivos, es que han sido contraídos. Destinados y empleados en abrir vías de comunicación que lleven el movimiento y la vida a pueblos aislados entre sí, enlazándolos con vínculos que fundan la unidad y la fuerza nacional, y en convertir yermos desiertos en campos de cultivo, esos capitales volverán al Tesoro, no solamente por los provechos que le trae al desarrollo y el crecimiento de las poblaciones y de sus elementos de prosperidad, sino porque los ferrocarriles mismos y los campos irrigados son ya valores que producen, poco al principio, pero con aumentos sucesivos y seguros, aunque lentos” (Piérola 1872).

40. En sus “Escritos sobre la provincia de Jauja” de 1860, anotó Manuel Pardo lo siguiente: “Si los ferrocarriles están llamados a ejercer una misión de resurrección en los desiertos salvajes de la América, no lo están menos a efectuar una revolución moral e intelectual en las masas atrasadas e ignorantes que forman el grueso de nuestra población. Este benéfico influjo lo ejercerán las vías de comunicación de dos maneras. Una, dado movilidad a los hombres, que hoy pasan su vida y mueren clavados como

Transformar la riqueza temporal del guano en la herramienta fecunda y duradera de los caminos de hierro fue el gran proyecto para la inversión pública de las décadas de 1860 y 1870.

En el programa ferroviario presentado por el empresario norteamericano Enrique Meiggs, los ferrocarriles comenzarían a dar utilidades importantes a los pocos años, permitiendo el pago de la deuda sin apremios. Sin embargo, no ocurrió así. Entre 1868 y 1875 se gastaron 130 millones de soles en construir once líneas férreas, solo cuatro de las cuales fueron concluidas, ya sea totalmente (solo una), o al menos en un tramo que pudiese tener alguna explotación comercial (véase Anexo, cuadro 2.5)

Las líneas se diseñaron para cruzar transversalmente el Perú, uniendo puertos del océano Pacífico con los ríos navegables de la región de la amazonía. Esto implicaba la concepción de una economía de exportación, en la que debía facilitarse la movilización de las materias exportables a los puertos de salida.⁴¹ La única que lograba completar dicho plan era la línea Mollendo-Arequipa-Puno, que partiendo del océano Pacífico, ponía la línea férrea al borde del lago Titicaca, sobre los 3800 metros sobre el nivel del mar, desde donde una línea de vapores la conectaría con el vecino país de Bolivia. El problema es que salvo las lanas de las haciendas ganaderas del altiplano, esta línea no tenía mayor carga que transportar.⁴²

Otras líneas que en el cuadro aparecen como concluidas, o a punto de serlo, en verdad no cubrían sino una parte del plan transversal. Por ejemplo, la línea Pisco-Ica debía llegar hasta Ayacucho y de ahí al valle del río Apurímac, ya en la selva; la línea Paita-Piura debía llegar hasta el río Marañón, para lo cual le quedaban por delante muchos kilómetros y,

las piedras o las plantas en el punto en que la naturaleza los echó. La movilidad para ellos es por lo pronto la libertad material y un principio también de libertad moral, en cuanto a que les desata las ligaduras con que la inmovilidad los tenía sujetos: la movilidad les trae también la ilustración; no, sin duda, la ilustración de los libros de las teorías, sino la ciencia práctica de la vida que da el trato frecuente con los hombres” (Pardo 2004a [1860]: 119).

41. Bonilla 1973.

42. Probablemente, la línea se pensó para transportar los productos de la minería boliviana, pero estas minas estaban en decadencia por esos años y carecían, a su vez, de ferrocarriles hasta la frontera con el Perú.

sobre todo, mucha cordillera; igual la línea Pacasmayo-Cajamarca, que debía llegar también hasta el Maraón. La línea Salaverry-Trujillo debía internarse, a su vez, hasta las minas de Quiruvilca y Pataz, en la sierra y ceja de selva del departamento de La Libertad.⁴³ En conclusión, aún faltaba mucho para que las líneas completasen el plan del cruce transversal del territorio. Tal vez eso explique la pobre recaudación neta de solo 600 mil soles que conseguían, contra una inversión de 130 millones de soles.⁴⁴ Con una tasa de interés del 5 o 6% sobre este monto, que era la usual en la época para las naciones latinoamericanas, se hubiese requerido de una rentabilidad de al menos diez veces más: seis a siete millones de soles de producto neto.

La crisis fiscal podría entenderse, entonces, como la consecuencia del fracaso del proyecto de los ferrocarriles. Tras siete años de inversión, estos no generaron los suficientes retornos como para sostener el servicio de la deuda. El fracaso de los ferrocarriles fue consecuencia, de un lado, de la desorganización del Estado, incapaz de confrontar las propuestas de un aventurero de los negocios como Enrique Meiggs, y de otro, de la inexistencia de una economía civil, que con sus demandas guiase la acción inversora del Estado. Las rutas más reclamadas por la actividad económica, como la que debía unir al centro minero de Cerro de Pasco con un puerto de la costa, quedaron, por ejemplo, postergadas.⁴⁵ Sin élites empresariales que pudiesen comunicar sus demandas al Estado, fuera de las del guano y el salitre, las rutas ferroviarias se diseñaron siguiendo

43. Aparte de estas líneas del Estado, existían once líneas de propietarios particulares, con un total de 590 kilómetros. Las más importantes de estas eran las de Pisagua-Sal de Obispo, en Iquique, con 175 kilómetros; Iquique-La Noria, con 113 kilómetros; Eten-Ferreñafe, con 85 kilómetros; Pimentel-Chiclayo, con 72 kilómetros; y Arica-Tacna, con 63 kilómetros. Las dos primeras correspondían a empresas del salitre; las dos siguientes, a plantaciones azucareras. Consultar Esteves 1882: 143-144. Véase también Cisneros 1939b [1868].

44. Los ingresos brutos por concepto de ferrocarriles eran, claro está, mayores que los netos. En 1877, por ejemplo, se consiguieron ingresos brutos por 1.382.051 soles (Dancuart y Rodríguez 1912: XI, 98).

45. De hecho, esta línea recién se concluiría en 1904, una vez que los yacimientos mineros habían pasado a la compañía estadounidense Cerro de Pasco Mining Corporation y los ferrocarriles a la británica Peruvian Corporation.

motivaciones políticas.⁴⁶ Luego, no debería sorprender que la nueva infraestructura no conectase con las necesidades de los agentes económicos y quedase largamente subaprovechada.⁴⁷

La crisis se agudizó, de otro lado, por el fracaso del programa fiscal con que el civilismo quiso encarar la ya difícil situación que se presentaba tras el grueso endeudamiento de 1870-1872. La pieza maestra de este programa fue la intervención estatal en el salitre, primero por medio del estanco, y luego mediante la estatización de las “oficinas” de refinación. Pero el deseo de evitar la competencia del salitre de la costa boliviana, terminó en la guerra de 1879, lo que finalmente provocó el fracaso de dicho programa fiscal. En su último discurso ante el Congreso, el 28 de julio de 1876, antes de entregar el mando presidencial a su sucesor, Manuel Pardo esbozó su plan para afrontar la situación fiscal: obtener un nuevo

46. El ferrocarril del sur habría recibido prioridad sobre otras rutas debido a la fuerza política que tenía en ese momento Arequipa, cuyas revoluciones habían derribado a varios gobiernos. Precisamente, la revolución que derrocó al régimen de Prado en 1867 nació en Arequipa, conocida en el siglo XIX como “la ciudad caudillo”. Véase Valdivia 1956.

47. En la época de la construcción de los ferrocarriles se criticó, por ejemplo, que para la mayoría de las líneas se hubiese optado por un ancho de rieles de cinco pies y medio, en vez de la medida de tres pies y medio, que era mucho más económica y más adaptada a las necesidades de la economía local (Cisneros 1939b [1868]). Esta última se ajustaba mejor a un medio de transporte de poco costo fijo y que no requiriese grandes volúmenes de carga para cada operación. De todos modos, las razones de la mala inversión no han sido aún esclarecidas por la historiografía, postulándose hipótesis como la corrupción, que infló los gastos de la construcción y empujó a la elección de rutas inadecuadas (esta es la versión por ejemplo de Stewart 1946), o simplemente la mala planificación, la dificultad de estimar costos en proyectos ferroviarios virtualmente inéditos por el tipo de territorio a atravesar, o una politización del proyecto que desplazó los criterios técnicos indispensables. También habría que reconocer que Meiggs tuvo que enfrentar, durante la construcción, problemas no previstos y de difícil solución, como la carencia de trabajadores o su inconstancia, el mal de altura y el mosquito de la verruga, que diezmaba a la población operaria e hizo que el empresario debiese instalar hospitales de campaña al lado de las obras, como en una guerra. No existe todavía un estudio profundo de la historia de los ferrocarriles en el Perú. Algunos autores, como Bonilla y Hunt, criticaron el proyecto. El primero consideró que era “poner la carreta delante del caballo”, en el sentido de que antes que los ferrocarriles se debió impulsar la producción en las regiones del interior, para lo cual debía erradicarse el feudalismo ahí reinante (1973). Hunt lo consideró simplemente un “mal proyecto de inversión” (1984). Véase también Gootenberg 1998: 160 y ss.

contrato para el guano, en reemplazo del pactado con la casa Dreyfus, de cuyas ganancias se destinarían dos terceras partes a la atención de nuestra deuda externa, quedando el tercio restante, estimado en unos cuatro millones de soles, para los servicios del presupuesto nacional; elevar, de siete millones a ocho millones y medio, los ingresos fiscales distintos del guano y el salitre; y, lo más importante, obtener seis millones de las exportaciones de salitre. Así se reunirían los dieciocho y medio millones de soles que se estimaba entonces como el monto necesario para cubrir los gastos del Estado distintos del servicio de la deuda externa.⁴⁸ Al terminar su primer régimen, el civilismo no establecía ninguna ruptura con el pasado en materia fiscal.

El nuevo contrato para el guano no pudo lograrse plenamente por el diferendo pendiente con la casa Dreyfus y por la reducción en la calidad del producto extraído de las islas en las últimas temporadas. El aumento de los ingresos fiscales no guaneros ni salitreros fue lo que, mal que bien, se consiguió en los años siguientes, aunque con mucha irregularidad y a partir sobre todo de la recaudación de las aduanas, que, ellas solas, lograron superar los ocho millones de soles en vísperas de la guerra. Visto el resultado político cosechado por el régimen de Prado (en la presidencia) y Pardo (en el Ministerio de Hacienda) en 1865-1866, en su intento de instaurar contribuciones sobre las exportaciones, los gobiernos de los mismos personajes en la década de 1870 se abstuvieron de obrar en ese sentido. El otro ingrediente importante de estos ingresos, que eran las “contribuciones”, no mejoró su recaudación en manos de los concejos municipales, y la recién instaurada contribución de escuelas, que debía levantar un millón de soles, parece que no llegó a cobrarse, pues no se ha encontrado ninguna contabilidad ni información sobre ella.

Los problemas con el salitre fueron, por su parte, muy ilustrativos acerca del debate que se producía en torno a su aprovechamiento fiscal. Si bien los precios internacionales y las cantidades producidas tuvieron un buen comportamiento a partir de 1875 y el Estado pudo cosechar, en este sentido, los beneficios de su monopolio, la cuestión era cómo debía este ser administrado. Entre mayo de 1876 y el 30 de junio de 1878 fueron exportados, de acuerdo con Dancuart y Rodríguez, 11.356.677

48. Pardo 2004f [1876]: 472.

quintales, por un valor aproximado de seis millones de libras esterlinas o cuarenta millones de soles.⁴⁹ ¿Cuánto de esta suma era renta (ganancia) y cuánto de esta debía o podía ser apropiada por el Estado? Según las previsiones de Pardo, tomar para el Estado 12 millones de los 40 hubiera sido una proporción que conciliaba los intereses fiscales con los de los empresarios particulares. Estudiosos de las finanzas peruanas como Dancuart y Rodríguez estimaron que lo más práctico y sencillo hubiera sido cobrar un impuesto a la exportación. Un derecho de poco más de un sol por quintal hubiese rendido como suma neta los doce millones de soles que se juzgaban necesarios. Era un impuesto que el carácter cuasi monopólico de la industria podía soportar (aunque el salitre de la costa boliviana no dejaba de ser un problema).

En cambio, el procedimiento del estanco y la expropiación hizo las cosas más complicadas y, al final, con menor ganancia líquida. Por el contrato celebrado con los “bancos asociados” en agosto de 1875, estos comenzaron, desde la publicación del decreto reglamentario del 14 de diciembre de ese año, a comprar las oficinas salitreras. Solo las más pequeñas fueron pagadas al contado, cancelándose la mayoría con la entrega de certificados al portador que venían a ensanchar todavía más la masa monetaria.⁵⁰ Los expropiados o por expropiar tenían entonces dos opciones, como quedó dicho en el capítulo anterior: seguir produciendo y pagar el derecho de exportación, o entregar las instalaciones y dejar la producción en manos de la compañía formada por los bancos asociados. El derecho de exportación fue subiendo y, de hecho, variaba según el precio del salitre. Su cobro también fue confiado a los bancos asociados. Hasta 1874, el derecho fue de 15 centavos por quintal; en 1875 variaba desde esa cifra hasta los 30 centavos; en 1876, entre los 30 centavos y 1,25 soles; y en 1877-1878, entre 1,25 y 2,04 soles.

La historiografía ha asumido como una verdad indiscutible la conclusión de José Rodríguez presentada en los *Anales*, en el sentido de que mejor negocio hubiera sido para el Estado no expropiar las oficinas, limitándose sencillamente a cobrar derechos de exportación.⁵¹ Sin

49. Dancuart y Rodríguez 1912: XI, 83. Sobre el precio, véase Madueño 1919: 94.

50. Madueño 1919: 89-90.

51. Rodríguez dice lo siguiente: “Financieramente la expropiación del salitre fue un fracaso; porque el Estado pudo obtener por este recurso de ingreso S/.22.713,355

embargo, las cosas no son tan sencillas. En los dos años, de 1876 a 1878, que los bancos asociados administraron el estanco, transfirieron al Estado aproximadamente diez millones de soles por derechos de exportación cobrados a los exportadores privados, y entregaron 1.427.899,38 soles como producto líquido de sus operaciones de producción y exportación del salitre como contratistas del Estado. El gobierno recibió, además, un millón de soles de la casa Oliphant & Company, de los Estados Unidos, por el contrato celebrado el 5 de noviembre de 1877 para la venta de salitre en dicho país y Canadá.⁵² De modo que cumpliendo con el programa de estatización, el salitre había hecho su aporte a la solución de la crisis fiscal. El planteamiento de Rodríguez es que la misma cantidad, o en todo caso una muy similar, hubiera podido conseguirse sin necesidad de estatizar las oficinas y sin enemistarse con los empresarios del sur (y sin provocar la guerra, aunque esto queda solo como una idea implícita). En julio de 1878, el gobierno de Prado realizó un nuevo contrato para la explotación de las salitreras con solamente uno de los bancos asociados: el Banco de la Providencia. Este banco formó para el efecto la Compañía Salitrera del Perú, que operó hasta la toma de los campos de Tarapacá por el ejército chileno.

En resumen, los seis millones de soles por año que el Estado le reclamaba al salitre pudieron conseguirse tanto con la fórmula “liberal” del derecho de exportación o con la “estatista” de la confiscación, que al final no fue otra cosa que expropiar el salitre a los empresarios del sur (entre quienes había muchos inmigrantes extranjeros) para entregar su manejo a la oligarquía limeña agrupada en los bancos formados

efectivos, con solo cobrar el derecho de exportación de dos soles quintal de salitre sobre 11.356,677 quintales exportados, sin otro gasto que el de recaudación de las aduanas de Tarapacá; mientras que el sistema de expropiación desde mayo de 1876 a 30 de junio de 1878, solo dejó S/.14.079,388.84 contra S/.14.111,677.22 [por] costo de la elaboración y de las comisiones, intereses y gastos. El esfuerzo desplegado para realizar la expropiación fue un error costoso y deplorable que no pudo corregir el contrato de consignación con los Bancos Asociados” (Rodríguez y Dancuart 1912: XI, 83). Detrás de la argumentación de Rodríguez se desliza una acusación velada a los bancos asociados por inflar costos para aumentar sus ganancias. Dice, por ejemplo, que su administración solo dejó para el gobierno el 21% de las ventas brutas, presentando gastos de elaboración por el 66% y gastos de transporte, pólizas, intereses, comisiones, del 13 por ciento (Rodríguez y Dancuart 1912: XI, 86-87).

52. Madueño 1919: 95.

entre 1862 y 1872. Para hacer posible la expropiación debió ampliarse la emisión de billetes, provocando el impuesto inflacionario. Así, fueron los consumidores y tenedores de billetes en general quienes pagaron la compra de las instalaciones del salitre por parte de los bancos de Lima.

Hacia 1878 parecía todavía posible para algunos que, exprimiendo de los aranceles de aduana el máximo posible y procurando buscar los mejores contratos y las mejores combinaciones financieras para los yacimientos de guano y salitre, el Perú sortearía la crisis fiscal provocada por la hasta entonces fallida inversión ferroviaria, sin necesidad de ninguna reforma fiscal de envergadura y, sobre todo, sin cambiar el estilo tributario de aversión al impuesto. Esto lo cree incluso buena parte de la historiografía contemporánea, para la cual, si el plan falló, fue por una razón “externa”, como la guerra de 1879.

En efecto, en la reflexión desarrollada por la mayor parte de los historiadores peruanos que ha investigado el período, la guerra aparece interrumpiendo, exógenamente, un proceso de reforma fiscal donde el éxito aún figuraba dentro del abanico de posibilidades. Tal es el caso de los trabajos de Carlos Camprubí, Javier Tantaleán, Nelson Manrique, Enrique Amayo y Carmen Mc Evoy.⁵³ Para ellos, la guerra del Pacífico truncó un esquema que no estaba condenado al fracaso. La burguesía chilena habría frustrado, con su agresivo militarismo, los planes de su homóloga peruana.⁵⁴ De acuerdo con su planteamiento, la estatización de las salitreras representó una reacción nacionalista contra la injerencia extranjera y un proyecto de nacionalizar, así, las fuentes internas de acumulación. Si con la llegada al poder de Manuel Pardo, al comando del Partido Civil, la burguesía había conseguido controlar el aparato del Estado, ahora pugnaba por conseguir el control de los sectores con mayor producción de excedente, como eran las salitreras.⁵⁵ En otras palabras,

53. Véase Camprubí 1957, Tantaleán 1983, Manrique 1987, Amayo 1988 y Mc Evoy 1997.

54. “El Estado civilista es un verdadero Estado burgués en gestación que intenta adquirir un sistema que asegure la reproducción del capital y sus agentes nativos. [...] El primer civilismo no tuvo tiempo de desarrollar sus propia ideología por la ruptura histórica que produce la guerra, pero resulta evidente que la nueva coyuntura del salitre favorecía un período de expansión”, concluye Javier Tantaleán (1983: 230).

55. Véase especialmente Amayo 1988. Nelson Manrique (1987) desarrolló una versión más regional de este planteamiento, alrededor de la burguesía agropecuaria y minera de la sierra central. Según dicho autor, con la construcción del ferrocarril central y la

con el salitre parecía reeditarse un nuevo ciclo expansivo basado en las exportaciones, que permitiría consolidar las reformas institucionales llevadas adelante por el Partido Civil.⁵⁶

Por nuestra parte, consideramos que la estatización de las salitreras como sucedáneo del estanco del guano trajo unas consecuencias políticas y económicas devastadoras para la legitimidad del Estado, de modo que si en el plano financiero pudo tener algún logro, se trató de una victoria pírrica. Para 1878, el servicio de la deuda externa aún no estaba restablecido y, por lo mismo, era imposible concluir las líneas férreas. Así, la guerra solo aparece como el corolario violento de una situación desesperada. En este sentido, coincidimos con Heraclio Bonilla, quien tras analizar las maniobras desplegadas por el Estado peruano para hacer de las exportaciones de salitre su nueva base fiscal y resolver, de paso, la situación de la agobiante deuda externa, anotó que “analizada en esta perspectiva, la guerra de 1879 fue el *desenlace casi natural* de una política de permanente improvisación que la renta del guano contribuyó en gran medida a generar”.⁵⁷ Ahora bien, no creo que el término “improvisación” sea el que mejor retrate la política financiera del Estado peruano. Creo más bien que se trataba de una política previsible y de larga data entre las nuevas naciones americanas, que, por lo mismo, acabaron trezándose en el conflicto del salitre.

La estatización fracasó por carecer de consenso entre la clase propietaria y ser resistida por los empresarios salitreros. Ello impidió

modernización de las minas y estancias, que estaba en curso, aquella burguesía venía preparando la irrupción de un “capitalismo serrano”, el cual la guerra con Chile y la invasión de las huestes enemigas a la región terminaron truncando.

56. “Neopatrimonialismo modernizador” es el término que fuerza Carmen Mc Evoy para referirse al proyecto de estatización de las salitreras (1997: 204). Añade, como líneas de transición al subcapítulo titulado “Guerra e Invasión”, que “el nuevo ciclo de “prosperidad falaz”, que permitía el proceso de “modernización” e “institucionalización” previamente esbozado, era factible, debido a la existencia del salitre, tónico regenerador de la debilitada maquinaria estatal. Sin embargo, una situación no prevista desbarató las posibilidades de este idílico escenario “conciliador”. Otras vanguardias económicas, más fuertes y cohesionadas, habían puesto, también, sus esperanzas de despegue económico y consolidación política, en el codiciado fertilizante peruano” (Ibíd., p. 205).

57. Bonilla 1986: 179. Las cursivas son mías.

conseguir los fondos para financiar la expropiación, a lo que se sumó que el margen de endeudamiento del Estado estaba ya agotado.⁵⁸ Por su parte, los ferrocarriles fracasaron porque pecaron de gigantismo (tanto en el ancho de vía cuanto en la dispersión de las líneas) y no se hicieron donde correspondía. Se trataba de una inversión de lento retorno, que requería, en cualquier caso, de reformas complementarias (como la desamortización) que abriesen los recursos naturales que potenciaba la nueva tecnología del transporte a una explotación económica acorde con la racionalidad mercantil.

Las consecuencias económicas y políticas de la crisis fiscal

La primera consecuencia de la crisis fiscal fue la ya mencionada estatzización de las salitreras, que generó el rechazo de los empresarios del sur. La poco investigada “revolución de Torata” dirigida por el caudillo arequipeño Nicolás de Piérola en octubre de 1876, contra el gobierno de Prado, expresó probablemente dicho malestar. La expropiación abrió una fisura entre el Estado y el empresariado, que influiría más adelante en el rumbo que tomaría la reforma fiscal. De otro lado, la severa contracción del presupuesto de la República implicó, como dijimos atrás, el recorte de una serie de pensiones y transferencias de renta; pero al paralizar, asimismo, la inversión pública, produjo el desempleo de unas veinte mil personas que venían trabajando en las diversas obras públicas promovidas desde los años de bonanza del guano. Durante la segunda fase de la crisis (es decir, la que sobrevino después de estallada la guerra), las consecuencias avanzaron hacia un drástico recorte del gasto público ordinario, lo que implicó una severa contracción del aparato del Estado y, por tanto, el retiro de su presencia en una serie de ámbitos territoriales y sectoriales. Se cedió entonces un espacio a los poderes locales, pero sin que estos contasen con los recursos económicos para montar una estructura de gobierno propia. El resultado fue un esquema más descentralizado que el existente antes de la guerra, pero en el que los gobiernos provinciales debieron enfrentarse a la prueba más dura

58. La crisis financiera europea de 1873 complicó las posibilidades de conseguir dinero en las plazas de dicho continente. Véase Kindleberger 1988: 194.

de legitimidad ante la población, como es la de cobrar tributos de los gobernados.

Las obras ferroviarias, junto con las otras obras de infraestructura de las comunicaciones emprendidas por el Estado peruano a finales de la década de 1860, como el telégrafo y los muelles dársena en el Callao y Mollendo, habían enfrentado el problema de la falta de trabajadores. Este había sido un mal endémico del país, lo que había llevado a promover, desde mediados del siglo XIX, la inmigración china como reemplazo de la moribunda institución de la esclavitud. Los *coolíes*, como fueron bautizados los trabajadores asiáticos en el Perú, fueron protagonistas importantes de las obras públicas de esos años, junto con algunos campesinos, que fueron reclutados en las regiones donde se realizaban los trabajos mediante el conocido sistema del “enganche”. En la coyuntura de 1868-1876, las haciendas y los centros mineros de las regiones involucradas en los trabajos debieron sufrir la competencia de las obras públicas por la escasa fuerza laboral disponible.⁵⁹

Esta situación hizo que el desempleo de los trabajadores de las obras públicas producido por la crisis fiscal iniciada en 1876 no fuese tan dramático, ya que, en el caso de los enganchados, eran campesinos que aún no habían cortado sus vínculos con la sociedad agraria de origen, por lo que debió serles posible su reinserción en el campo; y en el de los *coolíes*, pudieron ser absorbidos por las plantaciones de la costa y los centros mineros de la sierra, que tenían ávida demanda por ellos.⁶⁰ No hemos encontrado, en efecto, movilizaciones o protestas de operarios por la falta de trabajo, aunque las ya mencionadas turbulencias políticas en el sur, dirigidas por Piérola, pudieron incorporar alguna cuota de descontento por la paralización de las obras.⁶¹

59. Durante la investigación que realicé sobre la minería en la región central del Perú, encontré muchos testimonios acerca de la aguda escasez de trabajadores hacia esta época. Véase Contreras 1988.

60. En los años setenta del siglo XIX, la agricultura azucarera y algodonera en la costa tuvo un impulso importante. Véase Piel 1995 y Quiroz 1993c.

61. El levantamiento dirigido por Piérola empezó en el pueblo de Torata, en Moquegua, en los primeros días de octubre de 1876, y terminó con la derrota de los rebeldes en Yacango, pocas semanas después, a manos de fuerzas del ejército. Véase Miró-Quesada 1961: 88-89.

Las consecuencias económicas de la crisis fiscal se concentraron en los ámbitos monetario y financiero. En cuanto a lo primero, surgió —o más bien se agravó— el problema del bimonetarismo, en el sentido de la coexistencia de dos monedas de distinta jerarquía, no solo económica, sino también social. Desde antes de la guerra circulaban en el país varias monedas o medios de pago, según las regiones o el tipo de comercio. De un lado, estaban las monedas “buenas” o “duras”, usadas para las grandes transacciones, los negocios con el exterior o —como se decía en la época— “el alto comercio”. Se trataba de los soles de plata de nueve décimos de fino y 25 gramos de peso, o de las libras esterlinas inglesas, que tenían circulación franca en ese nivel. De otro lado, estaban las monedas “malas” o corrientes, usadas para las transacciones en los mercados de las provincias, el pago de los jornaleros y el comercio al menudeo. Desde la década de 1870, estas pasaron a estar representadas por el billete fiscal. A partir de 1880 se añadirían los billetes denominados “incas”, mandados a imprimir bajo la dictadura de Nicolás de Piérola (1879-1881), algunos de cuyos fajos fueron robados de la Casa de Moneda por las tropas chilenas, cuando ocuparon Lima.⁶²

La consecuencia de la galopante emisión de billetes fue la depreciación monetaria del sol respecto de las monedas extranjeras y la inflación de los precios, lo que, de rebote, perjudicaba la recaudación fiscal.⁶³ La devaluación del sol de plata fue pequeña: de 5,69 a 6 soles por libra

62. También circulaban, dentro de este grupo, las monedas de los países vecinos, como la llamada “feble” boliviana (por contener menor ley de plata) y, en la región del oriente, la moneda brasileña. Asimismo, en el grupo de las monedas “malas” se incluían las conocidas como “arañas” y “astillas”. Estas eran monedas de origen boliviano o peruano, que habían sido raspadas, limadas, recortadas o literalmente arañadas, a fin de poder fraccionarlas en unidades de menor denominación o para sacar de ellas cierta cantidad de plata. En otros casos, eran simplemente monedas muy desgastadas, que habían perdido ya el sello de la acuñación y partes importantes de sus contornos. Todavía circulaban, por ejemplo, pesos de plata antiguos, anteriores a la creación del sol en 1863. A todo ello habría que añadir la circulación, dentro de las grandes haciendas o empresas mineras, de monedas o “vales”, cuyo poder de compra se limitaba a los linderos de la gran propiedad. Sobre la cuestión monetaria en la época, véase Alfageme, Gálvez, Ponce y Troncoso 1992.

63. Tampoco existe un estudio sobre la evolución de los precios en esta coyuntura, pero Carlos Boloña da el dato de una inflación de 25% entre 1877 y 1879 para los precios de los bienes importados (1994: 54).

esterlina entre 1876 y 1879, pero el sol billete sí tuvo una devaluación acelerada, al pasar de un cambio de 6,40 por libra en 1875 a 13 soles por libra en 1879. La existencia de dos monedas, una buena (el sol de plata) y otra mala (el sol de papel o billete fiscal), provocaba el traslado del impuesto inflacionario a quienes no tenían acceso a la moneda de plata (es decir, a todos menos a la oligarquía exportadora), y puede ser mencionada como otra consecuencia de la crisis fiscal.

La falta de unidad monetaria creó severos problemas al sistema fiscal. Aunque existía una relación de equivalencia entre las diversas monedas, dictada por el propio mercado, era bastante variable, ya en el tiempo o en el espacio, y por lo mismo de difícil conocimiento por la clase popular urbana y, sobre todo, rural. Los billetes “incas”, por ejemplo, se reconocían inmediatamente después de la guerra a razón de uno por ocho en relación con los devaluados billetes fiscales; estos se estimaban a razón de quince por uno en relación con el sol de plata, aunque su cambio llegó a bajar, en sus últimos estertores, hasta el nivel de más de cien soles billete por un sol de plata. Los soles de plata valían unos 38 peniques ingleses después de la guerra, pero su cotización fue bajando hasta estabilizarse en alrededor de 24 peniques diez años después.⁶⁴ La “feble” boliviana, que tenía gran circulación en los departamentos del sur y en general en los de la sierra, se cotizaba en más o menos un 80% del valor del sol de plata peruano, pero las variaciones podían ser grandes de acuerdo con las circunstancias, el estado de la moneda y de quién hacía el cambio con quién. En varios departamentos de la sierra, como Junín, Ayacucho y Puno, las monedas de plata fuerte desaparecieron y las únicas monedas en circulación eran el billete fiscal o la feble boliviana.⁶⁵

Gran negocio en la época fue para los exportadores vender al extranjero o a las casas comerciales de Lima a cambio de libras esterlinas o soles de plata, y pagar a la mano de obra y los proveedores locales con billetes fiscales o moneda feble. De hecho, fue este juego monetario el

64. Una libra inglesa se subdividía en 240 peniques.

65. En su memoria de 1886, el prefecto de Ayacucho, Felipe Ruiz, reseñó que en su circunscripción circulaban las piezas de cuatro reales llamadas “arequipeños, pasqueños, corbatines, lómeros, chinos o pazeños”, así como las pesetas bolivianas, conocidas como “arbolitos o arañas” (Ruiz 1886: 27). Los “soles fuertes” eran llevados a Lima por los comerciantes y casi no circulaban. Se rechazaba el billete fiscal (Ruiz 1886).

que permitió la revitalización de los exportadores mineros y azucareros después de la paz de Ancón, a pesar de las oscilaciones hacia la baja de los precios de estos bienes en el mercado mundial. Ese juego monetario, que en cierto modo se arrastraba desde décadas, sino siglos atrás, podía funcionar, sin embargo, solamente en la medida de que a quienes se les pagaba con las monedas “malas” o febles no se les exigiese, por otro lado, pagos con monedas buenas. El problema se presentó, precisamente, cuando el Estado se propuso en la década de 1880 reincorporar a los sectores populares como contribuyentes fiscales, y añadió a esa pretensión, que ya era mucha, que los tributos se pagasen con monedas buenas.

Durante los años de la ocupación chilena (1881-1884) y de la guerra civil entre iglesistas y caceristas (1883-1885), e incluso desde tiempos anteriores, las autoridades del interior cobraron las exiguas contribuciones locales en la moneda que circulaba localmente, por lo general billetes fiscales o feble boliviana. En la medida de que pagaban a la escasa burocracia local y a los ralos policías y gendarmes con la misma moneda, el sistema discurría sin problemas. Pero ¿qué iba a ocurrir cuando, una vez perdida la renta fiscal de origen externo, el Estado volviera sus ojos hacia los contribuyentes internos? Si todos los pagos que debía realizar el Estado se hubiesen podido hacer con las monedas febles, la cuestión se habría limitado a hacer más vigorosa y efectiva la cobranza de los impuestos en la misma moneda, pero no era esa la situación. Existía una enorme deuda externa que el Perú debía satisfacer, que de ninguna manera podía pagarse con monedas febles, sino únicamente con monedas fuertes. Además de esto, la población, e incluso el propio aparato del Estado, demandaba bienes que, no teniendo producción local, debían comprarse en el extranjero, obviamente con monedas como la libra inglesa o los soles de plata, que tenían el estatus de *divisas*. La reconstrucción de las fuerzas armadas de la nación, tras la derrota en la guerra del Pacífico, suponía compras en el extranjero de equipo bélico, como barcos acorazados, cañones y fusiles. Incluso, sobre todas estas necesidades de divisas, habría que añadir que de acuerdo con el tratado de paz de Ancón, el Perú debía empozar, en 1894, diez millones de *pesos plata* para que pudiese celebrarse el plebiscito que decidiría la suerte de las “provincias cautivas” de Tacna y Arica.

El mismo deseo de formar una burocracia estatal en los campos político, militar, policial, fiscal y de aplicación de justicia (más tarde se

extendió esta preocupación para los campos de la salud y la educación) presionaba por la unificación monetaria, ya que esta burocracia debía ser móvil y factible de ser trasladada de una provincia a otra para el desempeño de sus tareas. Desde el punto de vista económico, la creación de un mercado interno era otra asignatura pendiente que tenía el Perú desde su independencia de España, y operaba en el mismo sentido. En suma, si el país quería reconstruir un aparato de ingresos fiscales adecuado a sus planes de integración a la economía mundial y reconstrucción de sus fuerzas armadas, lo que a su vez era la base de la reconstrucción del propio aparato estatal, debía resolver el problema de la coexistencia de dos monedas.

El otro problema económico de envergadura que dejó la crisis fiscal fue la situación impaga de la deuda pública, lo que cerraba la posibilidad de créditos para el país, no solo para el sector público, sino incluso para el privado, puesto que, como lo dijera un observador local de la época, “el crédito privado es en todos los casos y en todas las naciones el reflejo del crédito público”.⁶⁶ A medida que se prolongaba la situación de suspensión de pagos, los intereses aumentaban la deuda. Los bancos fundados durante la era del guano desaparecieron entre 1879 y 1881, sobreviviendo solamente los que no habían entrado en el negocio de los billetes, escapando así al ataque de Piérola en 1880, que exigió la devolución de los depósitos en metálico: se trataba de la sucursal en el país del Banco de Londres, México y Sudamérica, y un pequeño Banco del Callao, que se había formado dos años antes de la guerra sobre la base de la agencia en el puerto del primer banco mencionado.⁶⁷ Los bancos de las provincias desaparecieron todos y no reaparecerían hasta bien entrado el siglo XX.

Para reemplazar las exportaciones de guano y salitre, era imperioso aumentar la productividad de las minas y de la agricultura y ganadería del país, atrayendo tecnología moderna y capital foráneo, puesto que este último era, después de la guerra, un recurso interno escasísimo. El problema de la deuda se alzaba como un fuerte obstáculo para la atracción de tales capitales o para la posibilidad de que los empresarios del país pudiesen conseguir créditos. A ello se añadía la amenaza latente de

66. Larrañaga 1888: 50.

67. Quiroz 1989: 29.

que, mientras no se atendiesen las demandas de los acreedores, las exportaciones peruanas pudiesen ser incautadas en los puertos europeos.

Los problemas políticos derivados de la crisis fiscal fueron de tal magnitud que podemos decir que llevaron al colapso del Estado y provocaron la necesidad de su reforma en los años siguientes. En términos fiscales, el Estado de la era del guano consistía en un aparato central que recibía una renta del exterior, la cual era redistribuida entre la élite política y económica de la capital, en primer lugar, y las élites regionales y sus clientes, en segundo. Con la crisis, lo primero que desapareció fue esto último, dejando a las cajas departamentales en orfandad. Recuérdese que abolido el tributo indígena en la década de 1850, las provincias se quedaron en la práctica sin ingresos propios para sostener su burocracia y la red de clientes que aseguraba la gobernabilidad de las regiones, pasando a depender solo de Lima para sus finanzas.⁶⁸

Ya antes de la guerra, las disputas con la casa Dreyfus y las acusaciones de corrupción en el manejo de los contratos para el guano y el salitre, así como la inflación de los precios a raíz de la circulación de los billetes fiscales, estableció un clima político tenso, del que sacó partido, como quedó dicho antes, el caudillo arequipeño Nicolás de Piérola.⁶⁹ Incluso el ex presidente Manuel Pardo fue acusado de conspiración y debió exiliarse tras una orden de arresto dictada contra él por el gobierno de Prado.⁷⁰ El asesinato de Pardo, el 16 de noviembre de 1878, a manos de un sargento del ejército, cuando se desempeñaba como presidente del Senado, reflejó el clima de tensión política del momento.⁷¹ Había crecido un sentimiento anticivilista entre la población, especialmente entre la popular urbana, que identificaba al partido gobernante con “la argolla”, que monopolizaba la riqueza y favorecía una alianza con las casas comerciales

68. Sobre esa dependencia se refirió Emilio Romero en 1949: II.

69. No hay un estudio moderno sobre el significado del pierolismo en la cultura política peruana. Este líder, activo entre 1869 y 1909, logró capitalizar en diversos momentos el descontento popular contra el cariz oligárquico y centralista del civilismo. Véase Miró-Quesada 1961: 93 y ss., y Dulanto Pinillos 1947.

70. En 1877, el presidente Prado fundó un partido, el Nacional, buscando distanciarse del civilismo (Miró-Quesada 1961: 98).

71. Aunque se acusó a Piérola de instigador del crimen, el asunto nunca fue esclarecido. Melchor Montoya, el asesino de Pardo, fue fusilado en 1880, como sentencia por el magnicidio, precisamente durante el gobierno de Piérola. Véase Miró-Quesada 1961.

extranjeras en desmedro de los intereses nacionales.⁷² La desaparición de la moneda metálica y su reemplazo por los billetes bancarios fue apreciada como una maniobra de dicha oligarquía para esquilmar más a la gente. Los gobiernos de Pardo y Prado aparecían como simples agencias de este grupo, es decir, como regímenes plutocráticos. La crisis fiscal reflejó al final la debilidad política del régimen civilista montado tras el final del período de los generales de la independencia.

Durante los años de 1880 a 1884, la suerte de los departamentos varió, según estuviesen en la zona ocupada por los chilenos o en las regiones controladas por alguno de los caudillos nacionales. Por lo general, el ejército de ocupación trató de no realizar acciones de gobierno interior, limitándose a nombrar y supervisar a una autoridad nativa local. Para proveerse de ingresos, las autoridades locales echaron mano de los canales fiscales tradicionales, como las aduanas (si tenían litoral o frontera internacional), el tráfico comercial o las capitaciones.⁷³ Al mes siguiente del estallido de la guerra, el régimen de Prado había implantado una “contribución personal”, que precisamente ponía en manos de las autoridades locales un canal de ingresos propio. No obstante, los intentos de estas autoridades para practicar estas exacciones provocaron serias resistencias entre la población campesina, al alterar el *status quo* de lo que Carmen Mc Evoy ha llamado la “pax guanera”.⁷⁴ A ello hay que añadir el desprestigio en el que había caído el Estado, derrotado en la guerra: “la mayor parte del departamento no obedecía al gobierno” y el prefecto carecía de poder real, anotó, por ejemplo, desde Piura un observador político en una carta fechada en 1883.⁷⁵

El suceso de resistencia y oposición a las autoridades estatales más conocido por la historiografía en esta coyuntura es la rebelión de Atusparia, o rebelión de Huaraz, producida en marzo de 1885, en el marco de

72. Mc Evoy 1997: cap. 4.

73. Iquitos y Puno mantenían, por ejemplo, un flujo comercial de cierta magnitud, gracias a su salida fluvial hacia el Atlántico, el primero, y al comercio lacustre con Bolivia, el segundo.

74. Mc Evoy 1997.

75. Víctor Eguiguren, líder civilista. La afirmación se encuentra en Jacobsen y Diez 2003: 158.

la guerra civil entre los caudillos Iglesias y Cáceres.⁷⁶ El país había sido desocupado el año anterior por el ejército chileno, desencadenándose a continuación un enfrentamiento entre el régimen de Iglesias, firmante del tratado de Ancón, y las fuerzas de Cáceres, que representaban a las facciones opuestas a la oligarquía de la costa, el cual duró hasta diciembre de 1885. La rebelión fue provocada por los intentos del prefecto del departamento de Áncash (zona controlada por el gobierno de Iglesias) de cobrar la contribución personal en las densamente pobladas provincias del Callejón de Huaylas. Atusparia era uno de los alcaldes de los pueblos indígenas de la región, que dirigieron una carta al prefecto protestando contra el cobro de la contribución personal. La solicitud fue recibida con molestia por la autoridad, que ordenó tomar presos a algunos de los alcaldes, liberándolos al día siguiente tras cortarles la trenza.⁷⁷ Enterados de ello, los campesinos bajaron de las partes altas del Callejón y tomaron por varios días la ciudad de Huaraz y otras villas aledañas, sedes de la élite blanca-mestiza de la región. Tomó un mes desmovilizarlos, lo que se logró con el empleo de fuerzas militares despachadas desde Lima. Protestas similares, aunque con menor resonancia, sucedieron en distintos lugares, como en la sierra de Piura, en Iquitos y Moyobamba (estos dos en la amazonía), en 1883; y en la provincia huancavelicana de Castrovirreyna, en 1887.⁷⁸ En el caso de Iquitos, el detonante fue el establecimiento de una aduana en el puerto fluvial.⁷⁹ En Castrovirreyna, los amotinados mataron a un hacendado y capturaron al subprefecto y al apoderado fiscal, quienes pudieron, sin embargo, escapar al vecino departamento de Ica.

Los caudillos acusaban a sus rivales de promover estas rebeliones, que, inicialmente con objetivos antifiscales, terminaban convertidas en una guerra de razas. Así, un comunicado del gobierno del general Iglesias, publicado en el diario *El Peruano* del 31 de mayo de 1884, señalaba lo siguiente: “Apelando al nombre del General Cáceres, bárbaras y

76. Sobre esta rebelión, véase Stein 1988 y Thurner 2006.

77. Esta práctica recordaba las formas como los corregidores de la época colonial humillaban a los caciques indígenas.

78. La rebelión de Castrovirreyna es reseñada en un capítulo posterior. Sobre la de Chacabuco, véase Jacobsen y Diez 2003.

79. Barclay 2009: 102 y ss.

feroces turbas de montoneros, roban, incendian y asesinan; la indiada se levanta y precipita a la devastación del territorio, con el ímpetu del odio de su raza; los pacíficos moradores de las provincias sublevadas, tienen que disputar sus vidas a balazos⁸⁰. Los intentos de cobrar impuestos a una población empobrecida por la guerra y desacostumbrada a la tributación terminaban despertando otras fracturas entre la población. La guerra de razas había sido el gran temor de la élite social de los países andinos tras la independencia, y el éxito de los gobiernos en el medio rural se medía en función de cuánto habían logrado alejar ese peligro.⁸¹ Sin el dinero necesario para captar a las élites locales y garantizar con fuerzas de gendarmería el orden social en el interior, una suerte de feudalismo se instauró en la política nacional. Cada élite departamental debía guardar el orden interno con sus propios medios; pero no siempre estas élites existían, y si existían, se encontraban divididas y se disputaron la hegemonía en cruentas luchas armadas.⁸²

Tras la paz de Ancón, el ejército chileno devolvió al gobierno del general Iglesias la aduana del Callao, y fue con sus fondos que el país inició la llamada “reconstrucción nacional”. El principal caudillo rival, el general Cáceres, apenas zarpó el último contingente chileno por el puerto de Mollendo, se apoderó de este, que era el segundo en importancia, y, así, cada caudillo, prendido de su aduana, se preparó para la lucha final.

Las entradas de la aduana del Callao sumaban unos cuatro a cinco millones de soles por año, los que apenas cubrían los gastos de la fuerza militar del gobierno y el personal del Estado radicado en la capital. El gobierno de Iglesias (en enero de 1883), igual que antes el de García Calderón (en marzo de 1881), había declarado vigente el presupuesto del

80. *El Peruano*, Lima, 31 de mayo de 1884.

81. Sobre ello, véase Demélas 2003; para Bolivia, consultar Irurozqui 1994. En un debate desarrollado en la década de 1980 acerca de la participación campesina en la guerra del Pacífico, estas rebeliones también fueron interpretadas como desafíos a la élite de origen europeo, una vez que había sido vencida en la guerra contra los chilenos. Véase, por ejemplo, Bonilla 1990, Mallon 2003, Manrique 1983 y 1988. Los historiadores de las finanzas públicas, Dancuart y Rodríguez, quienes fueron testigos presenciales de la década de 1880, consignaron como una de las cuatro características del período 1881-1886 “las violencias de las bandas armadas en nombre de la defensa del territorio” (1917: XV, 23a).

82. Véanse Taylor 1993 y Nugent 1997.

bienio 1879-1880, aunque decretando grandes descuentos en los sueldos de los empleados públicos, consignándose lo no pagado como deuda pública.⁸³ Lanzando una crítica a las costumbres fiscales pasadas y haciendo de la flaqueza una virtud, Iglesias puso de manifiesto el nuevo espíritu de las finanzas públicas en su discurso ante la Asamblea Constituyente instalada el 1 de marzo de 1884:

Alma de toda empresa son los recursos pecuniarios: mi gobierno no ha contraído una sola deuda, ni tomado anticipo de ninguna clase sobre las rentas nacionales. Atenido a las entradas, exiguas hoy con relación a mejores tiempos, de las aduanas, se ha atendido a todos los servicios de la reorganización administrativa; con severa economía he podido llegar hasta a conceder algún socorro a las viudas de los servidores de la patria.⁸⁴

La crisis del Estado en las regiones

Mientras tales palabras sonaban en los salones de Lima, en el interior las élites locales buscaban la manera de reconstruir sus mecanismos de poder en la nueva situación. El estudio de David Nugent sobre la situación del departamento de Amazonas, en la sierra norte peruana, durante el último tercio del siglo XIX y el primero del XX, ha recreado con cuidado uno de estos episodios.⁸⁵ Sin posibilidades reales de ejercer un genuino control sobre el territorio nacional, el gobierno central delegaba en las élites locales la administración de las regiones en casi todos los ámbitos. Para dichas élites, el control de las oficinas políticas regionales era importante, dada la miseria de las posibilidades económicas a su disposición. Esto era todavía más cierto cuanto más aislada y pobre fuese una región: tal era el caso de Chachapoyas, una ciudad-frontera fundada por los españoles en las estribaciones orientales de los Andes del norte, ubicada a

83. El gobierno de García Calderón había decretado, en abril de 1881, que solo se pagase la cuarta parte de los sueldos. El de Iglesias ordenó un descuento del 50% a aquellos sueldos que excediesen los ochocientos soles anuales (lo que englobaba a todos los empleados de rango alto y medio, e incluso medio-bajo). Véase Dancuart y Rodríguez 1917: XV, 117a-118a.

84. Dancuart y Rodríguez 1917: XV, 363a.

85. Nugent 1997.

varias jornadas de Cajamarca.⁸⁶ La pobreza de la agricultura, la ausencia de minas y las escasas posibilidades de comercio hacían que ser “cliente” del gobierno pasara a ser ahí la única forma de supervivencia como élite social.⁸⁷ Los clanes rivales de los La Torre y los Villacorta se enfrentaron con encono durante los años de la guerra del Pacífico y después, debido a la incapacidad del Estado para imponer la ley nacional y una presencia propia.⁸⁸ Cuando uno de ellos gozaba de la posición de poder, perseguía al otro, y pretextando diversos motivos le requisaba bienes o encarcelaba a sus integrantes. Esto creó, de acuerdo con Nugent, una situación de gran inseguridad, que perjudicó y debilitó a los dos bandos en conflicto.⁸⁹

Con algunas diferencias, la historia del departamento de Amazonas se repitió en otros departamentos, hasta que los ferrocarriles, las carreteras y las escuelas llegaron a ellos con la recuperación de las finanzas públicas, en las primeras décadas del siglo XX. Veamos, a título de ejemplo, los casos de los departamentos serranos de Puno y Ayacucho, sobre la base de las memorias de sus prefectos en los primeros años de la posguerra.

El informe de Federico More, prefecto de Puno, nombrado por el régimen de Cáceres, da cuenta de su gestión entre el mes de septiembre de 1884 y el de mayo de 1886. Su retrato del escenario de este departamento fronterizo con Bolivia es muy elocuente, y aunque probablemente haya cargado las tintas a fin de resaltar su labor, no deja de ser impresionante. Al llegar al departamento, halló

[...] una población ensangrentada y espirante; la fuerza pública sostenedora del orden, reducida á veintitantos soldados; las fuentes del ingreso fiscal

86. Chachapoyas era otra de las ciudades que esperaba ser redimida de su aislamiento por alguna de las rutas ferroviarias que partió de los puertos del norte (Paita o Pascasmayo), pero la crisis fiscal lo impidió. Fue recién en 1960 que una carretera la comunicó con el resto del país.

87. El control de los puestos públicos en la localidad (subprefecturas, juzgados, policía) permitía a la élite ocupar los únicos cargos en la región que ofrecían un ingreso monetario (Nugent 1997: 309-310).

88. En su viaje de Cajamarca al oriente, en 1886, el francés Marcel Monnier fue testigo de esta “revolución”, y su testimonio es muy elocuente acerca de la debilidad de la presencia del Estado (2005 [1890]: 178-210).

89. Nugent 1997: 310.

completamente secas por el desorden que reinaba; los indígenas que pueblan la mayor parte de este territorio, desesperados por la opresión que concluía; y todo en fin en un completo desarreglo.⁹⁰

No se realizaban obras públicas por falta de fondos, siendo el estado de los caminos muy malo: “son indescriptibles las penalidades que sufren los transeúntes y especialmente los que, abnegados y resueltos, se dedican en las soledades del interior a la industria minera”.⁹¹ Manifestaba que faltaban, en este orden, puentes, prisiones y escuelas. La educación, puesta en manos de los concejos municipales por la ley de descentralización administrativa de 1873, estaba abandonada por la inacción de estas instituciones y la pobreza general. Salvo el del Cercado,

[...] los [concejos] de las otras Provincias y generalmente todos los de Distrito en el Departamento, sólo tienen el título de Concejo. Ni celebran sesión, sino muy de vez en cuando, ni tratan de aumentar sus elementos pecuniarios, ni cobran los de su presupuesto sancionado; por cuya razón, el pueblo carece de instrucción, las poblaciones principales no cuentan ni con el menor asomo de aseo, los caminos son intransitables; las obras públicas más importantes, una cosa en la que nunca se piensa; y, en fin, el adelanto de las poblaciones es nulo.⁹²

Bajo el mandato de More, los servicios que dio el Estado se limitaron a la seguridad que proporcionaba un batallón del ejército y una compañía de la guardia civil, acantonados en la capital del departamento, aunque sin los caballos ni las armas y uniformes necesarios. El colegio San Carlos, de educación secundaria, estaba “en el último estado de decadencia”, y sin posibilidades de reanimarlo, por la debilidad de la Caja Fiscal. En la ciudad de Puno y en algunas capitales de provincia funcionaban escuelas primarias, pero fuera de esos lugares “todo lo que se refiere a la instrucción es nulo”.⁹³ Estaba operativo el ferrocarril con Arequipa y funcionaba el telégrafo, también con esta ciudad, aunque

90. More 1886: 4.

91. *Ibíd.*

92. *Ibíd.*, p. 16.

93. *Ibíd.*, p. 23.

únicamente durante el día. Por la noche no existía una demanda que justificase el servicio. Con las provincias, el servicio telegráfico estaba suspendido. En cambio, funcionaba un precario servicio de correos. Una vez por semana, el correo iba a Bolivia, el Cuzco y el centro, y dos veces por semana lo hacía a Arequipa; con las provincias del departamento, el servicio era muy irregular, recurriéndose, por falta de animales, que fueron tomados para el ejército, al servicio de “chasquis” o peatones indígenas. Juzgaba como una “injusticia [...] aquello de hacer viajar a los indígenas por fuerza a pie sin pan y sin remuneración leguas y leguas”.⁹⁴ De manera que el que era prácticamente el único servicio brindado por el Estado, se conseguía sobre la imposición de una prestación en trabajo a la población indígena, en una fórmula abiertamente colonial.

Hasta octubre de 1884 había estado cerrada la Corte Superior de Justicia, pero fue reabierta siguiendo las disposiciones del gobierno de Cáceres. Pero más que esta alta instancia, el servicio judicial que funcionaba con fuerza era el de los juzgados de paz en los distritos. Estos operaban bajo el sistema de cargos “concejiles” (sin remuneración), y fueron descritos por el prefecto como “una enfermedad social cuyo remedio no puedo descubrirlo”, ya que los jueces, cuyo cargo era “apetecido por todos” a pesar de que sobre el papel no tenía ningún beneficio, abusaban de la índole litigiosa de los indios.⁹⁵ Por otra parte, el obispado estaba vacante; de 61 parroquias, únicamente veinte tenían cura; y funcionaba “aceptablemente” un hospital, que era regentado por una orden religiosa.

De acuerdo con el presupuesto nacional, la caja fiscal de Puno debía recibir 55.535 soles del tesoro central como subvención anual, pero únicamente se le había estado remitiendo doscientos soles al mes como subvención al hospital.⁹⁶ Los fondos propios debían levantarse a partir del cobro de las contribuciones por los subprefectos, pero el funcionario se quejó de que estos no rendían cuentas. Se desconocían sus acciones en este campo, aunque se presumía que al menos estaban recaudando lo necesario para cubrir su salario.

Felipe Ruiz, prefecto de Ayacucho por los mismos años, esbozó un cuadro semejante. El departamento tuvo, entre abril de 1885 y mayo de

94. *Ibíd.*, p. 12.

95. More 1886: 18.

96. *Ibíd.*, p. 27.

1886, cinco prefectos; los subprefectos en las provincias cambiaban también continuamente. No había archivos ni concejos municipales provinciales en funcionamiento regular. El concejo departamental había sido suprimido, como todos los del país, por resolución del gobierno de García Calderón del 25 de abril de 1881.⁹⁷ La caja fiscal, “desde la supresión del tributo [...] no tiene vida propia, sino atiende el servicio ordinario i extraordinario con continjentes que remesa la Caja Fiscal de Lima”.⁹⁸ Es más, ni siquiera llevaba libros de su contabilidad, por la falta de libros de ese tipo en el comercio local. Como las sumas remitidas por la caja de Lima fueron escasas, se estuvieron pagando los sueldos y pensiones con reducciones a la mitad y aun a la tercera o cuarta parte. Así, se pudo conseguir que se mantuviesen algunos juzgados en las provincias y la Corte Superior de la capital departamental.

Durante los años de la guerra, no hubo policía ni gendarmería, siendo la seguridad atendida por vecinos o gremios de artesanos, que “se turnaban gustosos a desempeñar las múltiples exigencias de este servicio”.⁹⁹ Tampoco había telégrafo, y el servicio de correo funcionaba, igual que en Puno, con “chasquis” o “conductores de á pie”.¹⁰⁰ Faltaban locales para las escuelas y las subprefecturas, puentes y pilas de agua en los pueblos, y sacerdotes para los templos. El último obispo había muerto en una reyerta hacía pocos años. Las escuelas municipales se habían convertido en particulares durante estos años, “en razón de que la Tesorería del Concejo Provincial no les atendió año tras año ni con un solo centavo”, pasando a ser sostenidas por algunos padres de familia.¹⁰¹ Esto ocurría solo en la capital departamental y en algunas de las provinciales; en el resto de poblaciones simplemente no se conocían las escuelas. Tampoco funcionaban colegios secundarios públicos, y la universidad, que los españoles fundaran en el siglo XVII, estaba igualmente cerrada. A raíz de ello, el prefecto se quejaba de lo difícil que era encontrar hombres letrados en el departamento para los cargos judiciales que lo exigían.

97. Ruiz 1886: 11.

98. *Ibíd.*, p. 25.

99. *Ibíd.*, p. 12.

100. *Ibíd.*, p. 11.

101. *Ibíd.*, p. 19.

Igual que su colega de Puno, el prefecto de Ayacucho señalaba lo reducidos que eran los ingresos propios: la hacienda Chaupimayo, en la provincia de La Mar, que era propiedad del Estado, estaba arrendaba en enfiteusis desde 1867 por “la insignificante suma” de ochenta soles por año; los rubros de contribuciones y arrendamiento de tierras debían rendir 13.224,70 soles de acuerdo con la matrícula, pero no se conseguía ni la mitad, porque esta tenía ya más de veinte años, salvo la de patentes, que estaba más actualizada.¹⁰² En las provincias de Huanta, Cangallo y La Mar, los pobladores se resistían al pago de contribuciones, y ni siquiera se habían podido hacer ahí matrículas ni se había nombrado al apoderado fiscal que debía realizarlas. Pero llama la atención que no sindicase responsables de esta situación. Formalmente eran las autoridades políticas (o sea, el propio prefecto y su red de subprefectos y gobernadores) las responsables de la recaudación fiscal en los departamentos. Ruiz explicaba la situación de la pobreza de recursos propios de la caja fiscal del departamento “por los quebrantos de los contribuyentes sufridos durante la guerra” y, sobre todo, por la lucha civil entre 1883 y 1885.

Entre las consecuencias políticas de la crisis fiscal, vemos, pues, que ante la drástica disminución de los ingresos públicos, el Estado había dejado de funcionar en muchos lugares, y era la propia sociedad la que se había organizado para cubrir algunos mínimos servicios, como la seguridad interna. La falta de dinero para el pago de salarios llevaba al uso de la mano de obra indígena local como una forma de tributo en trabajo a favor del Estado. Veremos más adelante cómo esta situación condujo a un replanteamiento de las responsabilidades fiscales del Estado central, promoviéndose una descentralización “de facto”: el Estado central debió devolver, en parte a los gobiernos locales, y en parte a la propia sociedad, una serie de renglones que había venido atendiendo a lo largo de los años previos a la crisis. Pero dada la tradición centralista en la que se había formado el Estado en el Perú (como en general en América Latina), los “servicios modernos”, como el telégrafo, la educación o el cuidado de la salud, habían sido más bien iniciativas del poder central que demandas

102. *Ibíd.*, p. 23.

locales, por lo que rara vez existían las instituciones u organizaciones que pudiesen reasumir estas tareas localmente.¹⁰³

Los años de la crisis fiscal de la posguerra recordaban mucho la época que siguió a la Independencia: caudillos militares en el poder, pobreza del Estado, descentralización de facto. Parecía que la historia de la República repetía un ciclo, en el que el auge exportador promovía la centralización del Estado, por los recursos que ponía en sus manos, mientras que el final de dicho auge implicaba la tendencia opuesta. El enlace entre uno y otro hecho lo daba el sistema fiscal, prendido del sector exportador.

103. Sobre la tradición centralista en América Latina, véase Véliz 1984.

Capítulo 3

LA POSGUERRA: NUEVAS IDEAS SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA Y LOS INSTRUMENTOS DE LA REFORMA FISCAL

LA HISTORIOGRAFÍA SOBRE LA RECUPERACIÓN económica en el Perú de la posguerra puso tradicionalmente el énfasis en los factores externos. Esta postura sintonizaba con la corriente latinoamericana de interpretar la llamada “era de las exportaciones” (1880-1930) como una consecuencia del crecimiento de la economía mundial, sacudida por la Segunda Revolución Industrial y la modernización de algunas economías de la cuenca del Pacífico, como los Estados Unidos y Japón. De acuerdo con esta interpretación, a partir de 1880 se habría dado una elevación del precio de las materias primas, lo que propició una ola de inversiones foráneas en países como el Perú, que gozaban de una buena dotación de recursos naturales.¹ Más recientemente, se ha prestado cierta atención al desarrollo de algunos factores locales, que tienen que ver con la infraestructura institucional para la reconstrucción económica. La erección de un mercado interno de crédito, la constitución de firmas aseguradoras en los últimos años del siglo XIX, la existencia de oferta interna de trabajo

1. Véase, por ejemplo, Bonilla 1980d y Yepes 1972. Este ha sido también el planteamiento para América Latina en general. Consultar Bulmer-Thomas 1998: cap. 3.

o de derechos de propiedad más definidos sobre los recursos, habrían probado ser factores no desdeñables para el despegue de una nueva economía de exportación.² De otro lado, algunos autores mostraron que la inversión extranjera directa en el Perú se produjo recién en una fase tardía de la recuperación (de 1900 en adelante), de modo que el esfuerzo inicial (entre 1884 y 1900) recayó principalmente en los agentes económicos locales.³

En este capítulo, quisiéramos reforzar la idea de que los factores locales jugaron un papel clave para la recuperación económica, centrándonos en el caso de las finanzas públicas. Su ordenamiento e institucionalización fue vivamente demandado por los hombres de la élite empresarial como el paso decisivo para salir del hoyo de la crisis de la guerra del salitre. Esta oligarquía económica tuvo una presencia grande en el Estado a lo largo del período 1883-1919 (y podríamos decir que un control casi absoluto del mismo entre 1895 y 1912), y pudo diseñar así un marco institucional a la medida de sus intereses. De este modo, aunque al final fueron efectivamente las nuevas exportaciones de materias primas las que consiguieron la recuperación económica del país, su el despegue de ellas ocurrió al comienzo bajo la acción de las élites locales, y exigió el compromiso de que el Estado montaría un esquema nuevo de ingresos fiscales a fin de que no volviese al sistema anterior a la guerra, que consistía en basar su principal canal de entradas en la estatización o la exacción fiscal del sector exportador.

Comenzaremos mostrando la evolución cuantitativa de la hacienda pública entre el final de la guerra del salitre y 1915, momento en que la (re)introducción de los derechos de exportación marcaría un cambio de curso. Como veremos, dicha evolución significó un incremento del tamaño de la economía pública en relación con el conjunto nacional, pero implicó además una nueva relación con la economía privada o civil. Para ello fueron importantes una serie de instituciones o prácticas desarrolladas por el Estado para su interacción con la sociedad, como la difusión de la estadística como un instrumento de representación —supuestamente objetivo— de la realidad, el control de la emisión monetaria y

2. Para el caso del Perú, véase especialmente Quiroz 1989: parte II.

3. Thorp y Bertram 1985: parte II.

una garantía más efectiva de los derechos de propiedad de las personas e instituciones. Esto último incluía (y hasta cierto debía partir de) la solución de la deuda pública heredada de la crisis fiscal.

El crecimiento de la hacienda pública entre 1884 y 1920

A partir de 1891, el presupuesto de la República dejó de dictarse por bienios y pasó a ser anual. En dicho año, el monto asignado, tanto a los ingresos cuanto a los egresos, fue de 6,7 millones de soles, un nivel que mantenía el prevaleciente en la década pasada y que se encontraba muy por debajo del de los presupuestos vigentes antes de la guerra.⁴ Para 1900, el presupuesto había pegado, sin embargo, un importante salto, alcanzando un nivel de 13,9 millones de soles, es decir, más del doble de nueve años atrás. Si bien hubo alguna inflación de precios en ese transcurso, esta fue moderada, sin llegar a cambiar la conclusión de un importante crecimiento en el volumen de la economía pública en el curso de la década.⁵

En el plano cualitativo y de percepción de los actores, también puede registrarse una transformación notable. Compárense estos dos pasajes de las memorias de dos ministros de Hacienda, leídas ante el Congreso de la República en 1887 y 1897, respectivamente. En el primero, el ministro Manuel Irigoyen concluyó con estas frases, sin duda conmovedoras:

Asediado sin cesar por legítimas exigencias; en la imposibilidad las más veces de poderlas atender por falta de fondos y preocupado, además, día a día, en buscar los recursos indispensables para las urgentísimas e inaplazables necesidades del servicio público, particularmente del Ejército y Policía; me ha sido materialmente imposible dedicar mi atención a estudiar mayor número de proyectos y reformas, que las que consigna esta Memoria, necesitando más de una vez, os lo declaro sinceramente, retemplar mi patriotismo

4. En el período 1884-1890, el promedio de los ingresos y los egresos efectivos fue de 7 y 6,6 millones, respectivamente. El último presupuesto de antes de la guerra fijó ingresos y egresos por 18 millones de soles. Véase cuadro 2.2 del capítulo 2.

5. El proceso inflacionario en los años noventa ha sido calculado en un 4,4% anual. El valor de cambio del sol en Lima cayó, por su parte, de 6,7 soles por libra esterlina (1891) a 9,8 soles (1900). Véase Alfágeme, Gálvez, Ponce y Troncoso 1992: 128, y Boloña 1994: 295-296.

para continuar sobrellevando el peso abrumador de una situación casi insostenible.⁶

Diez años después, el ministro Ignacio Rey iniciaba su discurso ante las cámaras presentando un panorama abiertamente distinto:

El estado rentístico de la Nación es satisfactorio, si se le compara con el que ha tenido durante las administraciones que se sucedieron después de la última guerra exterior. Pero si se le considera a travez (sic) de las necesidades del país y de las exigencias del patriotismo no es aún halagador (sic). Puede confiarse, sin embargo, en su inmediata prosperidad, por el notorio incremento alcanzado en las rentas fiscales, y por su ordenada y próspera administración.⁷

¿Qué ocurrió en esos diez años para que tuviera efecto semejante transformación? Al poner el acento en los hechos externos, la historiografía sobre esta época no prestó atención al mejoramiento de los ingresos públicos, o consideró, en todo caso, que su aumento sería simplemente un reflejo del incremento de las exportaciones nacionales. Sin embargo, las exportaciones fueron desgravadas de impuestos desde 1890, por lo que el movimiento en las finanzas públicas no podía ser tan reflejo ni simple. El problema de dicha interpretación de la superación de la crisis fiscal es que, alineándose con los esquemas dependentistas, desdeñó los factores internos que transformaron al Estado peruano.

De manera que si, por un lado, era cierto que el organismo económico nacional mostraba mayor vitalidad, con una producción agrícola y minera en aumento, y con las inversiones nacionales y extranjeras fluyendo con fuerza, del otro lado estaba lo más importante, al menos desde la perspectiva de los ministros: el sistema fiscal de la nación podía captar para sí un porcentaje de las ganancias derivadas de esta renovada actividad económica, ya que había sido transformado y adecuado para poder registrar y recoger una parte importante del crecimiento económico.⁸ Como intuía, además, el ministro Rey, este impulso estaba recién

6. Citado por Dancuart y Rodríguez 1918: XVIII, 272a.

7. AGN. H-6-1170.

8. Desafortunadamente, no contamos con estimaciones oficiales del PBI para esos años. Seminario y Beltrán (1998) han propuesto cifras a partir de 1896.

en sus inicios. Entre 1897 y 1911, los ingresos fiscales del tesoro central casi se triplicaron, al crecer de 12,2 a 33,5 millones (tomando en cuenta la variación en los precios, el crecimiento sería más bien una duplicación que una triplicación).⁹ El cuadro 3.1 del Anexo y el gráfico 3.1 muestran la evolución de los ingresos fiscales entre 1884 y 1920, y deja ver, además (en la última columna), que la brecha entre lo recaudado efectivamente y lo previsto en el presupuesto mejoró entre 1895 y la década siguiente.

Durante los años de la Primera Guerra Mundial, la recaudación superó varias veces las sumas previstas, debido a un cambio en el esquema fiscal que introdujo nuevamente los impuestos a las exportaciones, que permitieron al gobierno aprovechar el fuerte incremento en los precios de estas últimas. Otro hecho que el cuadro resalta es la ausencia de operaciones de crédito hasta 1912, lo que resulta un contraste notabilísimo con la situación vigente durante la era del guano. Aunque el crecimiento de los ingresos del gobierno central fue un fenómeno general en América Latina, el caso peruano fue uno de los más remarcables, junto con las otras dos naciones andinas (véase Anexo, cuadro 3.2).¹⁰

Recurriendo a las estimaciones del producto bruto interno peruano de Bruno Seminario y Arlette Beltrán, podríamos apreciar que la capacidad del sistema fiscal para captar parte del incremento de la riqueza mejoró entre los años finales del siglo XIX y las vísperas de la Primera Guerra Mundial, al pasar de un nivel de alrededor del cuatro por ciento a uno de cinco y medio por ciento. Habría que agregar que el crecimiento luce más modesto de lo que en verdad habría sido, debido al método de cálculo del PBI usado por dichos autores.¹¹ En cualquier caso, fue notable

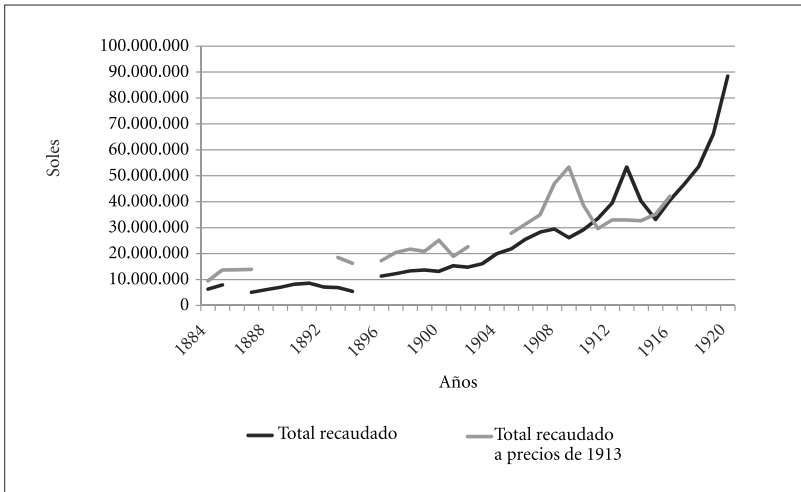
9. Un índice de precios elaborado por Rosa Troncoso, sobre la base únicamente de bienes alimenticios en Lima, señala que de 1897 a 1911 se pasó de un índice de 71 a uno de 98 (Alfageme, Gálvez, Ponce y Troncoso 1992: 128 y ss.). Entre 1897 y 1911, la relación entre el sol y la libra esterlina pasó de 10,58 soles por libra, a 9,90 soles; es decir, mejoró levemente a favor del sol (Boloña 1994: 295-296).

10. Sobre Ecuador, véase Alexander Rodríguez 1992.

11. Al cuantitativamente importante rubro de agricultura para el mercado interno, ellos le asignaron un ritmo de incremento coincidente con el del incremento demográfico, que creemos excesivo (Seminario y Beltrán 1998: 116). Debíó asignarse, en todo caso, la tasa de incremento demográfico prevaleciente en las regiones de agricultura para el mercado interno, que era menor que el promedio nacional. Si se hiciera esta corrección, el PBI disminuiría y crecería el indicador de la presión tributaria.

Gráfico 3.1

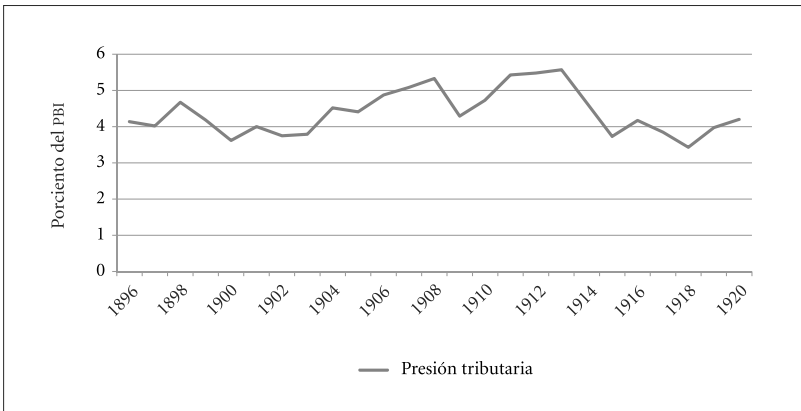
RECAUDACIÓN FISCAL EN EL PERÚ, 1884-1920



Fuente: Cuadro 3.1 del Anexo

Gráfico 3.2

PRESIÓN TRIBUTARIA EN RELACIÓN CON EL PBI, 1896-1920



Fuente: Cuadro 3.3 del Anexo.

que el crecimiento de la presión tributaria se consiguiera sin el mecanismo fiscal de los impuestos a la exportación, puesto que el crecimiento económico del Perú estuvo impulsado en dicha época básicamente por la exportación de materias primas.¹²

Aunque la presión del cinco y medio por ciento alcanzada hacia 1911-1913 estaría por debajo de la conseguida durante la era del guano, esto sería así solo si considerásemos que la renta obtenida por el Estado por las exportaciones de guano correspondía a una “recaudación tributaria”, lo que creemos no era el caso.

El espíritu de la reforma fiscal de la posguerra puede definirse, entonces, como la búsqueda de una doble meta: por un lado, crear fuentes *internas* de recaudación fiscal, y, por otro, diversificar las fuentes o *asideros* de la fiscalidad. Ello significaba una profunda ruptura con la tradición fiscal anterior, la de la era del guano, basada en *una sola* renta de fuente *externa*. La consecución de esa doble meta debía implicar un mejoramiento no solo cuantitativo, sino también cualitativo de la recaudación. Vale decir, que no solamente creciesen las sumas recaudadas, sino además, y sobre todo, que los mecanismos de la recaudación mejorasen la interrelación entre la economía pública y la privada, y entre el Estado y la población. Volveremos sobre estas ideas en los siguientes capítulos, dedicados al examen de cada tipo de ingreso fiscal.

La intervención estatal en la sociedad: las nuevas ideas sobre la hacienda pública y la formación de la estadística nacional

El mejoramiento de dicha interrelación necesitó de la adecuación de ambos actores, lo que al final suponía ciertas transformaciones en su modo de operación. Las economías pública y privada debían definir sus espacios de actuación y sus fuentes de ingresos, así como el Estado debía definir sus deberes y derechos ante la población. El liberalismo prestó el andamiaje ideológico necesario. Si la prédica liberal de Manuel Pardo, con su idea de la “República práctica”, tuvo que luchar todavía contra el entorno creado por las finanzas del guano, después de la guerra se generalizaron las ideas de que el Estado debía desarrollar una relación de

12. Sobre el crecimiento económico en la época, véase Thorp y Bertram 1985: parte II.

tipo contractual con la sociedad, tomando de ella únicamente lo que esta consentía, y siempre y cuando esa cesión redundara ulteriormente en el beneficio de ella, puesto que el “bien común” debía ser, a fin de cuentas, el objetivo de los gobiernos.

José Manuel Osoreo y Luis Larrañaga podrían ser considerados dos representantes de estas nuevas ideas. El primero se autodefinió como un “aficionado a la Economía Política”, aunque había trabajado largo tiempo en la administración de las finanzas públicas, desempeñándose en los años setenta como director de rentas del Ministerio de Hacienda. En 1884 fue invitado por el Club Literario a dictar una conferencia en el teatro El Ateneo de Lima sobre las “Causas económicas de la decadencia de la República y medidas que podían adoptarse para mejorar la situación”, escrito que luego convertiría en un pequeño libro.¹³

En la conferencia, Osoreo fue muy claro en condenar la estrategia del gobierno de Pardo de expropiar las oficinas salitreras en vez de aplicar un impuesto a la actividad: “se cometió el error de querer monopolizar las salitreras y de expropiar las salitreras después; idea funesta que nos ha traído la guerra nacional con todos sus desastres”.¹⁴ Ello atentó contra “la libertad de industria”, “porque si a los gobiernos les fuera lícito apropiarse de las que producen grandes ventajas, se sancionaría la tiranía industrial, que es la más temible”.¹⁵

Buscando hacer pedagogía de lo que era “el mecanismo de la hacienda pública”, criticó la voracidad fiscal de los gobiernos. Así pues, el Estado no debía tener ingresos por sí, sino solamente para cubrir las necesidades económicas de un servicio público: “no debe exigirse a la sociedad mayores cargas que las precisas para subvenir a los gastos indeclinables”.¹⁶ Criticaba la concepción, todavía en boga, de equiparar la ciencia de la hacienda pública con el “arte de sacar dinero de los pueblos por medio de expedientes más ó menos hábiles”.¹⁷ La economía política difundía, en cambio, la idea de que la hacienda pública consistía

13. Osoreo 1886.

14. *Ibíd.*, pp. 14-15.

15. *Ibíd.*, p. 15.

16. *Ibíd.*, p. 24.

17. *Ibíd.*, p. 18.

en la creación, organización y distribución de la riqueza común.¹⁸ Para desarrollar este planteamiento introducía la idea del “bien público”: se trata de aquel del cual se ha acordado que sea procurado por el Estado, debido a razones económicas, en vez de que cada quien trate de conseguirlo por sí mismo.¹⁹ Los servicios públicos por excelencia eran, así, la administración de justicia y la administración en general, la policía, las vías de comunicación y la instrucción.

Luis Larrañaga y Loyola, quien se identificaba como miembro de la Sociedad Estadística de París, publicó sus ideas sobre la hacienda pública en el periódico *La Opinión Nacional*, las que en 1888 reunió en un libro.²⁰ Poniendo a Francia como un ejemplo de recuperación económica tras una guerra infausta, señalaba que un conflicto militar podía llegar a destruir solo una pequeña parte de la riqueza de un pueblo, puesto que la mayor parte de la riqueza era la que se producía cada día. Así, lo que debía importar no eran los *stocks* de recursos naturales, sino el flujo de valor que podía crearse con la combinación cotidiana de capital y trabajo.²¹ Llamaba, en consecuencia, a “conquistar con el arado, la pala y el taladro la grandeza que no hemos podido alcanzar con el cañón y el rifle”. A esto nadie podría oponerse, puesto que, citando a John Stuart Mill, añadía que “todas las naciones necesitan para su bienestar económico, social y aun político de la prosperidad de los estraños”.²²

Según Larrañaga, el Perú no había encontrado en el pasado la fórmula por la cual los ingresos públicos se recogieran en armonía con la economía de las personas. Se había seguido la pretensión equivocada de “enriquecer al erario nacional á espensas del desarrollo de la producción [...] hasta el punto de sacrificar esta misma en aras de las necesidades que se llaman fiscales”. La concentración en manos del Estado de la riqueza del guano fue otro error, puesto que implicó “erigir al gobierno en una entidad enteramente estraña á los gobernados, dejando de ser el administrador de los intereses comunes para convertirlo en el

18. *Ibíd.*, p. 19.

19. *Ibíd.*, p. 20.

20. Larrañaga 1888.

21. *Ibíd.*, p. 21.

22. *Ibíd.*, p. 22.

explotador mercantil de ellos”.²³ La manera de agenciar recursos fiscales para el Estado no debía ser poner a este de productor. La abundancia fiscal tenía que ser una consecuencia del incremento de la producción de la sociedad. El Estado debía hacer, pues, lo necesario para promover la producción de los particulares. En una muy lograda metáfora, comparaba al esquema seguido anteriormente en el país para dotar de fondos al Estado con el método de alimentar á un hambriento dándole de comer sus propios miembros cortados á pedazos”.²⁴ A esta fórmula le llamó el “mercantilismo administrativo” o “mercantilismo fiscal”.²⁵

Tras la pérdida del guano y el salitre, su preocupación era que la “pseudooligarquía”, que se había acostumbrado a vivir de esa riqueza mediante el gasto fiscal, procurase reemplazar esa renta con impuestos gravosos, que “distraen de la producción lo que se requiere para su aumento”; con expropiaciones, que vulneraban los derechos de propiedad (el recuerdo de lo ocurrido con las oficinas salitreras); o mediante la absorción de centros de producción (el caso de dichas oficinas), volviéndolos ineficientes y costosos y fomentando la empleomanía y el “comunismo oficial”.²⁶ Para promover la producción nacional, el Estado debía darle seguridad al capital, restableciendo el crédito externo y promoviendo la movilización de capitales internos, que se encontraban “estancados en nuestra deuda flotante”.²⁷ Además, debía capacitar a la población trabajadora. En tal sentido ponderaba la labor de la Escuela de Artes y Oficios, “cámara mágica que ha transformado á muchos infelices en hombres útiles y de porvenir seguro”.²⁸

José M. Rodríguez, quien en la época de la posguerra se desempeñó por largos años como director de aduanas del Ministerio de Hacienda, y condujo con Pedro Dancuart la monumental obra *Anales de la hacienda pública del Perú*, publicó en 1895 un libro con sus ideas acerca de la economía pública del país: *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la*

23. Larrañaga 1888: 22-23.

24. *Ibíd.*, p. 23.

25. *Ibíd.*, pp. 29 y 49.

26. *Ibíd.*, pp. 30-31 y 50.

27. *Ibíd.*, p. 8.

28. *Ibíd.*, p. 6.

hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma.²⁹ Rodríguez coincidió con la idea de la hacienda pública como una relación contractual entre la sociedad y el Estado: “Tanto los Ingresos como los Egresos deben ser fijados por voluntad de la sociedad, ó, en otros términos, deben ser autorizados por una ley, pues de otro modo las rentas públicas estarían a merced de la voluntad del que manda”.³⁰ Acerca de los impuestos, Rodríguez señaló que “el contribuyente y el Estado tienen derechos y obligaciones recíprocas”.³¹

De acuerdo con él, la hacienda pública peruana se había formado “sobre la base de las ideas egoístas del coloniaje”; después de la Independencia, “todo lo que se ha hecho es mantener, con modificaciones parciales y sin solidez alguna, el viejo edificio fiscal”.³² Veía esa vetustez en el predominio que habían tenido los estancos y las contribuciones indirectas, en el “empirismo” (es decir, la falta de conocimiento científico) y el “fiscalismo” (que identificó como la tendencia a maximizar a cualquier costo los ingresos fiscales). Su ideal era una hacienda pública puesta en manos de hombres que dominaran la ciencia de las finanzas, y que se basara en los impuestos antes que en otro tipo de entradas.

La crítica del régimen fiscal anterior, y la defensa del impuesto como el canal más adecuado para los ingresos fiscales —en rechazo del estanco, las industrias estatales o los bienes patrimoniales—, fueron los temas en que insistieron los hacendistas o financistas de esta generación. Rodríguez criticó la época del guano, llamándola la del “empréstito sin impuesto”; es decir, se hizo que la economía pública dependiera de préstamos del exterior sin crear los impuestos que permitieran el pago ulterior de esa deuda.³³ En un discurso al Senado en 1878, Manuel Pardo ya se había referido al “horror al impuesto” como “la grave enfermedad de que adolece el país. Cuando es necesario establecer un impuesto todos estamos en contra. El impuesto, señores, es una palabra que suena mal

29. Rodríguez 1895. Dicho autor fundó también la revista *Economista Peruano*, de publicación periódica entre 1909 y 1923.

30. Rodríguez 1895: 107.

31. *Ibíd.*, p. 114.

32. *Ibíd.*, p. 491.

33. Dancuart y Rodríguez 1912: XI, 9.

al oído en el Perú”.³⁴ En la época se abrió paso la idea de que el impuesto de los ciudadanos, como canal principal de los ingresos del Estado, mejoraba la relación entre este y aquellos. Añadía así Pardo en 1878: “uno de los grandes males que puede ocurrir a una sociedad, es [...] vivir de recursos providenciales, porque [...] los recursos providenciales se malgastan sin responsabilidad porque nada cuestan a nadie; mientras que el impuesto o los recursos producidos por el esfuerzo del hombre, se administran económicamente”.³⁵

Como el Estado podía ser transformado a partir del cambio en el origen de sus rentas, la sociedad, en consonancia con las ideas positivistas, comenzó a ser percibida como un organismo en el que era posible *intervenir* para conseguir en él ciertas reacciones deseables. Tales intervenciones requerían, no obstante, del conocimiento del *estado* de las diferentes partes del organismo y su propensión hacia una u otra dirección. De esta necesidad brotó la *estadística*, que más que una herramienta, fue concebida como una “ciencia”, que José Rodríguez citaba en su libro de 1895 como una de las dos partes o fuentes del arte del gobierno (la otra parte era la política).³⁶ La estadística se presentaba como una forma nueva y poderosa de *representar* una realidad. Cuantificadas en variables independientes las principales fuerzas económicas y sociales, y construidas las series de tiempo necesarias, la nueva “ciencia” permitiría escudriñar las relaciones de causalidad y dependencia de unas variables con otras, convirtiéndose en una herramienta clave para la tarea del gobernante de modelar la sociedad de la forma más conveniente.

Los esfuerzos precursores de la estadística peruana se concentraron especialmente en la década de 1870 y tuvieron en la realización del censo nacional de 1876 su momento emblemático.³⁷ Desde finales de la década

34. Pardo 2004g [1878]: 484.

35. *Ibid.*, p. 485.

36. Rodríguez 1895.

37. En 1860 se había publicado en Torino, Italia, un folleto de Giuseppe Dávila Condemarín, titulado *Cenni storici geografici e statistici del Peru*, de sesenta páginas, en las que el autor, quien se identifica como encargado de negocios del Perú, dio a conocer algunas cifras de ingresos y gastos fiscales del bienio 1857-1858 y del comercio del guano (Dávila 1860). Un año después, Baldomero Menéndez publicó su *Manual de geografía y estadística del Perú* (1861).

de 1860, el deseo de mejorar la recaudación de la contribución territorial llevó a la preocupación del Ministerio de Hacienda por contar, si no con un catastro, al menos con un “cuadro sinóptico” del uso de la tierra.³⁸ En 1873 se creó una Dirección de Estadística dentro del Ministerio de Gobierno, Policía y Obras Públicas. Una de sus primeras medidas fue pedir a los prefectos y subprefectos de la República que respondieran un cuestionario acerca de la situación de sus circunscripciones en materia de población y comercio.³⁹ Luego, a la Dirección de Estadística se le encargó la ejecución del censo nacional de población de 1876, que ha sido considerado como el primer censo “moderno” de la República, en el sentido de no tratarse únicamente de un recuento de tributarios, como habían sido los anteriores conteos de población. A la información propia de los censos coloniales, como raza, edad y estado civil de los habitantes, se añadieron preguntas como la ocupación y la competencia lingüística y alfabética, que ponían en evidencia las nuevas áreas de competencia que el Estado comenzaba a avizorar. Asimismo, el censo se preocupó de definir las concentraciones de población, clasificándolas según fuesen villas, pueblos o haciendas.

A la misma década correspondió la creación de la Escuela de Ingenieros Civiles y de Minas (1876); la aparición del *Diccionario geográfico y estadístico del Perú*, de Mariano Paz Soldán (1877); la publicación del primer padrón de minas de la República (1878), y la aparición de la *Estadística comercial de la República del Perú en 1877*, que fue publicada en dos volúmenes al año siguiente.⁴⁰ En las consideraciones de este último libro, su editor, Manuel Atanasio Fuentes, quien fuera también el director del censo de 1876, predicaba acerca de la novedad y la utilidad de la estadística:

Pudiérase casi decir que la riqueza de los pueblos se mide en nuestra época por las toneladas de productos. [...] Compréndese pues, cuánto importa seguir año por año los progresos realizados en este orden de intereses en los

38. Hunt 1984.

39. Varias de las respuestas de estas autoridades fueron publicadas en el diario oficial, *El Peruano*, entre el 22 de junio y el 30 de noviembre de 1874.

40. Toda esa información le permitió al economista Shane Hunt calcular el ingreso nacional peruano para 1876-1877 en 236 millones de soles (Hunt 1984).

diversos pueblos y medir constantemente los adelantos que pueden realizar los unos sobre los otros, á fin de que cada Estado pueda darse cuenta de su situación próspera o desventajosa, y se esfuerze (sic) para conservar su superioridad o para recuperar lo perdido.⁴¹

La *Estadística comercial* apareció precisamente tras la inauguración del muelle dársena del Callao, que al conseguir la entrada de los vapores hasta el mismo muelle, permitía un control más estricto del comercio.⁴² El Estado pasó a contar tanto con la herramienta material cuanto con la intelectual (o estadística) para controlar un sector clave para sus finanzas, como era el comercio internacional. Los esfuerzos para reintroducir la estadística se vieron interrumpidos por la austeridad fiscal de la posguerra, pero los últimos años del siglo XIX vieron la reanudación y consolidación de la estadística oficial.

En 1896, por primera vez desde la Independencia, se creó un nuevo Ministerio: el de Fomento, al que se asignaron los ramos de Obras Públicas, que antes había estado bajo la cartera del Ministerio de Gobierno y Policía; Industrias, que antes estuvo en Hacienda; y Beneficencia, que antes estuvo en Justicia. Entre las consideraciones de su creación se mencionó el “propósito de desarrollar la riqueza pública”.⁴³ Su burocracia fue dominada por los ingenieros, una profesión novedosa por esos años, que ganó un rápido prestigio social al atraer a muchos hijos de la élite de la capital. El nuevo Ministerio debía promover la producción agrícola y minera, y empezó a producir estadística de ello. En 1899 publicó una *Sinopsis geográfica y estadística del Perú, 1895-1898*, que vino a competir con la información que la Sociedad Geográfica de Lima, fundada en 1888 bajo iniciativa del gobierno, daba a conocer en sus boletines.⁴⁴ A

41. Fuentes 1878: I, 4.

42. El contrato para la obra se firmó en 1869, pero el muelle se entregó al servicio el 1 de abril de 1875. No obstante, todavía no podía recibir vapores. Recién desde el 18 de julio de 1877 el muelle estuvo expedito para el ingreso de cualquier nave, por estar “abrigado de todo movimiento de mar”. El muelle era administrado por la Sociedad General de París, que había financiado la obra, y cobraba por ello una gabela. En 1885 se le renovó el contrato por otros diez años. Véase Casanave 1886.

43. República del Perú. Ministerio de Fomento 1899: 177.

44. La ley de creación de la Sociedad Geográfica de Lima es de 1888, pero su funcionamiento efectivo comenzó en la década de 1890. Véase López-Ocón 1995.

partir de 1904, en que J. A. Loredó publicó la *Estadística minera del Perú*, con los datos correspondientes al año anterior, el Ministerio de Fomento empezó la publicación sistemática de la cantidad de la producción minera nacional. La instauración de derechos de exportación sobre los productos agrícolas y mineros a partir de 1916, fue posible gracias a que desde aproximadamente una década atrás existía ya una estadística sobre su producción, valores y comercio.⁴⁵

Intelectuales de nuevo cuño como Carlos B. Cisneros y Alejandro Garland fueron comisionados por el Ministerio de Fomento para publicar *atlas* o *anuarios* en los que se daba cuenta de la situación económica del Perú.⁴⁶ Paralelamente, en el Ministerio de Hacienda, Pedro Emilio Dancuart dirigía la sección de Estadística y publicaba, junto con José Rodríguez, los datos sobre las finanzas públicas.⁴⁷ Al terminar la primera década del siglo XX, podríamos decir que la estadística se había consolidado y que el Estado contaba con una nueva herramienta importante para su labor de acondicionamiento de la sociedad.⁴⁸ Asimismo, esta contaba también con un nuevo instrumento para evaluar el desempeño del Estado y de sus políticas.

Con el Ministerio de Fomento y Obras Públicas se consolidó, por otra parte, la idea de que al Estado le competía la tarea económica

45. Véase Tizón i Bueno 1919.

46. En 1906, Cisneros publicó una *Reseña económica del Perú* y un *Atlas del Perú, político, minero, agrícola, industrial y comercial (con las últimas demarcaciones territoriales)*. Garland publicó, entre 1902 y 1908, una serie anual de libros titulados *El Perú en 1902* (cambiando el año sucesivamente), en los que se recopilaba la producción en diversos ámbitos orientados al comercio, así como se daba información sobre los medios de comunicación y transporte. En 1912, Cisneros dio a conocer, también por encargo del Ministerio de Fomento, una *Sinopsis estadística del Perú 1908-1912*, mucho más completa que las obras de 1906.

47. En 1902, Dancuart inició la publicación de los *Anales de la hacienda pública del Perú*, que tanto hemos citado en esta tesis.

48. Esta consolidación era relativa, desde luego. No se explica bien, por ejemplo, por qué un nuevo censo de población tuvo que esperar hasta 1940 a pesar de los reclamos que anteriormente hubo en ese sentido. Pero sí se realizaron censos parciales de población en varias ciudades del país. El ingeniero Ricardo Tizón i Bueno se quejaba en 1914 de la falta de conocimiento estadístico en el Perú, aunque reconocía la disponibilidad de datos sobre la producción azucarera y minera, que no existían hasta hacía poco. Véase “Informe sobre la tributación minera” en Tizón i Bueno 1915.

fundamental de construir la infraestructura y producir los bienes y servicios que no estaban dentro del alcance de los agentes particulares. Este planteamiento había aparecido ya con la construcción de los ferrocarriles en la década de 1870, pero ahora se retomó como parte de una actividad más constante del Estado.

La unificación y el control de la moneda

Otra innovación importante para la interrelación del Estado y la economía fue la constitución de aquel como único emisor monetario, proceso que fue paralelo a la unificación monetaria. La emisión de moneda en manos del Estado se vio controlada, empero, por un compromiso vigente hasta 1915 de que este realizase sus emisiones únicamente en metal precioso. En otras palabras, ocurrió una especie de transacción, en la que el Estado obtuvo que la suya fuese la única moneda en circulación a cambio de obligarse a no emitir moneda que no fuese de metal precioso. La traumática devaluación de la moneda de papel durante el período 1875-1888 llevó a que únicamente circularan monedas cuyo respaldo era su propio soporte físico. Sería recién a raíz de la escasez de oro durante la coyuntura de la Primera Guerra Mundial que se aceptó, básicamente en las ciudades de la costa, la circulación de cheques de bancos respaldados por el Estado. Entre 1889 y 1915 únicamente circularon como moneda oficial discos de oro y plata, como en la época colonial.

El problema de los billetes fiscales e incas fue afrontado mediante la unificación monetaria en torno al sol de plata. El proceso de unificación fue prolongado y tenso, como era de preverse en la situación de pobreza del tesoro nacional. Este no tenía fondos para cambiar las monedas malas con monedas buenas a una tasa de cambio que dejara contenta a la población. Carecía de fuerza para asumir los costos de la unificación, de modo que estos tendrían que ser trasladados a la propia población en cuyas manos estaba la moneda a ser descartada.

Desde 1886, el Estado tomó la decisión de hacer del sol de plata la moneda nacional, buscando desterrar las otras monedas. El problema más grueso lo constituía la masa de billetes fiscales e incas, estimada en unos 108 millones de soles: 60 millones de billetes fiscales y 48 millones de incas. En primer lugar, el gobierno trató de aumentar la acuñación de monedas de plata, gravando con un impuesto del 10% la exportación

de plata no amonedada y eliminando, en 1889, el impuesto del 3% a la exportación de plata amonedada. Las Casas de Moneda, que eran oficinas estatales, comenzaron a comprar las barras de plata de los mineros a precios mayores que los del mercado, atrayendo metal para su acuñación y aumentando la emisión de monedas de plata.⁴⁹ Paralelamente, el Estado trató de ir recogiendo la masa de billetes, decretando que un 5% de los derechos de aduana (para el efecto, los derechos de aduana fueron incrementados precisamente en 5%) debía ser cancelado en esa moneda de papel. Estos billetes eran luego incinerados.

Pero las importaciones del país eran muy bajas como para que ese método de recolección captara una porción importante de los billetes. Con unos ingresos de aduana fluctuantes entre los cuatro y cinco millones de soles, tomaría más de un siglo recoger toda esa moneda de papel. En 1887 hubo sucesivas elevaciones del porcentaje de derechos de aduana que debían pagarse en billetes fiscales, que alcanzaron hasta el 50% en el mes de mayo (los derechos de aduana eran también incrementados en la misma proporción, para no afectar los ingresos del fisco). Al finalizar el año 1888, es decir, después de dos años y medio de esfuerzos por erradicar el billete fiscal, se estimaba que todavía existían unos 70 millones en circulación; sin embargo, convertidos a su valor efectivo de cambio con respecto al sol de plata, esa masa se reducía a unos cinco millones, que era casi tanto como un presupuesto anual de la República.

El problema más difícil lo constituían los billetes de alta denominación, de cincuenta, cien y quinientos soles, que únicamente fueron recibidos por personas como los empleados públicos, que no tenían alternativa real de rechazarlos y que luego sufrían muchos problemas para que alguien los aceptase. Hubo ocasiones en que los policías y soldados, que durante los años iniciales de la posguerra todavía eran pagados con dichos billetes, especialmente fuera de Lima, obligaban fusil en mano a los comerciantes a recibir sus billetes de cincuenta soles. El pánico y la tensión se acumularon fácil y peligrosamente cuando, a finales de 1887, comenzaron a circular rumores acerca de la inminente invalidación de los billetes. Por ejemplo, en Cerro de Pasco, villa minera que era la

49. Alfágeme, Gálvez, Ponce y Troncoso (1992: 68, cuadro 2) presentan cifras sobre la acuñación de monedas.

principal plaza productora de plata, pero en la que —como en la moraleja del cuchillo de palo en casa del herrero— escaseaba la moneda metálica y los peones de las minas eran pagados con billetes, el corresponsal del periódico *El Comercio* reseñaba lo siguiente en su informe del día 6 de diciembre de ese año:

Vuelve ya esta población á su acostumbrado reposo, después del grave conflicto en que la puso la noticia del rechazo en Lima de los billetes de diez y de veinte soles. Y es verdad que el peligro fue muy serio; la numerosa peonada de las minas y las haciendas, que había recibido el pago de los salarios de la semana en billetes de ese tipo, al ver la negativa de los vendedores para la aceptación del único recurso que poseían, se reunieron en grupos hostiles al comercio, amenazando proveerse de lo que necesitaban á viva fuerza. Hubo grande alboroto, gritos, correrías y cierra puertas. Felizmente la sagacidad de algunos vecinos notables y la diligencia y buen tino de la autoridad política, lograron apaciguar la exaltación de ánimo de los peones, que al fin se retiraron con la promesa del cange de sus billetes al siguiente día.

El corresponsal añadía una reflexión:

Si los agiotistas que engordan en esa Capital [Lima] á expensas del pueblo, jugando á la baja del billete ó fomentando alarmas para su rechazo, comprendieran el inmenso daño que infieren al país y especialmente á las provincias del interior, en que no hay más medio circulante que el billete, se asustarían de su obra, temiendo que la exasperación del pueblo les hiciera pagar muy caro su avidez.⁵⁰

Pero en ese momento no eran solo los comerciantes de Lima, sino el propio gobierno que, al constatar que sus mecanismos de erradicación de la moneda mala eran como remar en el océano con una sola pala, comenzaba a contemplar seriamente el repudio oficial del billete fiscal. Esta decisión radical se veía atravesada por la inquietante pregunta de quiénes eran los que mantenían en sus manos la gran masa de billetes aún existente. Los que se oponían al repudio del billete argumentaban que la medida afectaría sobre todo a los sectores pobres, que se veían generalmente forzados a recibir los billetes como medio de pago, por la

50. *El Comercio*, Lima, 6 de diciembre de 1887.

mayor jerarquía social y económica de quienes se los entregaban (por ejemplo, sus empleadores). Este era el criterio de los exportadores, que, como hemos visto, se beneficiaban con la coexistencia de la moneda buena y la moneda mala. En una publicación de 1887, Carlos Lissón, profesor de Sociología en la Universidad de San Marcos, manifestó, dentro de esta línea, que “no debe ponerse mano en el billete fiscal, por el contrario debe dejarse como está, que hace un papel importante en la economía doméstica de las familias pobres y medianas”.⁵¹

Los comerciantes y hombres del incipiente sector financiero de los años tempranos de la posguerra manifestaban, al contrario, que los billetes fiscales estaban sobre todo en manos de la clase acaudalada. El diario *El Comercio* representaba este punto de vista cuando anotaba en su edición del 19 de diciembre de 1887 que los sesenta millones en billetes fiscales que, calculaba, existían “no los tienen los obreros ni jornaleros, que viven al día y hoy rechazan ser pagados con billetes; sino los grandes comerciantes y las clases acomodadas”.⁵² Con esto se insinuaba la facilidad política para proceder al repudio de la mala moneda, además de defender la conveniencia de esta medida. José Payán, paradigmático defensor de los intereses financieros y gerente general del Banco del Callao, comparó los billetes fiscales con una muralla que aislaba al país del crédito y la inversión extranjera, postergando sus posibilidades de desarrollo.⁵³

En 1888, el gobierno dio dos medidas preparatorias de la muerte final del billete: de un lado, permitió el canje de los billetes por títulos de la deuda pública, al cambio vigente entonces en el mercado (o sea, aproximadamente de quince soles billete por un sol de plata); de otro, estableció la posibilidad de canjearlos por soles de plata, aunque a un valor por debajo del de mercado. Según denunció una fuente, el precio del cambio

51. Lissón 1887: 75. José Osoreo, a quien hemos citado anteriormente, era otro de los que opinaba que la masa de billetes fiscales estaba en manos “de más de cien mil familias” (1886: 67).

52. *El Comercio*, Lima, 19 de diciembre de 1887.

53. José Payán, en su *Memoria del Banco del Callao* (1884, p. 6), señaló lo siguiente: “Una gran verdad que solo puede ser combatida por el interés privado: el billete fiscal es una muralla que rodea al Perú y que lo separa de los capitales extranjeros, mientras no se rompa y se destruya por medio del recojo y de la garantía, viviremos pobres y sin crédito”. Cit. en Alfágeme, Gálvez, Ponce y Troncoso 1992: 63.

variaba según quien acudía al canje.⁵⁴ En 1889, el Estado anunció que el billete fiscal, que ya había dejado de ser de curso forzoso, no sería aceptado más en las oficinas públicas, lo que significó decretar su pena de muerte. Todavía ese mismo año el gobierno realizó subastas de canje de billetes fiscales por soles de plata, en los que se entregaban bolsas de monedas de plata a quien pagara más billetes fiscales por ellas. En estas subastas llegó a pagarse 120 soles billete a cambio de un sol de plata. Todos estos billetes fueron luego incinerados (por lo menos esa era la idea). Con el inicio del año 1890 se prohibió a las oficinas del Estado, incluso a las del interior, recibir cualquier moneda distinta del sol de plata. En resoluciones paralelas se establecía también la prohibición de pagar a los peones con otras monedas, así como la de imponer la obligación de recibirlas.⁵⁵

Las cifras oficiales indican que entre 1886 y 1889 se incineró un total de 34 millones en billetes fiscales, lo que deja en pie la pregunta de en manos de quiénes quedaron los demás, que montaban casi el doble de la cantidad incinerada. Ciertamente no en manos de las grandes casas comerciales, los bancos o los principales hombres de negocios, que habrían sabido canjear sus billetes a tiempo. Tal vez en manos de rentistas, comerciantes y terratenientes del interior, que fue donde, en sus últimos años, se refugió la depreciada moneda fiduciaria. En cualquier caso, y a pesar de que en el momento de su expiración como medio de pago esos billetes no valían todos juntos más de medio millón de pesos plata, diez años atrás tuvieron un valor cien veces más grande, de modo que la desaparición de su poder de compra significó la evaporación de un capital importante. En cierta forma fue el tributo que los peruanos debieron pagar para salir de la crisis económica de la guerra de 1879, como lo manifestó el abogado Alberto Ureta en 1884: “Hubo contribución de sangre, hubo contribución de dinero, y hubo también contribución del valor de nuestras propiedades representadas por el billete fiscal”.⁵⁶ Pero como en todas las revoluciones económicas, el sacrificio no se repartió por igual.

54. Véase Alfageme, Gálvez, Ponce y Troncoso 1992: 56. Entidades como el ejército o el Concejo Provincial de Lima recibieron una mejor cotización por sus billetes que organizaciones como las comunidades campesinas de la sierra central.

55. Dancuart y Rodríguez 1919: XX, 432a-433a.

56. Cit. Alfageme, Gálvez, Ponce y Troncoso 1992: 65.

Más difícil y tenaz fue la resistencia que ofreció a la unificación monetaria la moneda feble y astillada. En la década de 1880 se calculó en dos millones de pesos la presencia de la moneda boliviana en la economía del país, cuya circulación ocurría sobre todo en la región de la sierra, donde estaba ampliamente difundida. Las autoridades fiscales se limitaron hasta los años finales del siglo XIX a aceptar para el pago de las contribuciones la moneda boliviana —o brasileña, en Iquitos—, haciendo los pagos de las planillas con la misma moneda, que al fin y al cabo tenía un valor más o menos estable.⁵⁷ El Banco del Callao, dirigido por José Payán, diseñó un plan para canjear las monedas bolivianas y las astilladas hasta 1889, pero aunque en ese año las autoridades se referían a este proyecto como un “éxito”,⁵⁸ lo cierto es que todavía en 1897 los comerciantes de Puno y Moquegua manifestaban que “la feble” era el “casi único medio circulante” en esa región.⁵⁹

Los deseos del gobierno central de erradicar las monedas “extranjeras” imponiendo canjes obligatorios en las oficinas bancarias a un tipo de cambio que no satisfacía a todos, encontraron la oposición no solo de las poblaciones locales, como por ejemplo la del departamento de Puno, sino también la de las propias autoridades departamentales, que constantemente pedían la renovación de las autorizaciones para seguir recogiendo los impuestos en las monedas febles, amparándose en que no había otras en uso. Las autoridades de Lima derivaban los pedidos a Payán, el conspicuo asesor monetario del gobierno, quien argumentaba siempre por que se denegaran estas solicitudes. En una de sus respuestas, con un tono exasperado pero didáctico, comparó a la moneda mala con la arena, que si no se la atajaba, lo invadía y esterilizaba todo, con sigilo pero sin pausa.⁶⁰

El caso de la región de Iquitos fue aún más difícil de enfrentar. Aislada totalmente del resto del país, ya que solo se podía llegar a ella tras muchas semanas, o incluso meses, de viaje fluvial, pero vinculada en

57. Sobre la circulación fiscal de los pesos bolivianos en el departamento limítrofe de Puno, véase Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 405a.

58. AGN, H-6-1166 (memoria de Eulogio Delgado, ministro de Hacienda).

59. AGN, 01-628-416. Cit. en Alfageme, Gálvez, Ponce y Troncoso 1992: 107.

60. El comentario es de 1902. Cit. en Alfageme, Gálvez, Ponce y Troncoso 1992: 109-110.

cambio estrechamente con el Brasil y los puertos del Atlántico, se hizo casi imposible desterrar de ella la moneda brasileña o la inglesa.

El retiro de las monedas extranjeras de la sierra y selva peruanas fue un proceso lento, que no concluyó hasta aproximadamente la Primera Guerra Mundial, e incluso entonces, no definitivamente. La acción de las casas mercantiles “rescatistas” de las lanas, el caucho o el café, que comenzaron a operar desde la década de 1890 y con más intensidad desde 1900, ayudaron a la penetración y difusión de la moneda nacional, en la medida de que los campesinos y pequeños comerciantes aprendieron a estimar las ventajas de manejar una moneda de circulación más amplia. En cualquier caso, salvando las regiones fronterizas, podemos decir que para la década de 1890 la unificación monetaria había hecho importantes avances.

La ley de 1897 dispuso la adopción del patrón oro en reemplazo del bimetalismo anterior, e incluyó el fin de la libertad de acuñación por parte de los particulares en las Casas de Moneda del Estado, lo que significó concentrar en este último una importante herramienta para la intervención en la esfera económica, como era el control de la emisión monetaria. Sin embargo, dicho control fue solamente pequeño, por el hecho de no poder emitirse moneda de papel. La libra peruana, adoptada en 1897 como la nueva unidad monetaria nacional, nació con una equivalencia de paridad con la libra esterlina, y era un disco de oro de 22 milímetros de diámetro, con siete gramos de peso. Equivalía a diez soles, los cuales eran representados en monedas de plata de 37 milímetros de diámetro y nueve décimos de fino. Como el gobierno no podía hacer emisiones sin hacer compras del metal precioso, la política monetaria fue bastante rígida durante la época que corrió hasta la gran guerra europea.

La extensión de los derechos de propiedad y el arreglo de la deuda pública

Las ideas de los hacendistas que hemos venido citando hacían constante alusión a la importancia de defender el derecho de propiedad de las personas, no tanto por el despojo de que pudieran ser víctimas de otras personas, sino del que podían serlo del mismo Estado. La constitución de una economía pública exigía que sus fronteras con la economía privada estuviesen claramente delimitadas y que aquella no pudiese invadir

o tomar de esta sus recursos con arbitrariedad, o que la ley misma fuese arbitraria, introduciendo la inseguridad sobre la propiedad. “La suma de las fortunas privadas constituye la verdadera fortuna pública, y de la abundancia del capital privado depende la prosperidad del hombre de labor, porque aún cuando el capital se halle concentrado en determinadas individualidades, su movilización lo pone en manos del obrero en la forma de salario”, argumentaba Larrañaga en 1888.⁶¹ No existía una antinomia entre propiedad pública y privada; esta debía ser la que nutriese a aquella por medio del mecanismo del impuesto: “es un absurdo suponer, que si la riqueza no está en manos del Gobierno, no es riqueza nacional; o por lo menos creer, que se halla más arraigada la parte de ella que está bajo el dominio directo del Gobierno”.⁶² Para que esa delicada química que convertía la riqueza particular en pública ocurriera, era menester resguardar los derechos de propiedad de los particulares.

Esta política se orientó a defender principalmente los derechos de propiedad de aquellos sectores y agentes económicos que podían brindar recursos fiscales al Estado, ya sea directa o indirectamente, como los sectores de exportación. Cuando se trató de defender la propiedad campesina, se hizo más de palabra que de obra.⁶³ En los años iniciales del siglo XX menudearon las quejas de las parcialidades indígenas del sur (especialmente en el departamento de Puno) por la usurpación de sus pastos por los hacendados dedicados a la cría de ganado lanar.⁶⁴ Fue uno de los casos en que el gobierno debió arbitrar entre los derechos (tradicionales o consuetudinarios) de propiedad de los campesinos de subsistencia y los de las empresas de exportación. En tales situaciones es presumible que fallara a favor de quienes aportaban más ingresos a sus arcas. La abolición de la contribución personal en 1895 quitó el carácter de contribuyente a la población indígena, haciendo que el Estado perdiera interés

61. Larrañaga 1888: 9-10.

62. *Ibíd.*, p. 30.

63. En 1893, ante la consulta del subprefecto de Lucanas acerca de si los indígenas de las comunidades debían ser considerados propietarios de tierras, el gobierno emitió una resolución legislativa que declaró que dichas comunidades debían ser consideradas “legítimos propietarios” de las tierras que ocupaban (Basadre 2005: X, 124).

64. Véase Jacobsen 1993: 201 y ss.

en proteger su propiedad. La contribución de predios por lo general no alcanzaba a la propiedad indígena, como veremos más adelante.

La Constitución de 1860 (que fue la vigente hasta 1920) declaraba la libertad de industria y oficios, con la única excepción de aquellos opuestos a la salud, la moral o la seguridad públicas (artículo 23); asimismo, sostenía la inviolabilidad de la propiedad material o intelectual, permitiendo la expropiación únicamente por el interés colectivo, comprobado legalmente, y siempre y cuando ella tuviese una indemnización económica justa (artículos 26 y 27).⁶⁵ Estos derechos se extendían a los extranjeros (artículo 28). En la práctica, sin embargo, la falta de registro de la propiedad había vuelto difícil su defensa. José Osoreo aludió, en su conferencia antes citada, a la necesidad de crear una “oficina central de la propiedad”, donde se registrasen todas sus transacciones. Esto permitiría ir formando un catastro de la tierra, que más adelante podría servir de base para la introducción del impuesto sobre la tierra.⁶⁶ En 1889 se fundó efectivamente el Registro de la Propiedad Inmueble, una medida que llevó a la aparición de un banco hipotecario en el mismo año.⁶⁷ Para 1898 existían oficinas del registro en catorce capitales departamentales; los departamentos sin oficina podían acudir a la más cercana (véase Anexo, cuadro 3.4).

En el campo de la propiedad agraria, la ley de desamortización de 1864 había permitido a algunos hacendados convertir su propiedad temporal sobre la tierra (perteneciente por lo general a órdenes religiosas) en propiedad absoluta.⁶⁸ El proceso había avanzado lentamente y solo en los valles azucareros y algodóneros de la costa norte y central. En el resto del país, la tierra estaba inmovilizada desde la Independencia. Las haciendas ganaderas del departamento de Puno, por su parte, se habían expandido sobre los pastos de las comunidades indígenas basándose en una ley dada el 7 de abril de 1877, según la cual podían invocarse cuarenta años (que

65. Solía ser complicado fijar el monto de las indemnizaciones por la falta de transacciones de las propiedades en el mercado. El 12 de noviembre de 1900, se reglamentó que se consideraría la renta o arriendo anual como equivalente a un 6% del valor de la propiedad. Véase Aranda 1916: 312.

66. Osoreo 1886: 23.

67. Véase sobre esto Quiroz 1989: 69-78.

68. Véase Armas 2007: 68-71.

en 1909 se redujeron a solamente veinte) de quieta y pacífica posesión como requisito suficiente para declararse la propiedad.⁶⁹ Así, sesgada a favor de los propietarios blancos y mestizos, mejor representados entre quienes daban y aplicaban las leyes, se fue consolidando la propiedad de la tierra. En 1920, el gobierno de Leguía intentó frenar este avance sobre las tierras indígenas reforzando la disposición de 1893 que declaró a las comunidades indígenas legítimas propietarias de los terrenos que ocupaban, aun cuando careciesen de los títulos por escrito.⁷⁰

En 1902 se dictó un Código de Aguas, que introdujo la figura de un técnico o “administrador” del Estado en las juntas de regantes que se formarían en cada “cauce”. Fue importante que la forma como hasta entonces había venido regulándose el acceso al agua (mediante juntas de regantes formadas en cada cuenca o valle, donde cada uno tenía derecho a una cantidad de agua proporcional al tamaño de sus tierras) se consolidase en un código escrito oficial. El administrador nombrado por el Estado actuaría como árbitro en las disputas que pudieran darse y se encargaría de dirigir los trabajos de infraestructura para mejorar las condiciones de riego. La figura del administrador no se hizo efectiva, sin embargo, hasta 1916, cuando se crearon las comisiones técnicas en el Ministerio de Fomento.⁷¹

En el caso de la propiedad minera, hubo por estos años varias disposiciones encaminadas a consolidarla. Aunque la propiedad de los yacimientos del subsuelo pertenecía al Estado, los particulares podían ejercer la explotación mediante el mecanismo del “denuncio”. En 1877 se dictó una ley de bases que abrió el usufructo de las vetas a los extranjeros, que hasta entonces habían estado impedidos, de acuerdo con la legislación anterior, de 1786.⁷² El pago de una contribución semestral de 15 soles por cada denuncio actualizaba la “propiedad” del mismo, así como su omisión determinaba que podía perderse. Desde 1878 comenzó

69. Piel 2002: 486. En el departamento de Puno, el número de haciendas creció de 705, según el censo de 1876, a 3219, en 1915.

70. Véase Davies 1974.

71. En 1911 fue que se creó la Dirección de Aguas dentro del Ministerio de Fomento (Oré 2005: 99-100).

72. No dejaba de ser curioso, empero, que esta ley se dictase casi simultáneamente con la que determinó la expropiación de las salitreras de Tarapacá.

a publicarse el padrón de minas, donde se indicaba si se estaba o no al día en el pago de la contribución, lo que ayudó a perfeccionar la propiedad minera. A causa de la guerra se interrumpió la publicación del padrón, pero esta se reinició en 1888.

En 1900 se emitió un nuevo Código de Minas, que exceptuó de él a los yacimientos de guano y salitre, sobre los que el Estado seguía teniendo una consideración especial. El nuevo código buscó la consolidación de la propiedad minera declarándola perpetua e irrevocable, salvo en caso de incumplimiento en el pago del impuesto. El tamaño de cada denuncia continuó siendo de dos hectáreas (igual que en la legislación de 1786, donde la medida se daba en varas: doscientas por cien varas), pero en el caso de las minas de carbón y los yacimientos de petróleo crecía a cuatro hectáreas. La gran innovación fue que el límite de “pertenencias” que podía tener un denunciante en un mismo yacimiento creció hasta sesenta (en vez de las dos pertenencias que permitía el código de 1786). El código de 1900 fue, así, el que abrió las puertas a la gran propiedad minera. De otro lado, los propietarios extranjeros, a diferencia de la ley de 1877, también podían ser elegidos diputados de minas, igualándose así sus derechos con los nacionales. Para el gobierno del sector se creó un Consejo Superior de Minería en el Ministerio de Fomento, en el que los empresarios mineros tenían dos asientos de siete.⁷³ Por otra parte, también hubo interés en proteger la propiedad industrial, creándose desde 1896 un registro de marcas.⁷⁴

La preocupación por los derechos de propiedad llevó a sanear el crédito público. Por un lado, hubo una campaña internacional para sanear la deuda pública en esta coyuntura,⁷⁵ pero por otro, se tomó conciencia de que el Estado debía predicar con el ejemplo, haciéndose popular la idea de que unas finanzas públicas “saneadas” eran el más importante

73. También integraban el Consejo un ingeniero de minas propuesto por la Escuela de Ingenieros, un letrado o magistrado propuesto por la Corte Superior de Lima, el ministro de Fomento, el director de Fomento y el director de la Escuela de Ingenieros (Leguía Iturregui 1944).

74. Seiner 1998.

75. Tras la crisis de la deuda en la década de 1870, en los diez años siguientes hubo una preocupación en Europa y América Latina por hallar una solución a los problemas derivados de dicha crisis. Véase Marichal 1988: 142-146.

requisito para atraer la inversión privada y generar el crecimiento económico. La crisis fiscal había incubado un legado de deuda pública enorme, tanto externa cuanto interna. La deuda externa tenía unas dimensiones tales (cincuenta millones de libras esterlinas para 1886, que equivalían a unas cincuenta veces el presupuesto de la República de ese momento) que la hacían impagable por las vías normales del crédito. Los defensores de lograr un arreglo con los acreedores extranjeros sostenían que este era un requisito importante, ya sea que se quisiera atraer inversión extranjera para la modernización de la producción agraria y minera, o que se esperase que los propios empresarios nacionales lo hiciesen, para lo que igualmente requerirían préstamos de capital foráneo (en verdad, la mayoría de estos empresarios había nacido en el exterior, o se trataba de sus descendientes más próximos). Quienes se oponían a dicho arreglo señalaban que los inversionistas de fuera igual llegarían, siempre que avizorasen la promesa de pingües ganancias. De otro lado, sostenían que debía insistirse, frente a los acreedores, en el argumento de que era Chile el que debía asumir el pago de la deuda peruana por haber arrebatado al país los yacimientos que garantizaban su pago.

La deuda tenía su origen principalmente en los préstamos de 1870 y 1872 que el gobierno contrajo con súbditos británicos por un monto total de 32 millones de libras esterlinas. Los intereses acumulados de diez años la habían engrosado en unos 18 millones más. A ello se sumaban una deuda por cuatro millones de libras esterlinas que reclamaba la casa Dreyfus por los contratos del guano y otros dos millones por certificados de nitratos en circulación. Así pues, el total era de 56 millones de libras.⁷⁶ La confusión surgía porque de dicha suma debía descontarse la mitad de las ganancias obtenidas por Chile de la explotación de los yacimientos de guano y salitre que tomó al Perú durante la guerra, y que aún ocupaba. Al respecto se desató una larga polémica entre los gobiernos del Perú, Chile y los acreedores europeos. Los chilenos sostenían que lo que habían obtenido de sus posesiones peruanas se reducía en términos brutos a 6,5 millones de libras, mientras que los peruanos hablaban de 14,5 millones. La comisión nombrada por el gobierno peruano estimó que el total de la deuda se ajustaba, en 1886, a 43.942.437 libras, mientras

76. Bourne y Watt 1991.

que los tenedores británicos de los bonos la aumentaban a 50 millones o poco más.⁷⁷ Fuese una cifra u otra, dicha deuda representaba en soles peruanos unos 300 millones (el tipo de cambio era, en 1886, de 6,67 soles por una libra esterlina) y su servicio anual, al 5%, sumaba 15 millones de soles, más del doble del presupuesto de la República.

El gobierno de Cáceres (1886-1890) aceptó iniciar las negociaciones propuestas por un comité de tenedores de bonos de la deuda peruana en Londres. La propuesta de solución de la deuda fue plasmada por Michael Grace en 1886, y consistía en conseguir la cesión a los acreedores, por un largo período, de algunos *activos* del Estado peruano, sobre todo de aquellos, como los ferrocarriles, construidos con el dinero prestado por los acreedores. Como el valor de los ferrocarriles (aunque, desde luego, había discrepancias y grandes dificultades para hacer esa valorización) no completaba el monto de lo adeudado, la propuesta de Grace incluía la entrega de tierras, yacimientos de guano, minas, derechos de navegación en el lago Titicaca y el uso franco del puerto de Mollendo, el segundo en importancia en el país y que gozaba de grandes proyecciones gracias precisamente al ferrocarril que lo conectaba con el sur andino.⁷⁸

Tras arduos debates en el Congreso y la prensa, y luego de consultar la opinión de los juristas de la Corte Suprema de Justicia; de la élite económica de la capital, reunida en la Cámara de Comercio de Lima (un gremio fundado por los grandes comerciantes de la capital, como nostalgia de lo que fuera el Tribunal del Consulado de la época colonial); y de la élite intelectual, reunida en la Universidad de San Marcos; el Ejecutivo alcanzó al Congreso el acuerdo al que había llegado con Grace, pero dos legislaturas en las cámaras no pudieron conseguir la aprobación del contrato. El gobierno de Cáceres, con el apoyo de la clase propietaria, procedió entonces a la clausura del Congreso y a nuevas elecciones de representantes, que permitieron finalmente, en 1889, la aprobación de una propuesta modificada de la original de Grace. En la versión final, el Perú entregó nueve líneas férreas a los acreedores británicos, que representaban casi todo el patrimonio ferroviario del país: Mollendo-Puno, Pisco-Ica, Juliaca-Santa Rosa, Callao-Chicla, Lima-Ancón, Chimbote-

77. Dancuart y Rodríguez 1918: XVII, 59.

78. Sobre el contrato Grace, pueden consultarse Basadre 2005: X, cap. 5; Miller 1976; y Palacios Moreyra 1983: cap. 6.

Suchimán, Pacasmayo-Guadalupe, Salaverry-Ascope y Paita-Piura.⁷⁹ Casi todas estas líneas requerían, sin embargo, de reparaciones y/o estaban inconclusas. Los ingleses se comprometían a ponerlas en servicio; concluir la sección de Chicla a La Oroya, de gran importancia para la minería de la región central, en el lapso de tres años; y, en otros tantos años más, concluir otras líneas. El acuerdo también incluyó la cesión a los acreedores de dos millones de hectáreas en la selva central y la libre navegación por el lago Titicaca. Todo ello por el lapso de 66 años. Adicionalmente, se les otorgó el derecho a extraer dos millones de toneladas de guano, y el Perú se comprometió a cancelar 33 anualidades de 80 mil libras esterlinas cada una.⁸⁰ Los acreedores formarían una compañía en el Perú, llamada Peruvian Corporation, para la administración de los bienes traspasados. En junio de 1890 se hizo la transferencia oficial de estos. El arreglo no contempló la totalidad de los créditos impagos pendientes, pero los que quedaron en pie (que eran sobre todo de intereses franceses) eran de menor monto.

Sobre el papel, el arreglo de 1889 reabría la posibilidad de nuevos créditos externos para el Estado, pero fue recién en 1905 que se pudo recurrir nuevamente al préstamo extranjero, mediante una operación por 600 mil libras esterlinas con el Banco Alemán de Berlín, con la garantía del estanco de la sal.⁸¹ Para entonces, habían pasado 33 años desde el último empréstito internacional.

Con el crédito externo cerrado y con pocas perspectivas para su apertura en el mediano plazo, había un obvio interés del Estado en saquear la deuda interna. Además de abrir así un canal útil para resolver

79. Las únicas líneas férreas no contempladas en el traspaso fueron algunas privadas, que funcionaban dentro de campamentos mineros o haciendas en la costa, y la de Ilo-Moquegua, que había sido muy destruida por el ejército chileno. La línea Tacna-Arica estaba, por su parte, en manos de Chile, como parte de lo acordado en el Tratado de Ancón.

80. Véase Revoredo 1939: 200-201. El Perú no cumplió con el pago de las anualidades de 80 mil libras, lo que llevó a que el contrato Grace fuera modificado en 1929: de este modo, el país le cedió a perpetuidad a la Peruvian Corporation los ferrocarriles que administraba.

81. Revoredo 1939: 202. El préstamo se destinaría a la adquisición de dos barcos de guerra para la armada, virtualmente desprovista de unidades importantes desde el conflicto militar con Chile.

algún déficit fiscal (recuérdese que existía el compromiso de no emitir moneda de papel), con ello se conseguiría, en palabras del propio presidente Cáceres en 1888, poner “en movimiento valores actualmente estancados y casi nulos”.⁸²

El presupuesto de 1888 había consignado la suma de quinientos mil soles para el servicio y amortización de la deuda interna, impaga desde la guerra de 1879, pero el déficit en la recaudación impidió concretar esa intención. La situación cambió con la ley del 12 de junio de 1889, que ordenó consolidar la deuda del Estado y creó la Dirección del Crédito Público, cuyo respectivo reglamento fue dictado el 12 de diciembre del mismo año. La flamante Dirección fue dotada de una gran autonomía respecto del aparato de gobierno, con el fin de aumentar su credibilidad. De este modo, se estableció que su director y demás funcionarios serían nombrados por el Ejecutivo, pero a propuesta de una Junta de Vigilancia de la Dirección, elegida a su vez por el Congreso y la Cámara de Comercio de Lima. Subrayaba esta independencia de la Dirección el hecho de que la ley disponía que sus oficinas no debían funcionar ni en el Palacio de Gobierno ni en el edificio del Ministerio de Hacienda, sino en un local aparte. A la Dirección de Crédito Público se le asignó un 5% de los derechos de aduana (que fueron los que anteriormente se destinaron al rescate e incineración de los billetes fiscales), que era la renta más “saneada” de la República, como se reiteraba en los documentos, y la recaudación total del nuevo impuesto que gravaba el consumo de bebidas alcohólicas en el país (creado por ley del 24 de noviembre de 1887).

La ley de 1889 autorizó el reconocimiento y consolidación de las deudas del Estado producidas hasta el 31 de diciembre de 1886. Hecho el reconocimiento en soles de plata y entregados los certificados de la deuda, el acreedor recibiría el pequeño interés de 1% anual. Se trataba de un monto casi simbólico, pero sirvió para levantar, prácticamente del suelo, certificados y deudas que ya no se cotizaban en el mercado ni figuraban “en ningún género de transacciones”, hasta el punto de haber “descendido a la condición de signos sin valor ni garantía”, de modo que ni “el agio los solicitaba siquiera”.⁸³

82. Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 340a.

83. AGN, H-6-1147 (memoria del director de Crédito Público, Manuel Carvajal, al ministro de Hacienda, 1891).

La ley de consolidación anterior era la de 1873, que había emitido títulos por un valor aproximado de ocho millones de soles, que debían pagar 6% de interés anual. Sus poseedores debieron canjear dichos títulos por los nuevos, de réditos de apenas 1% al año, pero bajo la esperanza de que sería un pago real y no uno ficticio. También se acogieron a la nueva ley los poseedores de billetes fiscales e incas, como antes quedó dicho; los empleados del Estado cuyos sueldos quedaron impagos por causa de la guerra y el déficit fiscal entre 1879 y 1886; y otros acreedores cuyos bienes fueron confiscados o destruidos durante la guerra internacional de 1879-1883 o la civil de 1883-1885. La Dirección también asumiría el pago de intereses de los censos y capellanías que el Estado se había transferido a sí mismo con la ley de 1864 de redención de censos. Al 31 de diciembre de 1888 existían 190 censos y capellanías que satisfacer. Solo los intereses impagos reconocidos sumaron en este caso 1.067.450 soles.⁸⁴

Se calculaba en unos cincuenta millones de soles la deuda interna de la República, pero el tope impuesto a la Dirección de Crédito Público por reconocimiento de deudas fue fijado en cuarenta millones, que con el servicio de 1% significaría un gasto anual de 400 mil soles. Los fondos remanentes de la Dirección servirían para los gastos de administración y para ir amortizando el principal. Aunque inicialmente no se puso un plazo para la solicitud de los nuevos vales de consolidación, el 16 de noviembre de 1893 una ley estableció el 31 de diciembre de dicho año como la fecha límite.

La Dirección del Crédito Público cumplió una exitosa labor, al punto que no faltaron quienes, a falta de valores más atractivos, voluntariamente compraron títulos de la deuda interna consolidada.⁸⁵ Sus ingresos superaron, apenas dos años después de su creación, los 600 mil soles, pudiendo amortizar mayores cantidades de la deuda. Para mediados de 1894, cuando sus funciones quedaron interrumpidas por el recorte de sus fondos, la renuncia de sus funcionarios y finalmente la propia guerra

84. No queda claro si en este caso el interés a pagar por lo adeudado sería también del uno por ciento. Con ocasión de la ley de 1864, se desató una agria polémica acerca del derecho del Estado a reemplazar por decisión unilateral a los auténticos acreedores, a quienes los deudores habían confiado su capital, y a un tipo de interés especificado.

85. AGN, H-6-1147. Aunque es una declaración del propio director del Crédito Público, merece mencionarse, incluso si se trató de un hecho aislado.

civil, había amortizado deuda por valor de 4,5 millones de soles, emitido vales de deuda consolidada por 36,2 millones y otro tipo de vales por deudas que no devengaban interés, por valor de 2,6 millones. Los 36,2 millones en deuda consolidada se repartían en 23 millones por canje de billetes fiscales, ocho millones por canje de títulos de la deuda interna bajo la ley de 1873, dos millones por certificados de manos muertas y otros dos por certificados de la caja fiscal de Lima (probablemente, sueldos impagos de empleados públicos).⁸⁶

Desde 1893 fue evidente el deseo del gobierno de echar mano a los fondos de la Dirección. Ese año, una ley del 3 de noviembre elevó en 50% el impuesto al consumo de alcoholes, pero dispuso que la Dirección del Crédito Público únicamente retuviera la cantidad que venía percibiendo según el último remate (aproximadamente 400 mil soles), debiendo entregar el resto al tesoro central. Al año siguiente, las aduanas comenzaron a demorar y retacear el pago del 5% correspondiente a la Dirección. Estas medidas de hostilidad, que coincidían con un conflicto ya evidente entre el régimen gobernante y la clase propietaria, representada por el civilismo y la Unión Cívica Parlamentaria, llegaron a su clímax cuando el ministro de Hacienda, agobiado por el déficit fiscal, decidió tomar “prestados” para el gobierno, en agosto de 1894, tres mil soles de la Dirección. La Junta de Vigilancia renunció de manera irrevocable, quedando suspendido el servicio de la deuda hasta enero de 1896.⁸⁷

En 1896, ya con Nicolás de Piérola como presidente, el gobierno no estuvo dispuesto a restaurar a la Dirección del Crédito Público todas sus entradas, sino únicamente a proporcionarle las sumas que requería para cumplir con el servicio de los vales en circulación. En ese momento, el 5% de aduanas más el impuesto de alcoholes rendían unos 800 mil soles anuales, pero a la Dirección se le asignó un presupuesto de 693.155 soles, y esto tras muchos reclamos de la Junta de Vigilancia, ya

86. AGN, H-6-1147.

87. AGN, H-6-1147, Memoria de la Junta de Vigilancia de 1896, Sexta Memoria. Componían la Junta Lizardo Alzamora y José Oyague, prominentes miembros del Partido Civil y representantes de la Cámara de Comercio de Lima; Francisco Ingunza, Wenceslao Valera y Domingo Olavegoya. Este último, quien era el presidente de la Junta, provenía de una familia con intereses mineros.

que inicialmente solo se le quiso asignar 400 mil soles.⁸⁸ La suma finalmente asignada debía servir no solamente para el pago del interés del 1% sobre los vales expedidos, sino también para pagar los intereses atrasados, los de las capellanías y censos (que montaban 165.155 soles) y para poder amortizar parte de la deuda. La Dirección perdió su autonomía y en adelante funcionó como una sección más del Ministerio de Hacienda. Pero entre 1889 y 1896, dicha Dirección sirvió para restaurar, al menos parcialmente, el crédito del Estado y activar el exiguo mercado de capitales existente después de la guerra.

El 17 de diciembre de 1898 se aprobó una ley que ordenó la emisión de nuevos papeles de la deuda pública, conocidos como “títulos de amortización”. Estos corresponderían para los acreedores del Estado surgidos con posterioridad al 31 de diciembre de 1886 (en la medida de que entre 1887 y 1894 hubo varios años en que la recaudación fiscal no consiguió alcanzar la cifra del presupuesto; como se deduce del cuadro 3.1 del Anexo, se habían acumulado algunas acreencias) y para quienes, con acreencias anteriores, no llegaron a acogerse a la ley de 1889. Pero dichos “títulos”, como su nombre indicaba, no generaban ningún interés, únicamente la promesa de su amortización futura.⁸⁹ Para el mes de septiembre de 1908, al terminar el gobierno de José Pardo, se habían expedido “títulos de amortización” por 17.606.200 soles.⁹⁰

El ingreso de una nutrida inversión extranjera a partir de 1900 le quitó protagonismo al crédito público interno, como también lo hizo el aumento de la recaudación fiscal desde aproximadamente la misma época. Tal vez fue por ello que los gobiernos peruanos no se propusieron ya, desde 1896, la mejoría de dicho mecanismo. Este poco celo llevó a que en los primeros años del siglo XX la cotización que se hacía, en la propia contabilidad del Estado, de los vales de consolidación expedidos al amparo de la ley de 1889 y de los títulos de amortización de la de 1898

88. AGN, H-6-1147, Memoria de la Junta de Vigilancia de 1897, Séptima Memoria. Inicialmente, el gobierno había querido asignar solo 396 mil soles para el pago de los intereses de los vales.

89. La ley de 1898 provocó las protestas de los acreedores del Estado. Un congresista publicó en 1897, cuando se discutía el proyecto de ley en las cámaras, un vibrante alegato: véase Valera 1897.

90. Revoredo 1974: 51-53.

alcanzara solamente el 14,5% de su valor nominal para los primeros, y de 10% para los segundos. Considerada a esos valores reales, el total de la deuda interna era, para 1908, de solo 7,4 millones de soles (para unos ingresos fiscales en dicho año de unos 30 millones de soles). La deuda externa, por su parte, era para ese año de unos 5,5 millones de soles. La suma de ambas deudas no llegaba a ser siquiera la mitad de las entradas fiscales.

El aumento de la recaudación fiscal a partir de los años finales de la década de 1890 hubiera permitido mejorar el pago de los titulares de la deuda interna, pero habiendo estos aceptado su sacrificio, y con pocos valedores políticos que quisiesen asumir su representación, su suerte estuvo echada. Así, si bien la deuda interna no se pagó en los términos en que fue pactada, hubo una suerte de arreglo —ajustándola en 1889 a la real y disminuida capacidad de pago de la nación— y se restableció el orden en su servicio.

La pacificación política de la posguerra (entre 1883 y 1899) incluyó que la clase propietaria consiguiese que los caudillos gobernantes abrazaran el programa económico de reinserción en la economía mundial mediante la exportación de las materias primas. Asimismo, el éxito de este programa, que atrajo inversiones del exterior y propició el aumento del consumo local, proporcionó el marco político y económico de la reforma fiscal. El triunfo de las ideas liberales sobre la hacienda pública, junto con el desarrollo de la estadística; la unificación monetaria en torno al sol de plata, que implicó el sacrificio del sector más conservador de la élite económica, al repudiarse el billete fiscal que estaba en sus manos; y la noción de que debía desarrollarse un esquema de respeto a la propiedad, que incluyó el arreglo de la deuda pública, empujaron a un replanteamiento del sistema fiscal de la nación. Por último, el hecho de que los presupuestos pasaran a ser anuales desde 1891 impuso un ritmo más frecuente del establecimiento de ese tipo de contratos entre la sociedad y el Estado.

Capítulo 4

LA NUEVA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO

EN 1884, EN LA CONFERENCIA promovida por el Club Literario en El Ateneo de Lima acerca de las medidas que debían tomarse para salir de la crisis económica que agobiaba al Perú, argumentó José Manuel Osoros:

Como no debe exigirse á la sociedad mayores cargas que las precisas para subvenir á los gastos indeclinables, debe con preferencia liquidarse el monto á que ascienden los gastos públicos, pues es una máxima inconcusa de Gobierno, que lo primero que debe ocupar al hacendista es el guarismo y la nomenclatura de los gastos, y nó como lo pretenden algunos que lo primero lógicamente es la organización y conocimiento de los ingresos, sin advertir que un Estado tiene ingresos, únicamente, porque necesita hacer gastos.¹

La nueva secuencia presentada por Osoros expresó bien la mentalidad con que se acometió el tema de las finanzas públicas en la posguerra. Reemplazando la práctica antigua de partir de cuánto tenemos para gastar, por la pregunta acerca de qué servicios queremos que se haga cargo el Estado, Osoros recogió la idea liberal del presupuesto de la República como un contrato o pacto entre la sociedad y sus gobernantes.

1. Osoros 1886: 24.

En este capítulo, expondremos la transformación de la política de gasto del Estado peruano en la posguerra del salitre a fin de contar con una mejor apreciación del cambio de la economía pública del país en esta época. El estudio de tal transformación servirá para revisar la estructura del Estado en este período de transición fiscal. Podríamos definir a esta última, en materia de gasto, como el paso de una sociedad donde el gasto “social” (entendido como aquel realizado en los ámbitos de la salud, la educación y los subsidios a los pobres, enfermos y ancianos) es asumido por la propiedad sociedad civil o sus instituciones, como la Iglesia o los clubes de la élite, a una sociedad donde el Estado asume esa tarea. Para esto, el Estado despoja a la élite de una porción de sus ganancias, por la vía tributaria. En esa transición pueden presentarse situaciones de pérdida de eficiencia del gasto social. Es fácil que los funcionarios estatales caigan en errores de “focalización” o que carezcan de la motivación que tenía el personal de las instituciones civiles. También pueden presentarse casos de corrupción y de duplicidad. Estos problemas de la *transición fiscal* pueden desembocar en alteraciones sociales y políticas serias.

La tesis del capítulo es que la reconstrucción del Estado peruano tras la Paz de Ancón pasó, primero, por una significativa disminución del tamaño de su personal, que afectó especialmente al sector militar. Esta desmilitarización implicó, en contrapartida, una mayor incorporación de personal civil de carácter técnico, como ingenieros, médicos y financistas. La propia carrera militar fue profesionalizada, tratando de incluir a los hombres de armas en el nuevo espíritu del Estado. Ello significó una mayor dosis de centralismo y nuevos problemas de comunicación con la población indígena y campesina, a despecho de que la primera reacción de la élite gobernante tras la derrota en la guerra del salitre fuese descentralizar las finanzas. Casi un siglo de interacción entre los campesinos y los líderes militares, forjada desde las guerras de la Independencia, colapsó con la pretendida “cientifización” de las fuerzas armadas y otros cuadros del Estado.² No sería extraño que en el siglo XX reaparesen las “rebeliones campesinas” como una forma de participación política de la población rural, tras un largo período de relativa paz en el campo, como había sido el siglo XIX.

2. Sobre esta interacción, véase Méndez 2006.

Un Estado centralista con organización sectorial

El Perú contaba con una organización política centralizada y clasificada sectorial o funcionalmente. La administración del Estado estaba repartida en cinco ministerios. El de Gobierno, Policía y Obras Públicas era el encargado de mantener el “orden público” y hacer cumplir las disposiciones del gobierno y del sistema judicial, para lo cual contaba con una red de autoridades localizadas en cada segmento territorial (departamentos, provincias, distritos y anexos de estos) y, en vísperas de la guerra del salitre, con una fuerza de unos seis mil policías o gendarmes, entre montados e infantes (véase Anexo, cuadro 4.1). El encargo de las obras públicas le sobrevino con los proyectos ferroviarios activados entre los años 1868 y 1876, pero en verdad estos estuvieron a cargo de contratistas y no de la burocracia del Ministerio. En la práctica, una de las principales funciones de este Ministerio era la prevención, el control y la represión de las revoluciones que desde el interior buscaban socavar al gobierno de Lima.

El Ministerio de Guerra y Marina estaba controlado por la casta militar. Tenía un personal de seis mil a siete mil hombres, más o menos similar al de Gobierno, pero equipado con mayor armamento. En el caso de las fuerzas de tierra, esta diferencia no fue muy grande en relación con la gendarmería hasta los años finales del siglo XIX, lo que provocó constantes recelos de los militares y una profusión de revoluciones.³ Sus fuerzas estaban menos dispersas que las de la gendarmería, concentrándose en cuarteles ubicados cerca de las grandes ciudades y de las fronteras internacionales. Recién hacia 1900 se convirtieron en un cuerpo profesional dedicado a tiempo completo a la vida castrense.⁴ Hasta 1872, todos los presidentes de la República habían sido militares, lo que garantizó para este Ministerio un lugar de primacía en el reparto del presupuesto nacional, y, a partir de los años de bonanza del guano,

-
3. La artillería, que en la práctica era el arma que otorgaba mayor poder de fuego a los militares en relación con la gendarmería, tuvo un escaso desarrollo hasta 1900. El proyecto de Manuel Pardo de formar una Guardia Nacional durante su gobierno (1872-1876) fue tomado con hostilidad por los militares, recelosos de ver desafiado su poderío bélico (Mc Evoy 1997: 156-160).
 4. Casi no existen, lamentablemente, historias de las fuerzas armadas peruanas. Véase, en todo caso, Masterson 2001.

la asignación de generosos montepíos y pensiones de retiro, que hicieron de los militares una casta privilegiada dentro del Estado.

El Ministerio de Hacienda había tenido poco desarrollo hasta el momento de la guerra, puesto que las finanzas peruanas habían estado en manos de los contratistas del guano y del salitre, y los impuestos locales habían tenido poca importancia. La mayor parte de su personal estaba diseminado en las cajas fiscales que funcionaban en todos los departamentos de la República, y en las oficinas de aduanas existentes a lo largo de los puertos del litoral. De las contribuciones internas se hacían cargo las autoridades políticas locales. En el Ministerio no existía un cuerpo de cobradores o apoderados fiscales permanentes. Estos solo eran contratados para las tareas de actualización (o “actuación”, como se decía en la época) de las matrículas de contribución, lo que en teoría debía hacerse cada cinco años, aunque en la práctica los plazos se estiraban bastante más. La alta burocracia de este Ministerio estuvo controlada por los hombres de negocios de la élite, cuya función principal antes de la guerra era negociar los contratos del guano y ordenar la distribución del dinero entre las distintas reparticiones del Estado.⁵

En los años de la postindependencia, hubo algunos intentos precursores de formar presupuestos de la República, como el de Morales y Ugalde en 1827, o el de Manuel del Río en 1846, pero la práctica formal de los presupuestos desagregados, bajo control parlamentario y fiscalización posterior, no se introdujo hasta los años de 1870, cuando llegaron a volverse consecutivos y reiterados. Ello se vio interrumpido por la guerra del salitre, y recién en los años de 1890 es que podemos decir que el país entró en lo que, en la fiscalidad liberal, se llamó “la era del presupuesto”.

El Ministerio de Justicia era otra de las carteras que, por las funciones que tenía a su cargo, debía tener desplegado su personal en oficinas dispersas a lo largo y ancho del territorio nacional.⁶ Conformado a partir de la herencia de las audiencias coloniales, se consolidó con la

5. Una revulsiva excepción fue el caso de Nicolás de Piérola, nombrado por el gobierno de Balta de forma casi accidental, según refieren sus biógrafos. Véase, por ejemplo, Ulloa 1981. Piérola sería precisamente quien asestaría un duro golpe a la plutocracia del guano al suscribir el contrato Dreyfus en 1869.

6. El Poder Judicial, aunque constitucionalmente reconocido como un poder autónomo, carecía de presupuesto propio, por lo que los jueces eran pagados por el Ministerio de Justicia, igual que los ministros de la Iglesia católica.

promulgación del Código Civil en 1852 y el Código de Comercio en el año siguiente. La bonanza del guano permitió la apertura de cortes judiciales fuera de Lima, diseñándose el plan de que cada capital de departamento fuese sede de una corte superior, cada capital de provincia de un juzgado de primera instancia y cada capital de distrito de un juzgado de paz.⁷ Desde la abolición del diezmo religioso en 1859, la Iglesia católica pasó a ser sostenida por el pliego del Ministerio de Justicia. También el personal de la Iglesia estaba descentralizado, por el carácter pastoral de su labor. A este Ministerio se le incorporó la función de beneficencia o gasto social, pero normalmente esta, o estaba a cargo de las órdenes religiosas —que eran las que administraban los escasos hospitales, hospicios y cementerios—, o a cargo de sociedades de beneficencia formadas en las principales poblaciones y confiadas a la administración de las élites locales. Los hospitales y beneficencias solían disponer de bienes propios que les dispensaban rentas para el cumplimiento de sus funciones. Junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Justicia tenía la menor asignación en el presupuesto nacional. El de Relaciones Exteriores, por último, fue una cartera con la que se proveía de sinecuras y se premiaban lealtades.

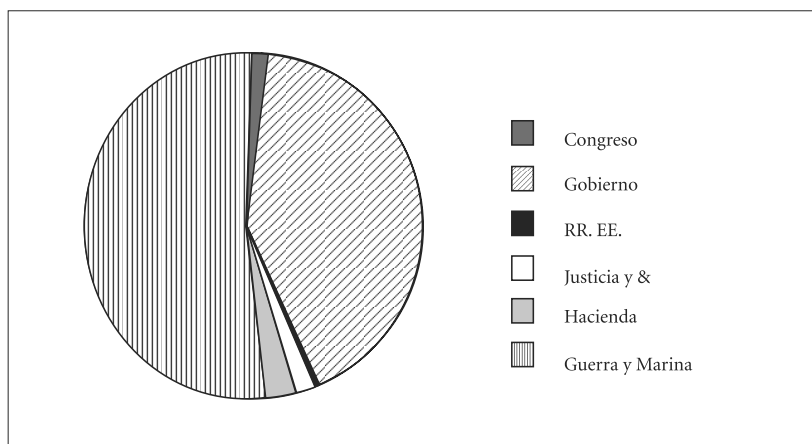
El gráfico 4.1, con el personal del Estado en 1875, muestra que de las quince mil personas que componían la planilla pública, la mitad era personal militar; y si a este sumáramos la gendarmería y la guardia civil, la proporción subiría a un 92 por ciento. Únicamente 1231 personas representaban la burocracia propiamente civil del gobierno peruano para dicha época, que se supone correspondía a la de mayor despliegue estatal durante la era del guano.⁸

La composición de reparticiones del gobierno y la asignación del presupuesto en los años de 1870, que pueden verse en el cuadro 4.1

7. Los juzgados de paz no eran letrados, sino que sus labores eran desempeñadas por personal *ad honorem* o “pedáneo”, que normalmente solo realizaba “juicios verbales”. Del mismo modo, las gubernaturas de los distritos (que estaban bajo la cadena de mando de los prefectos y subprefectos) eran cargos “concejiles”, no asalariados, que se desempeñaban únicamente por el honor que suponían.

8. Como elemento comparativo, podemos señalar que una cifra semejante tuvo el gobierno de Chile (1165 hombres), pero para una coyuntura mucho más temprana como 1845. Para 1850, su personal civil había subido ya a 2211, y para 1880, era de 3048 (Humud 1969: 248-249). Es decir, más del doble que el personal del Perú en una época similar.

Gráfico 4.1
DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DEL ESTADO PERUANO, 1875-1876



Fuente: Cuadro 4.1 del Anexo.

como en el siguiente (véase Anexo), muestran la realidad de un Estado preliberal, en el que sus funciones básicas se limitaban al mantenimiento de fuerzas armadas que cautelasen la soberanía de la nación en el frente externo; resguardasen al gobernante de turno, de sus rivales, en el interno; y organizarasen las rentas fiscales que sostuviesen ambas funciones. Los ministerios de Gobierno, Guerra y Marina, y Hacienda sumaron entre los tres fácilmente un 95% del gasto fiscal total. Hacienda fue el mayor protagonista hasta la guerra, debido a la cuantiosa deuda externa que debió ser atendida por esos años. El personal de Guerra y Marina representaba el 51,6% del personal del Estado, siguiendo en importancia el de Gobierno, con el 42,6%. De modo que las funciones de defensa y resguardo del orden interno sumaban el 94,2% de la planilla del Estado.

El primer presupuesto de la posguerra

El régimen de Miguel Iglesias, entre 1883 y 1885, gobernó sin una nueva ley de presupuesto y en el marco de una guerra civil contra el general

Cáceres. Si incluimos lo que su gobierno asignó a la cuota para el ejército chileno como parte del gasto militar, veremos que prácticamente dos tercios del gasto fueron asignados a este rubro (consultar Anexo, las dos últimas filas del cuadro 4.2). La guerra civil culminó en diciembre de 1885 con la victoria de Cáceres. Una junta de notables asumió el poder mientras se convocaba a unas elecciones nacionales, en las que el caudillo ayacuchano sería el gran triunfador.⁹ Tras la toma de mando, realizada en los primeros días de junio de 1886, una de las primeras tareas del nuevo gobierno fue la preparación del primer presupuesto de la República después de más de siete años de haberse dictado el último (el del bienio 1879-1880). Aun cuando la tesis de Osoreo, que mencionamos al inicio del capítulo, fuese compartida por muchos, se producía ciertamente una dialéctica entre lo que la sociedad quería del Estado y las posibilidades prácticas de dotarlo de fondos para hacer esos deseos realidad.

La “sociedad” era en este caso un conjunto peculiar, compuesto de la población de las escasas ciudades que contenía el país. De acuerdo con el censo de 1876, solo un 17% de la población vivía en asentamientos demográficos de dos mil habitantes o más, que era de donde provenían los miembros del Congreso y el personal con capacidad de decisión de los ministerios. Pero esos asentamientos recogían, por medio de sus élites, las aspiraciones de otros segmentos de la población, que carecían de una representación política organizada. La forma como la población rural transmitía sus demandas al Estado y sus iniciativas políticas era tanto violenta (las rebeliones o la participación en las luchas entre los caudillos) como pacífica (la resistencia fiscal).¹⁰ Hasta 1895, el alfabetismo no fue un requisito para el sufragio, lo que permitió el voto campesino.¹¹

9. No hubo candidaturas alternativas. Reconociendo el inmenso prestigio de Cáceres (reputado como héroe de la resistencia contra los chilenos y, en ese momento, vencedor en la guerra civil), caudillos alternativos como Piérola e Iglesias optaron por la abstención. El civilismo, por su parte, estaba desorganizado y desacreditado como el culpable de la guerra y su estrepitosa derrota.

10. La participación campesina en la política del país ha sido un tema de discusión entre los historiadores. Mark Thurner y Cecilia Méndez, por ejemplo, han sostenido que el campesinado participó activamente en la política nacional, atacando lo que consideran el “mito de la exclusión”. Véase Méndez 2005 y Thurner 2006.

11. Existió una polémica acerca de si esta votación representaba verdaderamente las opiniones de los campesinos. Véase Aljovín 2005 y Chiamonti 2005.

El Ejecutivo comenzó obteniendo del Congreso la autorización para legislar en materia de sueldos y dotación de empleados, y en los primeros días de agosto de 1886 presentó su propuesta presupuestaria al Congreso por medio del ministro de Hacienda, Luis N. Bryce. Esta contemplaba egresos por 9.811.410, lo que significaba casi exactamente la mitad del de 1879-1880 (18 millones de soles), que se dictó ya con la guerra en ciernes. Los ingresos previstos eran, sin embargo, de solamente 6.263.186 soles, lo que dejaba un déficit de tres y medio millones de soles. El ministro acompañaba un plan para eliminarlo, consistente en reducir los egresos en 2,7 millones, y en aumentar, entre los ingresos, el rubro de las contribuciones (impuestos directos) en la cantidad necesaria para equilibrar el presupuesto.¹² La estrategia del ministro de presentar un presupuesto con un enorme déficit, adjuntando un plan para lograr el equilibrio, pudo tener el objetivo de tantear el terreno, auscultando el temperamento de los congresistas, pero fue interpretado como una señal de debilidad y falta de orientación del Ejecutivo para la reorganización del Estado.¹³

Si debía reducirse la cifra de 22 millones de gasto de 1877 a un nivel de más o menos siete millones, eran los ministerios de Guerra, Gobierno y Hacienda, que habían sido los grandes protagonistas de las finanzas de la preguerra, los que principalmente debían ser ajustados. En la propuesta uno de Bryce (la de los 9,8 millones) se contemplaba mantener la deuda externa impaga,¹⁴ reduciendo el servicio de la interna a solo una

12. Dancuart y Rodríguez 1918: XVII, 52a-53a, y AGN, H-6-1416, Diario de Debates de la Cámara de Diputados (en adelante DDD), 1886.

13. Así fue denunciado, por ejemplo, por el diario *El Comercio*, vocero oficioso del civilismo. Véase su columna editorial del 26 de octubre de 1886.

14. Existía la idea, interesada e ingenua, pero muy difundida, de que con la pérdida del guano y el salitre también había desaparecido la deuda contraída con su garantía. Esto quedó patente en las palabras de Francisco Rosas, presidente del Congreso, cuando, con ocasión de la investidura de Cáceres el 3 de junio de 1886, señaló que si bien la guerra perdida con Chile había eliminado de nuestros ingresos los gruesos rubros provenientes de las ventas del guano y del salitre, había borrado también (o debería hacerlo) renglones de gasto igualmente grandes, como el servicio de la deuda externa (se pensaba, con cierta convenida candidez, que puesto que ambos fertilizantes habían pasado a manos de Chile, siendo ellos los garantes de la deuda contraída, debía ser este país el que asumiera la deuda), la puesta en marcha de onerosas obras públicas, como los ferrocarriles, y los que se consideraban ahora extravagantes gastos militares. Demasiado optimismo existía tras este pensamiento, ya que desde varios

quinta parte (de 2,5 a 0,5 millones de soles por año); reducir los sueldos de la alta burocracia civil y militar en un 40%; eliminar las pensiones de los empleados civiles jubilados y cesantes, y las transferencias a los concejos provinciales y departamentales; suprimir las partidas para el fomento de la inmigración, la Escuela de Artes y Oficios, y algunas oficinas del Ministerio de Hacienda cuyas funciones tenían que ver con la supervisión de los asuntos del guano y el salitre; y reducir fuertemente el gasto en los rubros para la Iglesia católica, las universidades y el servicio diplomático exterior. Los renglones menos tocados en esta propuesta fueron el sector Justicia y las fuerzas policiales y militares (véase cuadro 4.3 del Anexo).

El gasto en el ramo de Justicia debió incrementarse debido a que desde 1884 el tesoro central hubo de reasumir el sostenimiento de los juzgados de primera instancia y las cortes superiores en las provincias y departamentos (lo que significó 0,4 millones en el presupuesto). La ley de descentralización de 1873 había trasladado este gasto a los concejos provinciales y departamentales, pero la incapacidad de dichos organismos para afrontar esta carga llevó a que el aparato de justicia volviera desde 1884 al rubro de gastos generales. En ese momento, los jueces se hallaban impagos en la mayor parte del interior de la República, y muchos juzgados estaban, por lo mismo, cerrados.¹⁵

La propuesta dos de Bryce contemplaba reducciones en el gasto legislativo (el Congreso) y las pensiones militares; la supresión del saldo por pagar de las dos cañoneras de guerra con las que el país había decidido reconstruir sus fuerzas navales, así como de las escuelas militares y del servicio de la deuda interna. El Ejecutivo buscó, así, el respaldo del Congreso para reducir el gasto militar. La casta militar estaba bastante desacreditada después de la derrota en la guerra y parecía el momento propicio para despojarla de los privilegios obtenidos en épocas

años antes de la guerra el servicio de la deuda y las obras ferroviarias se habían suspendido, como hubiera podido comprobarse revisando los últimos presupuestos de la década anterior, a pesar de lo cual el total de gastos aprobados no bajó 18 millones de soles.

15. Véase *El Comercio*, Lima, 8 de julio, 23 de julio y 14 de agosto de 1886; AGN, H-6-1416, DDD 1886: 317 y ss.

de abundancia fiscal, como el diario *El Comercio* proclamaba,¹⁶ pero el ministro no sentía el respaldo político suficiente para imponer un drástico recorte. El Congreso tomó entonces la iniciativa de la reforma del gasto público.

El Congreso se componía de dos cámaras. La de Diputados estaba integrada por representantes de las provincias, y sumaban 106 miembros cuando se instaló la legislatura. La de Senadores se hallaba compuesta por representantes de los departamentos y la integraban 51 personas. No existe aún algún trabajo encaminado a estudiar las características de los hombres que compusieron el Parlamento en el período 1886-1890, pues fueron importantes en la historia política del país.¹⁷ Varias referencias han aludido frecuentemente a que en dicho Congreso se hallaban los mismos hombres del civilismo que ocuparon la escena pública en los años anteriores a la guerra.¹⁸ No era así, sin embargo. Para empezar, se trataba de hombres jóvenes. De una lista de 22 diputados de quienes he podido hallar referencias biográficas, el promedio de edad fue de 37 años. El testimonio del embajador de los Estados Unidos confirma este dato, al

-
16. “Los derechos adquiridos, habían caído en cierto desuso; y pocos confiaban en la posibilidad de hacerlos valer, ante el incierto porvenir y la ruina completa del país”, señalaron en su editorial del 26 de octubre de 1886. Véase también el editorial del 24 de julio de ese mismo año, en el cual el diario se quejó de que se había perdido “la hora más preciosa”, cuando el prestigio de Cáceres, por su triunfo electoral y militar, había vuelto, al menos por un momento, imponente su autoridad. *El Comercio* era dirigido en ese momento por Luis Carranza (1843-1898), un médico ayacuchano de las filas del civilismo, aunque el Partido Civil había dejado de funcionar como agrupación organizada desde la guerra del salitre.
 17. Esto no deja de sorprender, pues fue en este Parlamento que se desarrolló una oposición sistemática al contrato Grace como mecanismo de arreglo de la deuda externa. En los diversos estudios realizados acerca del mismo, no hay mayores referencias acerca de quiénes componían dicho Congreso.
 18. Las ideas al respecto de José Manuel Rodríguez han sido reiteradas varias veces por otros autores, como Jorge Basadre, por ejemplo. Dijo Rodríguez, quien en la época que estudiamos fuera un destacado cacerista: “El civilismo, en cuyo seno militaban los viejos políticos que hicieron la bancarrota de la Nación, se ocultó tras las flamantes banderas del Partido Constitucional, y, con la mayor irresponsabilidad, dirigió la campaña electoral, obteniendo para sí los bancos de la representación nacional y preparando el camino de las carteras ministeriales” (Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 129). Sobre Basadre, véase 1962: VI, 2735 y 2822-2823.

señalar que la cámara baja la integraba mucha gente joven.¹⁹ Buena parte de ellos iniciaba recién en esta legislatura su experiencia parlamentaria (12 de los 22). De la muestra referida, ocho eran nacidos en Lima y el resto, en otros departamentos del Perú. Muchos (15 de los 22) eran abogados (casi la única carrera universitaria de la época), aunque no todos se dedicaban al ejercicio de la profesión, sino que eran profesores universitarios, escritores o se dedicaban de lleno a la política. Asimismo, hubo dos militares, y los demás eran hacendados, mineros, curas e ingenieros.

El embajador norteamericano señalaba que entre los 110 diputados, ochenta eran reputados por caceristas y treinta por civilistas; en el Senado dominaban, en cambio, los civilistas. Pero añadía que esta distinción atendía más a las “devociones personales” que a un genuino sentimiento partidario.²⁰ El civilismo era en ese momento más una corriente de opinión que una propuesta política organizada. En el Perú representó al clásico partido latinoamericano “liberal-notabiliario” de la segunda mitad del siglo XIX.²¹ Defensor de una modernidad entendida como el seguimiento de la senda de las grandes naciones europeas, alentó un conjunto de reformas liberales, siempre que fueran guiadas por los intereses y la tutela de la élite criolla. Así, el partido defendía la apertura a la economía mundial y las ventajas generales del comercio para el adelantamiento de los pueblos, como el arribo del capital extranjero, pero solo hasta el punto en que este no desplazase a la élite local. Postulaba tanto la necesidad de fomentar la inmigración europea cuanto la necesidad de “integrar al indio” a la vida nacional, para lo cual propugnaba medidas que iban desde la construcción de vías férreas que los despertasen de “su letargo milenarista”, hasta programas de alfabetización y campañas de “higiene y urbanidad” que mejorasen lo que hoy se llamaría “el capital humano” de la población aborigen. Estas medidas llevaron a los miembros del partido a criticar el “gamonalismo” en la sociedad rural serrana, fenómeno por el cual una gavilla de “caciques” o poderosos locales mantenía a los indígenas en la ignorancia y el atraso.

19. MP 7157, T52, rollo 43, desp. # 163, 8 de octubre de 1886. El embajador era Charles Buck.

20. MP 7157, T52, rollo 43, desp. # 112, 29 de mayo de 1886. El Partido Civil, en realidad, había dejado de funcionar durante la guerra y solo fue reorganizado hacia 1894.

21. Carmagnani 1984: 121-128 y 141-152.

Su ideal político era una República gobernada por “el imperio de la ley”, bajo la conducción de una élite ilustrada que fuese abriendo el escenario político a otros grupos sociales, solo en la medida de que estos alcanzasen la cultura ciudadana necesaria para la práctica de la República. Entre las leyes a respetar valoraban altamente la Constitución y el presupuesto nacional, lo que los llevó a oponerse al golpismo militar (de donde tomaron precisamente el nombre de “Partido Civil”), a la asonada popular y al desorden de las revoluciones y las guerras civiles como vías de cambio y alternancia del poder.²² En ese sentido, el propio presidente Cáceres era considerado un civilista, de acuerdo con el embajador de los Estados Unidos, aunque había fundado su propio partido, llamado “Constitucional”. Los mejores hombres públicos —las figuras de mayor relieve intelectual y de mayor experiencia— pertenecían al civilismo, según su parecer.²³ Pero el civilismo no actuó en el Congreso como un bloque homogéneo. Dentro de él coexistían diversas tendencias: los devotos de la inversión extranjera, junto con los nacionalistas en esta materia; los católicos defensores del rol de la Iglesia en la integración nacional, frente a los anticlericales. En cuanto a la política de presupuesto, figuraban los partidarios de la reducción del gasto a cualquier costo, al lado de los más moderados en esta materia y defensores del honor del funcionario público (respaldado en un salario decoroso) y de la presencia del Estado en los campos del fomento a la cultura y las comunicaciones.²⁴

Una fracción disidente del Partido Civil era la dirigida por José María Químpfer, quien en 1884 había fundado el Partido Liberal. Tenía alguna fuerza en la cámara baja, pero era un grupo poco organizado. Fue, empero, este grupo el que desplegó la más decidida oposición al gobierno de Cáceres y a la firma del contrato Grace para el arreglo de la deuda externa. Se trataba de una suerte de civilistas radicales, partidarios del nacionalismo económico y de un anticlericalismo y antimilitarismo más

22. Sobre el Partido Civil, se pueden consultar a Mc Evoy 1997 y Mücke 2004. Un trabajo más antiguo es el de Miró-Quesada 1961.

23. MP 7157, T52, rollo 43, desp. # 163, 8 de octubre de 1886.

24. El diputado Tagle, al criticar los recortes indiscriminados en el ramo de correos, exclamó: “Veo que se han suprimido los sueldos hasta para sirvientes; de manera que se va á obligar a los empleados á que manejen la escoba para atender el aseo de la oficina, y á cargar con los sacos de la comunicación. ¡Hasta allí se ha llevado el espíritu de economía!” (AGN, H-6-1416, DDD, 1886: 738).

acusado.²⁵ Luego estaban los pierolistas, bastante dispersos por el destierro de su líder, quien gozaba de gran apoyo popular, pero de cuyo programa político no se cuenta aún con una evaluación suficiente.²⁶ Aliados esporádicos de los seguidores de Químper, lograron enfrentar exitosamente a los civilistas en la cámara de Diputados en varias oportunidades.

Por último, estaban los defensores del Antiguo Régimen, inclinados a mantener las prerrogativas corporativas del estamento militar y eclesiástico. Eran sobre todo representantes del interior y frecuentemente eran ellos mismos militares de carrera. A pesar de lo dicho, las fronteras entre las posiciones políticas eran difusas a causa del carácter elitista de la representación política. En el fondo, todos los congresistas se reconocían, por encima de sus diferencias ideológicas, como miembros de una casta superior, predestinada a gobernar el país. Resulta sintomática la dificultad del embajador de los Estados Unidos para bosquejar los bloques presentes en el Congreso, arribando a la conclusión de que no existían verdaderos partidos políticos, sino lealtades personales.²⁷

Para la preparación del presupuesto fueron figuras protagónicas las comisiones de presupuesto de ambas cámaras. La de Diputados la integraron Aurelio Denegri, José María González, Félix Manzanares, Wenceslao Venegas y Manuel Patiño Zamudio; y la de Senadores, José Ignacio Elguera, Francisco de Muñoz, Celso Bambarén, Adriano Ward y José Manuel Pinzás. Mientras en la cámara de Senadores hubo un espíritu más encaminado a respetar las cifras del Ejecutivo, especialmente en las áreas de Relaciones Exteriores y Fuerzas Armadas, bajo la idea de que era el gobierno el que mayor conocimiento tenía de ellas, en la de Diputados primó la actitud de desechar rápidamente el presupuesto del ministro y aplicar sus propios criterios.

El espíritu con que el Parlamento preparó el presupuesto fue el de conseguir nivelar a toda costa los ingresos y los gastos. Para ello, sus

25. Véase Químper 1887.

26. Charles Buck, el embajador de los Estados Unidos, anotó que los sectores populares urbanos en la capital, si no en todo el país, apoyaban a Piérola (MP 7157, T52, rollo 43, desp. # 163, 8 de octubre de 1886). Piérola parecería representante de un precoz populismo. Como ministro de Hacienda en 1869, se enfrentó a los poderosos consignatarios nacionales del guano, entregando el negocio a la casa francesa Dreyfus. Sobre dicho caudillo, véase Mallon 1983: parte II.

27. MP 7157, T52, rollo 43, desp. # 163, 8 de octubre de 1886.

miembros pensaron que el acento debía ponerse en la reducción de estos últimos. Las alternativas del endeudamiento o el incremento de los ingresos eran virtualmente inexistentes para un país que emergía devastado de una guerra perdida, mientras que la venta de bienes del Estado resultaba una operación compleja y polémica, como lo demostraría pronto el contrato Grace.²⁸ A pesar del amplio consenso que en torno a ello dominó en el Parlamento —hecho que permitió aprobar la ley de presupuesto en un tiempo bastante estrecho, tomando en cuenta que la propuesta del Ejecutivo fue revisada por completo—, en el debate saltaron varios puntos en los que el acuerdo solo pudo lograrse por votaciones estrechas o tras ásperos debates. Fue alrededor de ellos donde afloraron las tensiones existentes en torno a la reforma del Estado. Tales puntos fueron i) los gastos militares, ii) las relaciones exteriores, iii) el ramo de Justicia e Instrucción, y iv) el servicio de las deudas interna y externa. Los revisaremos en ese orden.

i. El gasto militar

Luego del ramo de Hacienda, donde la mayor parte del gasto la componía el servicio de la deuda, fue el de Guerra y Marina el responsable del mayor porcentaje del gasto público en los últimos presupuestos de la preguerra: 25% en 1877-1878 y 33% en 1879-1880. El senador Cesáreo Chacaltana, antiguo civilista, exclamó que no se podía mantener una estructura de egresos donde el gasto militar y en gendarmería (el ramo más grueso del Ministerio de Gobierno) absorbía dos tercios del total. Este era el patrón con el que había que acabar.²⁹ La idea que dominó el debate parlamentario fue la de reducir el ejército, de los más de seis mil hombres que lo habían compuesto en la década pasada, a tres mil plazas.³⁰ Detrás de esta reducción yacía, por un lado, el propósito de devolver brazos a la agricultura, tan necesitada de ellos, pero de otro —y sobre todo—, la idea de acabar con los militares como un estamento privilegiado de la sociedad peruana. Su subsistencia aparecía como el

28. Véase la intervención del diputado Manzanares (AGN, H-6-1416, DDD, 1886: 240).

29. AGN, H-6-1542, Diario de Debates del Senado (en adelante DDS), 1886: 420.

30. En vísperas de la guerra con Chile, en 1879, el ejército contaba con 6387 hombres, habiendo alcanzado en 1868 un máximo de 8985 (Tantaleán 1983: 197).

rasgo más ominoso del régimen de la preguerra. Excesivo número de oficiales, concesión de ascensos bajo los principios de la prebenda y el clientelismo, otorgamiento de generosas pensiones de retiro y de “gracia” tras muy pocos años de servicio activo, altos salarios en relación con los empleados civiles, intromisión de los militares en la política y virtual monopolio de los jefes militares para ocupar los puestos de prefectos y subprefectos en el interior, fueron los puntos denunciados por la corriente liberal que dominó el Congreso.

El enfrentamiento entre los civilistas y el estamento militar se arrasaba desde los comienzos de la década de 1870, cuando un grupo de coroneles trató de impedir el ascenso al poder de Manuel Pardo, el primer presidente civil de la historia peruana.³¹ Como llevamos dicho, el estamento militar se hallaba en una situación de debilidad, y la ocasión para la ofensiva liberal era inmejorable.³² Conservaban, sin embargo, algunos representantes en el Congreso, y el propio presidente de la República era un miembro del gremio. En el debate parlamentario, algunas voces se alzaron para defender la carrera militar como un servicio de honor más que como una “ocupación” u oficio. La vida del hombre de armas se hallaba expuesta en todo momento al servicio de la patria; debía vestir con el decoro debido a su cargo y mantener un caballo, por el mismo motivo.³³ Este argumento fue usado también para defender, en su momento, los sueldos del alto clero.

31. Esta fue la rebelión de los hermanos Gutiérrez. Véase sobre ella Giesecke 1978.

32. “Cuando hemos tratado de los Generales, y hemos recorrido las páginas de nuestra historia, hemos encontrado que los Generales del Perú no han prestado servicio positivo al país, principalmente en la última guerra”, exclamó el diputado Patiño Zamudio, principal portavoz de la comisión de presupuesto en los debates (AGN, H-6-1416, DDD 1886: 443).

33. Quizás fue el senador Torrico quien expuso con más claridad este pensamiento: “No es posible que un empleado civil esté a la altura de un empleado militar, ni que a la carrera militar se le considere igual a la carrera civil. La carrera militar es una carrera de honor que no está remunerada: el militar no sirve por el sueldo sino por la gloria [...]. Un empleado civil va a la oficina a las 10 u 11 de la mañana; se sienta, conversa, fuma un cigarro y está allí hasta las cuatro de la tarde; hora en que se retira para no volver hasta el día siguiente; el militar no tiene hora ni día, está sujeto a una obediencia ciega y su servicio es de toda la noche y todo el día. [...] El militar ha de estar vestido decentemente, como corresponde al respeto que merece su clase; lo que no sucede con un empleado civil. Además tiene que estar a caballo, lo que le demanda mayor gasto” (AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 451).

En el terreno concreto, las comisiones de presupuesto sugirieron reducir el ejército a la cifra ya anotada de tres mil hombres, rebajar a la mitad los sueldos de los altos oficiales, suprimir las escuelas militares y volver más estricta la ley de retiro, reduciendo además las pensiones a solo un tercio del sueldo del personal activo, como se haría con los empleados civiles.³⁴ Las disposiciones existentes sobre el retiro militar, que databan de la década de 1830, fueron derogadas, presentándose un proyecto de ley sustitutorio orientado a igualarlas a las que regían a los empleados civiles.³⁵ Con estas modificaciones, el gasto militar se reduciría a solo 1.646.581 soles, bastante menos que los 4.316.261 propuestos por el Ejecutivo.³⁶ El bloque militarista y el gobierno proponían 3500 hombres para el ejército y mantener los sueldos y ciertas normas antiguas para el retiro, que significaban en concreto menores exigencias para adquirir el derecho a las pensiones. El debate político convirtió la asignación al gasto militar en el punto más álgido de la reforma. El diario *El Comercio* propuso reducir las pensiones militares; eliminar el sueldo de los generales que no estaban en servicio, en virtud de la reducción del ejército; y rebajar el de las clases subalternas: desde soldados a sargentos. Un soldado recibía veinte soles mensuales, además de vestuario y alojamiento, mientras que un portero de ministerio recibía solamente de ocho a doce soles, debiendo pagar él mismo su ropa y su vivienda. Las escuelas militares, por su parte, debían ser reorganizadas apuntando a una conversión “científica” de la profesión militar.³⁷

Finalmente, se impuso el criterio civilista, con ciertas concesiones: se mantuvo el sueldo de los oficiales y un tercio de las pensiones (aunque eliminándose las de “gracia”). Las escuelas militares permanecerían

34. Expuso el senador Elguera, miembro de la comisión de presupuesto: “Yo no he visto hasta ahora los benéficos resultados de la Escuela Militar; allí se forma una plana con grandes sueldos, y los jóvenes que ingresan en ese colegio, van a formar escándalos y desagradados para las familias, que tienen la desgracia de colocar allí a sus hijos. Estoy, pues, por la supresión de esa partida, no sólo para el bienio, sino para siempre” (AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 483).

35. El proyecto fue presentado por el diputado Eléspuru. Comprendía solo a los oficiales, puesto que en adelante el servicio de tropa sería considerado de conscripción (AGN, H-6-1416, DDD, 1886: 656 y ss.).

36. AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 460.

37. *El Comercio*, Lima, 3 de septiembre de 1886.

cerradas hasta que se dispusiese su reorganización, y el gasto en marina fue reducido fuertemente. Los 4.316.261 que el presupuesto de Bryce asignó para el gasto militar, y que significaban el 44% del total de gastos, fueron reducidos a menos de la mitad: 2.089.981, o el 31% del gasto total aprobado finalmente por el Congreso (véase cuadro 4.3 del Anexo). Triunfó la idea de un ejército pequeño, sin privilegios corporativos, y encaminado a su futura profesionalización.

La discusión sobre el ramo de gendarmería tocó puntos similares a los del pliego militar. Su partida era la más gruesa del Ministerio de Gobierno: ella sola montó, en el presupuesto de 1879-1880, la suma de 2.259.392 soles anuales, lo que significó un 15% de los egresos totales. Su número por entonces alcanzó los 5872 efectivos, entre infantes y montados.³⁸ A este cuerpo se le acusó también de intromisiones en la política: “La gendarmería no ha servido sino para proteger las revoluciones”, exclamó el diputado Denegri, quien presidía la comisión de presupuesto en su cámara. El Perú tenía siete veces más policías per cápita que Inglaterra, por lo que debía reducirse el tamaño de la gendarmería.³⁹

Proceder a esta reducción no era, sin embargo, tan fácil. La presencia del gendarme o el policía en aisladas provincias de la sierra había sido otro de los logros estimables del período guanero, aun cuando frecuentemente no funcionara sino como un símbolo formal de la autoridad del Estado (y realmente como un apoyo a la del gamonal del lugar). El bloque civilista no se conmovió frente a los argumentos de que la gendarmería era indispensable para mantener el orden interno y el derecho a la propiedad, porque la experiencia le había indicado que para ello no servía principalmente. Más lo afectó otro argumento de quienes se oponían a una reducción mayor para el ramo: que desocupados o mal

38. La cifra del presupuesto de 1877-1878 se encuentra en AGN, H-6-1245. Excluyendo a los oficiales, el cuerpo se dividía en 1889 hombres para la guardia civil, 1806 para la gendarmería de infantería y 1230 para la gendarmería de caballo. La diferencia entre la guardia civil y la gendarmería radicaba en que esta última debía ser una fuerza móvil, lista para marchar a cualquier punto de la provincia de acuerdo con los requerimientos de la autoridad política. Comenzó, sin embargo, a predominar la idea de unir a la guardia civil y la gendarmería en una sola institución, puesto que la distinción de sus funciones no parecía muy convincente. Véase AGN, H-6-0857.

39. AGN, H-6-1416, DDD, 1886: 290.

pagados, los gendarmes procederían a cometer exacciones arbitrarias y desórdenes.⁴⁰

El presupuesto de Bryce consideró 1.908.012 soles para la gendarmería. Ello significaba 13% menos que en el presupuesto de 1879-1880: una reducción pequeña tomando en cuenta que el gasto total del presupuesto en el documento de Bryce era solo la mitad del último presupuesto de la preguerra. El Congreso dejó finalmente la cifra en 1.523.954 soles: 23% del total de gastos. El número de la fuerza fue dejado al arbitrio del Ejecutivo, pero dado que el nuevo monto era casi un tercio inferior que el del tiempo de la preguerra, era de esperar una disminución significativa de efectivos.⁴¹ El gasto en defensa y gendarmería no enteraba ya los dos tercios del total, aunque sí un sólido 54 por ciento.

La alternativa que el bloque civilista vio a la gendarmería, e incluso al ejército, fue la constitución de una Guardia Nacional compuesta por los ciudadanos de cada provincia. La idea del “ciudadano armado” como el guardián más eficaz del orden era cara al liberalismo de la época y había aflorado ya durante el gobierno de Manuel Pardo. Durante la guerra con Chile, ante el colapso del Estado acaecido después de la caída de Lima, surgieron muchos cuerpos de este tipo en las principales ciudades, conformados e impulsados frecuentemente por las colonias extranjeras. Esta experiencia dio otra vez fuerza a la idea de organizar gendarmes del orden que no dependiesen del gobierno, sino que estuviesen más cerca de la sociedad civil y, en este sentido, mejor controlados por esta.⁴² “La Guardia Nacional es el verdadero poder de la Nación”, sentenció el senador Torres. Con ella, el respeto a la ley y el orden público se basaría menos “en las bayonetas” y más en la buena administración. El ciudadano virtuoso, y no el militar de casta o la gendarmería numerosa, debía ser en adelante la fuerza de la nación, tanto en el frente externo como en el interno.

40. AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 420 y ss.

41. En la propuesta de Bryce, la fuerza de la gendarmería ya se hallaba reducida a 4292 efectivos, incluyendo jefes y oficiales (AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 421).

42. AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 420 y 457 y ss.

ii. Relaciones exteriores

En 1886, el Perú mantenía cinco embajadas: tres en América y dos en Europa; cada una con solo dos empleados. El Ejecutivo había pedido 120 mil soles anuales para este servicio (presupuesto dos de Bryce), criterio que fue apoyado por los senadores. La Cámara baja, sin embargo, insistió y obtuvo la rebaja a 60 mil soles, lo que solo permitiría mantener dos o tres embajadas. Los civilistas consideraban que la representación del Perú en el exterior, teniendo tantos puntos fronterizos en conflicto, era un renglón importante en la defensa de los intereses del país: “de las relaciones exteriores depende muchas veces el poder y la existencia de un pueblo. Las relaciones exteriores mal dirigidas o mal sostenidas, comprometen los destinos de un país”, sostuvo el senador Rosas.⁴³ Debía abrirse, además, una legación en los Estados Unidos de América, país que había jugado un rol importante (para algunos, favorable) en el fin de la guerra del salitre y que asomaba ya como una potencia influyente en el escenario americano, así como mantener una en Argentina, de cuyos conflictos fronterizos con Chile el Perú podía sacar algún partido. Otros, por su parte, señalaban que bastaba una embajada en Chile, otra en Bolivia y una en Europa. Estos argumentaban que de muy poco habían servido al país las embajadas, que en los años de la preguerra llegaron a consumir un cuarto de millón de soles anuales. Detrás de esta postura debió existir también el pensamiento de que el país carecía de funcionarios de carrera para el servicio diplomático. Las embajadas se cubrían, como los altos grados militares, con nombramientos de favor y con el carácter de una prebenda.

En el Senado, donde los civilistas eran clara mayoría, se defendió la cifra de 120 mil soles, mientras que en la cámara de Diputados el bloque opositor al gobierno agitaba la especie de cuántas escuelas y hospitales podrían abrirse en las provincias si la nación decidía ahorrar esos sesenta mil soles en el servicio diplomático.⁴⁴ Agotado el debate con el triunfo del criterio mayoritario en la cámara baja, la suma concedida al

43. *Ibíd.*, p. 352.

44. AGN, H-6-1416, DDD, 1886: 602-603. El diputado Espiel replicó a esto que la representación del país en el exterior era un aspecto suficientemente importante como para exigir en oportunidades el sacrificio de asuntos de la vida interna (*Ibíd.*, loc. cit.).

Ministerio de Relaciones Exteriores, incluyendo el pliego adicional que se dictó ulteriormente, fue de 94 mil soles, más o menos la tercera parte de los montos de la preguerra y poco más de la mitad de lo propuesto por el ministro Bryce.⁴⁵ Después del Ministerio de Guerra y Marina, el de Relaciones Exteriores fue el más afectado por el Congreso (véase Anexo, cuadro 4.3).

iii. Los rubros judicial y educativo

En materia de Gobierno, Justicia e Instrucción, los civilistas partieron de la idea que el país debía conciliar las aspiraciones con la realidad. Demasiados departamentos y provincias, demasiadas cortes superiores y juzgados, y demasiados colegios secundarios había en el Perú.⁴⁶ Ellos habían sido concesiones de caudillos en busca de satisfacer a sus clientelas del interior. El Perú había nacido a la vida independiente con solo ocho departamentos, herencia de las antiguas intendencias. En poco más de medio siglo habían crecido hasta superar el doble, de una manera inorgánica y frecuentemente innecesaria. Para la creación de nuevos departamentos y provincias, no se había respetado el principio de la suficiencia fiscal, en virtud del cual debía tomarse en cuenta la capacidad tributaria de la circunscripción a crearse. La multiplicación de departamentos y provincias había sido una forma de dotar de poder a los militares en el interior, puesto que fueron ellos quienes generalmente ocuparon los cargos de prefectos y subprefectos; así como a las élites

45. *El Comercio*, que diariamente seguía los debates acerca de la ley de presupuesto, comenzó a exasperarse cada vez más con el curso que en la Cámara de Diputados iba tomando dicha norma. Lo ocurrido con el pliego de Relaciones Exteriores parece que colmó su paciencia. El 27 de septiembre señaló en su editorial: “cada partida se ha formado y se ha aprobado sin más razón que la de disminuir gastos como si así pudiera jamás formarse una ley de esta naturaleza. Sírvanos de ejemplo lo que ha pasado con el ramo de Relaciones Exteriores, donde reducidos á cinco mil soles mensuales los gastos de representación no queda ni para sostener las tres ó cuatro legaciones que son tan indispensables al Perú”.

46. Entre 1849 y 1878, el número de escuelas primarias creció de 293 a 2307; el de colegios secundarios pasó, entre 1853 y 1878, de 28 a 51 (Loayza y Recio 2005: 233). No olvidemos que, en muchos casos, estas escuelas y colegios habían dejado de funcionar a raíz de la guerra.

locales, que pugnaban por tener una interlocución más directa con el poder central. Había cortes de justicia donde el movimiento de litigantes era sumamente exiguo, colegios secundarios donde las escuelas primarias languidecían. El país se veía abrumado por una multitud de letrados que perseguían con frenesí puestos públicos, cuando lo que se requería eran técnicos en minería y agricultura.

El diario *El Comercio* proponía reducir el número de cortes, refundiendo los nueve distritos judiciales existentes (Lima, Arequipa, Cuzco, Puno, Ayacucho, La Libertad, Cajamarca, Áncash y Piura) en un número menor, y volcar los esfuerzos en el reflotamiento de la instrucción primaria antes que en el fomento de la secundaria.⁴⁷ Formar millones de *ciudadanos* mediante la difusión de una educación básica, civilizadora, y no una élite de letrados, encerrados en unos cuantos colegios y universidades, fue el programa dominante en materia de educación.

Frente a él se alzó el criterio de los representantes del interior, donde una corte superior y un colegio secundario eran instituciones que daban prestigio a sus localidades y ocupación a sus clientelas. Defendían, en este sentido, un ideal descentralista. Argumentaba así el diputado Robles, en cuyo departamento, Áncash, no existía un solo colegio secundario:

Vivimos seducidos por una civilización brillante que se concentra en Lima y en algunas otras poblaciones de la República; pero esa civilización, ese progreso apenas alcanza la superficie, una bien pequeña parte del Estado; en el resto hay una capa oscura que sirve de contraste á nuestra civilización, que es el fantasma acusador de nuestra incuria pasada.⁴⁸

Los colegios secundarios, como las universidades y los hospitales, se habían fundado bajo la protección de rentas propias. Habían poseído, en este sentido, fincas y otros inmuebles, muchos de ellos desde tiempos anteriores a la Independencia, donados por familias o expropiados a conventos, que les habían permitido subsistir en tiempos pasados. Esta “herencia colonial” había persistido durante varias décadas después de la Independencia, pero el Estado había ido centralizando la propiedad de estos bienes durante la guerra, si no antes, con la consecuencia de que en

47. *El Comercio*, Lima, 16 de julio de 1886.

48. AGN, H-6-1416, DDD, 1886: 668.

el momento los colegios carecían de medios para su manutención.⁴⁹ Los defensores del Perú profundo manifestaban que el gobierno se hallaba obligado a resarcir a los colegios con el producto de las rentas de los bienes que les habían sido tomados. Una de las acciones más frecuentes de los diputados del interior consistía, ciertamente, en un proyecto de ley para que determinado fundo sin dueño pasase al dominio del colegio del departamento. Pero también en las discusiones a propósito de estas solicitudes se abrió campo el siguiente dilema: ¿no era mejor apoyar a las escuelas primarias de las provincias que al colegio secundario de la capital?

Hacer una relación completa de los bienes que el Estado había dispuesto en tiempos pasados, a fin de establecer claramente cuál era la “deuda” que tenía con cada colegio, era tarea imposible en el corto tiempo que restaba para la elaboración del presupuesto, por lo que surgió la idea de destinar tres mil soles anuales a cada colegio nacional que debía funcionar en la capital de cada departamento. Frente a ella, los civilistas, y en general los representantes de Lima, insistían en que debía darse preferencia a la primaria: “la base de nuestra reorganización”.⁵⁰ Finalmente, se llegó al acuerdo de que temporalmente, hasta que la ley de descentralización fiscal comenzara a aplicarse, se destinaría un subsidio anual de tres mil soles a cada colegio en la capital departamental, con la excepción de Lima, que no lo requería.

El pliego del Ministerio de Justicia y anexos fue el que menos recortes sufrió al pasar del presupuesto de Bryce al que aprobó el Congreso (de 1.002.222 a 916.501). Fue en el que más consenso se logró: para todos los sectores representados en el Parlamento, los ámbitos judicial y educativo eran áreas en las que la presencia del Estado era irrenunciable. Jueces y maestros debían cumplir el rol integrador que antes había cabido a los religiosos. Eran los nuevos misioneros de la nación. Los ramos perdedores fueron, en este pliego, el del Culto y la educación superior. El primero, que en el presupuesto de la preguerra de 1877-1878 había alcanzado la suma de 273.929 soles, quedó reducido finalmente a 150.804 (45 mil soles menos que en el proyecto de Bryce): solo el 55% de una década

49. *Ibíd.*, pp. 311-312 y 641-642.

50. Intervención del diputado Patiño Zamudio, miembro de la comisión de presupuesto (*Ibíd.*, p. 312).

atrás. La reducción se verificó por medio de la supresión de la partida de “extraordinarios” que servía para engalanar las fiestas religiosas en los pueblos campesinos y para mejorar el ornamento de los templos, y mediante el recorte de los sueldos de los altos dignatarios de la Iglesia en aproximadamente un 40 por ciento. Tan drástico recorte no dejó de despertar oposición entre los defensores de las funciones de caridad y asistencia social de la Iglesia, en un marco de Antiguo Régimen. Lo expresó con claridad el diputado Pueirredón, al señalar que las remuneraciones de los obispos y arzobispos no constituían simplemente un sueldo, sino un fondo para socorrer a los desvalidos: “Un Arzobispo, un Obispo que no pudiera socorrer a los pobres, que no pudiera renovar los ornamentos de la iglesia, que no pudiera cumplir, en una palabra, con su deber, vería esterilizado su ministerio”.⁵¹ Cabe señalar que los otros altos funcionarios públicos, como el presidente de la República y los ministros de Estado, también habían sufrido un recorte del 40% de sus sueldos, así como que la Constitución vigente de 1860 asignaba al Estado el compromiso de sostener económicamente a la Iglesia católica.

En cuanto a las universidades, su reducción fue todavía más drástica. El país contaba por entonces con cuatro universidades: una en Lima y otras tres en ciudades de provincias, de donde egresaban principalmente abogados y médicos. Habiendo sido su partida en el presupuesto de 1877-1878 de 161.118 soles anuales, el proyecto de Bryce la había reducido a solo 54.544. La cifra final asignada por el Congreso fue de 26.448, es decir, únicamente un 16% de un decenio atrás. Aún más, varios impuestos “dirigidos” que sostenían a los establecimientos de educación superior (como el del beneficio de cerdos en los camales) desde la época colonial se hallaban bajo ataque y amenazaban perderse en favor de las municipalidades.

Los significativos recortes introducidos en los pliegos de Culto y educación superior expresaron bien el espíritu anticlerical y positivista del civilismo. Los liberales más radicales (del grupo de Químper), junto con algunos pierolistas, llegaron a organizar varios mítines antiesuitas en Lima durante los meses en que se discutió el presupuesto.⁵² La Iglesia

51. AGN, H-6-1416, DDD, 1886: 336.

52. Véanse los informes del embajador de Estados Unidos en Lima y los ejemplares de *El Comercio* en dichos meses.

en el Perú, si bien había sufrido la pérdida de su autonomía fiscal mediante la abolición de los diezmos, además de algunas expropiaciones de bienes y la supresión de algunos conventos durante la época temprana de la República,⁵³ mantenía todavía un importante poder económico y una función social preeminente, tal como lo consagraba la Constitución vigente y lo reseñara el embajador norteamericano el mismo año de 1886.⁵⁴

De otro lado, resulta sintomático que la Escuela de Minas (fundada en 1876 y que fue origen de la posterior Escuela de Ingenieros) fuera la única institución educativa que mejorara su economía en el presupuesto. De 25 mil soles en 1877-1878, pasó a 39 mil anuales en el de 1887-1888, es decir, más que todas las universidades juntas.⁵⁵ La apuesta del civilismo fue por una educación técnica, vinculada estrechamente al proyecto de modernización económica del país. Los colegios secundarios y las universidades producían letrados que, al no poder ser absorbidos por el aparato estatal, se convertían en agitadores que predicaban reivindicaciones sociales para las cuales la estructura económica del país no estaba todavía preparada.⁵⁶

53. García Jordán 1992 y Armas 2007.

54. Manifestó Charles Buck que a los ojos americanos podía llamar la atención que en el Perú se aludiera a la Iglesia como una institución de la misma jerarquía que el Estado, pero que este país se hallaba, en este sentido, “varios siglos por detrás de otros países católicos en el mundo” (la traducción es mía). Añadió, sin embargo, que podían ya advertirse signos de cambio en esta situación (MP 7157, T52, rollo 43, depacho # 125, 10 de julio de 1886).

55. La Escuela de Minas contaba con un impuesto “dirigido” proveniente de la contribución de minas, la que era pagada por los titulares de los denuncios mineros. Esta contribución se estimaba en cuarenta mil soles anuales.

56. El diario *El Comercio* hizo campaña en contra del fomento de la educación secundaria. La proliferación de esos colegios en el país había sido un medio por el que los gobiernos trataron de conquistar fácilmente popularidad: “Los colegios gratuitos han hecho al país más daño que beneficios; esa multitud de doctores adocenados y de aspirantes á los empleos públicos, que son la causa de nuestras irregularidades administrativas y los aliados natos de toda perturbación política, han salido de los colegios gratuitos donde solo aprendieron a pretender, pero no a hacerse dignos de lo que pretenden [...] nos sobran doctores y literatos, á punto que ellos mismos no saben qué hacer con sus diplomas, y nos faltan industriales, hombres de orden y de trabajo, que son la base positiva del engrandecimiento nacional” (Lima, 8 de enero de 1885).

iv. La deuda pública

Uno de los puntos de más arduo debate fue el de la deuda pública; sin embargo, en la medida de que la solución a este aspecto fue vista en el capítulo precedente, anotaremos solo aquello que no es redundante. En 1875, último año en que se pagaron los servicios de la deuda externa, estos habían consumido un grueso 52% del presupuesto nacional, dividido en un 13% para la deuda interna y 39% para la externa. A partir del año siguiente se suspendió el pago de esta última, y en 1880 dejó también de pagarse la primera.

Los opositores a la mantención de la partida para la deuda interna en el presupuesto arguyeron que debía precisarse la fuente de su financiamiento, puesto que la prioridad en los egresos debía ser concedida al funcionamiento administrativo de la nación. El punto de conciliación giró entonces en torno a la creación de un nuevo impuesto cuyos fondos se aplicaran exclusivamente al servicio de la deuda. Se propuso gravar el consumo de tabaco o de alcoholes. Finalmente, la partida fue retirada, pero bajo el compromiso de que se crearía el impuesto apenas se abriese una nueva legislatura. Esto, en efecto, sucedió, y se creó el impuesto de alcoholes. Por su parte, la deuda externa no llegó a entrar en el debate parlamentario. La propuesta de Grace fue recibida por el gobierno pocos días antes del cierre de la legislatura.

Finalmente, el presupuesto anual de gastos sumó 6,8 millones de soles, lo que significaba el 38% del último presupuesto sancionado por el Congreso: el del bienio 1879-1880. Los grandes recortes se hicieron en el servicio de la deuda interna (la externa, recordemos, estaba impaga desde algunos años antes), para cuyo cumplimiento se estipuló que debía ampliarse la recaudación, y en el gasto militar, restringido a menos de la mitad. Reducciones importantes en términos relativos operaron, asimismo, en el servicio de Relaciones Exteriores y en la educación superior; igualmente, en el pago de las pensiones y en el aparato eclesiástico. La actitud del Parlamento se halló, sin embargo, lejos de proponer un repudio de la deuda. Pero entendió que en medio de las circunstancias debía privilegiarse el funcionamiento mínimo del Estado. Un punto importante en esta tarea fue la reconstrucción del servicio judicial.

La evolución del gasto público hasta 1920

Dentro de las transformaciones que pueden advertirse en la política fiscal peruana tras la guerra del salitre, debe resaltarse un cierto orden en el cumplimiento de las leyes de la materia. Durante el período que corrió desde la Independencia hasta 1879, se dictaron leyes de presupuesto solo para 18 de los casi sesenta años que comprendió ese lapso,⁵⁷ aunque debe reconocerse que la situación mejoró mucho en la década de 1870, cuando se dictaron cinco presupuestos bianuales. En cambio, desde 1887 hasta 1920 los años con ley de presupuesto aprobada por el Congreso fueron la gran mayoría. Las excepciones fueron los años de 1895 (el de la revolución pierolista, que cobró fuerza, precisamente, cuando en el segundo semestre de 1894 el Congreso se negó a aprobar el presupuesto para el año siguiente), 1901 (para el que simplemente se prorrogó el de 1900), 1905 y 1906 (para los que se prorrogó el de 1904), y los de 1910, 1911 y 1914.⁵⁸ De manera que en un período de 34 años, hubo solo siete para los que no se dictó una ley de presupuesto en el Congreso. La proporción es equivalente para la aplicación de la cuenta nacional (o control de la ejecución del presupuesto). Esta corría a cargo del Tribunal Mayor de Cuentas y de la comisión que en el Congreso se formaba para auditar las cuentas nacionales. Esta comisión solía contratar los servicios de expertos contables franceses.⁵⁹

El grado de cumplimiento del gasto en los presupuestos nacionales durante el período bajo análisis puede verse en el cuadro 4.4 del Anexo. Después de 1895, la brecha entre lo efectivamente gastado y lo previsto en la ley de presupuesto se acortó. El desorden reapareció en los años de la Primera Guerra Mundial, cuando a raíz del incremento de los precios

57. Se debe considerar que en este período los presupuestos fueron bianuales, por lo que los 18 años con presupuesto significaron en realidad solo nueve leyes de presupuesto. A partir de 1891, los presupuestos se volvieron anuales.

58. Una de las maniobras de la oposición en el Congreso pasó a ser, típicamente, obstruir la aprobación del nuevo presupuesto, ya que sin este documento el gobierno quedaba paralizado en su acción.

59. Ello puede deberse a que la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas que se fundó en la Universidad de San Marcos en 1875 estuvo a cargo de un académico francés, Pradier Foderé, quien formó, así, con autores franceses a las primeras promociones de expertos en temas financieros.

de las exportaciones el Estado disfrutó de ingresos que superaron constantemente las previsiones. La evolución del rubro de gastos “fuera del presupuesto” o “diversos” es otro indicador de la estabilidad que alcanzaron las finanzas públicas tras la reforma de la posguerra: en las cuentas nacionales de antes del conflicto armado y en las de los años inmediatamente posteriores a él, dicho rubro solía tener cifras que superaban el diez y hasta el veinte por ciento del total de gastos, pero desde 1900 se moderó bastante, situándose por debajo del diez por ciento (véanse cuadros 4.5 y 4.6 del Anexo).

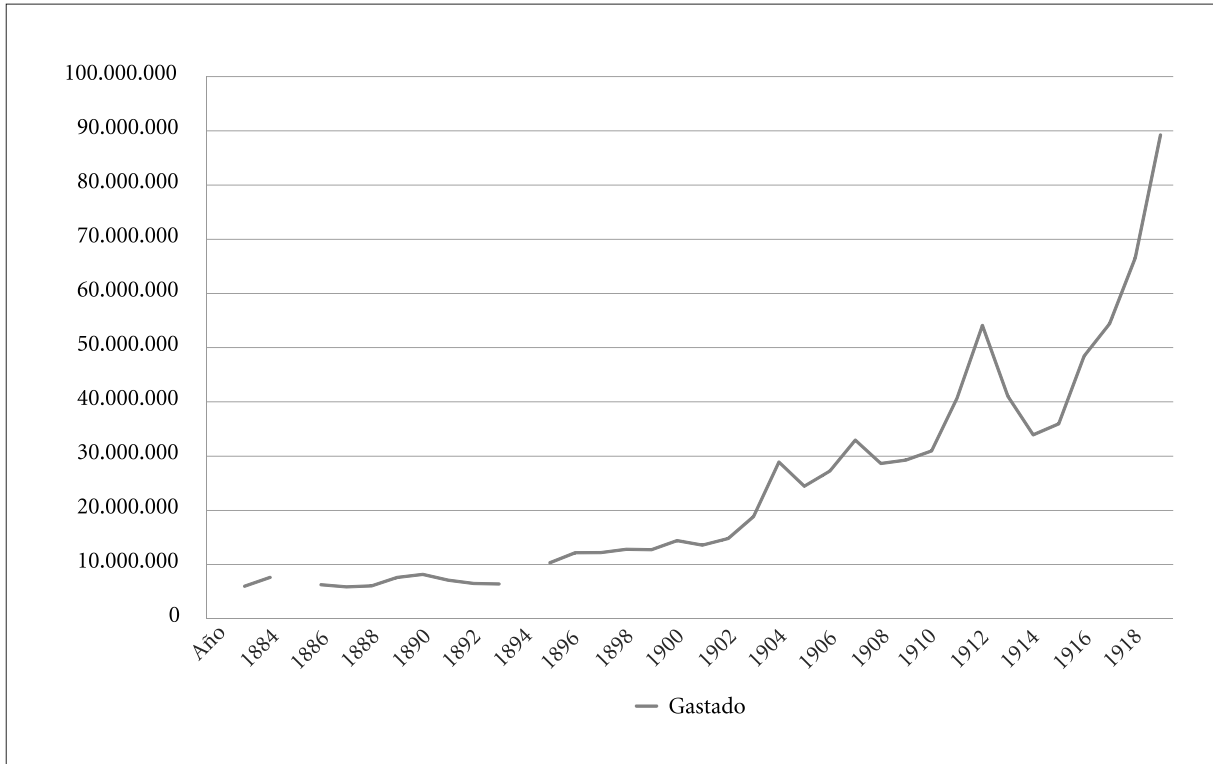
Desde 1896, puede notarse un paulatino aumento en la magnitud del gasto público (véase gráfico 4.2). En ese entonces ya duplicaba el nivel de los años finales de la década pasada. Según los índices de precios disponibles, el nivel del costo de vida pasó de 64 a 100 entre 1888 y 1913, y de 100 a 210 entre este último año y 1920.⁶⁰ Mientras el gasto público creció para las mismas fechas, de 6,8 a 33 millones, y de 33 a 70 millones, para las cifras del presupuesto; y de 5,9 a 54 millones, y de 54 a 89, para las del gasto efectivamente realizado (véase Anexo, cuadro 4.4). De manera que si bien el aumento en el gasto público fue solamente nominal para el período 1913-1920, sí fue efectivo para la etapa anterior, de 1888 a 1913.

Con respecto a la composición del gasto, hemos preferido trabajar con las cifras del presupuesto, antes que con las del gasto efectivo, a fin de rescatar mejor la idea contractual o de *pacto* entre el Estado y la sociedad, que suponía la ley de presupuesto. La clasificación funcional divide el gasto según va destinado a cumplir distintas funciones dentro de las asignadas al Estado, más allá de la nomenclatura vigente en las diversas naciones. En el caso peruano, partiendo de la metodología de Wagner, hemos dividido las funciones públicas en administrativa, potencia, derecho, cultura, progreso, acción social y deuda (véase cuadro 4.5 del Anexo).

Bajo la primera ubicamos el gasto de las oficinas que básicamente tenían que ver con las funciones de gobierno y recaudación fiscal, lo que apunta sobre todo a los ministerios de Gobierno y Hacienda (aunque no todos los ramos de ellos correspondían, desde luego, a esta clase). Hemos

60. Para el primer período, de 1888 a 1913, se trata solamente de precios de alimentos; para el segundo, de 1913 a 1920, es un índice del costo de vida más completo (Alfageme, Gálvez, Ponce y Troncoso 1992: 129 y 171).

Gráfico 4.2
GASTO PÚBLICO EN EL PERÚ 1884-1920
(EN SOLES CORRIENTES)



Fuente: Cuadro 4.6 del Anexo.

añadido también en ella el gasto del Poder Legislativo o Congreso. En el rubro “potencia”, consignamos las partidas de los ministerios de Guerra y Marina, y Relaciones Exteriores, que tenían que ver con defensa de la soberanía nacional y de los intereses de sus ciudadanos en el frente externo. Bajo el rubro derecho, reunimos el gasto en la aplicación de justicia y en fuerzas de policía que auxiliaban, precisamente, dicha aplicación.⁶¹ En el rubro cultura va el gasto en instrucción pública y el apoyo a las “bellas artes”. Bajo el de “progreso”, se reúne el gasto en obras públicas de carácter económico (como vías de comunicación), correos, telégrafos y educación técnica.⁶² En acción social, hemos consignado las partidas asignadas al culto o el apoyo a la Iglesia católica, así como a las sociedades de beneficencia. En el rubro de deuda se consignó lo correspondiente al servicio de la deuda interna y externa. Debe considerarse que las cifras correspondientes a las funciones de cultura y acción social presentan una cierta subvaluación, puesto que las instituciones educativas y asistenciales solían contar con rentas propias, derivadas de algunos activos que poseían, que no aparecen en este cuadro.

Es digno de advertir en el cuadro cómo, a medida que fue creciendo el tamaño de la economía pública, lo asignado a las funciones administrativa y de potencia fue perdiendo peso relativo dentro del presupuesto, creciendo lo correspondiente a los rubros de cultura y progreso. Analizado desde el punto de vista del gasto, hasta los inicios de la década de 1890 el Estado peruano estuvo concentrado en las funciones “tradicionales” de defensa militar de la nación y recaudación fiscal.⁶³ Solo desde entonces comenzaron a desprenderse otras funciones, como el fomento del progreso material y cultural de la población. Ello fue posible gracias al incremento de los ingresos, que, por su parte, eran resultado tanto del crecimiento de la producción cuanto de la reforma tributaria.

En 1896, la idea de esta nueva función del Estado se encarnó en la fundación de un nuevo Ministerio, llamado de Fomento y Obras Públicas, que asumió el sector de obras públicas, que antes estuvo en el

61. Podría objetarse, sin embargo, que en el caso peruano la policía servía más para el resguardo del llamado “orden interno” antes que para la prevención o castigo del delito. En todo caso, es un punto a resolver.

62. Asimismo, hemos incluido en él las partidas para el apoyo o fomento de la inmigración.

63. Carmagnani describe este mismo proceso para el caso mexicano (1994: 211).

de Gobierno; el de industrias, que antes estuvo en el de Hacienda; y el de beneficencia, que antes estuvo en el de Justicia. Los fines del nuevo Ministerio fueron concebidos con el “propósito de desarrollar la riqueza pública [...] en el sentido de despertar a la acción los poderosos elementos de vida que tiene el país”.⁶⁴ En los cuadros 4.6 y 4.7 (véase Anexo), puede verse la clasificación del gasto público según ministerios. A pesar de la necesidad de reconstruir las fuerzas armadas (lo que significó la contratación de una misión francesa, en 1896, para la profesionalización del ejército, y la compra de dos nuevos cruceros para la armada en 1905) y de los sobresaltos que recurrentemente hubo en las fronteras del norte y del sur, incluyendo el tema de las “provincias cautivas” en manos de Chile, el gasto militar, lejos de mejorar su porción en el gasto público, fue disminuyendo: de un promedio de 39,4% sobre el total, que representó durante los años 1889 a 1894, pasó a 22,2% en los de 1896 a 1912. Para los años de 1913 a 1920, cayó todavía más: al 18,1%.⁶⁵ Esto a pesar de que el tamaño del ejército aumentó. Los tres mil hombres de fuerza que se consideraron en el presupuesto para el bienio 1887-1888 crecieron hasta siete mil en el de 1914.

La tendencia contraria sucedió, en cambio, con los ministerios de Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto, el de Fomento y Obras Públicas, y el de Hacienda y Comercio. El primero fue el caso más enérgico, ya que pasó de un promedio de 6,9% del gasto total en el período 1889-1894 a uno de 11,9% para el de 1896-1912. En la fase siguiente, 1913-1920, llegó a un 13% del gasto público total. La mayor inversión ocurrió aquí en el ámbito de la educación, escogido por la élite civilista como la herramienta clave para la integración de la mayoritaria población indígena a la vida nacional (véase cuadro 4.8 del Anexo).

Dentro del Ministerio de Justicia, Instrucción y Culto (como pasó este a llamarse desde que apareció el Ministerio de Fomento en 1896),

64. República del Perú. Ministerio de Fomento 1899.

65. A partir de 1896, varias partidas de gasto que la ley de descentralización fiscal había trasladado a los tesoros departamentales retornaron al tesoro central. Esa es una de las razones por las que hacemos en este año un corte para esta contabilidad. De otro lado, coincide con la cesura que marcó la revolución de Piérola de 1895, que desplazó al Partido Constitucional de Cáceres y dio mayor protagonismo a los partidos Civil y Demócrata.

el ramo de Instrucción fue el más dinámico. Su partida creció desde un pequeño monto de 129 mil soles en 1897, cuando la mayor parte del gasto en el área educativa correspondía a los tesoros departamentales, hasta 3.404.168 soles en el presupuesto de 1913, fuera de lo destinado por los tesoros departamentales.⁶⁶ Si en 1897 el ramo de Instrucción representaba solamente el 11% de todo el Ministerio, para 1913 dicho porcentaje creció hasta situarse por encima del 60% (véase Anexo, cuadro 4.9).

A lo largo de los debates de los años de la posguerra, había ganado consenso la idea de que “el problema nacional” consistía en que de los tres millones de habitantes que tenía el Perú, dos millones eran indígenas analfabetos y alejados de la “vida civilizada”.⁶⁷ La promesa del orden republicano, en la que cada ciudadano debía ser un potencial mandatario, exigía terminar con una situación en la que solo una minoría de la población podía conocer las leyes e intervenir en el mercado. En 1896, además, se había legislado en el sentido de que únicamente los hombres alfabetos podían ejercer el derecho del sufragio, lo que hizo más evidente la situación de exclusión de los indígenas, puesto que en su gran mayoría eran analfabetos, además de que muchos de ellos, los que podían alcanzar un 50% del total de indígenas, desconocían incluso el idioma oficial, que era el castellano. El remedio en el que pensaron otras naciones sudamericanas, una inmigración europea que poblase el país con hombres blancos, civilizados, industriosos y preñados de espíritu cívico, parecía poco adaptable al Perú, por su lejanía del Viejo Continente, la competencia de las otras naciones y la falta de tierras cultivables para recibirlos. Se optó entonces por el partido de “la autogenia”, es decir, la regeneración de la raza nativa, que habría sido degradada por tres siglos de “colonialaje”.

66. Lo concerniente a los tesoros departamentales se verá en otro capítulo, pero podemos adelantar que sus montos no crecieron tan rápidamente como los del tesoro central.

67. En su sonado “Discurso en el Politeama” de 1888, Manuel González Prada señaló: “Trescientos años há que el indio rastrea en las capas inferiores de la civilización, siendo un híbrido con los vicios del bárbaro i sin las virtudes del europeo: enseñadle siquiera a leer i escribir y veréis si en un cuarto de siglo se levanta o no a la dignidad de hombre. A vosotros, maestros d’escuela, toca galvanizar una raza que se adormece bajo la tiranía del juez de paz, del gobernador i del cura, esa trinidad embrutecedora del indio”. En González Prada 1964 [1890]: 55. Véase también el ensayo “Nuestros indios” en González Prada 1972 [1905].

Para ello, el concurso de la escuela resultaba fundamental: “Laudable es en este sentido, preocuparnos de las escuelas, que si no son la civilización misma, imprimen desde la niñez las ideas que la preparan”, anotó Pedro Ignacio Cisneros, presidente de la Corte Superior de Justicia del departamento de Áncash, en su discurso de apertura del año judicial de 1901.⁶⁸

Una estimación estadística hecha para 1897 señaló que de un total de seiscientos mil niños entre 5 y 15 años en el país, únicamente 60.663 (o sea, el 10%) concurrían a la escuela.⁶⁹ En 1902 se realizó un censo escolar en el ámbito nacional, con la idea de corroborar las cifras que hasta entonces se habían lanzado sobre la base de únicamente gruesos estimados. Venciendo inmensas dificultades, los directores del censo consiguieron cubrir tres cuartas del territorio de la República, que contenían a un 90% del total de la población. Aunque los resultados fueron más alentadores que los estimados hechos antes, de todos modos mostraron el grave atraso de la instrucción: solo el 29% de los niños de entre 6 y 14 años asistía a la escuela; en la mayoría de las provincias de la sierra, el porcentaje de los niños que recibían instrucción no llegaba al 20%.⁷⁰ El combate al “gamonalismo” en el interior en el que se empeñó el civilismo limeño exigía terminar con un régimen en el que pequeñas élites letradas monopolizaban las relaciones de la población local con los poderes centrales, gracias a su competencia lingüística y su “civilización”. Confrontado con el censo de población de 1876, los resultados del censo escolar de 1902 mostraban que durante ese cuarto de siglo la educación había hecho muy pocos progresos.⁷¹

En 1905 se creó la Dirección Nacional de Instrucción dentro del Ministerio de Justicia, Instrucción y Culto, despojando a las juntas departamentales y a las municipalidades del gobierno de ese ámbito. A

68. “Anexo de la Memoria del Ministro de Justicia, Culto, Beneficencia e Instrucción, presentada al Congreso Ordinario de 1901” (AGN, H-6-1669: 108).

69. República del Perú. Ministerio de Fomento 1899: 92-93.

70. El censo puede consultarse en AGN, H-6-0375.

71. En el censo de 1876, el analfabetismo fue de 81%, mientras que en el de 1902, que solo consideró a los niños de 6 a 14 años, el analfabetismo llegó al 77%. En una población que viene progresando en el campo de la alfabetización, lo esperable es que los estratos de edad más joven sean más alfabetos que los mayores, pero en este caso la diferencia es muy pequeña.

juicio de las autoridades del Ejecutivo de Lima, los gobiernos municipales habían mostrado incompetencia en la materia.⁷² “A una institución tan insegura, tan inestable, que tanto fluctúa —decía el ministro Polar, refiriéndose a las municipalidades— no es natural que siga vinculado el servicio más constante, más firme, más trascendente que posee una Nación”.⁷³ En el presupuesto para el año 1906, fue la primera vez que el ramo de Instrucción superó el millón de soles, convirtiéndose en el ramo más beneficiado en el presupuesto del Ministerio. Una ley dictada ese mismo año estableció que el presupuesto destinado al ramo de Educación no podía ser nunca menor al 5% del total de los ingresos nacionales, mientras que los tesoros departamentales debían fijar para el ramo no menos del 30% de sus entradas.⁷⁴

Otro de los ministerios dinámicos en su tendencia de gasto fue el de Fomento y Obras Públicas. Este Ministerio vino, desde su fundación, a convertirse en el espacio de los ingenieros. La Escuela de Ingenieros Civiles y de Minas había sido fundada en 1876, consiguiendo atraer en los años siguientes a los hijos de familias medianamente acaudaladas, o descendientes de los inmigrantes europeos que llegaron durante los bonancibles años del guano. La erección del nuevo Ministerio en 1896 vino a ser el reconocimiento a este nuevo tipo de intelectual, el ingeniero, muy valorado desde la visión positivista del desarrollo. Fue en este sentido muy expresivo que en 1899 fuera elegido presidente de la República, para suceder a Nicolás de Piérola (el último caudillo de viejo cuño), un ingeniero (educado además en Inglaterra) proveniente de una familia de notables arequipeños: Eduardo López de Romaña.

Al Ministerio de Fomento y Obras Públicas se le confió la conducción de la Escuela de Ingenieros, los trabajos de vialidad e irrigación, y las exploraciones geográficas.⁷⁵ En 1903, en el contexto de una fuerte

72. De las 99 provincias existentes en 1905, únicamente 33 habían cumplido con rendir cuentas sobre las escuelas que habían mantenido en el año anterior. De dichas 33, solamente dos no adeudaban sueldos a los preceptores. En muchas provincias, las escuelas no prestaban servicio alguno, acusaba en su memoria de 1905 el ministro Jorge Polar (AGN, H-6-1674).

73. AGN, H-6-1674.

74. AGN, H-6-1259 (presupuesto de la República para los años 1904 a 1906).

75. En 1888, el gobierno fundó la Sociedad Geográfica de Lima, a la que desde 1891 se dotó de una partida en el presupuesto nacional. Véase López-Ocón 1995.

epidemia de peste bubónica en Lima y otras ciudades de la costa, se creó dentro de su seno la Dirección de Salubridad e Higiene Pública, lo que originó que a los ingenieros se sumasen, dentro de los profesionales del Ministerio, los médicos. Se trataba, en cualquier caso, de un nuevo tipo de médicos, preocupados no tanto en los factores individuales de la enfermedad, centrados alrededor de la fisiología del organismo enfermo, sino, en cambio, en los factores sociales, que llevaban a entender las enfermedades como una consecuencia de los entornos económicos y sociales en que vivía la gente. Nació así el concepto de “salud pública”, de la que debía ocuparse el Estado.⁷⁶

Debido a que este Ministerio se hacía cargo de los trabajos que podríamos llamar de inversión pública, y no de gasto ordinario, sus ingresos provenían, en una buena parte, del presupuesto extraordinario que solía dictarse como una adenda al presupuesto ordinario, una vez que se comprobaba el superávit resultante de este. Por ejemplo, en el año de 1904, el presupuesto del Ministerio fue de 448.137 soles en el ordinario, pero tuvo un añadido de 2.385.800 soles en el extraordinario. No todos los años fueron, por supuesto, tan desproporcionados. El Ministerio de Fomento y Obras Públicas sería muy activo en toda la primera mitad del siglo XX, dada la fuerte inversión que se realizó en esta época en vías de comunicación. Desde su fundación hasta 1920, se hizo cargo de completar algunas vías férreas, así como de obras de irrigación en la región de la costa, a fin de aprovechar mejor el agua de los ríos que bajaban de la cordillera de los Andes al océano Pacífico. Esto último permitiría el crecimiento de la agricultura algodонера y azucarera en departamentos como Piura y Lambayeque.

El empeño puesto en estos años, por los gobiernos del Partido Civil, en incrementar los ingresos fiscales, especialmente durante la gestión de Augusto B. Leguía como ministro de Hacienda (1903-1906) y, luego, como presidente de la República (1908-1912), se explicaba, precisamente, por su afán de expandir los ferrocarriles y las irrigaciones en el país. El Ministerio de Fomento representó así la señal más clara del nuevo rol ganado para el Estado: el del fomento económico. Al preparar la infraestructura que usaría la actividad productiva, el Estado estaría, en cierta

76. Véase sobre ello Cueto 1997.

forma, dirigiendo el proceso del desarrollo. Así, los gobernantes ganaron un poder nuevo, que era el de decidir qué regiones serían favorecidas o relegadas en la asignación de obras públicas —como vías férreas, puentes o irrigaciones—, así como qué sectores de la actividad económica serían beneficiados.

El Ministerio de Hacienda fue el otro ramo cuyo presupuesto mostró una tendencia al crecimiento. Este Ministerio tenía sus principales rubros de gasto en el servicio de la deuda, el pago de las pensiones de jubilación del personal del Estado (las llamadas “listas pasivas”) y el pago del personal de aduanas. La firma del contrato Grace, en 1889, prácticamente eliminó todo servicio por concepto de deuda externa hasta 1906, cuando se pactó un nuevo empréstito, por tres millones de libras esterlinas (treinta millones de soles), con el Banco Alemán Transatlántico, que despertó grandes debates en el Congreso y la prensa. Hasta entonces, el servicio de la deuda se limitó al pago de la deuda interna, que montaba poco más de medio millón de soles anuales. El préstamo del Banco Alemán fue el primero en pactarse después de la guerra del salitre, y el ministro Augusto B. Leguía hubo de esforzarse para poder vencer la resistencia del Congreso, y de algunos miembros del propio civilismo, frente a la operación.⁷⁷ En la opinión pública, la traumática guerra del salitre y el controvertido contrato Grace habían legado la idea de que un país debía limitarse a invertir lo que le permitían sus “entradas naturales”, sin pender de operaciones de endeudamiento que comprometían a las generaciones futuras. Se levantaron dudas acerca de la rentabilidad económica de la inversión en ferrocarriles, que era el destino que el Ejecutivo esgrimió para la operación, puesto que las rutas férreas que venían funcionando hasta ese momento no dejaban ganancias todavía. La operación finalmente pudo concretarse, con una tasa de interés del 7% anual.

Igual que en el caso del Ministerio de Fomento, era común que la partida de Hacienda se acrecentara a la hora del presupuesto extraordinario, hasta darse el caso de que se considerase una mayor suma en este último que en el presupuesto ordinario. Por ejemplo, en el presupuesto ordinario de 1907 correspondió al Ministerio 3.996.384 soles, pero en el

77. Basadre reseña estos debates en 2005: XII, 68-70.

extraordinario tuvo un añadido de 2.775.164 soles. Más llamativo fue el caso del año 1913, cuando las cifras de Hacienda de los presupuestos ordinario y extraordinario fueron de 4.465.997 y 6.370.921, respectivamente.⁷⁸ Estas sumas extras se destinaron básicamente a la amortización de la deuda pública.

El ramo de pensiones o listas pasivas fue aumentando, al punto que para 1913, montaba ya 1,6 millones de soles. El Ministerio de Hacienda no solamente cubría el pago de las pensiones de su propio personal cesante, como hacían los demás ministerios, sino también el de otras oficinas del Estado que no tuviesen en el presupuesto una partida propia para ello. De hecho, los demás ministerios, con la salvedad del de Guerra y Marina, que en el mismo año de 1913 debió destinar 572.570 soles a listas pasivas, tuvieron partidas solamente pequeñas para el pago de sus propios cesantes.

En suma, después de la guerra del salitre ocurrió una desmilitarización del Estado, poniéndose fin a un régimen “pretoriano”, como ha sido llamado por la historiografía.⁷⁹ Esto implicó la emergencia de nuevos hombres públicos, provenientes, en su mayor parte, del seno de la propia oligarquía. Ello limitó la acción corrosiva o renovadora que podían tener los nuevos hombres públicos.

En términos nominales, el gasto público en el Perú, de acuerdo con las cifras del presupuesto, creció de 6,8 a 33 millones de soles entre 1888 y 1913.⁸⁰ Si ajustamos estas cantidades de acuerdo con el poder de compra de la moneda, siguiendo el índice de precios mencionado páginas atrás, tendríamos que el crecimiento real fue de 6,8 a solamente 21 millones, pero aún así esto señala un fuerte crecimiento del gasto, ya que se habría más que triplicado en términos reales. En cierto modo, se trató de una tendencia continental, reiterada también en países como Argentina, Chile o Bolivia, de la que el Perú representó, no obstante, uno de los casos más emblemáticos (véase Anexo, cuadro 4.10).⁸¹

78. El presupuesto de 1907 se puede consultar en AGN, H-6-1261; y el de 1913, en AGN, H-6-1266.

79. Aljovín y López, eds., 2005.

80. En términos del gasto efectivo, el crecimiento fue aún mayor: de 5,9 a 54,1 millones, y en términos reales, de 9,2 a 54,1 millones (véase cuadro 4.5).

81. Aunque el cuadro siguiente ofrece cifras en valores corrientes no deflatados, habría que decir que se trató de una época de bastante estabilidad en el valor de compra de

El crecimiento demográfico en el lapso de esos 25 años fue en el Perú de un 40%, es decir, muy inferior al del ritmo del gasto público, de modo que, tomando en cuenta el índice de precios, puede concluirse en que hubo un incremento real del gasto per cápita, de aproximadamente el doble del nivel inicial.

La territorialidad del gasto público

El presupuesto general del Estado peruano del año 1902 fue, para hablar en términos redondos, de quince millones de soles. Solo una tercera parte de dicho total era gastado fuera del departamento de Lima. Mientras en el presupuesto general del mismo año 1902 los ministerios de Guerra, Gobierno y Hacienda representaban el 26, 23 y 22% del gasto total, respectivamente, en el gasto territorializado fuera de Lima dichos porcentajes eran de 29, 30 y 6%, respectivamente. Así, podemos ver que eran el gasto militar, el de autoridades políticas y servicio policial, y el de administración de justicia e instrucción (el cual representaba el 11% en el presupuesto general, pero en el cuadro de la cuenta nacional o gasto efectivamente ejecutado —véase cuadro 4.11 en el Anexo— sube al 14%) los rubros que destacaban en cuanto a descentralizadores del gasto público.

Los departamentos más beneficiados con el gasto público (Arequipa, Loreto y el Callao) no eran, ni lejanamente, los más poblados del país. La asignación era simplemente política, puesto que se trataba de aquellos departamentos con mayor capacidad de representar sus intereses en Lima, o que habían mostrado capacidad de autonomía económica y fiscal, hasta el punto de desembocar en amenazas secesionistas, como en el caso de Loreto.⁸²

Los cuadros 4.12 y 4.13 (véase Anexo) muestran la territorialidad del gasto público en 1910 (cifras de presupuesto) y el origen de sus fondos. El panorama es similar al de 1902. De un total de 27,8 millones previstos como gasto en el presupuesto de 1910, un 30% se gastaba fuera del departamento de Lima, la mayor parte en pago de personal. A ello se añadían 1,7 millones de gasto efectuado por las propias juntas departamentales,

las monedas latinoamericanas, tanto por el auge exportador en curso cuanto por la preocupación en adoptar el patrón oro. Véase Bulmer-Thomas 1998: 141-142.

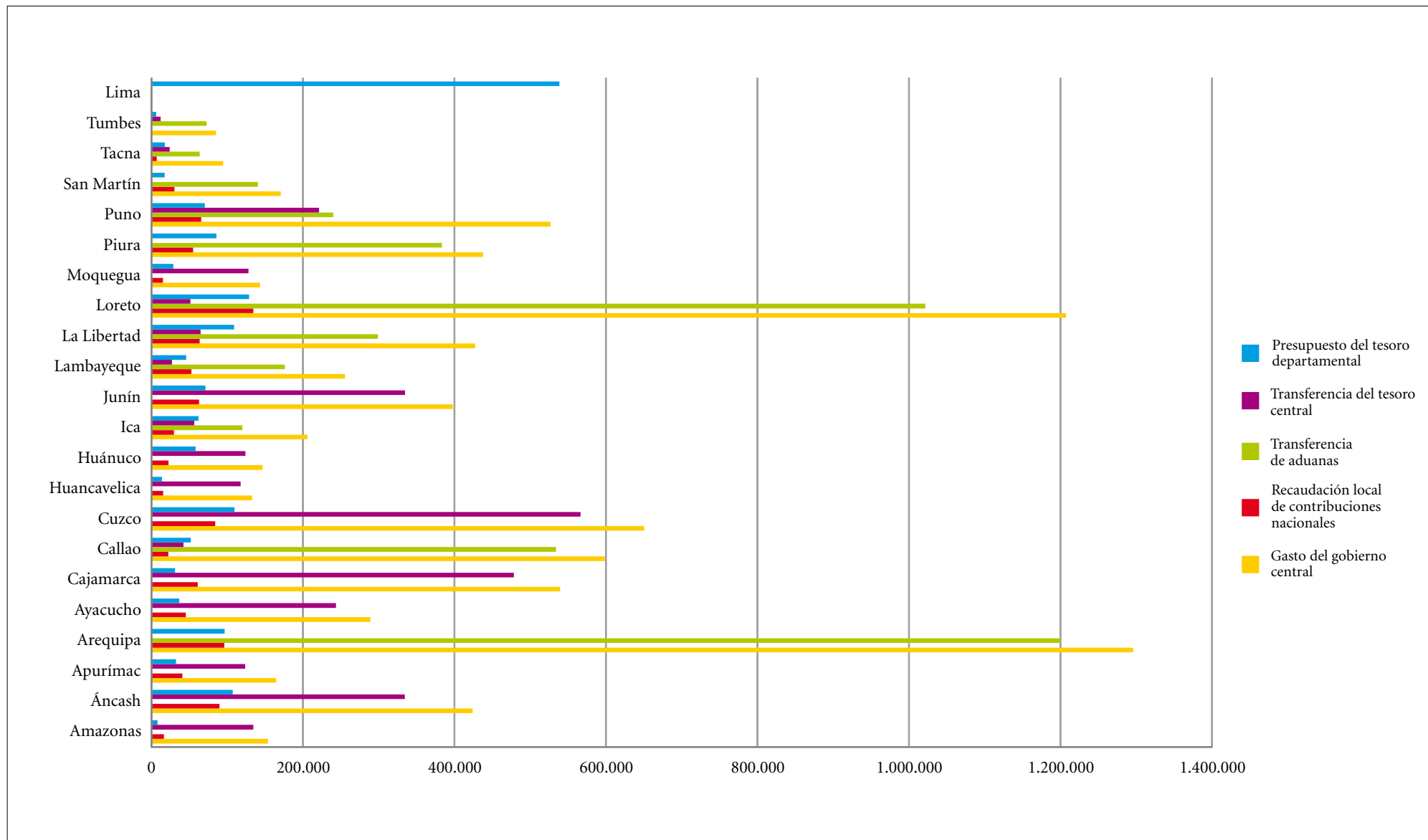
82. Véase Barclay 2009.

a partir de sus propios ingresos, derivados de las contribuciones. El gasto de las juntas era destinado a los sectores de educación, beneficencia y obras públicas, aparte de los gastos de administración de la propia junta y de los necesarios para la recaudación. De los aproximadamente ocho y medio millones de soles gastados fuera de Lima, solamente un millón era recogido por los propios tesoros departamentales en sus circunscripciones, por la administración que hacían de las contribuciones de carácter nacional (capital movable, derecho de títulos, auxilio patriótico, alcabala de enajenación, papel sellado y renta de bienes nacionales); mientras que el resto era cubierto con transferencias del gobierno central (3,1 millones) y las aduanas (4,25 millones), según deja ver el cuadro 4.13 del Anexo. Del total de departamentos, únicamente en tres no se requería de transferencias del gobierno central, y en esos casos era porque se recibían transferencias de las oficinas de aduana existentes en el mismo departamento o en uno conexo.

El crecimiento y la especialización de la burocracia

Un cambio notable entre el Perú de la preguerra y el de la posguerra del salitre fue la organización del Estado. Antes del conflicto armado, se tuvo una organización estatal dominada por la clase militar; después de la guerra, aunque la planilla del Estado disminuyó en un primer momento (1889-1890) a más o menos la mitad de la existente poco antes de la guerra (1875-1876), el personal civil había crecido decididamente (de 1231 a 4034 servidores), hasta representar aproximadamente la mitad de toda la planilla pública (véase Anexo, cuadro 4.14). Si confrontamos el personal del Estado según el presupuesto dictado para el bienio 1889-1890 con el de 25 años después, advertiremos un crecimiento de la burocracia del 100%, es decir, que se duplicó en ese cuarto de siglo, de 8390 a 17.607, manteniendo el personal civil su cuota de más o menos la mitad. Tomando en cuenta que los ingresos del presupuesto en valores constantes se triplicaron, podríamos concluir en que los salarios reales de la burocracia crecieron, aunque debe señalarse que, a diferencia del presupuesto del bienio 1889-1890, en el de 1914 se consideraba una partida importante para el servicio de la deuda externa. Esta consideración disminuiría el incremento del salario real ocurrido en el empleado público.

Gráfico 4.3
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL GASTO PÚBLICO PERUANO EN 1910



Fuente: Cuadro 4.13 del Anexo.

Al apreciar dichas cifras, debe considerarse la modificación en el régimen de descentralización fiscal ocurrido en 1896, que hizo que los cuerpos judiciales, policiales y de administración local pasasen a manos del tesoro central, así como la creación del Ministerio de Fomento y Obras Públicas en el mismo año. Ambos hechos llevaron a un reordenamiento de la distribución presupuestal y de la burocracia, y tiende a magnificar su crecimiento. También debe tomarse en cuenta que el empleo que proporcionaba el Estado era mayor de lo que figura en el cuadro 4.14, puesto que existía mucho personal contratado para tareas específicas, como por ejemplo la confección de las matrículas de contribuyentes, el peritaje de una propiedad inmueble que debía pagar el impuesto de alcabala, o la construcción de obras públicas, para lo que se contrataba a ingenieros y obreros. En cierta forma, el personal docente de las escuelas primarias y los colegios secundarios era contratado temporalmente, igual que los ingenieros; para tal fin, se asignaban sumas específicas en globo. En el cuadro 4.14 del Anexo, he añadido a los maestros, haciendo la distinción respectiva, por el hecho de que ellos, más adelante (en los años treinta), fueron incorporados a la planilla pública.

El crecimiento del empleo público a lo largo del cuarto de siglo que va de 1889 a 1914 ocurrió sobre todo con el empleo de tipo calificado: profesores, ingenieros, médicos. Los incrementos más fuertes, aquellos donde el personal más que se duplicó, ocurrieron en correos y telégrafos, que pasó de 430 en 1889 a 1659 en 1914; el personal de ingenieros, cuya evolución es más complicada de seguir, por las razones anotadas antes, pero para la cual nos podemos guiar por el crecimiento del personal de la Escuela de Ingenieros, que crece de 36 en 1889 (cuando se llamaba simplemente Escuela de Minas) a 93 en 1914 (rebautizada ahora como Escuela de Ingenieros y Obras Públicas); y las fuerzas armadas, que pasaron de 3410 a 7141 hombres. Debe destacarse que, en este caso, se trataba de un cuerpo militar más profesional y calificado. De cualquier manera, el fuerte crecimiento de las fuerzas armadas deja ver que este cuerpo seguía manteniendo una presencia importante en la estructura del Estado: en 1889, sus efectivos, incluidos oficiales y subalternos, representaban el 45,6% de toda la burocracia, mientras que en 1914 solo habían caído, ligeramente, al 40,6%.

El Estado fue cobrando ese cariz de institución de funcionarios, en el sentido de un personal “experto” dedicado a tiempo completo a

su quehacer dentro del Estado, que Max Weber llamó “modernización”. Aunque pueda aceptarse la tesis de que se trataba de un Estado oligárquico, este —como ha señalado Sinesio López— “avanzó hacia una cierta centralización de la autoridad, sin lograrla plenamente, y promovió una incipiente especialización de algunas de sus instituciones”.⁸³ Este autor señala como tales instituciones al ejército, la policía y al Banco de Reserva (fundado recién en 1922),⁸⁴ dejando de lado a algunas de las nuevas instituciones, vinculadas a la consecución de una mayor intervención del Estado en la sociedad: la autoridad sanitaria, por ejemplo, que fue desplazando a la Beneficencia, institución secularmente controlada por las familias oligárquicas; y la autoridad educativa y el cuerpo de ingenieros, que obraron en el mismo sentido de delegar en un cuerpo de expertos el diseño y la ejecución de políticas que antaño, o no se realizaron, o estuvieron en manos de las familias y las instituciones oligárquicas.

En suma, la política de gasto público en la posguerra del salitre implicó el debilitamiento de los estamentos militar y eclesiástico. Resultaron favorecidas, en cambio, las funciones de derecho, cultura y progreso. El robustecimiento del aparato de justicia puede entenderse como parte de esta idea. El rol del militar y el cura en el gobierno y administración de la sociedad rural debía ser reemplazado por el del juez y el maestro. También se plasmó en el nuevo presupuesto un intento de reforma del sistema educativo, conducente a masificar la educación básica, la que debía orientarse a formar una mano de obra idónea para la agricultura y la minería antes que una élite letrada para el servicio del Estado. Después de décadas de funcionamiento de un Estado por encima de la sociedad, al amparo de los enormes recursos del guano y el salitre, surgió el propósito de reformarlo hacia una labor de apoyo a la economía y la sociedad civil. Por ello, la etiqueta de “segundo militarismo”, con que desde la obra de Jorge Basadre se ha caracterizado el período de la posguerra hasta 1895, no parece la más adecuada. Si bien fueron militares los presidentes de la República durante esta época, su poder efectivo se vio bastante limitado ante la reducción de los ingresos públicos y la consecuente necesidad de reelaborar un *pacto fiscal* con los sectores civiles.

83. López 1997: 126.

84. *Ibid.*, p. 127.

De otra parte, la etiqueta de “República aristocrática” asignada al período 1895-1919 por la historiografía,⁸⁵ aunque recoge el carácter relativamente pequeño de la élite, sugiere una idea de carácter cerrado y de nostalgia tradicionalista que en verdad la oligarquía de la época no tuvo. Ella estuvo abierta al arribo de inmigrantes y de empresarios del interior, que, por medio de las nuevas actividades de exportación, progresaron económicamente. A su vez, impulsó los programas de profesionalización de las fuerzas armadas, e inversión en vialidad, extensión educativa y de la salubridad, que transformaron la relación entre el Estado y la sociedad. Se trataba, ciertamente, de una modernidad excluyente, en el sentido de que a dos terceras partes de la población se les ofrecía solo una incorporación autoritaria y jerarquizada: alistarse como soldados en las fuerzas armadas, o como obreros en las minas y plantaciones del sector exportador. Otras opciones, como la de integrar la burocracia del Estado, pasaban por el filtro de las escuelas y, en los casos de puestos profesionales, de la formación superior. La modernización de la organización del Estado se dio la mano, así, con la exclusión social de la mayor parte de la población nacional.

85. Fue Jorge Basadre quien acuñó esta expresión, que desde entonces fue recogida por otros historiadores. Ver, por ejemplo, Burga y Flores-Galindo 1987. Sin embargo, investigadores como Quiroz (1989) y Portocarrero (1995) han criticado este concepto.

Capítulo 5

LA REFORMA DE LOS INGRESOS FISCALES: LAS CONTRIBUCIONES DIRECTAS

ESTE CAPÍTULO SE OCUPARÁ de la reforma ocurrida en el campo de los impuestos de tipo directo, conocidos en el lenguaje fiscal de la época como las “contribuciones”. Aunque este tipo de imposición tenía una larga historia en el Perú, solamente había levantado ingresos importantes en su variante de Antiguo Régimen o de impuestos directos “tradicionales”, de tipo capitación. La idea central del capítulo es que aunque hubo un consenso general en la importancia económica y política de difundir este tipo de imposición como la principal de las entradas del fisco, en el terreno de lo práctico la clase propietaria consiguió esquivarla, limitando con ello sus posibilidades fiscales. Impuestos directos para la plebe e indirectos para todo el resto pareció la fórmula perseguida por dicha oligarquía.

En el campo de los ingresos fiscales, la reforma de la posguerra vio la necesidad de potenciar aquellos de carácter tributario, puesto que veía en el impuesto la forma superior, o más adecuada políticamente, para dotar de ingresos al Estado. En el ideario liberal que compartieron varios financistas partidarios de la reforma, el impuesto creaba tanto una actitud vigilante en el ciudadano que lo pagaba cuanto un sentimiento de responsabilidad en el gobernante que lo recibía. El pago de los impuestos, con su acción reiterada y cotidiana, venía a representar, con una

constancia pedagógica, el “contrato” que se establecía entre los ciudadanos y su gobierno. Creaba entre ellos un compromiso. Así, los impuestos resultaban, en el terreno económico, el equivalente al sufragio en el campo de la política: un acto que simbolizaba la ciudadanía.¹

La fuente tributaria brindaba, además, una mayor estabilidad en el monto de los ingresos del gobierno, en comparación con otras fuentes de ingresos. Por último, permitía al Estado observar y seguir de cerca el desenvolvimiento económico de las personas y empresas. La prosperidad particular alimentaba a la pública, debiendo esta volcarse a todo lo que estuviera a su alcance para promover aquella, a la cual quedaba atada. Si algo unió las ideas y convicciones de los hombres públicos del último tercio del siglo XIX, como Manuel Pardo, José Manuel Rodríguez, Fernando Palacios, José Osores, Luis Larrañaga y Pedro Emilio Dancuart, fue su creencia de que el camino de la regeneración de la República debía comenzar por arraigar la práctica del impuesto en el Perú como la base de los ingresos fiscales.

En su estudio sobre el pensamiento económico de los hombres del período 1848-1882 en el Perú, Gootenberg destacó como su rasgo más relevante el “industrialismo utópico”.² Por nuestra parte, encontramos en los hombres citados en el párrafo anterior —algunos de los cuales, como Pardo, por ejemplo, formaron también parte del elenco de Gootenberg— un énfasis diferente, más orientado a subrayar la necesidad de la reforma fiscal.³ Fue en el ámbito fiscal que dicha generación de pensadores y funcionarios públicos alcanzó a concretar ciertos logros.⁴

-
1. “El impuesto es por esta razón la primera obligación del ciudadano y de todo el que vive en una Nación; es la condición necesaria para el bienestar del cuerpo político y por consiguiente para el cuidado de los intereses nacionales. Los que resisten su pago proclaman la disolución de la sociedad y cometen, por lo tanto, un atentado de lesa patria”, estableció Rodríguez en 1895: 120.
 2. Gootenberg 1998: 288.
 3. “¡Reforma! Tal es la palabra que los ciudadanos deben inscribir en las banderas que simbolizan su fe política y su patriotismo”: con este comentario concluía Rodríguez su importante texto *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*, que estaba dedicado al tema de las finanzas públicas del país (1895: 498, las cursivas son del original).
 4. Aunque refiriéndose más a los hombres de la generación de 1848-1882 que a la de 1865-1905, de la que aquí hablamos, Gootenberg criticó que ellos no habían

Para empezar, triunfaron en hacer de la cuestión fiscal el tema gravitante en el debate público del último tercio del siglo XIX y los primeros años del XX. Cualquier programa de reforma en el Perú de dicha época debía incorporar un planteamiento acerca de las finanzas públicas. Las figuras políticas dominantes del período, como Manuel Pardo, Nicolás de Piérola, Andrés A. Cáceres, Manuel Candamo y Augusto B. Leguía, destacaron ante todo por sus ideas y realizaciones acerca de las finanzas nacionales. Tres de ellos (Pardo, Piérola y Leguía) aparecieron en la vida política como “financistas”, siendo su desempeño como ministros de Hacienda el trampolín para su proyección como figuras nacionales. Para continuar, aunque no lograron aplicar todo su programa, sí alcanzaron algunos logros específicos, como fueron la introducción de los impuestos y la reconstrucción de las finanzas nacionales tras la debacle de la guerra del salitre (lo que incluyó conseguir un buen ordenamiento de las cuentas fiscales).

Las formas alternativas de nutrir de entradas a la hacienda pública, como los estancos y los ingresos propios del Estado (las “rentas patrimoniales o de dominio del Estado”, como eran llamadas en los documentos de la época, las cuales devenían del alquiler o la venta de fincas o propiedades pertenecientes al Estado), resultaban, de un lado, descalificadas, por la experiencia histórica de la era del guano; y de otro, poco eficaces, dada la pérdida que en las décadas pasadas había ocurrido en los bienes nacionales. No solamente el salitre y el guano tenían ahora otros dueños, sino que el patrimonio de tierras, fincas y residencias que el Estado tenía al final de la campaña de la Independencia había pasado a manos de burócratas afortunados y sus allegados.⁵ Los ministros de Hacienda

conseguido nada, de modo que sus ideas al final solo podrían ser rescatadas como precedentes del desarrollismo posterior (1998: 290 y ss).

5. Leamos un pasaje de la memoria del director de rentas, M. Bueno, presentada en 1878: “El Estado ha hecho suyas todas las propiedades que habían pertenecido a los conventos de los jesuitas, a la Caja de las Rentas Indias, a la Caja de Jerusalém [sic], de los Cautivos, de la Inquisición, del Escorial, de los Cacicados y todas aquellas que pertenecían a los conventos suprimidos, además de los bienes confiscados durante el conflicto de nuestra emancipación, los que no han sido devueltos, sino que por el contrario han sido reconocidos y pagados. Hoy [...] la mayor parte ha sido alienada de la manera más irregular y más perjudicial a los intereses fiscales. En general, la manera de controlar su transferencia ha sido la siguiente: una vez evaluada

de la posguerra criticaron con frecuencia el “injustificable abandono” con que se habían administrado en el pasado tales bienes, lo que había llevado a que el Estado perdiese una gran parte de ellos por el derecho de “usucapión” (la quieta y pacífica posesión del predio por un particular, por un número de años, sin que hubiese existido el pago de un canon ni alguien que lo reclamase).⁶ Como veremos en otro capítulo, la constitución de estancos fiscales para la extracción y, sobre todo, la comercialización de ciertos bienes no fue, sin embargo, abandonada en la nueva era, aunque ya no tuvo la hegemonía de antaño.

Establecida la ventaja de proveer los ingresos del Estado mediante impuestos, ¿cuáles eran, empero, los impuestos que debían, o mejor podrían, cobrarse? Y ¿cómo debía administrarse su recaudación? ¿Por las autoridades locales o centrales? ¿Por funcionarios especializados en los asuntos fiscales o por las autoridades políticas? ¿Mediante compañías privadas o arrendatarios particulares, o por organismos del propio Estado?

Las contribuciones directas

Los impuestos potenciados por la reforma fueron de tres clases: los de aduanas, los de consumo y las “contribuciones”. Mientras los dos primeros eran de tipo indirecto, por trasladarse fácilmente el impuesto al consumidor, que era quien finalmente lo pagaba, las últimas vendrían a ser de tipo directo. Es decir, gravaban las ganancias o ingresos netos obtenidos por la actividad económica de las personas, y no el consumo, la traslación o la transacción de los bienes.⁷ Algunos financistas de la época

la propiedad por expertos, el comprador dio en pago títulos, no al precio corriente sino a su valor nominal [...]. Las propiedades del Estado han sido desvalorizadas en oportunidad de su estimación y se han amortizado gracias a ellas documentos públicos de crédito que se obtenían con un descuento en el comercio. Muchas de esas propiedades han sido alienadas en favor de los mismos funcionarios encargados de su administración. La mayoría de los documentos que se dieron como pago han desaparecido de los archivos” (cit. por Piel 1995: 317).

6. Así lo denunciaba Osorio 1886: 12, 13 y 53. Véase también AGN, H-6-0872, memoria del prefecto de Lima como presidente de la junta departamental, 1892-1893; y Almenara 1901.
7. Explicaba Fernando Tola en su libro *Los impuestos en el Perú*: “Se entiende por contribución directa todo impuesto que recae directamente sobre las personas y las cosas,

consideraban que los directos no eran propiamente impuestos (nombre que reservaban para los de tipo indirecto), sino “contribuciones” fiscales, lo que reforzaba la idea republicana de la fiscalidad.⁸

Los financistas defendieron las cualidades de los impuestos directos sobre los indirectos. Estos últimos, resultaban, según José Rodríguez, “un azote para el pueblo”; además, alentaban el contrabando y el Estado gastaba más en su recaudación. Los impuestos directos eran, en cambio, “más económicos, justos y eficaces”.⁹ Según el ministro de Hacienda en 1901, Domingo Almenara, los impuestos indirectos producían en el Estado una visión distorsionada y opaca de la evolución económica: “son los impuestos que más fácilmente se hacen exagerados, de modo que si el Estado puede obtener de ellos una entrada cada vez mayor, también puede ir cegando, sin advertirlo, la fuente de sus propios recursos y causando la anemia del cuerpo social”. En cambio, “en el sistema de impuestos directos sucede lo contrario: no se menoscaban los agentes de la producción y el contribuyente puede apreciar en cualquier momento lo que le cuesta el servicio del Estado”.¹⁰ Por último, los impuestos directos podían ajustarse, mejor que los demás, a la capacidad económica de las personas, ya que permitían la introducción de escalas progresivas según se acrecentara el volumen de las ganancias. En este sentido, eran más equitativos que los indirectos.¹¹

que se cobra conforme á padrones nominativos de cotización y que pasa inmediatamente del contribuyente al recaudador. Tal es el concepto dentro del régimen fiscal francés. La contribución indirecta es en cambio aquella que no recae directa y nominalmente sobre las personas, que reposa generalmente sobre objetos de consumo ó sobre servicios prestados y no es pagado sino indirectamente por los que consumen ó usan esos servicios” (1914: 5). Admitía, sin embargo, que en la práctica la distinción podía ser muy difícil.

8. Por ejemplo, Perla 1903: 55 y ss.
9. Rodríguez 1895: 130-131. Osorio señaló lo siguiente: “Las contribuciones indirectas tienen la ventaja de que se pagan al hacerse los consumos, sin que intervenga inmediatamente la mano Fiscal, pero cuando son excesivas, son ruinosas, porque quitan á la gente pobre una gran parte del fruto de su trabajo, y alientan el contrabando” (1886: 24).
10. Almenara 1901: 33.
11. Fernando Tola indicó lo siguiente: “Las preferencias concedidas hoy á las contribuciones directas son fundadas, ya que ellas responden mejor á un concepto de equidad

Las contribuciones en el Perú, al momento de emerger de la guerra del salitre, se pagaban tanto por la propiedad territorial (urbana y rural) cuanto por la actividad comercial e industrial. Para lo primero, existían la “contribución de predios urbanos” y la “contribución de predios rústicos”; para lo segundo, la “contribución de patentes” y la “contribución de industrias”, respectivamente. La matrícula de contribuyentes asignaba un valor al predio, o calculaba un volumen de ventas o de producción del bazar o taller, procediendo luego a estimar una fracción de este valor como el ingreso líquido o ganancia. Esta fue, por lo general, de un diez por ciento. Sobre la suma resultante se aplicaba entonces la tasa del impuesto (que osciló entre el 3 y el 5% a lo largo del siglo XIX e inicios del XX). Así, el impuesto venía a representar un tres a cinco por mil del valor del predio o de las ventas brutas, o de un tres a cinco por ciento de las utilidades o ganancias. Cuando la renta líquida obtenida por una persona no superaba los cien soles anuales, quedaba exonerada de la contribución. Esto hizo que la propiedad agraria campesina y todas las viviendas urbanas, salvo en la capital de la República y unas tres o cuatro ciudades más, quedasen fuera del campo fiscal.

La ley del 23 de octubre de 1889, que legisló sobre estas contribuciones después de la guerra, determinó que de la renta líquida o canon del arriendo (si lo hubiese) debía restarse un 20% por concepto de gastos de conservación o deterioro del predio (en el caso de los establecimientos industriales, esta deducción se elevaba al 25 por ciento). También estableció exoneraciones para las edificaciones nuevas durante los primeros dos años y para las no habitadas a causa de su estado, así como para las que servían de sede a las instituciones públicas, municipios, escuelas o beneficencias, siempre que fueran propiedad de tales organismos, o del Estado.¹² Existía también una “contribución eclesiástica”, que debían pagar los curas por sus propiedades, censos y capellanías, aunque su

y permiten guardar la proporción necesaria entre lo que al contribuyente se exige y su capacidad económica” (1914: 6).

12. La exoneración también alcanzaba a quien desecaba pantanos o, con su trabajo, habitaba nuevas tierras para la agricultura. El Ejecutivo hizo observaciones a la ley, de modo que esta no comenzó a regir sino a partir del 24 de agosto de 1892. Véase AGN, H-6-1169, reforma a la contribución predial hecha por el Congreso el 25 de octubre de 1889, y Dancuart y Rodríguez 1925: XXIII.

cobranza fue complicada y de muy poco monto después de la abolición del diezmo y de la ley de desamortización de 1864.

La innovación de mayor importancia en materia de contribuciones directas fue la del “capital movable”. Fue creada por una ley del 20 de mayo de 1879, junto con un grupo de disposiciones fiscales destinadas a elevar los ingresos públicos, tras el estallido de la guerra del salitre. Esta contribución gravaba las ganancias obtenidas por los títulos financieros, con un 5% (en 1902, esta tasa fue rebajada a cuatro por ciento). Afectaba a los bonos o títulos emitidos por las entidades del Estado o particulares, así como los préstamos bancarios, las cédulas hipotecarias, los préstamos entre particulares y los créditos anticréticos. El deudor debía pagar, junto con los intereses, un adicional con el porcentaje indicado. Para obtener este adicional, se deducía de la suma de intereses a cancelar un veinte por ciento.¹³ Una ley del 13 de noviembre de 1888 extendió el impuesto a los altos salarios de los empleados, a partir del año siguiente, afectando aquellos superiores a los dos mil soles anuales. El número de empleados con semejante salario era muy reducido, de modo que en la práctica el impuesto afectaba solamente al grupo de la élite de funcionarios públicos civiles y militares (véase el cuadro 5.1 del Anexo), es decir, aquellos con rango de ministros, directores, prefectos, vocales de las cortes judiciales y oficiales con grado de coronel o general en las fuerzas armadas.

Aunque ocasionalmente fueron incluidos dentro del rubro de “diversas rentas” y no dentro de las “contribuciones”, también deben mencionarse el timbre y el papel sellado. Ambos conceptos derivaron de la alcabala colonial. Este último impuesto, que afectaba las operaciones de compraventa en general, fue abolido en el Perú por la revolución de la Independencia, pero dejándolo subsistente para las transacciones de bienes inmuebles: asumiría el nombre de alcabala de enajenación. Durante la gestión de Manuel Pardo en el Ministerio de Hacienda, entre 1865 y 1866, aquel creó el impuesto de registro y el de timbres, que afectarían la inscripción de inmuebles y los compromisos de pago de dinero, respectivamente. El derrocamiento del gobierno, en 1866, hizo que estos impuestos no llegaran a aplicarse. Empero, una ley del 11 de febrero

13. Véase Tola 1914: 20 y 22, y Núñez 1949.

de 1869 introdujo nuevamente el impuesto del timbre, disposición que fue complementada con una ley del 28 de abril de 1873, que reglamentó dicho tributo. Esta segunda norma estableció que el Poder Judicial no admitiría en un litigio ningún documento que careciera de los timbres respectivos.¹⁴ En el marco de la guerra del salitre, el 1 de noviembre de 1879 se elevaron las tasas de todas las contribuciones, y entre ellas la del timbre. El timbre “móvil” o “movible” (que así se distinguía del papel sellado o timbre fijo) debía colocarse en todos los documentos en que constase una cancelación de deuda o un compromiso de pago y en el que figurase la firma de la persona que recibía el dinero o se obligaba a pagarlo. Quedaban incluidos los documentos duplicados, lo que fue motivo de controversia. A diferencia de países como México, donde dicho impuesto logró recaudar sumas significativas, erigiéndose en la base de las finanzas del tesoro central en la segunda mitad del siglo XIX, en el Perú el timbre móvil no llegó a cobrar importancia como mecanismo recaudador.¹⁵

Por su parte, el papel sellado, también de origen colonial, era un folio numerado con el sello impreso del escudo nacional en su parte superior, expendido por el Estado y que debía utilizarse para cualquier solicitud que una persona o empresa hiciese al Estado. Se dividía en diversas clases o “sellos”, según fuese la naturaleza de la solicitud y la calidad o condición económica del solicitante; su valor cambiaba según el sello. Con ocasión de la descentralización fiscal aplicada en 1886, el timbre quedó como una contribución del tesoro central, mientras el papel sellado pasó a los tesoros departamentales. La reforma de la descentralización, realizada en 1895, devolvió el papel sellado al tesoro central.

El timbre y el papel sellado no eran, sin embargo, impuestos de tipo directo, en el sentido de que gravaban las rentas netas de las personas. El primero venía a ser, en verdad, un impuesto a las transacciones, por lo que su carácter sería de impuesto indirecto. Aunque podía ser fácilmente evadido en el caso de los contratos entre los particulares, en el campo de las operaciones del llamado “alto comercio”, que implicaban elevados montos, así como en los contratos con el Estado, el tributo se pagaba, funcionando como un rubro más que las empresas incluían en el costo de sus productos o servicios.

14. Dancuart y Rodríguez 1906: VIII, 67, y 1907: IX, 57.

15. Sobre el timbre en México, véase Carmagnani 1994: 222 y ss.

Por último, la contribución más controvertida de todas fue la “personal”. Esta se originaba en la contribución de indígenas y castas del período español, que desde su abolición en 1854 intentó en varias ocasiones ser transformada en una capitación universal, a ser pagada por todos los varones en edad económicamente activa, sin distinciones de raza o color, aunque sí diferenciando las sumas a pagar según las provincias o regiones de residencia. Tales intentos terminaron en el fracaso. La última denominación que tuvo antes de la guerra fue la de “contribución de escuelas”, que debía ser cobrada por los concejos departamentales y provinciales para el fomento de la educación. Así, se daba la paradoja de que una renta de Antiguo Régimen debía costear un servicio estatal “moderno”, cual era la educación pública. En el contexto de la guerra, en 1879, la contribución personal fue restaurada nuevamente, con una tasa de ocho soles anuales en la región de la costa y de seis soles en la sierra, pero no han sobrevivido cuentas sobre su recaudación. Por lo que se deduce, no llegó a ser cobrada de forma regular ni significativa; y cuando la cobranza quiso hacerse efectiva, terminó en rebeliones campesinas como la de Atusparia (1885). El régimen de descentralización fiscal instaurado en 1886 impuso una vez más la contribución personal, incluyéndola dentro de los ingresos de los tesoros departamentales.

Las contribuciones tenían una larga historia en el Perú, pero en las épocas recientes habían resultado marginales para la economía pública. “Los impuestos internos no fueron en ninguna época de la vida financiera del Perú un factor de gran importancia en los ingresos del Tesoro Público”, señaló, por ejemplo, tajante, José Rodríguez en la segunda década del siglo XX.¹⁶ De acuerdo con José Manuel Osoreo, la contribución predial debía servir “de base á todo sistema rentístico”, por ser la propiedad de la tierra el recurso económico más estable y principal, pero en el Perú carecía de desarrollo por la falta de un sistema de registro de la propiedad, de modo que la potenciación del impuesto sobre la tierra debía partir de la fundación de una oficina registral.¹⁷

16. Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 49.

17. “No puede formarse un catastro exacto, ni una estadística verdadera, sin un registro minucioso de la propiedad [...]. Mientras se carezca de ese requisito no se conocerá de un modo positivo los valores existentes en la Nación, ni lo que importan las

En el mismo sentido, José Rodríguez anotó que si se realizase un censo adecuado de la tierra, podría aplicarse un impuesto territorial que —él solo— podría recaudar más que todos los otros impuestos juntos.¹⁸ Pero hacer ese catastro —y titular a los propietarios— era costoso, y el poder de los terratenientes era imponente, al lado de la debilidad del Estado. A ello habría que añadir la dificultad creada por las diversas formas reales de propiedad agraria existentes en el país. De modo que nunca (hasta hoy) el impuesto sobre la propiedad del suelo pudo ser en el Perú una fuente importante de los ingresos públicos. Como esto fue una tendencia general en América Latina después de la Independencia, este rasgo (la debilidad del impuesto sobre la propiedad del suelo) podría señalarse como un distintivo de la región frente a la experiencia histórica de Europa occidental e incluso de Asia.¹⁹

El derrumbe de los ingresos públicos tras la guerra del salitre hizo que las contribuciones volvieran a recibir atención como fuente fiscal. No solo porque su monto ya no era tan despreciable, sino por las virtudes políticas que, como señalamos, vieron en ellas los financistas. Se intentó reorganizarlas, poniéndolas como el sustento de un innovador régimen de descentralización fiscal (véase cuadro 5.2 en el Anexo, en el que se compara la recaudación de las contribuciones antes y después de la guerra, cuya tasa fue de cuatro y cinco por ciento, respectivamente).²⁰

Si se confrontan las cifras del presupuesto de 1873-1874 con las de 1869-1870, se hace evidente el esfuerzo del gobierno de Pardo (1872-1876) por incrementar las contribuciones antes de transferirlas a los concejos departamentales y provinciales en su proyecto de descentralización. Transferidas a estos organismos, no sabemos, sin embargo, cuál fue la suerte de su recaudación. Las cifras asignadas para el presupuesto de 1887-1888 fueron fijadas en un punto medio entre las muy bajas de antes

transacciones anuales que sobre ellas se ejecuten, ni podrán distribirse con equidad y justicia, los impuestos legales” (Osorio 1886: 23). La conferencia ocurrió en 1884.

18. Dancuart y Rodríguez 1925: XXIII.
19. Hinrichs reseña la importancia que en los reinos de dichos lugares tuvo la tributación basada en la tierra y su producto (1967: 87-93).
20. Después del presupuesto de 1873-1874, los siguientes no consignaron dicha información, por haber pasado estos impuestos a la administración de los consejos departamentales y provinciales.

del gobierno de Pardo, y las muy elevadas establecidas por este. El hecho más impactante del cuadro es que de haber representado entre el uno y el cuatro por ciento del total de ingresos antes de la guerra, después de ella las contribuciones pasaron a significar casi un cuarto de los ingresos previstos. La mayor parte del incremento descansaba, empero, en la controvertida “contribución personal”, cuya restauración fue la vía que la reforma de la posguerra empujó a fin de poder hacer de la explotación de la tierra una fuente fiscal.

La impotencia por levantar la contribución de tipo territorial o de predios rústicos buscaba ser compensada con la universalización de la capitación. La capitación campesina fue justificada desde la época colonial como un impuesto de tipo territorial: los campesinos debían pagar por la tierra que ocupaban.²¹ Gruesamente, podríamos decir que existían dos tipos de propietarios agrarios en el Perú: aquellos que tenían título registrado ante el Estado, que eran los que podrían ser “matriculados” para la contribución predial, y quienes eran meros posesionarios. Entre ellos se desenvolvía aún una tercera figura: las comunidades agrarias que tenían un título colonial de propiedad de forma corporativa y no individual. Su estatus venía a ser el de un propietario corporativo, como el de las órdenes religiosas. Las campañas de desamortización de la tierra en el Perú del siglo XIX se habían limitado a la redención de censos y capellanías, pero no habían proscrito la propiedad corporativa.²² Muchas comunidades indígenas habían perdido sus títulos con el paso del tiempo, y en la práctica resultaban también meras posesionarias.²³

Tradicionalmente un país de economía comercial minera más que agraria, el Perú no había desarrollado a lo largo de su historia un esquema tributario orientado a la agricultura. Cuando, durante la era del guano, fue abolido el diezmo sobre las cosechas, que pertenecía a la Iglesia, el Estado no se preocupó en reemplazar dicha carga, a pesar

21. Véase Sánchez-Albornoz 1978.

22. Armas 2007.

23. En 1893, un fallo judicial referido a una consulta realizada desde la provincia de Lucanas, en el departamento de Ayacucho, con miras a la confección de un padrón electoral, estableció que el Estado peruano reconocería como propietarios de la tierra a los campesinos que la trabajaran, aun si estos carecían de título en papel. Véase Basadre 2005: VII, 179.

de que la abolición del diezmo fue complementada con el compromiso del Estado de hacerse cargo de los gastos eclesiásticos. La coyuntura de la posguerra parecía una oportunidad para replantear las cosas y hacer de los propietarios agrarios una fuente importante de ingresos fiscales. A los propietarios con título se les podía (o al menos se les intentaría) cobrar un impuesto en función de la cantidad y calidad de la tierra, so color de perder su derecho legal sobre ella, e incluso con la advertencia de incautarles la misma; a los poseionarios no podía hacerseles la misma amenaza, aunque sí la de reconocer legalmente la tierra que venían trabajando a otra persona que la reclamase.²⁴ En la medida de que hasta mediados del siglo XX no existió una presión demográfica importante sobre el territorio, esta amenaza no resultaba aún muy acuciante para los poseionarios.

El grupo de propietarios era claramente minoritario, pero tenía las mejores tierras: aquellas ubicadas en la costa, lo que significaba posibilidades de comercio por vía marítima (las más importantes de la época); además, gozaban de agua de riego por canales derivados de los ríos que bajaban de los nevados de la cordillera de los Andes hasta el océano Pacífico. En algunos departamentos de la costa, como Piura, Lambayeque, La Libertad, Lima e Ica, se habían constituido “haciendas”, que con el dinero del guano transmitido a este sector por la vía de la indemnización reconocida a los amos por la manumisión de esclavos y de la consolidación de la deuda interna por la ley de 1850, habían venido modernizándose y especializándose en los cultivos de exportación más rentables de la región, como el azúcar y el algodón.²⁵

Si se compara la cantidad prevista en el presupuesto del bienio 1887-1888 por concepto de contribución de predios rústicos con aquella proveniente de la contribución personal, la relación es como de uno a cinco. Desafortunadamente, se desconocen la cantidad de propietarios de tierras, que pagaban la contribución de predios, y la cantidad de poseedores, que pagaban la contribución personal, aunque es presumible que la relación entre ambos sea bastante mayor que la de uno a cinco (más probable sería una relación de uno a diez). Sin embargo, esa disonancia,

24. Esta es la amenaza que estaba detrás del argumento del “pacto” entre la población indígena y el Estado. Véase Platt 1982.

25. Véase Quiroz 1987 y Klarén 1976.

plasmada en el hecho de que quienes eran el 10% del total de contribuyentes agrarios contribuían con el 20% del aporte tributario de este sector, ¿compensaba adecuadamente la diferencia en la calidad y cantidad de la tierra que controlaban unos y otros? La respuesta presumible es que no, y que al insistir en la contribución personal, la élite gobernante quería trasladar a los campesinos el esfuerzo fiscal de la reforma. A fin de potenciar más la contribución personal, la restauración que de ella se hizo en 1886 estableció el período de pago entre los 21 y los 60 años (en lugar de 18 y 50 años, que habían sido los límites tradicionales). Veintiún años era la edad en que los varones adquirían la ciudadanía, por lo que fijar dicha edad para el inicio del período de pago buscaba acentuar la asociación entre ciudadanos y contribuyentes.

La contribución personal fue un impuesto controvertido en el siglo XIX, porque, de acuerdo con sus detractores, venía a afectar a los más pobres de la sociedad, contraviniendo el principio de la equidad: “He venido recorriendo los pueblos del norte, y he visto lo que pasa con los infelices contribuyentes, á quienes se quita el único animal que tienen para hacer efectivas las contribuciones”, exclamó, por ejemplo, un diputado en el Congreso en 1886.²⁶ Pero era defendido por otros, porque para ellos era la única forma de vincular a los indígenas al proyecto nacional y a la economía monetaria. Refiriéndose a la contribución personal, dijo así el diputado La Torre en la legislatura de 1887:

Ella es un elemento moralizador y no necesito muchos ejemplos para demostrarlo, ni necesito ocurrir a probar lo que ha sucedido con la contribución personal en la sierra, que ha dado por pronto resultado la disminución del aguardiente que tan graves daños causa al indio. Por su influencia y como resultado de esta contribución se ha visto venir a Moquegua trabajadores de la sierra en un número mayor de dos mil, buscando trabajo y han tratado bien el valle lo que desde luego demuestra que la agricultura mejora.²⁷

La polémica terminó con la abolición de la contribución personal en la Navidad de 1895, una vez que los impuestos al consumo establecidos en los años anteriores mostraron buenos resultados. Fue la abolición

26. AGN, H-6-1417, DDD, 1886: 187. Se trataba del diputado Manzanares.

27. AGN, H-6-1417, DDD, 1887: 195.

definitiva de este impuesto, aunque la ley de “conscripción vial” de 1920 fue conceptualizada por algunos como una suerte de restauración del tributo indígena. En el tratado fiscal que presentó en 1903, el tributarista Enrique Perla clasificó a este impuesto en la clase de “directos”, pero añadió que “los inconvenientes que ofrece en la práctica esta contribución [personal], por la desigualdad de las condiciones del contribuyente, hace que se vaya suprimiendo en los países”.²⁸

La contribución personal constituiría un ejemplo claro de impuesto directo de Antiguo Régimen o “tradicional”, en la clasificación de Hinrichs, mientras las otras contribuciones (de predios, de patentes e industrias, y sobre el capital mueble) representarían más bien impuestos de tipo “moderno”.²⁹ La diferencia radicaría en que la contribución personal era una tasa plana que gravaba los ingresos brutos y no dependía de los vaivenes del ingreso de las personas, como sí ocurría con los impuestos “modernos”. La abolición de la contribución personal en 1895 habría puesto así fin al régimen de impuestos directos “tradicionales” en el Perú.

La descentralización fiscal

Un elemento importante de la reforma fiscal fue la descentralización de las contribuciones directas. Esta se basó en la idea de que las autoridades locales podrían tener mayor capacidad y legitimidad para recaudar estos impuestos que las autoridades centrales. Desde la Independencia, el Estado peruano había vivido dentro de un régimen político y fiscal muy centralizado. No existía ningún tipo de gobierno autónomo, fuera regional o local. Siguiendo el modelo francés de las prefecturas, los territorios del interior eran administrados por funcionarios nombrados por el poder central, y el grueso de su presupuesto era atendido con remesas enviadas, asimismo, por aquel. En 1873, el gobierno de Manuel Pardo había constituido los concejos departamentales y provinciales como instancias de gobierno local en los 18 departamentos y 92 provincias que conformaban entonces el Perú. Pero incluso la historiadora que más

28. Perla 1903: 56.

29. Hinrichs 1967: caps. V y VI.

ha elogiado el proyecto político del civilismo llamó a este esfuerzo descentralizador solo “un tímido ensayo de los sueños federalistas de los liberales”.³⁰

La descentralización fiscal de Cáceres fue una reedición de la de Pardo de la década anterior, con la diferencia de que no fue montada sobre los concejos municipales, sino sobre organismos nuevos, que eran las juntas departamentales. De otro lado, significaba una práctica ya conocida del poder central cada vez que enfrentaba una coyuntura crítica: conceder cierto espacio de autogobierno a los poderes locales, a la espera de poder rehacerse y reconquistar más adelante la soberanía concedida. Esta práctica recordaba los procesos de venta de los cargos públicos en que incurrieron los monarcas del absolutismo en sus épocas de vacas flacas.

La descentralización fiscal tuvo dos etapas: la primera corrió desde 1886 hasta 1895, y la segunda, desde 1896 hasta 1920. Durante la segunda etapa, el programa descentralista fue atenuado, hasta su extinción en 1920. La ley de descentralización fiscal fue promulgada el 13 de noviembre de 1886, debiendo regir a partir del 1 de enero entrante. En esencia, dictaminaba que en adelante cada departamento debía recaudar sus propios ingresos y ejecutar su propio gasto fiscal. Los ingresos y egresos fiscales de la nación fueron clasificados según fuesen de naturaleza central o departamental. En cada departamento se creó un tesoro, sobre la base de las antiguas cajas fiscales, cuya administración sería vigilada por una Junta Departamental. Estos tesoros cobrarían también los impuestos de naturaleza nacional, o central, que pudiesen recaudarse en su territorio, transfiriendo luego los fondos al tesoro nacional. Sin embargo, estas transferencias fueron después toda una fuente de problemas y sufrieron muchos incumplimientos. Fue costumbre de los prefectos de los departamentos de la costa, que tenían alguna aduana en su territorio, librar gastos contra los fondos de dicha aduana, pretextando urgencias locales.

Las juntas estarían compuestas de un delegado elegido por cada concejo provincial, pero serían presididas por el prefecto, que no era un cargo por elección, sino digitado por el poder central.³¹ Los delegados de

30. Mc Evoy 1997: 161.

31. Si el departamento tenía solo dos o tres provincias, entonces los delegados pasarían a ser dos por provincia, en el primer caso, y dos para el concejo provincial de la capital del departamento, en el segundo, manteniéndose un delegado por provincia para las

la Junta tendrían una duración en el cargo de cuatro años, pero debían renovarse por mitades cada dos. El administrador o tesorero departamental debía ejecutar las disposiciones de la Junta, y sus cuentas debían ser también revisadas por ella antes de ser remitidas al Tribunal Mayor de Cuentas de Lima. La ley no estipulaba a quién correspondía su nombramiento, pero al parecer era hecho por la Junta Departamental. Los actos de las juntas, entre los que se incluía la preparación de sus presupuestos, estaban sujetos a la revisión y aprobación sucesiva del Ministerio de Hacienda y el Congreso de la República.

La ley del 13 de noviembre consideró una división, en que los impuestos de tipo directo pasaron a manos de los tesoros departamentales, mientras los indirectos quedaron bajo administración del tesoro central. Esto significó que las contribuciones se destinaron a los departamentos, mientras que los derechos de aduana fueron para el gobierno central. Cabe notar que los ingresos nacionales fueron robustecidos poco después con la introducción de los impuestos al consumo de bienes de extendida demanda entre la población, como los alcoholes, el tabaco y el opio, que estudiaremos en un capítulo posterior.

El “servicio administrativo” comprendía el funcionamiento de la prefectura en la capital departamental, las subprefecturas en las provincias y las gobernaciones en los distritos, incluyendo los sueldos de estas autoridades (los gobernadores de los distritos carecían de sueldo), y fue, después de los sueldos de la administración de justicia y la fuerza de policía, uno de los servicios más onerosos, como lo muestra el cuadro 5.1 del Anexo.

El presupuesto de los ingresos nacionales, sin contar aquellos que pasaron a los tesoros departamentales, fue, para el año de 1888, de 6.262.636, con un promedio por habitante de 2,64 soles. La relación entre los ingresos nacionales y los departamentales era, así, de tres y medio a uno. Para los años iniciales de la década de 1890, llegó a estar por debajo de tres a uno, llegando a su pico menor, de 2,33 a uno, en 1893 (véase Anexo, cuadro 5.4). Ese año, un 30% de la recaudación fiscal presupuestada en el Perú correspondió a los tesoros departamentales. Nunca hubo

demás [no queda del todo clara esta oración]. En el caso de las “provincias litorales”, que serían consideradas como “departamentos”, se tendrían cuatro delegados. Véase la ley del 13 de noviembre de 1886 en Dancuart y Rodríguez 1918: XVIII.

en la historia posterior del país una descentralización fiscal, por lo menos en el terreno de los presupuestos, tan importante.

La distancia existente entre el presupuesto general y la suma de los presupuestos departamentales —una diferencia de tres a uno— comprueba el enorme peso que en la economía nacional tenía el comercio exterior (puesto que el presupuesto general se financiaba por estos años, en unos dos tercios, por los derechos de aduana); solo la recaudación de aduanas más que duplicaba los ingresos de todos los tesoros departamentales. De un lado, ello expresaba la realidad social del país, consistente en un puñado de consumidores de grandes rentas que se satisfacían con bienes importados, al lado de una mayoría de gentes viviendo en una economía de autosubsistencia, incapaz de pagar impuestos significativos; pero de otro, también revelaba la ineficacia del sistema de recaudación de los impuestos que gravaban las ganancias de los productores o comerciantes internos.

Cuando pasamos de las cifras presupuestadas a las efectivamente recaudadas, la situación luce un poco peor para la descentralización (véase cuadro 5.5 del Anexo). Entre los años de 1887 y 1894, el promedio de lo recaudado por el Estado central fue de un 99,4% de lo presupuestado, mientras que para los tesoros nacionales este porcentaje fue de solo 60,3. Lo que quiere decir que del total de impuestos recaudados en el Perú, el 17,5% correspondió a los tesoros departamentales.³² La tendencia, sin embargo, venía mejorando.

La subsistencia de los tesoros departamentales reposaba en la recaudación de la contribución personal, en primer lugar, y en la de las otras contribuciones (predios y patentes e industrias), en segundo. La primera gravaba a los varones entre los 21 y 60 años, con la suma de cuatro soles anuales en las provincias de la costa, y de dos soles, en las de la sierra, donde se estimaba que el jornal era menor (lo que resultaba cierto, aunque en una proporción muy variable).³³ En el departamento de Loreto,

32. Véase Contreras 1996a: 220. No estamos considerando la recaudación de los gobiernos municipales, ya que más que impuestos, lo que estos cobraban eran sobre todo tasas por el funcionamiento de locales comerciales, camales, etc. Sus ingresos, en cualquier caso, eran muy exiguos. No obstante, es un tema poco investigado.

33. La altura sobre el nivel del mar de la capital de la provincia determinaba si una provincia era serrana o costeña. Por encima de los dos mil metros, se consideraba que pertenecía a la sierra. Sin embargo, toda la región de la selva y ceja de selva fue con-

que abarcaba la mayor parte de la amazonía peruana, no se cobraba la contribución personal.³⁴ En el momento de su establecimiento, junto con la instauración del régimen de descentralización fiscal, en noviembre de 1886, se estimó que su recaudación debía redondear unos 600 mil soles en la costa (a razón de 150 mil contribuyentes por cuatro soles cada uno) y unos 500 mil en la sierra (250 mil contribuyentes que pagarían dos soles cada uno).³⁵ Estas sumas, calculadas usando el censo de 1876, serían disminuidas en los años sucesivos, en un afán de conciliar la recaudación efectiva con la prevista en los presupuestos. Para el año de 1891, el cálculo era ya de solo 916.108 soles para la suma de ambas regiones. El cuadro 5.6 del Anexo nos deja ver que el ajuste se hizo básicamente en la costa, reduciéndose el monto previsto a menos de la mitad.

La contribución personal había disminuido el monto del impuesto que en su momento significó la contribución de indígenas. Hasta 1854, esta implicó pagos que oscilaban entre los cinco y los diez pesos por año según se viviese en una u otra provincia; en general, la geografía del tributo antes de 1854 castigó a los habitantes de las provincias del sur (departamentos de Cuzco y Puno), cuyas tasas eran de diez pesos, o cercanas a esta cifra.³⁶ Comparada con los montos de la primera mitad

siderada como sierra, aun cuando estuviese por debajo de los dos mil metros. Según este criterio, aproximadamente el 70% de la población peruana vivía en la sierra. La Sociedad Geográfica de Lima fue fundada en 1888 como una entidad académica y científica encargada de auxiliar al Estado en materias como población y demarcación, aspectos que, como vemos, se vinculaban al tema fiscal.

34. El departamento de Loreto tuvo, desde el *boom* del caucho iniciado en la década de 1880, una situación de virtual extraterritorialidad en materia tributaria. Hasta la Primera Guerra Mundial, sus ingresos dependieron de la aduana de Iquitos, que se financiaba con los impuestos pagados por la exportación del caucho y los derechos pagados por las importaciones que venían a cambio. También para esto último rigió en Loreto un arancel particular, que fue negociado, tras la guerra del salitre, con las autoridades del Estado central.
35. En realidad, tendríamos que hablar de un restablecimiento, ya que la contribución personal había sido instaurada por el paquete de medidas fiscales del 20 de mayo de 1879, como manera de enfrentar la crisis que significó el estallido de la guerra del salitre, y no había sido formalmente abolida.
36. Las altas tasas tributarias de las provincias del sur tenían su origen en los montos impuestos por la administración virreinal en la segunda mitad del siglo XVI, durante la visita del virrey Francisco de Toledo. Aparentemente, en dicha época los funcionarios

del siglo XIX, la de 1887 significaba reducciones para todos, pero especialmente para los de las provincias del sur. Además, se debe considerar que un sol de 1887 tenía un valor inferior al de un peso de medio siglo atrás, lo que ahondaría todavía más la rebaja.³⁷

Los defensores de la contribución personal argüían que la necesidad del pago del impuesto acercaría a los campesinos a la economía de mercado, aumentando la oferta laboral para las minas y haciendas, que padecían, sobre todo las primeras, de severos problemas para conseguir trabajadores. Coronaba su defensa del impuesto el argumento político que vimos ya en el capítulo anterior: todos los ciudadanos de una República tenían el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos comunes de la nación, y el hecho de que contribuyesen efectivamente, incluso cuando fuese con pequeños montos, robustecía los hábitos republicanos, tanto en gobernantes como en gobernados. En los primeros, porque se verían obligados a recorrer y prestar atención a las zonas donde se recogían impuestos; en los segundos, porque el acto de contribuir los volvería más concientes de sus derechos civiles y más interesados en el manejo de los asuntos públicos.

El relativo fracaso de los tesoros departamentales en la recaudación del impuesto tuvo que ver con la imposibilidad o incapacidad de la juntas para actualizar las matrículas de contribuyentes, desorganizadas durante el apogeo del guano y los años de la guerra, y con la escasez de moneda metálica en el interior, a raíz de su acaparamiento por el comercio. A pesar de lo dicho antes respecto de la dificultad de cobrar un impuesto de capitación, no deja de llamar la atención que esta contribución no pudiera ser levantada por un Estado supuestamente investido de una mayor legitimidad que el colonial. Se debe recordar que este último pudo cobrarla, en una suma duplicada, durante tres siglos. Uno podría preguntarse: ¿por

fiscales consideraron tal región como más rica y acomodada que la de la sierra central y norte, en lo que debió influir la presencia de la minería de Potosí, los coteles del Cuzco y la ganadería de camélidos. Véase sobre ello González Casanovas 2000 y Sánchez-Albornoz 1978.

37. En 1850, los pesos se cambiaban a una tasa de cinco por una libra esterlina, mientras que en 1887 una libra equivalía más o menos a seis y medio soles. El jornal en las haciendas de la sierra sur oscilaba entre diez y veinte centavos, según el dato de Alberto Ulloa (1981); en la sierra norte, Carmen D. Deere reporta los mismos niveles alrededor de 1917 (1992: 120). Sin embargo, como esta misma autora aclara, normalmente los peones recibían además comidas y bebidas, que podían estimarse en un monto igual al del jornal.

qué aquello que los campesinos peruanos (a quienes afectaba esencialmente la contribución) pagaron duplicadamente al gobierno de los virreyes no lo querían alcanzar a la República criolla? ¿Acaso los niveles de pobreza rural empeoraron en el Perú bajo la República?

El cuadro 5.7 del Anexo ofrece las cifras de la recaudación de la contribución personal para los años en que ha podido obtenerse información. Recuérdese que la suma presupuestada era de alrededor de un millón de soles. De otro lado, debe advertirse que era frecuente el cobro de la contribución con retraso. Vale decir, que en 1890, por ejemplo, se estaba cobrando todavía lo correspondiente a los años de 1889 o 1888. Estos cobros atrasados no figuran en el cuadro, aunque sí en los cuadros anteriores de recaudación de los tesoros departamentales.³⁸

En algunos departamentos, como Junín, se sufrió agudamente la completa desvalorización del billete fiscal, que dejó en las manos de la población un instrumento de cambio que se trocaba apenas al quince por uno, respecto del sol de plata. Similar problema aconteció en el Cuzco, donde el mercado estaba inundado por las monedas astilladas bolivianas.³⁹ La escasez monetaria puede señalarse, así, como uno de los problemas más serios para el éxito de la contribución personal. Durante los años de la guerra, hubo un fuerte atesoramiento de las monedas de plata por parte de la gente, fuera de que en general la moneda nunca había circulado mucho por el campo.⁴⁰ Los recaudadores de los tesoros departamentales se negaban a recibir la contribución en billetes fiscales, siguiendo las instrucciones dadas por sus jefes, aunque finalmente, en departamentos como Junín, debieron resignarse a cobrarla en dicha moneda, a falta de otra.⁴¹ Después de Puno, aunque a mucha distancia, fueron Cajamarca y Lambayeque los departamentos en los que la recaudación de la contribución personal fue mejor que el promedio.

38. La liquidación de los presupuestos departamentales especificaba la recaudación por ramos, pero lo cobrado por “servicio de presupuesto de años anteriores” iba en globo, sin pormenorizar. Por ello, no es posible averiguar cuánto de lo recaudado por años atrasados corresponde a la contribución personal.

39. Véase el informe de la visita fiscal de Dancuart en Dancuart y Rodríguez 1918: XVIII.

40. Los corregidores de la época colonial cobraban a veces la contribución indígena en efectos diversos, que luego se encargaban de monetizar.

41. En el cuadro 5.7 del Anexo he incluido la cobranza en billetes, haciendo la conversión del caso a los soles de plata.

Las contribuciones, tanto las nacionales como las departamentales, debían ser recaudadas, de acuerdo con las disposiciones complementarias de la ley de descentralización fiscal, por los apoderados fiscales. Estos personajes significaron un intento de crear un funcionariado fiscal civil, diferente de los jefes de las fuerzas armadas y de las autoridades políticas. El intento terminó en el fracaso. Faltos de apoyo policial y amedrentados por las poblaciones renuentes al pago, los apoderados recaudaron solo las pequeñas sumas que se han mostrado en los cuadros. La remuneración del apoderado reposaba en un porcentaje de la recaudación (inicialmente del cuatro por ciento). Aunque este porcentaje fue mejorado (al seis por ciento), no llegaba a compensar sus gastos de actuación de la matrícula, la impresión de los recibos, el trabajo de llenarlos y los desplazamientos que debían hacer por los pueblos de la provincia. Muchos apoderados abandonaron sus tareas, volviendo estas en la práctica a las autoridades políticas. Fusil en mano, estas salían a cobrar las contribuciones con las que luego se pagarían sus propios salarios. Se impuso la fuerza de la costumbre, ya que hasta la ley de municipalidades de 1873, y en verdad hasta la propia guerra del salitre, fueron ellas quienes habían corrido con la cobranza de las contribuciones. La identificación entre autoridad política y cobrador de tributos venía de muchos siglos atrás, desde el tiempo de los corregidores. Las autoridades políticas, además, eran las que disponían directamente de la fuerza pública —gendarmes y policías— para respaldar la acción de la cobranza.

Ahora bien, en las juntas ocurrió una contienda entre los miembros de estas y los prefectos, llamados por la ley a presidirlas, que terminó en 1893, con la separación de estos últimos de las juntas. Esta disposición expresó, a su vez, la debilidad del grupo cacerista (al que pertenecía el presidente Remigio Morales Bermúdez) en el control del Ejecutivo. En el año 1893, dicho partido había perdido además el control del Congreso, donde se había formado una alianza entre los herederos del civilismo, cada vez más desafecto del régimen, y un nuevo grupo político llamado Unión Cívica, dirigido por Mariano Nicolás Valcárcel. Fueron estos grupos los que impulsaron la ley que excluyó a las autoridades del Estado central (los prefectos) de la presidencia de las juntas. Aunque la ley no fue firmada por el Ejecutivo, el Congreso, transcurrido el plazo fijado por la Constitución, la promulgó directamente.

Los medios de que podían disponer las juntas para la cobranza no eran, sin embargo, mejores —y quizás más bien lo contrario— que los que a su tiempo tuvieron los apoderados fiscales y los subprefectos. De modo que nunca estuvo tan desfinanciada la administración interior como en los años de 1893 y siguientes.⁴² La situación debió hacerse insostenible. El régimen cacerista, vigente en el poder desde la culminación de la guerra con Chile, parecía haberlo probado todo para sacar adelante su programa de descentralización fiscal, concebido como eje de su proyecto “regenerador” de la República: subprefectos, apoderados, juntas. Lo más efectivo parecía ser mantener a los subprefectos como cobradores, pero esta vía resultaba la más atacada por las ideas modernas difundidas por el civilismo opositor. De otra parte, resucitar los cacicazgos o jefaturas étnicas y las alianzas del Estado con ellas; en otras palabras, restaurar el mecanismo que en el tiempo colonial aseguró la recaudación del tributo indígena resultaba poco viable a esas alturas, tanto práctica como políticamente.

La confusión y parálisis del régimen de Morales Bermúdez, presidente en ejercicio desde 1890, se volvió más patente ante los duros efectos de la crisis económica mundial de inicios de la última década del siglo XIX, que trajo abajo los precios de las principales exportaciones peruanas. Con la contracción del comercio exterior, cayeron los ingresos del Estado central, fuertemente dependientes del movimiento de las aduanas; y con la reducción del gasto público, la crisis se extendió. El controvertido retorno al trono presidencial del general Cáceres, en 1894, no sirvió para mejorar la legitimidad política del régimen.

Las montoneras pierolistas comenzaron a organizarse en el interior, sobre todo en el sur, e iniciaron la guerra civil. La crisis fiscal ya no era solamente de los tesoros departamentales, sino que afectaba al propio gobierno central.⁴³ La guerra civil terminó en marzo del año siguiente

42. En 1893, la recaudación global de las juntas departamentales llegó solamente al 57% de lo presupuestado. En los dos años siguientes ya no se cuenta con información, a raíz de la guerra civil y el desmoronamiento de la estructura fiscal del Estado.

43. Señala Carmen Mc Evoy: “Para fines del convulsionado 1894 la mayor parte de servidores del Estado, incluidos los militares, estaban impagos. Así, las deserciones masivas de las burocracias estatales provincianas, previamente analizadas, no fueron producto solamente de la amenaza rebelde, sino de una inocultable crisis fiscal” (1997: 342).

con el triunfo de los rebeldes y la subida al poder de Nicolás de Piérola, tras unas elecciones con candidato único. Una de las banderas más importantes de los revolucionarios fue la abolición de la contribución personal, además de condonar toda deuda en la materia.⁴⁴ Esta medida fue saludada de inmediato por los pueblos del interior. Haber acabado con esa “carga odiosa que pesaba sobre todos los pueblos con los caracteres de una verdadera calamidad” fue determinante para consolidar la revolución pierolista.⁴⁵ La abolición del 24 de diciembre de 1895 se vio complementada días después con la transferencia, desde los presupuestos departamentales al presupuesto nacional, del pago de los sueldos de las autoridades políticas, el cuerpo policial y el Poder Judicial.⁴⁶ El nudo gordiano fue cortado, en efecto, de forma totalmente centralista. Si para poder recoger —y todavía mal— la contribución personal el precio a pagar por el gobierno era autorizar, o por lo menos no perseguir, o “hacerse el de la vista gorda” con los “servicios gratuitos” que gravaban a los campesinos en favor de las autoridades y otros “poderosos” locales, y además contemporizar con las costumbres del Antiguo Régimen, como las tierras cacicales, era lógico pensar que el nuevo gobierno suprimiría dicha contribución.⁴⁷

Las juntas tuvieron, a partir de 1896, muy simplificada su tarea. Desaparecida la contribución personal, las sumas a recaudar no solo se redujeron más o menos a la mitad, sino que, sobre todo, eran de más fácil levantamiento, por hallarse respaldadas por una propiedad raíz, una industria o un *stock* de mercaderías. También se libró a los tesoros departamentales del gasto administrativo local, así como de los pagos del servicio policial y la administración de justicia (véase cuadro 5.8 del Anexo). En

44. La ley del 24 de diciembre de 1895 puede verse en Silva 1901: 308.

45. BNP, Ms. D5749, 1896. El pueblo de Cotahuasi, de la provincia de La Unión, en el departamento de Arequipa, suscribió un acta de agradecimiento al gobierno con fecha 2 de febrero de 1896. Muchas cartas del mismo tenor llegaron a Lima desde diversos pueblos.

46. Los tesoros departamentales solo quedaron encargados en adelante de los ramos de Instrucción, Beneficencia y Obras Públicas (estas últimas eran, evidentemente, de carácter departamental).

47. En Apurímac existían todavía en 1892 las tierras cacicales, que ahora beneficiaban a los gobernadores (BNP, Ms. D4581). Ya nos hemos referido a las “yanacis” en Puno.

los presupuestos de 1888 y 1892, estos tres rubros habían representado conjuntamente el 69 y 61%, respectivamente, del total de los gastos.

Junto con la abolición de la contribución personal, también se legisló (ley del 3 de enero de 1896) para que los impuestos de alcabala de enajenación, papel sellado y la renta de los bienes nacionales ubicados en los departamentos volviesen al tesoro central. Lo mismo ocurriría con el producto del impuesto de serenazgo y la contribución de patentes e industrias de las provincias de Lima y Callao. Los ingresos por contribución personal, más todos los transferidos al tesoro central por dicha ley, habían representado, en los presupuestos de los departamentos de 1888 y 1892, el 62 y el 49% respectivamente, por lo que las juntas departamentales parecieron ganar con la reforma: perdían impuestos que significaban entre el 50 y el 60% de sus ingresos, pero se retiraban partidas de gasto que representaban más del 60% de sus egresos. No obstante, el proyecto de descentralización había sido herido seriamente.

El Estado central pudo reasumir los pagos de las autoridades políticas locales, los policías y el servicio judicial en toda la República gracias a que desde el segundo lustro de la década de 1890 logró casi duplicar los ingresos fiscales percibidos hasta entonces. Esto obedeció a la introducción de un conjunto de impuestos al consumo masivo de bienes, como las bebidas alcohólicas, el tabaco, la sal, el opio y los fósforos, así como a la mejoría de algunos sectores de exportación mineros y agrícolas, temas que tocaremos en los siguientes capítulos.

Las medidas tomadas fueron justificadas como una conciliación con la realidad, tal como, por ejemplo, lo argumentó el ministro Manuel Jesús Obín, del gobierno de Piérola: “los antiguos presupuestos Departamentales no eran ejecutables, desde que su principal ingreso, la contribución personal, era poco menos que imaginario”.⁴⁸

El “sinceramiento” de los ingresos departamentales produjo, en un primer momento, su reducción a la mitad (véase Anexo, cuadro 5.9). Luego, a pesar de que se multiplicaron por tres entre 1897 y 1920, los ingresos nacionales crecieron todavía más rápido, lo que provocó que el peso de la fiscalidad departamental dentro de la fiscalidad nacional se debilitara:

48. Circular de Manuel J. Obín a los presidentes de las juntas departamentales (Lima, 9 de enero de 1896). En Silva 1901: 39-40.

el porcentaje de los ingresos departamentales dentro de la recaudación total cayó de 8,6 a 3,9 entre 1897 y 1920. Al no prenderse directamente de los flujos de importación y exportación, las contribuciones recaudadas por los tesoros departamentales no pudieron actualizarse con la misma rapidez que los derechos de aduana. Y en los lugares donde ello era más factible, como en Lima, ya el tesoro central se había apoderado de tales ingresos. La ausencia de un catastro de la propiedad territorial y de un régimen político en mayor sintonía con la descentralización debilitaron las posibilidades fiscales de los tesoros departamentales.

No había detrás de ellos la presión de los prefectos y de un cuerpo de policías hambrientos, esperando sus sueldos. Tal vez por esto último, sin embargo, su desempeño también fue, en líneas generales, bastante malo. Por lo menos, así lo trasluce J. V. Larrabure al concluir su informe de la cuenta nacional de 1899:

Nada satisfactorio es el resultado que presenta esta centralización [de la contabilidad de las Juntas Departamentales]: de un lado aparecen las Tesorerías de Ancachs [sic], Apurímac, Moquegua, Tacna, Junín y Huancaavelica, que no han remitido en todo el año un solo documento que revele su marcha económica; de otro lado las Tesorerías restantes declaran en sus Manifiestos que han recaudado en conjunto solamente el 46% de sus ingresos presupuestos.⁴⁹

Aún más duro había sido el testimonio del ministro de Hacienda Ignacio Rey un año antes, quien no dudó en pedir la supresión de las juntas:

El desconcierto en el rol de procedimientos; la anarquía que frecuentemente estalla en el seno de esas instituciones, y la exigüidad de sus ingresos en muchos Departamentos, son los principales puntos que cabe señalar para pedir, con insistencia, la resolución del proceso legislativo pendiente contra las Juntas Departamentales, organismos que, bueno es no olvidarlo, perdieron su relativa importancia, cuando, á mérito de la ley de 3 de enero de 1896, dejaron de tener intervención directa en las atenciones de orden político que antes tenían a su cargo.⁵⁰

49. AGN, H-6-0958.

50. AGN, H-6-1171.

Del ningún cuidado en administrar sus rentas, puso como ejemplo el rubro de la contribución por predios rústicos, que era su mejor ingreso. Este era de 244.454 soles en todo el país, que, hechos los cálculos correspondientes, llevarían a concluir que el valor de toda la propiedad rústica en el país era de solo 61 millones de soles: “ridícula cantidad [...] plenamente inadmisibles”, concluía el ministro.⁵¹

A partir de 1896, en cada departamento funcionaban dos tesorerías: las fiscales, que eran dependencias del tesoro central, y las departamentales, que recaudaban los impuestos departamentales. Las primeras recaudaban en el territorio del departamento aquellas contribuciones o impuestos de carácter nacional, como el papel sellado, las retenciones en los sueldos públicos para los montepíos, la inscripción para los “terrenos de montaña” y el papel de multas, y sus fondos debían atender los servicios generales que funcionaban en cada departamento. Para el año de 1902, estos servicios generales en los departamentos fuera de Lima sumaron casi cinco millones de soles (véase cuadro 5.10 del Anexo). Las tesorerías fiscales aportaron apenas un cuarto de millón de soles de dicha cantidad, o sea un 5%, debiendo el 95 % restante completarse con fondos contingentes del tesoro central.

Para el mismo año de 1902, los tesoros departamentales debían recaudar en conjunto la suma de 1.339.552 soles, pero su recaudación efectiva fue de tres cuartos de dicha cantidad: 1.026.543 soles (véase cuadro 5.11 del Anexo). La contribución departamental que pudo ser mejor levantada fue la de patentes, ahí donde era aplicada (únicamente en los departamentos de Arequipa, Ayacucho e Ica, ya que, como se sabe, la de Lima correspondía al tesoro central). La urbana y la industrial recaudaban cerca del 50% de lo previsto, mientras que la rústica casi no se pagaba (véase cuadro 5.12 del Anexo).

En cuanto a los ingresos, fueron las contribuciones por predios las más importantes. Esto favoreció especialmente a los departamentos de la costa, como Lambayeque, La Libertad, Lima e Ica, en los que la agricultura de exportación llevó a una rápida valorización de la tierra. Las ciudades cabecera de sus valles también se vieron beneficiadas por el

51. AGN, H-6-1171. El cálculo se basa en que la contribución de predios rústicos era del 5% de la utilidad neta de la propiedad, y en que la utilidad podría representar aproximadamente un 10% del valor del predio.

movimiento comercial. Si asignáramos un valor de cien a lo previsto en los presupuestos departamentales de 1887-1888 para los rubros de predios urbanos, rústicos e industrial y de patentes, para los presupuestos de 1920 el indicador sería, respectivamente, de 521, 443 y 202. Vale decir, que la propiedad urbana sería la que mejor recogió el crecimiento económico para fines fiscales.

En lo referente a los gastos, estos se concentraron en educación, salud y obras públicas, que generalmente eran de vialidad. El rubro de salud fue perdiendo, sin embargo, protagonismo en la década de 1910. En 1905, a la vez que el ramo de Instrucción —que el gobierno de Manuel Pardo (1872-1876) había confiado a las municipalidades— volvía a las manos del gobierno central, la recaudación de las contribuciones departamentales fue transferida a una Compañía Nacional de Recaudación, creada por la élite financiera de Lima, aunque con participación del Estado en su propiedad. En aras de la eficacia y la modernización, todos los avances descentralizadores del pasado fueron derribados en pocos años.

Desde 1893, el ámbito de acción de las autoridades políticas locales fue más delimitado al perder el control fiscal, y asimismo el judicial, ya que la subsistencia de las cortes y juzgados dejó de ser atendida por los tesoros departamentales. Ello no necesariamente resultó mejor para la población campesina, puesto que durante el siglo XIX dichas autoridades fueron a veces quienes contuvieron las presiones y abusos de los terratenientes en su contra. Además, debe tomarse en cuenta que tanto la profesionalización del ejército cuanto el ascenso del civilismo al poder en los primeros años del siglo XX, llevaron al abandono de la costumbre de nombrar a oficiales militares para las prefecturas y subprefecturas. En adelante, los propios “poderosos” locales (terratenientes, comerciantes, abogados) pasarían a desempeñarse como autoridades políticas lugareñas. Entre 1895 y 1920 aproximadamente se dio la “edad de oro” del gamonalismo, como ha señalado la mayoría de historiadores. Las autoridades políticas locales pasaron a ser más funcionales a los intereses hegemónicos locales antes que a los intereses “civilizatorios” del Estado central.

La propia población rural demandaba concentración de poderes y centralismo. Paradójicamente, la diversificación de instancias estatales y la descentralización del poder parecían reflejar más bien los anhelos y preocupaciones de la dirigencia de Lima, afanada en la imitación del liberalismo europeo o norteamericano, que los de la población del

interior. Que el autoritarismo sea una corriente reclamada *desde abajo* antes que impuesta desde arriba, no resulta ya algo extraño en las ciencias sociales latinoamericanas; lo que sí puede sorprender es la manera como en el Perú de hace poco más de cien años se presentaron las cosas.

Primero, la élite social y el gobierno lanzaron la propuesta democratizadora y descentralista (o al menos orientada en esas direcciones) de separar las funciones de las autoridades locales de los asuntos fiscales de cada departamento. Segundo, para hacer posible la autonomía fiscal de los departamentos, era imperioso asegurar una cumplida recaudación de las contribuciones, pero esta tarea se veía complicada ante el intento de dividir el poder entre varias autoridades locales. Con ello, finalmente, no se conseguía ni lo uno ni lo otro. Tercero: se produjo una división entre la élite social y el gobierno. La primera se percata de la necesidad de optar por una sola de las dos metas, mientras el segundo, cada vez más aislado, prosigue tercamente en el empeño original. En el cuarto y último acto, la élite social ha formado una nueva coalición, puesta bajo el comando de un líder populista, que organiza la revolución que derroca al gobierno y debilita el proyecto de descentralización de la República.

La entrega de las contribuciones directas a las administraciones departamentales a partir de 1887 puede ser considerado un ensayo fallido por el hecho de que la meta perseguida, la autonomía fiscal de los departamentos, no pudo ser conseguida. Una década después de iniciado el régimen descentralista, se optó por reducirlo en sus alcances. Aun cuando el motivo declarado fue reducir la descentralización a la dimensión que realmente era viable, en el fondo lo que ocurrió fue el triunfo de los centralistas, que nunca habían aprobado el proyecto cacerista. Resulta hasta cierto punto paradójico que haya sido el Partido Demócrata, de Nicolás de Piérola, el que en 1896 optase por amenguar el proyecto descentralista a su mínima expresión, cuando en su programa figuraba el federalismo como una de sus banderas.

La descentralización fiscal fracasó por la ambigüedad de no querer ceder una mayor cuota de autonomía a las élites locales, así como por la falta de decisión política para montar un mayor control sobre la propiedad de la tierra que permitiese erigir un sistema fiscal basado en ella, como proponían algunos financistas de la época. La debilidad del Estado se manifestó en su incapacidad para hacer que la clase terrateniente, incluyendo a los campesinos o pequeños propietarios, tributase.

En su esquema de transición fiscal a la modernidad, Hinrichs presenta una secuencia en la que los impuestos directos “tradicionales” o “antiguos” son sustituidos por impuestos indirectos sobre el comercio y el consumo, que pueden recaudarse más fácilmente.⁵² La relativa simpleza de su recaudación permitió que incluso organizaciones estatales débiles pudiesen contar con ingresos económicos relativamente estables y abundantes. El desmoronamiento de las autoridades tradicionales en el Perú provocó, no obstante, que en muchas regiones apartadas de las posibilidades comerciales se perdiera la capacidad de recaudar las contribuciones directas antiguas, sin que hubiesen aparecido el comercio y el consumo moderno que permitían el nuevo esquema de impuestos indirectos. Dichas regiones no tuvieron entonces más destino que depender fiscal y políticamente de las zonas más comerciales, con lo que las posibilidades de una descentralización fiscal se apagaron rápidamente.

La evolución de las contribuciones después de 1895

Bajo el sistema de descentralización fiscal, el régimen cacerista (1886-1895) transfirió a los tesoros descentralizados la mayor parte de las contribuciones, dejando en manos de las autoridades locales tanto el cobro cuanto el gasto de lo recaudado. En manos del tesoro central quedó únicamente el timbre, bajo el argumento de que sus estampillas validaban los contratos en todo el territorio de la República y no solamente en el departamento donde tuviera lugar la transacción.

A partir de 1896 volvieron a las cuentas del tesoro central las contribuciones sobre la renta del capital movable, el auxilio patriótico, la alcabala de enajenaciones y el papel sellado. También se centralizó la contribución de patentes de las provincias de Lima y Callao, que eran, con mucha distancia, las más elevadas del país. El argumento fue, de un lado, el de la búsqueda de la equidad entre los tesoros departamentales; de otro, que si la ciudad de Lima disfrutaba de un alto grado de comercio, era por ser la capital de la República y no por su mérito. Siendo así, debía nacionalizarse (en el sentido de ponerse a disposición de toda

52. Hinrichs 1967.

la nación) el impuesto cobrado a las ganancias de dicho comercio.⁵³ La abolición de la contribución personal, junto con la nacionalización de los ingresos derivados del comercio de Lima, reforzó el poder de la capital sobre las regiones, al dotar al Estado central de un virtual monopolio de los ingresos fiscales.

Las contribuciones se identificaban con los impuestos “directos”, que, como vimos antes, fueron la estrella de los financistas liberales de la época. Pero en el caso peruano terminaron siendo el personaje menos dinámico de la reforma. Es cierto que fueron rescatadas del limbo en el que se habían sumergido durante la era del guano. De haber representado apenas el uno por ciento del total de ingresos ordinarios de la nación, pasaron a representar, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, cerca de un diez por ciento, sin considerar las contribuciones que habían pasado a los tesoros departamentales (véase gráficos siguientes y cuadros 5.13 y 5.14 del Anexo).

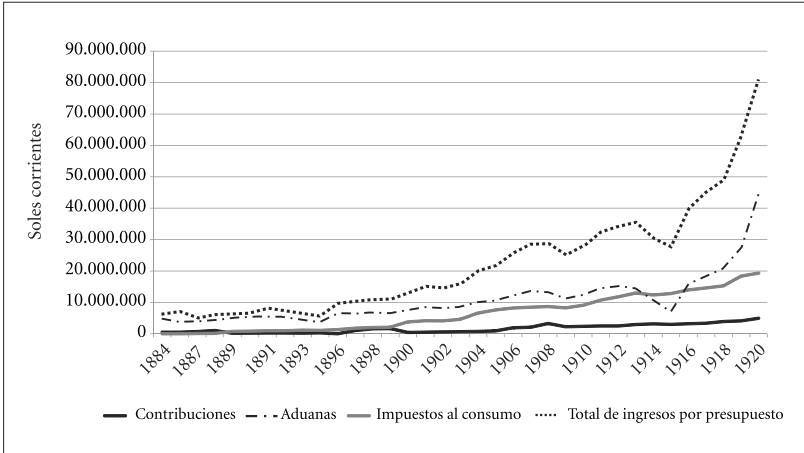
Podemos distinguir tres etapas en los gráficos anteriores, respecto del peso de las contribuciones dentro de los ingresos fiscales. En la primera, de 1884 a 1888, las contribuciones significaron un 11,5% del total de los ingresos fiscales ordinarios, un nivel que no se tenía desde los tiempos del tributo indígena. Las principales contribuciones fueron, en esta etapa, la personal, las que gravaban las ganancias en la industria y el comercio, y las derivadas de la propiedad territorial. Desde 1887, estas pasaron a los tesoros departamentales, con todos los problemas que vimos en el acápite previo. En 1895 se suprimió la personal y varias contribuciones volvieron al tesoro central. Además, se nacionalizó la contribución de patentes e industrias, y la de serenazgo de la ciudad de Lima y el puerto del Callao. Entre 1896 y 1899, las contribuciones representaron un 12,1% del total de ingresos fiscales ordinarios. Ello sin considerar las que quedaron en manos de los tesoros departamentales, ya que incluyéndolas, el porcentaje se habría elevado por lo menos a veinte.

El traspaso de la cobranza de las contribuciones a una compañía privada de recaudación provocó su aparente decrecimiento desde 1900, pero la contabilidad se hizo más transparente desde 1906. Durante la

53. Se trata de una argumentación parecida a la utilizada en la Argentina para la nacionalización de los productos de la aduana de Buenos Aires.

Gráfico 5.1

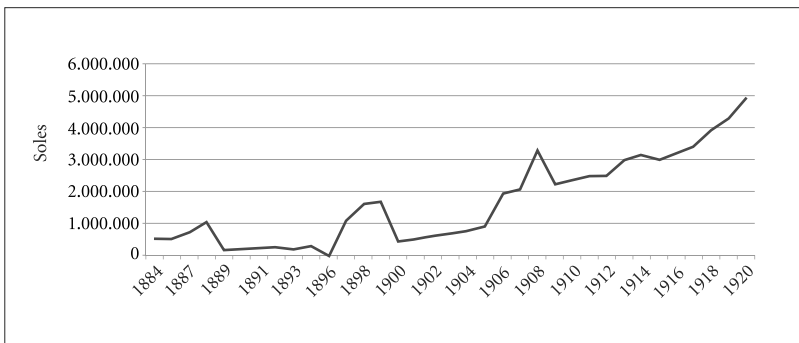
DESCOMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL ESTADO PERUANO SEGÚN RUBROS PRINCIPALES, 1884-1920



Fuente: Cuadro 5.13 del Anexo.

Gráfico 5.2

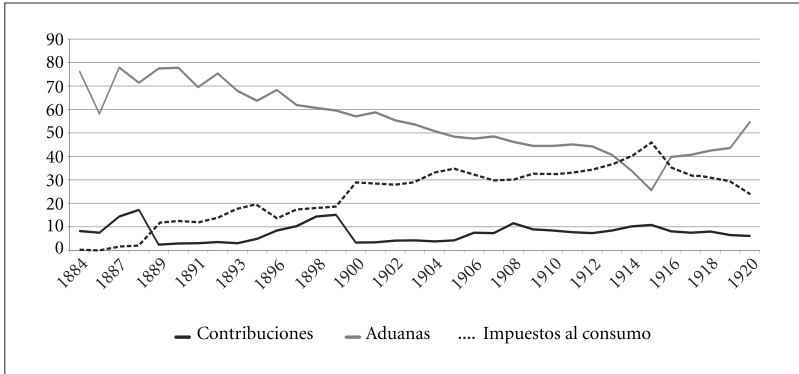
RECAUDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES DIRECTAS EN EL PERÚ, 1884-1920



Fuente: Cuadro 5.13 del Anexo.

Gráfico 5.3

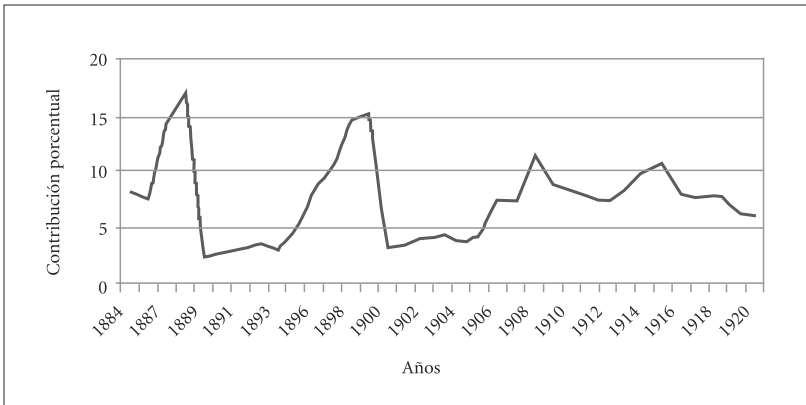
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PRINCIPALES RUBROS DE INGRESO FISCAL DEL PERÚ, 1884-1920



Fuente: Cuadro 5.14 del Anexo.

Gráfico 5.4

EVOLUCIÓN DEL PESO PORCENTUAL DE LAS CONTRIBUCIONES, PERÚ 1884-1920



Fuente: Cuadro 5.14 del Anexo.

década de 1906 a 1915, las contribuciones tuvieron una proporción de 8,8 del total de ingresos ordinarios, vale decir, que decreció su participación. De cualquier manera, a lo largo del ciclo 1884-1915 podemos concluir en que significaron aproximadamente un diez por ciento del total de los ingresos, sin considerar los que quedaron en manos de los tesoros departamentales. A lo largo del período, hubo cambios en la composición de las contribuciones. Por ejemplo, las de auxilio patriótico y derecho de títulos, que rendían sumas marginales, salieron desde 1909 del ramo de contribuciones, pasando a formar parte del rubro “diversas rentas”. Aparecieron, en cambio, nuevas clases (véase cuadro 5.15 del Anexo).

Las contribuciones propiamente dichas, en el sentido de impuestos directos que gravaban las rentas líquidas obtenidas por las personas, fueron las del capital movable y la de patentes en Lima y Callao (la del serenazgo se pagaba en función del valor de las viviendas, por lo que no podría ser considerada una contribución directa). Ambas tuvieron un comportamiento dinámico, siendo la del capital movable la que mostró el mayor crecimiento entre todas las contribuciones. Esto, a pesar de que en 1895, como parte del paquete de reformas fiscales del gobierno de Piérola, se retiró de la contribución a la renta del capital movable el gravamen sobre los altos salarios, quedando limitada en adelante a las ganancias del capital. El producto bruto interno reconstruido por Seminario y Beltrán muestra que entre 1897 y 1912 este tuvo un crecimiento de dos y media veces, aproximadamente.⁵⁴ De modo que el impuesto a la renta del capital movable, junto con la contribución de patentes de Lima y Callao, los timbres, la contribución de minas y la alcabala de enajenaciones tuvieron un crecimiento muy elástico, por encima del conseguido por el producto bruto interno.

De cualquier manera, se trataba de rendimientos pequeños en términos absolutos y aun relativos. La reforma no fue capaz de lograr que la economía se basara más en las contribuciones directas, a pesar de las excelentes posibilidades que el desenvolvimiento de la contribución sobre el capital movable y el timbre comenzaba a mostrar. Los impuestos

54. Seminario y Beltrán 1998: 125-126. Ellos dan sus cifras en soles de 1979. Utilizando el índice de precios de Rosa Troncoso (en Alfageme, Gálvez, Ponce y Troncoso 1992: 128-129), se pueden transformar los datos a soles corrientes, a fin de hacerlos comparables con los datos de la recaudación de contribuciones.

directos se hallaban todavía en una fase muy embrionaria. A las ganancias industriales y comerciales solo podía cobrarse el gravamen en la capital y su puerto, y en unas pocas ciudades más. No se había implementado un impuesto a las rentas del salario, al punto que la abolición de la contribución personal, en 1895, fue pretexto para retirar también el impuesto sobre los altos salarios. Si los campesinos no iban a pagar impuestos, ¿por qué tenían que hacerlo los funcionarios del Estado? En su tratado sobre *Los impuestos en el Perú* (1914), José Tola argumentaba por ello que:

Dentro de nuestro régimen fiscal las contribuciones directas carecen de importancia efectiva: no todos contribuyen como debieran. El impuesto sobre la renta del capital movable tiene una organización enteramente defectuosa. Los sueldos y pensiones están exoneradas. Los ingresos fiscales que se han triplicado por la creación de impuestos indirectos han servido para aumentar los haberes de los empleados, pero esos haberes no han sido gravados. Se puede decir que en el Perú las contribuciones indirectas aún sobre artículos de primera necesidad sólo sirven para aumentar la renta de los burócratas, renta que no está gravada.⁵⁵

En el caso de las contribuciones de alcabala de enajenaciones y la de minas, que también mostraron un fuerte crecimiento (véase cuadro 5.15 en el Anexo), no se trataba de impuestos directos propiamente, puesto que, en el primer caso, venía a ser un impuesto a la compraventa de bienes inmuebles, y en el segundo, una tasa que se pagaba por cada pertenencia de minas que una persona reservase para su explotación o exploración, en el registro de minas de la nación.

Triunfo ideológico pero fracaso práctico de las contribuciones directas

Aunque estuvieron lejos de ser la estrella de la reforma fiscal de la posguerra, los impuestos directos llegaron a desempeñar algún rol en ella. En el plano ideológico, fueron erigidos como las contribuciones fiscales “ideales”, a las que debía reducirse el Estado progresivamente. En el

55. Tola 1914: 15-16. Tola era funcionario de la Compañía Nacional de Recaudación.

plano práctico, ocurrió la liquidación de los impuestos directos de tipo “antiguo”, como la capitación, aunque fue significativo que su recaudación (estimada en un mínimo de un millón de soles) no fuese sustituida por ningún otro impuesto directo. La estrategia seguida desde mediados del siglo XIX de universalizar la capitación, en vez de derogarla, extendiéndola a los habitantes urbanos y no indígenas, terminó en el fracaso. También quedaron en desuso otras contribuciones heredadas de la época de la Independencia, como el “auxilio patriótico”.

A pesar de la extinción de las contribuciones directas de Antiguo Régimen, el rubro de los impuestos directos llegó a consolidar aproximadamente un diez por ciento del total de los ingresos fiscales ordinarios. Esto se consiguió a partir del gravamen sobre las operaciones financieras, las ganancias de las casas de comercio de la capital y el puerto de la República, y sobre otras contribuciones que en verdad no eran directas: la del timbre, la alcabala a la compraventa de inmuebles y la venta de papel sellado. A partir de 1896, como parte del paquete de reformas introducido por el gobierno de Piérola (1895-1899), la recaudación de las contribuciones fue encargada a una compañía mixta privada y estatal, conformada por los principales bancos de Lima, en la que el Estado tenía una mitad de la participación, pero la gestión quedaba a cargo de la parte privada.⁵⁶

Lo ocurrido con las contribuciones directas resulta ilustrativo de lo sucedido con el conjunto de la reforma fiscal, en el sentido de que los financistas ganaron el debate impreso, pero perdieron el de las cuentas reales. Todos parecieron aceptar que la reforma fiscal debía desarrollar, primero, los ingresos tributarios como forma de aprovisionamiento de fondos para el Estado, y segundo, dentro de tales ingresos tributarios, preferentemente las contribuciones directas, procurando la progresiva extinción de las otras formas de tributación. No obstante, tras más de un decenio de asentado tal planteamiento, las contribuciones directas propiamente dichas no representaban más del cinco por ciento de los ingresos fiscales ordinarios. ¿Es que no existían rentas gravables, salvo las de Antiguo Régimen, que acababan de ser abolidas? Esto podría

56. En el último capítulo, dedicado a los impuestos al consumo, nos extenderemos sobre el tema de esta sociedad.

ser relativamente cierto para los años inmediatos de la posguerra, de 1883 a 1895 aproximadamente; pero después despegó una economía de exportación que debió dejar significativas ganancias en manos de sus conductores. Si nos preguntáramos quiénes eran los que disponían de las más elevadas rentas en el Perú de 1900, la respuesta señalaría a los exportadores agrarios y mineros. Ellos influyeron en los hombres públicos (o se representaban directamente, sobre todo como ministros)⁵⁷ a fin de desviar la reforma fiscal hacia contribuciones indirectas, que no afectasen sus intereses económicos.

Recién en 1915, tras la crisis política estallada el año anterior con el golpe de Estado al gobierno de Guillermo Billinghurst, se instauró un impuesto a las exportaciones, que obligó a los exportadores a contribuir fiscalmente con una parte de sus ingresos. Aunque dicho impuesto operó como uno de aduanas, de tipo indirecto, en la práctica no podía ser trasladado a los consumidores o compradores de las exportaciones peruanas, por el grado de competencia que estas tenían.

Siendo la clase exportadora la de mayores ganancias en el país, estuvo exenta de contribuciones directas hasta 1915, en virtud de un acuerdo realizado entre ella y el gobierno 25 años atrás (un tema que retomaremos en el capítulo séptimo). Conforme se acercaba el final de este período, crecieron las tensiones políticas. El triunfo de Billinghurst en las elecciones de 1912, en las que derrotó al candidato civilista, el hacendado azucarero Ántero Aspíllaga, expresó, más que la fuerza del tarapaqueño, la división de los civilistas. Una facción agrupaba al sector de los exportadores (el bloque autotitulado “Civil Independiente”) y la otra a los seguidores del ex presidente Leguía. Esta escisión ha tendido a ser interpretada por la historiografía como una lucha de generaciones o de sectores “autoritarios” y “democráticos”,⁵⁸ ignorando los intereses económicos y fiscales en juego.

Por paradojas de la historia, para el momento en que debía decidirse si se renovaba la exoneración fiscal a los exportadores o se procedía a

57. Entre los ministros de Hacienda de la época, al menos tres —Ántero Aspíllaga, Agustín de la Torre y Augusto Leguía— pertenecían a grandes familias de azucareros.

58. Véase detalles de esta pugna interna del civilismo en Miró-Quesada 1961 pp. 399 y ss., y Gonzales 2005. Interpretaciones sobre este hecho se encuentran en Mc Evoy 1997: 401-403.

gravar sus ganancias, estaría en el poder el antiguo empresario salitrero expropiado por los civilistas de la década de 1870. El escenario político parecía preparado para la venganza de los hombres del sur, reeditando la actuación de Piérola en 1869, cuando arrebató a la oligarquía limeña el negocio del guano.⁵⁹ Pero el golpe de Estado de 1914, dirigido por el coronel Óscar R. Benavides y respaldado por la oligarquía civilista, acabó con el gobierno de Billinghamurst.

59. Sin embargo, Piérola, que moriría al año siguiente (1913), no respaldó a Billinghamurst en su candidatura presidencial.

Capítulo 6

LA REFORMA DE LAS ADUANAS

LAS ADUANAS FUERON el sostén más importante de las finanzas estatales de muchos países latinoamericanos en el siglo XIX, especialmente en su segunda mitad. Desmantelado el patrimonio de tierras, minas y estancos del antiguo Estado colonial por obra de las revoluciones liberales de mediados del siglo, y no habiendo todavía cobrado fuerza una nueva economía industrial y mercantil, fue el tráfico de entrada y salida de mercancías del territorio nacional el asidero más socorrido para imponer contribuciones que alimentasen el tesoro fiscal. “De las rentas de la Nación, la única que se percibe con toda regularidad es la de Aduanas, mientras que las rentas de las demás Contribuciones, en la generalidad de los casos se recauda con atraso (sic) y aún con resistencias”, sostenía en su memoria ante el Congreso, en 1888, el ministro de Hacienda, Ántero Aspíllaga.¹

El impuesto de aduanas recargaba los precios de los bienes importados o exportados, de modo que recaía tanto en el consumidor como en el productor. En el primero, porque debía pagar una suma mayor por el bien importado, puesto que el comerciante trasladaba al precio del producto el recargo de las aduanas; en el segundo, porque al encarecerse el

1. Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 16a y ss.

producto que ofrecía, veía disminuidas sus ventas. De estos dos “pagadores” del impuesto de aduanas, uno estaba fuera del país y el otro adentro. Esta dilución de los contribuyentes, además de su natural dispersión, disminuía las posibilidades de rechazo social al impuesto. Cuando este castigaba la entrada o importación de bienes, siempre existía, además, un potencial beneficiario, que era el productor nacional que competía con los bienes importados. De este modo, a diferencia de otros tipos de impuestos, los de aduana tenían un aliado social, consistente en los empresarios y trabajadores involucrados en la producción nacional que fuera competidora de los bienes importados.

Desde mediados del siglo XIX, las doctrinas liberales en América Latina mantuvieron una posición ambigua frente a los impuestos de aduanas. De un lado, los rechazaban por suponer trabas o barreras artificiales a la libre competencia y la circulación de los bienes entre los países. De otro, los apoyaban, puesto que resultaban un instrumento práctico para respaldar un proceso de reemplazo de las estructuras económicas tradicionales por una industrialización intensiva. Los debates entre librecambistas y proteccionistas en materia de comercio exterior fueron comunes en muchos países del mundo durante el siglo XIX.²

Los derechos de aduana en el Perú hasta la guerra del salitre

En las primeras décadas después de la Independencia, los derechos de aduana recaudaban en el Perú alrededor de 1.300.000 pesos, para una población total de más o menos un millón y medio de personas. Ello resultaba en un coeficiente por habitante de menos de un peso, que era más bien modesto en el contexto latinoamericano (Chile, por ejemplo, recaudaba en esa época —década de 1830— más o menos un millón de pesos, teniendo una población que no llegaba a un millón de habitantes, lo que equivale a un coeficiente por habitante mayor de un peso).³

En los años de 1840, la recaudación de aduanas en el Perú inició un sostenido crecimiento, superando los dos millones de pesos y, en los

2. Marcello Carmagnani ha aclarado que este fue un debate interno del liberalismo y no, como generalmente ha sido concebido, como un debate entre liberales y conservadores (curso en el Colmex, 1992). Para el Perú, consultar Gootenberg 1997 y 1998.

3. El dato para Chile ha sido tomado de la tesis de Carlos Humud Tleel (1969).

años cincuenta, los tres millones de pesos, nivel en el que se estabilizó por algún tiempo (véase Anexo, cuadro 6.1). Mientras los ingresos de aduanas se habían duplicado, la población, entre 1827 y 1850, solamente había crecido en un tercio, por lo que el incremento demográfico no podía ser la causa principal de ese ascenso. Concurrieron otros factores. De un lado, estuvo la reducción de los derechos de importación a partir de la década de 1840, que promovió una mayor afluencia de mercaderías del exterior; por otro, el logro de cierta estabilidad social y política, con el inicio de la era castillista en 1845. Finalmente, otro factor fue el inicio de las exportaciones de guano, que originaron una amplia disponibilidad de divisas, que estimuló el comercio de importación.

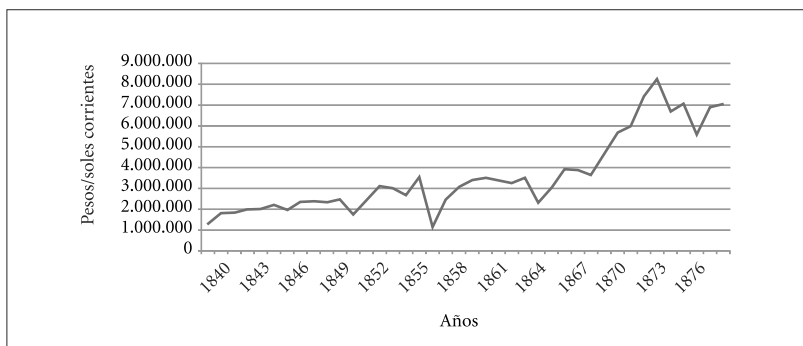
En la década de 1840, cuando el crecimiento de los ingresos de aduana comenzó, estos tenían una estructura que consistía en un 80% de derechos de importación, un 15% de derechos de exportación y un variopinto “otros”, de 5% (aunque año tras año, el monto de este “otros” podía ser muy variable).⁴ Los derechos de exportación eran pagados básicamente por los productos mineros, como la plata.

Tras la revolución de Diez Canseco, que puso fin a la “cuestión española” (1864-1866), advino una era de relativa estabilidad política y social. Comenzó a llegar un importante flujo de inmigración asiática y, más tímidamente, europea; las exportaciones de guano se encontraban en su apogeo, y a ellas comenzaron en ese momento a añadirse las de salitre. Sumado a todo ello, el efecto de las tarifas liberales para la importación, de 1852 y 1864, que fijaron tasas de 20 a 30%, en comparación con las tasas de 30 a 80% de los primeros tiempos republicanos, junto con los adelantos en la navegación a vapor y la consiguiente reducción de los costos del transporte, provocaron un aumento de las importaciones y de los derechos recaudados. Entre 1870 y 1879, el promedio recaudado fue de 6,7 millones de pesos. Para una población de 2,7 millones de habitantes (establecida por el censo de 1876), el coeficiente de recaudación de aduanas por habitante se situaba en unos dos pesos y medio, casi tres veces más que en los años de 1830.⁵

4. En este rubro de “otros” se incluían los derechos de “muellaje”, fieltura y almacenaje, la compra de formularios o “papel de aduana”, etc. Véase Rodríguez 1895.

5. Para continuar con nuestra comparación con Chile, diremos que en este país la recaudación de aduanas en la década de 1870 se fijó en alrededor de 6,5 millones de

Gráfico 6.1
RECAUDACIÓN DE ADUANAS EN EL PERÚ, 1840-1878



Fuente: Cuadro 6.1 del Anexo.

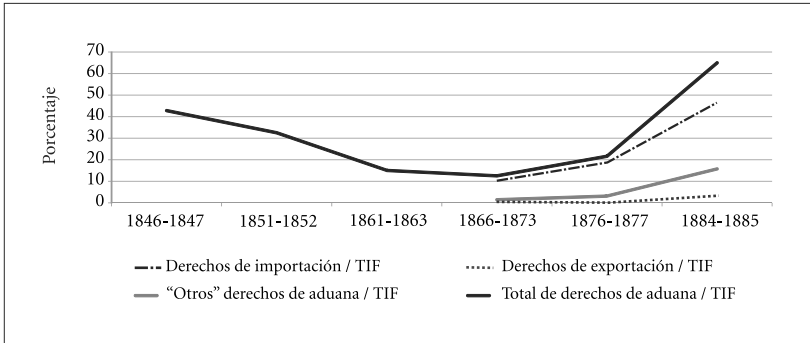
Para ese momento, la estructura de los ingresos de aduana había cambiado, creciendo el rubro de los derechos de importación y reduciéndose el de exportación hasta casi desaparecer, como se observa en el cuadro 6.1 del Anexo. De otro lado, el peso de las aduanas en la estructura de los ingresos fiscales, que había sido superior al 40% en el bienio 1846-1847, se redujo al 12,5% durante los años del apogeo del guano, de 1866 a 1873. En los años siguientes, debido a la caída de las exportaciones de guano y salitre, las aduanas recuperaron algo de protagonismo, ubicando su peso por encima del 20% entre los ingresos del Estado.

En el primer bienio de la posguerra, 1884-1885, las aduanas saltaron al primer plano, al representar el 65% del total de los ingresos públicos. Siendo en esta coyuntura el principal sostén del erario nacional, no hay duda de que el rubro de las aduanas tenía que ser una pieza importante de la reforma fiscal de la posguerra.

pesos, y su población estaba calculada entonces en unos dos millones. El coeficiente de recaudación de aduanas per cápita seguía, pues, por encima del peruano. Debe considerarse, sin embargo, que los pesos de la década de 1870 valían aproximadamente un tercio menos que los de la época de la Independencia, lo que disminuye el incremento consignado.

Gráfico 6.2

DERECHOS DE ADUANA E INGRESOS FISCALES EN EL PERÚ, 1846-1885



Fuente: Cuadro 6.2 del Anexo.

Las aduanas durante la ocupación

Entre 1881 y 1883, el Perú estuvo bajo la ocupación del ejército chileno. Los generales José Baquedano y, más tarde, Patricio Lynch fueron los jefes de la ocupación. Las reformas que ambos introdujeron en las aduanas peruanas serían un elemento influyente en el tratamiento posterior de este ramo de los ingresos fiscales. La orientación que dieron a sus medidas fue, desde luego, “fiscalista”. Es decir, que su meta no era otra que maximizar los ingresos fiscales, prescindiendo de toda consideración a favor del desarrollo de la industria del país o de la protección de determinados renglones “estratégicos” de la producción nacional.

Consumada la toma de Lima por los chilenos, el general Baquedano, con fecha 22 de enero de 1881, decretó una tarifa plana de 35% para todas las mercaderías importadas, y de cero por ciento para las procedentes de Chile. Los licores y tabacos recibieron derechos específicos (sumas fijas de dinero por unidad de producto). Esta medida significó una elevación con respecto a las tarifas hasta entonces vigentes, que oscilaban entre el 10 y el 35%, con tasas de 25 y 30% para la mayor parte de los bienes. El Callao fue el único puerto autorizado para recibir

importaciones. Unos meses después, también se abriría al tráfico internacional el puerto de Mollendo, que contaba con un ferrocarril hasta la frontera con Bolivia. Posteriormente, en el mes de mayo, se decretó que las mercaderías de las zonas del Perú no ocupadas por los chilenos serían consideradas extranjeras, mientras que las procedentes de Chile serían consideradas “nacionales”. También se estableció que los artículos exonerados de derechos antes de la guerra por tratarse de maquinaria e insumos pagarían solo 15%, y 10% en caso de ser chilenos. Los licores y tabacos recibieron nuevas tarifas, que en algunos casos elevaron y en otros rebajaron los derechos anteriores (véase Anexo, cuadro 6.3). Esto último sucedió especialmente con licores que podían ser surtidos por Chile, como los vinos. En cualquier caso, si se trataba de productos del país del sur, pagarían solo la cuarta parte de estos derechos.

También en el mes de mayo de 1881, el ejército chileno gravó la exportación de productos con derechos específicos bastante elevados. En la relación se incluyeron productos como los cueros y las lanas, que antes no habían pagado derechos de exportación (véase, en el cuadro 6.3 del Anexo, el arancel “chileno” de 1881). El más profundo estudioso de las finanzas peruanas del siglo XIX, y sobre todo de la política de aduanas, José Rodríguez, elogió decididamente la reforma del general chileno, a las que consideró como liberales antes que proteccionistas:

El resultado, no obstante el estado de guerra, fue excelente no solo para los ocupantes, sino para las industrias peruanas agrícola, minera y manufacturera, a las cuales no hizo falta el conservatorio del proteccionismo. Este hecho demostrado por las cifras de ingresos y por el ensanchamiento comercial e industrial del país acredita las ventajas que el Perú puede alcanzar cuando la producción y circulación de sus riquezas no están obstruidas por medidas artificiales de prosperidad.⁶

La recaudación conseguida por los chilenos en las aduanas fue de 3.099.291 en 1881 (desde el 22 de enero), de 5.132.557 en 1882, y de 5.664.000 en 1883.⁷ Estas cifras no eran mejores que las de los años de

6. No deja de ser curioso el comentario, puesto que el ejército chileno había elevado las tarifas (salvo de la mercadería chilena), acentuando la protección, en vez de lo contrario, como parecería sugerir Rodríguez (Dancuart y Rodríguez 1917: XV, 48).

7. Dancuart y Rodríguez 1917: XV, 51-52; y Rodríguez 1895: cuadro 1.

la preguerra, que rondaban los siete millones, pero considerando que se trataba de una situación de guerra y con una economía privada de sus mejores rentas, como habían sido los fertilizantes, resultaban más que aceptables. Debe considerarse, además, que se trataba de cuentas en soles de plata, mientras que en los años de 1870 parte de la recaudación se conseguía con el billete fiscal ya en curso devaluatorio. De todos modos, el administrador chileno de la aduana del Callao se quejó del alto contrabando, sin el cual la recaudación, estimaba, hubiera sido mayor. En agosto de 1883, escribió al general Lynch:

Antiguas prácticas y una deficiente legislación aduanera que ni aun se aplicaba en todas sus partes, han hecho del contrabando un sistema de comercio que tiene ahora especiales facilidades y nuevos alicientes. Las caletas desocupadas y sin vigilancia alguna en la vecindad de poblaciones importantes, el alza de los derechos, el ser la autoridad del enemigo la que aprovecha de estos, las raras condiciones de la extensa bahía de este puerto, la falta de embarcaciones adecuadas y en número suficiente, todo contribuye a que muchos se aventuren por la vía del fraude.⁸

En septiembre de 1882, el general Lynch ordenó elevar los derechos de importación a 50% si se trataba de bienes extranjeros y a 30% si eran chilenos o de la zona ocupada del país, pero la protesta del comercio limeño consiguió hacer anular esta medida al mes siguiente.⁹

Los chilenos también consiguieron abaratar los costos de las aduanas. En el año de 1877, estos habían sido de 1.058.953 soles, comprendiendo oficinas en siete puertos, de norte a sur: Paita, Pimentel, Eten, Pacasmayo, Salaverry, el Callao y Pisco, representando el del Callao el costo más alto, con 875.081 soles. Los gastos de los chilenos fueron en cambio de solo 216 mil en 1881, 308 mil en 1882 y 325 mil en 1883, aunque limitados a la atención de solo dos puertos: el Callao y Mollendo.¹⁰

Al finalizar el año de 1883, firmada la Paz de Ancón, el ejército chileno devolvió las aduanas al gobierno peruano encabezado por el general Iglesias e inició su retiro del territorio ocupado. Desde entonces, corrió

8. Dancuart y Rodríguez 1917: XV, 52.

9. *Ibíd.*, pp. 54-55.

10. *Ibíd.*, pp. 51-52.

un lapso de tres años de medidas erráticas en materia de aduanas. Los gobiernos que se sucedieron (el de Iglesias, hasta diciembre de 1885; luego, el de una Junta Transitoria hasta junio de 1886; y desde entonces, el gobierno de Cáceres) dudaron entre mantener las altas tarifas impuestas por el ejército chileno, volver a las existentes antes de la guerra o inaugurar un nuevo sistema aduanero, más abierto al comercio.

Iglesias: el triunfo de los exportadores

El gobierno de Iglesias ordenó primero la restauración del arancel vigente antes de la guerra. Este era el dictado en diciembre de 1872 por el gobierno de Manuel Pardo, que había dado inicio a la perspectiva “fiscalista”, puesto que fue emitido con el ánimo de cubrir el enorme déficit fiscal dejado por la hipoteca de las rentas del guano al pago de la deuda externa. Después (en noviembre de 1884), recargó “transitoriamente” los derechos, añadiéndoles porcentajes de entre 5 y 15 por ciento. De modo que las tarifas de 25% de 1872 para la mayor parte de los textiles, pasaron a ser de 40%; y otras llegaron a niveles de 50 y 70%, que no se veían desde los tiempos del proteccionismo de la postindependencia. Las tarifas del gobierno de Iglesias resultaron, así, inclusive más altas que las de la ocupación chilena.¹¹ El gobierno de Iglesias mantuvo, por otro lado, los derechos de exportación impuestos por los chilenos, extendiéndolos incluso a una gama más amplia de bienes, con la tarifa del 3 por ciento. En mayo de 1884, ante la presión de los productores de lana y azúcar, estos impuestos fueron rebajados a la mitad para las lanas y eliminados totalmente para el azúcar.¹² Permanecieron vigentes los que afectaban a los productos de pan llevar, como la chancaca, los camotes, las papas, los huevos, los frijoles, sombreros, cigarros, etc., con el fin de disuadir su exportación y mantener bajos sus precios en el mercado local.¹³

11. El régimen de Iglesias justificó las alzas como una manera de crear un fondo de rescate de los billetes fiscales.

12. La medida correría a partir del 1 de junio siguiente. Previamente, el gobierno había nombrado una comisión especial para que opinara sobre la conveniencia de la medida (Ugarte 1980 [1926]: 183).

13. Dancuart y Rodríguez 1917: XV, 134-137.

La victoria de los productores azucareros y laneros en 1884 fue un hito importante en la historia fiscal del país. La producción de azúcar para la exportación estaba localizada en los valles de la costa norte y central (departamentos de Lambayeque, La Libertad, Áncash y Lima), y estaba dominada por un grupo de grandes propietarios que poseían ingenios de molienda, con los que además de moler su propia producción de caña, podían comprar la de los pequeños y medianos productores vecinos. Hasta los años de 1860, su mercado se había restringido a la costa del Pacífico sudamericano, pero desde entonces pasó a exportarse también a otros mercados, como el de la costa oeste de Norteamérica. La abolición de la esclavitud en 1855, junto con el dinero del guano, sirvió en esos momentos para cierta modernización de la estructura de producción. Algunos hacendados mejoraron sus sistemas de regadío y de molienda de la caña, y abrieron líneas ferroviarias dentro de sus fundos para el transporte de la misma.¹⁴

Los hacendados azucareros eran representativos de la nueva élite económica surgida en el país después de la Independencia. Algunos, como los Pardo y los Derteano, provenían de la alta burocracia y del comercio del guano y el salitre; otros, como los Aspíllaga, eran antiguos comerciantes provenientes de países vecinos, como Chile; otros, como los Larco, Albrecht, Gildemeister y Swayne, eran inmigrantes europeos llegados al país a raíz del apogeo del guano. Durante los años de la ocupación chilena, los propietarios extranjeros pudieron esquivar los “cupos” impuestos por el enemigo en virtud de su nacionalidad “neutral”, mientras los nacionales se vieron fuertemente descapitalizados y obligados a vender sus haciendas a sus colegas extranjeros.¹⁵

Los productores laneros eran tanto hacendados como miembros de las comunidades campesinas del sur andino (departamentos de Cuzco, Puno y Arequipa) que explotaban ganado ovino y de camélidos andinos (vicuña y alpaca). Tras la Independencia, se establecieron en Arequipa varias casas comerciales europeas que comenzaron a practicar el

14. Véanse sobre ello Albert 1976 y Klarén 1976. Sin embargo, la economía azucarera previa a la guerra con Chile está, en general, poco estudiada.

15. Quienes no pudieron pagar los cupos sufrieron la destrucción de sus haciendas, como en el caso de Dionisio Derteano y su hacienda Palo Seco, en el valle del Santa, en el departamento de Áncash.

negocio de importación y exportación. Prestaron atención a las lanas andinas, que pasaron a gozar de gran aprecio en Europa por su poco peso y suavidad. El ferrocarril de Mollendo-Arequipa-Puno, construido entre 1868 y 1875, sirvió para consolidar la economía lanera en la región. Entre los exportadores instalados en Arequipa figuraban no solo inmigrantes europeos, sino también renombradas familias locales de origen español, con antecedentes en la región desde el siglo XVIII. Los hacendados de las zonas altas, que era donde se criaba el ganado, eran criollos y mestizos que dominaban el quechua y tenían un fuerte ascendiente cultural sobre la población campesina de la zona. Mediante un sistema de “rescates” recolectaban la lana producida por ella, la que añadían a su propia producción y enviaban a Arequipa para su exportación.¹⁶

Desde la época colonial, los exportadores de bienes primarios habían sufrido gravámenes del Estado. Los productores mineros, por ejemplo, pagaron el “quinto real” hasta 1736, y a partir de entonces abonarían un “diezmo” (o 10%). Llegada la Independencia, el impuesto se rebajó a un tres por ciento. Este es el 3% que el gobierno de Iglesias quiso extender a los exportadores agropecuarios, aprovechando el precedente del régimen de la ocupación.¹⁷ Pero en la coyuntura de la posguerra, un Estado debilitado, conducido por militares cuya legitimidad para gobernar estaba manchada por la derrota ante Chile, retrocedió ante la presión de la clase terrateniente: costeña (los azucareros) y serrana (los ganaderos laneros). El diario *El Comercio* fue un órgano de presión importante de los propietarios agrarios. En un vigoroso editorial al comenzar el año de 1885 (10 de enero), atacó los impuestos de exportación, tanto a los productos agrícolas como a los mineros. Señaló que estos rendían muy poco al erario público a cambio de hacer un daño fuerte a la alicaída economía nacional, que en esa coyuntura de precios a la baja

16. Sobre la economía lanera, véanse Manrique 1988 y Burga y Reátegui 1981. No obstante, ambos trabajos se centran sobre todo en la época posterior a la guerra. Para el período anterior, véase Jacobsen 1993.

17. Ya durante su breve paso por el Ministerio de Hacienda (1865-1866), Manuel Pardo y Lavalle había tratado de reinstaurar los impuestos a la exportación, entre ellos al azúcar, que, a causa de la guerra civil en los Estados Unidos, disfrutaba de excelentes precios en el mercado mundial. Véase Contreras 1996c.

en los mercados mundiales luchaba por hallar sucedáneos al guano y el salitre en el exterior.¹⁸

La recaudación de aduanas en el bienio de Iglesias, 1884-1885, fue de 4,8 y 3,9 millones para cada año, respectivamente. En términos fiscales, significó un retroceso frente a la administración chilena. Ello a pesar de que una serie de impuestos encubiertos aumentó los derechos efectivos, además de que se instituyeron arbitrios municipales para los concejos municipales de las poblaciones de los puertos, así como derechos de anclaje, tonelaje, embarque, movimiento de bultos, etc. Un nuevo “arancel de aforos” dictado para el bienio 1885-1886 debía de haber elevado, además, los precios que se asignaban a las mercaderías.

La estructura de los ingresos de aduana en el bienio nos muestra que un 73% correspondió a derechos de importación, un 5% a derechos de exportación y el resto, 22%, a ese variopinto grupo de impuestos añadidos que castigaban tanto a importadores como a exportadores.

La reforma de 1886

Si las aduanas debían convertirse, por fuerza de las circunstancias, en un soporte fundamental de los ingresos del Estado, la tendencia sería hacia una política de tarifas “fiscalista”. El fracaso de las medidas arancelarias del gobierno de Iglesias, que, en vez de aumentar, disminuyeron la recaudación, a pesar del alza de las tarifas, era, no obstante, una lección a asimilar. Como señalamos en un capítulo anterior, el Congreso asumió una gran iniciativa en las reformas fiscales, y entre ellas, la de las aduanas.¹⁹ En las postrimerías de 1886, este poder del Estado dictó dos

18. *El Comercio*, Lima, 10 de enero de 1885. De acuerdo con José Rodríguez, los precios del azúcar no eran, sin embargo, tan bajos y podrían haber soportado el impuesto (véase Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 36). En 1885, el impuesto de exportación se suspendió para el azúcar mientras los precios “siguiesen bajos”; como no subieron en los años siguientes, la exoneración se convirtió en permanente.

19. La comisión de Hacienda que elaboró la reforma estuvo compuesta por Francisco Rosas, quien cuatro años después sería el candidato civilista a las elecciones presidenciales, aunque en ese momento figuraba como miembro del partido de gobierno, el Constitucional; José Ignacio Elguera, hacendado piurano; y Luis Carranza, abogado ayacuchano e hijo adoptivo de Manuel Amunátegui, fundador del diario *El Comercio*. Carranza también podría reputarse de ideología civilista.

medidas trascendentes a ser aplicadas desde el 1 de enero del año entrante: la nueva tarifa de derechos de aduanas (4 de noviembre) y la creación de la Dirección General de Aduanas (27 de noviembre).

La tarifa de 1886 tuvo su acto inicial en la propuesta del primer ministro de Hacienda del gobierno de Cáceres, Luis N. Bryce, ante el Congreso, el día 16 de agosto. Implicaba tanto un conjunto de medidas de reorganización del sistema de aduanas como la reducción de los puertos “de primera clase” (aquellos facultados para recibir comercio de importación) a solamente tres (el Callao, Paita y Mollendo), en vez de los once vigentes en el momento; la creación de una Dirección General de Aduanas dentro del Ministerio de Hacienda; y la supresión de los impuestos de puerto, municipal, tonelaje y sustituido, así como una nueva estructura de tarifas o aranceles. Las novedades más fuertes de la propuesta eran la liberación de impuestos a las exportaciones, y la compensación al fisco por esta pérdida con la introducción de un arancel de 10% a un conjunto de mercaderías importadas que en el momento no estaban gravadas, por tratarse de maquinaria e insumos para la industria que no tenían producción nacional, y la elevación del 45 al 50% en los derechos a pagar por un grueso conjunto de bienes, entre los que destacaban los textiles. Se dejaba subsistente el nivel más elevado, de 70%, para ciertos bienes competitivos con la producción nacional, como vinos y licores, azúcar, cigarros, jabones, queso, etc.

El comercio de importación en el Perú de la posguerra provenía fundamentalmente de Inglaterra (32%), Francia (18%), Chile (17%), Alemania (13%) y los Estados Unidos (11%).²⁰ Las mercaderías dominantes eran, con gran distancia, los textiles de algodón y de lana, y la mercería. En 1885, de los 8,2 millones de soles importados en bienes, el 39% fue gravado con un arancel de 40%, y el 14% con uno de 45%, niveles que afectaban sobre todo a los textiles. Solo el 9% fue gravado con el arancel de 1%, que gravaba a la maquinaria e insumos industriales; un 8% recibió el arancel máximo de 70%.²¹

20. Los datos para 1885 se encuentran en Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 113.

21. Los cálculos han sido elaborados sobre los datos de Dancuart y Rodríguez 1918: XVIII, 32a.

En general, podríamos decir que la propuesta del Ejecutivo estaba al servicio de los exportadores, que quedarían liberados de todo impuesto (la eliminación de los impuestos de puerto, municipal, tonelaje y sustituido venía a beneficiar sobre todo a este grupo), con la única excepción del oro y la plata amonedados o elaborados, que permanecían gravados con el 3% de su valor.²² Los perjudicados con la tarifa propuesta por el ministro eran claramente los importadores, que en general eran casas comerciales extranjeras o de inmigrantes europeos y norteamericanos, y los consumidores urbanos, a quienes iba destinada la mayor parte de los bienes del comercio ultramarino; y en segundo término, los industriales.²³

El Congreso, sin embargo, no aprobó la propuesta de Bryce y emitió una nueva propuesta, que tras algunos ajustes fue la que finalmente se convirtió en la ley del 4 de noviembre de 1886. Ella mantuvo la exoneración de derechos a los exportadores, con la salvedad del oro y la plata amonedados; rebajó o unificó los niveles de 40 y 45 % de la tarifa anterior, que afectaba sobre todo a los textiles, al nivel de 40%; y todos los que seguían hacia arriba (50% en el caso del calzado y otros bienes de cuero, y 70% en el del cacao, café, jabones y velas) fueron reducidos en 5% (es decir, que quedaron en 45 y 65%, respectivamente), e intentó compensar esa rebaja con el arancel de 10%, introducido por la propuesta del Ejecutivo, para las maquinarias e insumos para la industria. En suma, la acción más importante del Congreso respecto de la propuesta del Ejecutivo fue vetar el aumento de los aranceles de 40 a 70%. El arancel, que en la propuesta del ministro iba a subir de 45 a 50%, quedó rebajado a 40%, nivel que se convertiría por muchas décadas en el arancel peruano promedio. De otro lado, el Congreso introdujo el “derecho

22. La propuesta de Bryce se encuentra en AGN, H-6-1542. La barrera a la salida del oro y la plata amonedados tenía como fin evitar la desmonetización del país como consecuencia de un posible déficit en la balanza comercial. Se trataba de un temor muy común en la época y que provenía de la experiencia europea en las coyunturas de guerra.

23. La recaudación de aduanas de 1885, por oficinas, fue la siguiente: Callao: 3.286.294 soles, Paita: 169.589, Mollendo: 115.212, Salaverry: 107.611, Pisco: 79.016, Eten: 61.184, Pacasmayo: 54.219, Pimentel: 18.762, Ilo: 9799 y Ancón: 6400 (Dancuart y Rodríguez 1918: XVII, 31a).

de anclaje” en sustitución de los cuatro impuestos derogados en la propuesta del ministro, que se pagaría semestralmente por todos los buques mayores a las doscientas toneladas de desplazamiento: veinte centavos por tonelada para los que procedieran del exterior, y diez centavos para los dedicados al cabotaje o comercio marítimo interno.

Bryce renunció al comenzar el mes de octubre de 1886, y su sucesor en el Ministerio de Hacienda, José Aranibar, solo duró en el cargo seis semanas (del 6 de octubre al 24 de noviembre). La única observación que hizo el debilitado Poder Ejecutivo a la propuesta de ley del Congreso fue que con la imposición fiscal a la salida de oro y plata amonedados, pero no a la salida de los minerales de oro y plata sin refinar, se estaría desalentando la actividad metalúrgica local. Por ello, unas semanas después (el 11 de diciembre de 1886) se decidió extender el gravamen de 3% a la exportación de oro y plata en cualquier estado.²⁴

El arancel de 1886 estabilizó el conjunto de normas dictadas para los impuestos al comercio exterior a partir de 1872, cuando se desató la larga crisis fiscal. Sus grandes novedades en la historia arancelaria peruana fueron la liberación de las exportaciones y su acento proteccionista/fiscalista en materia de importaciones. Decimos fiscalista, puesto que no solo se gravaban los bienes terminados provenientes del exterior que competían con la industria nacional, sino, asimismo, la maquinaria e insumos que necesitaban los productores nacionales para la creación de riqueza, e incluso los bienes que carecían de producción interna. José Rodríguez calificó este arancel como el más proteccionista de la historia peruana desde 1826.²⁵

El nuevo arancel quedaba dividido en diez secciones o clases, que a su vez se dividían en “partidas”, hasta sumar un total de 3745:

1. ^a	Algodones	133 partidas
2. ^a	Lanas	118
3. ^a	Lencería	96

24. Dancuart y Rodríguez 1918: XVII, 234a. A partir de mayo de 1888, un reglamento fijó una tabla para los derechos de exportación de la plata sin refinar, con sumas específicas según el porcentaje de plata contenido en los minerales. Para ello, debió abrirse un laboratorio de ensaye en las aduanas (AGN, H-6-1236).

25. Rodríguez 1895: 459.

4. ^a	Sedería	67
5. ^a	Muebles y artículos costurados	544
6. ^a	Mercería y artículos diversos	1786
7. ^a	Viveres y especies	163
8. ^a	Vinos y licores	25
9. ^a	Medicinas	658
10. ^a	Especialidades	155

En resumen, el arancel combinó dos objetivos: la maximización de las rentas aduaneras y la protección para la industria peruana, que tenía algún desarrollo en las ramas agrícola, textil, de bebidas e insumos para el hogar. Lo primero se manifestaba en la imposición de gravámenes al ingreso de bienes, como los anteojos o las agujas, que carecían de producción local, así como en el gravamen que se aplicaba al ingreso de bienes alimenticios populares, para los que no existía producción interna suficiente (el caso de la harina de trigo y la manteca). La imposición de derechos a estos bienes alimenticios, además de la supresión de los derechos de exportación, algo que ya había sido adelantado para los exportadores agrarios por el régimen de Iglesias, pero que ahora se extendía también al sector minero, fueron las novedades más trascendentes del arancel de 1886 respecto del anterior, de 1872.

El triunfo fue de la clase exportadora: los propietarios de minas y haciendas, en quienes se depositaba la apuesta por la recuperación económica del Perú. Combatiendo una tradición de varios siglos, originada en la etapa colonial, ellos lograron imponer la prédica liberal decimonónica, que proclamaba que la producción del país no debía ser “estorbada” por gravámenes fiscales o de cualquier otro tipo, sino, por el contrario, estimulada y promovida; y que este estímulo no debía cesar ni verse disminuido, incluso si dicha producción se destinase al exterior. José Rodríguez proclamaría en 1895 que los derechos de exportación eran propios de “países coloniales”, y que si bien podían responder a una necesidad fiscal, “no son, sin embargo, sostenibles ante la ciencia, ni ante la conveniencia del Fisco ni de las industrias nacionales”.²⁶ “La exportación no puede, pues, ser fuente de recursos fiscales, antes bien, suele ser

26. *Ibíd.*, p. 467.

favorecida, por medio de primas ú otras medidas de buena administración”, concluía.²⁷ En el debate parlamentario, los representantes del civilismo apoyaron la abolición de tales impuestos, señalando la caída de los precios de nuestras exportaciones como uno de los argumentos: del año 1878 a la fecha (1886), el azúcar había bajado de 33 chelines la tonelada a catorce; la lana de alpaca, de 25 pesos a quince; la plata, de 50 peniques la onza a 42.²⁸ ¿Cómo así podrían afrontar el pago de los gravámenes? A diferencia del guano, las exportaciones peruanas de la posguerra, como el azúcar, el algodón, la plata, el cobre y las lanas, no tenían un carácter monopólico, sino que los productores peruanos debían competir con otros productores en el mundo por hacerse un sitio en los mercados.

No dejó de haber algunas voces opuestas a la abolición de los impuestos a la exportación. El senador Niño de Guzmán señaló, por ejemplo, que la exoneración de impuestos a la exportación de lana de alpaca “es hacerle un beneficio á los extranjeros que especulan en esos pueblos [del departamento de Puno], sin hacerle beneficio al país, ni á los hijos del Perú”.²⁹ Ciertamente que, como replicaron algunos, con el mecanismo del impuesto a la exportación no había manera de evitar que el “negociante” trasladase el gravamen al “productor”, que, así, era a fin de cuentas quien lo pagaba.³⁰ En el caso de las lanas del sur, los productores eran principalmente las comunidades campesinas con hatos de alpacas y ovejas, e incluso dentro de las haciendas eran campesinos o “huacchilleros” quienes las criaban. Finalmente, pareció existir consenso en torno a que los derechos de exportación solo podían ser aplicados a los casos en que el artículo se produjese solamente en el país, es decir, en los casos de monopolio.³¹ Rodríguez, en su libro de 1895, iba un poco más allá, señalando que el impuesto de exportación podía aplicarse a bienes de alta “rareza” o “valor intrínseco”, como en los casos del oro y la plata,

27. Rodríguez 1895: 469.

28. Intervención de Francisco Rosas. En AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 160.

29. AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 159. Le replicó el senador Ward que “en Europa hay lanas mucho mejores que la de alpaca y más baratas; de manera que si vamos a gravar nuestros propios productos los echamos abajo” (Ibíd., loc. cit.).

30. AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 164.

31. Ibíd., p. 160. Intervención de Francisco Rosas.

el salitre y el guano, la lana de alpaca y de vicuña, la coca, el caucho y el marfil vegetal.³² Ciertamente, apuntaba a la misma idea anterior: solo artículos monopólicos o cuasi monopólicos podían tolerar el impuesto.

Los exportadores también debieron defenderse de las necesidades fiscales municipales: antes de la guerra del Pacífico, hubo un precedente, en el que el concejo provincial de Ica pretendió imponer un gravamen a la exportación de metales, siendo desautorizado por el Ejecutivo, que declaró que “los productos industriales y naturales del país pueden exportarse al extranjero libres de derecho”.³³ Estos intentos de los concejos municipales continuaron en los años posteriores.

En 1890, una ley consolidó la liberación fiscal del sector exportador, declarando que por un período de 25 años no se afectaría con ningún cambio fiscal al sector. Un año antes se había abolido el impuesto del 3% a la exportación de plata amonedada, vigente desde 1871 y que era uno de los últimos rezagos de la práctica colonial en el comercio de exportación. El 11 de septiembre de 1897 se abolió también el impuesto a la exportación de plata no refinada o “en pasta”, quedando desde esa fecha en pie únicamente un impuesto de 3% a la exportación de oro, además de los impuestos específicos que pagaban el caucho y el jebe en Iquitos para la atención de los gastos locales.³⁴ Tanto la exoneración fiscal de 1886 como la citada ley de 1890 atrajeron la inversión extranjera hacia los sectores de exportación en los años siguientes, lo que finalmente tendría como consecuencia su rápida desnacionalización.³⁵ La abolición del impuesto por movimiento de bultos en las aduanas, para el azúcar, a finales de 1888, y para cualquier otro producto a partir del 1 de enero de 1896, subrayó aún más la política de liberar de gravámenes a los exportadores.

Los comerciantes importadores y la pequeña población urbana que entonces había en el país (la población que vivía en ciudades mayores a diez mil habitantes no debía superar, en el Perú de la posguerra, el

32. Rodríguez 1895: 470.

33. Ortega, 1929: I, 164-165. En otros casos posteriores, se estableció que los gravámenes a la exportación podrían imponerse “en casos excepcionales” y “solo en provecho del Estado” (central, se entiende) (Ibíd., loc. cit.).

34. AGN, H-6-1171: 10.

35. Sobre ello, véanse Thorp y Bertram 1985: parte segunda, y Bonilla 1980d.

10%) resultaban los más afectados por los altos niveles arancelarios. Podían tener el consuelo de que, si bien mayores que los aranceles anteriores (véase Anexo, cuadro 6.4), el nuevo arancel rebajaba algunos artículos con respecto a los de la era de Iglesias (básicamente los bienes “suntuarios”).³⁶ El primer “considerando” de la ley de 1886 comenzaba, precisamente, proclamando: “Que las tarifas aduaneras que rigen actualmente son demasiado elevadas”.³⁷ De cualquier modo, la creación de la Cámara de Comercio de Lima, en el inicio de 1888, significó una reacción de los comerciantes de la capital frente a la política de altos aranceles del gobierno, y la creación de un canal de expresión de sus intereses.³⁸

La clase industrial podría parecer la más afectada, ya que sus insumos y maquinarias pasaron del 1 al 10% de arancel, pero la escasez de divisas para importar y el nivel de protección “efectiva” del que gozaban (los bienes terminados pagaban aranceles de 40 a 65%) la compensaba sobradamente. Esto se comprobaría por el hecho de que en los años siguientes el Perú vivió la experiencia más cercana a una “revolución industrial”: en efecto, aparecieron muchas industrias, y no solo en las

36. Entre las razones que los historiadores de la fiscalidad ofrecen para explicar el progresivo aumento de la presión fiscal en las economías nacionales, se mencionan las guerras. Durante estas, la población, sea por razones patrióticas o de seguridad, se halla más dispuesta a aceptar una carga impositiva mayor. Pasada la guerra, el Estado no se muestra, sin embargo, dispuesto a volver al nivel de presión fiscal anterior, sino que aprovecha para quedarse con al menos algo del nuevo nivel alcanzado. Esto habría ocurrido también en el Perú de finales del siglo XIX: la guerra del Pacífico habría actuado como un shock fiscal.

37. Dancuart y Rodríguez 1918: XVII.

38. La CCL fue creada el 2 de marzo de 1888, y podían ser miembros de ella los jefes de las casas de comercio inscritos en el padrón de patentes como consignatarios o importadores, los gerentes de las compañías de vapores de Lima o el Callao, el gerente de la compañía del muelle dársena del Callao y del dique del mismo puerto, el presidente de la Sociedad de Agricultura de Lima, el gerente o agente principal de toda sociedad anónima comercial o industrial establecida o representada en la capital, y el agente principal o representante de las sociedades mineras o de ferrocarriles. Se trataba, pues, de la clase empresarial en pleno, aunque con preeminencia clara del sector mercantil. El derecho de incorporación fue fijado en veinte soles plata, y la cuota anual (pagadera en enero) en diez soles plata (AGN, H-6-1236). Estas sumas eran relativamente altas, y de hecho excluirían a los comerciantes de menudeo y a los productores pequeños o artesanales. Sobre la historia de la CCL, véase Basadre y Ferrero 1963.

ramas tradicionales (como textiles, bebidas y alimentos), sino también en el rubro de metal mecánica.³⁹ Además, solo dos años permaneció vigente el impuesto del 10%, puesto que con fecha 31 de diciembre de 1888 una nueva ley devolvió la exoneración total de derechos a la maquinaria en general, y al acero, fierro, madera para la construcción civil o naval, carbón y demás insumos productivos. El Estado, finalmente, “corregía” desde una perspectiva fiscal los elevados aranceles del gobierno de Iglesias y esperaba haberse ubicado en el nivel óptimo desde el punto de vista de la recaudación.

Sin embargo, no todos concordaban en que el arancel de 1886 estuviese ubicado en el punto óptimo de la recaudación. Para el ministro de Hacienda Manuel Irigoyen, las tarifas eran todavía demasiado altas (“proteccionistas”), lo que era un flaco favor para las arcas fiscales:

Es necesario [...] resolver de una vez cual es el sistema comercial que conviene adoptar. El proteccionista, aunque llegue a desarrollar algunas pequeñas industrias, ocasiona una pérdida inmensa a las rentas fiscales; siendo por otra parte el Perú esencialmente productor de materias primas, su verdadera conveniencia parece que estriba en que estas son más bien el precio de los artículos que necesita y el comercio le proporciona. Cada país, tiene su carácter propio dado por la naturaleza; y violentar sus leyes es siempre de funestos resultados. Debe dejarse, pues, una libre y activa concurrencia; y que el tiempo, los capitales y la inmigración traigan naturalmente y sin violencia el desarrollo de las industrias.⁴⁰

En 1888, el nuevo ministro de Hacienda coincidió con su antecesor. Citó como un ejemplo ilustrativo el caso de la cerveza. Su importación se había contraído desde ocho mil hasta dos mil cajones al año, como reacción frente a los exagerados gravámenes y “con gran merma para el fisco”. Y esta reducción no había incidido en ningún repunte de la cerveza nacional.⁴¹

39. Thorp 1974.

40. Memoria ante el Congreso expuesta en 1887. En Dancuart y Rodríguez 1918: XVIII, 269a.

41. Cit. en Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 112.

Mientras los ministros de Hacienda se quejaban de que las altas tarifas de aduana atentaban contra una mejor recaudación, los hombres del Congreso, en cambio, opinaron en el debate de la ley de 1886 que el consumo se había reducido tanto en el Perú que “no hay más que consumos forzosos por ahora”.⁴² En un sentido similar se pronunció Francisco Rosas al referirse a la naturaleza peculiar de la economía peruana, que impedía que el sacrificio fiscal en un lado se recuperase en el otro, como podría suceder en las economías europeas: “Nuestro sistema tributario es de tal naturaleza, que no hay compensación; en el Perú la contribución que desaparece no se reproduce bajo ninguna otra forma”.⁴³ Eso nos estaría hablando de una economía de escasos flujos o con una casi nula capacidad de control del Estado sobre ellos. Rosas refería como ejemplo el caso de la agricultura: si se suprimiese el 10% de derechos de aduana para la importación de instrumentos agrícolas, como clamaban los hacendados, el agricultor ganaría más, pero el fisco no recibiría nada de ese incremento.⁴⁴ En otras palabras, al no contarse con un sistema tributario que gravase el comercio interno o los ingresos de los agentes económicos, al Estado no le quedaba más arma que apretar la mano en los muelles de los puertos, único punto de control de sus economías.

Luis Carranza, destacado civilista y miembro de la comisión de Hacienda del Congreso, señaló que dicha comisión había tenido “por regla general, el principio proteccionista, y solo en algunos casos el del libre cambio”.⁴⁵ José María Químper, cabeza de un partido “liberal”, encomiaba asimismo el proteccionismo, por sus efectos “prácticos”: “En suma, el filósofo será librecambista, en la extensión de la palabra, el hombre de Estado será proteccionista, en la acepción racional de ese sistema”.⁴⁶

El consenso en el Congreso parecía girar en torno a un proteccionismo práctico, guiado por la necesidad fiscal. Para los funcionarios del Poder Ejecutivo, las importaciones mantenían en el Perú un grado de elasticidad frente al impuesto aduanero, que haría que se contrajesen

42. Intervención del diputado Denegri, frente al argumento de que las altas tarifas disminuían los ingresos fiscales. En AGN, H-6-1416, DDD, 1886: 616.

43. AGN, H-6-1542, DDD, 1886: 171.

44. *Ibíd.*, loc. cit.

45. *Ibíd.*, p. 169.

46. Químper 1887: 41.

frente a derechos elevados. El ideólogo económico del Partido Constitucional y jefe de Estadística y de Aduanas en el Ministerio de Hacienda durante el prolongado régimen cacerista (1886-1895), José Rodríguez, señaló que entre las tarifas de aduana “liberales” y “protectoras” existía un nivel intermedio: el de las “fiscales”, cuyo nivel arancelario fijó entre los parámetros del 20 al 36 por ciento. Precisó que tal era la política que convenía al Perú. Las tarifas protectoras resultaban una mala estrategia para incrementar los ingresos fiscales: “los derechos protectores tienen la condición de disminuir el ingreso fiscal”.⁴⁷

Para Rodríguez, el proteccionismo resultaba un estadio obligado en la marcha económica de los pueblos:

[...] el sistema protector es propio de pueblos que han avanzado algo en las conquistas del progreso, y que por lo mismo tienen algo que amparar ó proteger. Al contrario, el libre cambio se aplica en los casos extremos: así conviene altamente á las naciones más pobres y atrazadas (sic), como á las que han llegado á alcanzar un alto grado de fuerza y de poder industrial.⁴⁸

Pero no habiendo alcanzado el Perú aún el estadio del “agricultor-manufacturero”, sino apenas el “agrícola-pastoril”, la hora del proteccionismo no había sonado aún para nosotros; de modo que debíamos oscilar entre los aranceles liberales y los fiscales. Refiriéndose de modo implícito al Perú, señalaba que:

Una nación, relativamente pobre, que no tiene más industria que la pecuaria, en que la agricultura está aún en un atrazo (sic) lamentable y que apenas tiene de las manufacturas ligerísimas nociones, no podría, sin empeorar su situación económica y retroceder notoriamente, adoptar la idea protectora. Necesita elementos, telas y artículos manufacturados baratos, y esa baratura no puede alcanzarla sino con la abundancia de estos artículos; pero como no los produce, sino en limitada escala, no cabe duda, tiene forzosamente que abrir sus puertas al comercio exterior, á fin de proveerse de lo que necesita: en otros términos, se vé obligado a adoptar la libertad de comercio.⁴⁹

47. Rodríguez 1895: 461.

48. *Ibíd.*, p. 416.

49. *Ibíd.*, loc. cit.

Pero aunque esto se escribía y argumentaba con elocuencia, lo cierto es que la ley de 1886, con el precedente importante de los decretos supremos de Iglesias de dos años atrás, ubicó al Perú, en materia de comercio internacional, dentro del esquema proteccionista por un lapso de varias décadas. En ello se alineaba con lo que fue la tendencia general de América Latina en el período 1875-1913, seriamente inclinada hacia el proteccionismo.⁵⁰ Rodríguez manifestaba que nuestras tarifas de aduana eran en general mayores que las de nuestros vecinos del Pacífico: Ecuador y Chile.⁵¹ ¿Fue el peruano un proteccionismo militante, de raíz ideológica, emparentado con una estrategia de desarrollo, o solo un resultado de las necesidades fiscales? Aunque la primera impresión es sobre todo la segunda, el hecho de que se impusiesen tarifas altas —que, a juicio de los expertos de la época, más bien disminuían el ingreso para el Estado que lo contrario— introduce ciertas dudas para una conclusión final.⁵² En los debates parlamentarios, hubo voces proteccionistas de la agricultura de productos alimenticios. Así, se pronunciaron a favor de mantener fuertes derechos de entrada para productos como el arroz y la manteca, dada la “evolución peligrosa” que la agricultura peruana venía ejecutando hacia el abandono de los cultivos de pan llevar y la preferencia por los de exportación.⁵³ De manera que fue una combinación de ideología proteccionista y de necesidad fiscal la que determinó los elevados aranceles peruanos de 1886 y las décadas siguientes.

A finales de 1888, se corrigieron algunos aspectos de la ley de 1886. Las modificaciones fueron básicamente dos: 1) la ya citada restauración de la exoneración de derechos para las importaciones de maquinaria y materias primas para la industria (que el arancel de 1886 había fijado en 10%); y 2) la prohibición al Poder Ejecutivo de exonerar del pago de derechos de aduana a compañías o particulares, aduciendo diversos

50. Véase Bulmer-Thomas 1998: 169-171. Para México, véase Márquez 2005.

51. Rodríguez 1895: 453.

52. Acerca de la existencia de una ideología proteccionista dentro de los sectores dirigentes peruanos, véase Jacobsen 2002.

53. Dictamen de la comisión de Hacienda conformada por Francisco Rosas, Juan Ignacio Elguera y Luis Carranza, respecto de la propuesta de aduanas del ministro Bryce (1886). En AGN, H-6-1542.

motivos.⁵⁴ Ambas normas nacieron en el Congreso, donde una comisión integrada por José María de la Jara, Pedro Gálvez y Pedro Carrión presentó el 15 de septiembre un dictamen de evaluación de la tarifa de 1886. En el mismo, se pronunciaron por la citada exoneración al ingreso de maquinaria e insumos, a la vez que por mantener el 40% de derechos como arancel promedio para los demás bienes.⁵⁵ La comisión de evaluación fue nombrada al comprobarse que la recaudación de aduanas de 1887 había sido inferior a la de los años anteriores, como lo muestra el cuadro 6.5 del Anexo.

Las reducciones en los rubros de derechos de exportación y “otros conceptos” en el año 1887 caían dentro de lo previsto, puesto que respondían a la exoneración de impuestos aplicada a los exportadores, pero no la caída en los derechos de importación. El Congreso consideró como la causa de esto el abuso del gobierno de exonerar de los derechos arancelarios a compañías que contrataban con él: compañías de religiosos, colegios de instrucción media, sociedades de beneficencia, misiones diplomáticas, empresas ferroviarias y otras, que resultaban así “la puerta del contrabando”, por los abusos que tales empresas cometían con dicha exoneración. Se calculó que entre 1884 y 1887 aproximadamente un 5% del comercio de importación fue exonerado de derechos.⁵⁶

El valor importado en 1887 y 1888 fue de 8.658.531 y 9.613.520 soles, respectivamente, por lo que el arancel efectivo fue de 40,1 y 40,0% en cada caso. A pesar de las exoneraciones, Pedro E. Dancuart, el director de Aduanas de 1887, manifestó en su memoria que el arancel subestimaba el valor de las importaciones, marcando precios por debajo de los reales. Esto se debía a que las juntas que periódicamente ajustaban los valores estaban formadas por una mayoría de comerciantes y una minoría de empleados fiscales.⁵⁷ En su estudio sobre la economía peruana, Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram también llegaron a la conclusión

54. Leyes del 27 de septiembre y 31 de diciembre de 1888. En Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 114a-115a y 327a-330a, respectivamente.

55. Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 108a-109a.

56. Véanse AGN, H-6-1416, DDD, 1886: 743 y ss.; Quimper 1887: 44; Dancuart y Rodríguez 1918: XVIII, 75-77.

57. AGN, H-6-0212: 9.

de que los aranceles peruanos subestimaron los valores del comercio exterior.⁵⁸ De modo que el impuesto real sobre las importaciones habría sido menor que el 40 o 45% que indicaba la ley y habría estado más cerca de los niveles de 20 a 36% que Rodríguez estimó como los adecuados para maximizar las entradas del fisco. En 1890, por fin la recaudación de aduanas pudo superar la cifra de cinco millones de soles, conseguida por los chilenos durante la ocupación.

La reorganización de las aduanas

El 27 de noviembre de 1886, una ley declaró en reorganización las aduanas de la República, creando la Dirección General de Aduanas. Ello significaba centralizar las oficinas de aduanas existentes en el país bajo una misma dirección y darle a ésta autonomía respecto del Ministerio de Hacienda y de las demás instancias administrativas.⁵⁹ La nueva oficina debía encargarse de vigilar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras, formar y publicar la estadística comercial, presentar anualmente una memoria ante el Congreso, disponer inspecciones o “visitas” a las aduanas, y resolver las controversias en materia aduanera. Venía así a tener el rango de un Ministerio.

La idea fue librar a las aduanas de la dependencia de instancias menores de gobierno, que en el pasado habían dispuesto de los derechos recaudados, reduciendo la cantidad que finalmente llegaba a manos del Ejecutivo. Prefectos y subprefectos de los departamentos costeros solían efectuar giros contra los fondos de la aduana de “su jurisdicción” para hacer diversos pagos, o pedir dinero a los comerciantes de la localidad a cambio de certificados de pagos valederos en la aduana.

Los problemas para hacer llegar a Lima el dinero recaudado en las aduanas del país que tuvieron los ministros de Hacienda Irigoyen y Aspíllaga durante los dos años siguientes, que fue el tiempo de vida de la Dirección General de Aduanas, demuestran, no obstante, lo ineficaz de

58. Thorp y Bertram 1985.

59. Dancuart y Rodríguez 1918: XVII, 89 y ss. Véanse también los ejemplares de *El Comercio* de los meses de diciembre de 1886 y enero de 1887. La medida fue defendida por este periódico, vocero oficioso del civilismo.

la medida. De acuerdo con la ley de descentralización fiscal, los fondos de aduana en cada departamento debían servir para cubrir únicamente los gastos de la gendarmería y fuerzas militares acantonadas en la circunscripción, debiendo remitirse a la Tesorería General de Lima todo el sobrante. Sin embargo, en el primer semestre de 1887, a pesar de que las aduanas recaudaron más de un millón y medio de soles, solo ingresaron en la Tesorería General 398.271 soles por este concepto.⁶⁰ En noviembre de ese año, manifestaba el ministro Aspillaga “que no obstante las órdenes impartidas en diversas épocas, para que las Aduanas no contribuyan sino con las cantidades necesarias para el servicio de los gastos generales, estas oficinas atienden con sus propias rentas los gastos departamentales, con violación de la ley de descentralización fiscal”.⁶¹ Quejas del mismo tenor siguieron apareciendo en los años siguientes: los gastos del telégrafo y de otras oficinas eran cargados a la aduana local, que, según el diputado José María Químper, era así “la caja chica” del prefecto.

Cierto es que la aduana del Callao, sola, recaudaba un 70% de todos los ingresos del ramo, pero algunos otros puertos, como Mollendo, Paita e Iquitos, llegaban a reunir sumas interesantes, como lo muestra la estadística (véase Anexo, cuadro 6.6). La concentración de la recaudación en la aduana del Callao fue, además, disminuyendo con el paso del tiempo. Al abolir el arancel de 1886 los derechos de exportación, los ingresos aduaneros debieron quedar más concentrados, pero ello no fue todavía evidente en los primeros años. En 1888 desapareció la Dirección General de Aduanas, creándose en su lugar una Sección de Aduanas dentro del Ministerio de Hacienda y una oficina de Estadística General en la aduana del Callao.

Los impuestos o derechos de aduana quedaron entonces fijados en diez, a saber: importación, exportación, comisos, muellaje, anclaje, inventarios, almacenaje, multas, movilidad de bultos y papel de aduanas. Los derechos de comisos venían a ser el resultado de los productos

60. Declaración del ministro Irigoyen ante el Congreso. En AGN, H-6-1165 (20 de septiembre de 1887).

61. AGN, H-6-1236, circular del 17 de noviembre de 1887. Químper denunció que en cada aduana la contabilidad incluía dos columnas: una para los pagos dentro del presupuesto, y la otra para los libramientos extraordinarios, que era la de más movimiento. Se preguntó qué objeto tenía entonces el presupuesto (1887: 45).

decomisados. Los de muellaje eran pagados por las embarcaciones por el servicio de atracar en los puertos, mientras los de anclaje eran cobrados a las mismas por el ingreso a las radas, aunque no se atracase en el muelle. Los derechos de inventarios eran cobrados a los comerciantes por hacerles el inventario de su mercadería cuando ellos no traían una relación pormenorizada que pudiese utilizar la aduana como guía de remisión; y los de almacenaje, por guardar la mercadería en los depósitos de la aduana. Rodríguez manifestó que algunos comerciantes preferían pagar el derecho de inventario antes que hacer el documento ellos mismos.⁶² Todos estos no eran propiamente impuestos, sino “gabelas” o pagos por el uso de servicios brindados por el Estado, que debían ser cubiertos por los usuarios. El derecho por movimiento de bultos tenía que ver con el volumen de lo comercializado; se amparaba en el hecho de que una carga más voluminosa usaría más los muelles e instalaciones portuarias que una menos voluminosa. Esta gabela recaudaba sumas de cierta envergadura y castigaba sobre todo al comercio de exportación, cuyos artículos, por tratarse de materias primas como el azúcar o el algodón, resultaban sumamente voluminosos. Su creación se remontaba al paquete de medidas fiscales de abril de 1879, cuando debió enfrentarse el estallido de la guerra del salitre, pero fue desde el 1 de enero de 1885 que se puso en vigencia. Su liquidación podía hacerse con billetes fiscales, y de hecho el impuesto fue establecido bajo la justificación de crear una vía para el retiro de esa depreciada masa monetaria.⁶³ Pero a partir de 1889, el pago ya no pudo hacerse con dichos billetes. El impuesto de movimiento de bultos fue derogado el 4 de diciembre de 1895, por el régimen de Piérola.⁶⁴ El papel de aduanas era un formato que obligadamente debía comprar el comerciante, donde debían llenarse los datos de manera uniforme, y brindaba también ingresos al Estado.

La nueva Dirección debía procurar reducir los gastos de las aduanas a fin de aumentar su producto neto. Entre 1887 y 1890, los gastos de admi-

62. Rodríguez 1895: 387 y ss.

63. No queda claro, sin embargo, si la liquidación solo debía hacerse con dichos billetes o si ello era optativo. Desde el punto de vista del comerciante, hubiese sido muy tonto, desde luego, pagar la contribución con moneda buena.

64. Ugarte 1980 [1926]: 200.

nistración del ramo de las aduanas se mantuvieron más o menos constantes: alrededor de un 7% respecto de las sumas recaudadas. Pedro Emilio Dancuart, flamante director de Aduanas, señaló que el porcentaje podía reducirse a cinco, lo que no se consiguió (véase cuadro 6.7 del Anexo).

Durante su corta vida, la nueva Dirección emprendió una reorganización profunda del personal, tratando de reemplazar al nombrado en gestiones anteriores, obedeciendo a influencias y presiones políticas, por uno más técnico. Ello se hizo no solo en la oficina de Lima, sino en las de los demás puertos.⁶⁵ En 1886, el personal ocupado en aduanas era de 404 personas. Al año siguiente, Dancuart lo redujo a 285 empleados, pero que contaban con el auxilio de 117 marineros (costeados por la marina); cinco años más tarde el personal se había estabilizado en 288 personas, según puede comprobarse en el cuadro 6.8 del Anexo. La exoneración fiscal de las exportaciones facilitó esta reducción, puesto que permitió el retiro del personal de aduanas de los puertos secundarios.

La ley de creación de la Dirección General de Aduanas también trató de racionalizar el número de las oficinas de aduanas en los puertos, clasificando los cuarenta puertos de la República en tres tipos (véase cuadro 6.9 del Anexo). Durante aquellos años, hubo una corriente de opinión, entre las que figuraba la del propio director de Aduanas, para reducir las aduanas de primera clase solamente a las existentes en el Callao, Mollendo y Paita, que eran los únicos puertos que contaban con depósitos para almacenar mercadería.⁶⁶ Paita funcionaría como el gran puerto de la zona norte; el Callao, el de la zona central; y Mollendo, el de la zona sur. Ello permitiría reducir gastos en personal de aduanas, ya que el movimiento de importación se centralizaría solamente en esos tres puertos. La propuesta perjudicaba, sobre todo, a las poblaciones de los departamentos de Lambayeque y La Libertad, que hasta el momento tenían sus propios puertos de primera clase (Pimentel, Eten, Pacasmayo y Salaverry).

El país tomaba importaciones virtualmente por una sola boca: el Callao, puerto de la capital de la República, que recibía cuatro quintos

65. *El Comercio*, Lima, 18 de enero de 1887. Véanse también los números del mes de febrero.

66. Dancuart y Rodríguez 1918: XVII, 77. Señalaban, además, que los puertos de segunda y tercera clase debían refundirse en solamente una categoría.

de las entradas. Esta magnitud fue decreciendo, sin embargo, hasta llegar a unas tres quintas partes en 1912 (véanse cuadros 6.10, 6.11 y 6.12 del Anexo). Las siguientes bocas de entrada eran el puerto de Mollendo y el fluvial de Iquitos, que carecía de comunicación con el resto del país y se vinculaba por el río Amazonas con el océano Atlántico y el mundo exterior. El resto del territorio, o no consumía bienes importados, o los recibía por medio del comercio de Lima, que funcionaba como una plaza redistribuidora. Más probable parece lo primero. En cualquier caso, los puertos del norte (Paita, Salaverry, Eten, Pimentel y Pacasmayo) recibían una cantidad de importaciones superior a los del sur (puertos de Pisco, Mollendo, Ilo y frontera con Bolivia). También sus exportaciones comenzaron a mostrarse más pujantes que las del sur.

Los puertos distintos al del Callao se volcaron sobre todo a las actividades de exportación. La reorganización de las aduanas permitió la exportación por virtualmente cualquier puerto de la República. El relativo equilibrio que entre ambos tipos de comercio puede apreciarse en los casos de Paita y Mollendo refleja el hecho de que los dos puertos redistribuían sus importaciones en una región más o menos amplia, que incluía a zonas de los países fronterizos de Ecuador y Bolivia.

El puerto de Iquitos, ubicado en el nacimiento del río Amazonas, careció de aduana hasta 1881. Hasta diez años atrás, el Estado central había atendido sus necesidades de gasto público enviando remesas monetarias desde Lima, pero la crisis fiscal iniciada en 1872 impidió continuar con dicho subsidio. Hacia finales de los años de 1860, habían comenzado a explotarse los gomales o árboles de caucho que abundaban en la región, y en el último tercio del siglo XIX se erigieron ahí algunas grandes fortunas.⁶⁷ En 1881, el prefecto de Loreto creó la aduana a fin de lograr que el departamento tuviese, en un contexto de derrumbe del Estado peruano, un medio para atender las necesidades públicas. La oficina fracasó en el momento, pero en el año siguiente se comenzaron a cobrar unos moderados derechos de aduana para los productos importados, que en 1883, tras una rebelión local, se fijaron en 7,5% cuando eran bienes provenientes del vecino país de Brasil, y de 15% en los demás casos. También se fijaron derechos de exportación por las gomas: las tarifas de seis y cuatro soles por quintal (según la calidad del jebe o caucho) fueron

67. Sobre la historia del departamento amazónico de Loreto, véase Barclay y Santos 2000.

reducidas a ochenta centavos por arroba.⁶⁸ En 1887, Pedro Dancuart, el director de Aduanas, estimó que si en Iquitos se cobraba la tarifa de 40%, que era más o menos la general en la República, la recaudación en dicha zona sería de 600 mil soles, y por consiguiente, la segunda del Perú.⁶⁹ En su *Memoria de Hacienda* de 1893, Rafael Quiroz presentó información (véase cuadro 6.13 del Anexo) acerca de la recaudación de la aduana de Iquitos para los años de 1886 a 1890, que hemos complementado para los años previos con los datos de José Rodríguez y Domingo Almenara.⁷⁰

A partir de 1887, hubo algunos intentos fracasados por integrar a la región de Loreto dentro del esquema fiscal del resto de la República. Hubo incluso una rebelión lindante con el secesionismo en 1896. Puesto que la región podía gozar de autonomía fiscal, gracias a los derechos de aduana pagados por sus boyantes exportaciones de caucho y el comercio de vuelta que estas permitían, ¿por qué no convertirse en un Estado independiente, rompiendo el vínculo con la alejada Lima?⁷¹ ¿Es el Estado independiente el que busca rentas autónomas, o la existencia de estas son las que crean a aquel? En cualquier caso, la lección loreтана le enseñó a la élite limeña los peligros que la autonomía fiscal de los departamentos podía acarrear para su control de la República.

Suprimido por una ley del 31 de octubre de 1888, el intento de erigir una Dirección Nacional de Aduanas finalmente se truncó; pero sí triunfó la idea de crear una institución que tuviese mayor autonomía para su organización y el reclutamiento de su personal. La aparición de una información estadística sistemática del movimiento de los puertos y la recaudación de las aduanas, a partir de 1887, constituyó una buena señal de la estabilidad alcanzada finalmente por este importante canal de los ingresos fiscales.⁷²

68. Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 39-42.

69. Dancuart y Rodríguez 1918: XVIII, 229a.

70. Los datos de 1896 a 1900 se encuentran en la memoria de Almenara de 1901. Para 1912, consultar Ministerio de Hacienda s.f. [1912].

71. Barclay y Santos 2000: 148, Barclay 2009.

72. El 13 de octubre de 1890 fue creada la Dirección de Estadística del Ministerio de Hacienda. Su primer jefe fue José M. Rodríguez, el pionero de la historia económica del Perú.

Durante el gobierno de Remigio Morales-Bermúdez (1890-1894), hubo dos severas fricciones entre el régimen y la clase comerciante agrupada en Lima (y que integraba a muchos extranjeros en sus filas), que finalmente llevarían al retiro del apoyo político del civilismo. El primer incidente fue el intento del gobierno, en noviembre de 1891, de que los agentes de aduana depositasen fianzas en dinero efectivo y ya no mediante cartas de fianza, como había sido la práctica hasta el momento. Además, elevó significativamente el monto de las fianzas. Las cámaras de comercio, que se habían establecido recientemente en varias ciudades del país, organizaron una cerrada resistencia. Esta desembocó en una huelga de los comerciantes en el Callao, que se negaron a despachar sus mercaderías de las aduanas. La huelga, propagada a algunos otros puertos de la República, duró desde el 18 hasta el 24 de diciembre, y tuvo como resultado la derrota del gobierno.⁷³ En mayo de 1892, este redujo el monto de las fianzas a la mitad y, finalmente, en octubre de 1893, formalizó que el depósito de los agentes de aduana podía ser tanto en moneda como con carta personal o propiedad hipotecaria.

La otra fricción fue el intento de Rafael Quiroz, el ministro de Hacienda, de elevar las tarifas de aduana. En efecto, a raíz de la obligación de pagar las anualidades de ochenta mil libras esterlinas a los tenedores británicos de bonos de la deuda externa, como se estipulaba en el contrato Grace, el ministro envió al Congreso un proyecto de ley el 16 de septiembre de 1892, el cual elevaba algunas tasas de las aduanas. En su propuesta, los bienes liberados, que eran básicamente insumos productivos (liberados de derechos por la ley del 31 de diciembre de 1888), pasarían a pagar 10% sobre su valor, los de 10% pasarían a 20%, los de 45% a 55%, y, finalmente, se gravarían los fósforos y la exportación de sal marina.⁷⁴ La argumentación de Quiroz en el Senado fue que las importaciones del Perú eran inelásticas, como lo habría comprobado, según él, el resultado de la recaudación del bienio 1884-1885, a pesar de “la fuerte tarifa”. Entre los productos que pasarían de una tasa de 45% a una de 55% figuraban bienes como el calzado, la ropa hecha, los muebles y menaje

73. Durante la huelga, el gobierno llegó a apresar a Pedro Correa y Santiago, presidente de la CCL, acusándolo de ser el instigador de aquella (Basadre y Ferrero 1963: 37).

74. Dancuart y Rodríguez 1925: XXIII, 47.

de casa, que —según el ministro— comenzaban a tener una producción nacional que convenía reforzar.⁷⁵ El Congreso rechazó este proyecto.⁷⁶ En su lugar se instauró, a partir del 1 de enero de 1893, un derecho adicional de 8% sobre las importaciones.⁷⁷ Una mercadería gravada con un derecho del 40% pasaba así a pagar 43,2 por ciento. Con ello se llegó al punto más alto en las tarifas de aduana desde 1849, y estas alcanzarían desde entonces una era de estabilidad más o menos prolongada.

Los resultados de la reforma de 1886

Los resultados de la tarifa de aduana de 1886, con sus medidas complementarias de 1888 y 1892, fueron, en definitiva, el desgravamiento de las exportaciones, fuertes tarifas para los importadores de bienes de consumo, y cero impuestos, o muy bajos, para los insumos de la industria nacional o del sector exportador. En suma: el fomento de las exportaciones y el proteccionismo para la industria. Las ganancias del sector exportador debían crear, según esta concepción, la acumulación de capital requerida por el sector industrial, así como la masa de consumidores necesaria para su despegue.

Hubo un progresivo incremento de la recaudación de aduanas: de un nivel de 4,3 millones de soles en promedio en el trienio 1887-1889 pasó a uno de 5,9 millones en el trienio siguiente, de 1890 a 1892 (véase cuadro 6.14 del Anexo). Un elemento importante en esta alza fue la incorporación de la aduana de Iquitos (que iniciaba en ese momento su vertiginoso *boom* del caucho) a la contabilidad nacional. Otro fue la creación de la Dirección de Estadística dentro del Ministerio de Hacienda, en 1890. Tras el bache de los años 1893 y 1894, vinculado a una crisis mundial que afectó los precios de las materias primas exportadas, y luego de la crisis política del cacerismo y la guerra civil de 1894-1895,

75. Memoria de Rafael Quiroz, ministro de Hacienda. En AGN, H-6-1169.

76. Quiroz lamentó que el Congreso no hubiese presentado ningún plan alternativo para recaudar lo necesario para las anualidades. Posteriormente, Quiroz negoció con la Peruvian Corporation una rebaja de las mismas a cincuenta mil libras, ofreciendo compensaciones con el socavón de Rumillana, en Cerro de Pasco (Dancuart y Rodríguez 1925: XXIII, 49 y 55).

77. Memoria de Rafael Quiroz, ministro de Hacienda. En AGN, H-6-1169: 30.

las aduanas subieron su recaudación, hasta alcanzar un promedio de 6,7 millones en el lapso 1896-1899. Ello a pesar de la derogación del impuesto de movimiento de bultos a partir del 1 de enero de 1896, que consolidó el desgravamiento fiscal del sector exportador. Aunque los soles de 1899 se habían depreciado respecto de la libra esterlina inglesa un 30% desde 1887, el incremento de un 50% en las entradas de las aduanas entre el trienio 1887-1889 y el período 1896-1899 seguía significando un crecimiento efectivo.

El porcentaje de los derechos de aduana cobrados sobre el valor de lo importado fue reduciéndose, de un nivel de 42% hacia 1889-1890 a uno de alrededor de 30% una década más tarde. La razón fue el aumento de las importaciones de insumos y maquinarias, que, como sabemos, estaban liberadas de derechos. Si en 1885 este tipo de importaciones representó solo el 9%, para 1899 alcanzó el 21 por ciento.⁷⁸ La agricultura y la minería eran sectores que por esos años ingresaban a un rápido proceso de modernización y expansión, en buena cuenta debido al esquema fiscal imperante, y la propia industria urbana venía desarrollándose por la misma razón. En suma, los objetivos de la política detrás de la reforma de las aduanas de 1886-1892 parecían estarse cumpliendo: crecían las exportaciones y se fortalecía la actividad industrial de cara al mercado interno. De otro lado, la dependencia fiscal de los ingresos de las aduanas se fue atenuando: de un nivel promedio de 75% en los últimos años de la década de 1880 se pasó a uno de 60% hacia 1900.

El cuadro de las exportaciones del Perú en los años de 1890 (el 6.15 del Anexo) nos muestra cuáles eran los sectores exportadores dinámicos. Por primera vez en la historia económica del Perú, las exportaciones estaban dominadas por el sector agrícola (42% en 1891 y 43% en 1897), donde eran preeminentes el azúcar y el algodón, cosechados en haciendas de la costa norte y central. En el sector minero, los asientos ubicados en la sierra (en los departamentos de Áncash, La Libertad y Junín, especialmente) venían pasando por una modernización que no dejaba de ser extraña: producían cada vez menos metal refinado y, en cambio,

78. En 1898, las importaciones liberadas de derechos representaron el 20,6%; en 1899, el 21,4%. Los cálculos han sido hechos sobre la base de la información proporcionada por la memoria de Hacienda de Mariano Belaunde, leída ante el Congreso ordinario de 1900. En AGN, H-6-1172: 5.

más mineral concentrado. Así, en 1897 la exportación de concentrados triplicaba el valor del metal refinado. El sector pecuario o ganadero estaba también controlado por hacendados ubicados en las regiones sur y central, mientras algunas casas comerciales asentadas en Sicuani, Cuzco y Arequipa oficiaban de acopiadoras.⁷⁹ Las exportaciones de lana, favorecidas por el servicio del ferrocarril del sur, fueron las de crecimiento más dinámico en los años noventa. Finalmente, es interesante constatar que entre las “manufacturas”, el principal producto exportado era la cocaína, cuya vida económica se vería pronto transformada a raíz de su persecución en los Estados Unidos.⁸⁰

El debate entre proteccionismo y libre comercio hacia 1900

El curso que tomó la recuperación económica en los últimos años de la década de 1890 promovió un debate respecto del esquema fiscal de las aduanas, desarrollado en lo fundamental en los años de 1900 y 1901, pero cuyos ecos llegaron todavía a resonar hasta algunos años después. De hecho, también ese debate se reflejó en las modificaciones del arancel de aforos de 1901, que actualizó valores que habían quedado muy depreciados.

En el debate se enfrentaron dos poderosas instituciones de la oligarquía peruana, creadas recientemente: la Cámara de Comercio de Lima (CCL, fundada en 1888), que representaba el punto de vista del libre comercio, y la Sociedad Nacional de Industrias (SIN, fundada en 1896), que defendía el proteccionismo. El debate se inició, en el ámbito público, por un folleto publicado por J. Russell Gubbins en 1899, bajo el título de *Lo que se ve y lo que no se ve*. Ahí, el autor, destacado miembro de la CCL, criticaba que la excesiva protección dada por los impuestos de internación de bienes de consumo, de un 40%, desviaba hacia la industria las inversiones necesarias en el sector extractivo exportador:

Mientras haya puertos sin muelles, campos sin caminos, ríos sin puentes, minas sin salidas para sus metales, fértiles terrenos sin agua, no puede faltar

79. Sobre la minería y la ganadería, véanse Thorp y Bertram 1985: parte II, y Jacobsen 1993.

80. Véase Gootenberg 2003.

en qué dar colocación á capitales, y si debido a alguna disposición fiscal deja más cuenta fabricar velas en Lima que hacer caminos en la sierra, claro está que la nación se ha perjudicado para que algunos particulares aprovechen.⁸¹

El costo de ello era el sacrificio de los ingresos públicos. Presentó una estadística en la que se advertía la caída de los ingresos de aduana por concepto de importación de cigarrillos, casimires, frazadas de lana, velas, jabón, calzado, camisas y ropa hecha, cerveza, muebles, vinos, escobas, tocuyos y manteca, desde 1877 a 1898. Ese millón y medio o dos millones de soles perdidos de esa forma bien podrían haber servido para las obras necesarias en el acondicionamiento del territorio, que tenían como objetivo volverlo más productivo. Acusaba, además, que dichas industrias descansaban en el uso de muchos insumos importados, por lo que de “nacionales” solo llevaban el nombre.⁸²

Del lado de los librecambistas estuvo también Alejandro Garland, activo funcionario público en los años finales del siglo XIX e iniciales del XX. Para él, el Perú era uno de esos “países nuevos”, llenos de recursos naturales, pero escaso de capitales, mano de obra y conocimientos técnicos y científicos, que abundaban en el planeta. Implantar en ellos “el imperio del proteccionismo” sería “aún más funesto” que en cualquier otro lado, puesto que sin tener otras exportaciones posibles que las “de sus productos naturales”, no tendría más opción de atraer los capitales, la maquinaria, la mano de obra y la ciencia necesaria, que mediante préstamos, lo que era sumamente riesgoso. “Cuanto más exporte el Perú, mayores riquezas naturales recibirá en retorno; o, en otros términos, mayores elementos de progreso ingresarán al territorio nacional”, argüía en 1901.

Dejemos en libertad a esa admirable entidad que llamamos comercio, siempre previsor, vigilante, resuelto y listo a arriesgar sus capitales para ensanchar su esfera de acción y a desarrollar el movimiento económico del Perú; dejémosle vender en el mercado más caro y comprar en el más barato, sujetándonos únicamente al pago de los inevitables derechos fiscales en las aduanas; pero no perturbemos su marcha natural, ni anulemos sus

81. Russell Gubbins 1899.

82. *Ibíd.*

iniciativas con leyes inconsultas y muy pronto palparemos los bienes de semejante régimen.

Contrariar esa libertad de acción, y reducir el tráfico comercial, fomentando con medidas arancelarias la producción en el país de artículos similares, que reducen directamente las importaciones e indirectamente las exportaciones, por cuanto hay que emplear en la fabricación de aquéllos brazos dedicados a la exportación de riquezas naturales, es un gravísimo error; y difícilmente puede cometerse otro mayor.⁸³

Felipe Barreda y Osma, en un folleto publicado al año siguiente por la SNI, *Los derechos de aduana y las industrias nacionales*, intentó desvirtuar que los aranceles peruanos fueran elevados. Si se les comparaba con los de otros países sudamericanos, tomando en cuenta no solo el arancel nominal, sino el avalúo que se hacía en el aforo, los derechos de aduana en el Perú resultaban menores que los de Chile, Argentina o Brasil. Comenzaba contextualizando:

La era de prosperidad que al fin se inicia para la República y que tanto halaga hoy el ánimo de todo buen peruano, ha dado á sus industrias nacionales un vigoroso impulso, merced al cual han tomado en los últimos cuatro años un desarrollo no esperado. [Pero] este movimiento industrial alarma algunos intereses, y de ahí el que se haya promovido una discusión.⁸⁴

Tras sus comparaciones numéricas, concluía en que, en términos efectivos,

[...] es relativamente moderado el Arancel peruano, y los derechos que establece son más bien fiscales que proteccionistas, es decir que en su formación ha predominado la idea de aumentar los ingresos de Aduana y no la de dar estímulo á la creación de industrias que no tenían existencia.⁸⁵

La economía peruana, para Barreda, no permitía otros impuestos que los que gravaban el consumo. De 13 millones y medio de ingresos

83. Cit. por Dávalos y Lissón 1919: I, 284-285.

84. Barreda y Osma 1902: 3.

85. *Ibíd.*, pp. 18-19.

del Estado, 11 millones procedían de impuestos al consumo; seis y medio de ellos, de las aduanas.⁸⁶ El proteccionismo a la industria resultaba así un efecto colateral y no el objetivo central de la política de aduanas. Si las fábricas de cerveza, textiles, jabones y velas se vieran obligadas a cerrar sus puertas, nada garantizaría que esos capitales habrían de trasladarse a hacer caminos en la sierra o a explotar las minas de las alturas, puesto que:

En la época en que vivimos el capital es, en sus movimientos, más libre que quien lo posee, no reconoce fronteras ni se somete á constreñimientos, y alejado de una inversión busca otra, tal vez menos remuneradora, pero mejor garantida, vuela á ella con la rapidez que le prestan los hilos del telégrafo y deja burlado á quien quiso condenarlo a inversiones forzosas, es decir poco atractivas.⁸⁷

Otro de los recién formados gremios empresariales, la Sociedad Nacional Agraria, también participó en el debate, por medio de Ricardo García Rosell, apoyando la causa proteccionista.⁸⁸ Para ello recurrió a la experiencia histórica peruana: cada vez que en el Perú se había adoptado el libre cambio, el resultado fue la depresión de la economía. Así, al iniciar la vida independiente,

Ayacucho que con el monopolio de los tocuyos se había hecho gran ciudad, tuvo que abandonar esa industria. Lambayeque que había crecido con sus tinajas de jabón, comenzó a descender. Los obrajes de lana del Cuzco fueron abandonados y esa antigua capital que contaba 80,000 habitantes, redujo su población a la mitad.⁸⁹

Y así también había ocurrido “durante el largo período de la riqueza fiscal, en la época del guano”, cuando “todos los refinamientos de la vida social y hasta los medios de subsistencia, como granos, legumbres, etc., se obtenían del extranjero”. En cambio, tras la guerra con Chile, había

86. *Ibíd.*, p. 19.

87. *Ibíd.*, p. 21.

88. García Rosell 1901.

89. *Ibíd.*, p. 7.

sobrevenido una experiencia virtuosa, que García Rosell la resume de modo tal que en sus palabras se puede captar bien lo que era la percepción de la realidad económica para muchos observadores del momento: por fin el Perú parecía haber dado con un modelo económico adecuado.

Después de la guerra con Chile, cuando dolorosa experiencia dejó comprender que todas nuestras riquezas providenciales se habían disipado sin dejar huellas; sólo entonces teniendo en mira más que la protección del trabajo, las exigencias y angustias fiscales, se reformaron los aranceles bajo un pie relativamente protector. Tal circunstancia y la depreciación del billete circulante, que importaba otra forma de protección, alterando la equivalencia de los valores y abaratando los salarios, dio campo para que las industrias trataran de levantar cabeza. Desde aquella fecha ya no entraron artículos costurados extranjeros, ni vinieron más víveres del exterior. Comenzaron a renacer y arraigarse algunas manufacturas. La agricultura, desembarazada de la competencia extraña, tomó de nuevo posesión de sus mercados naturales y tendió como tiende en el día á rehabilitarse. La minería cobró nuevos bríos é inicia otra vez un período de aumento que puede volverle su antigua opulencia.⁹⁰

Un país no podía confiarse a las industrias extractivas: “Condenar á un país á solo las industrias extractivas, es condenarlo á desaparecer”.⁹¹ La dedicación a “las industrias urbanas” era el método más seguro para estar a salvo de las “contingencias” del mercado mundial.

Al finalizar el año 1901, la Dirección de Aduanas preparó un nuevo arancel de aforos (es decir, nuevas listas de precios para avaluar las mercaderías importadas), que elevó aproximadamente en un 10% los avalúos.⁹² Ello implicaba un nuevo aumento de la protección —ya que los derechos de importación tendrían que pagarse sobre valores más altos—, por lo que en términos prácticos el debate entre la CCL y la SNI fue ganado por esta última.

En los años siguientes, voces tan importantes como las del líder civilista Manuel Candamo, quien fuera presidente de la CCL en 1896 y presidente de la República entre 1903 y 1904, y del ministro de Hacienda en

90. *Ibíd.*, p. 8.

91. *Ibíd.*, p. 12.

92. Boloña 1994: 67.

1904, J. Reinoso, además del ya citado Alejandro Garland, cerraron filas con las ideas del libre cambio, aunque sin llegar a afectar el *status quo*.⁹³ La ofensiva más importante fue la del ministro Reinoso, quien en 1904 propuso al Congreso una reforma de las tarifas de aduana. Su alegato se inició con esta fuerte introducción:

Las grandes industrias agrícola y minera i las fabriles, impropriadamente llamadas “nacionales”, que establecidas á la sombra de los derechos proteccionistas, trabajan con materias primas traídas en su totalidad ó en su mayor parte del extranjero, gozan de todos los beneficios de todas las exenciones, sin dejar ninguna compensación al Estado.

Han alcanzado la imposición de derechos prohibitivos á los productos similares extranjeros i han sido beneficiadas durante largos años con la importación libre de maquinarias, utensilios, accesorios i materias primas.

¿Qué dejan al Estado? Pérdidas positivas, ¿qué al pueblo? Aumento de gravamen.⁹⁴

Argumentaba que el aumento del precio de los productos importados que seguía a la imposición de fuertes gravámenes a su introducción al país, era aprovechado por el industrial con el sacrificio tanto del Estado, que veía disminuir sus entradas fiscales, cuanto por el consumidor, que debía pagar un sobreprecio: “Es claro: restringida la importación disminuye la entrada fiscal; mas como el precio de las cosas es el mismo, lo que debería ingresar al Tesoro de la Nación va á la Caja del productor”.⁹⁵ De acuerdo con un estudio mandado realizar por su despacho, estimó que anualmente las aduanas sacrificaban dos millones de soles con el fin de sostener las industrias de

93. Por ejemplo, en la asamblea del Partido Civil de 1903, y cuando ya era presidente electo, Manuel Candamo proclamó ideas que casi parafraseaban a las de Russell Gubbins: “Desviar el trabajo y los capitales de las aplicaciones que la explotación de las inmensas riquezas que encierra nuestro suelo les ofrecen, para dedicarse a industrias sostenidas artificialmente y a costa de los consumidores, es política que no me parece que debemos adoptar” (cit. en Revoredo 1939 y en Bardella 1989).

94. Reinoso 1904: 9. Dentro de este folleto incluyó Reinoso su “Exposición que hace el Ministro de Hacienda á la Cámara de Senadores” y su respuesta al comunicado público de la SNI.

95. Reinoso 1904: 10.

Trigo (debe ser de “harina”)	590.000 soles
Cerveza	396.000
Ropa hecha	280.000
Cigarrillos	229.000
Calzado	180.000
Jabón	113.000
Fósforos	112.000
Velas	100.000
Total	2.000.000⁹⁶

No consideraba en el cuadro las industrias de telas de lana y algodón, por cuanto estas (como la de tocuyos, de Vitarte, y la de casimires de lana, de Lucre, en el Cuzco) sí empleaban insumos nacionales, además de existir desde antes de la era proteccionista.

Reinoso propuso imponer un gravamen de 10% a los bienes hasta entonces liberados, como la maquinaria y los insumos, y reducir los derechos de importación del 40 y 45% al 30 y 40%, respectivamente. La cuota de bienes liberados en las aduanas, por tratarse de maquinaria o insumos, había llegado a representar el 39% del total para 1903, igualando casi la importancia de las mercaderías gravadas con el arancel más o menos general del 40%.⁹⁷ Como en 1899 el porcentaje de los bienes liberados había sido de 21%, podemos ver que en apenas cuatro años el incremento de su entrada había sido vertiginoso.⁹⁸ Y más todavía, si conocemos que el valor de las importaciones más que se duplicó entre esas fechas. La propuesta del ministro disminuía la “protección efectiva” a la industria de un 40 a un 20%, aumentaba los ingresos fiscales y disminuía los precios de los bienes de consumo en las ciudades. La SNI publicó en los periódicos una opinión contraria a la propuesta, que mereció

96. *Ibíd.*, p. 11.

97. *Ibíd.*, p. 12.

98. Reinoso criticaba, además, que se exoneraba de derechos a bienes que no eran en verdad insumos o maquinaria productiva, sino simples artículos de consumo de lujo, los que, incluso, podían llegar a tener fabricación nacional. Como ejemplos, mencionó las máquinas de escribir, los automóviles, los “armoniums”, los botes y los barcos (*Ibíd.*, loc. cit.).

como réplica el folleto publicado por Reinoso. En este, él concluyó su alegato con un vigoroso tono de denuncia:

¡Quiere decir, que una nación pobre como la nuestra, que apenas puede atender á sus necesidades más premiosas, que no tiene ni cómo adquirir un mal barco ni cómo proveer á su defensa, obsequia las dos quintas partes de sus entradas en beneficio del capital privado!⁹⁹

El triunfo fue de los industriales, ya que del paquete de reformas de Reinoso únicamente se consiguió el nombramiento de un comité compuesto por personal de la Dirección de Aduanas y de la CCL para reformar el arancel. Este no terminó su labor hasta 1907, y sus conclusiones recién fueron convertidas en ley en 1910.¹⁰⁰ El nuevo arancel se basó en derechos específicos y no *ad valorem*, y en lo inmediato no modificó el nivel tarifario precedente, pero con la inflación de precios de los años de la Primera Guerra Mundial sí significó una rebaja de la protección con respecto al período corrido desde 1886.¹⁰¹

Ya que el período 1899-1919, dominado por el civilismo, ha sido juzgado generalmente por la historiografía como uno dominado por una oligarquía exportadora, es interesante constatar el dominio de una política proteccionista en las aduanas.¹⁰² En la pugna entre comerciantes liberales, deseosos de abaratar las importaciones, e industriales, defensores de las barreras arancelarias, los exportadores funcionaron como el fiel de la balanza. A pesar de los argumentos librecambistas en el sentido de que el impuesto a las importaciones era indirectamente un impuesto también a las exportaciones, los exportadores, a juzgar por la ubicación de la Sociedad Nacional Agraria en el debate de 1900, tendieron a favorecer la causa proteccionista. Después de todo, ellos estaban libres de gravámenes, y preferían que no se alterase el esquema fiscal alcanzado.

99. Reinoso 1904: 12.

100. Boloña 1994: 68.

101. *Ibíd.*, p. 87.

102. Véanse, por ejemplo, Cotler 1988 y Burga y Flores-Galindo 1987. Un punto de vista que reconoce más las debilidades y pugnas dentro del bloque oligárquico puede encontrarse en Miller 1982.

Los gráficos 6.3 y 6.4 ofrecen un panorama del lugar de las aduanas en las finanzas nacionales, 15 años después de instaurada la reforma de 1886. Los derechos de exportación habían desaparecido, de modo que entre el 80 y 90% de los ingresos de las aduanas correspondía ahora a las importaciones. Tanto estas cuanto las exportaciones prosperaban año a año, al punto que las primeras consiguieron casi triplicarse de 1900 a 1913, mientras que las segundas se duplicaron en el mismo lapso. Es interesante advertir, sin embargo, que la incidencia de los derechos de importación sobre el valor de lo importado fue reduciéndose, señal que ha sido tomada por algunos autores como una voluntad de retirar la protección al sector industrial.¹⁰³ En efecto, dicha incidencia cayó de un nivel de 40% en 1888 a uno de 32% en 1898, y a uno de ya solo 21% en 1908. Sin embargo, ello no ocurrió por una rebaja en el impuesto de internación, que siguió manteniendo el nivel general de 40% hasta la Primera Guerra Mundial, sino por el aumento masivo de la importación de bienes liberados de gravámenes, como eran las máquinas e insumos industriales.

En consecuencia, no ocurrió un retiro de la protección al sector industrial, el cual mantuvo un nivel de protección efectiva del 40 o 45%. Las razones para explicar el agotamiento del impulso industrialista de la década de 1890 habría que buscarlas, al menos en cuanto concierne hasta 1914, en renglones distintos del tema de los derechos aduaneros. El gráfico 6.4, por su parte, deja ver que la dependencia de las aduanas de los ingresos fiscales se redujo del 60% en 1900 a un 40% en vísperas de la Primera Guerra Mundial.

La reintroducción de los impuestos a la exportación

El Perú fue, hacia 1910, uno de los pocos países de América Latina donde los impuestos de aduana representaban menos de la mitad del total de los ingresos ordinarios del gobierno (véase gráfico 6.4).¹⁰⁴ Ello tenía que

103. Por ejemplo, Thorp y Bertram 1985: 175-194.

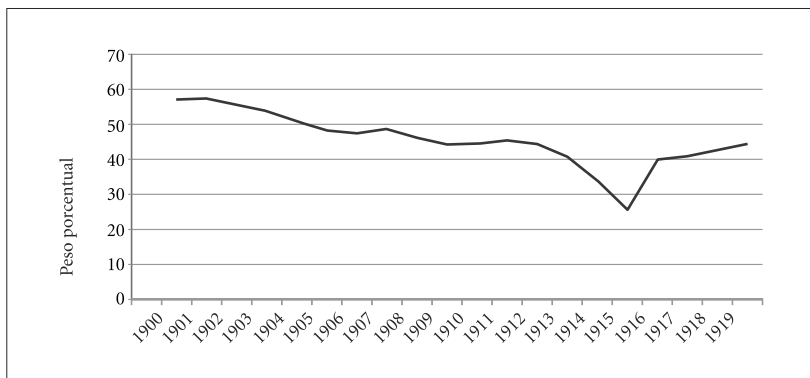
104. Bulmer-Thomas señala enfáticamente: “en la época de la Primera Guerra Mundial ningún país recibía menos de 50% de sus ingresos públicos de derechos aduanales, y en muchos casos la participación era mayor a 70 por ciento” (1998: 135). Según

Gráfico 6.3
RECAUDACIÓN DE ADUANAS EN EL PERÚ, 1900-1919



Fuente: Cuadro 6.16 del Anexo.

Gráfico 6.4
INCIDENCIA DE LAS ADUANAS EN LOS INGRESOS FISCALES PERUANOS, 1900-1919



Fuente: Cuadro 6.16 del Anexo.

ver con la reforma de las aduanas emprendida en 1886. El proteccionismo implantado por esta política costaba caro al país, como claramente lo señalaron los personajes que criticaron el esquema fiscal de las aduanas, puesto que implicaba dejar en manos de un círculo pequeño de exportadores e industriales una masa de dinero que bien podría haber sido canalizada a las arcas fiscales en aras del bien común; así como costaba caro a la población urbana, que consumía las importaciones.

En el cuadro general de América Latina, el Perú mostró una tendencia declinante del peso de la recaudación de aduanas dentro de los ingresos fiscales generales más precoz que el resto (véase cuadro 6.17 del Anexo). Ello no se debió al despegue de los impuestos de tipo directo, como en el esquema de Hinrichs, sino al despegue de otro tipo de impuestos indirectos, como el que gravaba los consumos de bienes, no solo extranjeros, sino también nacionales.

En el Perú, un freno a la adopción más rápida de un esquema librecambista de las aduanas fue la incapacidad del Estado para construir asideros fiscales en ámbitos distintos de los puertos y (como veremos en el siguiente capítulo) las grandes fábricas. Ello se reflejó en la queja del hacendista que señaló que el ingreso que el Estado sacrificaba con una rebaja o exoneración del arancel no lo recuperaba en ningún otro lado. Los capitales que, de adoptarse un esquema librecambista, dejarían de invertirse en las industrias no fluirían fácilmente hacia la construcción de caminos en la sierra o la explotación de tierras en el interior, como preconizaba otros de los personajes de las páginas anteriores, por las trabas en el acceso a dichas actividades. No existía un mercado de tierras, ni un sistema de impuesto a la renta, ni la posibilidad de que los agentes privados pudiesen invertir en la construcción de caminos. Esta poca fluidez de los capitales tenía que ver con el escaso desarrollo de los mercados y pudo ser en el Perú más acusada que en otros países latinoamericanos.

En 1915, en el marco de una aguda tensión política derivada de la rápida inserción de la población del sector de subsistencia en la economía de exportación, y de la eclosión de una intelectualidad que criticaba

Graciela Márquez (2005), en México esa incidencia cayó por debajo del 50% ya en los años finales del siglo XIX.

abiertamente el modelo político excluyente de la oligarquía exportadora, se reintrodujeron los derechos de exportación, poniendo con ello fin a una era fiscal caracterizada por la exención fiscal de la oligarquía. En 1911 había ocurrido un serio conato de guerra con Colombia por problemas de delimitación fronteriza. Así como con ocasión del auge salitrero menudearon las disputas entre los países vecinos del territorio bendecido por el recurso, la bonanza del caucho hacia 1900 provocó en la frontera amazónica del norte tensiones similares.¹⁰⁵ El Perú movilizó tropas hacia la región del río Putumayo e hizo aprestos para la guerra, con el consiguiente sobresalto en el gasto fiscal. Aun cuando la guerra franca y abierta no llegó a estallar, el ejército peruano volvió de las escaramuzas con un nuevo líder: el joven teniente coronel Óscar Benavides, el “héroe de La Pedrera” (un combate fluvial contra los colombianos). Su relativamente elevado origen social (que no era común en el ejército) hizo de él un enlace eficaz entre la oligarquía y las fuerzas armadas.¹⁰⁶ En 1914 fue quien encabezó el golpe militar que derrocó al gobierno de Guillermo Billinghurst. Este era un antiguo empresario salitrero de Tarapacá, con quien parecía haber retornado el fantasma de la división de la élite de antes de la guerra del Pacífico, y cuya política podía poner fin, de la peor manera, a la exención fiscal de las exportaciones.¹⁰⁷ Al año siguiente, el gobierno provisional de Benavides devolvió el aparato del Estado al control de la oligarquía: tomó el mando del país José Pardo, líder de una facción del civilismo (la otra respaldaba a Leguía, y desarrolló alianzas en el interior).

Los militares aprovecharon el favor hecho a la oligarquía para exigir un aumento de su cuota en el presupuesto. La gran guerra europea acababa de estallar, demostrando que la idea de una larga era de paz en el mundo había terminado, de modo que los gobiernos debían hacer aprestos para cualquier conflicto armado. Elevar los impuestos más importantes (aduanas y gravámenes al consumo) hubiese significado elevar el costo de vida y provocar peligrosamente el ánimo de la plebe urbana, sensible a los precios de los alimentos, como lo había probado la reciente

105. Miguel A. Centeno (2002) ha señalado la estrecha vinculación entre este tipo de conflictos bélicos en América Latina y la forma de financiamiento de los Estados.

106. Ferreyros y Zárate 1976-1981.

107. Sobre el gobierno de Billinghurst, véase Gonzales 2005.

aventura política del derrocado gobernante.¹⁰⁸ La coyuntura bélica mundial había elevado los precios del comercio, y los consumidores no podían soportar un mayor gravamen. No quedó más que tocar los bolsillos de la oligarquía exportadora, hasta ese entonces indemne de la reforma fiscal. El hecho cobraba mayor trascendencia si consideramos que el propio Pardo provenía de una familia de empresarios exportadores (en el sector azucarero), de modo que su régimen iba a gravar a su propia clase.

Los exportadores no tuvieron argumentos para mantener su exoneración fiscal. La contracción del comercio internacional disminuyó el flujo de importaciones que alimentaba la recaudación de aduanas, por lo que el Estado enfrentó una crisis fiscal. Una alternativa a los impuestos a la exportación, más encaminada dentro de las ideas liberales, hubiera sido, por ejemplo, potenciar el impuesto a la propiedad de la tierra que producía las boyantes exportaciones. El ingeniero Ricardo Tizón i Bueno argumentaba en 1915 que era realmente escandaloso que la contribución de predios rústicos de los departamentos de Lambayeque, La Libertad, Lima, Ica, Arequipa y Tacna, en los que se producía azúcar, sumase únicamente treinta mil libras peruanas (300 mil soles), cuando las exportaciones azucareras bordeaban el millón y medio de libras.¹⁰⁹ Tratar de captar fiscalmente el incremento de las ganancias de los azucareros por la vía de la contribución predial hubiera sido dejar esas sumas en manos de los tesoros departamentales, que eran los que la cobraban, por lo que el gobierno central optó por la vía de las aduanas, que sí estaban en sus manos.

Conforme se fue acercando la fecha de expiración de la ley del 8 de noviembre de 1890, que había declarado exentas de impuestos las exportaciones peruanas, surgieron voces que pedían la instauración de tales cargas por un principio de equidad. Entre 1890 y 1912, las exportaciones se habían multiplicado cinco veces.¹¹⁰ Con la guerra europea, sus precios

108. Billinghamurst usó, durante la campaña para las elecciones presidenciales de 1912, la figura de una gran hogaza de pan, con la cual enfatizaba la importancia que su régimen le daría a proveer de alimentos baratos a la población. Por ello, se le conoció con el mote de “Pan grande”.

109. Tizón i Bueno 1919: 33-35.

110. Crecieron de 18,2 a 94,4 millones de soles, y aunque correspondería hacer un ajuste por el valor de la moneda (frente a la libra esterlina, el sol peruano cayó un 50% en ese lapso), este no cambiaría la realidad de un fuerte aumento.

se elevaron y, con ello, también los volúmenes. Por ejemplo, entre 1913 y 1916 la exportación de azúcar saltó de 178 mil a 276 mil toneladas; la de petróleo, de 180 mil a 280 mil toneladas; y la de cobre, de 41 mil a 52 mil toneladas.¹¹¹ El valor total de las exportaciones peruanas casi se duplicó entre 1913 y 1916, al pasar de 91 millones a 165 millones de soles.

Las ganancias de los empresarios del azúcar, el algodón, los metales, el caucho y el petróleo habían crecido, sin que hubiese manera de que el sistema fiscal captase parte de tales ganancias. Existía el impuesto de predios rústicos, que gravaba las ganancias obtenidas de la explotación del suelo agrícola, pero estaba en manos de los tesoros departamentales y era francamente inoperante por la falta de un catastro. La contribución de minas era solamente un canon por el uso del suelo, fijado en un monto específico, que no variaba de acuerdo con la producción o el valor de los bienes mineros producidos. Finalmente, en el mes de noviembre de 1915, al poco de iniciado el gobierno de José Pardo, el Congreso y el Ejecutivo acordaron una propuesta que introdujo unos relativamente moderados derechos de exportación a los productos agrícolas y mineros (fuera de las gomas del oriente, que ya pagaban un impuesto de ese tipo para el tesoro departamental de Loreto).

El derecho de exportación se pagaría únicamente cuando los precios en el mercado mundial se elevasen por encima de un precio base, que era resultado de la suma de un piso, que supuestamente cubría los costos de producción y transporte, más el 10%. Por ejemplo, en el caso del azúcar, este precio base fue fijado en 11 chelines y medio el quintal. A partir de ello, los exportadores debían pagar seis peniques por cada quintal que superase el precio base, lo que venía a implicar un 4,5% de este último precio.¹¹² En el caso del algodón, el precio base fue fijado en siete y medio peniques por libra; a partir de este precio, los exportadores pagarían también siete peniques y medio por cada quintal (que contenía cien libras).¹¹³ La batalla de los exportadores se fijó entonces en tratar de convencer a los legisladores de que sus costos eran más elevados de

111. Véase Ministerio de Hacienda 1926: 65.

112. Véase Tizón i Bueno 1919: 33 y ss. El impuesto fue fijado en moneda inglesa.

113. Véase Ministerio de Hacienda 1916. El impuesto alcanzó también a los cueros, las lanas y a casi todos los productos mineros, con la excepción del carbón.

lo que realmente eran, de modo que el precio base se situase en un nivel bastante alto. Al parecer tuvieron éxito en ello, minimizando su perjuicio económico.¹¹⁴

Los exportadores agrarios y mineros se opusieron a la idea del impuesto de exportación, apareciendo en la prensa de los años 1914 y 1915 diversos artículos sobre el tema. Señalaban que sin la ley bienhechora de 1890, las exportaciones no habrían podido recuperarse, de modo que suspender la exoneración fiscal ponía en riesgo el crecimiento del sector más dinámico de la nación. Además, indicaban que las industrias de exportación contribuían de diversas maneras con la economía nacional: no directamente con el pago de impuestos, pero sí brindando empleo e incluso construyendo caminos donde no los había.¹¹⁵ Los empresarios mineros ofrecieron, incluso, doblar la contribución de minas que pagaban en ese momento (es decir pagarían sesenta en lugar de treinta soles anuales por pertenencia), a fin de evitar el impuesto. En 1913, la contribución de minas había rendido 586.350 soles, que significaba aproximadamente el 1,5% del presupuesto.¹¹⁶ Por el lado contrario, destacaron los tributaristas mencionados en los capítulos anteriores (Tola, Perla, Tizón), quienes argumentaron que no podía prorrogarse más la situación de exención fiscal del sector con más ganancias del país.

En el caso de la minería, un argumento frecuentemente mencionado en el debate fue el carácter extranjero del empresariado. “Es fácil comprobar que la gran mayoría de nuestra producción minera corresponde, efectivamente, a empresas cuyos propietarios ni son peruanos ni residen entre nosotros”, señalaba el ingeniero Ricardo Tizón i Bueno en un artículo publicado en 1914.¹¹⁷ Calculaba, en el mismo artículo, que de un valor total de 46,3 millones de soles producidos por la minería en 1912, las compañías extranjeras afincadas en el petróleo, como

114. Un sistema parecido ya se había utilizado para el salitre, entre 1868 y 1873: un impuesto de exportación que se movía según se elevase el precio en el mercado europeo.

115. Véase, por ejemplo, “Memorandum de observaciones á los proyectos del Consejo Superior de Minería”. En el diario *La Prensa*, Lima, 29 de junio de 1915.

116. El 28 de agosto de 1915, durante una conferencia en la Sociedad de Ingenieros, Tizón i Bueno leyó una ponencia titulada “La economía nacional i los impuestos mineros”. Esta se puede encontrar en Tizón i Bueno 1919.

117. Tizón i Bueno 1914b.

las inglesas Lobitos Oilfieds y la London and Pacific Petroleum, habían producido el 18%, mientras que las norteamericanas Cerro de Pasco Mining Corporation (que producía cobre principalmente) y American Vanadium Company (que producía sobre todo vanadio), el 45%. Si a ello se añadían los casos de otras empresas extranjeras más pequeñas y el de empresarios extranjeros individuales, el porcentaje de producción en manos foráneas se elevaba fácilmente por encima del 80%.¹¹⁸ Ello llevaba a que las ganancias de la minería saliesen del país, sin dejar beneficio que compensase el agotamiento de un recurso natural.

En 1916, el primer año de vigencia de los derechos de exportación, su recaudación montó casi cinco millones de soles; dos años después, ya superaban los diez millones, rebasando lo recaudado por los derechos de importación. En 1920 se llegó al pico de 24 millones de soles, lo que representó un 30% del presupuesto de la República de dicho año.¹¹⁹ Por productos, era el azúcar el que mayor cantidad aportaba, seguido de otro producto agrícola: el algodón. Entre ambos aportaban más de la mitad de los derechos de exportación (véase cuadro 6.18 del Anexo). Entre 1918 y 1920, los derechos de exportación superaron en rendimiento a los de importación. Después de 1920, cayeron los precios en el mercado mundial y el rendimiento del impuesto se contrajo, pero representando siempre proporciones no despreciables en el presupuesto.

El impuesto a las exportaciones fue pensado como el sustituto de un impuesto a la renta o a las utilidades. Al carecerse de la capacidad de control y organización necesarios para montar un impuesto de esta naturaleza (si los impuestos a las exportaciones agrícolas y mineras pudieron establecerse, fue gracias al desarrollo de la estadística sobre ellas desde inicios de siglo), el derecho de exportación fue pensado como un gravamen temporal, mientras se preparase dicho impuesto directo. Un fuerte ánimo debió dejar, sin embargo, en el Ejecutivo el informe de la comisión especial constituida en 1916 para crear el impuesto o contribución a las utilidades. Dicho informe señaló que dentro del marco de la legislación sobre descentralización fiscal vigente, dicho impuesto, de

118. Había, sin embargo, empresarios extranjeros afincados en el país, de modo que no era fácil en todos los casos hacer la calificación.

119. Ministerio de Hacienda 1926: 122-125.

ser instaurado, vendría a beneficiar a los tesoros departamentales y no al tesoro central.¹²⁰ Una de las obras del régimen siguiente (el “Oncenio” de Leguía) sería desbancar el régimen de descentralización fiscal.

El gravamen a las exportaciones significó un nuevo umbral en la historia fiscal, puesto que desde entonces, y por muchas décadas por delante, el sistema de ingresos fiscales pasaría a pender fuertemente, y de una manera directa, de las exportaciones, reconfigurándose el esquema anterior a la guerra del salitre. El hecho de que la oligarquía aceptase gravarse a sí misma tiene una explicación en el extraordinario crecimiento de las exportaciones en dicho momentos (su valor se duplicó entre 1914 y 1916), pero también en la autonomía cobrada por el aparato fiscal tras las reformas de finales del siglo XIX. Un ingrediente adicional fue el clima de turbulencia política e intranquilidad social ocurrido durante la década de 1910, que había llevado a la crisis política de 1914, con el derrocamiento del gobierno de Billinghurst tras 19 años de ordenadas sucesiones presidenciales.

Si los derechos de aduana, a partir de 1905, dejaron de representar el 50%, o más, del total de ingresos públicos ordinarios, fue porque crecieron los impuestos al consumo, que pasaron a tener un protagonismo clave, hecho que corrió paralelo a la disminución de las aduanas. Veremos en el siguiente capítulo la reforma que delineó dichos impuestos.

120. Ministerio de Hacienda 1919.

Capítulo 7

LA INTRODUCCIÓN DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO

UNO DE LOS MEDIOS PRINCIPALES a los que se recurrió para sustituir las antiguas fuentes fiscales en el Perú, tras la crisis de la guerra del salitre, fue la introducción —o quizás debiéramos decir, más bien, la masificación, ya que hubo algunos antecedentes en épocas previas— del impuesto al consumo. Este impuesto gravaba el consumo de ciertos bienes idóneos para servir de asideros de la recaudación fiscal. El antecedente más importante de este impuesto en el Perú puede ubicarse a finales del siglo XVIII, cuando la administración borbónica española introdujo el “nuevo impuesto” al aguardiente. Este gravaba con “un octavo”, o 12,5% de su valor, cada botija de aguardiente destinada al consumo. Nunca antes se había aplicado una tasa de semejante magnitud sobre un bien de consumo masivo. El “nuevo impuesto” o “impuesto sobre aguardientes” se convirtió, desde 1777, en uno de los rubros más destacados de los ingresos de la Real Hacienda. En el “estado” de 1812, por ejemplo, se dejó constancia de que el impuesto había recaudado 175.911 pesos, lo que lo ubicó, en dicho año, como el quinto gravamen más recaudador. De hecho, tal suma era casi la mitad de todo lo recaudado por el derecho de almojarifazgo o impuesto de aduanas.¹

1. Véase el “Estado” de 1812 en Abascal 1944.

El régimen español en América había introducido desde el siglo XVI la política de los estancos, mediante los cuales el Estado adquiría el monopolio de la comercialización (y, a veces, también de la producción) de una mercancía. El régimen de monopolio le permitía al Estado cargar un impuesto en el precio de venta, de modo que el estanco funcionaba como una vía para el impuesto al consumo.² Esta práctica resucitaría en el Perú de las postrimerías del siglo XIX.

Después de la Independencia, la mayor parte de los estancos coloniales fue desactivada, aunque se creó, en cambio, el del guano. En 1865, hubo un intento de restaurar el impuesto al aguardiente, por obra del nuevo ministro de Hacienda, Manuel Pardo, como parte de la ambiciosa reforma fiscal que quiso ejecutar con la idea de emancipar a la hacienda peruana de los depósitos de guano; sin embargo, el derrocamiento del régimen de Mariano Ignacio Prado (de quien Pardo era ministro), en el inicio de 1867, truncó la medida.³ De todos modos, el programa de Manuel Pardo incorporaba ya las ideas centrales que rodearon la masiva imposición fiscal al consumo de dos décadas después. Estas eran 1) que el impuesto debía recaer sobre el consumidor, debido a que no era un impuesto sobre la producción; por lo mismo, se reglamentó su cobranza a la entrada de las plazas de consumo. 2) Que el consumo que se castigaba con un impuesto consistía en un vicio que moralmente justificaba el gravamen. 3) Que era un bien de consumo masivo. Manuel Pardo estimó en un millón de arrobas anuales el consumo de aguardiente en el país. Teniendo el Perú de entonces una población aproximada de dos millones de personas, solo un consumo masivo del producto podía resultar en tal cantidad.

2. No siempre queda claro si el Estado colonial, efectivamente, cargó un impuesto en el precio de venta. El ejemplo más elocuente sería el estanco del azogue. Después de expulsado el poder español y haberse terminado el estanco, el precio del azogue se elevó en casi todos los países hispanoamericanos.

3. El “impuesto al consumo de aguardientes”, fijado por el decreto (el régimen de Prado era una dictadura, sin Congreso o Poder legislativo) del 28 de diciembre de 1865, cobraba 40 centavos por arroba (25 libras) de aguardiente y 8 centavos por galón de ron (Pardo 2004c [1867]: 226 y 240).

El debate sobre los impuestos al consumo

Entre 1886 y 1887, es decir, a poco de iniciarse el gobierno de “reconstrucción nacional” de Andrés A. Cáceres, se introdujeron, tras algún debate en el Congreso, los impuestos al consumo de tabaco, alcoholes y opio. Es importante recordar que tras la desaprobación del presupuesto del ministro de Hacienda, Bryce, en agosto de 1886, y la censura (y también desaprobación de su Memoria) del ministro Irigoyen un año después, la política fiscal quedó en manos del Congreso, que asumió la tarea de subsanar el déficit en el presupuesto con nuevas vías de recaudación. La creación de los impuestos al consumo fue, así, la propuesta del Poder Legislativo para la reforma fiscal de la posguerra. No dejó de haber voces discrepantes en el debate parlamentario, que señalaban que estando ya el tabaco y el alcohol gravados con el impuesto de aduanas, en el caso de los de origen extranjero se les estaría gravando dos veces.⁴ Otras críticas, lanzadas en el debate parlamentario o en la prensa, fueron que, con el impuesto, se afectaría notablemente el consumo y, por ende, la producción nacional. Asimismo, que los productores nacionales se verían debilitados en la competencia con la producción importada, ya que a diferencia del derecho de aduanas, el impuesto al consumo se cobraría también al producto nacional. A pesar de estas críticas, se fueron añadiendo otros bienes al impuesto, como los naipes, los fósforos, la sal y el azúcar.

Los impuestos al consumo fueron una revolución en las finanzas públicas peruanas, puesto que hasta ese momento el Estado se había financiado básicamente a partir de tres vías: los bienes patrimoniales del propio Estado, los impuestos de aduana al comercio exterior y los tributos por cabeza cobrados a la población campesina. Los impuestos a la producción o al consumo eran inexistentes, y desde que se abolió la alcabala en el fragor de la lucha emancipatoria, la idea entre la población era que los actos económicos dentro del país debían hallarse exentos de impuestos, ya que el deber del Estado era precisamente propiciar su crecimiento en vez de imponerles barreras.⁵ Los argumentos que permitieron

4. Intervención del senador Quiñónez. En AGN, H-6-1542, DDS, 1886.

5. En el presupuesto de 1884, que fue el mismo que el del bienio 1879-1880, figuraba la “alcabala de coca”, que en la práctica funcionaría como un impuesto al consumo. Su

vencer esas resistencias fueron, uno, que el consumo de bienes perjudiciales a la salud del individuo, como el tabaco o el alcohol, era castigado con impuestos en muchos —y entre ellos los más importantes— países del mundo; y dos, que virtualmente no había otra forma de financiar el presupuesto de la República, al haber perdido el Estado su antigua riqueza patrimonial y haber disminuido el consumo de importaciones a lo esencial. Los indígenas, por otro lado, no parecían muy dispuestos a reasumir el pago de tributos por cabeza, como lo acababan de demostrar rebeliones como la de Atusparia, en el Callejón de Huaylas, o la de Castrovirreyna, poco después.⁶

En los años de 1887 y 1888, los impuestos al consumo (limitados en ese momento al tabaco y el alcohol) rindieron algunos cientos de miles de soles, lo que significaba un 2 a 5% del presupuesto de la nación. A partir de 1889, ese porcentaje fue en constante aumento, 12% en 1890, 20% en 1897, 35% en 1904, hasta alcanzar el 51% en 1915. Después de ese año, su peso descendería un poco (véase gráfico 7.1). Es importante aclarar que a partir de la década de 1890, las cifras recogidas en este cuadro representan únicamente las sumas líquidas transferidas al Estado por los rematistas particulares y no el total recaudado, cuya consideración elevaría los porcentajes de la última columna (véase cuadro 7.10 del Anexo).

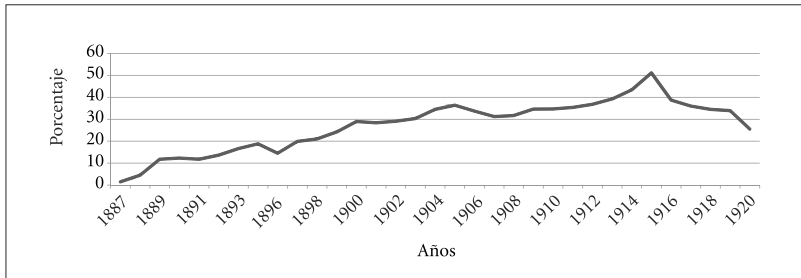
Cuando los impuestos al consumo fueron introducidos en 1887, los ingresos fiscales se hallaban clasificados en tres categorías: derechos de aduana, bienes nacionales y contribuciones. Los nuevos impuestos inicialmente fueron incluidos dentro de la categoría de las contribuciones, y sería recién después de 1910 que se procedió a una nueva clasificación de los ingresos fiscales ordinarios en “impuestos” y “otras formas” de ingreso derivadas de los bienes y servicios brindados por el Estado. El

recaudación fue, en todo caso, muy pequeña: 4919 soles en 1884 y solo 750 soles en 1885. Véase AGN, H-6-1246 y Dancuart y Rodríguez 1918: XVII (datos de la cuenta general de la República). Es el único precedente que hemos hallado antes de la masiva introducción de 1887.

6. La rebelión de Atusparia ocurrió en 1885, precisamente a raíz del intento del prefecto de cobrar la contribución personal a los campesinos. Un motivo similar produjo la rebelión de la provincia huancavelicana de Castrovirreyna, a finales de 1887. Véase capítulo 6.

Gráfico 7.1

PORCENTAJE DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS FISCALES ORDINARIOS



Fuente: Cuadro 7.1 del Anexo.

rubro “impuestos” se dividió en “directos” e “indirectos”, correspondiéndoles a los impuestos al consumo, así como a las aduanas, esta segunda clase.

Los impuestos al consumo habían sido en general rechazados por la prédica liberal como atentatorios contra la libertad individual y el comercio, así como por tener un carácter socialmente regresivo.⁷ Sin embargo, existieron de hecho en muchas naciones europeas del siglo XIX, como repetidamente lo recordaron los defensores de tales impuestos en los debates desarrollados en el Perú; y si la culta Europa los adoptaba, ¿por qué no nosotros?, fue un argumento frecuente en boca de ellos.⁸ En la práctica, implicaba gravar bienes como el tabaco, el ron o los vinos, que eran de producción nacional.⁹ Los únicos impuestos a la producción en la tradición fiscal del país habían sido el “quinto real” a la minería y el diezmo agrario a la agricultura, implantados en el período colonial

7. Véase Martín Niño (1972) para el debate en España en el contexto de la revolución de 1868.

8. José M. Rodríguez, en cambio, difundía la noticia de que en las naciones más avanzadas de Europa, como Inglaterra, Alemania, Bélgica y Holanda, los impuestos al consumo se habían retirado, para ser reemplazados por contribuciones directas sobre la renta (1895: 135).

9. Quimper 1887: 40-41.

y oportunamente abolidos por el régimen republicano. El quinto a la minería podía entenderse como una “regalía” que se pagaba por retirar del subsuelo un recurso no renovable, mientras que el diezmo agrario implicaba, asimismo, un pago a la Iglesia por el uso de un recurso natural finito, como la tierra o el agua. La producción industrial propiamente dicha no había estado nunca gravada, al punto que la propia alcabala a la compraventa de bienes fue abolida también con la República.

En su *Memoria* de 1892, Rafael Quiroz, ministro de Hacienda, se mostró escéptico ante la posibilidad de aumentar a más productos el impuesto al consumo, porque aunque pudieran “ofrecer grandes rendimientos al Tesoro; [...] las exacciones que se acompañan á su percepción, las medidas preventivas que hay que emplear, las vejaciones que ocasionan al contribuyente y el crecido número de empleados que [se] necesitan para recaudarlos” los desaconsejaban por el momento.¹⁰ Estas consideraciones se explicaban porque, si se optaba por cobrar el impuesto a los productores al salir la mercancía para el comercio, se estaría cobrando por un producto que aún no había sido vendido y que podría no llegar a venderse nunca, con lo que el impuesto se convertiría en una exacción. Si es que el impuesto se cobrase en los lugares de expendio o mercados, el control de aquel tendría que dispersarse entre muchos puntos de venta, exigiendo supervisiones costosas e impopulares.

En su libro sobre las finanzas públicas de 1895, José M. Rodríguez atacó los impuestos al consumo desde la perspectiva liberal: debían gravarse las rentas del propietario, las ganancias del capitalista y las remuneraciones del trabajador, pero no el consumo de lo indispensable.¹¹ Los impuestos indirectos aplicados al consumo del tabaco y el alcohol obligaban a establecer visitas domiciliarias sorpresivas y a excitar el espionaje y la delación: “Todo esto engendra muchos daños y muchas vejaciones que hacen odiosa esta clase de imposición”.¹² Dicho autor concebía el sistema de los impuestos indirectos como “un azote” para el pueblo y para el Estado. Para el primero, porque “confundiéndose con los placeres que se disfrutaban con el consumo, el consumidor no distingue entre

10. AGN, H-6-1169: 93.

11. Rodríguez 1895: 183.

12. *Ibíd.*, pp. 129-130.

la satisfacción que éste le procura y la repugnancia que le inspiraría si las gabelas se las presentaran de una manera directa y ostensible”. Así, se le sumía en la miseria sin que fuera conciente de ello, pudiendo llegar al extremo de hacerlo pagar una cantidad mayor que la renta o utilidad obtenida.¹³ Para el segundo, porque “ve por lo menos una cuarta parte y aún un tercio de las contribuciones de sus súbditos, invertido en el pago de los empleados destinados á exigirlos y aún en la manutención de delatores y en la protección de la impostura y odiosos atropellamientos”.¹⁴

Rodríguez consideraba el sistema de los impuestos indirectos como poco transparente, en el sentido de que no dejaba en claro cuánto se estaba tomando de los ingresos netos de las personas, así como por desarrollar una actitud perniciosa en el Estado. En efecto, una vez comprobada la facilidad de la recaudación (por el hecho de no presentarse la gabela de forma “directa y ostensible”), el Estado extendería el impuesto a un número cada vez mayor de bienes, sin percatarse de que cada uno de esos cobros tenía el efecto de “incisiones al cuerpo social”, que podrían terminar “por quitarle la última gota de savia vital y sumirlo en la pobreza”. Concluía así:

Pero ¿cómo será posible fijar ese límite [en el cobro de impuestos indirectos por parte del Estado], cómo saber cuándo los impuestos indirectos toman sólo una pequeña parte de la renta o la absorben toda? ¿Cómo evitar la injusticia con que se oprime al consumidor proletario gravando igualmente el pan que así satisface su hambre, como constituye lo superfluo de la mesa del rico? He aquí el escollo en que a menudo se estrella el sistema de impuestos indirectos y la causa porque conviene abandonarlo para entrar de lleno en el régimen de las contribuciones directas como más económicas, justas y eficaces.¹⁵

La constitución de estancos, mediante los cuales el propio Estado se ponía a fabricar los bienes gravados con el impuesto al consumo, o monopolizaba su venta, le pareció a Rodríguez aún más escandaloso:

13. *Ibíd.*, pp. 130-131.

14. *Ibíd.*, p. 130.

15. *Ibíd.*, p. 131.

Con medidas tan extravagantes, el Estado sale fuera de su misión y hace la operación de sacar de un lado al pueblo dinero, en la forma de impuesto, para invertirlo de otro lado, en mantener el monopolio de operaciones de comercio e industrias, excluyendo de ellas al propio pueblo cuyo derecho debe amparar.¹⁶

Rodríguez fue, en el tiempo que escribió y publicó su libro, el director de Aduanas y Estadística Comercial del Ministerio de Hacienda y Comercio. La suya representaba la opinión de los técnicos y académicos, pero no la de los políticos, quienes echaron mano de los impuestos al consumo como una forma de desquitarse de la derrota recibida en el frustrado impuesto de la contribución personal y una manera de evitar el gravar las ganancias de la clase propietaria.

De un tenor parecido a la de Rodríguez fue la opinión de Fernando Tola, casi veinte años más tarde, quien se desempeñaba como funcionario de la Compañía Recaudadora de Impuestos cuando escribió y publicó su tesis para el doctorado en Jurisprudencia, *Los impuestos en el Perú*, en 1914. En ese momento, los impuestos al consumo alcanzaban, además de al tabaco, los alcoholes y el opio, a los fósforos, la sal, el azúcar y el guano. En el caso del opio, el tabaco, la sal, el alcohol desnaturalizado y el guano se habían constituido estancos. “El Estanco de la Sal representa por desgracia un retroceso en nuestra legislación tributaria”, sentenció Tola con razonamientos parecidos a los de Rodríguez.¹⁷ En los impuestos indirectos obraba un principio de desigualdad:

La desigualdad: he ahí en realidad la verdadera crítica. Los impuestos indirectos son ciegos, gravan por igual á todos y cuando recaen sobre objetos de consumo necesario, cuando se crean para suplir las deficiencias ocasionadas por las culpables lenidades en el cobro de las contribuciones directas, entonces se comprende “hasta donde puede llegar la estupidez humana y las fantasías de los legisladores”.¹⁸

16. Rodríguez 1895: 188.

17. Tola 1914: 280.

18. *Ibíd.*, p. 12. La última frase va entrecomillada porque Tola la toma del economista francés Leroy Beaulieu, quien aludió a los impuestos indirectos como “un sistema abominable”.

Las críticas de Rodríguez y Tola compartían un sentido social: optar por un sistema de impuestos indirectos (aduanas e impuestos al consumo representaban un 80 a 90% del total de ingresos fiscales para los inicios del siglo XX) en vez de directos, implicaba trasladar a los sectores medios y populares el peso del gasto público, dejando relativamente indemne al sector alto. Ello se advertía claramente en estas líneas de Tola:

Entre nosotros los mismos legisladores que crearon el impuesto a los fósforos y al azúcar, quisieron hacer lujo de liberalismo, suprimiendo el recargo á los ricos morosos en pagar el impuesto sobre la renta y dieron la famosa ley de prescripción que dentro de un concepto antijurídico, es un perdón anticipado á los fraudes de los que son propietarios, mientras se exige al pobre, con incansable tenacidad, el impuesto por los fósforos y el azúcar que consume, por el tabaco y por la sal.¹⁹

De cualquier modo, es interesante advertir que la introducción del impuesto al consumo fue posible porque ya existía, a finales del siglo XIX, un consumo relativamente extendido dentro del país de bienes no producidos dentro de la propia economía familiar. Ciertamente es que desde la segunda mitad del siglo XVIII ya los campesinos del país compraban algunos bienes no producidos por ellos, como fierro y ciertas prendas textiles, pero se trataba de productos duraderos, que solo se adquirían de tiempo en tiempo. La novedad de las postrimerías del siglo XIX fue, en cambio, la vinculación de los campesinos y los sectores medios y populares urbanos con bienes de uso único (en el sentido de que deben reponerse para cada nuevo consumo), como las bebidas, los fósforos y el tabaco. Eso volvía su contacto con el mercado mucho más regular y predecible. Tales bienes eran producidos, además, en unidades económicas relativamente grandes y especializadas, por lo que era más fácil controlarlas. A continuación, revisaremos los principales impuestos al consumo introducidos por la reforma fiscal; todos ellos establecidos durante el lapso de 1887 a 1904, que fueron los años más enérgicos de la reforma.

19. Tola 1914: 12-13.

El impuesto a los alcoholes

Fue creado por ley del 24 de noviembre de 1887 y se convirtió, poco después, en el rubro más rendidor de los impuestos al consumo. Durante la mayor parte de los ejercicios presupuestales del período 1890-1920, el impuesto a los alcoholes produjo, él solo, entre el 10 y el 20% del total de los ingresos fiscales ordinarios, así como más de un tercio de todo lo recaudado por los tributos al consumo. En sus respectivas historias fiscales, José Rodríguez y Fernando Tola señalaron que los alcoholes “constituyen en todas partes el punto de partida y el centro de los sistemas de tributación indirecta y son en realidad el objeto más a propósito para esos impuestos”.²⁰

Aparte del “nuevo impuesto” al aguardiente de las décadas finales del período colonial, un antecedente más inmediato fue el impuesto a los alcoholes consumidos en Bolivia, que el Perú compartió con el vecino país desde 1880. Este impuesto consistía en que las bebidas alcohólicas peruanas (que sobre todo consistían en aguardiente) que salían para Bolivia pagaban un impuesto a las autoridades peruanas, cual si fuese un tributo a la exportación. La mitad de lo recaudado se destinaba al gobierno boliviano y la otra mitad se quedaba con el peruano. A lo largo del quinquenio 1886-1890, la recaudación que quedó para el Perú sumó alrededor de cincuenta mil soles.²¹

La ley de 1887, con que se instauró el impuesto, contemplaba gravámenes específicos, que iban desde un centavo por un litro de cerveza nacional, hasta diez centavos por el de champaña y demás espumantes (véase cuadro 7.2 del Anexo). Una botija de aguardiente de Ica (aguardiente de uva), que era probablemente la bebida alcohólica de mayor consumo en la costa, costaba en Lima unos quince soles, y contenía unos cien litros de grado alcohólico de veinte.²² Esta botija pagaría dos soles

20. *Ibíd.*, p. 179. Sobre Rodríguez, véase Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 44a.

21. Las cifras precisas fueron, de acuerdo con la memoria del ministro de Hacienda de 1892, las siguientes: 1886: 43.000 soles, 1887: 22.889, 1888: 43.005, 1889: 50.350, y 1890: 53.350 (AGN, H-6-1167: 140).

22. AGN, H-6-1542, DDS, 1886. Intervención del senador Forero. El senador Rosas mencionó que una botija contenía unas seis arrobas o 150 botellas y que cada botella podía llenar unas 20 “copitas”.

como contribución, es decir, un gravamen de un 13%, que se asemeja-
ba mucho al porcentaje de 12,5 de la época colonial. La producción del
aguardiente de uva o “pisco” estaba extendida por muchos valles de la
costa sur, desde Cañete hasta Moquegua, mientras que en los valles de
los departamentos serranos se producía el aguardiente de caña o “ca-
ñaño”. En varias provincias, este constituía el principal producto de su
agricultura. En el debate congresal previo a la aprobación de la ley, el
señor Forero se opuso a dicha norma por considerar que “arruinará a los
hacendados de los departamentos de Ica, Moquegua, Junín y a muchos
del departamento de Arequipa”.²³ Los defensores del impuesto, como el
senador Rosas, replicaron que aquel lo pagaría el consumidor, y no tenía
por qué afectar al productor, ya que el impuesto era “pequeño”.²⁴ Un
argumento muy eficaz fue, además, que el impuesto tenía una virtud en
cualquier caso, ya aumentando las rentas fiscales, o ya disminuyendo el
consumo de un bien dañino a la salud y la moral públicas:

Nada más moral, por otra parte, que gravar el vicio, introduciendo así en
nuestras masas hábitos de orden, moralidad y trabajo; matando el alcoh-
olismo que diezma nuestras poblaciones y regenerando la raza de nuestros
indios del interior, cada día más débil y raquítica por el uso frecuente de
bebidas espirituosas.²⁵

Las municipalidades fueron impedidas de cobrar a los alcoholes,
por impuesto de mojonazgo, sumas mayores que estas tarifas, lo que
indica que la introducción de los impuestos al consumo vino, en buena
cuenta, a interferir con los impuestos municipales, dentro de los cuales
había una tradición antigua de gravámenes al consumo. Para el caso de

23. AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 616.

24. El senador Rosas incluyó en su alocución una curiosa sugerencia: si los administra-
dores de los bares presumían que el impuesto, que él terminaba calculando en un
vigésimo de centavo por cada copita de aguardiente de uva o “pisco”, iba a desanimar
el consumo, entonces “se hace para esto una de estas dos cosas: ó se agrega un po-
quito de agua al aguardiente para venderlo al mismo precio, ó se pone la copa más
pequeña; y con esta lijera maniobra sigue consumiéndose el aguardiente de la misma
manera” (AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 618).

25. AGN, H-6-1166: xxiv (memoria del ministro de Hacienda, Eulogio Delgado, 1890).

ciertas bebidas alcohólicas (aguardiente, ron y licor), se autorizó que el impuesto municipal podría ser 50% mayor que el de la ley de 1887.²⁶

El reglamento del impuesto se publicó el 17 de enero de 1888, y dispuso que el impuesto se pagaría al momento de la internación del producto a la provincia o localidad: en el puerto, si era por aduana; o en la “portada”, donde las municipalidades acostumbraban cobrar el mojonazgo, si se trataba de pueblos. Las estaciones ferroviarias podían ser otros lugares de cobranza. En los casos en que existiesen fábricas de licores, el impuesto se pagaría a la salida del producto de la fábrica, si era para el consumo local; si iba destinado a otra provincia, viajaría con una guía o papeleta y debía depositarse una fianza.

La recaudación se haría por remate a particulares por períodos bianuales, y cada prefecto decidiría si se hacía un solo remate para todo el departamento, o separadamente para cada provincia o incluso distrito. En cualquier caso, la organización de los remates estaría a cargo de una junta, compuesta por el prefecto (o subprefecto, en el caso de las provincias), el alcalde del nivel respectivo (distrital, provincial o, de ser el caso, el alcalde de la capital departamental), el fiscal (apoderado fiscal, en el caso de las provincias) y el vocal menos antiguo de la Corte Superior (juez de primera instancia, en el caso de las provincias). Las juntas provinciales serían las encargadas de organizar los remates a escala distrital. Los rematistas debían depositar una fianza de tres mensualidades y pagar mensualmente de forma adelantada. La base de los remates se fijó en el 60% de lo que las municipalidades hubiesen recaudado por mojonazgo de alcoholes. El gobierno central se reservaba el derecho de aprobar a los ganadores.²⁷

Se dispuso que los prefectos de los departamentos debían organizar el remate en sus circunscripciones apenas tuviesen conocimiento del reglamento del 17 de enero. Para el caso de la provincia de Lima, se estableció que el primer remate sería el 1 de febrero del mismo año 1888, con 148.200 soles como suma base para el bienio.²⁸ El remate de dicha fecha fue, sin embargo, desaprobado por el gobierno, que denunció algunas

26. Dancuart y Rodríguez 1918: XVIII, 324a.

27. Véase *El Peruano* de la fecha, o AGN, H-6-1087.

28. AGN, H-6-1087.

irregularidades, por lo que se practicó un nuevo remate el 10 de febrero. Este fue ganado por un comité de personas dirigidas por Ricardo Vélez, con la suma de 228.500 soles plata por el bienio. La compañía de Vélez también ganó el remate de la provincia del Callao, con la suma de 36.180 soles plata anuales (el doble por el bienio).²⁹ El siguiente remate de la provincia de Lima, convocado para el 27 de febrero de 1890, finalmente realizado el 12 de marzo, fue ganado por el señor Benigno Pessagno, con la suma de 259.700 soles por el bienio, lo que representó un aumento de casi un 20% sobre el monto anterior.³⁰

En el resto del país, los remates no funcionaron: en algunos lugares no llegaron a efectuarse; o fueron desaprobados por el gobierno por un cúmulo de defectos; o el dinero del mismo se distrajo en otros fines, por la propia “ingerencia de los municipios”, y no llegó a manos del gobierno central.³¹ Cuando el remate no llegaba a ser organizado, las propias tesorerías departamentales creadas por la ley de descentralización fiscal de 1886 debían encargarse de la recaudación. Al terminar el gobierno de Cáceres (1890), los territorios donde habían logrado hacerse los remates eran solo dos departamentos (Cuzco y Huánuco, donde se había rematado la cobranza en el ámbito de todo el departamento), quince provincias (en las que el remate fue hecho, precisamente, a escala provincial) y quince distritos de los departamentos de Puno y Cajamarca (véase cuadro 7.3 del Anexo). Las zonas donde se logró realizar el remate reunían 989.257 habitantes, faltando rematarse en 64 provincias, que comprendían una población de 1.648.123 personas.

En el período anual que va del 1 de agosto de 1890 al 31 de julio de 1891, el ingreso por la contribución de alcoholes estuvo fuertemente concentrado en Lima y el Callao, lo que nos da una medida de la débil penetración del consumo monetario fuera de la capital y de la poca capacidad de control fiscal del Estado central más allá de Lima (véase cuadro 7.4 del Anexo). En cuatro de los veinte departamentos (incluyendo a Loreto, que no figura en el cuadro), el impuesto no conseguía recaudar un

29. Véase la memoria del ministro Aspíllaga, en 1888, en Dancuart y Rodríguez 1918: XIX. Véase también AGN, H-6-1236: 22.

30. AGN, H-6-1166: 42.

31. AGN, H-6-1168: xviii (memoria del ministro de Hacienda, 1892).

solo sol aun transcurridos tres años desde su creación, y en la mayoría de los que sí se cobraba, las sumas eran ridículas.³²

Ante la poca capacidad e iniciativa de las autoridades locales para organizar los remates, a finales de 1890 se optó por una forma centralizada, pactando con un solo rematista para toda la República, tal como ya se había realizado para el caso del tabaco y los timbres. Si el Estado no tenía la capacidad para hacer cumplir la ley fiscal, quizás la tuviera la empresa privada. El 12 de diciembre de dicho año se publicaron las bases del remate comprensivo de toda la República, con la sola excepción del departamento amazónico de Loreto (el que, así, seguía manteniendo su extraterritorialidad fiscal), sobre una suma base de 400 mil soles anuales y por un período bianual. El remate fue ganado por los señores Vélez y Compañía con una suma de 850.511 soles por el bienio.³³ La centralización permitió, en lo inmediato, más que duplicar el rendimiento del impuesto. En los años siguientes, los montos de los remates fueron subiendo, hasta que la Compañía Nacional de Recaudación se encargó del impuesto.

Desde el 12 de junio de 1889, cuando se dictó la ley sobre deuda interna, “para restaurar el ruinoso edificio de la fortuna nacional y pública”, las sumas recaudadas por el impuesto a los alcoholes pasaron a la —también creada por dicha ley— Dirección del Crédito Público, dentro del Ministerio de Hacienda. La flamante Dirección, como quedó dicho en otro capítulo de este libro, se encargaría de consolidar la deuda interna existente (fijándose para ello un tope de cuarenta millones de soles), pagar por ella el pequeño interés de uno por ciento y de ir amortizando la deuda según lo permitiesen los fondos con que había sido dotada, que no eran otros que el impuesto de alcoholes y el 5% de recargo que se hizo en las aduanas. Entre 1889 y 1892, la Dirección se quejó de que las municipalidades y las tesorerías departamentales retenían indebidamente los fondos, citando específicamente los casos de las provincias de Yauyos y Huarochirí, en el departamento de Lima, y del departamento de Junín. En el caso de este último, “proverbialmente rico”, se quejaba el director

32. El ministro de Hacienda reseñaba, en su memoria de 1890, que la recaudación del impuesto de alcoholes solo marchaba bien en la capital. En las provincias, “el impuesto hasta hoy ha sido poco menos que ilusorio”. Véase AGN, H-6-1166: xxxiv.

33. AGN, H-6-1148: Memoria de la Junta de Vigilancia del Crédito Público (1891).

de que habiéndose recaudado 20.890 soles durante el año económico 1890-1891, solo había remitido 175,75 soles a la Dirección.³⁴

Cuando la Dirección fue consultada, a finales de 1890, acerca de la pertinencia de hacer los remates del impuesto de alcoholes en el ámbito de toda la República, opinó que tratándose de algo tan delicado como el crédito interno, era mejor no depender de un solo rematista, recomendando hacer los remates en cada uno de los departamentos o, en el peor de la casos, en varios departamentos juntos.³⁵

En el año económico corrido del 1 de julio de 1893 al 30 de junio de 1894, el impuesto de alcoholes rindió 493.197 soles, lo que le permitió a la Dirección del Crédito Público amortizar parte de la deuda interna y cumplir con los intereses que devengaba. Los títulos de la deuda interna ganaron así precio en el mercado. El 3 de noviembre de 1893, en medio de duros agobios fiscales, una ley incrementó en 50% el impuesto de alcoholes, con lo que se esperaba que este solo tributo recaudase un 10% de los ingresos del presupuesto. La misma ley dispuso, sin embargo, que el fruto del incremento sería solo para el gobierno central, ya que a la Dirección del Crédito Público se le congelaría la suma que en ese momento percibía.

El anuncio provocó el reclamo de los miembros de la Junta de Vigilancia del Crédito Público, quienes exigieron que todo lo recaudado por el impuesto al consumo de alcoholes debía destinarse al servicio de la deuda interna, tal como lo había determinado la ley de consolidación de 1889.³⁶ Como consecuencia de este desacuerdo, a lo que se sumó el hecho de que el gobierno ordenó que la Dirección prestase tres mil soles al Ministerio de Hacienda, la Junta renunció en agosto de 1894, depositándose desde entonces los fondos del impuesto en el tesoro central. Cuando después de la revolución de 1895 se restableció la Junta, siendo Domingo Olavegoya su presidente, se le asignó en principio la cantidad de 396 mil

34. AGN, H-6-1147: Memoria del director de Crédito Público, Manuel Carvajal, al ministro de Hacienda (1891).

35. AGN, H-6-1148: Memoria que la Junta de Vigilancia del Crédito Público presenta al Congreso ordinario de 1891.

36. Componían la Junta en 1891 Leonardo Pflucker, Federico Bresani, Carlos Conroy, Luis Bryce y José A. de la Puente. Sus miembros eran nombrados por el Congreso y la CCL.

soles como ingreso anual, suma que, luego de algunas negociaciones, se fue elevando hasta llegar a los 693 mil soles en 1897.³⁷ Nunca más la Dirección del Crédito Público recuperó su “propiedad” sobre el impuesto, el que a partir de 1894, y ya formalmente desde 1896, pasó a engrosar las finanzas generales del país.

El 26 de marzo de 1904, el Congreso elevó el impuesto a los alcoholes (véase cuadro 7.5 del Anexo; el impuesto se aplicaba por cada litro). En términos generales, la escala del impuesto de 1904 representaba el doble que la de 1887.³⁸ En el caso de los vinos, los de procedencia extranjera fueron elevados por encima del doble (hasta en más de seis veces), mientras que los vinos nacionales no sufrieron incremento. El aguardiente de caña nacional también sufrió un aumento por encima del doble. La modificación de 1904 pareciera así haber sido hecha para beneficio de los productores de uva, vinos y piscos nacionales. La ley de 1904 también exoneró del impuesto a los licores nacionales que se exportasen.

El incremento del impuesto se trasladó también al del impuesto de mojonazgo que cobraban las municipalidades por el ingreso de las bebidas alcohólicas a los pueblos o ciudades. Una ley del 23 de febrero de 1906 dispuso que lo recaudado por los municipios en virtud del mojonazgo por las bebidas alcohólicas debía destinarse exclusivamente al servicio de las escuelas y la educación en el lugar. Su administración y cobranza fue confiada a la Compañía Nacional de Recaudación, a la cual nos referiremos más adelante. En 1910, las tarifas de mojonazgo municipal fueron reglamentadas, y se llegó a incluir a la “chicha”, que hasta entonces había estado exenta de dicho impuesto.³⁹

37. AGN, H-6-1147: Memoria de la Junta de Vigilancia de 1897.

38. De 1887 hasta 1904, el cambio del sol por la libra inglesa pasó de 6,5 a 10 soles por libra. Un índice de precios al consumidor hecho para el período 1888-1913 registró un alza del 25% en los precios para el período 1888-1904, lo que ciertamente atenuaría el alza, pero sin desaparecerla del todo. El índice puede verse en Alfageme, Gálvez, Ponce y Troncoso 1992: 129).

39. La “chicha” (bebida hecha del fermento del maíz, que tenía un gran consumo en el campo), el “guarapo” y la cachina fueron gravadas con diez centavos por cada doce botellas. El mojonazgo del vino y el aguardiente se restringió, en cambio, a solo un centavo por litro.

El impuesto al tabaco

Este fue el impuesto al consumo más temprano, ya que fue introducido por una ley del 4 de noviembre de 1886, que fuera parte del primer paquete de reformas fiscales del flamante gobierno de Cáceres; sin embargo, recién fue reglamentado por disposiciones del 4 de julio y 16 de agosto del año siguiente. En algunos lugares, el impuesto comenzó a regir a partir del 1 de enero de 1887, pero en la mayor parte del territorio ello ocurrió recién en los últimos meses del mismo año o ya desde 1888. Esto se puede demostrar observando la progresión de su recaudación en sus primeros años (véase cuadro 7.6 del Anexo).

El posterior incremento de los impuestos elevó la recaudación hasta medio millón de soles. En general, el impuesto al tabaco fue el segundo en importancia tras el de los alcoholes, recaudando por término medio la mitad de este último. En la década de 1910 llegó, sin embargo, a superar el rendimiento de los alcoholes.

La ley de noviembre de 1886 convirtió en específicos los derechos de aduana del tabaco, estableciendo tarifas de 25 centavos por kilo del mismo, si era de Centro y Sudamérica, y de 50 centavos por kilo si provenía de Cuba y otros países; también estableció tarifas de 10, 20 y 40 soles para el millar de cajetillas (que no excediesen de 24 unidades) de cigarrillos que no fuesen de La Habana, cajetillas de cigarrillos que no fuesen de La Habana, y cajetillas de cigarrillos y cigarrillos de La Habana, respectivamente. Estos derechos, según calculó un senador, representarían un impuesto de aduana *ad valorem* de un 70 por ciento.⁴⁰ Adicionalmente a este incremento de los derechos de aduana, se introdujo el impuesto al consumo, bajo la escala mostrada en el cuadro 7.7 del Anexo.

El impuesto al consumo era como el doble del de aduanas ya incrementado, y se situaba en una clara perspectiva fiscalista, que trataba de aprovechar la adicción de las personas a un producto que no era de primera necesidad para mejorar los ingresos tributarios.⁴¹ En cualquier

40. AGN, H-6-1542, DDS, 1886. Intervención del senador García.

41. El senador Rosas respondió así al pedido de aplazamiento de la cuestión de la ley del impuesto al tabaco, presentado por el senador Quiñónez (que, de haber sido aceptado, hubiera significado diferir hasta el año siguiente la posible aprobación de la ley): “Si se tratara de imponer alguna contribución sobre algún artículo de otro género,

caso, como los productores de tabaco estaban situados en confines aislados, como en el extremo norte y la Amazonía, y los fabricantes de cigarrillos eran pequeños industriales, casi artesanales, sin una buena representación política, el impuesto se aprobó sin mayor oposición y con una fuerte suma. La más fuerte porfía ocurrió en el Congreso en las sesiones del mes de agosto de 1887, cuando se aprobaron las modificaciones al reglamento del impuesto. El planteamiento de los opositores al impuesto fue el de la defensa de la industria nacional. Pero, igual que en el caso del impuesto a los alcoholes, se arguyó por los defensores del tributo que al gravarse, inclusive con mayor suma, al tabaco extranjero, la protección al productor nacional se mantenía e incluso se acrecentaba. Y si el consumo caía, uno debía alegrarse por ello, puesto que el tabaco era un vicio.⁴²

Mayor debate mereció, en cambio, la doble imposición, de derecho de aduana y de impuesto al consumo, que recaía sobre el producto. El senador Quiñónez llamó la atención por esta “duplicación”, ya que si se aceptaba que el impuesto de aduana venía a ser propiamente un impuesto al consumo de un producto extranjero, el nuevo tributo venía a reiterar un gravamen ya existente, con la sola distinción de que se cobraba no por tratarse de un bien extranjero, sino por ser un bien determinado, fuese nacional o extranjero. La tesis de una duplicación quedaba reforzada por el hecho de que, en la mayor parte de los casos, el impuesto al consumo se cobraba junto con el de aduana.⁴³ Al final, esta objeción fue

sobre artículos de primera necesidad, por ejemplo, no sobre el tabaco, yo mismo estaría en favor del aplazamiento; pero tratándose de un artículo de esta naturaleza, y de una contribución que se encuentra establecida en otras partes sin graves inconvenientes, sobre todo de un impuesto que debe producir una cantidad considerable, [...] creo que no debe aplazarse” (AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 612).

42. Otra queja provino de los fabricantes de cigarrillos que utilizaban materia prima, o tabaco, extranjero. Su argumento era que se verían expuestos a pagar dos veces el mismo impuesto: la primera vez, al ingresar como materia prima, y la segunda, al salir para el consumo en forma de cigarros o cigarrillos. Se dispuso entonces que solo se pagaría en la segunda ocasión, para lo cual la materia prima podría circular con una guía, desde el puerto de entrada hasta la fábrica de cigarrillos (AGN, H-6-1236: reglamento adicional del 4 de agosto de 1887).
43. A raíz de esta queja, el ministro Irigoyen dispuso, en 1887, que la cobranza de ambos impuestos fuese separada. Véase los ejemplares de *El Peruano* de entonces.

rebatida con la idea de que tanto en el caso del tabaco como en el del alcohol y otros bienes sobre los que cayó el impuesto al consumo, este castigaba el consumo de sustancias nocivas para la salud y el orden público, y cuya difusión convenía por ello restringir.⁴⁴ La doble imposición quedaba justificada moralmente.

El reglamento del 4 de julio de 1887 dispuso la recaudación por remate al particular que ofreciese mayores ventajas para el Estado. El remate debía hacerse como mínimo a escala de todo un departamento y se establecieron las sumas base que figuran en el cuadro 7.8 del Anexo, las cuales, de hecho, presentan ya a algunos departamentos de forma agregada. Las cifras redondas hacen pensar que la asignación de dichas sumas se hizo solamente sobre la base de la población de los departamentos y no por datos acerca del consumo de tabaco.⁴⁵ Si la suma base no atraía postores, podría ser rebajada por las juntas de almonedas, compuestas por el prefecto del departamento, el juez de primera instancia más antiguo de la provincia del Cercado de cada departamento, el alcalde municipal, el tesorero departamental y dos miembros de la Junta Departamental que esta misma designara. Si tras el tercer intento de adjudicación por remate no hubiese postores, entonces procedería a rematarse la recaudación a quien cobrase un “premio” o comisión menor.⁴⁶ Vale decir, el Estado procuraba en lo posible evitar la tarea de la recaudación del impuesto: “la recaudación directa no conviene —decía en su *Memoria* de Hacienda de 1888 el ministro Aspíllaga— por la mala organización administrativa que tenemos”. Sostenía, además, que era conveniente crear espacios en los que el capital privado pudiese encontrar renglones de provecho.⁴⁷

El impuesto debía pagarse en los puertos de entrada, cuando se trataba de tabaco extranjero, prohibiéndose su ingreso por tierra. En el caso de las fábricas nacionales, el impuesto se pagaba al salir los productos

44. AGN, H-6-1542, DDS, 1886: 612-613.

45. Dancuart y Rodríguez calculaban que el consumo anual de tabaco en el Perú rondaba los 500 gramos por persona, de modo que el impuesto debía rendir unos 900 mil soles (1918: XIX, 132). No obstante, su cálculo del consumo parece algo exagerado.

46. AGN, H-6-1236: 4.

47. El dato sobre la memoria de Aspíllaga puede consultarse en Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 44a.

para el consumo. Si se destinasen a otro departamento, debían circular con una guía, además de los timbres que a modo de estampillas se colocaban sobre los envases o cajas de tabaco.

Durante los años de 1887 y 1888, únicamente se consiguieron efectuar los remates en los departamentos de Lima e Ica. En el de Lima, por solo cuatrocientos soles más que la suma indicada como precio base (85 mil soles). En Ica, por la suma base (10 mil soles), y en el agregado departamental La Libertad-Lambayeque se pudo rematar solo la cobranza, con el elevado premio del 15 por ciento. En los demás lugares se recaudaría por cuenta del propio Estado.⁴⁸ En 1887, la recaudación fue de apenas 76.107 soles, y en 1888, de 120.145 soles (a pesar de que en el presupuesto de la República se habían consignado 350 mil soles como ingreso anual por el impuesto).⁴⁹ El ministro Aspíllaga se quejaba de la poca colaboración de los prefectos para organizar los remates en los departamentos del interior.⁵⁰ El 27 de junio de 1889, se dictó otro reglamento para el impuesto, en el que se dispuso el remate en el ámbito de toda la República. La empresa que ganó el remate ofreció 300 mil soles anuales, y ese fue el momento de su verdadero despegue.⁵¹

El éxito en la centralización de la recaudación del impuesto al tabaco sirvió para que el modelo se extendiese luego a los demás artículos afectados por el impuesto al consumo, como fue el caso del alcohol y el opio. En su *Memoria* de 1890, el ministro de Hacienda propuso que las subastas para la adjudicación de la cobranza de los impuestos al consumo se hiciesen todas bajo la comprensión de toda la República y que el acto se celebrase en Lima,

[...] pues las relaciones de intimidad y las consideraciones personales que son consiguientes en lugares pequeños, impiden a las autoridades locales proceder con la independencia y energía que son indispensables en estos

48. Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 130.

49. Sobre la memoria de Aspíllaga, véase Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, y 1920: XXI, 163.

50. BNP, Ms. D8654, 1887: Ministro de Hacienda al ministro de Gobierno, 18 de noviembre de 1887.

51. AGN, H-6-1166: xxxvi (memoria del ministro de Hacienda, Eulogio Delgado, 1890). En el departamento amazónico de Loreto, el impuesto, empero, no era cobrado. Esto mereció una consulta del ministro en el mismo documento (Ibid., p. xxxvii).

casos. [...] Sólo así desaparecerían las confabulaciones en las subastas de pueblo, y las moratorias en los remates y aprobaciones que son consiguientes á las largas distancias y poca pericia en los miembros de las Juntas de Almonedas provinciales y distritales.⁵²

En 1890, ya visto el potencial del impuesto al consumo, y recién consolidada su implantación con los remates centralizados, Eulogio Delgado, ministro de Hacienda, pidió al Congreso la elevación de los impuestos al tabaco y los alcoholes. Esta se concretó recién con la ley del 18 de noviembre de 1892, que elevó en 50% las tarifas del impuesto a partir del 1 de enero de 1893. El remate del impuesto del tabaco a escala nacional no despertó, sin embargo, mucho entusiasmo: la base de 415.500 soles por año hubo de rebajarse hasta 360 mil soles en enero de 1893 ante la falta de postores.⁵³ El incremento, de 301 mil soles en que fue ganado el remate de 1891 a 363 mil para 1893, era pequeño si se tomaba en cuenta el alza del impuesto, puesto que hubo temor a que del incremento se beneficiase más bien el contrabando.⁵⁴ Desde entonces, ya hubo sugerencias para que se reemplazase el impuesto al tabaco por un estanco, como en “la época del coloniaje”.⁵⁵

El 22 de febrero de 1904 se dictó, finalmente, la ley del estanco del tabaco, según la cual únicamente el Estado podría comprar y comercializar a gran escala dicho producto. El 3 de julio de 1909 se estancó también la materia prima, declarándose que los sembríos de tabaco debían ser autorizados por el Estado, que llevaría puntual registro de ellos. Se declararon cinco zonas de sembrío: Jaén, Huancabamba y Tumbes, en el extremo norte, y Tarapoto y Moyobamba, en la zona nororiental. El gobierno podría autorizar más adelante nuevas zonas.⁵⁶ Al año siguiente,

52. Véase memoria de Aspíllaga en AGN, H-6-1166: xxxiv-xxxv.

53. La subasta fue ganada con la suma de 363 mil soles, en el remate del 6 de febrero de 1893. Véase AGN, H-6-1169: 181 (memoria del ministro de Hacienda, 1893).

54. La baja en la recaudación de los impuestos al tabaco y el alcohol hacia el período 1894-1896 hizo pensar al ministro de Hacienda que la causa era la elevación de las tarifas, que habrían llevado a la reducción en el consumo en el caso de los alcoholes, y a un creciente contrabando en el caso del tabaco (AGN, H-6-1172).

55. AGN, H-6-1169: xv (memoria del ministro de Hacienda, Rafael Quiroz, 1893).

56. Tola 1914: 298-299.

el gobierno rechazó el pedido de los hacendados de Cascas (en la provincia de Contumazá) y Yaután (en la provincia del Santa) para sembrar tabaco por no ser de buena calidad. El 16 de febrero de 1910 se dispuso la expropiación de las fábricas de tabaco. Años antes, con la ley del estanco, ya se había prohibido la erección de nuevas fábricas y la importación de maquinaria. A los propietarios expropiados se les reconocería como lucro cesante cuatro años de las utilidades declaradas en la matrícula industrial.⁵⁷

Así, entre 1904 y 1910 el impuesto al consumo del tabaco se transformó progresivamente en un estanco, que reproducía el esquema del período colonial tardío, en el cual los cultivadores eran organizados por el Estado y estaban obligados a venderle su cosecha, mientras que la producción corría por cuenta de fábricas estatales, que ambicionaban no solo cubrir el consumo nacional, sino que incluso proyectaban la exportación. La diferencia entre el proyecto fiscal borbónico y el de la República independiente de un siglo después era que esta última no creó una burocracia fiscal, sino que delegó la función de organización de la recaudación y administración del impuesto en la empresa privada.

El estanco del opio

El impuesto al opio fue parte importante de la creación de los impuestos al consumo en la reforma fiscal de 1886-1888. La comisión principal de Hacienda del Congreso, compuesta por Manuel Candamo, Luis Carranza y Luis López, preparó en octubre de 1887 un informe sobre la conveniencia de instaurar un estanco del opio, producto que no se cultivaba en el país, pero cuyo consumo había crecido con el arribo de los inmigrantes asiáticos desde mediados del siglo XIX. La comisión propuso que el opio fuese gravado “tanto cuanto sea compatible con el mayor rendimiento del gravamen”, y señaló que la experiencia de los países europeos recomendaba que si se quería aprovechar al máximo el impuesto sobre los consumos, la vía indicada era el estanco o monopolio del Estado sobre la venta de los artículos.⁵⁸

57. *Ibíd.*, p. 305.

58. *El Comercio*, Lima, 2 y 18 de enero de 1888.

El 31 de octubre de 1887 se dio la ley del impuesto o estanco del opio. Mediante la figura del estanco, el Estado convertía la importación en una actividad exclusiva suya o del rematista. El 6 de diciembre se fijó un impuesto de aduana de diez soles por kilogramo de opio, que regiría a partir del 1 de enero de 1888, con la idea de que estuviese vigente mientras se constituía el estanco. El impuesto era muy elevado, incluso bajo la consideración de que se declaraba al opio exonerado de cualquier otro impuesto. Ello se hizo evidente en el remate que se realizó semanas después, amparado en el reglamento del impuesto, publicado el 24 de diciembre. La duración del remate era de dos años y se preveía un consumo de 50 mil kilos por año, lo que sobre el papel debía significar una recaudación de 500 mil soles anuales. Se establecía que el rematista solo podría ingresar la yerba por el puerto del Callao. Sin embargo, en el remate, efectuado el 10 de enero de 1888, solo se consiguió el monto de 205 mil soles, ofrecido por Luis Roca y Boloña, que no llegaba a la suma base. La nueva convocatoria hecha por la junta de almonedas no tuvo licitadores, por lo que el Estado debió administrar el impuesto directamente.⁵⁹

Entre los meses de enero a noviembre de 1887, la importación había sumado 39.352 kilogramos, mientras que desde diciembre de ese año hasta junio de 1898 solo se importaron 13.665 kilos. El promedio mensual cayó de 3577 a 1625 kilos, es decir, a menos de la mitad, y se temía un fuerte contrabando. En los años siguientes, el Estado consiguió atraer licitadores al remate bajando la cifra base. Así, para el bienio 1891-1892 se obtuvieron 241 mil soles anuales, y en el bienio siguiente la suma se elevó a 301.200 soles.⁶⁰ A partir de 1896, la administración del estanco pasó a manos de la Sociedad Anónima Recaudadora de Impuestos.

Después de rendir sumas relativamente importantes en la década de 1890, muy cerca de las del tabaco, el estanco del opio decayó a partir de 1900; de acuerdo con Fernando Tola, esto se debió al excesivo impuesto, que hacia 1910 venía a equivaler a cinco veces el valor del producto.⁶¹ A partir de ese año, la recaudación del estanco del opio se redujo a menos

59. *El Peruano*, Lima, enero de 1888; y memoria del ministro Aspíllaga en 1888, en Dan-cuart y Rodríguez 1918: XVIII, 338a-339a.

60. AGN, H-6-1169: xvii (memoria del ministro de Hacienda, Rafael Quiroz, 1893).

61. Tola 1914: 292.

de un décimo de la del tabaco (véase el cuadro 7.10 del Anexo). Fue un caso de aquellos en que la excesiva carga fiscal mató un consumo.⁶²

La falta de reacción de las autoridades fiscales frente a la disminución del rendimiento del impuesto al opio puede tener una explicación social. El consumo de dicha yerba estaba asociado a los “fumaderos chinos” que existían en las ciudades y haciendas de la costa y que eran profundamente despreciados por la élite, que los tenían como focos de inmoralidad y decadencia humana.⁶³ Esto diferenciaba al opio del tabaco y el alcohol, que aunque también eran excitantes del sistema nervioso, tenían un consumo socialmente aceptado por la élite.

El estanco de la sal

El impuesto al consumo de la sal adquirió también la figura del estanco o monopolio público. Puesto que este tributo se introdujo recién en 1896, sacó partido de la experiencia previa del Estado con los impuestos del tabaco, los alcoholes y el opio, que para entonces tenían casi una década de historia. La sal había sido objeto de un estanco en la época colonial, por disposiciones reales del 5 de mayo de 1603 y el 13 de febrero de 1607, como medio de controlar a los productores de plata, cuya técnica de refinación hacía ingente uso de la sal. Tras la Independencia, el estanco fue abolido, hasta su restitución en 1896. El rendimiento económico del estanco de la sal lo situó en el tercer lugar entre los productos cuyo consumo interno fue gravado, después del alcohol y el tabaco.

En el país existían diversas salinas, como las de Otuma, Huacho, Bombón (o San Blas), Sechura y Maras, en los departamentos de Ica, Lima, Junín, Piura y Cuzco, respectivamente. Aparte de estos grandes yacimientos, explotados tanto por “industriales” (es decir, empresarios mineros especializados) cuanto por comunidades de pescadores y campesinos, que los utilizaban para salar el pescado y el alimento del ganado, existían otras pequeñas salinas dispersas por el territorio, que

62. También pudo ocurrir que el consumo se redujo a raíz de la progresiva integración de la población china en la sociedad peruana, que llevó a que fuesen abandonando el consumo del opio por el tabaco o el alcohol. Sobre el tema, véase Yamawaki 2002.

63. Acerca de los fumaderos de opio, véase Muñoz 2001.

llegaban a superar el centenar. La depresión de la minería argentífera a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y la gran extensión de las salinas dieron al acceso al recurso un carácter virtualmente público. Quien quisiera podía concurrir a sacar los “ladrillos” de sal. El costo lo dictaba principalmente el transporte hasta el mercado.

En 1886, el ministro de Hacienda recomendó en su discurso ante el Congreso la estatización de la sal como medio de equilibrar el presupuesto.⁶⁴ En diversos países europeos, la sal había sido estancada por tratarse de un producto que carecía de algún sustituto y ser de consumo prácticamente universal, a la vez que su naturaleza voluminosa volvía difícil su ocultamiento, facilitando el control de su circulación. Se trataba de un producto ideal para funcionar como asidero fiscal. Algunos concejos municipales llegaron a gravar el consumo o la extracción de la sal en diversos momentos del siglo XIX. La ley de descentralización fiscal de 1886 consideró las salinas como parte de los bienes departamentales, y al amparo de ello, algunos tesoros departamentales gravaron el producto. Este fue el caso del de Ayacucho, que, el 25 de octubre de 1892, estableció un impuesto de cinco centavos por cada quintal de 46 kilogramos que se extrajese de las salinas como renta para la instrucción primaria en el departamento.⁶⁵ Ese mismo año, Rafael Quiroz, ministro de Hacienda, insinuó en el Congreso la posibilidad de gravar la sal como medio de equilibrar el presupuesto, pero al final reflexionó que era mejor aumentar los impuestos ya existentes antes que crear otros nuevos.⁶⁶

La ley de creación del estanco de la sal se dio el 11 de enero de 1896, como parte del paquete de medidas fiscales de la triunfante revolución pierolista. La norma nació de una propuesta en el mismo sentido hecha por el Ministerio de Hacienda el 18 de noviembre de 1895. Dos factores presionaron la emisión de la ley. Uno fue la necesidad de constituir un fondo “para el rescate de las provincias cautivas” de Tacna y Arica, que el Tratado de Paz de Ancón había dejado en manos de Chile por un lapso de diez años. Este plazo se cumplió en 1894, y correspondía entonces realizar un plebiscito entre la población de las provincias para decidir

64. Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 426a.

65. AGN, H-6-1169 (memoria del ministro de Hacienda, Rafael Quiroz, 1893).

66. *Ibíd.*

su suerte final. Sin embargo, el tratado contenía una cláusula de acuerdo con la cual el país que ganase el plebiscito debía indemnizar al perdedor con diez millones de pesos plata. En 1894, Chile puso como condición para efectuar dicho plebiscito que el Perú empozase los diez millones de pesos como garantía, tal como aquel país los puso efectivamente sobre la mesa. Diez millones de pesos eran casi dos veces el presupuesto anual de la República, por lo que el Perú no pudo forzar la realización de la consulta popular.

La ley de creación del estanco dispuso así, en su artículo trece, que “el producto del estanco o contribución creada por esta ley, se invertirá única y exclusivamente en el rescate de las provincias de Tacna y Arica”.⁶⁷ La finalidad patriótica serviría para mitigar el resentimiento que el impuesto pudiera ocasionar entre la población, ya que en este caso, a diferencia de los impuestos anteriores —del tabaco, el opio y el alcohol—, no se trataba de un producto destinado al vicio y de carácter no indispensable para la vida, sino todo lo contrario, un bien que no solo era de consumo masivo, sino además de consumo necesario y recomendable.

El segundo factor fue la necesidad del Ministerio de Hacienda de hallar un reemplazo a la contribución personal, que fuera abolida por la revolución de Piérola en la Navidad de 1895, o sea, pocas semanas antes de la ley del estanco de la sal. La contribución personal debía de haber levantado, sobre el papel, poco más de un millón de soles por año, aunque en la práctica recaudaba apenas de 300 a 400 mil soles; a pesar de ello, era un ingreso importante para ciertos tesoros departamentales. La abolición de 1895 dejó a estos tesoros sin su fuente principal de ingresos, por lo que el gobierno central debía compensar dicha pérdida. La pieza de reemplazo fue el estanco de la sal. Fue escogida probablemente porque, a fin de cuentas, venía a recaer en los mismos sujetos que sufragaban la contribución personal. Igual que esta, era un impuesto prácticamente universal y cuya carga se repartiría extensamente, casi tanto como repartida estaba la población. Como veremos, esta idea tuvo, no obstante, que ser reformulada, introduciéndose algunas exoneraciones en el estanco.

La ley del 11 de enero de 1896 prohibió a los particulares la importación o exportación de sal; los mineros particulares podrían seguir

67. AGN, H-6-1089 (ley del 11 de enero de 1896).

explotando las salinas, pero estarían obligados a vender su producción al Estado, para lo cual se fijaría un precio que contemplaba el costo de la producción más una ganancia del 20 por ciento. Únicamente el Estado podría vender sal dentro y fuera del país. Aunque los yacimientos no fueron expropiados, sí se prohibieron nuevos denuncios, y era clara la idea de ir restringiendo la explotación particular de las salinas progresivamente, a fin de garantizar un auténtico estanco. Como algunas instituciones recibían rentas de las salinas desde mucho tiempo atrás, el Estado se obligaba a seguir pagándolas. La ley contemplaba también la posibilidad de que, en el caso de que la implantación del estanco presentase dificultades, el Estado pudiese reemplazarlo por una tarifa para la exportación y un impuesto para el consumo.

El reglamento de la ley fue dado el 18 de julio del mismo año. Demoró varios meses, con la idea de que las existencias de sal en manos del comercio fuesen vendidas, y, asimismo, para estudiar bien la reacción de la población a la gabela. El reglamento estipuló un impuesto de cinco centavos por kilo para la sal de uso doméstico y de un centavo por kilo para la sal industrial, mientras se constituyese el estanco. Como quiera que la sal para uso industrial era la misma que la utilizada para el consumo doméstico, se dispuso que la primera debía ser “inutilizada” para lo segundo; para el efecto, se la mezclaba con óxido de hierro, genciana, humo o aceite de pescado y/o anilina. El monto del impuesto permaneció igual durante varias décadas, y venía a representar cerca del doble de lo que era el costo de la sal en las salinas. El impuesto se pagaría en el lugar de extracción, al momento de salir el producto para su destino.

Los autores del reglamento consideraron que debía elegirse el camino del estanco antes que el del mero impuesto al consumo puesto que a raíz de la aparición de la ley de enero de 1896, el producto subió de precio de forma exagerada, mucho más allá del monto del impuesto. Asumiendo un consumo moderado de cuatro kilos por habitante al año, una familia de cinco personas pagaría un impuesto de un sol por año, que en el caso de la sierra equivaldría a la mitad de lo que se pagaba por varón adulto a título de contribución personal; y en el caso de la costa, a solo una cuarta parte.⁶⁸ Dicho estimado de cuatro kilos por habitante

68. La circular que el Ministerio de Hacienda remitió a los prefectos junto con el reglamento del 18 de julio de 1896 sin duda exageraba cuando decía que la contribución

supondría para todo el país una recaudación de unos 700 mil soles anuales por la sal de consumo doméstico, y aproximadamente la mitad de ello por la sal industrial. El total debía, así, superar el millón de soles.

Una novedad del reglamento frente a los otros impuestos al consumo fue que introdujo la exoneración del impuesto a “los indígenas pertenecientes a comunidades, en cuyo territorio exista alguna salina de la cual hayan acostumbrado extraer sal para su consumo personal”, siempre y cuando la extracción se hiciera de forma personal por el consumidor o industrial y no para la venta; así como a “los pescadores matriculados, por la cantidad de sal que necesiten para su consumo personal y su industria”.⁶⁹ De hecho, durante el primer semestre de 1896, antes de la aparición del reglamento, el impuesto había comenzado a levantar fuertes quejas entre los pescadores y las comunidades indígenas que lo extraían no solo para el consumo propio, sino también, en el caso de las comunidades indígenas, para el abastecimiento de los centros mineros.

La rebelión de la sal

La aplicación del impuesto provocó mayores protestas sociales que cuando se introdujeron los otros impuestos al consumo. El ministro de Hacienda señaló en un informe ante el Congreso que el impuesto a la sal “ha sido en su recaudación origen de serios disturbios en lugares de la sierra, y materia de muchos comentarios después”.⁷⁰ Un temprano historiador del impuesto, Alberto Hernández Zubiato, indicó que las “resistencias” se encontraron “sobre todo entre la clase indígena”.⁷¹

En los últimos días del mes de septiembre de 1896, estallaron revueltas en la provincia ayacuchana de Huanta y en el distrito de Maras, en la provincia cuzqueña de Urubamba. En la primera, una violenta movilización de miles de campesinos indígenas arrasó la capital de la provincia; fueron asesinados el subprefecto y el alcalde, después de que este

era “tan módica, que ella no excederá de dos centavos mensuales por habitante” (AGN, H-6-1089).

69. Ministerio de Hacienda 1916.

70. AGN, H-6-1172: 13.

71. Hernández 1934: 4.

último recibiese su solicitud de exonerarlos del impuesto de la sal con una actitud que los campesinos juzgaron como dilatoria y negligente.⁷² Por su parte, en Maras existía una de las más importantes salinas de la sierra sur. La protesta estalló cuando llegó el administrador del impuesto a iniciar sus labores. La “asonada” y “la actitud amenazadora de los tumultuosos” hicieron huir a los empleados de la administración, quienes debieron pedir auxilio al prefecto del Cuzco para poder instalarse.⁷³

En principio, dado el hecho de que el reglamento de julio de 1896 introducía la exoneración del impuesto a los indígenas siempre que la sal fuese para el autoconsumo, no se entendería el porqué de la rebelión.⁷⁴ De acuerdo con Hernández, sin embargo, la explicación era que precisamente los indígenas, usando del derecho de exoneración, la revendían “en distintos lugares, a elevados precios”. Cuando el Estado comenzó a convertir progresivamente el impuesto al consumo en un estanco, restringiendo así la venta libre de sal en la República, los más perjudicados fueron entonces ellos.⁷⁵ En muchas regiones, el comercio de la sal había estado en manos indígenas, quienes dominaban el ganado de transporte (las llamas, en la sierra) y abastecían a las poblaciones en las ferias semanales, así como a las haciendas agropecuarias y de beneficio argentífero que se ubicaban cerca de los campamentos mineros.⁷⁶ Con la creación

72. El subprefecto, Julián Abad, les dijo que él no podía conceder dicha exoneración, puesto que no estaba dentro de sus facultades, pero que transmitiría el pedido al prefecto del departamento, lo que hizo de inmediato. La respuesta del prefecto, dos días después, fue que el pedido tampoco podía ser resuelto por él y que lo trasladaría al gobierno central. Ello habría sido tomado por los campesinos como un engaño. Sobre “la revuelta de la sal”, véase Husson 1992.

73. El prefecto del Cuzco, Federico Ríos, acusó al subprefecto de Urubamba, José María Galdo, de no haber acompañado al administrador de la sal, cumpliendo la misión de “convencer á las gentes de la sana índole del impuesto”. Tras el motín del 27 de septiembre, el prefecto debió enviar sesenta hombres armados a tranquilizar la zona y permitir la instalación de los empleados de la administración del estanco (BNP, Ms. D8655, 1896).

74. El ministro de Hacienda señaló que incluso en “los distritos de indígenas menesterosos”, la sal se vendería al “ínfimo” precio de dos centavos por libra (AGN, H-6-1172: 13).

75. Hernández 1934: 5.

76. También hubo, desde luego, empresarios “criollos” o mestizos en el negocio de la sal, como fue el caso de Agustín Tello en las salinas de San Blas, que abastecían a Cerro de Pasco. Véase Contreras 2004.

del estanco, las ganancias del mercado de la sal pasaron de las comunidades indígenas al Estado, o, como veremos, a los grupos de la élite limeña que fundaron las compañías particulares que administraron el estanco.

Dentro del Ministerio de Hacienda se creó una Administración de la Sal, para que se hiciese cargo de los asuntos relativos a este impuesto, lo que hizo desde julio de 1896 hasta el 30 de junio de 1901.⁷⁷ Desde julio de 1901 hasta el fin de diciembre de 1905, la gestión del impuesto corrió a cargo de la Compañía Salinera del Perú, sucediéndola desde entonces hasta el 15 de febrero de 1910 la Compañía Salinera Nacional. Desde esta fecha tomó la administración otra compañía, que repetía el nombre de la primera, Compañía Salinera del Perú, que manejó el estanco hasta el 30 de septiembre de 1929, cuando se creó la Caja Nacional de Depósitos y Consignaciones, que asumió la recaudación de todas las rentas fiscales.⁷⁸

La Compañía Salinera del Perú se formó en 1901, a instancias del propio gobierno, como una manera de dar “aplicación al capital nacional”. La compañía se formaría como una sociedad anónima con un capital de cien mil libras peruanas, dividido en diez mil acciones de diez libras cada una, a ser vendidas por la Bolsa Mercantil de Lima, organismo creado hacía pocos años como un medio de agilizar la movilización de los capitales. El precio de diez libras por acción era relativamente elevado (representaba por lo menos una semana de jornal en las ciudades de la costa, y mucho más, en el campo) y revelaba la intención de excluir a los pequeños ahorristas y propietarios.

La compañía administraría el estanco por un lapso de cuatro años, procurando extenderlo a las zonas adonde aún no hubiese llegado. Esto suponía que organizaría la explotación de algunas salinas, compraría la producción a los mineros particulares según las cantidades promedio de los últimos años y al precio de un 20% más que el costo de producción estimado como probable, y organizaría los almacenes, el transporte y los puntos de venta de la sal en diversos lugares del territorio. La compañía podría deducir hasta 15 mil libras anuales por concepto de gastos de

77. La Administración de la Sal estuvo bajo la gerencia de Ricardo Rossel a lo largo de esos años. En su libro de 1934, Alberto Hernández Zubiato considera a Rossel como el verdadero gestor de la implantación del impuesto.

78. Hernández 1934: 10 y ss.

administración y tendría una comisión de 10% sobre la renta líquida que resultase. Cada trimestre debía realizar la liquidación respectiva, a pesar de lo cual tenía que entregar mensualmente cuatro mil libras (cuarenta mil soles) al fisco, de modo que cumplido el trimestre, se entregaba solamente el saldo correspondiente. Se exoneraba a la compañía de todo impuesto, municipal o departamental, y se mantenía la exoneración a las comunidades indígenas y de pescadores.

Dichas condiciones se reiteraron en los contratos siguientes, con la Compañía Salinera Nacional y con la segunda Compañía Salinera del Perú, variando solamente la comisión y la cuota de gastos administrativos a que tendría derecho la empresa contratista.⁷⁹ En general, la comisión se redujo drásticamente: a 5% en el contrato de 1906, y así sucesivamente, hasta llegar a ser de solamente un 2% en el contrato de 1910. La partida de gastos creció, en cambio, levemente, hasta 20 mil libras anuales en el contrato de 1910.⁸⁰ La Compañía Salinera Nacional tuvo la decisiva participación del Banco Alemán Trasatlántico de Lima, que había incrementado su influencia política gracias a sus servicios en la concesión de lo que fue el primer préstamo internacional al Estado peruano después de la guerra.⁸¹ Desde 1901 hasta 1921, y a despecho de los cambios de denominación de la compañía, fue gerente de ella el señor Manuel Montero y Tirado, quien así le dio continuidad a la organización. A inicios de los años treinta, cuando escribió su libro Alberto Hernández, el estanco aún no había conseguido extenderse en toda la República, lo que sucedía, por ejemplo, en la mayor parte de las provincias de los departamentos de Puno, Huánuco, Loreto y San Martín, que estaban entre los más alejados de la costa. Ello significaba que la venta de sal era todavía libre ahí, aun cuando se suponía que igual debía haber pagado el impuesto al salir el producto de la salinera. En las regiones donde estaba constituido el estanco, la sal se vendía únicamente en los establecimientos autorizados por el contratista, los cuales ostentaban un

79. A partir de 1905, el Banco Alemán Trasatlántico, que funcionaba en Lima, vinculado al Deutsche Bank de Berlín, consiguió dominar la compañía salinera. Véase Ponce 1993: 31.

80. Todos estos datos provienen de Hernández 1934.

81. Ponce 1993: 31.

cartel en la fachada con el nombre de “Estanco de la Sal”. Hernández calculaba que el contrabando podía significar un tercio de toda la sal consumida en el país.

Los años iniciales del impuesto fueron, desde luego, los más difíciles. Tras la “revuelta de la sal” de Huanta de 1896, se desató una campaña en el Congreso para derogar el impuesto o estanco, particularmente en las legislaturas de 1897 y 1900, aunque tales esfuerzos no prosperaron. El cuadro 7.9 del Anexo presenta la evolución de las cifras del estanco de la sal, desde 1896 hasta 1914 (véase aquí gráfico 7.2). Como puede apreciarse, tomó siete años desde la emisión de la ley, en 1896, alcanzar el millón de soles de recaudación, que sobre el papel se había previsto. En la década de 1910, el producto líquido del impuesto se estabilizó en poco más de un millón de soles.

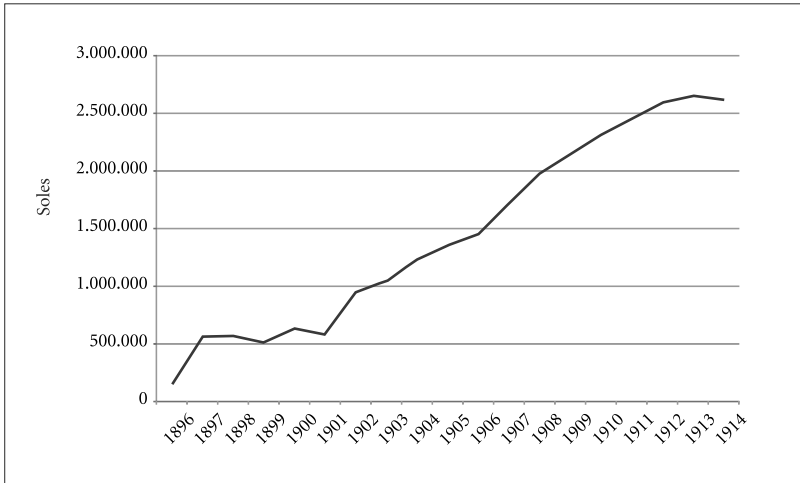
La evolución más dinámica correspondió al consumo doméstico interno, que pasó de siete mil toneladas en 1897 (omitimos el dato de 1896, ya que solo correspondió a algunos meses del año y a básicamente la capital de la República, más algunos departamentos de la costa) a más del doble una década después. Esta expansión se debió a un mayor control de la producción y el consumo, gracias a la extensión del estanco. A medida que el comercio indígena de la sal se redujo, creció la venta en los lugares de expendio controlados por las compañías contratistas. El crecimiento urbano también favoreció el aumento del consumo de sal en los establecimientos oficiales.

El consumo industrial descendió fuertemente, en cambio, entre 1897 y 1907: se pasó de más de siete mil toneladas a menos de tres mil. Aunque luego se recuperó ligeramente, a lo largo de las décadas de 1910 y 1920, el consumo de sal por la industria se mantuvo entre las tres y cuatro mil toneladas solamente.⁸² La disminución podría deberse al hecho de que una de las industrias que más utilizaba la sal era la metalúrgica, para el beneficio de los minerales de plata. Desde la década de 1890, el método de refinación con mercurio, que era el que usaba la sal como uno de sus reactivos, fue reemplazado por otros métodos, como los de fundición y lixiviación, que no usaban la sal como ingrediente. Otras

82. Caja de Depósitos y Consignaciones 1954: anexo 5.

Gráfico 7.2

RENDIMIENTO BRUTO DEL ESTANCO DE LA SAL EN EL PERÚ, 1896-1914



Fuente: Cuadro 7.9 del Anexo.

industrias que usaban este producto eran la de quesos y mantequilla, la ganadería y las curtiembres.

La exportación también disminuyó, ya que apenas instaurado el impuesto, Chile, que era uno de sus principales mercados, quizás considerando cuál era el fin del impuesto, aplicó una fuerte carga de 25 pesos por tonelada a la sal peruana, que fue así desalojada del mercado chileno por la sal brasileña. Se intentó compensar esta pérdida con el mercado argentino, pero la tentativa fracasó por los elevados gastos de transporte. Colombia y Ecuador fueron otras plazas para las exportaciones peruanas, y en menor medida algunos países centroamericanos.⁸³

Resulta revelador el hecho de que a medida que se extendió el régimen del estanco, empeoró su rendimiento líquido. Vale decir, que si durante la era de la administración directa, de 1896 a 1901, de cada sol recaudado, 75 centavos eran la ganancia del Estado, cuando el estanco

83. Hernández 1934.

fue administrado por las compañías privadas y extendido por la mayor parte de la República, de cada sol recaudado, ya solo 40 o 45 centavos eran para el Estado. El estanco se extendió a costa de la eficiencia y economía en la recaudación. En ello también influyó el aumento del precio del trabajo en el país en los inicios del siglo XX, como efecto de la bonanza exportadora en la minería y la agricultura, que demandaban muchos trabajadores en esa coyuntura. El precio de la sal en la salina, antes de aplicarse el impuesto, subió así de unos 3 a unos 4,5 centavos por kilo entre 1900 y 1914.

Otros impuestos al consumo

Hubo otros bienes sobre los que se extendió el impuesto al consumo, dentro de la marea fiscal que hacia 1900 fijó su fuerza en este tipo de imposición. En 1888 se introdujo el impuesto al guano y el de naipes. Ambos eran productos que habían estado gravados en épocas anteriores. El guano había funcionado como un estanco desde la década de 1840, hasta que los principales yacimientos fueron ocupados por los chilenos en la guerra de 1879. Aunque las tropas chilenas abandonaron el país en 1884, las islas guaneras siguieron ocupadas algunos años más.⁸⁴ El 20 de octubre de 1888, el Estado trató de estimular el hallazgo de nuevos yacimientos, e introdujo un impuesto de un sol por cada tonelada de guano, a cobrarse en el punto de desembarco. Adicionalmente, se cobrarían cinco centavos por cada cien kilos (o sea, medio sol más por tonelada) para la Sociedad de Beneficencia del lugar o, donde no la hubiere, para la instrucción primaria.⁸⁵

Como el consumo interno de guano era pequeño y el impuesto también, el rendimiento fue exiguo. A raíz del contrato Grace (1889), los tenedores de bonos de la deuda externa obtuvieron por algún tiempo el usufructo de esta renta. El 1 de marzo de 1909, ya devueltos los

84. Una cláusula del Tratado de Paz dio a Chile el derecho a extraer un millón de toneladas de guano de los yacimientos peruanos, como compensación por gastos de guerra, por lo que la ocupación de las islas guaneras duró varios años más que el conflicto armado mismo.

85. En el caso de Lima, ese adicional se destinaba al sostenimiento del colegio Guadalupe, de acuerdo con una ley que databa del 16 de octubre de 1851 (Tola 1914: 323).

yacimientos al país, se extendió para el guano el mismo sistema que el de la sal. Vale decir, la figura del estanco y la creación de una compañía formada como una sociedad anónima de particulares. Esta compañía extraería y vendería el guano por cuenta del Estado, de acuerdo con cifras acordadas con el gobierno, tanto para sus costos cuanto para los precios de venta, y tendría derecho a una utilidad. El impuesto de 1888 se mantuvo vigente.⁸⁶

El impuesto al consumo de naipes fue introducido por una ley del 26 de octubre de 1888, fijando la siguiente escala: dos centavos por cada juego de naipes ordinarios o nacionales de cualquier calidad, cuatro centavos si eran “semi-finos” y ocho centavos si eran de hilo, olea u otro material. Este impuesto existió durante la época colonial y fue restaurado en esta ocasión. El pago se comprobaba mediante un timbre pegado en la boca del envase.⁸⁷ No tenemos cifras del rendimiento del impuesto, pero en los presupuestos de alrededor de 1890, que recogían las cifras reales de los años previos, se consignaban cifras pequeñas, como de dos mil soles anuales.

El 26 de marzo de 1904, como parte de la ofensiva fiscal que reforzó los impuestos al consumo a poco de iniciado el gobierno de Manuel Candamo, se extendió el impuesto al consumo del azúcar y los fósforos. La recaudación del impuesto al azúcar fue encargada a la Compañía Nacional de Recaudación con fecha 9 de abril, estableciéndose una tasa de cuatro centavos por kilo de azúcar blanca granulada, dos centavos por la de azúcar mascabada y un centavo por cada kilo de chancaca amoldada.⁸⁸ El impuesto se pagaría en las aduanas al entrar el producto (pero había muy poca importación en realidad) o en las fábricas, al salir para el consumo. Al igual que se hizo para el caso de los demás impuestos al consumo, se limitó a los municipios cobrar impuestos por el mismo producto; en este caso, se prohibió cobrar por el azúcar.

86. Tola 1914: 324-325. Sobre el estanco del guano, véase Macera 1977b.

87. Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 121. Igual que en el caso de los alcoholes, en los que también se colocaba un timbre en la boca del envase, las autoridades se quejaban de que la gente se daba mañana para reutilizar los timbres, despegándolos del envase usado y volviéndolos a pegar en productos que no habían pagado el impuesto.

88. La chancaca era un dulce sólido de color oscuro, obtenido como producto derivado o conexo al azúcar (podía conseguirse raspando los restos adheridos a las pailas, por lo que también recibía el nombre de “raspaduras”). Se utilizaba en la repostería.

El azúcar fabricada en la sierra y en la selva pagaría únicamente las tres cuartas partes del impuesto. Esta diferencia sintonizó con el espíritu de la fiscalidad peruana tras la abolición del tributo indígena en 1854, de introducir escalas diferenciadas de impuesto según las regiones del país. La idea era buscar la proporcionalidad: la sierra era una región más pobre que la costa; en consecuencia, los impuestos debían ser menores. La sierra y la selva no eran, además, regiones productoras de azúcar. Algunos valles cálidos serranos, como el de Abancay, producían el edulcorante, pero solo para el mercado local. En la ceja de selva o selva alta, había alguna producción en el valle de Chanchamayo, donde se habían asentado algunos colonos europeos. El azúcar que se exportase no pagaría el impuesto.

Si el impuesto pasaba de los cien soles, podía emplearse una letra con vencimiento a sesenta días; de lo contrario, debía pagarse al contado. El reglamento del tributo contempló la posibilidad de usar unos “depósitos fiscales” en los que podía almacenarse el producto mientras se realizaba la venta, pero tenían también un costo.⁸⁹ El impuesto al azúcar permitió una recaudación cercana al millón de soles al poco tiempo de su instauración, que representaba más o menos la mitad del rendimiento (bruto) del estanco de la sal, y un 80%, o más, de su rendimiento líquido.

La facilidad de hacer fuego con un palito en uno de cuyos extremos se había adherido una pequeña cantidad de fósforo creó una revolución por su consumo en el país, a finales del siglo XIX. Antes, se hacía fuego con encendedores de yesca o pedernal, que no eran muy eficaces, por lo que prevalecía la costumbre campesina de dejar algunos leños ardiendo durante la noche, a fin de poder reavivar el fuego al siguiente día. Debe tomarse en cuenta que para 1890 la luz eléctrica recién había penetrado en la zona céntrica de Lima y algunas otras pocas ciudades, por lo que la mayoría de hogares dependía del alumbrado de lámparas de alcohol y de velas. La aparición de los fósforos fue, asimismo, importante para la popularización del consumo del tabaco. Los fósforos fueron entonces como la sal, un producto de uso masivo, tanto en la ciudad como en el campo, y con muy malos sucedáneos. Es decir, ideales para servir de asidero al impuesto al consumo. Contra ello podría figurar su pequeño

89. Tola 1914: 254-256.

tamaño, que lo hacía fácil al ocultamiento y la circulación clandestina, pero, por otro lado, no se trataba de un producto fácil de fabricar de forma clandestina o artesanal. La producción se concentraba en grandes fábricas y resultaba, así, más fácil de ser controlada.

En diciembre de 1895 se impusieron fuertes derechos de aduana a los fósforos. Al amparo del gravamen aduanero, nacieron rápidamente fábricas locales que hicieron disminuir la importación.⁹⁰ La respuesta del Estado fue, lógicamente, la creación del impuesto al consumo.

Los montos del impuesto fueron, igual que en el caso del azúcar y los naipes, relativamente elevados en relación con el precio del bien antes del impuesto, pero que no se sentían mucho, ya que los hogares realizaban sus compras en pequeñas cantidades en muchas operaciones cotidianas. Se cobraría un centavo por cada cajita de 20 fósforos con palito de papel o cartón; igualmente, un centavo por cada caja de sesenta fósforos, o menor cantidad, de palo; y dos centavos por cada caja de sesenta fósforos, o menor cantidad, de palito de cera. El pago se comprobaba pegando un timbre en la caja, de modo que este se rompiese al abrirla. Y debía efectuarse en la aduana, en el caso de llegar por vía marítima, o al salir de las fábricas, en el caso de la producción nacional. También regía el mismo reglamento que para el azúcar, en el sentido de que si la suma a pagar fuese mayor a cien soles, podía recurrirse a una letra.⁹¹

En el segundo semestre de 1904, el timbre de un centavo correspondiente a los fósforos de palo produjo 11.553 libras peruanas, mientras el de dos centavos, por los de cera, produjo 1001 libras.⁹² No eran sumas despreciables, ya que anualizadas, significaban cerca del 1% del presupuesto nacional. Bajo la administración de la Compañía Nacional de Recaudación, el impuesto a los fósforos llegó a superar los 300 mil soles anuales (véase cuadro 7.10 en el Anexo).

Las críticas a los impuestos al consumo del azúcar y los fósforos enfocaron el hecho de que recaían sobre bienes “indispensables”.⁹³ Los impuestos al consumo fueron aceptables al principio, bajo la justificación

90. Boloña 1994: 64.

91. Tola 1914: 270-273.

92. Garland 1905: 123.

93. Tola 1914: 251.

de que recaían sobre bienes perjudiciales a la salud del individuo, así como al orden moral, como habría sido el caso del alcohol, el tabaco o el opio (incluso de los naipes, que se asociaban al juego y las apuestas). Cuando se gravó la sal, en 1896, este principio fue roto. Entonces se justificó el hecho por la necesidad “patriótica” de rescatar las provincias “cautivas” en manos de Chile; pero una vez puesto el pie tras la puerta, el impulso fiscal de los impuestos al consumo se expandió hacia bienes sensibles al consumo popular. En el caso del azúcar y los fósforos, se afectaba, además, bienes producidos internamente, perjudicando a la industria nacional.⁹⁴ Si los fabricantes pagaban ya un impuesto o “contribución industrial” y las materias primas que eran importadas pagaban un impuesto de aduana, ¿cuál era entonces el sentido de gravar el consumo de bienes producidos dentro del país? El argumento de que se procuraba desincentivar ciertos consumos no resultaba válido si se tomaban en cuenta los últimos productos gravados, ya que nadie juzgaba nocivo el uso de la sal, el azúcar o los fósforos. Era simple apetito fiscal, que, de acuerdo con autores como José Rodríguez, producía la “politaxia”, es decir, la multiplicación de impuestos por los mismos bienes.⁹⁵

La Compañía Nacional de Recaudación

La revolución de 1895 quebró el proyecto generado dentro y/o detrás del cacismo de formar una burocracia fiscal propia para el Estado y empujó, en cambio, la idea de establecer lo que en la época se llamó “una fructífera asociación” entre el Estado y el capital privado de los hombres de la costa. El Estado requería de ingresos; el capital privado aceptaba colaborar en ello, sacando un beneficio. Para esto, el primero reorientó los canales de ingresos fiscales desde los sectores de exportación, que era donde la élite económica tenía sus mayores intereses, hacia los consumidores internos. Pero como la cobranza de impuestos a los consumidores

94. Quimper criticó el impuesto a los alcoholes y el tabaco nacionales (1887: 40-41). También lo hizo Garland (1905: 122). Este último autor, asimismo, señaló que la difusión de la luz eléctrica en Lima y otras ciudades de la costa estaba quitándoles compradores a los fósforos.

95. Rodríguez 1895.

internos era muy complicada para la incipiente organización hacendaria del Estado, los propios hombres de empresa decidieron administrarla.

Esto se hizo en varias etapas. La primera, desarrollada alrededor de 1890, consistió en centralizar la recaudación de todo el territorio nacional en una sola entidad, aboliendo el sistema de remates por provincias o localidades. Esto fue un duro golpe para los grupos de poder local, que perdieron así un renglón importante de poder y un espacio para sus actividades y negocios. La siguiente etapa, cumplida tras el colapso del régimen cacerista (1894-1895), fue crear un solo ente controlado por la élite económica para que se encargase de organizar la recaudación de todos (o al menos los principales) impuestos al consumo creados o por crearse.

A finales de 1895 se encargó a la Cámara de Comercio de Lima, gremio central de los grandes comerciantes de la capital, estudiar la formación de una compañía recaudadora de impuestos. La ley del 13 de diciembre de ese año, autorizando al gobierno a rematar o conceder la recaudación a un organismo privado, dio el marco legal necesario. La propia CCL, en colaboración con los bancos de Londres, del Callao, el Italiano, y algunos comerciantes del interior, organizaron la Sociedad Anónima Recaudadora de Impuestos (SARI), creada con un capital de un millón de soles, por decreto oficial del 9 de enero de 1896. El capital se dividiría en diez mil acciones de cien soles cada una, monto que alejaba su compra por los sectores populares y medios. Las acciones debían ser vendidas por medio de los bancos antes mencionados y las casas de comercio del interior de la siguiente forma: 3550 en Lima y Callao, 450 en cada uno de los departamentos de Áncash, Arequipa, Cuzco, Ica, Junín, La Libertad, Loreto, Piura y Puno; 350 en los de Cajamarca, Lambayeque y Huánuco; y 250 en los de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Moquegua y Tacna.⁹⁶ La acogida de las acciones fue tan amplia que finalmente se vendieron 29.639, con un total de 542 compradores. En los departamentos de Amazonas, Apurímac, Loreto y Huancavelica no hubo ventas.⁹⁷ En el primer directorio de la SARI figuraron hombres como Manuel Candamo (presidente de la CCL, futuro presidente de la

96. Basadre 1983: VII, 386-387. La suma da 10.150.

97. Basadre 2005: XI, 102-104. Luis Ponce indica solo 541 compradores, 44% de los cuales adquirió el 72% de las acciones (1993: 22).

República y alto dirigente del Partido Civil), Juan Figari, Martín Wells, Gino Bata Isola, Elías Mujica, Ernesto Ayulo, J. V. Oyague y José Payán, que estaban entre los hombres de negocios prominentes de la capital. Augusto Albarracín se incorporó al directorio como personero del Estado.⁹⁸

El arreglo entre el Estado y la SARI consideró que esta se haría cargo de la recaudación de los impuestos al consumo de los alcoholes, el tabaco, el opio, la venta de los timbres fiscales y, dejando la puerta abierta para más impuestos, otros que en adelante se le pudiera confiar (de hecho, casi inmediatamente se le confió también la venta del papel sellado, con una comisión del 5 por ciento). El plazo era del 21 de mayo de 1896 al 30 de junio de 1900, aunque solo los dos primeros años eran obligatorios para el Estado (es decir, este podía rescindir el contrato a partir del tercer año).⁹⁹ A la sociedad se le permitía retener el 15% de lo recaudado como gastos de la operación; el remanente se repartiría por mitad entre el Estado y los accionistas, estipulándose que la parte del primero nunca podría ser menor que lo entregado al Estado por los anteriores rematistas. De acuerdo con el mensaje del presidente Piérola en su discurso del 28 de julio de 1896, los beneficios de la recaudación fiscal se repartieron “entre los muchos pequeños accionistas de todos los departamentos”.¹⁰⁰ Pero la verdad es que los accionistas apenas pasaban de quinientas personas, cuya expectativa era hacer negocio con la cobranza de los impuestos a buena parte de la población del país, excluida por su pobreza de la posibilidad de comprar una acción de cien soles o más. Este fue el nuevo “contrato Dreyfus” del Estado peruano; y por haberse pactado con los empresarios nacionales, significó la reconciliación del Estado con la oligarquía económica nativa.

Entre el 21 de mayo y el 31 de diciembre de 1896, la SARI recaudó 1.808.017 soles como suma bruta, y en 1897, 3.264.701 soles, que ya eran el 27% de todos los ingresos fiscales. En marzo de 1898, juzgando el gobierno que los beneficios podían mejorar para el Estado, estipuló nuevas condiciones para un nuevo contrato de dos años forzosos y tres voluntarios. En el nuevo acuerdo, vigente desde el 1 de julio del mismo año, la

98. Basadre y Ferrero 1963: 46.

99. *El Economista Peruano*, Lima, 28 de julio de 1921.

100. Basadre 2005: VII, 47.

participación del gobierno en las utilidades subió al 75% y se incrementó el capital social a dos millones de soles.¹⁰¹ Antes de que se cumplieren los dos años forzosos, y ante el entusiasmo que dentro de los hombres de negocios de la capital surgió por la actividad de recaudación fiscal, el gobierno pretendió endurecer todavía más las bases para la prórroga del convenio. Se inició entonces una tensa negociación entre el Ministerio de Hacienda y los directores de la SARI, puesto que el gobierno quería condicionar el contrato al compromiso de la compañía de hacer empréstitos al gobierno. Se quería reproducir la vieja figura de la era del guano, cuando una vez constituido el monopolio del Estado, este cedía su administración a la élite local, a condición de que le avanzaran una renta y lo ayudaran en sus urgencias. Por entonces, aún permanecía cerrado el crédito externo al país, y tampoco existía la posibilidad de un crédito monetario, emitiendo más circulante, a raíz del sistema monetario basado en la moneda metálica de oro fino adoptada desde 1897.

La ley del 13 de diciembre de 1899 fue dada con la intención de presionar a la SARI y expresaba las nuevas demandas del gobierno. De acuerdo con ella, la compañía recaudadora podría descontar hasta un tope de sesenta mil libras peruanas anuales (600 mil soles) por concepto de gastos, fuera de lo cual tendría derecho a únicamente una comisión del 6% sobre el rendimiento (líquido) de la recaudación (es decir, descontados los gastos). Cada mes, el ente recaudador debía empozar 18 mil libras peruanas (o sea 180 mil soles) a cuenta de la liquidación trimestral, en que se abonaría el saldo correspondiente. Asimismo, la compañía se obligaría a realizar un préstamo al gobierno de cien mil libras (un millón de soles) cuando este lo requiriese para el rescate de Tacna y Arica. El arreglo no podría pactarse por un lapso mayor a cuatro años, concluía la ley.

La SARI, con la cual se esperaba firmar el acuerdo, le dio largas al asunto, contestando que recién el 3 de enero entrante la junta de accionistas estudiaría las nuevas condiciones. El gobierno decidió aceptar entonces, el 30 de diciembre, la propuesta del recién formado Banco Popular para organizar una nueva compañía que se encargase de la recaudación, ajustada a las demandas de la ley del 13 de diciembre. La nueva

101. AGN, H-6-1171: v (memoria del ministro de Hacienda, Ignacio Rey, leída ante el Congreso ordinario de 1898).

sociedad se llamó Compañía Nacional de Recaudación y absorbió en su seno a varios de los antiguos accionistas de la SARI. La dirección de la empresa cambió, empero, de José Payán a Mariano Ignacio Prado (hijo del homónimo ex presidente del país cuando estalló la guerra del salitre), fundador del Banco Popular, quien la dirigiría hasta su liquidación en 1913.¹⁰²

El nuevo contrato comenzó a regir en julio de 1900 y estuvo vigente hasta 1913, cuando se creó una nueva sociedad, llamada inicialmente Compañía Peruana de Impuestos y finalmente Compañía Recaudadora de Impuestos, otra vez bajo el comando de Payán. Desde 1904 se añadieron nuevos rubros a la Compañía Nacional de Recaudación, como fueron la recaudación del impuesto al azúcar y la de los fósforos. Luis Ponce, investigador de estas compañías privadas de recaudación, señaló que los años de 1904 a 1908 fueron claves para la consolidación de la compañía:

Para administrar los nuevos encargos, la recaudadora extendió su organización a nivel nacional, estableciendo 105 oficinas departamentales, provinciales y zonales. Al irrumpir en los cotos cerrados de caciques y gamonales, contribuyó a corroer las autonomías locales, extendiendo la autoridad del gobierno central a los lugares más apartados del país, en alguno de los cuales —incluso— éste no tenía representantes. La extensión de la nueva organización le permitió obtener información relevante sobre los impuestos a cobrar y los contribuyentes, homogenizando las prácticas administrativas a nivel nacional. Igualmente, le permitió ofrecer sus servicios a las municipalidades y juntas departamentales.¹⁰³

Con razón, Baldomero Maldonado, ministro de Hacienda en 1914, llegó a exclamar que la Compañía Nacional de Recaudación creció demasiado y “se volvió casi un monstruo”.¹⁰⁴ De hecho, por esos años la recaudación de la compañía representaba gruesamente la mitad de los ingresos fiscales del Estado peruano.

El cuadro 7.11 del Anexo y el gráfico siguiente muestran las sumas recaudadas por las compañías privadas de recaudación, desde 1896 hasta

102. Ponce 1993: 22-23.

103. *Ibíd.*, p. 23.

104. *Cit. por* Basadre 2005: VII, 388.

1920. Para este último año, la Compañía Recaudadora de Impuestos administraba los impuestos al consumo de alcoholes, tabaco, opio, azúcar y fósforos; se hacía cargo de la venta de timbres fiscales, papel sellado y sellos del correo; y cobraba las contribuciones de patentes, registro, contribución de minas, del capital movable y aquellas rentas destinadas a las escuelas.

Puede apreciarse que el real salto en la recaudación ocurrió en el período de la Compañía Nacional de Recaudación, entre 1901 y 1913, cuando se pasó de un total de 3,5 a 13 millones de soles. En parte, ello se debió a la puesta en marcha de los impuestos al azúcar y los fósforos, en 1904, así como por el ingreso a la administración de la compañía de nuevos rubros, distintos de los impuestos al consumo, como las contribuciones de minas y patentes, y la venta de los sellos postales. Pero debe observarse que dicha compañía consiguió elevar significativamente también la recaudación de los impuestos al consumo más antiguos, como los que afectaban a los alcoholes y el tabaco, que crecieron de dos y un millón de soles por año, respectivamente, a cifras muy superiores, especialmente en el caso del tabaco.¹⁰⁵

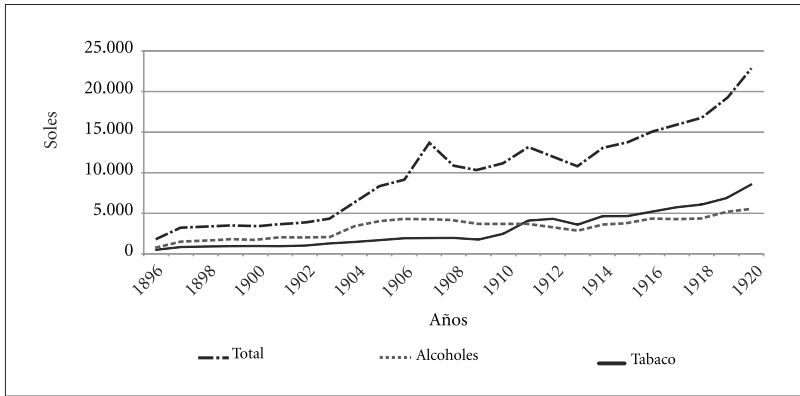
El éxito de las compañías privadas de recaudación y su creciente eficiencia (demostrada en la continua baja de su comisión de recaudación, que comenzando con un 50% se redujo luego hasta un 6%) expresaron, como lo han señalado ya otros autores, el éxito de la alianza entre el sector empresarial privado y el Estado, que habían yacido en un abierto divorcio en el período anterior a la guerra de 1879.¹⁰⁶ Fue un compromiso que demostró la fuerte identidad que en el período entre finales del siglo XIX y las dos primeras décadas del XX existió entre los hombres de negocios y los hombres públicos, entre las finanzas privadas y las públicas. Dicho éxito hizo virtualmente desaparecer las voces críticas al sistema de contratar con particulares la recaudación de las rentas públicas, que se habían escuchado a finales del siglo XIX. El tributarista Enrique Pella, por ejemplo, señalaba en 1903 que los sistemas de recaudación fiscal

105. Nadie ha estudiado este aumento en el consumo de tabaco en el Perú en la primera década del siglo XX, ni qué fenómenos sociales expresaba. Probablemente, reflejaba los inicios de la proletarización rural, en minas y haciendas, y del trabajo fabril en las ciudades.

106. Léanse, por ejemplo, Quiroz 1989 y Ponce 1993.

Gráfico 7.3

RECAUDACIÓN DE LAS COMPAÑÍAS PRIVADAS EN EL PERÚ, 1896-1920



Fuente: Cuadro 7.11 del Anexo.

también podían ser clasificados en directos e indirectos, según se hiciese la cobranza por medio de oficinas públicas o de empresas contratadas para el efecto. La opinión de Perla acerca de las ventajas del sistema indirecto se expresaba claramente:

Cuál de estos sistemas es preferible, es una cuestión en la Economía Política y en las Finanzas. Tratándose de la recaudación de rentas de estancos, la preferencia del sistema indirecto no sólo se percibe fácilmente sino que no parece ni posible duda alguna al respecto; desde que es incuestionable la idea de que no son conciliables con la naturaleza y misión del Estado los actos de empresas o negocios comerciales, como los que requiere la explotación de los estancos.¹⁰⁷

El autor añadía:

La recaudación de algunas rentas suele ser toda una empresa de labor dura y difícil; y ante cuyos obstáculos y dificultades se impone el interés personal,

107. Perla 1903: 69.

como dé superiores condiciones á la acción de los empleados fiscales, que acaso no ven en su renta una retribución que corresponda á sus esfuerzos.¹⁰⁸

También es cierto que la acción de las compañías privadas desplazó y quitó un espacio, como ha hecho notar Luis Ponce, a las oligarquías locales en las provincias. No obstante, las compañías privadas también se convirtieron en una fuente de empleo para la clase instruida de las localidades. Los “señores” del interior, aunque tuvieron en esta época a su disposición los gobiernos y juntas departamentales, se convirtieron cada vez más, a partir de 1896, ya abolida la contribución personal, en entes rentistas de las compañías privadas, en el sentido de que gastaban un dinero que ellos no habían recaudado, sino que recibían como transferencias de dinero del gobierno central gracias al esfuerzo recaudatorio de dichas compañías.

La acción de las compañías privadas de recaudación empeoró la distribución del ingreso, puesto que desalojó del comercio (y en algunos casos también de la producción) a miles de pequeños comerciantes —de sal, fósforos, opio—, para concentrarlo en las poderosas compañías de recaudación asentadas en Lima y dominadas por medio millar de accionistas, asentados mayoritariamente también en la capital. No obstante, por medio del gasto público, el dinero pudo redistribuirse en un sentido positivo, ya que las campañas de educación y de salud fueron muy enérgicas en todo el territorio en esos años.

El gráfico siguiente (véase también cuadro 7.11 del Anexo) muestra el peso que la recaudación de las compañías privadas tuvo en las finanzas nacionales, hasta llegar a representar, entre 1897 y 1916, un promedio de 37 por ciento.¹⁰⁹

i) Las implicancias de los impuestos al consumo

La introducción y masificación de los impuestos al consumo en el Perú entre 1886 y 1914 fue parte importante de la reforma fiscal de la

108. *Ibíd.*, p. 68.

109. Una vez descontados los gastos y la comisión de la compañía recaudadora, la suma entregada al Estado disminuía; sin embargo, a partir de 1901 la disminución ya no fue tan significativa: aproximadamente, fue de alrededor del 10 por ciento.

Gráfico 7.4

PORCENTAJE DE LO RECAUDADO POR LAS COMPAÑÍAS PRIVADAS CON RELACIÓN AL TOTAL DE INGRESOS FISCALES PERUANOS, 1896-1920



Fuente: Cuadro 7.11 del Anexo.

posguerra. El éxito en su recaudación permitió desviar la presión tributaria desde el sector de exportación —como había sido hasta entonces el patrón de la historia económica del país— hacia los industriales y consumidores del mercado interno. Los bienes seleccionados para la imposición fiscal sobre el consumo fueron los habituales en ese momento en otros países del mundo: las bebidas alcohólicas, la sal, el tabaco (aunque por esos mismos años dichos impuestos estaban en retirada en la mayor parte de los países de Europa occidental, que ya venían reemplazándolos por impuestos de tipo directo). Así, el Perú fue uno de los pocos países latinoamericanos donde los impuestos al consumo compitieron en importancia, dentro de los ingresos fiscales, con las rentas de las aduanas. Fueron una manera de incorporar a la tributación a la población del interior, que consumía pocas importaciones. En este sentido, funcionaron como un reemplazo del tributo indígena.

Los impuestos al consumo fueron en cierta forma también una secuencia lógica de la elevación de los derechos de aduana. Una vez que ciertos bienes de uso más o menos masivo en el país resultaban gravados por elevados aranceles de importación, tendían a aparecer fabricantes locales de dichos bienes, que aprovechaban la protección arancelaria. Caía entonces la importación del producto y, así, disminuía también la recaudación de las aduanas. El Estado optaba entonces por gravar al

productor nacional que ahora estaba beneficiándose del alto arancel. Por tratarse de bienes sin buenos sustitutos, este podía trasladar el impuesto al consumidor final, que era entonces quien lo pagaba.

La estrategia del Estado podía ser todavía más radical, ya que si se comprobaba que los industriales nacionales estaban haciendo, a pesar del impuesto al consumo, un buen negocio, entonces ¿por qué no estancar el producto a fin de maximizar la ganancia para el fisco? Así, el industrial nacional privado desaparecía, para dar paso al estanco o la empresa pública, como ocurriera, por ejemplo, con el tabaco y las salineras. El problema de esta estrategia era que el Estado terminaba achicando el espacio económico para la sociedad civil. Antaño, los empresarios privados fueron echados de los sectores de exportación en aras de maximizar las rentas fiscales; ahora eran también desalojados de la producción y/o comercio de los bienes que comenzaban a ser de uso masivo y que carecían de buenos sustitutos. A cambio, se les dejaba libre el sector de exportación. Este sector, no obstante, sería tomado por asalto por el capital extranjero entre 1890 y 1920. Al sector privado se le concedió, entonces, el ámbito de la recaudación fiscal, a fin de que pudiese hacer negocio con la labor de administrar y cobrar los impuestos. La imagen podría parecer un poco curiosa y con un sabor de mundo al revés: el Estado era dueño de fábricas de tabaco y explotaba los yacimientos de sal, mientras los empresarios privados se ocupaban de cobrar los impuestos a la población. Las mejores tierras eran trabajadas por grandes propietarios, y las minas por empresas extranjeras, destinando ambos sectores su producto a la exportación, sin tener que pagar ningún impuesto.

Visto el tema desde otro ángulo, el de la organización del Estado en el ámbito territorial, podemos decir que la introducción de los impuestos al consumo implicó una fuerte centralización, en el sentido de fortalecer al Estado central en desmedro de las organizaciones políticas locales: los municipios. En efecto, las leyes de creación de los distintos impuestos al consumo disponían, o que no podía imponerse ningún otro tributo sobre el mismo bien, o que se fijaba un tope para dichos gravámenes. Las rentas municipales hubieron de sufrir, así, el menoscabo de uno de sus recursos fiscales más importantes. Rápidamente, en la organización hacendaria que resultó de la descentralización fiscal de 1886, los impuestos al consumo fueron incluidos entre las “contribuciones generales”, junto con la de timbres, derecho de títulos, auxilio patriótico, papel de

aduanas y renta del capital movable. Pero lo que realmente importaba de toda esta lista eran los impuestos al consumo.

En otras palabras, las rentas que crecieron con la reforma fiscal de la posguerra —aduanas e impuestos al consumo— fueron para el Estado central. En cambio, los tesoros departamentales perdieron su fuente de ingresos más importante: la capitación o contribución personal.

La centralización también ocurrió por el lado de la organización administrativa. Durante los años del primer gobierno de Cáceres (1886-1890), el proyecto fue dejar que la administración y cobranza de los impuestos al consumo fuese un espacio para la acción de los grupos de poder local. Por ello se dispuso que el remate de los impuestos fuese hecho a escala de cada provincia o incluso distrito. Sin embargo, las oligarquías locales no supieron responder a esta tarea, o si lo hicieron, no remitían las sumas cobradas al tesoro central, sino que las retenían para los gastos públicos locales. Por ello, a partir del gobierno de Remigio Morales-Bermúdez (1890-1894), y durante el siguiente, de Nicolás de Piérola (1895-1899), optose por centralizar la administración de los impuestos: primero se unificó cada uno en un solo rematista para toda la República; luego, se adjudicó a una sola compañía la administración de prácticamente todos los impuestos. Esto último se concretó durante los gobiernos de Eduardo López de Romaña (1899-1903), Manuel Candamo (1903-1904) y José Pardo (1904-1908, el que volvería a ser presidente entre 1915 y 1919). Así, hubo centralización de la recaudación fiscal en una sola compañía privada para toda la República, y paralelamente descentralización administrativa, en el sentido de que una parte importante de la administración fiscal fue sacada de la organización del Estado y privatizada.

Finalmente, no dejaba de haber cierta continuidad en la forma de recaudación de los ingresos fiscales del país, desde la época del guano hasta los años de la “República aristocrática”, en el sentido de que era la élite económica la encargada de recaudar dichos ingresos, haciendo de esta tarea un renglón de sus negocios. Si antes lo hicieron por medio de las empresas de consignación, ahora lo hacían mediante sus bancos. El Estado seguía sin erigir una estructura burocrática propia que le diese independencia de la oligarquía financiera. Eso es lo que intentaría el régimen de Leguía durante el período 1919-1930, ganándose desde luego la animosidad de la oligarquía.

CONCLUSIONES: DEL PATRIMONIALISMO FISCAL A LA FISCALIDAD OLIGÁRQUICA

LA HISTORIA DEL PERÚ en su primera centuria como nación independiente ilustra bien los problemas de constitución de un nuevo Estado en los países ex o poscoloniales. Este tipo de naciones solía caracterizarse por tener una economía dividida en dos sectores: uno comercial, organizado alrededor de la exportación de bienes primarios, y otro de autosubsistencia, que de ordinario era el que contenía a la mayor parte de la población. El primero, por aprovechar la renta de la naturaleza y disfrutar, en la mayor parte de los casos, de un carácter oligopólico, era el que tenía un mayor rendimiento económico y daba origen a las fortunas locales. Se trataba, no obstante, de una rentabilidad constantemente amenazada, hasta poder ser calificada de errática o inestable, ya por los ciclos de agotamiento del recurso natural, o por los vaivenes del mercado mundial. El sector de autosubsistencia tampoco gozaba de estabilidad por su vulnerabilidad frente a los accidentes de la naturaleza (sequías, plagas, etc.).

En este tipo de países también la población solía estar fragmentada étnica y socialmente. Existía un grupo criollo, descendiente de los antiguos colonizadores, y el indígena. En el medio de ambos fue abriéndose paso un sector mestizo, pero que en el período inicial de las nuevas naciones era todavía minoritario. En cualquier caso, la manera como

se repartieran las proporciones demográficas entre estos tipos de población influiría en los problemas de constitución estatal y nacional del país. Dentro del área latinoamericana, el Perú, junto con México, Centroamérica y el resto de países andinos, representó el caso de naciones con mayoría indígena, lo que solía significar un tamaño proporcionalmente más grande del sector de subsistencia, un menor consumo de importaciones y un carácter más cerrado y exclusivo de la élite social. La población criolla y mestiza era normalmente la que conducía el sector primario exportador, mientras la indígena se inscribía en el de autosubsistencia. Durante las fases de auge exportador, parte de esta era, sin embargo, absorbida por aquella, ya como prestadores de mano de obra o como proveedores de alimentos, servicios o de insumos requeridos por la industria exportadora.

En un escenario de este tipo, la consolidación del Estado fue harto complicada. La población criolla tenía en su favor los privilegios del corto número, de controlar la riqueza comercial derivada del intercambio con el resto del mundo y de contar con los tipos de cultura, ilustración, sociabilidad y características raciales considerados como los superiores o dignos de emulación por el resto de habitantes. Por ello, en el caso americano, tras la ruptura del hecho colonial, se ubicó rápidamente como la élite de las nuevas naciones. Sin embargo, carecía de suficiente legitimidad por aparecer en los negocios de la exportación primario exportadora como una socia menor de las empresas extranjeras, al tiempo que su presencia y compenetración con el resto de la nación podían calificarse de superficiales. Su control del Estado solía ser, por ello, desafiado por los otros grupos, menos pudientes pero más “nacionales”, con quienes debía así entablar periódicas alianzas.¹

El Estado que dicho grupo criollo erigió fue entonces débil, por la poca legitimidad social de quienes lo dirigían y por la naturaleza inestable del sector más redituable de la economía nacional. El sistema fiscal solía conseguir sus mayores entradas gravando el comercio exterior, cuando no convirtiéndolo directamente en un monopolio del fisco, o estanco, y las complementaba con impuestos de capitación o sobre la propiedad

1. Los caudillos mestizos o, por lo general, militares resultaron piezas claves para pactar estas alianzas, e incluso podríamos decir que surgieron por esta misma necesidad. Véase Lynch 1993. Sobre el Estado poscolonial en América, véase Centeno 2002: cap. 3.

del suelo en el sector de subsistencia. Sin embargo, la débil legitimidad del Estado postindependiente llevó a que después de la Independencia se abandonasen los gravámenes sobre el sector de subsistencia, incluso cuando estos hubiesen tenido un rol importante en el período colonial. Los impuestos de aduanas o los estancos, por su carácter de impuestos indirectos, desafiaban menos la tolerancia de la población local que las antiguas contribuciones fiscales, como el tributo indígena o el diezmo sobre la producción agraria o minera. En el caso de los estancos, los impuestos eran trasladados a los consumidores de los bienes estancados, que, si se trataba de productos de exportación, terminaban siendo pagados por la población de otras naciones. Esto era juzgado como una situación ideal, ya que permitía que el costo económico del Estado fuese trasladado al exterior, sin recaer en la población nacional y sin desgastar, por ende, al grupo gobernante. En el caso del monopolio del guano en el Perú, a quienes se cargaba el gasto público del país era a los compradores del fertilizante, que eran los agricultores de naciones repartidas por todo el hemisferio norte.²

El guano fue el caso de un producto “nuevo”, en el que no hubo que desalojar a nadie del negocio antes de volverlo un estanco, ni hizo falta, casi, levantar una infraestructura de producción, procesamiento o transporte. Tal como se recogía de la naturaleza, se ponía en el mercado. Pero cuando sus existencias tocaban a su fin y el Estado peruano quiso hacer del salitre un sucedáneo, topó con mayores complicaciones. Esta vez había un gran número de empresarios particulares afincados desde hacía varias décadas en el negocio, muchos de ellos extranjeros, que habían realizado gruesas inversiones en infraestructura (ferrocarriles, pozos de agua, hornos de beneficio); además, no existía un monopolio del producto en el mercado mundial (como en el caso del guano), sino que debía competir con el salitre de las naciones vecinas. Aunque el Estado podía haber entrado a negociar el pago de impuestos con la clase empresarial ya instalada en el negocio, fue claro que no estaba preparado para una transacción de esa naturaleza: carecía de los hombres, las leyes y las instituciones necesarias.

2. Shane Hunt (1984) calificó por ello a las finanzas del Estado peruano como las de un “Estado rentista”.

El aparato del Estado en el Perú yacía para entonces en manos de la oligarquía enriquecida con el papel de intermediaria del negocio del guano, y su actitud frente a la nueva burguesía salitrera fue la de una aristocracia temerosa de una burguesía rival, a la que no controlaba. Estancar el salitre significaba, así, matar dos pájaros de un tiro: desaparecer a esa incómoda competencia y extender sus negocios de intermediación fiscal hacia un nuevo producto (lo que, además, parecía de necesidad urgente, visto que el guano se estaba agotando).

Pero los señores del salitre no estaban indefensos: podían movilizar la presión internacional, tenían presencia en el Congreso e influencia en la prensa y en la región sur del país, y dinero suficiente para promover una revolución. El enfrentamiento se inició, y la élite peruana quedó dividida entre los guaneros de Lima (que se habían diversificado, un tanto, hacia la agricultura de la caña y el algodón en la costa central, y hacia el comercio de importación en la capital) y los salitreros del sur. Una nueva versión del enfrentamiento norte-sur que Gootenberg encontró en la política de comercio exterior durante la postindependencia.³ Por su filiación extranjera en muchos casos, los hombres del salitre estaban más aislados socialmente. Su ubicación territorial marginal (en el extremo sur del país) y su falta de control del aparato estatal los ponía en desventaja frente a los guaneros. Serios conatos de guerra civil menudearon en la década de 1870, hasta que fue la guerra internacional del salitre la que arbitraría esta disputa. En ella intervinieron no únicamente los proyectos de la clase guanera de extender el estanco fiscal al salitre, sino que el conflicto se internacionalizó, al conseguir los empresarios salitreros chilenos la intervención de su Estado, mientras que los empresarios de origen europeo amenazados por la expropiación de los gobiernos peruano y boliviano (aliados en la causa del estanco fiscal para el salitre) también procuraban la intervención (al menos en el terreno de la política informal) de sus gobiernos.

Derrotada la alianza peruano-boliviana por el ejército chileno, el Perú debió ceder su litoral salitrero al vencedor y dejar, asimismo, en las manos de este las islas guaneras más importantes por un tiempo prácticamente indefinido. Perdió así las fuentes fiscales que hasta entonces le

3. Gootenberg 1991.

habían permitido esquivar los esquemas tributarios como canal de los ingresos públicos, por lo que, tras la guerra, debió proceder de inmediato a un replanteamiento de sus bases fiscales. Esta reforma intentó, primero, establecer un esquema fiscal que combinaba la restauración de los impuestos directos tradicionales, como la contribución per cápita de los campesinos del sector de subsistencia, con la repotenciación de los impuestos de aduana en el sector comercial. Consciente de su debilidad política para la reintroducción de los impuestos directos de Antiguo Régimen, el Estado recurrió al lubricante de la descentralización fiscal, aguardando que las anteriormente despreciadas y marginadas élites provinciales colaboraran con la dura y riesgosa tarea de arrancar unas monedas del bolsillo de los campesinos. Como se fracasó en ello, o se entrevió que para mejorar el éxito de la recaudación debía dejarse a las élites locales una autonomía inaceptable para la tradición centralista del país, se reforzaron aún más las contribuciones indirectas. Para ello se impusieron gravámenes al consumo de un abanico relativamente amplio de productos, de gran penetración incluso dentro de la población del sector de subsistencia. Se trató de una modalidad fiscal cómoda y asequible, que le permitiría al Estado descartar las viejas contribuciones directas que la población identificaba con las prácticas coloniales.

Durante la reforma, la élite logró defender sus intereses económicos, esquivando exitosamente la implantación de un esquema fiscal persecutor de sus rentas. Esta fue una maniobra impresionante tras el duro golpe político que le significó la derrota en la guerra del salitre, puesto que la opinión pública en la posguerra responsabilizaba a la élite guanera del desastre militar y esperaba de ella una contribución reudentora. En el seno de una economía como la peruana, donde la mayor rentabilidad se alcanzaba en las actividades primario-exportadoras, los sectores a ser gravados debían ser, desde luego, los de exportación. Su destino era, o servir de estancos fiscales, o dejarse en manos privadas, siempre que estas compartiesen sus ganancias con las arcas fiscales. Hasta la guerra, la estrategia seguida fue básicamente la primera: el Estado vivía de las exportaciones de guano, aunque dejaba la administración de este comercio a los empresarios privados (nacionales o extranjeros). En alguna coyuntura, como la década de 1860, se introdujeron derechos de exportación sobre algunos productos como el salitre y el azúcar, pero solo tímidamente y provocando fuertes reacciones de la clase propietaria

que hicieron retroceder al gobierno. Después de la guerra, la élite exportadora logró bloquear los intentos de gravar fiscalmente sus negocios, maniobrando, primero, con la descentralización y, después, con los derechos de aduana y los impuestos al consumo, de modo que ellos sopor-tasen el peso del gasto público.

Un elemento importante para el éxito de la élite fue conseguir, tras la crisis del salitre, una enérgica disminución del gasto público, que prácticamente devolvió el tamaño del Estado al nivel que este tenía al día siguiente de la Independencia. La gran sacrificada con esto fue la casta militar, que, integrada por la población mestiza, había tenido un papel político prota-gónico dentro del grupo gobernante en el medio siglo posterior a la Inde-pendencia, gracias a lo cual se había hecho de un pingüe botín de sueldos, estipendios, pensiones de retiro y jugosos privilegios, mientras dejaba a los “hombres de traje negro” el manejo de los negocios fiscales.

Después de la guerra del salitre, la nueva composición de los ingre-sos fiscales (integrados básicamente por impuestos indirectos, como los derechos de aduana y los impuestos al consumo) no dejó de lado la me-diación económica de la élite. Ante la escasa capacidad del Estado para montar un aparato recaudatorio eficaz, ella creó una empresa recauda-dora de impuestos que lentamente fue concentrando la casi totalidad de los gravámenes al consumo e incluso los pocos de tipo directo que existían. Así, la élite no solo puso a salvo sus bolsillos del apetito fiscal, salvo cuando consumía, sino que hizo de la cobranza de los impuestos un negocio lucrativo. Los bancos más importantes de esta época parti-cipaban de estas empresas de recaudación, y seguramente no habrían podido extender sus actividades regulares, como lo hicieron, sin esta actividad fiscal.⁴ Para la élite, el costo de ello fue cierta impopularidad, con el consiguiente desgaste político. La cobranza de los derechos al con-sumo se extendió progresivamente a todo el territorio de la República, desalojando a los antiguos rematistas y comerciantes locales que hasta entonces habían manejado los asuntos fiscales del interior. Recrudesció la

4. Alfonso Quiroz (1989) pone el énfasis en cómo los bancos privados ayudaron al Estado a desarrollar la recaudación tributaria, pero también podría enfocarse el as-pecto inverso: los bancos sirviéndose de la intermediación fiscal para proveerse de capital y de un útil conocimiento de las condiciones económicas de los potenciales clientes. Luis Ponce ha explorado esta última veta (1993).

tensión entre la capital y las provincias, que había estado presente en la coyuntura de las guerras de Independencia, al tiempo que aparecieron serias fisuras en el Partido Civil, el vehículo político de la oligarquía, que le había permitido llegar a controlar el poder.

Este reino de la oligarquía exportadora, en que ella gobernaba y obtenía las más pingües ganancias, sin apenas pagar tributos, llegó a su fin, paradójicamente, con el *boom* exportador que significó la Primera Guerra Mundial. La elevación de los precios de las exportaciones fue tan apoteósica, al tiempo que el alza de los artículos de primera necesidad, tan dolorosa para la emergente población urbana (e incluso para una población rural que ya comenzaba a depender, para su vida cotidiana, de ciertos productos importados, como el arroz o los fósforos), que una crisis política parecía inminente si no se introducían cambios importantes en el esquema fiscal. La pugna interna del civilismo se manifestó en la división en dos facciones rivales con ocasión de las elecciones de 1912, lo que permitió el triunfo del candidato opositor, Guillermo Billinghurst, quien provenía de las filas del pierolismo del sur. La creciente difusión de una intelectualidad disidente del modelo de crecimiento económico y de funcionamiento político fue una manifestación clara de que el esquema fiscal oligárquico parecía agotado.

En dicha coyuntura, la oligarquía tuvo todavía la fuerza suficiente para recuperar el control del Estado, aunque al precio de atropellar la formalidad electoral y el orden legal, de cuyo respeto había hecho hasta entonces una de sus banderas. Para ello requirió del apoyo de las fuerzas armadas, renegando de otra de sus banderas, puesto que el relevamiento y la marginación del juego político de estas fuerzas había sido otra de sus conquistas en la posguerra del salitre. El civilismo debió convocar el apoyo de los otros partidos y logró así, poner otra vez a un Pardo en el poder. Sería la última vez que el civilismo dirigiría el gobierno peruano. La administración de José Pardo inició un cambio en el régimen tributario, al (re)introducir los derechos de exportación, que serían pagados por los grupos oligárquicos que tenían su sustento en las plantaciones de azúcar y algodón, así como por las empresas extranjeras asentadas en el sector minero.

Entre 1915 y 1934 tendría lugar una nueva reforma fiscal en el Perú. Su manifestación inicial fue el impuesto a las exportaciones, pensado como el primer paso para la introducción del impuesto a la renta,

finalmente implantado en 1934. Para ello fue necesario abolir el régimen de descentralización fiscal del civilismo, poniendo fin desde 1920 a los tesoros y las juntas departamentales, de modo que la nueva imposición, al ser de tipo directo, no fuese a parar a manos de estas instancias del gobierno local. Finalmente, otro elemento de esta nueva reforma fue la desaparición de la compañía recaudadora de impuestos de administración privada. Fue reemplazada por una caja fiscal manejada por el Estado, y con la creación de una Dirección de Contribuciones dentro del Ministerio de Hacienda.

Recapitulamos ahora nuestras conclusiones para poner punto final a este libro. En primer lugar, hubo una importante reforma fiscal en el Perú de las dos últimas décadas del siglo XIX, que alteró de forma sustancial la estructura de los ingresos y egresos fiscales vigentes hasta 1880 y, de esta manera, la forma como el Estado interactuaba con la sociedad y la economía del país. Aunque la reforma continuó en los años posteriores, podríamos decir que fue en el período 1885-1896 que se sentaron sus líneas básicas. A partir de 1915 comenzaron a alterarse dichas líneas, en lo que sería el inicio de una nueva reforma fiscal. La reforma fiscal de finales del siglo XIX no ha recibido la atención de los investigadores, salvo en la presentación de algunos elementos aislados.⁵ La historiografía centró su estudio en la llamada “reconstrucción” de la economía tras la guerra del salitre, lo que se entendió como el desarrollo de nuevas exportaciones,⁶ o la formación de un mercado financiero local,⁷ descuidando la importancia de las finanzas públicas para dicha reconstrucción. En cuanto al tema fiscal, la historiografía se centró, en las décadas pasadas, en el episodio del guano, omitiendo las transformaciones que tuvieron lugar tras la extinción de esta fuente fiscal.

En el plano cuantitativo, la reforma logró recuperar el nivel de los ingresos fiscales anteriores a la crisis fiscal que desembocó en la guerra del salitre, elevándolos desde un nivel de poco más de seis millones de soles en los años de 1885 hasta uno de 35 millones alrededor de 1915. En términos reales, el incremento fue de 6 a 21 millones, aproximadamente, lo que

-
5. El trabajo más notable sería el de las compañías privadas de recaudación, realizado por Ponce (1993).
 6. Klarén 1976, Thorp y Bertram 1985, Drinot 2003.
 7. Quiroz 1989, Bardella 1989.

significó un crecimiento importante en ese período de treinta años. Al menos este fue mayor que el de la población, a falta de otros indicadores. Se trató de un crecimiento superior al del promedio latinoamericano, y fue más interesante porque no se basó en el recurso a una renta patrimonial, o en el sencillo expediente de cobrar derechos sobre las exportaciones o sobre las importaciones que el auge exportador permitía, como sucedió, por ejemplo, en los otros dos países andinos (Bolivia y Ecuador).

La reforma tuvo como antecedente el fallido intento de la década de 1870 de prolongar el patrón fiscal anterior, extendiendo al salitre la política del estanco que se había manejado con el guano desde los años de 1840. Si la estatización de las guaneras no desató prácticamente problemas políticos internos (solo ocurrieron unos pocos externos), el caso del salitre, tres décadas después, levantó un sinfín de problemas, que terminaron internacionalizados en una auténtica guerra fiscal con las naciones vecinas. Los empresarios salitreros fueron la primera línea de resistencia frente al intento de prolongar el modelo de patrimonialismo fiscal del guano; el ejército chileno, la segunda y definitiva.

La reforma fiscal tuvo como elemento central el retorno de los impuestos como vía de ingresos fiscales. El más explotado fue el impuesto al consumo; su administración fue cedida a un consorcio empresarial de bancos y accionistas particulares. Asimismo, se recurrió a la transferencia de los impuestos directos a los tesoros departamentales, dentro de un régimen de descentralización fiscal, y la potenciación de los derechos de aduana, pero centrándose únicamente en los impuestos a las importaciones, dejando liberadas las exportaciones. Otros elementos importantes para el funcionamiento de la reforma fiscal fueron la reforma monetaria, que abolió el papel moneda, retornando al uso exclusivo de una moneda metálica, respaldada en su propio soporte físico (plata y oro); el ordenamiento de la deuda interna y el arreglo de la deuda externa. Las medidas tomadas en relación con la moneda garantizaron la estabilidad de su poder adquisitivo y, así, los ingresos del Estado.

Desde la crisis fiscal ocurrida con la guerra del salitre, el país vio cerrado el crédito externo por un período de 25 años (si se añade el tiempo corrido desde la última operación de endeudamiento, en 1872, este lapso se extendería a los 35 años). Luego de la decepcionante experiencia fiscal ocurrida durante la era del guano, la reforma hizo un esfuerzo por internalizar las fuentes de la recaudación, lo que se plasmó en que

en vísperas de la Primera Guerra Mundial, más o menos la mitad de los ingresos provenía del mercado interno. Esto se consiguió sobre la base de impuestos que gravaban el consumo interno de un conjunto de productos que habían logrado romper el tradicional autoconsumo de los sectores populares, tales como el tabaco, los alcoholes, el opio, la sal, el azúcar y los fósforos. La otra mitad descansaba fundamentalmente en la recaudación de aduanas, que aunque dependía en una medida importante del flujo de exportaciones, tampoco se desconectaba de las peripecias del mercado local. Este fue un cambio trascendental con respecto a la era fiscal anterior, en la que el tesoro nacional dependió en aproximadamente dos terceras partes de la renta dejada por el estanco del guano.

La reforma fiscal procuró también impulsar las contribuciones directas, en el entendido de que estas daban una mayor estabilidad a los ingresos del Estado, además de producir entre este y la población un saludable compromiso político y económico. Sin embargo, ellas no pudieron erigirse como un elemento importante de la reforma, debido al escaso control que el gobierno tenía de unas actividades económicas que eran mayormente de autoconsumo y a la debilidad política del mismo Estado. El intento de insuflarles fuerza transfiriendo estas contribuciones a los tesoros locales, dentro de un proyecto de descentralización, no funcionó. Para poder mejorar su eficacia, tendría que haberse radicalizado la descentralización (ampliando la autonomía de las juntas departamentales, confiriéndoles facultades de gobierno político) y replanteado la demarcación política del país. Esta había sido hecha durante la era centralista y de abundancia fiscal del guano, sin contemplar la suficiencia fiscal de las circunscripciones. Dominados por la élite exportadora, los gobiernos peruanos que realizaron la reforma fiscal optaron por un progresivo retorno al centralismo una vez que constataron los pocos progresos de las contribuciones directas. El gran temor de dicha élite era que unos gobiernos locales soberanos no resistirían la tentación de gravar con impuestos al sector exportador. Dispersar el poder iba en contra de sus intereses. Desde 1896 en adelante, ocurrió el desmontaje de la descentralización fiscal instaurada una década antes.

Dentro del esquema de Harley Hinrichs, la reforma fiscal de finales del siglo XIX vino a significar una transición de la era que él llama temprana o inicial, en la que predominan los impuestos directos e indirectos de tipo antiguo o “tradicional”, a la primera de las dos fases de

transición a la modernidad de las que habla. Dicha primera fase la llama de “rompimiento con lo viejo”, en que los impuestos directos de tipo antiguo desaparecen para ser reemplazados por los impuestos indirectos prendidos de la actividad comercial. En el caso peruano, fue el reemplazo tanto del tributo indígena, el diezmo y las rentas patrimoniales, como del estanco del guano y del salitre, por los derechos de aduana y los impuestos al consumo. Dicho reemplazo tuvo como consecuencia el debilitamiento de los poderes locales, cuyo papel fue antaño clave para la cobranza de las contribuciones de Antiguo Régimen de tipo capitación. En este sentido, la reforma, aunque modernizó la fiscalidad, produjo el acentuamiento del centralismo. El papel clave de las autoridades locales para nutrir de ingresos al gobierno fue reemplazado por el de los agentes de aduana apostados en dos o tres puertos mayores (el principal era el Callao, cercano a la capital de la República) y por una compañía privada de recaudación formada por los bancos de Lima.

La presión o incidencia tributaria sobre la economía cayó en esta transición. Considerado el esquema de Hinrichs, esta sería una peculiaridad peruana, puesto que dentro del modelo de este autor dicha presión tiene un aumento progresivo, conforme se pasa de la fase inicial o tradicional a la moderna. Él señaló que en el estadio inicial el nivel de los ingresos fiscales de ordinario no supera el 5% del producto bruto interno, para llegar al 10% durante la transición temprana; mientras que el del Perú era de alrededor del 10 al 15% antes de la crisis fiscal de los años de 1870,⁸ reduciéndose después de la reforma a un nivel en torno al 5 por ciento. Sin embargo, en el caso del Perú de antes de 1880, resulta difícil hablar de “presión tributaria”, porque no eran impuestos o tributos propiamente dichos los que nutrían las arcas del Estado; más bien, eran rentas o ingresos patrimoniales. En cualquier caso, la historia peruana mostraría que la modernización fiscal en el sentido de Hinrichs no necesariamente implica un acrecimiento del peso de la economía pública dentro de la economía del país.

Este nivel de presión tributaria inferior tuvo, no obstante, una tendencia a un gasto social y de fomento mayor que en la era anterior, por el

8. Ello tomando en cuenta el cálculo de Shane Hunt de 236 millones de soles como el PBI peruano para 1876 (Hunt 1984).

hecho de descansar en un nuevo esquema de relación Estado-sociedad. En la era fiscal anterior, la élite económica no gobernaba, sino que dejaba el gobierno en manos de los caudillos militares u “hombres fuertes”. Los negocios de esta élite se reducían, por su parte, al (muy lucrativo) papel de administradora de los estancos fiscales. En una suerte de equilibrio de bajo nivel, se daba una división de funciones entre los caudillos y las élites de los negocios, en la que estas dejaban a aquellos la tarea de gobernar, a cambio de acaparar la administración de los monopolios fiscales. En la nueva era, la élite económica pasó a desarrollar los negocios de exportación y, una vez en el gobierno, libró a estas exportaciones de la injerencia fiscal.

El nivel de la presión tributaria fue pequeño por la decisión de excluir de la tributación directa al sector exportador, que era el que tradicionalmente había surtido de entradas al tesoro fiscal y era, además, el renglón productivo que dejaba las mayores ganancias. La élite cumplió así el anhelo burgués del “Estado mínimo”. Pero la reforma fiscal significó también una transformación del gasto público. Ocurrió su desmilitarización, con el consiguiente fin de los privilegios del sector militar en el presupuesto. Los militares fueron evacuados de los puestos de gobierno local y, al tiempo que se les encerraba en cuarteles y academias para recibir una instrucción “profesional” o “científica”, resultaron reemplazados por las clientelas locales del partido de gobierno. Personas con formación profesional —como ingenieros, geógrafos, economistas, médicos y maestros— salieron también al campo, en lo que fue una complicada convivencia entre el experto ciudadano y el cacique local.⁹ Este cambio ocurrido en los funcionarios no ha sido debidamente considerado por quienes han lanzado caracterizaciones sobre el Estado de la “República aristocrática”.¹⁰ Con la reforma, las nuevas protagonistas del gasto público fueron las áreas de fomento económico (obras públicas de acondicionamiento territorial) y acondicionamiento social (salud y educación), a fin de preparar tanto al suelo del país como a su gente para la nueva economía de exportación.

9. En esta época apareció una literatura de denuncia de los abusos y fechorías cometidos por los gamonales locales. Autores como Manuel González Prada, Víctor Andrés Belaunde, Clorinda Matto y Alejandrino Maguiña podrían ser citados como ejemplos de aquella.

10. Por ejemplo, véase Basadre 1961-1968, 1983 y 2005; Cotler 1988; Burga y Flores-Galindo 1987; y López 1991.

Los agentes de la reforma fueron la oligarquía de los negocios y los nuevos hombres ilustrados por el enfoque positivista. En ocasiones, estos últimos provinieron del seno de la clase oligárquica, pero también lo hicieron del sustrato de una clase media que aspiraba al ascenso social. En la posguerra del salitre se conformó una nueva élite económica, cuyos intereses se afincaron en los sectores de exportación minera y agrícola.¹¹ Aunque algunos de sus integrantes fueron descendientes de la antigua élite guanera que lograron reciclarse exitosamente en el nuevo orden (como en el caso de la familia Pardo), otros eran nuevos actores en ascenso social y económico, descendientes en muchos casos de inmigrantes europeos que, sin mayor fortuna económica, arribaron al país durante la era del guano. Sus integrantes convergieron con los funcionarios, en una coalición o diálogo que en el pasado no había tenido lugar, o había terminado en virtuales guerras civiles.¹² Sin fuentes patrimoniales en que basar su economía, el Estado debió volverse hacia los hombres de negocios, propiciando que desarrollasen nuevos sectores de exportación, con la garantía de que no serían expropiados. Fue el propio Estado el que promovió, en los años finales del siglo XIX, el funcionamiento de gremios empresariales, como la Sociedad Nacional de Agricultura, la Sociedad Nacional de Industrias y la Sociedad Nacional de Minería, así como las cámaras de comercio en las principales ciudades. Los exportadores fueron captados por los gobiernos como ministros de Hacienda o integrantes de comisiones asesoras y dictaminadoras sobre asuntos fiscales o de política cambiaria y monetaria. Más allá de que la presidencia estuviese a cargo de caudillos militares como Andrés A. Cáceres u Óscar Benavides, caudillos civiles como Nicolás de Piérola, u hombres de negocios como Manuel Candamo o Augusto B. Leguía, hubo una continuidad en el personal que gobernó el ámbito fiscal. Detrás de ellos estaban los asesores técnicos en materia tributaria.

11. Entre sus integrantes destacaron las familias Larco, Fernandini, Chopitea, Olaechea, Bentín, Escardó, Osma, Correa, Gerbolini, Piaggio, Pardo, Aspillaga, Alzamora y Ayulo. Algunos estudios sobre esta élite son los de Miller 1982, Quiroz 1989: cap. 4, Portocarrero 1995 y Gilbert 1982.

12. Miguel Ángel Centeno ha señalado que las derrotas militares en América Latina tuvieron la virtud de producir una “convergencia” entre la élite social y el Estado (2002: cap. 1).

Eventualmente llegó a darse alguna contradicción entre los hombres de negocios y los tributaristas, pero el hecho básico fue que la subsistencia de estos solía depender de aquellos, de modo que no podían mostrar un disentimiento grande, so pena de ser marginados de los empleos públicos y las comisiones.¹³

La aplicación de la reforma se manifestó en la práctica exención fiscal de la élite. El Perú se convirtió hacia 1900 en una nación en la que los impuestos no se pagaban de acuerdo con el flujo de los ingresos (no existía un impuesto sobre los salarios o las ganancias), la cantidad de bienes poseídos o el disfrute de los bienes y servicios provistos por el Estado, sino de acuerdo con el nivel de consumo de los bienes gravados por el fisco. Estos eran los bienes importados para el consumo final y ciertos bienes, nacionales e importados, de amplio consumo popular, entre los que se contaban incluso algunos artículos alimenticios insustituibles. Esta exención fiscal fue el premio que la élite cobró por reconstruir el sector exportador tras la guerra del salitre, y no ha sido debidamente reconocido por los autores que han escrito sobre el período.¹⁴ Esta situación se prolongó hasta que el auge de los precios internacionales de las materias primas peruanas, con la Primera Guerra Mundial, hizo a aquella cada vez más escandalosa, provocando turbulencias políticas y sociales en las principales ciudades, e incluso escisiones dentro de la élite. Para entonces, esta ya había traspasado parte de sus intereses (sobre todo en el ámbito de la minería) a empresas extranjeras, lo que facilitó que se resignase a comenzar a tributar de forma directa, prácticamente por primera vez en la historia republicana.

La presencia popular en la reforma se manifestó, al inicio, solo en su actitud contraria a la reinstauración de los impuestos directos de tipo

-
13. Con ocasión de la instauración de los impuestos a la exportación en la coyuntura de 1914-1915, afloró cierta discrepancia entre los tributaristas, que recomendaban la imposición, y los empresarios, que la rechazaban. En autores como Rodríguez (1895), Tola (1914) y Tizón i Bueno (1919) llega a ser evidente la tensión entre los técnicos y la oligarquía sobre este tema.
 14. Por ejemplo, Quiroz elogia decididamente los logros económicos de la élite de la posguerra, conseguidos al relanzar el sector exportador. Señala que ella luchó contra un ambiente hostil, sin apoyo del Estado y bajo la amenazante competencia de los inversionistas extranjeros, pero no menciona la excepcional situación de exoneración fiscal en que dicha élite pudo desenvolverse (1989: 153-160).

tradicional, que fue el primer ensayo que los gobiernos aplicaron como solución a la crisis fiscal. Esta oposición fue algunas veces activa, en la forma de rebeliones campesinas (siempre muy localizadas, como las de Huaylas, Castrovirreyreña y Huanta), pero más generalmente cobró la forma de una resistencia pasiva, en la que los campesinos y jornaleros no acudían a las matrículas ni al pago de las contribuciones. En la fase final se desarrolló una seria protesta contra el alza de los artículos de primera necesidad, gravados con fuertes derechos por la reforma fiscal.¹⁵ De todos modos, la ausencia de una mayor participación popular en la reforma hizo que esta no se acercase más a un programa liberal, que gravase más las ganancias que los consumos y promoviera también un reconocimiento de los derechos económicos de los pequeños propietarios. La debilidad de la presencia popular fue el resultado de la vigencia de una economía primario-exportadora que incorporaba laboralmente solo a una fracción minoritaria de los sectores subalternos.

Un Estado cuyas finanzas pendían de las aduanas y los consumos de un grupo de artículos “fiscales” no procuró reformas que alentasen una mayor productividad del trabajo, como la industrialización, o que distribuyesen más el poder, como la descentralización política. Pudo sostenerse mientras la demanda de servicios al Estado fue limitada y el ejercicio del sufragio permaneció restringido a un corto número de habitantes, pero con la progresiva incorporación de la población del sector de subsistencia al sector “moderno”, y con la aplicación de programas de acondicionamiento social que ponían el acento en la masificación de la educación y de las normas de “urbanidad”, su limitada capacidad de absorción del excedente económico se mostró insuficiente. Esto ocurrió en la década de 1910, lo que empujó a una crisis política manifestada en los años de 1912 a 1915, en que el grupo oligárquico perdió el control del Estado y solo pudo recuperarlo gracias a una nueva alianza con el grupo militar. Esta alianza, al tiempo que implicó mantener una cuota importante para el gasto militar en el presupuesto, deteniendo en este sentido uno de los logros de la reforma fiscal, exigió un mayor compromiso fiscal de la oligarquía, que debió comenzar a pagar impuestos por las ganancias que obtenía de su actividad exportadora.

15. Ruiz Zevallos 2001.

La historia económica del auge exportador latinoamericano de finales del siglo XIX e inicios del XX ha puesto el acento en factores como el crecimiento de la demanda mundial de materias primas y la provisión de capital y trabajo desde los países europeos, es decir, factores externos a los países latinoamericanos.¹⁶ Nuestra investigación ha mostrado que la política fiscal interna jugó un papel destacado para conectar al Perú con las nuevas condiciones del mercado mundial, o al menos para determinar las características políticas en que se daba tal conexión. Estados con canales de ingresos fiscales que no tuviesen que depender directamente de las exportaciones, y con gobiernos “civilizados” en lo que respecta al trato de la inversión privada, nacional o extranjera, posibilitaron que la inversión fluyese y la economía de exportación se acrecentara. Este mismo éxito y el origen extranjero de la burguesía exportadora presionarían, sin embargo, a partir de la década de 1910, en contra de los intereses del sector exportador, demandando su mayor compromiso fiscal, cuando no su nacionalización, o hasta un retorno de la política de los estancos.

En materia de las ideas y las políticas económicas, los terrenos favorecidos por la historiografía latinoamericana han sido los referentes al comercio exterior y la inversión extranjera. Esta historiografía ha revisado la idea tradicional de una hegemonía del liberalismo económico europeo en el continente, mostrando las profundas reservas nacionalistas y los amplios sueños industrialistas de las élites latinoamericanas, en claro rechazo a que la ley de las ventajas relativas impusiera libremente la orientación que debían seguir nuestras economías.¹⁷ El campo fiscal parece mostrarse como un terreno idóneo para seguir ahondando en las peculiaridades del pensamiento y la política económica latinoamericanos. La búsqueda de la estabilidad y la suficiencia fiscal fue una de sus obsesiones, y uno de los caminos que llevó a dichas élites a examinar críticamente el liberalismo que se les ofrecía como la mejor receta para el progreso.

16. Véase, por ejemplo, el estudio clásico de Cortés Conde (1974), o el más reciente de Cárdenas, Ocampo y Thorp, comps., 2003. Un mayor reconocimiento de la política económica interna puede encontrarse, en cambio, en Bulmer-Thomas 1998: cap. IV.

17. Véase, en esta línea, Marichal, coord., 1995; Gootenberg 1998; y Jacobsen 2007.

ANEXO DE CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 1.1
INGRESOS FISCALES EN EL PERÚ, 1780-1869

DÉCADAS	PROMEDIO ANUAL EN MILLONES DE PESOS ^o
1780-1789	5,8
1790-1799	5,4
1800-1809	5,9
1810-1819	n.d.
1820-1829 ^{oo}	3,9
1830-1839 ^{***}	3,3
1840-1849 ^{ooo}	5,6
1850-1859	13,7
1860-1869	28,2

^o Se procuró trabajar con cuentas ejecutadas, antes que de presupuesto, cuando existieron ambos datos. A partir de la década de 1830, los pesos feble comenzaron a dominar la circulación monetaria, siendo su valor aproximadamente un 80% del de la antigua moneda.

^{oo} Se contaron con tres observaciones: el segundo semestre de 1822 (Dancuart y Rodríguez 1902: I), cuya cifra duplicamos, y 1826 y 1827 (esta última fue un presupuesto y no una cuenta ejecutada).

^{***} Se contaron con solo dos observaciones, para 1830 y 1831.

^{ooo} Se trata de cuatro observaciones, que corresponden al período 1846-1849.

Fuente: Para las primeras tres décadas, Klein 1994; para las siguientes, Dancuart y Rodríguez 1902: I, y Tantaleán 1983: cuadro 4 del apéndice. Elaboración propia.

Cuadro 1.2
DEMARCACIÓN TERRITORIAL DEL PERÚ, 1825-1940

AÑOS	Nº DE DEPARTAMENTOS	Nº DE PROVINCIAS	Nº DE DISTRITOS
1825	7	55	---
1834	8	59	---
1857	12	66 (3)*	708
1876	18	92 (3)*	730
1892	18	92 (2)*	753
1940	21	120 (2)*	1064

* En 1857, existían además tres “provincias litorales”: el Callao, Loreto e Ica, que gozaban de un estatus intermedio entre la provincia y el departamento. En 1876, existían una “provincia constitucional” (una categoría nueva, que correspondió al puerto del Callao) y dos “litorales”: Moquegua y Tarapacá. En 1892 y 1940 existían adicionalmente una provincia constitucional y una litoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de Tarazona 1946: 6.

Cuadro 1.3
PRODUCCIÓN DE PLATA Y COMERCIO EXTERIOR PERUANO, 1780-1869

DÉCADAS	PRODUCCIÓN DE PLATA (PROMEDIO ANUAL, TONELADAS)	EXPORTACIONES TOTALES (PROMEDIO ANUAL, MILLONES DE PESOS)	IMPORTACIONES TOTALES (PROMEDIO ANUAL, MILLONES DE PESOS)
1780-1789	83,7	11,2	8,1
1790-1799	125,1	7,7	4,5
1800-1809	°°112,5	6,8	3,9
1810-1819	92,6	7,5	3,9
1820-1829	36,4	4,4	4,2
1830-1839	84,6	5,7	6,4
1840-1849	99,6	6,0	5,0
1850-1859	77,0	12,0	10,6
1860-1869	80,0	29,8	16,0

° Para una correcta evaluación de este cuadro, habría que deflatar los valores calculados en millones de pesos en aproximadamente un tercio, a partir de la década de 1830, cuando comenzó la difusión de la moneda feble boliviana, a fin de descontar la devaluación de la moneda republicana en relación con la moneda española usada hasta 1820.

°° Para el caso de la columna de producción de plata, a partir de esta década los datos corresponden a 1801-1810, 1811-1820 y así sucesivamente.

Fuente: Para la producción de plata, Jiménez 1924; para las exportaciones e importaciones, Parrón 1995, Cisneros 1939 [1866], Gootenberg 1997, y la revista *Economista Peruano* VI/XIII. Lima. 1921. Elaboración propia.

Cuadro 1.4
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE GUANO, 1841-1879

AÑOS	TON. DE GUANO	VALOR EN PESOS	Xs DE GUANO/Xs TOTALES POR 100
1841	8.085	565.950	3,2
1842	23.441	3.281.740	9,3
1843	2.617	130.850	1,2
1844	27.189	1.359.450	13,0
1845	24.701	1.235.050	10,4
1846	36.914	1.845.700	13,7
1847	96.724	4.836.200	28,2
1848	107.356	5.367.800	30,5
1849	151.021	7.551.050	34,3
1850	185.724	7.428.960	50,2
1851	262.739	12.151.696	52,0
1852	145.968	6.751.030	41,5
1853	316.116	14.620.380	56,6
1854	533.280	29.108.200	73,8
1855	514.957	29.694.044	69,6
1856	280.928	17.206.820	51,8
1857	626.584	42.764.371	70,7
1858	343.055	21.440.925	55,7
1859	190.586	11.435.133	39,8
1860	460.862	30.300.581	65,4
1861	246.893	16.591.196	43,3
1862	365.973	27.882.107	47,6
1863	419.789	30.716.269	59,6
1864	373.157	18.987.870	55,1
1865	439.049	17.561.966	54,0
1866	463.383	23.169.168	55,8
1867	493.335	36.097.716	57,5
1868	441.754	39.080.831	56,9
1869	526.726	44.993.718	62,7
1870	728.703	39.299.308	62,5
1871	614.668	34.359.230	55,3
1872	326.960	14.185.587	35,8
1873	233.021	31.809.327	25,3
1874	701.820	30.958.135	50,5
1875	245.693	28.487.058	23,4

sigue...

...viene

AÑOS	TON. DE GUANO	VALOR EN PESOS	Xs DE GUANO/Xs TOTALES POR 100
1876	575.476	36.529.487	48,3
1877	541.222	35.271.565	43,0
1878	504.134	58.883.344	38,5
1879	87.987	---	13,7

Xs = Exportaciones.

Fuente: De la cantidad exportada, Hunt 1973; para el valor, apliqué el dado por Tantaleán 1983: cuadro 7 del anexo. El porcentaje del guano sobre las exportaciones totales fue obtenido a partir de Hunt 1973: 64-65. Elaboración propia.

Cuadro 1.5
CLASIFICACIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS FISCALES PERUANOS
SEGÚN LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS, 1846-1880

AÑOS	ADUANAS	CONTRIBUCIONES DIRECTAS	GUANO Y SALITRE*	OTROS	TOTAL	TOTAL EN PESOS (MILES)**
1826	37	47	---	16	100	3.346
1830	20	36	---	44	100	3.003
1831	42	40	---	18	100	3.526
1846	31	23	10	36	100	5.162
1848	46	30	---	24	100	5.223
1850	37	32	6	25	100	5.406
1852	35	21	27	17	100	7.114
1854	30	17	43	10	100	9.941
1861	16	2	79	4	100	20.763
1863	15	2	61	22	100	23.053
1869	18	1	71	10	99	22.632
1871	18	1	76	4	100	29.431
1873	28	5	63	4	100	27.619
1875	26	1	69	4	100	32.784
1877	35	1	59	5	100	21.989
1879	42	1	50	7	100	16.995
1880	39	1	50	10	100	18.195

* El concepto es, en realidad, de “bienes patrimoniales” o de “dominio del Estado”, pero casi todo el rubro (un 99%) estaba dominado por el guano, en un inicio, y por el guano y el salitre a partir de 1873.

** A partir de 1863, el “peso” pasó a denominarse “sol”.

Fuente: Los datos están basados en Rodríguez 1895, Tantaleán 1983: cuadro 4 del anexo, AGN-H-4 (2742 y 2743) y AGN-H-6 (1243 a 1246). Elaboración propia.

Cuadro 1.6

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO DEL ESTADO PERUANO POR MINISTERIOS Y TIPO DE DEUDA, EN AÑOS SELECCIONADOS
Y DE ACUERDO CON LOS PRESUPUESTOS APROBADOS, 1831-1887

AÑOS	GOBIERNO	RR. EE.	JUSTICIA	GUERRA	HACIENDA	DEUDA. INTERNA	DEUDA. EXTERNA	OTROS	TOTAL EN PESOS
1831	11,6	---	2,3	59,0	16,0	---	---	11,1	4.973.550
1848	11,7	1,6	8,0	47,6	19,5	10,9	0,8	---	5.065.310
1854	16,7	1,3	10,5	35,2	11,9	13,7	10,7	---	9.941.404
1861	19,8	2,6	10,5	30,4	6,4	7,1	23,2	---	16.456.016
1869	22,3	0,7	7,5	17,5	2,7	3,3	46,0	---	30.974.993
1873	4,2	0,7	9,0	24,9	12,6	6,9	41,6	---	40.271.707
1875	9,3	1,0	4,1	22,1	11,4	13,0	39,0	---	37.188.688
1877	22,1	1,3	5,5	25,4	14,1	31,6	---	---	21.614.795
1879	25,6	1,5	5,4	33,1	14,1	13,6	6,6	---	18.025.663
1887	36,8	1,4	13,9	30,8	17,1	---	---	---	6.799.553

Fuente: Basado en Tantaleán 1983: cuadro 2.1; para 1877, AGN, H-6-1245; para 1887, AGN, H-6-1247. Elaboración propia.

Cuadro 1.7

DESAGREGACIÓN PORCENTUAL DE LAS PARTIDAS DE GASTO DEL GOBIERNO PERUANO,
SEGÚN MINISTERIOS, 1847-1878 (PRESUPUESTOS EJECUTADOS)

AÑOS	GOBIERNO	RR.EE.	JUSTICIA, INSTR. BENEF. Y CULTO	GUERRA Y MARINA	HACIENDA*	FERROC.	OTROS	TOTAL EN PESOS**
1847	11	4	8	36	21		20	5.674.615
1848	13	3	8	42	23		11	5.320.928
1849	14	2	9	48	26			4.967.240
1850	17	2	6	48	27			5.690.208
1851	12	1	10	41	35			7.599.249
1852	10	1	8	37	45			8.278.085
1853	9	1	7	31	52			9.974.478
1854	8	1	6	27	58			11.750.871
1855	8	1	5	24	62			13.167.264
1856	7	--***	5	21	66			14.763.657
1857	7	--	4	20	68			16.360.051
1858	8	1	5	29	55		3	18.153.595
1859	8	1	5	35	43		7	20.387.756
1860	9	1	6	37	40			21.123.860
1861	9	2	5	48	26		9	21.446.469
1862	13	2	6	51	29			19.707.325
1863	18	1	8	39	34			25.662.953
1864	20	1	7	39	33		--	23.627.937
1865	22	1	6	40	31		--	21.592.921
1866	25	--	5	40	29		1	19.557.904
1867	17	1	5	32	27		17	26.099.027
1868	12	1	6	27	20	19	15	32.640.151
1869	9	1	4	14	42	6	23	60.879.191
1870	8	1	4	10	47	6	25	78.320.206
1871	7	--	3	8	49	23	9	95.761.221

AÑOS	GOBIERNO	RR.EE.	JUSTICIA, INSTR. BENEF. Y CULTO	GUERRA Y MARINA	HACIENDA*	FERROC.	OTROS	TOTAL EN PESOS**
1872	6	--	3	6	51	31	2	113.202.230
1873	5	--	2	6	47	20	19	109.146.110
1874	9	1	2	11	46	15	17	77.162.070
1875	10	1	2	13	61	12	2	56.664.840
1876	10	1	2	11	67		11	65.974.570
1877	27	1	4	27	31		11	29.172.660
1878	29	1	3	30	31		5	22.774.132

* Incluye el servicio de la deuda (interna y externa).

** Pesos hasta 1863; soles en adelante.

*** Cuando el casillero está en blanco, quiere decir que la cifra es cero; cuando figuran dos rayitas (--), quiere decir que hay un valor, pero que es inferior a 0,5 por ciento.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las cifras de Tantaleán 1983: cuadro 5 del anexo.

Cuadro 1.8

EXPORTACIONES DE NITRATO DE SALITRE Y PORCENTAJE RESPECTO DEL TOTAL, 1830-1879

AÑOS	TONELADAS	% DEL TOTAL DE Xs DEL PERÚ (EN VALOR)	% DE GUANO Y SALITRE DENTRO DEL TOTAL DE Xs DEL PERÚ
1830	860	1,0	1,0
1831	1858	2,7	2,7
1832	2415	2,1	2,1
1833	4264	4,3	4,3
1834	6799	6,7	6,7
1835	6458	5,6	5,6
1836	7293	5,6	5,6
1837	7607	5,8	5,8
1838	5962	4,0	4,0
1839	6880	4,5	4,5
1840	10.459	6,5	6,5
1841	12.810	6,4	9,6
1842	16.418	8,2	17,5
1843	16.989	9,6	10,8
1844	17.489	10,9	23,9

sigue...

...viene

AÑOS	TONELADAS	% DEL TOTAL DE Xs DEL PERÚ (EN VALOR)	% DE GUANO Y SALITRE DENTRO DEL TOTAL DE Xs DEL PERÚ
1845	17.307	9,2	19,6
1846	18.361	8,7	22,3
1847	17.622	6,3	34,5
1848	22.314	7,9	38,5
1849	19.785	5,7	40,0
1850	23.545	7,9	58,1
1851	31.713	8,0	60,0
1852	27.277	9,7	51,3
1853	40.767	9,1	65,8
1854	33.141	5,9	79,6
1855	43.097	7,4	77,1
1856	37.334	8,8	60,7
1857	50.408	7,2	78,0
1858	56.131	11,6	67,4
1859	72.413	19,2	59,1
1860	63.518	11,4	76,8
1861	62.331	14,0	57,3
1862	77.833	12,9	60,6
1863	70.870	12,9	72,6
1864	50.167	9,5	64,5
1865	112.353	17,6	71,6
1866	100.634	15,4	71,2
1867	117.315	17,4	85,4
1868	87.699	14,4	71,3
1869	69.324	10,5	73,2
1870	135.397	14,8	77,3
1871	165.872	19,0	74,3
1872	220.198	30,7	66,5
1873	288.133	39,8	65,1
1874	257.384	23,6	74,0
1875	332.557	40,4	63,9
1876	192.101	20,5	68,8
1877	216.507	21,9	65,0
1878	270.249	26,3	64,8
1879	72.558	14,4	28,0

Xs = Exportaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Hunt 1973: 56-58 y 64-65.

Cuadro 2.1
PRECIOS EN INGLATERRA DEL GUANO Y EL SALITRE, 1850-1879

AÑOS	GUANO: LIBRAS ESTERLINAS POR TONELADA	SALITRE: CHELINES POR QUINTAL
1847	18,0	11
1849		13
1853-1857		18
1855-1859	12,1	
1860-1864	12,2	
1861-1866		12 a 14
1865-1869	12,3	
1867-1868		10
1868-1873		15
1870-1874	13,2	
1873-1876		14-11
1875-1879	12,1	
1877		15
1878		14

Fuente: Elaboración propia a partir de Esteves 1882 y Mathew 1981: 167, para el guano; y de Bermúdez 1963, para el salitre.

Cuadro 2.2
EXPORTACIONES DE ALGODÓN Y AZÚCAR EN EL PERÚ (TONELADAS MÉTRICAS), 1865-1879

AÑOS	ALGODÓN	AZÚCAR
1865	596	1463
1866	610	5111
1867	2109	3431
1868	3050	9352
1869	1116	12.479
1870	1541	13.175
1871	3624	13.141
1872	5633	14.922
1873	5241	21.696
1874	3668	31.940
1875	3375	55.549
1876	3134	56.102
1877	2935	63.958
1878	1980	65.137
1879	3609	83.497

Fuente: Elaboración propia a partir de Hunt 1973: 39.

Cuadro 2.3
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES PERUANAS EN 1877*

BIENES	% DENTRO DEL TOTAL DE EXPORTACIONES**
Salitre	21,5
Azúcar	19,0
Guano	17,9
Plata (concentrado, barras y monedas)	14,3
Lanas (oveja y camélidos)	7,3
Barilla	4,2
Cobre (concentrados)	2,6
Oro (en pasta y moneda)	2,5
Otros minerales (sin especificación)	2,2
Algodón	2,0
Cascarilla	1,1
Otros	5,4
Total	100,0

* La fuente no aclara el período al que corresponden sus cifras. Presumiblemente se trata de 1877, año para el cual se realizó la primera estadística del comercio exterior. Véase Fuentes 1878. Otra posibilidad sería que corresponda a los primeros nueve meses de 1878, pero es menos probable dada la lentitud con que las aduanas rendían sus informes.

** Las cifras están calculadas descontando “fletes y gastos”, que sobre todo eran fuertes en el caso de las exportaciones agropecuarias. En el caso de las exportaciones “fiscales” (guano y salitre), se toma solamente el valor neto para el Estado, por lo que estas resultan aquí subvaluadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *La Opinión Nacional*, 22 de octubre de 1878.

Cuadro 2.4
INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO PERUANO, 1826-1895
 (EN MILES DE PESOS, Y DE SOLES A PARTIR DE 1864*)

AÑOS	INGRESOS SEGÚN PRESUPUESTO	RECAUDADO	ADELANTOS O DEUDAS DE CORTO PLAZO (CON LOS CONSIGNATARIOS DEL GUANO)#	PRÉSTAMOS EXTERNOS (DE LARGO PLAZO)	EGRESOS SEGÚN PRESUPUESTO	GASTADO
1826		3346				3499
1827	5203				5152	
1831	3309	2887			4974	
1846	5162	6113			5962	6028
1847	5162	5005			5962	5675
1848	5172	6305			5065	5321
1849	5172	5093			5065	4967
1850	5406	7764			5451	5690
1851	5406	7764			5451	7599
1852	7113	8700			7113	8278
1853	7113				7113	
1857		18.313				16.360
1859		20.955				20.388
1860		21.054				21.124
1861	20.763	21.246			16.456	21.446
1862	20.763	19.949	1700	25.000	16.456	19.707
1863	23.053	26.235				25.663
1864			3000			
1865			12.590	50.000		
1866		20.128				19.558
1868		42.929	8030			32.460
1869	22.632	52.975	13.285		30.974	60.879
1870				59.600		
1872				75.000		
1873	30.634	89.431			40.272	109.146

sigue...

...viene

ANOS	INGRESOS SEGÚN PRESUPUESTO	RECAUDADO	ADELANTOS O DEUDAS DE CORTO PLAZO (CON LOS CONSIGNATARIOS DEL GUANO)#	PRÉSTAMOS EXTERNOS (DE LARGO PLAZO)	EGRESOS SEGÚN PRESUPUESTO	GASTADO
1874	30.634	56.173			40.272	77.162
1875	32.784	45.839			37.189	56.665
1876	32.784	57.338			37.189	65.975
1877	21.989	28.260			21.615	29.173
1879	17.595				18.026	
1884**	17.595	6260			18.026	6000
1885	17.595	7892			18.026	7634
1887***	8092	5667			6800	6278
1888***	8092	7120			6800	5892
1889	6640	6957			5892	6074
1890°	6640	8322			5892	7629
1891°	6728	7684			6719	8180
1892	7105	7913			6013	7104
1893	7943	6894			8253	6505
1894	7308	5246			7666	6419
1895	7519				7347	

Los casilleros que han sido dejados en blanco corresponden a años sin información.

* A partir del 1 de enero de 1864, la unidad monetaria pasó a llamarse “sol”, cambiándose a razón de un peso por 0,8 soles. Los presupuestos eran bianuales, pero en el cuadro hemos considerado las cifras para cada año.

A partir de 1862. El grueso adelanto de 1865 obedeció a los apremios de la guerra con España y fue sufragado por diversos consignatarios y el Banco de la Providencia. El de 1869 correspondió a la Casa Dreyfus Hermanos.

** Para los años 1884 y 1885 se declaró vigente el presupuesto de 1879.

*** Para estos años se incluyen las sumas que luego fueron transferidas a los presupuestos departamentales: 1.829.000 en 1887 y 1.965.000 en 1888. En los ingresos, también se incluye lo recaudado por los tesoros departamentales: 643 mil soles en 1887 y 1.077.000 en 1888.

° Se ha tomado en cuenta el año económico corrido entre el 1 de junio y el 31 de mayo del año entrante.

Fuente: Elaboración propia a partir de los siguientes textos y documentos: Para el período 1826-1879, Tantaleán 1983: cuadros 4 y 5 del anexo. Para 1884 y 1885, Dancuart y Rodríguez 1917: XV y XVI; aduanas de la República en 1886; memorias de ministros de Hacienda; y Clavero 1896: 84. Para 1887 en adelante, véase AGN, H-6-1247, H-6-1167, H-6-1166, H-6-0955, H-6-1168. H-6-1249, H-6-1169, H-6-0956 y H-6-1250; y Dancuart y Rodríguez 1917: XVI y 1918: XIX. Las cifras del endeudamiento de corto y de largo plazo han sido tomadas de Dancuart y Rodríguez s.f. [1912]: XII, 138; y Revoredo 1939: 189-194.

Cuadro 2.5
INVERSIÓN FERROVIARIA EN EL PERÚ, 1868-1875

LÍNEAS	COSTO EN SOLES	PRODUCTO NETO EN 1879	AÑO DE INICIO DE LA OBRA	AÑO DE TÉRMINO	KM. HECHOS	KM. PENDIENTES
Callao-La Oroya	21.800.000	60.000	1869		135	153
Mollendo- Arequipa-Puno	37.280.000	480.000	1868	1875	523	Terminado
Juliaca-Cuzco	25.000.000		1872		193	144
Chimbote- Huaraz	24.000.000		1872		102	163
Pacasmayo- Cajamarca	5.850.000		1871		131	60
Paita-Piura	1.945.000		1872		9	51
Pisco-Ica	1.450.000	10.000	1868	1870	74	Terminado
Lima-Chancay	2.600.000	50.000	1868	1870	66	Terminado
Salaverry-Trujillo	3.400.000		1872		71	18
Ilo-Moquegua	5.025.000		1871	1873	101	Terminado
Total	128.350.000	600.000			1420	589

Fuente: Elaboración propia a partir de Esteves 1882: 143-144.¹

¹ Klaus Kemp da información, distinta en algunos casos, en cuanto al monto gastado (2002: 41): para la línea Callao-La Oroya, se invirtieron 27.600.000 soles; para Ilo-Moquegua, 6.700.000; para Salaverry-Trujillo, 3.234.756; para Mollendo-Arequipa-Puno, 44.000.000. Con estas cifras, el gasto total se elevaría en unos diez millones.

Cuadro 3.1
INGRESOS FISCALES PERUANOS, 1884-1920 (EN SOLES)

AÑO	PREVISTOS EN EL PRESUPUESTO (= 100)	RECAUDADO DENTRO DE LA LEY DE PRESUPUESTO	RECAUDADO POR LEYES Y RESOLUCIONES ESPECIALES	INGRESADO POR OPERACIONES DE CRÉDITO	TOTAL RECAUDADO (SOLES) ^o	TOTAL RECAUDADO INDEXADO A PRECIOS DE 1913	PORCENTAJE DE LO RECAUDADO DENTRO DE LA LEY DE P.T.O. RESPECTO DEL PRESUPUESTO
1884*	17.596.085 ^o		236.367		6.260.181		
1885**	17.596.085		2.517.232	822.737	7.892.158		
1886	17.596.085						
1887	8.091.837	5.024.249#			5.024.249		62,1
1888	8.091.837	6.042.942##			6.042.942	9.442.097	74,7
1889 ^o	6.664.881	6.443.428	513.922		6.957.349	13.641.860	96,7
1890	6.664.881	6.901.826	1.309.127	21.341	8.232.294 ^{oo}	13.720.489	103,6
1891	6.728.062	7.684.361	923.682		8.608.043	13.883.940	114,2
1892	7.105.131				7.103.888=		
1893	7.942.841	6.480.568	413.789		6.894.357		81,6
1894	7.296.502	5.174.881	251.470		5.426.351+		70,9
1895							
1896	8.405.921	9.673.671	1.613.477		11.287.148		115,1
1897	10.721.523	9.917.074	2.255.433		12.172.507	18.443.192	92,5
1898	10.785.500	11.085.886	2.209.061		13.294.947++	16.213.348	102,8
1899	11.852.645	11.033.103	2.668.269		13.701.372+++		93,1
1900 ^o	13.853.200	12.989.830	130.050		13.119.880	17.262.999	93,8
1901	13.853.200	14.988.180	287.140		15.275.320	20.362.001	108,2
1902	14.612.860	14.599.070	139.830		14.738.900	21.674.852	99,9
1903	14.612.860	15.924.130	142.340		16.066.470	20.865.543	109,0
1904	21.078.446	19.905.680			19.905.680	25.197.061	94,4
1905	22.234.881	21.783.200			21.783.200	18.941.912	98,0
1906	25.063.860	25.554.630			25.554.630	22.614.715	102,0
1907	26.811.925	28.303.240			28.303.240		105,6
1908	29.974.437	29.453.340			29.453.340		98,3
1909	30.759.865	26.140.280			26.140.280	27.808.806	85,0
1910	27.845.311	29.192.700			29.192.700	31.389.999	104,8

1911	27.845.311	33.536.820			33.536.820	34.934.185	120,4
1912	33.133.967	35.358.770	1.284.800	2.868.320	39.511.890	47.037.960	106,7
1913	33.133.967	35.492.830	87.660	17.767.440	53.347.930	53.347.930	107,1
1914	33.913.967	30.694.510	105.060	9.360.580	40.160.150	38.615.526	90,5
1915	28.472.750	27.890.430	2.187.500	3.049.850	33.127.780	29.578.373	98,0
1916	30.970.299	39.423.840	424.990	688.720	40.537.550	32.957.356	127,3
1917	30.970.299	45.104.350	1.387.060	283.940	46.775.350	32.940.384	145,6
1918	48.287.440	48.924.610	752.830	3.934.780	53.612.220	32.690.372	100,7
1919	51.691.470	61.541.710	1.194.450	3.326.970	66.064.130	35.140.488	119,1
1920	79.264.522	80.872.970	2.772.100	4.836.300	88.431.770	42.110.359	102,0

- ” A partir de 1898, la denominación de la moneda peruana cambió, pasando de sol a libra peruana, cuyo signo era “Lp”. Diez soles eran iguales a una libra peruana. En este cuadro, sin embargo, daremos todas las cifras en soles para una mejor comparación.
- * En los años de 1884 a 1886 no hubo ley de presupuesto. En el año 1884, los 236.367 soles de la tercera columna corresponden al saldo del año anterior. Las contribuciones que fueron pagadas en billetes fiscales fueron transformadas en soles al cambio de 15,87 por uno. Fuente: AGN, H-6-1246 y Dancuart y Rodríguez 1917: XVI.
- ** Los dos millones y medio de la tercera columna corresponden en su mayor parte (1.573.000) a un depósito de la Compañía Peruana de Guano Ltda. También figuran ahí 259.077 soles de saldo del año anterior. Las contribuciones pagadas con billetes fiscales se cambiaron a soles al cambio de 17,35 por 1 (sobre la base de Basadre 1962: VI, 2693).
- # Incluye 447.253 soles que pasaron a pertenecer a las rentas departamentales. A partir de 1889 ya no se incluyen las sumas recaudadas por las juntas departamentales para sí mismas. Fuente: AGN, H-6-1247 y Dancuart y Rodríguez 1918: XIX.
- ## Incluye 1.076.711 que pasaron a pertenecer a las rentas departamentales. A partir de 1889 ya no se incluye lo que pasó a las rentas departamentales. Fuente: AGN, H-6-1247 y Dancuart y Rodríguez 1918: XIX.
- ° En los años 1889 y 1890, las cifras no corresponden al año calendario, sino al período del 1 de junio de 1889 al 31 de mayo de 1890, y del 1 de junio de 1890 al 31 de mayo de 1891, por llevarse así la contabilidad en dichos años. Fuente: AGN, H-6-1166.
- °° El total no incluye la tesorería de Huancavelica, y parcialmente tampoco las de Áncash, Ayacucho, Cuzco, Apurímac y Tacna. Tampoco algunos meses de la Empresa del Muelle Dársena del Callao. Pero dichos montos debían ser pequeños. Fuente: AGN, H-6-0955. Fuente para 1891: AGN, H-6-1168.
- = Corresponde a la suma del presupuesto (AGN, H-6-1249), ya que para dicho año no se ha encontrado la cuenta general.
- + El año 1894 fue el de la guerra civil entre el cacermismo y el pierolismo, lo que podría explicar la significativa reducción en los ingresos fiscales. Fuente: AGN, H-6-0956. Para 1895 no hubo presupuesto ni cuenta general. Fuente para 1896 y 1897: AGN, H-6-1232.
- ++ Fuente: AGN, H-6-0958. El dato de esta fuente es distinto al ofrecido por el Extracto Estadístico oficial que empezó a publicarse en 1920 y cuya serie histórica da para 1898 cifras algo menores: 1.097.240 Lp (equivalentes a 10.972.400 soles) y 1.257.166 Lp (equivalentes a 12.571.660 soles) respectivamente.
- & Fuente: AGN, H-6-0957. Para este año, el Extracto Estadístico señala 11.852.640 soles de ingresos recaudados por ley de presupuesto, y 13.513.990 soles de recaudación total. O sea, una suma un poco mayor en el primer caso, y algo menor en el segundo.
- ‘ A partir de 1900, las cifras provienen del Extracto Estadístico del Perú 1925(1926: 117). Están dadas en libras peruanas, por lo que han sido convertidas a soles, aumentándoles un cero (una libra peruana era igual a diez soles).
- ° Se repite el último presupuesto de antes de la guerra, el del bienio 1879-1880. Hasta 1890, los presupuestos fueron bianuales; en algunos años, cuando por algún transtorno político no pudo aprobarse un nuevo presupuesto, se repitió el del año anterior.

Cuadro 3.2

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL (PROMEDIO EN LA DÉCADA) EN PAÍSES LATINOAMERICANOS
SELECCIONADOS (EN MILLONES DE UNIDADES CORRIENTES DE LA MONEDA NACIONAL)

PAÍSES*	1880-1889	1890-1899	1900-1909	1910-1915	MULTIPLICADOR**
Bolivia	4,2	4,4	9,1	19	4,5
Chile	176	247	306	448	2,5
Ecuador	3,4	5,3	12	18	5,1
Perú	6,4	8,8	21	31	4,9
Uruguay	13	16	20	27	2,1
Brasil	134	278	408	531	4,0
México	48	54	111	118	2,5
Venezuela	34	44	46	66	1,9

* La muestra fue seleccionada siguiendo la disponibilidad de datos y dando preferencia a los países de organización política unitaria. De todos modos, dado que el Perú inició durante este ciclo un experimento descentralista, también se incluyen países de régimen federal, como Brasil, México y Venezuela.

** Se dividió el dato del período 1910-1915 entre el de la década de 1880-1889. La división se hizo con el dato completo y no con el redondeado que aparece en el cuadro. Por ello, el multiplicador no siempre coincide con la operación que pudiera hacerse con los datos que aparecen en el cuadro.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mitchell 1993; salvo para la década de 1880 del Perú.

Cuadro 3.3

PRESIÓN TRIBUTARIA EN EL PERÚ, 1896-1920

AÑOS	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA*	PBI EN MILLONES DE SOLES**	PRESIÓN TRIBUTARIA***
1896	11.287.148	272.401	4,14
1897	12.172.507	302.932	4,02
1898	13.294.947	284.580	4,67
1899	13.701.372	327.590	4,18
1900	13.119.880	362.560	3,62
1901	15.275.320	381.512	4,00
1902	14.738.900	392.679	3,75

AÑOS	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA*	PBI EN MILLONES DE SOLES**	PRESIÓN TRIBUTARIA***
1903	16.066.470	423.948	3,79
1904	19.905.680	440.764	4,52
1905	21.783.200	493.782	4,41
1906	25.554.630	525.096	4,87
1907	28.303.240	557.230	5,08
1908	29.453.340	552.240	5,33
1909	26.140.280	609.444	4,29
1910	29.192.700	616.764	4,73
1911	33.536.820	617.588	5,43
1912	36.643.570	668.610	5,48
1913	35.580.490	639.240	5,57
1914	30.800.910	662.720	4,65
1915	30.077.930	806.412	3,73
1916	39.848.830	955.712	4,17
1917	46.491.410	1.206.810	3,85
1918	49.677.440	1.449.856	3,43
1919	62.736.160	1.581.840	3,97
1920	83.645.070	1.991.430	4,20

* Corresponde a la suma de las columnas tres y cuatro del cuadro 3.1, es decir, lo recaudado dentro de la ley de presupuesto, más lo recaudado por leyes y resoluciones especiales, excluyendo las operaciones de crédito.

** Hemos tomado los datos proporcionados por Seminario y Beltrán (1998: 255) expresados en millones de dólares corrientes, y luego los hemos convertido a soles con la tasa de cambio dada por Boloña 1994: 295-296.

*** Este dato se obtiene al sacar el porcentaje de la columna dos sobre la columna tres, es decir: recaudación tributaria / PBI x 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro 3.1, para la recaudación tributaria; y de Seminario y Beltrán 1998: 255, para el PBI.

Cuadro 3.4

OFICINAS DE REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE EN 1898 Y FECHA DE SU CREACIÓN

CIUDAD	AÑO DE CREACIÓN
Piura	1896
Cajamarca	1895
Loreto	1895
Trujillo	1895
Huaraz	1895
Cerro de Pasco	1896
Lima	1889
Callao	1890
Ayacucho	1897
Cuzco	1895
Puno	1895
Arequipa	1892
Moquegua	1894
Ica	1893

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Fomento 1899: 81.

Cuadro 4.1

PERSONAL DEL ESTADO PERUANO SEGÚN EL PRESUPUESTO GENERAL PARA EL BIENIO 1875-1876

RAMOS DEL ESTADO	PERSONAL*	TOTAL
Congreso	201	201
Ministerio de Gobierno		
+ Presidencia de la República	9	
+ Oficina del ministro	12	
+ Direcciones	41	
+ Prefecturas y subprefecturas	282	
+ Policía y gendarmería de infantería y montada	6056	
Total Ministerio		6400
Ministerio de Relaciones Exteriores		
+ Oficina del ministro	14	
+ Personal diplomático	En globo (25)**	
Total Ministerio		39

RAMOS DEL ESTADO	PERSONAL*	TOTAL
Ministerio de Justicia, Instrucción, Culto y Benef.		
+ Oficina del ministro	22	
+ Archivo y Biblioteca Nacional	11	
+ Universidades	5 + sumas en globo	
+ Personal religioso	166	
+ Personal judicial	56	
+ Penitenciaría	40	
Total Ministerio		300
Ministerio de Hacienda y Comercio		
+ Oficina del ministro	11	
+ Tribunal de Cuentas	23	
+ Direcciones	87	
+ Casa de Moneda	3	
+ Cajas fiscales	171	
+ Aduanas	35	
Total Ministerio		330
Ministerio de Guerra y Marina		
+ Oficina del ministro	17	
+ Guerra	4945***	
+ Marina	2788***	
Total Ministerio		7750
Total Estado Peruano		15.020
Solo personal civil (no armado)		1231

* No incluye al personal cesante, jubilado o que recibe pensiones de montepío.

** Se asignaban 200 mil soles en globo, que podríamos calcular en unos 25 funcionarios.

*** No todo el personal de Guerra y Marina era estrictamente castrense; tanto en el ejército como en la marina funcionaban maestranzas o factorías, con personal obrero y técnico; incluso dentro de la marina funcionaba una Comisión de Hidrografía. Pero todo ese personal va incluido aquí.

Fuente: Elaboración propia a partir de República del Perú 1875.

Cuadro 4.2
DESAGREGACIÓN PORCENTUAL, POR MINISTERIOS, DEL GASTO PÚBLICO EN EL PERÚ,
1870-1885

Años	GOBIERNO*	RR.EE.	JUSTICIA, INSTRUC.	GUERRA Y MARINA	HACIENDA**	OTROS	TOTAL (SOLES)
			BENEFICENCIA Y CULTO				
1870	14	1	4	10	47	25	78.320.206
1871	30	--	3	8	49	9	95.761.221
1872	37	--	3	6	51	2	113.202.230
1873	24	--	2	6	47	19	109.146.110
1874	26	1	2	11	46	17	77.162.070
1875	22	1	2	13	61	2	56.664.840
1876	10	1	2	11	67	11	65.974.570
1877	27	1	4	27	31	11	29.172.660
1878	29	1	3	30	31	5	22.774.132
1884	15	3	4	41	10	27 ^{ooo}	6.003.267 ^o
1885	22	1	2	47	10	18 ^{ooo}	7.633.761 ^{oo}

* Incluye las obras ferroviarias.

** Incluye el servicio de la deuda (interna y externa).

^o Incluye 820.434 billetes fiscales, al cambio de 14,98 por un sol.

^{oo} Incluye 17.787 billetes fiscales, al cambio de 18,43 por un sol.

^{ooo} El rubro principal era aquí la cuota para el sostenimiento del ejército chileno.

Fuente: Elaboración propia a partir de Tantaleán 1983: cuadro 5 del anexo, y Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 79-108.

Cuadro 4.3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR MINISTERIOS (ÍNDICES) EN LOS PRESUPUESTOS
DE 1877-1878 Y 1879-1880, EL PROYECTO DE BRYCE Y EL PRESUPUESTO
DEL CONGRESO PARA 1887-1888

MINISTERIOS	1877-78 - ÍNDICE	100	1879-80 - ÍNDICE	97	PRO. BRYCE - ÍNDICE	68	1887-88 - ÍNDICE	52
Gobierno*	4.777.286	100	4.614.994	97	3.230.759	68	2.492.343	52
RR.EE.	271.679	100	270.279	99	168.000	62	94.000	35
Justicia y &	1.190.015	100	975.457	82	1.002.222	84	916.501	77
Hacienda	9.875.097	100	6.184.183	63	1.094.168	11	1.172.810	12
Guerra	5.500.000	100	5.989.768	109	4.316.261	78	2.089.981	38
Total	21.614.077	100	18.034.681	83	9.811.410	45	6.765.635	31

* Incluye Poder Legislativo.

Fuente: Elaboración propia a partir de AGN, H-6-1245 a H-6-1247 y Dancuart y Rodríguez 1918: XVII.

Cuadro 4.4
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL PERÚ, 1885-1920 (EN SOLES)

AÑO	PRESUPUESTO	GASTADO	% DE GASTADO/ PRESUPUESTO	ÍNDICE DEL COSTO DE VIDA# 1913 = 100	MONTO GASTADO INDEXADO A 1913, EN MILLONES DE SOLES
1884	18.034.681*	6.000.195	33,3		
1885	18.034.681*	7.633.821	42,3		
1886					
1887**	6.799.553	6.277.814	92,3		
1888	6.799.553	5.891.697	86,6	64	9.206
1889°	5.891.958	6.073.867	103,1	51	11.905
1890	5.891.958	7.628.895	129,5	60	12.715
1891	6.718.687	8.179.981	121,7	62	13.193
1892	6.012.617	7.104.423	118,1		
1893	8.252.849	6.504.524	78,9		
1894	7.665.882	6.418.832	83,7		
1895					
1896 ^{oo}	9.293.433	10.324.606	111,1		
1897	11.307.162	12.172.507	107,7	66	18.443
1898	11.488.250	12.194.168	106,1	82	14.871
1899	12.604.677	12.817.912	101,7		
1900	14.248.200	12.729.910	89,3	76	16.753
1901	14.248.200	14.417.250	101,2	75	19.223
1902	14.612.860	13.566.420	92,8	68	19.956
1903	14.612.860	14.788.980	101,2	77	19.211
1904	21.078.740	18.849.500	89,4	79	23.860
1905	22.225.430	28.894.620	130,0	115	25.127
1906	25.063.860	24.441.860	97,5	113	21.631
1907	26.811.930	27.225.790	101,5		
1908	31.277.050	32.948.590	105,3		
1909	30.759.870	28.653.470	93,2	94	30.487
1910	27.750.610	29.275.460	105,5	93	31.471

sigue...

...viene

AÑO	PRESUPUESTO	GASTADO	% DE GASTADO/ PRESUPUESTO	ÍNDICE DEL COSTO DE VIDA# 1913 = 100	MONTO GASTADO INDEXADO A 1913, EN MILLONES DE SOLES
1911	27.750.610	30.953.080	111,5	96	32.242
1912	33.133.970	40.687.460	123,3	84	48.418
1913	33.133.970	54.096.370	163,3	100	54.096
1914	33.133.970	41.029.340	123,8	104	39.450
1915	29.734.790	33.916.520	114,1	112	30.287
1916	31.098.080	35.948.490	115,6	123	29.226
1917	31.098.080	48.465.960	155,8	142	34.120
1918	48.342.140	54.417.440	112,6	164	33.184
1919	51.691.470	66.476.460	128,6	188	35.365
1920	69.954.570	89.218.380	127,5	210	42.486

* Esta es la cifra del presupuesto de 1879, que tras el fin de la ocupación chilena fue restaurado hasta que no se dictase otro presupuesto, que fue, por fin, el de 1887.

** A partir de este año ya no se incluyen los egresos departamentales, sino únicamente los pliegos de egresos del gobierno central. Los presupuestos departamentales representaban aproximadamente unos dos millones de soles anuales durante el lapso 1887-1895.

° En este año y el siguiente, se consideró el año contado del 1 de junio de 1889 al 31 de mayo de 1890, que fue el calendario económico que durante ese bienio adoptó la contabilidad del gobierno.

∞ En este año retornaron al presupuesto del tesoro central varias partidas que hasta el año anterior estuvieron en manos de los tesoros departamentales.

Hasta 1913 es solo para la ciudad de Lima y considerando únicamente el precio de los alimentos. A partir de 1913 se trata de un índice más completo.

Fuente: Para 1884 y 1885, AGN, H-6-1246 y Dancuart y Rodríguez 1917: XVI. Para 1887 y 1888, AGN, H-6-1247 y H-6-1167 y Dancuart y Rodríguez 1918: XIX. Para 1889, AGN, H-6-1166 y Dancuart y Rodríguez 1918: XIX. Para 1890, AGN, H-6-0955. Para 1891, AGN, H-6-1168. Para 1892, AGN, H-6-1249. Para 1893, AGN, H-6-1169. Para 1894, AGN, H-6-0956 y H-6-1250. Para 1896, AGN, H-6-1252 y H-6-1232. Para 1897, AGN, H-6-1232. Para 1898 y 1899, AGN, H-6-0958 y 0957. Desde 1900 en adelante, *Extracto Estadístico de 1925* (1926: 117). Del índice del costo de vida: Alfageme y otros 1992: 129 y 171. Elaboración propia.

Cuadro 4.5

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL (CIFRAS PORCENTUALES) DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL PERÚ, 1877-1913 (AÑOS SELECCIONADOS)

AÑOS	ADMINISTRAT.	POTENCIA	DERECHO	CULTURA	PROGRESO	ACCIÓN SOCIAL	DEUDA	TOTAL SOLES
1877-1878 ^o	16,7	26,6	13,6	4,6	4,7	2,5	31,4	21.735.096
1887-1888 ^o	24,0	31,9	31,2	1,8	3,5	3,0	4,6	6.851.073
1892 ^{oo}	18,3	50,6	10,9	2,9	4,6	3,4	9,3	7.104.423
1897	22,5	32,5	22,1	1,1	5,4	1,4	15,0	11.287.607
1904	30,4	23,5	15,3	1,9	15,2	0,8	9,9	22.116.693
1907	18,7	24,4	16,7	10,2	17,6	0,6	11,9	27.120.978
1913	16,1	27,8	14,2	9,3	12,7	1,0	18,8	36.489.188

^o Los presupuestos fueron bianuales, pero las cifras que se consignan en la columna del total son anuales.

^{oo} Este año resulta difícil de comparar con el resto, puesto que al inscribirse dentro del período de la descentralización fiscal, varias partidas de gasto ya no aparecen en el presupuesto del Estado central, pues habían sido trasladadas a los tesoros departamentales (por ejemplo, administración de justicia, autoridades políticas locales, policía, etc.). Por ello, se nota un descenso en las funciones administrativas y de derecho.

Fuente: Para 1877-1878, AGN, H-6-1245; para 1887-1888, AGN, H-6-1247; para 1897, AGNH, H-6-1255; para 1904, AGN, H-6-1259; para 1907, AGN, H-6-1261; para 1913, AGN, H-6-1266. Elaboración propia.

Cuadro 4.6
GASTO PÚBLICO DESAGREGADO EFECTIVO EN EL PERÚ, POR MINISTERIOS, 1884-1920 (EN SOLES)

AÑOS	CONGRESO	GOBIERNO Y POLICÍA	RELACIONES EXTERIORES	JUSTICIA, INSTRUCCIÓN BENEFICENCIA Y CULTO	HACIENDA Y COMERCIO	GUERRA Y MARINA	FOMENTO Y OBRAS PÚBLICAS	DIVERSOS Y/O FUERA DE PRESUPUESTO	TOTAL
1884		1.464.825	173.980	221.568	590.242	2.442.932		1.106.650	6.000.195
1885		1.657.078	104.180	134.122	749.494	3.624.816		1.364.141	7.633.821
1886									
1887		1.810.183	67.819	185.278	789.363	1.330.339		1.531.312	5.714.295
1888		2.231.161	193.213	648.840	1.141.915	1.676.569			5.891.697
1889		1.012.993	220.808	412.580	1.076.683	2.257.976		1.092.977	6.073.967
1890	286.896	1.149.898	234.491	443.784	1.780.555	2.314.476		1.418.795	7.628.895
1891	314.722	1.242.115	237.750	524.080	2.127.773	2.447.215		1.286.326	8.179.981
1892	306.047	998.989	211.921	736.769	1.469.211	3.381.487			7.104.423
1893	162.320	861.793	212.350	453.821	1.741.125	2.533.875		539.240	6.504.524
1894	196.823	1.088.259	168.665	319.183	1.301.049	3.344.852			6.418.832
1895									
1896	480.648	2.228.782	364.292	1.100.820	2.038.907	2.462.078	72.348	1.576.742	10.324.606
1897	366.566	2.387.198	439.207	1.061.992	1.839.495	2.677.733	189.962	2.487.067	12.172.507
1898	363.350	2.622.746	470.324	1.212.253	1.932.821	2.875.914	237.196	2.479.565	12.194.168
1899	366.229	2.656.394	512.675	1.177.809	2.268.055	2.490.222	323.816	3.022.713	12.817.912
1900	411.950	2.931.530	570.760	1.232.780	3.363.280	3.043.660	427.570	748.380	12.728.380

1901	412.230	3.173.930	870.230	1.251.280	4.200.000	3.185.650	357.100	966.830	14.417.250
1902	385.840	3.151.730	693.730	1.435.290	2.932.370	3.500.570	623.360	843.530	13.566.420
1903	427.310	3.162.000	735.510	1.431.200	3.530.810	3.636.650	597.830	1.267.670	14.788.980
1904	450.810	3.809.140	980.720	1.713.950	5.313.830	4.344.570	1.183.830	1.052.650	18.849.500
1905	482.700	3.935.330	747.100	2.042.080	5.982.970	4.875.550	1.913.750	915.140	20.894.620
1906	880.240	4.274.260	700.010	3.648.340	6.028.630	5.173.210	2.312.670	1.424.500	24.441.860
1907	879.810	4.816.870	695.970	4.255.470	6.368.680	5.446.740	2.214.830	2.547.420	27.225.790
1908	1.017.330	5.369.910	766.290	4.556.540	8.090.410	5.936.700	2.493.420	1.671.540	29.901.240
1909	953.870	5.411.510	848.990	4.287.890	7.835.090	6.097.120	1.867.690	173.100	27.475.260
1910	873.380	5.474.680	813.050	4.299.370	7.601.510	5.848.250	1.623.120	319.860	26.853.220
1911	886.460	3.032.020	1.014.810	4.554.660	8.725.350	5.239.680	1.877.740	1.230.840	29.561.560
1912	842.520	6.332.370	1.111.330	4.992.200	10.922.960	8.646.640	2.088.270	2.624.450	37.560.740
1913	1.194.130	6.133.600	1.481.570	5.391.299	11.380.990	9.070.140	2.554.280	8.213.740	45.419.740
1914	844.050	6.627.520	898.580	4.912.280	10.851.540	7.103.210	1.655.520	4.961.610	37.852.510
1915	624.160	4.978.010	512.230	4.308.430	9.240.720	7.113.020	1.443.000	4.116.540	32.336.110
1916	1.083.220	5.291.220	536.830	5.061.480	12.150.640	6.246.700	1.566.010	2.031.310	33.967.410
1917	1.175.620	5.219.980	614.330	5.215.180	12.228.380	6.761.660	2.089.699	10.940.020	44.244.860
1918	1.619.420	6.921.580	1.001.050	7.277.780	18.035.000	8.640.790	3.437.810	7.107.020	54.040.450
1919	1.915.570	8.072.350	1.498.390	8.586.970	21.217.280	10.356.630	6.352.620	7.998.520	65.998.330
1920	2.022.780	10.250.140	2.149.580	11.116.050	24.064.320	16.533.410	8.676.750	13.086.850	87.899.880

Fuente: Elaboración propia a partir de las mismas fuentes usadas para el cuadro 4.4.

Cuadro 4.7

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO PÚBLICO EN EL PERÚ, POR MINISTERIOS, 1884-1920

AÑO	CONGRESO	GOBIERNO Y POLICÍA	RELACIONES EXTERIORES	JUSTICIA INSTRUC. BENEF. Y CULTO	HACIENDA Y COMERCIO	GUERRA Y MARINA	FOMENTO Y OBRAS PÚBLICAS	DIVERSOS O FUERA DE PRESUPUESTO
1884	#	24,4	2,9	3,7	9,8	40,7	##	18,5
1885		21,7	1,4	1,8	9,8	47,5		17,9
1886								
1887		31,2	1,2	3,2	13,8	23,3		26,8
1888		37,9	3,3	11,0	19,4	28,5		0,0
1889		16,7	3,6	6,8	17,7	37,2		18,0
1890	3,8	15,1	3,1	5,8	23,3	30,3		18,6
1891	3,9	15,2	2,9	6,4	26,0	29,9		15,7
1892	4,3	14,1	3,0	10,4	20,7	47,6		0,0
1893	2,5	13,3	3,3	7,0	26,8	39,0		8,3
1894	3,1	16,9	2,6	5,0	20,3	52,1		0,0
1895								
1896	4,7	21,6	3,5	10,7	19,7	23,8	0,7	15,3
1897	3,0	19,6	3,6	8,7	15,1	22,0	1,6	20,4
1898	3,0	21,5	3,9	9,9	15,9	23,6	1,9	20,3
1899	2,9	20,7	4,0	9,1	17,7	19,4	2,5	23,6
1900	3,2	23,0	4,5	9,7	26,4	23,9	3,4	5,9
1901	2,9	22,0	6,0	8,7	29,1	22,1	2,5	6,7
1902	2,8	23,2	5,1	10,6	21,6	25,8	4,6	6,2
1903	2,9	21,4	5,0	9,7	23,9	24,6	4,0	8,6
1904	2,4	20,2	5,2	9,1	28,2	23,1	6,3	5,6
1905	2,3	18,8	3,6	9,8	28,6	23,2	9,2	4,4
1906	3,6	17,5	2,9	14,9	24,7	21,2	9,5	5,8
1907	3,2	17,7	2,6	15,6	23,4	20,0	8,1	9,4
1908	3,4	18,0	2,6	15,2	27,1	19,9	8,3	5,6
1909	3,5	19,7	3,1	15,6	28,5	22,2	6,8	0,6

1910	3,3	20,4	3,0	16,0	28,3	21,8	6,0	1,2
1911	3,0	10,3	3,4	15,4	29,5	17,7	6,4	4,2
1912	2,2	16,9	3,0	13,3	29,1	23,0	5,6	18,1
1913	2,6	13,5	3,3	11,9	25,1	20,0	5,6	7,0
1914	2,2	17,5	2,4	13,0	28,7	18,8	4,4	13,1
1915	1,9	15,4	1,6	13,3	28,6	22,1	4,5	12,7
1916	3,2	15,6	1,6	14,9	35,8	18,4	4,6	6,0
1917	2,7	11,8	1,4	11,8	27,6	15,3	4,7	24,7
1918	3,0	12,8	1,9	13,5	33,4	16,0	6,4	13,2
1919	2,9	12,2	2,3	13,0	32,1	15,7	9,6	12,1
1920	2,3	11,7	2,4	12,6	27,4	18,8	9,9	14,9

Hasta 1889, el presupuesto del Congreso formó parte del pliego de Gobierno y Policía.

El Ministerio de Fomento fue creado recién en 1896. Antes de ello, sus funciones se repartían entre los ministerios de Gobierno, Policía y Obras Públicas, y el de Hacienda y Comercio.

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 4.6.

Cuadro 4.8
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO PÚBLICO EN EL PERÚ, EN EL PERÍODO 1884-1920,
POR MINISTERIOS Y POR GRANDES ÉPOCAS

AÑOS	CONGRESO	GOBIERNO Y POLICÍA	RR.EE.	JUSTICIA, INSTRUCC., BENEF. Y CULTO	HACIENDA Y COMERCIO	GUERRA Y MARINA	FOMENTO Y OBRAS PÚBLICAS	DIVERSOS O FUERA DE PRESUPUESTO
1889-1894	3.5*	15.2	3.1	6.9	22.5	39.4	**	10.1
1896-1912	3.1	19.6	3.8	11.9	24.5	22.2	5.1	9.5
1913-1920	2.6	13.8	2.1	13.0	29.8	18.1	6.2	13.0
1884-1920	3.0***	18.6	3.1	10.5	24.1	25.0	5.5	11.1

* Comprende solo el período 1890-1894.

** Recién fue fundado en 1896. En parte, sus funciones estuvieron antes a cargo del Ministerio de Gobierno y Policía, mientras que otra parte de las mismas estuvo en manos del Ministerio de Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto.

*** Comprende el período 1890-1920. Antes estuvo dentro de Gobierno y Policía.

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros 4.6 y 4.7.

Cuadro 4.9

GASTO EN EL RAMO DE INSTRUCCIÓN DENTRO DEL PLIEGO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, INSTRUCCIÓN Y CULTO. AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1897 Y 1913

AÑOS	RAMO DE INSTRUCCIÓN	PORCENTAJE DENTRO DEL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO (ORDINARIO)		
		RAMO DE INSTRUCCIÓN, INCLUYENDO EL PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO	PORCENTAJE DENTRO DEL PRESUPUESTO TOTAL DEL MINISTERIO (ORDINARIO MÁS EXTRAORDINARIO)	
1897	129.072	11,2	*	10,9
1904	224.264	15,8	424.264	21,5
1907	2.676.720	66,1	2.734.097	56,7
1913	297.699	13,4	3.404.168	61,7

* El presupuesto extraordinario no tiene la información desagregada por ramos para este año. Va en globo para cada Ministerio. En el cálculo del porcentaje sobre el presupuesto total, se ha asumido que en el presupuesto extraordinario no hubo nada destinado a Instrucción.

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de los años citados (en AGN, H-6-1255, H-6-1259, H-6-1261 y H-6-1266).

Cuadro 4.10

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL EN AMÉRICA LATINA, SEGÚN PRESUPUESTOS, 1888-1913 (CIFRAS EN MILLONES DE UNIDADES CORRIENTES DE LA MONEDA NACIONAL)

PAÍSES	1888*	1900*	1913*	RELACION ENTRE EL DATO DE 1913
				Y EL DE 1888
Argentina	82,7	165	409	4,9
Bolivia	3,9**	7,9	20,3	5,2
Brasil	162°	354	773	4,8
Chile	28,3	37,7	74,4	2,6
Ecuador	4,0	7,8	21,7	5,4
México	75,7	64,3	128°°	1,7
Perú	6,5	13,7	33,1	5,1
Venezuela	41,7	31,3	57,3	1,4

* Se consignó el promedio de tres años, incluyendo el precedente y el siguiente.

** Corresponde al promedio de 1888-1890, por no disponerse del dato para 1887.

° Corresponde al promedio de 1886, 1888 y 1889, por carecerse del dato para 1887.

°° Corresponde al promedio de 1911-1913, por no disponerse del dato de 1914.

Fuente: Mitchell 2003: 674 y ss. Para Chile, Humud 1969: 237 y ss., cuyas cifras están en millones de dólares corrientes (no tomamos Mitchell en este caso porque a partir de 1900 registra un cambio en la contabilidad del presupuesto, que distorsionaría la comparación).

Cuadro 4.11
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR DEPARTAMENTOS Y SECTORES DEL ESTADO, 1902 (SOLES)

DEPARTAMENTOS	GOBIERNO	JUSTICIA*	HACIENDA	GUERRA	FOMENTO	NO PRESUPUESTO	TOTAL**
Amazonas	37.657	4924	3878	1284	5000	4775	61.775
Áncash	91.671	61.471	8540	29.108	----	18.748	213.539
Apurímac	40.888	11.332	3887	4765	5000	6314	77.042
Arequipa	165.509	100.607	76.284	220.489	4838	602.645	1.174.058
Ayacucho	62.773	54.435	13.643	14.008	6067	2722	159.203
Cajamarca	64.941	39.914	8349	72.951	----	31.920	220.444
Callao	164.754	18.457	70.802	282.619	1859	11.089	549.581
Cuzco	84.588	107.589	27.290	90.902	50.287	27.486	384.144
Huancavelica	37.367	10.725	5008	2768	100	7754	60.955
Huánuco	35.567	17.921	3817	22.485	8891	659	89.340
Ica	54.967	15.235	8992	7510	2	17.561	105.141
Junín	87.709	12.774	7887	60.864	5500	6991	183.306
La Libertad	76.459	63.355	15.478	19.053	2450	7735	188.240
Lambayeque	50.102	13.658	9016	43.884	----	43.000	163.850
Loreto	147.601	34.978	9094	375.680	1461	15.917	609.571
Moquegua	47.544	9361	5869	73.801	1002	11.044	148.638
Piura	69.696	39.968	15.261	74.342	27	15.734	221.955
Puno	120.534	70.671	11.882	55.627	2707	5376	272.147
Tacna	32.870	5559	4453	2356	----	1460	47.198
Tumbes	8488	2260	2793	627	----	17.244	31.413
Total	1.481.775	695.194	312.223	1.455.123	95.189	856.174	4.961.540

* Incluye Instrucción.

** Incluye pequeñas partidas del Poder Legislativo, que solo beneficiaban a algunos departamentos (la máxima, de 6000 soles, era para el Cuzco), y otras pocas, más pequeñas aún, de Relaciones Exteriores (en Piura y Puno).

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda. Dirección del Tesoro 1903: anexos C y D.

Cuadro 4.12
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL PRESUPUESTO DE 1910, POR DEPARTAMENTOS Y POR RAMOS (EN SOLES)

DEPARTAMENTOS	GOBIERNO	JUSTICIA	INSTRUCCIÓN	HACIENDA	GUERRA	FOMENTO	OTROS*	TOTAL
Amazonas	62.496	18.948	34.440	6072	7044	6684	18.000	153.684
Áncash	127.260	109.584	121.200	10.032	30.276	7800	18.000	424.164
Apurímac	63.624	25.596	13.560	5634	14.136	240	12.000	164.520
Arequipa	225.000	136.824	186.000	111.348	353.400	25.524	258.000	1.296.096
Ayacucho	80.280	84.828	53.880	24.192	24.552	3240	18.000	288.972
Cajamarca	119.076	81.936	91.080	13.884	74.148	1080	158.400	539.604
Callao	199.800	24.552	58.560	109.548	114.744	----	91.272	598.476
Cuzco	138.504	138.768	138.720	44.652	170.076	1800	18.000	650.520
Huancavelica	45.612	19.980	33.720	6756	7380	1200	18.000	132.996
Huánuco	57.036	25.776	37.800	5052	7488	1320	12.000	146.472
Ica	80.388	18.408	58.200	14.820	15.408	840	18.000	206.076
Junín	176.508	33.204	119.760	13.896	33.072	9240	12.000	397.680
Lambayeque	77.820	19.020	57.480	13.008	61.212	9000	18.000	255.540
La Libertad	122.724	91.212	132.780	25.896	30.108	6600	18.000	427.308
Loreto	172.440	84.816	65.400	21.780	462.804	344.220	56.004	1.207.452
Moquegua	69.516	8424	22.200	8808	8748	18.288	7200	143.184
Piura	110.928	63.060	77.160	23.532	127.260	17.868	18.000	437.796
Puno	150.384	101.544	102.360	14.064	86.688	840	71.016	526.884
San Martín	84.984	7260	52.476	5424	2040	600	18.000	170.784
Tacna	45.336	7248	18.480	4212	6960	240	12.000	94.476
Tumbes	38.628	7536	16.080	4212	5316	1440	12.000	85.212
Total	2.248.344	1.108.494	1.521.336	486.552	1.642.860	458.064	881.892	8.349.896

* La mayor parte de las veces se trató de fondos para el mantenimiento y ampliación de la red telegráfica, pero ahí entraba también una suma para gastos extraordinarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de República del Perú 1910a.

Cuadro 4.13

ORIGEN DE LOS FONDOS A SER GASTADOS EN LOS DEPARTAMENTOS, SEGÚN EL PRESUPUESTO CENTRAL DE 1910 (EN SOLES)

DEPARTAMENTOS	GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL	RECAUDACIÓN LOCAL DE CONTRIBUCIONES NACIONALES	TRANSFERENCIA DE ADUANAS	TRANSFERENCIA DEL TESORO CENTRAL	PRESUPUESTO DEL TESORO DEPARTAMENTAL
Amazonas	153.684	16.284	----	134.400	7884
Áncash	424.164	89.724	----	334.440	107.272
Apurímac	164.520	40.680	----	123.840	32.459
Arequipa	1.296.096	96.096	1.200.000	----	96.531
Ayacucho	288.972	45.372	----	243.600	36.684
Cajamarca	539.604	61.164	----	478.440	31.191
Callao	598.476	22.248	534.000	42.216	51.959
Cuzco	650.520	84.120	----	566.400	109.532
Huancavelica	132.996	15.396	----	117.600	13.825
Huánuco	146.472	22.512	----	123.960	58.361
Ica	206.076	29.676	120.000	56.400	62.002
Junín	397.680	62.928	----	334.800	71.237
Lambayeque	255.540	52.620	175.920	27.000	45.737
La Libertad	427.308	63.588	298.800	64.920	109.111
Loreto	1.207.452	134.280	1.021.692	51.480	128.869
Moquegua	143.184	15.060	----	128.124	28.915
Piura	437.796	54.936	383.400	----	85.595
Puno	526.884	65.724	240.000	221.160	70.401
San Martín	170.784	30.384	140.400	----	17.300
Tacna	94.476	6876	63.600	24.000	17.747
Tumbes	85.212	612	72.600	12.000	6113
Lima					538.620
Total	8.349.896	1.010.280	4.249.212	3.087.780	1.727.345

Fuente: Elaboración propia a partir de República del Perú 1910a.

Cuadro 4.14
PERSONAL DEL ESTADO PERUANO (SIN CONCEJOS MUNICIPALES) EN 1889 Y 1914

RAMOS DEL ESTADO	PERSONAL EN 1889	PERSONAL EN 1914	
Poder Legislativo	221	221	En globo (250)* (250)
Ministerio de Gobierno			
+Presidencia de la República y oficina del ministro	31****		27 21
+Prefecturas y subprefecturas	Va en tesoros departamentales		351
+Correos	327		897
+Telégrafos	103		762
+Ingenieros	10		Pasó a Fomento
+Policía	946		73 (2838)°
Total Ministerio		1417	2131 (4969)
Ministerio de Relaciones Exteriores			
+Oficina del ministro	13		27
+Cuerpo diplomático	En globo (17)		(40)°°
Total Ministerio		13 (30)	27 (67)
Ministerio de Justicia y &			
+Oficina del ministro	16		52
+Biblioteca y Archivo Nacional	9		
+Instrucción			33 (3078)°°°
+Culto	139		172
+Justicia	62**		517
+Escuela de Minas	36		Pasó a Fomento
+Médicos	17		Pasó a Fomento
Total Ministerio		279	774 (3852)°°°
Ministerio de Hacienda			
+Oficina del ministro	30		39
+Tribunal de Cuentas	33		58
+Casa de Moneda	21		36
+Tesorería	15		75

RAMOS DEL ESTADO	PERSONAL EN 1889	PERSONAL EN 1914
+Junta de Incineración	4	
+Aduanas	422	522
Total Ministerio	525	741 (841) ^{oooo}
Ministerio de Guerra y Marina		
+Oficina del ministro	20	24
+Guerra	3410	7141#
+Marina	415	
Total Ministerio	3845	7165
Ministerio de Fomento y Obras Públicas		
+Oficina del ministro		28
+Escuela de Ingenieros y Obras Públicas		93
+Sanidad portuaria y estaciones experimentales		68
Total Ministerio		189 (229)##
Total Estado central	6300 (6317)	11.027 (17.373)
Tesoros departamentales		
+Lima	76	37
+Ica	65	8
+Áncash	97	19
+Moquegua	16	5
+Piura	69	13
+Lambayeque	56	16
+Arequipa	64	16
+Huánuco	54	10
+Puno	102	13
+Apurímac	46	8
+Cuzco	95	14
+La Libertad	91	13
+Amazonas	56	3
+Tacna	13	4
+Cajamarca	83	13

sigue...

...viene

RAMOS DEL ESTADO	PERSONAL EN 1889	PERSONAL EN 1914
+Junín	75	15
+Ayacucho	45	15
+Callao	30	8
+Huancavelica	40	4
Total tesoros departamentales	1173	234
Policía dependiente de los tesoros departamentales	En globo (900)***	
Total Estado peruano	7473 (8390)	11.261 (17.607)
Solo personal civil	4034	7628

Entre paréntesis van las cifras estimadas por mí, o sumas que incluyen dichas cifras estimadas.

* La cifra es aproximada, ya que en el presupuesto figura una suma general para el Poder Legislativo, sin indicar personas.

** Este es el personal de Justicia que depende del tesoro central; los jueces de las provincias estaban a cargo de sus propios tesoros departamentales. Igual ocurre en el caso de la policía.

*** Esta cantidad se ha deducido a partir de la suma de las cifras en globo dadas para los presupuestos departamentales: 345.546 soles por año, que, dada la escala de sueldos del cuerpo, permite deducir la cifra de unos 900 hombres.

**** No discrimina entre los dos conceptos, sino da la cifra en globo.

o Fuera de 73 oficiales, se da luego una suma en globo de 204.350 libras peruanas, que, a la escala de salarios vigente, se ha calculado que corresponde a unos 2765 hombres.

oo Va una suma en globo de 26.000 Lp, que calculamos cubriría a unos 40 funcionarios diplomáticos.

ooo El monto para los profesores va en globo, bajo el concepto de “subsidio” o “fondo para la instrucción primaria”. Pero por el número de escuelas mantenido por el Estado (aprox. 2200), y la relación entre dicho número y el de maestros (para 1905, la relación fue de 1,16 maestros por escuela; para 1920, de 1,36: véase Contreras 1996), puede estimarse en unos 2750 el número de maestros en las escuelas primarias. Los profesores de los colegios secundarios mantenidos por el Estado eran, por su parte, 328 para 1914.

oooo Van incluidos dos encargados del “guano” y uno de “asuntos diversos”. No está considerado el personal de la Compañía Nacional de Recaudación dada su naturaleza de empresa de derecho privado, aunque encargada de una función pública (sobre ella, véase capítulo 7). Tampoco se toma en cuenta el personal cuyas sumas venían en globo —como los del Estanco de la Sal y la Compañía Nacional de Tabaco—, y las dependencias en que es difícil calcular lo que corresponde a personal. Sin embargo, podría estimarse este último personal, el de la sal y el tabaco en unas cien personas.

No discrimina entre Guerra y Marina. La suma viene en globo para ambos.

Dentro del Ministerio de Fomento, fundado en 1896, hay personal cuyo costo viene en globo. Es el correspondiente a las estaciones científicas y los zoológicos. Puede estimarse en unas 30 personas.

Fuente: Presupuesto General de la República para el bienio 1889-1890 (1889). Con respecto al presupuesto de los tesoros departamentales para 1888, véase Dancuart y Rodríguez 1918: XVIII. El presupuesto general de la República para 1914 se encuentra en AGN, H-6-1267; mientras que los presupuestos departamentales para 1913 se ubican en AGN, H-6-1335. Elaboración propia.

Cuadro 5.1

SUELDOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SEGÚN PRESUPUESTO DE 1889 (EN SOLES)

CARGO	LUGAR DE DESEMPEÑO	SUELDO ANUAL BRUTO
Presidente de la República	Lima	24.000
Ministro de Estado	Lima	4800
Director de Hacienda	Lima	2400
Administrador de la aduana del Callao	Callao	3600
Administrador de la aduana de Salaverry	Salaverry	1500
Vista de aduana en Salaverry	Salaverry	1200
Administrador del distrito postal de Lima	Lima	2040
Administrador principal postal en Cajamarca	Cajamarca	600
Administrador principal postal en Puno	Puno	996
Cartero para la correspondencia calificada	Lima	600
Director general de telégrafos	Lima	2400
Jefe de línea de telégrafos	Lima	1200
Arquitecto de primera clase, telégrafos	Lima	2200
Oficial mayor del Congreso de la República	Lima	2400
Portero del Congreso de la República		720
Arzobispo de Lima	Lima	8400
Deán de la catedral	Lima	2400
Obispo de Trujillo	Trujillo	4800
Obispo en Ayacucho	Ayacucho	4300
Obispo en Chachapoyas	Chachapoyas	3600
Canónigo en Ayacucho	Ayacucho	960
Capellán del coro	Puno	360
Vocal de la Corte Suprema de la República	Lima	4800
Vocal de la Corte Superior de Piura	Piura	2640
Juez de primera instancia en Huancabamba	Piura	1440
Director de la penitenciaría	Lima	1200
Amanuense del Ministerio de Hacienda	Lima	600
Portero en la Casa de Moneda	Lima	300
Portero sirviente en la oficina postal	Cajamarca	60
Prefecto de Áncash	Áncash	3600

sigue...

...viene

CARGO	LUGAR DE DESEMPEÑO	SUELDO ANUAL BRUTO
Secretario de la prefectura	Áncash	1200
Portero de la prefectura de Áncash	Áncash	96
Director de la Biblioteca y Archivo Nacional	Lima	1960
Director de la Escuela de Minas	Lima	4800
Director de la Escuela de Capataces	Cerro de Pasco	1800
Ingeniero mecánico en la Casa de Moneda	Lima	1800
Profesor de Topografía en la Escuela de Minas	Lima	1200
General de división del ejército	Perú	3120
General de brigada del ejército	Perú	2760
Coronel del ejército	Perú	2400
Coronel de artillería	Perú	1920
Teniente coronel del ejército	Perú	1920
Sargento mayor del ejército	Perú	1440
Capitán del ejército	Perú	960
Teniente del ejército	Perú	720
Subteniente del ejército	Perú	600
Sargento de primera	Perú	360
Sargento de segunda	Perú	300
Cabo de primera	Perú	280
Cabo de segunda	Perú	240
Capitán de navío	Perú	2400
Capitán de fragata	Perú	1920
Mayor de guardias	Lambayeque	960
Capitán de gendarmería	Ayacucho	960
Capitán de gendarmería	Áncash	960
Cabo de primera gendarmería	Cuzco	264
Guardia de primera clase	Lambayeque	360
Gendarme de caballería	Puno	240
Teniente de caballería	Tacna	720
Soldado	Perú	240

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1918: XVIII y XIX.

Cuadro 5.2

INGRESOS PREVISTOS POR “CONTRIBUCIONES” EN LOS PRESUPUESTOS DE ANTES DE LA GUERRA Y EL DE 1887-1888 (CIFRAS ANUALES EN SOLES CORRIENTES)

CONTRIBUCIONES	1869-1870	1873-1874	1887-1888
Predial urbana	80.470	523.448	135.900
Predial rústica	133.487	227.000	225.600
Patentes	76.200	432.000	208.920*
Industrial	48.556	82.623	*
Eclesiástica	17.068		16.720
Renta del capital movable			58.350
Minas			49.000
Serenazgo			63.320
Auxilio patriótico			40
Pontazgo			1325
Derecho de títulos			1200
Patente de privilegio			300
Contribución personal			1.100.000
Derecho de legalizaciones			6000
Total (soles)	355.781	1.265.071	1.866.675
Porcentaje dentro del presupuesto total de ingresos ordinarios	1,5	4,1	23,1

* El presupuesto del bienio 1887-1888 consideró patentes e industrial en bloque.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1906: VIII, 1907: IX y 1918: XVIII y XI; y AGN, H-6-1247.

Cuadro 5.3

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, NACIONAL Y DEPARTAMENTALES, SEGÚN LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DE 1886

INGRESOS NACIONALES	INGRESOS DEPARTAMENTALES
+ Derechos de importación y exportación y demás derechos de aduana + Timbres + Ganancia de los ferrocarriles nacionales + Ganancia del servicio de correos	+ Contribución personal de los varones entre 21 y 60 años + Contribución de predios, industrial, de patentes y eclesiástica + Serenazgo + Multas judiciales + Impuesto a las herencias, o las herencias que correspondan al fisco + Papel sellado + Arrendamiento de las salinas y de los bienes nacionales existentes en el departamento, incluyendo el arrendamiento de los conventos supresos y bienes mostrencos o sin dueño + Alcabala de enajenación de bienes raíces
EGRESOS NACIONALES	EGRESOS DEPARTAMENTALES
+ Sostenimiento del ejército, la marina y la gendarmería + Oficinas centrales del Poder Ejecutivo: presidencia, ministerios y Tribunal de Cuentas + Poder Legislativo + Corte Suprema de Justicia + La deuda pública + Ramo de ferrocarriles y correos + Presupuesto eclesiástico	<i>Obligatorios:</i> + Administración del departamento: prefectos, subprefectos + Administración de justicia en primera y segunda instancia + Sostenimiento de la guardia civil en el departamento + Instrucción primaria, en la parte que no puedan hacerlo los concejos distritales y provinciales + Conservación y reparación de los caminos y puentes departamentales + Gastos de recaudación y defensa judicial de los ingresos departamentales <i>Facultativos:</i> + Fomento de la instrucción media + Beneficencia (atención de la salud y de los cementerios) + Construcción de nuevos caminos y puentes en el departamento

Fuente: Elaboración propia a partir de la ley del 13 de noviembre de 1886 (Dancuart y Rodríguez 1918: XVII).

Cuadro 5.4
EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS NACIONAL Y DEPARTAMENTALES, 1887-1894

Años	Presupuesto nacional (1)	Presupuestos departamentales (2)	% de 2/1
1887	6.262.636	1.829.201	29,2
1888	6.262.636	1.964.527	31,4
1889	6.639.881	2.218.766	33,4
1890	6.638.881	2.275.302	34,3
1891	6.728.022	2.315.978	34,4
1892	7.105.131	2,633.961	37,1
1893	7.942.841	3.403.143	42,8
1894	7.307.563	2.975.143	40,7

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1918: XVIII y XIX, 1919: XX, 1920: XXI, 1924: XXII, 1925: XXIII y 1926: XXIV; y de las memorias de los ministros de Hacienda de los años indicados (AGN).

Cuadro 5.5
INGRESOS EFECTIVOS Y PORCENTAJE SOBRE LO PRESUPUESTO.
NACIONALES Y DEPARTAMENTALES, 1887-1894

AÑOS	INGRESOS EFECTIVOS NACIONALES (1)	% SOBRE LO PRESUPUESTO	INGRESOS EFECTIVOS DEPARTAMENTALES (2)	% SOBRE LO PRESUPUESTO	% de 2/1
1887	5.024.249	80,2	642.530	35,1	12,8
1888	6.042.942	96,5	1.076.651	54,8	17,8
1889*	6.957.349	104,8	1.514.547	68,3	21,8
1890*	8.322.294	124,0	1.956.016	86,0	23,8
1891	7.684.361	114,2	Sin dato	s.d	s.d.
1892	7.912.795	111,4	s.d.	s.d.	s.d.
1893	6.894.357	86,8	1.947.317	57,2	28,2
1894	5.246.351	77,5	s.d.	s.d.	s.d.
Prom.	6.760.375	99,4	1.427.376	60,3	

* Para estos años, comprende el año económico corrido entre el 1 de junio y el 31 de mayo del año siguiente.

Fuente: Elaboración propia a partir de los mismos textos usados para el cuadro anterior.

Cuadro 5.6

MONTOS PREVISTOS POR DEPARTAMENTO POR CONCEPTO DE CONTRIBUCIÓN PERSONAL
(PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 1891)

DEPARTAMENTOS CON ÁREA COSTEÑA	MONTO EN SOLES
Lima	110.000
La Libertad	50.000
Piura	45.000
Lambayeque	37.382
Ica	20.000
Tacna	4000
Moquegua	9000
Total de estos departamentos	275.382
DEPARTAMENTOS PRINCIPALMENTE SERRANOS	
Puno	110.613
Áncash	98.040
Cuzco	97.446
Cajamarca	65.200
Junín	60.092
Apurímac	53.404
Ayacucho	42.270
Huancavelica	34.718
Huánuco	33.105
Arequipa	25.838
Amazonas	12.000
Total de estos departamentos	632.726

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1920: XXI, 144.

Cuadro 5.7

RECAUDACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN PERSONAL, 1884-1893

AÑOS	RECAUDACIÓN (SOLES)	% DE LO PRESUPUESTADO
1884	63.184	----
1885	18.801	----
1887	144.901	13,2
1888	421.810	42,9
1889	170.858	17,0
1890	292.707	31,7
1893	97.103	----

Fuente: Para 1884, Dancuart y Rodríguez 1917: XVI (dato incompleto por no contarse con la información de varias cajas departamentales para todo el año); para 1887 y 1888, Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 99 y 49a; para 1889, AGN, H-6-1166; para 1890, AGN, H-6-0955 y H-6-1166; y para 1893, AGN, H-6-1169. Elaboración propia.

Cuadro 5.8

CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS NACIONALES Y DEPARTAMENTALES A PARTIR DE 1896

Ingresos nacionales	Ingresos departamentales
+ Derechos de importación y exportación y demás derechos de aduana	+ Contribución de predios, industrial, de patentes (salvo las de Lima y Callao) y eclesiástica
+ Timbres	+ Multas judiciales
+ Ganancia de los ferrocarriles nacionales	+ Impuesto a las herencias, o las herencias que correspondan al fisco
+ Ganancia de los correos	+ Arrendamiento de las salinas existentes en el departamento
+ Impuestos al consumo	
+ Alcabala de enajenación	
+ Venta de papel sellado	
+ Producto de los bienes nacionales, salvo las salinas	
+ Serenazgo y contribución de patentes de las provincias de Lima y Callao	
Egresos nacionales	Egresos departamentales
+ Sostenimiento del ejército, la gendarmería y la marina	<i>Forzosos:</i>
+ Oficinas centrales del Poder Ejecutivo: presidencia, ministerios y Tribunal de Cuentas	+ Sostenimiento de la Junta Departamental
+ Gastos de prefecturas y subprefecturas en toda la República	+ Instrucción primaria, en la parte que no puedan hacerlo los concejos distritales y provinciales
+ Sostenimiento de la guardia civil en toda la República	+ Beneficencia (atención de la salud y de los cementerios)
+ Poder Legislativo	+ Conservación y reparación de los caminos y puentes departamentales
+ Cortes judiciales en toda la República	+ Gastos de recaudación y defensa judicial de los ingresos departamentales
+ La deuda pública	
+ Ramo de ferrocarriles y correos	
+ Presupuesto eclesiástico	
+ Obras públicas de carácter nacional	<i>Facultativos:</i>
	+ Fomento de la instrucción media
	+ Construcción de nuevos caminos y puentes en el departamento

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes del 3 de enero de 1896 y del 21 de octubre de 1897 (Silva 1901: 37-43).

Cuadro 5.9

PRESUPUESTOS DE INGRESOS NACIONALES Y DEPARTAMENTALES EN EL PERÚ, 1888-1920 (EN SOLES)

	1888	1897	1905	1907	1910	1920
Ingresos nacionales	6.262.636	10.721.523	22.234.881	26.811.925	27.845.131	79.264.522
Ingresos departamentales	2.151.527	1.004.759	1.150.904	1.359.114	1.727.345	3.119.121
Ingresos totales	8.414.163	11.726.282	23.385.785	28.171.039	29.572.476	82.383.643
% del total que representan los ingresos departamentales	25,6	8,6	4,9	4,8	5,8	3,9

Fuente: Elaboración propia a partir de AGN, H-6-1170 (para ingresos departamentales de 1897), República del Perú 1905, 1907, 1910b y 1920.

Cuadro 5.10

INGRESOS DE LAS TESORERÍAS FISCALES EN LOS DEPARTAMENTOS Y DE LOS TESOROS DEPARTAMENTALES, 1902 (SOLES)

TESORERÍAS	INGRESOS POR IMPUESTOS	CONTINGENTE DEL TESORO CENTRAL	TOTAL DEL GASTO
	NACIONALES RECAUDADOS EN EL DEPARTAMENTO	PARA COMPLEMENTAR EL PRESUPUESTO GENERAL EN EL DEPARTAMENTO	DEPARTAMENTAL POR CONCEPTO DE GASTOS PÚBLICOS GENERALES
Amazonas	6665	55.110	61.775
Áncash	6743	206.796	213.539
Apurímac	1729	75.313	77.042
Arequipa	21.614	1.152.444	1.174.058
Ayacucho	8392	150.811	159.203
Cajamarca	16.533	203.911	220.444
Callao	54.901	494.680	549.581
Cuzco	25.526	358.618	384.144
Huancavelica	5255	55.700	60.955
Huánuco	5882	83.458	89.340
Ica	9450	95.691	105.141
Junín	5697	177.609	183.306
La Libertad	12.013	176.227	188.240
Lambayeque	7223	156.627	163.850
Loreto	30.122	579.449	609.571
Moquegua	4955	143.863	148.638
Piura	9168	212.787	221.955
Puno	10.547	261.600	272.147
Tacna	1732	45.466	47.198
Tumbes	3375	28.038	31.413
Total	247.522	4.714.018	4.961.540

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ministerio de Hacienda. Dirección del Tesoro 1903: anexos C y D.

Cuadro 5.11

INGRESOS DEPARTAMENTALES EFECTIVOS Y SEGÚN PRESUPUESTO, 1902 (SOLES)

DEPARTAMENTOS*	INGRESOS SEGÚN PRESUPUESTO	INGRESOS RECAUDADOS	% DE LO RECAUDADO SOBRE LO PRESUPUESTADO	SUBVENCIÓN FISCAL
Amazonas	5789	353	6,1	Sí (3000)
Áncash	52.000	32.637	62,8	
Arequipa	67.597	88.784	131,3	
Ayacucho	24.030	19.940	83,0	
Cajamarca	17.288	12.816	74,1	
Callao	43.781	32.607	74,5	
Cuzco	98.451	62.791	63,8	
Huánuco	17.898	14.433	80,6	
Ica	76.983	76.336	99,2	
Junín	31.145	20.853	67,0	
Lambayeque	27.309	29.244	107,1	
La Libertad	89.355	71.560	80,1	
Lima	533.139	335.495	62,9	
Loreto	117.250	92.283	78,7	Sí (26.720)
Moquegua	13.599	16.142	118,7	Sí (7686)
Piura	52.831	56.818	107,5	
Puno	64.529	47.296	73,3	Sí (8400)
Tacna	12.167	16.154	132,8	Sí (8000)
Total	1.339.552	1.026.543	76,6	

* Hubo departamentos, como Apurímac, Huancavelica y la provincia litoral de Tumbes, que no enviaron sus cuentas a tiempo, por lo que no figuran en el cuadro.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ministerio de Hacienda. Dirección del Tesoro 1903: anexos C y D.

Cuadro 5.12
RECAUDACIÓN POR CONTRIBUCIONES DEPARTAMENTALES EN 1902 (SOLES)

CONTRIBUCIONES	SUMA PRESUPUESTA	SUMA RECAUDADA	% DE LO RECAUDADO SOBRE LO PRESUPUESTO
Rústica	331.368	66.091	19,9
Urbana	330.128	162.918	49,3
Industrial	166.003	77.971	47,0
Patentes	28.561	20.400	71,4
Eclesiástica	22.104	2966	13,4
Impuesto a las herencias	28.951	37.164	1,3
Por años anteriores	-----	492.941	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ministerio de Hacienda. Dirección del Tesoro 1903: anexos C y D.

En el cuadro 5.13, hemos tendido a respetar la clasificación de los impuestos dada por las propias fuentes, aunque con algunas leves variantes. Dentro del concepto “Dominio del Estado”, hemos considerado básicamente los que son bienes nacionales (venta o arrendamiento), así como el producto del guano, que aún fue importante en los primeros años.¹ En el rubro de “Servicios del Estado” van los ferrocarriles (aunque ya no desde 1890, porque casi todos ellos pasaron a la Peruvian), telégrafos, correos y algunos otros servicios brindados por aquel (almacenes, muelles). En “Contribuciones” se incluyen los impuestos directos (aunque algunos, como el derecho de títulos, podrían considerarse más bien tasas): capital movable, auxilio patriótico, alcabala de enajenaciones, timbres y contribución de minas. Debe tomarse en cuenta que buena parte de las contribuciones pasó a los tesoros departamentales a partir de 1887 y que, desde 1896, algunas contribuciones retornaron a las rentas generales. Los demás rubros no merecen mayores explicaciones, por ser más claros.

1. Nos creó una duda si ubicar aquí el Estanco de la Sal, pero al final optamos por incluirla dentro del rubro de impuestos al consumo, por manejarse no como un estanco propiamente dicho, sino como yacimientos cedidos en usufructo a particulares. Véase sobre esto el capítulo séptimo.

Cuadro 5.13
INGRESOS FISCALES ORDINARIOS, CLASIFICADOS POR CONCEPTOS, 1884-1920 (CIFRAS EN SOLES CORRIENTES)

AÑOS	DOMINIO DEL ESTADO	SERVICIOS DEL ESTADO	CONTRIBUCIONES	ADUANAS	IMPUESTOS AL CONSUMO	DIVERSOS	TOTAL DE INGRESOS POR PRESUPUESTO
1884	52.001	156.943	513.128	4.768.018	4919	770.091	6.265.100
1885	2.040.808	132.695	506.065	3.907.376	750	120.882	6.708.576
1887*	32.645	173.278	722.838	3.912.274	76.107	107.107	5.024.249
1888	38.362	198.564	1.039.593	4.317.221	120.045	329.157	6.042.942
1889**	869	223.311	152.238	4.995.994	761.912	309.104	6.443.428
1890	912	237.073	202.056	5.367.069	850.784	243.932	6.901.826
1891	627	273.624	237.141	5.528.289	946.245	971.059	7.956.985
1892°	1000	226.700	246.825	5.359.350	971.456	298.557	7.103.888
1893	1312	288.482	194.273	4.397.857	1.149.260	449.384	6.480.568
1894	----	213.215	275.063	3.593.003	1.093.600	464.685	5.639.566
1896	----	322.055	810.568°	6.602.866	1.320.104	618.078	9.673.671
1897	11.108	320.304	1.055.508	6.351.799	1.781.699	742.513	10.262.931
1898	13.016	349.221	1.592.929	6.729.668	1.974.918	426.134	11.085.886
1899	7888	351.504	1.664.309	6.577.702	2.062.885	368.815	11.033.103
1900	52.210	339.420	433.370	7.412.910	3.772.910	979.010	12.989.830
1901	56.320	399.020	493.790	8.577.470	4.132.220	1.329.360	14.988.180
1902	56.350	476.120	603.350	8.081.950	4.095.890	1.285.410	14.599.070
1903	77.270	610.800	672.470	8.531.720	4.624.030	1.407.840	15.924.130
1904	74.380	712.260	763.590	10.115.800	6.593.110	1.646.540	19.905.680
1905	120.220	782.430	914.180	10.539.910	7.598.780	1.827.680	21.783.200

sigue...

...viene

AÑOS	DOMINIO DEL ESTADO	SERVICIOS DEL ESTADO	CONTRIBUCIONES	ADUANAS	IMPUESTOS AL CONSUMO	DIVERSOS	TOTAL DE INGRESOS POR PRESUPUESTO
1906	182.630	939.510	1.925.310	12.173.720	8.230.730	2.107.730	25.559.630
1907	258.810	980.610	2.069.000	13.716.720	8.441.610	2.836.490	28.303.240
1908	182.170	1.177.170	3.281.970	13.229.370	8.650.220	2.092.100	28.613.000
1909	137.010	1.229.030	2.228.890	11.194.970	8.234.460	2.156.270	25.180.630
1910	237.430	1.468.080	2.354.380	12.435.730	9.097.780	2.364.350	27.957.750
1911	332.920	1.745.580	2.475.710	14.567.270	10.681.860	2.470.830	32.274.170
1912	286.950	1.931.920	2.496.270	15.178.790	11.786.930	2.574.570	34.255.430
1913	232.670	2.127.800	2.965.900	14.442.850	12.998.050	2.725.560	35.492.830
1914	230.130	1.998.820	3.145.890	10.415.900	12.350.550	2.553.220	30.694.510
1915	986.020	1.839.950	2.998.740	7.130.820	12.799.600	2.135.300	27.890.430
1916	1.230.080	2.116.490	3.198.170	15.698.500	13.957.510	3.223.090	39.423.840
1917	2.139.780	2.478.830	3.376.810	18.358.060	14.578.170	4.172.700	45.104.350
1918	1.901.580	2.787.860	3.909.390	20.800.680	15.276.460	4.248.640	48.924.880
1919	4.576.530	2.914.210	4.089.870	27.286.190	18.352.160	5.331.750	62.550.710
1920	3.122.730	1.799.690	4.919.840	44.230.033	19.330.650	7.469.730	80.872.623

* A partir de este año, varias contribuciones pasaron a los tesoros departamentales, pero para este año y el siguiente, siguen computándose en este cuadro.

** A partir de este año hasta 1895, las contribuciones que pasaron a los tesoros departamentales no se computan en el cuadro.

° Para este año, las cifras son del presupuesto, al no disponerse de las de recaudación efectiva.

∞ A partir de este año, algunas contribuciones volvieron de los tesoros departamentales a la tesorería central (papel sellado, alcabala de enajenaciones, bienes de carácter nacional, patentes e industrias de la ciudad de Lima y el puerto del Callao, entre otras).

Fuente: AGN, H-6-1246, H-6-1247, H-6-1176, H-6-1166, H-6-0955, H-6-1167, H-6-1168, H-6-1249, H-6-1169, H-6-0956, H-6-1250, H-6-1252, H-6-1232, H-6-1171, H-6-0958, H-6-0957; Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 1918: XVII, XVIII y XIX, 1919: XX, 1920: XXI, 1924: XXII y 1925: XXIII. Elaboración propia.

Cuadro 5.14

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS FISCALES ORDINARIOS EN EL PERÚ, 1884-1920

AÑOS	DOMINIO DEL ESTADO	SERVICIOS DEL ESTADO	CONTRIBU- CIONES	ADUANAS	IMPUESTOS AL CONSUMO	DIVERSOS	TOTAL
1884	0,8	2,5	8,2	76,1	0,1	12,3	100,0
1885	30,4	2,0	7,5	58,2	0,0	1,8	100,0
1887	0,6	3,4	14,4	77,9	1,5	2,1	100,0
1888	0,6	3,3	17,2	71,4	2,0	5,4	100,0
1889	0,0	3,5	2,4	77,5	11,8	4,8	100,0
1890	0,0	3,4	2,9	77,8	12,3	3,5	100,0
1891	0,0	3,4	3,0	69,5	11,9	12,2	100,0
1892	0,0	3,2	3,5	75,4	13,7	4,2	100,0
1893	0,0	4,5	3,0	67,9	17,7	6,9	100,0
1894	0,0	3,8	4,9	63,7	19,4	8,2	100,0
1896	0,0	3,3	8,4	68,3	13,6	6,4	100,0
1897	0,1	3,1	10,3	61,9	17,4	7,2	100,0
1898	0,1	3,2	14,4	60,7	17,8	3,8	100,0
1899	0,1	3,2	15,1	59,6	18,7	3,3	100,0
1900	0,4	2,6	3,3	57,1	29,0	7,5	100,0
1901	0,4	2,7	3,4	58,8	28,3	9,1	100,0
1902	0,4	3,3	4,1	55,4	28,1	8,8	100,0
1903	0,5	3,8	4,2	53,6	29,0	8,8	100,0
1904	0,4	3,6	3,8	50,8	33,1	8,3	100,0
1905	0,6	3,6	4,2	48,4	34,9	8,4	100,0
1906	0,7	3,7	7,5	47,6	32,2	8,2	100,0
1907	0,9	3,5	7,3	48,5	29,8	10,0	100,0
1908	0,6	4,1	11,5	46,2	30,2	7,3	100,0
1909	0,5	4,9	8,9	44,5	32,7	8,6	100,0
1910	0,8	5,3	8,4	44,5	32,5	8,5	100,0
1911	1,0	5,4	7,7	45,1	33,1	7,7	100,0
1912	0,8	5,6	7,3	44,3	34,4	7,5	100,0
1913	0,7	6,0	8,4	40,7	36,6	7,7	100,0
1914	0,7	6,5	10,2	33,9	40,2	8,3	100,0
1915	3,5	6,6	10,8	25,6	45,9	7,7	100,0
1916	3,1	5,4	8,1	39,8	35,4	8,2	100,0
1917	4,7	5,5	7,5	40,7	32,3	9,3	100,0
1918	3,9	5,7	8,0	42,5	31,2	8,7	100,0
1919	7,3	4,7	6,5	43,6	29,3	8,5	100,0
1920	3,9	2,2	6,1	54,7	23,9	9,2	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 5.13.

Cuadro 5.15

RECAUDACIÓN POR CONTRIBUCIONES GENERALES ENTRE 1897 Y 1912 (AÑOS SELECCIONADOS) EN SOLES CORRIENTES

CONTRIBUCIONES	1897	1898	1903	1904	1911	1912
Timbres	115.610	115.610	256.210	240.630	253.709	374.754
Derecho de títulos	856	754	**	1861	**	**
Auxilio patriótico	1774	605	**	1233	**	**
Renta del capital movable	33.425	22.208	115.521	111.546	213.217	204.039
De minas	77.882	116.784	**	238.717	365.374	431.908
Patentes de Lima y Callao	153.933	176.475	**	260.448	450.000*	419.981
Serenazgo	66.414	68.656	**	71.134	78.000*	17.419°
Papel sellado***	150.988	164.587	203.646		270.595	257,496
Alcabala de enajenaciones	108.949	136.406		209.558	334.154	354.941
Producto del fisco en las utilidades de la Sociedad Recaudadora de Impuestos	345.677	779.595	**	**	**	**
Contribución de la Peruvian Corporation					120.000	120.000
Producto del 3% a favor del fisco en la Caja de Depósitos y Consignaciones					60.000	60.000

* Cifras del presupuesto de 1912.

** La fuente omite esta información, sea porque el impuesto dejó de recaudarse o porque el dato no estuvo disponible.

*** Excluye el papel de aduanas y el papel de multas, que en cualquier caso tenían sumas menores.

° Se refiere solo al Callao.

Fuente: Para 1897: AGN, H-6-1232. Para 1898: AGN, H-6-0957. Para 1903-1904: cuenta general de la República de dichos años. Para 1911-1912: Tola 1914: 344 y Ministerio de Hacienda s.f. [1912], salvo las cifras del presupuesto de 1912, tomadas del presupuesto respectivo. Elaboración propia.

Cuadro 6.1
RECAUDACIÓN DE ADUANAS EN EL PERÚ, 1820-1878

AÑOS	POR IMPORTACIÓN	POR EXPORTACIÓN	POR OTROS CONCEPTOS	RECAUDACIÓN TOTAL DE ADUANAS
1820 a 1839*	918.650	???	86.233	1.300.000
1840				1.797.634
1841				1.851.145**
1842				1.972.528
1843				2.016.616
1844				2.187.941
1845	1.518.486	346.827		1.965.313
1846	1.619.679	436.374	282.365	2.338.418***
1847	1.947.244	325.140	114.460	2.386.344
1848				2.338.120
1849				2.476.801
1850				1.742.013
1851	1.983.280	204.000	203.722	2.391.002+
1852				3.112.056
1853				3.000.000
1854				2.680.000
1855				3.524.179
1856				1.143.444
1857				2.465.109
1858				3.069.456
1859	3.138.085	356	252.901	3.391.342
1860	3.225.969	470	281.262	3.507.701++
1861	2.995.496	772	403.726	3.399.994+++
1862				3.256.616
1863				3.510.261
1864				2.315.052
1865				3.039.460
1866	3.113.119	209.072	587.168	3.909.359
1867	2.941.575	309.235	635.829	3.886.639
1868	2.904.905	55.596	677.914	3.638.415
1869	3.958.119	88.368	140.916	4.657.334

sigue...

...viene

AÑOS	POR IMPORTACIÓN	POR EXPORTACIÓN	POR OTROS CONCEPTOS	RECAUDACIÓN TOTAL DE ADUANAS
1870				5.691.861
1871	4.978.527	167.082	735.565	5.881.174°
1872	6.714.470	176.504	516.958	7.407.932
1873	7.295.177	310.585	647.271	8.253.033
1874	6.125.947	43.436	512.547	6.681.930 ^{oo}
1875	5.942.396	59.112	1.064.700	7.066.208
1876	4.613.416	123.856	804.392	5.541.664
1877	5.836.478	73.008	975.728	6.885.214
1878				7.052.860

* Se ha tomado en cuenta el promedio para cada año, pues, de acuerdo con la fuente consultada, no hay datos detallados.

** La fuente señala 7.851.845, pero parece ser un error tipográfico.

*** La fuente señala 2.318.418, cifra que no coincide, sin embargo, con la suma de los parciales.

+ La fuente indica 2.224.556, que no coincide con la suma de las cifras parciales.

++ La fuente indica 3.505.701, pero esta cifra no coincide con la suma de las parciales.

+++ La fuente indica aquí 3.251.755, cifra que no coincide con la suma de las parciales.

° La fuente anota aquí 5.442.015, lo que no coincide con la suma de las cifras parciales.

^{oo} La fuente anota aquí 6.681.830, lo que no coincide (por cien pesos) con la suma de las cifras parciales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Rodríguez 1895: 401-403.

Cuadro 6.2

DERECHOS DE ADUANA FRENTE AL TOTAL DE INGRESOS FISCALES (TIF), 1846-1885 (PORCENTAJES)

AÑOS	DERECHOS DE IMPORTACIÓN / TIF	DERECHOS DE EXPORTACIÓN / TIF	“OTROS” DERECHOS DE ADUANA / TIF	TOTAL DE DERECHOS DE ADUANA / TIF
1846-1847	32,7	6,8	3,3	42,8
1851-1852				32,5
1861-1863				15,0
1866-1873	10,7	0,4	1,4	12,5
1876-1877	18,2	0,3	3,1	21,6
1884-1885	46,3	3,1	15,7	65,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1917: XV, y del cuadro 7.1.

Cuadro 6.3
ARANCEL IMPUESTO POR CHILE EN 1881

PRODUCTOS IMPORTADOS	IMPUESTO DE ADUANA
Importaciones en general	35%
Importaciones procedentes de Chile	0%
Importaciones procedentes de territorio peruano no ocupado por Chile	35%
Maquinaria e insumos	15%
Maquinaria e insumos procedentes de Chile	10%
Aguardiente	0,42 soles el litro (antes era 0,52)
Cerveza	1,25 soles la docena (antes: 1,80)
Vino tinto	0,25 el litro (antes: 2,00)
Vino blanco	2,25 la docena (antes: 3,50)
Tabaco	0,61 el kilo (antes: 2,00)
<hr/>	
EXPORTACIONES	
Algodón	1,25 soles cada cien kilos
Azúcar granulada y mascabada	1,25 soles cada cien kilos
Azúcar concreto y marqueta	0,80 soles cada cien kilos
Cueros de vacunos	0,30 cada uno
Lana de alpacas	5,00 cada cien kilos
Lana común	2,50 soles cada cien kilos
Plata en barra y chafalonía	1,40 cada kilo
Plata sellada y oro	4%
Salitre elaborado	1,60 cada cien kilos
Barrilla de cobre	1,74 cada cien kilos
Cobre en lingotes y rieles	2,50 cada cien kilos
Minerales de plata	1,00 por cada kilo de plata que contengan
Cascarilla	10,00 por cada cien kilos
Lana de vicuña	15,00 por cada cien kilos
Lana de alpaca	6,00 por cada cien kilos
Cueros al pelo	1,00 cada uno
Cueros al pelo de vacunos	0,06 por kilo
Cueros de carnero	0,03 por kilo
Café	0,15 por kilo

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1917: XV, 49-50.

Cuadro 6.4

TARIFAS DE ADUANA EN EL PERÚ, EN 1872, 1881 Y 1886, PARA ALGUNOS ARTÍCULOS REPRESENTATIVOS

ARTÍCULOS	ARANCEL DE 1872	ARANCEL DE 1881 ("CHILENO")	ARANCEL DE 1886
Añil	15%	15%	20%
Acero y fierro, en bruto o manufacturado	3%	15%	10%
Aguardiente	0,52 el kilo	0,42 el litro	65%
Arroz	Libre		0,025 el kilo
Cueros y sus derivados (zapatos, etc.)	30%	35%	45%
Cerveza	1,80 la docena	1,25 la docena	1,80 la docena
Fideos	30%	35%	40%
Harina	0,935 el kilo	Libre (si chilena)	0,035 el kilo
Madera para muebles y muebles hechos	30%	Libre (si chilena)	45%
Manteca	Libre	Libre (si chilena)	0,15 el kilo
Ropa hecha	35%	35%	45%
Tejidos de algodón, lana, lino, seda, tocuyos	25%	35%	40%
Trigo	0,01 el kilo	Libre (si chileno)	0,01 el kilo
Velas de cera	30%	35%	40%
Vino tinto	2,00 la docena	0,625 la docena (si chileno)	65%
Aguarrás y pinturas	15%	15%	10%

Fuente: Elaboración propia a partir de Rodríguez 1895: 457-458, y cuadro 6.3 de este Anexo.

Cuadro 6.5

RECAUDACIÓN DE ADUANAS, 1884-1891 (SOLES)

AÑOS	DERECHOS DE M	DERECHOS DE X	OTROS CONCEPTOS	TOTAL ADUANAS
1884	3.086.262	221.348	1.460.478	4.768.089
1885	3.167.317	162.094	577.665	3.907.376
1886	3.843.279	155.502	721.138	4.619.819
1887*	3.473.635	53.404	385.234	3.912.274
1888	3.845.408	77.006	394.807	4.317.221
1889	4.281.042	64.951	402.797	4.748.790
1890	5.149.292	74.172	745.442	5.968.906
1891	5.084.036	125.406	516.751	5.726.193

* Para 1887, otra fuente da la cifra de 4.179.368: AGN, H-6-0212 (memoria de aduanas de Pedro Emilio Dancuart, 1887).

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 107, para 1884-1888; Rodríguez 1895: 455, para 1889-1891; y AGN, H-6-1169 (memoria del ministro E. Marquezado, 1893), para 1891.

Cuadro 6.6
RECAUDACIÓN DE ADUANAS POR PUERTOS EN EL PERÚ, 1885-1892 Y 1912
 (DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL)

PUERTOS	DEPARTAMENTO	1885*	1887	1890	1891	1892	PROMEDIO 1885-1892	1912
Callao	Lima	84,0	70,9	70,5	68,6	69,4	72,3	57,6
Paita	Piura	4,4	4,8	6,5	5,1	5,5	5,3	4,4
Mollendo	Arequipa	3,0	12,0	10,2	13,4	12,4	10,2	12,1
Salaverry	La Libertad	2,8	2,1	3,4	2,2	3,4	2,8	3,7
Pisco	Ica	2,0	2,2	1,6	2,3	2,1	2,0	2,5
Eten	Lambayeque	1,6	1,5	1,8	1,5	1,0	1,5	3,1
Pacasmayo	La Libertad	0,5	1,5	1,8	1,7	1,4	1,4	1,7
Ilo	Moquegua	0,3	2,1	0,3	0,3	0,4	0,7	0,3
Ancón	Lima	0,2	---	---	---	---	---	---
Chala	Arequipa	---	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	---
Pimentel	Lambayeque	---	1,0	1,0	1,0	1,1	0,8	---
Agencia en Bolivia		---	0,6	---	---	---	---	---
Puno	Puno	---	0,1	---	---	---	---	---
Buenavista	Tacna	---	---	0,1	0,1	---	---	---
Iquitos	Loreto	---	---	2,6	3,3	3,0	3,0**	14,5
Total		100	100	100	100	100	100	100,0

* El año 1885 fue peculiar, ya que aún transcurría la guerra civil entre los caudillos Iglesias y Cáceres. El puerto de Mollendo, por ejemplo, estuvo mayormente controlado por las fuerzas de Cáceres, por lo que su recaudación no aparecía registrada.

** El promedio se ha obtenido solo sobre la base de los tres años con información.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1918: XVII, 31a, para 1885; Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 38a, para 1887; AGN, H-6-1168 (memoria del ministro de Hacienda, Eugenio Marquezado), para 1890 y 1891; AGN, H-6-1169 (memoria del ministro de Hacienda, Carvajal), para 1892; y Ministerio de Hacienda s.f.[1912].

Cuadro 6.7
GASTO DE ADUANA 1886-1904 (SOLES)

AÑOS	GASTO EN ADUANAS*	% DEL GASTO SOBRE LO RECAUDADO EN ADUANAS
1886	333.320	7,2
1887	304.450	7,8
1888	304.450	7,1
1889	352.520	7,4
1890	352.520	5,9
1899	428.637	6,5
1902	448.495	5,6
1903	447.474	5,2
1904	455.684	4,5

* De 1886 a 1890 son cifras de presupuesto; de 1899 a 1904 son las efectivamente pagadas (que no se alejaron mucho de las presupuestas).

Fuente: Dancuart y Rodríguez 1918: XVII, 152a-164a, para el dato de 1886; Dancuart y Rodríguez 1920: XXI, 13, para 1887-1890; y cuentas generales de la República para los años 1899 a 1904, elaboradas por el Ministerio de Hacienda. El cuadro es de elaboración propia.

Cuadro 6.8
PERSONAL DEL RAMO DE ADUANAS EN 1886 Y 1892

PUERTOS	1886	1892
Callao (comprende la administración general)	248	156
Paita	23	18
Eten y Pimentel	13	11
Pacasmayo	13	8
Salaverry	12	11
Pisco	18	11
Chala	12	8
Mollendo	39	29
Ilo	11	6
Iquitos	6	9
Agencia en Bolivia	3	3
Puno	6	---
Sama	--	14
Total	404	288

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1918: XVII, 152a-164a, para 1886; y AGN-H-6-1168 (memoria del ministro de Hacienda, Carvajal), para 1892.

Cuadro 6.9
CLASIFICACIÓN DE LOS PUERTOS DE LA REPÚBLICA EN 1886

Puertos de primera clase: 11 puertos	Aptos para las actividades de importación, exportación, gran cabotaje (comercio marítimo interno), reembarque y transbordo	Paita, Pimentel, Eten, Pacasmayo, Salaverry, Callao, Pisco, Chala, Mollendo, Ilo, Iquitos
Puertos de segunda clase: 10 puertos	Aptos solo para la exportación y el gran y pequeño cabotaje	Tumbes, Chimbote, Samanco Casma, Huacho, Cerro Azul, Tambo de Mora, Lomas, Morro de Sama, Puno
Puertos de tercera clase: 29 puertos	Aptos solo para la exportación y el pequeño cabotaje	Zorritos, Máncora, Amotape Colán, Sechura, San José, Chérrepe, Malabrigo, Huanchaco, San Bartolomé de Cao, Guañape, Santa, Huarmey, Supe, Playa Chica, Salinas de Huacho Chancay, Ancón, Islas de Chincha, Caucato, Salinas de Otuma, Bahía de la Independencia, Caballos, Acarí, Atico, Chira, Quilca, Islay, Cocotea

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1918: XVII, 76-77.

Cuadro 6.10
VALOR DEL COMERCIO EXTERIOR DEL PERÚ, POR PUERTOS, EN 1887 (SOLES)

ADUANAS	IMPORTACIÓN	% DE Ms	EXPORTACIÓN	% DE Xs
Callao	7.075.080	81,7	4.032.185	45,4
Paita	358.336	4,1	695.079	7,8
Mollendo	231.492	2,7	1.002.554	11,3
Salaverry	173.879	2,0	1.250.489	14,1
Eten	128.335	1,5	350.430	3,9
Pimentel	60.113	0,7	39.617	0,5
Pacasmayo	98.672	1,1	345.771	4,3
Pisco	33.155	0,4	240.731	2,7
Chala	34.037	0,4	57.965	0,7
Ilo	11.041	0,1	27.156	0,3
Iquitos	454.391	5,2	609.068	6,9
Puno	---		221.243	2,5
Total	8.658.531	100	8.872.287	100

Ms = Importaciones.

Xs = Exportaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1918: XIX, 69a (memoria del ministro de Hacienda, Ántero Aspillaga, 1888).

Cuadro 6.11
COMERCIO EXTERIOR PERUANO POR PUERTOS DE EMBARQUE, 1897-1900 (SOLES)

PUERTOS*	IMPORTACIÓN				EXPORTACIÓN**	
	1897	1898	1899	1900	1899	1900
Callao	11.468.437	14.136.357	13.784.590	17.669.193	14.395.921	21.202.548
Mollendo	2.375.353	2.109.202	2.025.511	2.511.548	4.991.964	5.937.429
Salaverry	687.698	822.106	797.191	947.784	4.880.487	7.307.673
Paita	613.637	703.671	611.154	692.795	1.184.293	1.918.570
Eten	381.516	478.311	604.377	430.124	1.318.687	2.425.360
Pacasmayo	228.220	383.591	351.870	327.319	716.001	1.003.756
Pisco	259.876	370.174	334.264	345.019	1.960.765	3.473.041
Ilo	23.760	18.296	17.550	19.234	94.413	131.357
Frontera con Bolivia			52.183	98.363	615.988	978.462
Total	16.038.497	19.021.708	18.578.690	23.041.379	30.158.519	44.378.196

* No incluye el puerto fluvial de Iquitos, que por estos años tenía un comercio bastante activo debido a las exportaciones de caucho y jebe que salían por el río Amazonas hacia el Atlántico. Su nivel debía ser semejante al de los puertos de Mollendo y Salaverry.

** No tenemos los datos desagregados por puertos para los años 1897 y 1898.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria de Domingo Almenara, ministro de Hacienda y Comercio (1901), en AGN.

Cuadro 6.12

COMERCIO EXTERIOR PERUANO, SEGÚN PUERTOS DE EMBARQUE, 1897-1900 Y 1912 (PORCENTAJES)

PUERTOS	% DENTRO DE LAS Ms		% DENTRO DE LAS Xs	
	1897-1900*	1912	1897-1900*	1912
Callao	74,4	61,5	47,8	25,7
Mollendo	11,8	10,9	14,7	7,5
Salaverry	4,2	6,2	16,4	7,9
Paita	3,4	5,1	4,2	6,8
Eten	2,5	2,5	5,0	4,7
Pacasmayo	1,7	1,5	2,3	0,7
Pisco	1,7	2,6	7,3	2,5
Ilo	0,1	0,1	0,3	0,1
Frontera con Bolivia	0,2		2,0	
Iquitos		8,5		12,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Ms = Importaciones; Xs = Exportaciones

* No incluye el puerto fluvial de Iquitos.

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 6.11 y Ministerio de Hacienda s.f. [1912].

Cuadro 6.13

RECAUDACIÓN DE LA ADUANA DE IQUITOS, 1883-1912

AÑOS	MONTO RECAUDADO (SOLES)
1883	99.286
1884	148.713
1885	62.509
1886	115.483
1887	102.592
1888	88.540
1889	150.740
1890	190.291
1896	322.954
1897	395.357
1898	341.891
1899	366.804
1900	590.505
1904	1.288.873
1912	2.205.022

Fuente: Para 1883-1890, Dancuart y Rodríguez 1917: XVI, 1918: XVII, XVIII y XIX, 1919: XX, 1920: XXI, 1924: XXII, 1925: XXIII y 1926: XXIV; para el resto, cuenta general de la República de 1904; y Ministerio de Hacienda s.f. [1912]. El cuadro es de elaboración propia.

Cuadro 6.14
COMERCIO EXTERIOR Y DERECHOS COBRADOS EN LAS ADUANAS DEL PERÚ, 1887-1899 (SOLES)

AÑOS	A	B	C	D	% DE D/C	% DE D/B	% DE C SOBRE TOTAL DE INGRESOS FISCALES ORDINARIOS
	VALOR DE LAS EXPORTACIONES	VALOR DE LAS IMPORTACIONES	RECAUDACIÓN DE ADUANAS	DERECHOS DE IMPORTACIÓN			
1887	8.872.287	8.658.531	3.912.274	3.473.635	88,8	40,1	77,9
1888	11.324.612	9.613.519	4.317.221	3.845.408	89,1	40,0	71,4
1889	10.938.115	10.115.328	4.748.790	4.281.042	90,1	42,3	73,7
1890*	11.803.141	12.100.119	5.968.906	5.149.292	86,3	42,6	86,5
1891*	13.137.672	16.501.787	5.726.193	5.084.036	88,8	30,8	74,5
1892	18.327.607	15,023.421	6.131.125	5.373.028	87,6	35,8	s.d.
1893	17.138.000	10.877.429	4.397.856	3.680.843	83,7	33,8	67,9
1894	12.369.099	11.583.806	3.593.603+	3.253.327	90,5		s.d.
1895	15.000.000	11.098.667	5.144.421				s.d.
1896	25.473.662	17.505.148**	6.925.820*	6.313.032	91,1		71,6
1897	28.168.452	18.004.049	6.351.999*	5.704.654	89,8	31,7	64,1
1898	30.274.776	19.279.272	6.729.668*	6.145.620	91,3	31,9	60,7
1899*	33.615.311	23.725.417	6.577.702	6.275.115	95,4	26,4	59,6

* En estos años va incluido el comercio de Iquitos (766.546 por exportaciones y 735.359 por importaciones, en 1891; 2.889.400 por exportaciones y 2.495.234 por importaciones, en 1899). Los datos se han tomado de AGN, H-6-1169 para 1891 y H-6-1172 para 1899.

** No incluye Iquitos, que podía significar alrededor de unos 1,7 millones de soles de importaciones en esos momentos. Sumada esa cantidad, el valor de la última columna daría un 32,9 por ciento.

+ Las dos aduanas más importantes, el Callao y Mollendo, no están incluidas para los meses de noviembre y diciembre, lo que explica los valores tan bajos de la recaudación. Por eso mismo, no hemos obtenido el valor de la última columna.

Fuente: AGN, H-6-0956, H-6-0957, H-6-1168, H-6-1169, H-6-1172 y H-6-1232. El dato de 1895 es de Basadre 1963: VII, 3136. Las cifras del comercio exterior de 1888-1890 y 1893-1895, y las exportaciones de 1892 y 1896-1897 son de *Economista Peruano*, n.º 145, julio de 1921. El cuadro es de elaboración propia.

Cuadro 6.15
EXPORTACIONES DEL PERÚ EN 1891 Y 1897

SECTOR EXPORTADOR	1891		1897	
	VALOR EN SOLES	POR CIENTO	VALOR EN SOLES	POR CIENTO
AGRÍCOLA	5.221.121	42,2	13.357.079	43,1
Azúcar	2.953.363	23,9	9.400.132	30,3
Algodón en rama	1.057.994	8,6	2.234.548	7,2
Hojas, cortezas y yerbas medicinales	345.830	2,8	542.047+	1,7
Arroz	159.221	1,3	633.275	2,0
Semilla de algodón	156.147	1,3	++	
Otros	548.566	4,4	547.077+++	1,8
MÍNERO	4.193.608	33,9	9.428.584	30,4
Plata sellada	1.479.457	12,0	1.927.454	6,2
Mineral de plomo argentífero	1.026.449	8,3	6.448.567*	20,8
Mineral de plata	960.052	7,8	*	
Sal marina	404.813	3,3	948.039**	3,1
Oro en pasta	103.623	0,8	104.524***	0,3
Mineral de cobre	98.029	0,8	*	
Otros	121.185	1,0		
PECUARIO	1.360.712	11,0	3.624.268	11,7
Lana de alpaca	557.181	4,5	2.743.393°	8,8
Lana de oveja	304.650	2,5	°	
Cueros	294.388	2,4	687.920	2,2
Animales vivos	188.747	1,5	192.955	0,6
Lana de vicuña	15.746	0,1	°	
“MANUFACTURERO”	673.586	5,4	∞	4,3
Harina de trigo	230.535	1,9		
Sombreros de paja	183.861	1,5	169.997	0,5

SECTOR EXPORTADOR	1891		1897	
	VALOR EN SOLES	POR CIENTO	VALOR EN SOLES	POR CIENTO
Aguardientes, vinos y licores	103.541	0,8		
Otros	155.649	1,3	631.020 ^{ooo}	2,0
Caucho y jebe	¿?¿?		2.856.929	9,2
Diversos	170.690	1,4	411.712	1,3
COMERCIO GENERAL O MERCADERÍAS NACIONALIZADAS				
Total	12.371.126	100	31.025.382	100

+ En el año 1897 está integrado únicamente por hojas de coca.

++ En el año 1897 va integrado junto con algodón en rama

+++En 1897 es solo café.

* Dado que los minerales ya solían ser casi siempre polimetálicos, van integrados en una sola categoría, ya sean de oro, plata, cobre, etc.

** En este año es identificada como borato.

*** En este año es oro amonedado.

° En 1897 todas las lanas se han puesto en lana de alpaca.

°° Varios de sus rubros pueden haber sido anotados en “diversos” para este año.

°°° Todo es cocaína en este caso.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1920: XXI, 137-138, para 1891; y de AGN, H-6-1171: xxxiii-xxxiv, para 1897. Para varios años, como en este, hemos encontrado que las cifras oficiales difieren según las fuentes. En este caso, hemos preferido trabajar con el total que da el propio documento.

Cuadro 6.16
RECAUDACIÓN DE ADUANAS EN EL PERÚ, 1900-1919 (EN LIBRAS PERUANAS*)

AÑOS	A RECAUDACIÓN DE ADUANAS	B DERECHOS DE IMPORTACIÓN	C % DE B/A	D VALOR DE LAS IMPORTACIONES	E VALOR DE LAS EXPORTACIONES	F % DE B/D	G RENTAS FISCALES DE PRESUPUESTO**	H % DE A/G
1900	741.291	660.894	89,2	2.317.151	4.498.000	28,5	1.298.983	57,0
1901	857.747	803.018	93,6	2.758.224	4.298.379	29,1	1.498.818	57,2
1902	808.195	728.251	90,1	3.428.000	3.703.900	21,2	1.459.907	55,3
1903	853.172	768.605	90,2	3.783.000	3.857.754	20,3	1.592.413	53,6
1904	1.011.580	854.966	84,5	4.357.339	4.066.640	19,6	1.990.568	50,8
1905	1.053.991	882.635	83,8	4.357.697	5.751.620	20,3	2.178.320	48,4
1906	1.217.372	882.636	72,6	4.999.047	5.788.567	17,7	2.555.463	47,6
1907	1.371.672	1.098.171	80,0	5.514.787	5.747.732	19,9	2.830.324	48,5
1908	1.322.937	1.131.639	85,6	5.311.973	5.478.941	21,3	2.861.300	46,2
1909	1.119.497	962.787	86,1	4.298.627	6.492.671	22,4	2.518.063	44,4
1910	1.243.573	987.355	79,3	4.980.697	7.074.076	19,8	2.795.775	44,5
1911	1.456.727	1.155.025	79,3	5.438.247	7.422.027	21,2	3.227.417	45,2
1912	1.517.579	1.231.424	81,1	5.140.339	9.438.582	23,9	3.425.543	44,3
1913	1.444.285	1.206.547	83,6	6.088.777	9.137.781	19,8	3.549.283	40,7
1914	1.041.590	925.783	88,6	4.827.930	8.767.790	19,2	3.069.451	33,9
1915	713.082	595.318	83,5	3.095.544	11.521.807	19,2	2.789.043	25,6
1916	1.569.850	1.002.066	63,8	8.683.150	16.541.063	11,5	3.942.384	39,8
1917	1.835.806	595.318	32,4	13.502.851	18.643.415	4,4	4.510.435	40,7
1918	2.080.068	927.433	44,6	9.075.113	19.972.595	10,2	4.892.461	42,5
1919	2.728.619	1.082.836	39,7	12.203.840	26.899.422	8,9	6.154.171	44,3

* Una libra peruana era igual a diez soles. De 1898 a 1931, la moneda peruana oficial fue la libra peruana.

** Es decir, que excluye ingresos de tipo extraordinario.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Extracto Estadístico del Perú 1925 1926*: 118, para las columnas A y G; de las columnas B, D y E, la revista *Economista Peruano*, nro. 145, 28 de julio de 1921: 69, para las columnas B, D y E.

Cuadro 6.17

INCIDENCIA DE LOS DERECHOS DE ADUANA DENTRO DE LOS INGRESOS FISCALES ORDINARIOS DE
ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, 1895-1914 (PORCENTAJES)

PAÍSES	1895-1899*	1900-1904*	1905-1909*	1910-1914*
Argentina	61	48	52	52
Brasil	s.d.	50	55	53
Chile	69	86	89	86
México	45	43	45	48**
Perú	51	55	47	44
Venezuela	71	s.d.	s.d	39

* Promedio del quinquenio.

** Solo dos observaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mitchell 2003, para Argentina, Brasil, Chile y Venezuela; Coatsworth 1990: 248 y Márquez 2005, para México; y de los cuadros 6.14 y 6.16 para el Perú.

Cuadro 6.18

DESAGREGACIÓN PORCENTUAL DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS QUE CONTRIBUYERON
CON EL DERECHO DE EXPORTACIÓN EN 1919

PRODUCTOS	PORCENTAJE EN EL TOTAL
Azúcar	35,7
Algodón	21,9
Plata	9,7
Cobre	8,8
Lanas	8,6
Petróleo	7,3
Oro	0,7
Resto	7,3
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda 1924.

Cuadro 7.1

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO AL CONSUMO EN EL PERÚ, 1887-1920 (MILES DE SOLES)

AÑOS	1	2	PORCENTAJE DE 1 / 2
	RECAUDACIÓN TOTAL DEL IMPUESTO AL CONSUMO	TOTAL DE INGRESOS FISCALES ORDINARIOS	
1887	76	5024	1,5
1888	270	6043	4,5
1889	762	6443	11,8
1890	851	6902	12,3
1891	946	8027	11,8
1892	971	7104	13,7
1893	1079	6481	16,6
1894	1022	5426	18,8
1896*	1402	9674	14,5
1897	2038	10.260	19,9
1898	2305	10.972	21,0
1899	2674	11.033	24,2
1900	3773	12.990	29,0
1901	4132	14.533	28,4
1902	4096	14.067	29,1
1903	4624	15.236	30,3
1904	6593	19.119	34,5
1905	7599	20.881	36,4
1906	8231	24.432	33,7
1907	8442	27.064	31,2
1908	8650	27.254	31,7
1909	8234	23.815	34,6
1910	9098	26.252	34,7
1911	10.682	30.196	35,4
1912	11.787	32.037	36,8
1913	12.998	33.132	39,2
1914	12.351	28.466	43,4
1915	12.800	25.064	51,1
1916	13.958	36.077	38,7
1917	14.578	40.486	36,0
1918	15.276	44.235	34,5
1919	18.352	54.060	33,9
1920	19.331	75.951	25,5

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos documentos del AGN, H-6, para el período 1887-1896; AGN, H-6-0958 y memoria de Hacienda de Domingo Almenara (1901), para el período 1897-1899; y de la revista *Economista Peruano*, julio de 1921, y *Extracto Estadístico del Perú* 1925. 1926: 116, para 1900 en adelante.

Cuadro 7.2
ESCALA DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE ALCOHOLES (1887)

POR UN LITRO DE BEBIDA ALCOHÓLICA DE...	IMPUESTO (CENTAVOS)
Cerveza nacional	1
Cerveza extranjera	2
Vinos nacionales de cualquier clase	1
Vinos tintos, Burdeos, Carlon, Catalán, Priorato, San Vicente y demás de esta clase	4
Vinos Borgoña tinto o blanco, Chipre, Jerez, Madera, Oporto, Cereza, <i>Frontignon</i> , Pajarete, Málaga, Malvasia, Moscatel, Marsella, Pedro Jiménez, Peralta y demás vinos generosos, incluyendo el de Asti, el Barsac y el Rhin	6
Vinos champaña y demás espumantes	6
Aguardiente de 20° o menos	2
Ron de 21° a 30°	5
Alcohol de 31° o más	10
Ron colorado con trementina	1
Ajenjo, anizado, coñac, <i>kirch</i> , <i>whisky</i> y demás bebidas alcohólicas	4

Fuente: Elaboración propia a partir de AGN, H-6-1087 (ley del 24 de noviembre de 1887).

Cuadro 7.3

CIRCUNSCRIPCIONES EN LAS QUE SE HABÍA REMATADO EL IMPUESTO DE ALCOHOLES PARA
MEDIADOS DE 1890

TODO EL DEPARTAMENTO	SUMA ANUAL (EN SOLES)	POBLACIÓN ESTIMADA
Cuzco	26.500	238.455
Huánuco	4589	78.586
TODA LA PROVINCIA		
Lima	129.850	122.326
Cañete	1549	22.244
Yauyos	262	15.075
Chancay	8779	36.297
Abancay	900	16.440
Arequipa	20.200	91.989
Condesuyos	635	10.999
Cajamarca	605	55.558
Pacasmayo	2635	15.768
Chiclayo	6800	34.283
Lambayeque	2250	51.701
Puno	7060	56.018
Huancané	5000	44.456
Chuchito	2251	42.129
Carabaya	660	11.103
Azángaro (7 distritos)	1549	29.006
Lampa (4 distritos)	1537	15.472
DISTRITOS		
Chota (Cajamarca)	859	13.746
Hualgayoc (Cajamarca)	237	8266
Cajabamba (Cajamarca)	140	4228
Sandia (Puno)	1007	4762
Total	225.857	989.257

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1919: XX, 101.

Cuadro 7.4

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO DE ALCOHOLES DEL 1 DE AGOSTO DE 1890
AL 31 DE JULIO DE 1891

TESORERÍA	SOLES
Amazonas	300
Áncash	5537
Apurímac	361
Ayacucho	----
Cajamarca	1441
Callao	22.513
Cuzco	8000
Huancavelica	----
Huánuco	155
Ica	3023
Junín	----
Lambayeque	6522
Libertad	8548
Lima	109.989
Moquegua	1523
Piura	3172
Puno	6723
Tacna	260
Total*	178.067

* El total no es consignado por el documento, sino que es una suma mía. A este total habría que sumarles las primeras mensualidades que desde abril hasta julio pagó el nuevo rematista a escala nacional, con lo que se montó un total de 343.833 soles.

Fuente: Elaboración propia a partir de AGN, H-6-1148.

Cuadro 7.5
IMPUESTO A LOS ALCOHOLES DE 1904

TIPO DE BEBIDA	MONTO DEL IMPUESTO
Alcohol de uva nacional (pisco)	22,5 centavos si es de 100° y proporcionalmente si es de menor graduación
Aguardiente de caña producido en la sierra	30 cts.
Aguardiente de caña producido en la costa	40 cts.
Vino natural	1 ctvo.
Vino artificial o vineta	20 ctvos.
Cerveza	2 ctvos.
Cerveza importada	8 ctvos.
Vinos importados	37 a 45 ctvos. según procedencia
Champaña	80 ctvos.
Alcohol que no sea vino	80 ctvos.
Vino generoso de Oporto	30 ctvos.
Vino en barril o damajuana	25 ctvos.
Vinos con más de 16° de alcohol	Pagan proporcionalmente por el exceso
Imitaciones nacionales de licores extranjeros	Igual que el producto imitado
Imitaciones nacionales de licores extranjeros, pero con etiqueta o marca "francamente nacional"	La mitad del producto extranjero imitado

Fuente: Elaboración propia a partir de Tola 1914: 183-186.

Cuadro 7.6
RENDIMIENTO DEL IMPUESTO AL TABACO, 1887-1891

AÑOS	SOLES
1887	76.107
1888	120.145
1889	231.617
1890	276.070
1891	288.567

Fuente: Elaboración propia a partir de Dancuart y Rodríguez 1920: XXI, 163.

Cuadro 7.7

TABLA DE IMPUESTOS AL CONSUMO DE TABACO POR LEY DE 1886

Por un kilo de tabaco nacional	12 centavos
Por un kilo de tabaco extranjero de mascar	60
Cigarros de hoja o puros, en caja, nacionales o extranjeros; la caja	50
Cigarros de hoja o puros, a granel; el millar	5 soles
Cigarrillos de tabaco habano en cajetillas de no más de 24 unidades; la cajetilla	2 centavos
Cigarrillos de tabaco de otras clases en cajetillas de no más de 24 unidades; la cajetilla	1 centavo

Fuente: Elaboración propia a partir de AGN, H-6-1236 (reglamento del 4 de julio de 1887 sobre impuesto al tabaco)

Cuadro 7.8

SUMAS BASE ANUALES PARA EL REMATE DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE TABACO, DE ACUERDO CON EL REGLAMENTO DEL 4 DE JULIO DE 1887

DEPARTAMENTOS	SOLES DE PLATA
Piura	20.000
Cajamarca	14.000
Amazonas	6000
Loreto	5000
La Libertad y Lambayeque	40.000
Áncash	26.000
Lima y Callao	85.000
Junín y Huánuco	27.000
Huancavelica	6000
Ayacucho	8000
Ica	10.000
Arequipa, Moquegua y parte libre de Tacna	40.000
Puno	25.000
Cuzco	30.000
Todo el Perú suma	342.000

Fuente: Elaboración propia a partir de AGN, H-6-1236.

Cuadro 7.9
RECAUDACIÓN DEL ESTANCO DE LA SAL, 1896-1914

AÑOS	CONSUMO DOMÉSTICO EN TONS.	CONSUMO INDUSTRIAL EN TONS.	EXPOR-TACIÓN (TONS.)	TOTAL DE SAL VENDI-DA (TONS.)	INGRESO BRUTO EN SOLES	INGRESO LÍQUIDO EN SOLES	RELACIÓN ENTRE INGRESO LÍQUIDO Y BRUTO
1896	1903	2794	5992	10.689	150.316	76.366	0,51
1897	7628	7393	6220	21.421	557.275	410.393	0,74
1898	9774	6916	2980	19.670	568.728	425.843	0,75
1899	8711	5217	4106	18.034	512.685	371.637	0,73
1900	10.478	4295	343	15.116	631.848	508.991	0,81
1901	11.777	4338	994	17.109	584.410	384.654	0,66
1902	10.660	3047	2643	16.350	941.406	377.904	0,40
1903	11.925	3073	2700	17.698	1.043.751	380.448	0,36
1904	12.807	2502	3921	19.231	1.229.101	534.620	0,44
1905	13.746	2723	5077	21.546	1.355.093	612.945	0,45
1906	14.728	2877	2248	19.853	1.453.508	697.104	0,48
1907	16.510	2657	3428	22.595	1.723.614	812.235	0,48
1908	16.741	2777	3743	23.260	1.974.288	866.941	0,44
1909	16.963	3341	2614	22.918	2.148.537	872.947	0,41
1910	17.222	3613	1950	22.785	2.309.286	932.386	0,40
1911	17.904	3610	3922	25.436	2.451.359	1.081.931	0,44
1912	17.759	3479	2625	23.863	2.591.536	1.062.217	0,41
1913	18.278	4164	2530	24.972	2.646.988	1.180.075	0,45
1914	18.499	3975	3922	26.395	2.620.042	1.199.974	0,46

Fuente: Elaboración propia a partir de Caja de Depósitos y Consignaciones 1954: anexo 5.

Cuadro 7.10

SUMAS DE LOS IMPUESTOS RECAUDADOS POR LAS COMPAÑÍAS PRIVADAS EN EL PERÚ, 1896-1920
(EN MILES DE SOLES)

AÑOS	ALCOHOLES &	TABACO	OPIO	AZÚCAR	FOSFOROS	TIMBRES FISCALES	PAPEL SELLADO	RENTA DEL CAPITAL MOVIBLE	OTROS#	TOTAL ^o
1896*	739	506	491			75				1808
1897	1509	852	786			120				3265
1898	1641	913	767			135				3456
1899	1806	952	681			140				3580
1900	1749	974	504			223				3451
1901	2109	958	441			176		47		3731
1902	2024	1023	409			239	185	61		3940
1903	2108	1298	397			256	204	116		4379
1904	3373	1473	323	375	216	241	203	104		6308
1905	4005	1692	326	762	268	199	219	185	687	8343
1906	4257	1931	255	940	327	215	236	168	829	9158
1907	4247	1956	216	862	263	231	260	177	5480	13.692
1908	4110	1973	248	927	276	223	251	173	2727	10.908
1909	3754	1768	231	821	268	217	253	201	2815	10.328
1910	3794	2483	156	837	276	230	254	218	2935	11.183
1911	3722	4105	140	932	313	254	371	213	3119	13.169
1912	3317	4324	189	1016	289	375	257	204	2079	12.050
1913*	2871	3602	137	825	271	208	228	125	2506	10.773
1914	3599	4647	135	952	304	239	269	199	2743	13.087
1915	3838	4656	170	952	307	271	268	319	3001	13.782
1916	4386	5211	214	985	295	353	285	330	3015	15.074
1917	4308	5752	105	1092	298	412	309	390	3181	15.847
1918	4422	6086	184	1180	309	454	328	293	3502	16.758
1919	5162	6873	175	1233	359	558	337	280	4203	19.180
1920	5542	8555	65	1454	364	684	525	362	5287	22.838

* El año 1896 solo comprende desde el 21 de mayo en adelante. El año 1913 tampoco tuvo las cifras completas.

& El impuesto adicional sobre alcohol, instituido desde 1906, está incluido en el rubro "alcoholes".

Comprende derechos de registro, patentes, contribución de minas, rentas escolares, sellos del correo y otras rentas adicionales. Desde 1907, las "rentas escolares" fueron las de mayor bulto en este rubro, ya que recaudaban aproximadamente de un millón a un millón y medio de soles.

o Recién a partir de 1905, la compañía recaudadora asumió otros impuestos además de los del cuadro, lo que explica que antes de dicho año este rubro esté vacío. Las cifras de la columna "Total" están tomadas del mismo documento; difieren, en algunos casos, en unos pocos puntos de la suma de los parciales, lo que puede deberse al redondeo que hemos hecho de estas cifras.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Economista Peruano*, 28 de julio de 1921. Véase también para el período 1896-1900, aunque con ligeras diferencias en algunas cifras, AGN, H-6-0958.

Cuadro 7.11

RECAUDACIÓN DE LAS COMPAÑÍAS PRIVADAS E INGRESOS FISCALES NACIONALES

AÑOS	% DE LO RECAUDADO POR LAS COMPAÑÍAS PRIVADAS EN RELACIÓN CON EL TOTAL DE INGRESOS FISCALES
1896	18,7
1897	31,8
1898	31,5
1899	32,4
1900	26,6
1901	25,7
1902	28,0
1903	28,7
1904	33,0
1905	40,0
1906	37,5
1907	51,6
1908	40,0
1909	43,4
1910	42,6
1911	43,6
1912	37,6
1913	32,5
1914	46,0
1915	55,0
1916	41,8
1917	39,1
1918	37,9
1919	35,5
1920	30,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros 7.1 y 7.10.

BIBLIOGRAFÍA

Siglas empleadas

AHILA	Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
BCP	Banco de Crédito del Perú
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
CBC	Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas
CCL	Cámara de Comercio de Lima
CEDEP	Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación
CEDHIP	Centro de Divulgación de Historia Popular
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
CIC	Centro de Investigación y Capacitación
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CLAHES	Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
FCE	Fondo de Cultura Económica
FLACSO	Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales
FOMCIENCIAS	Asociación Peruana para el Fomento de las Ciencias Sociales

IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IFEA	Instituto Francés de Estudios Andinos
INANDEP	Instituto Andino de Estudios en Población y Desarrollo
INC	Instituto Nacional de Cultura
IRA-PUCP	Instituto Riva-Agüero-Pontificia Universidad Católica del Perú
JCAS	Japan Center for Area Studies
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNI	Universidad Nacional de Ingeniería
UNMSM	Universidad Nacional Mayor de San Marcos
UTEHA	Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana

Archivos y repositorios

ADA	Archivo Departamental de Ayacucho
AGN	Archivo General de la Nación, Lima
BNP	Biblioteca Nacional del Perú, Lima

Periódicos y revistas

Economista Peruano. Revista Mensual de Economía Política, Finanzas y Estadística
(Lima, 1909-1921)¹

El Comercio

El Peruano

La Opinión Nacional

Libros y folletos

Además de las series documentales de los presupuestos y cuentas nacionales de la República, así como las memorias de los ministros de Hacienda de la época bajo estudio, hemos consultado los siguientes libros y folletos producidos por autores particulares, que fueron publicados también en dichos años o que reprodujeron documentos de la época.

1. Su director, fundador y propietario fue José M. Rodríguez.

ABASCAL Y SOUZA, José Fernando de

- 1944 *Memoria de gobierno*. 2 vols. Edición de Vicente Rodríguez Casado y José Antonio Calderón Quijano. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos.

ADUANAS DE LA REPÚBLICA

- 1886 *Aduanas de la República, Contribuciones y balance de la Cuenta de ingresos y egresos de la Contabilidad Central de la República de 1883 a 1885*. Lima: Imprenta Torres Aguirre.

ARANDA, Ricardo

- 1893 *La Constitución del Perú de 1860, con sus reformas hasta 1893*. Lima.
- 1916 *La Constitución del Perú de 1860, con sus modificaciones hasta 1915: leyes orgánicas, decretos, reglamentos y resoluciones referentes a ellos*. 2.^a ed. Lima: Gil.

BARREDA Y OSMA, Felipe

- 1902 *Los derechos de aduana y las industrias nacionales*. Lima: SNI.

BELAUNDE, Víctor Andrés

- 1914 *La crisis presente*. Lima: Mercurio Peruano.

BILLINGHURST, Guillermo

- 1889 *Los capitales salitreros de Tarapacá*. Santiago de Chile: Imprenta de "El Progreso".

BOURNE, Kenneth y Cameron WATT, eds.

- 1991 *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*. Part I, Series D, vol. 5. Londres: University Publications of America.

CASANAVE, E. J.

- 1886 *El contrato Galup-Dársena en sus relaciones con los intereses fiscales: los del comercio nacional y del puerto del Callao*. Lima: Tipografía Industrial.

CHOQUEHUANCA, José Domingo

- 1845 *Complemento al régimen representativo*. Cuzco.

CISNEROS, Carlos B.

1906a *Atlas del Perú, político, minero, agrícola, industrial y comercial (con las últimas demarcaciones territoriales)*. Lima: Ministerio de Fomento.

1906b *Reseña económica del Perú*. Lima: Ministerio de Fomento.

1912 *Sinopsis estadística del Perú 1908-1912*. Lima: Ministerio de Fomento.

CISNEROS, Luis Benjamín

1939a [1866] “Ensayo sobre varias cuestiones económicas del Perú”. En *Obras completas*, t. III, pp. 2-140. Lima: Librería e Imprenta Gil.

1939b [1868] “Memoria sobre ferrocarriles”. En *Obras completas*, t. III, pp. 141-186. Lima: Librería e Imprenta Gil.

1939c [1870] “El negociado Dreyfus”. En *Obras completas*, t. III, pp. 187-357. Lima: Librería e Imprenta Gil.

1939d [1874] “¿Que no hay remedio?...”. En *Obras completas*, t. III, pp. 359-378. Lima: Librería e Imprenta Gil.

CLAVERO, José

1896 *El tesoro del Perú*. Lima: Imprenta Torres Aguirre.

DANCUART, Pedro Emilio y José M. RODRIGUEZ

1902-1926 *Anales de la Hacienda pública del Perú*. 24 ts. Lima: Ministerio de Hacienda.

DÁVALOS Y LISSÓN, Pedro

1919-1926 *La primera centuria. Causas geográficas, políticas y económicas que han detenido el progreso material y moral del Perú en su primera centuria*. 4 vols. Lima: Librería e Imprenta Gil.

DÁVILA CONDEMARÍN, Giuseppe

1860 *Cenni storici geografici e statistici del Peru*. Torino: Unione Tipografico-Editrice.

DOCUMENTOS RELATIVOS A LA NEGOCIACIÓN

- 1892 *Documentos relativos a la negociación entre los comisionados especiales del Supremo Gobierno y la casa Dreyfus Frères & Cie.* París: Tipografía de E. Plon, Nourrit.

DOCUMENTOS RELATIVOS A LOS CARGOS

- 1878 *Documentos relativos a los cargos que hace el fiscal D. D. José Araníbar a la casa de Dreyfus hermanos y Compañía por diferencias de precios, utilidades en la manipulación del huano y mejor medio de venderlo.* Lima: Imprenta del Teatro.

ELGUERA, Juan Ignacio

- 1876 *Memoria presentada al Congreso Ordinario de 1876 por el Ministro de Hacienda y Comercio.* Lima: Imprenta de la Opinión Nacional.

ESTEVEZ, Luis

- 1882 *Apuntes para la historia económica del Perú.* Lima.

EXTRACTO ESTADÍSTICO DEL PERÚ

- 1926 *Extracto Estadístico del Perú 1925.* Lima.

FUENTES, Manuel Atanasio

- 1878 *Estadística Comercial de la República del Perú en 1877.* 2 ts. Lima: República del Perú.

GÁLVEZ, Pedro

- 1862 *Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio presenta al Congreso Nacional de 1862.* Lima: La Época.

GARCÍA ROSELL, Ricardo

- 1901 *Apuntes económicos. Proteccionismo y libre cambio.* Lima: Imprenta La Industria.

GARLAND, Alejandro

- 1905 *Reseña industrial del Perú.* Lima: Imprenta La Industria.

- 1906 *El Perú en 1906, precedido de una breve relación histórica y descripción geográfica.* Lima.

GONZÁLES PRADA, Manuel

- 1964 [1890] *Páginas libres.* Lima: Nuevo Mundo.

1972 [1905] *Horas de lucha*. Lima: Editorial Universo.

HERNÁNDEZ ZUBIATE, Alberto

1934 *El estanco de la sal. Legislación, historia y economía del impuesto en el Perú*. Lima: La Prensa.

HERRERA, Bartolomé

1929-1930 *Escritos y discursos*. 2 vols. Edición de Jorge Guillermo Leguía. Lima: Librería Francesa Científica y Casa Editorial Rosa.

HERNDON, Lewis y Larned GIBBON

1991 [1853] *Exploración del valle del Amazonas*. 2 vols. Iquitos: CETA; Quito: Abya-Yala.

LARRAÑAGA Y LOYOLA, Luis

1888 *Apuntes sobre la situación económica del Perú*. Lima: Bacigalupi.

LISSÓN, Carlos

1887 *Breves apuntes sobre la sociología del Perú en 1886*. Lima: B. Gil.

MÁRQUEZ, Arnaldo

1888 *La orgía financiera del Perú: El guano y el salitre*. Santiago de Chile: Imprenta de la Libertad Electoral.

MATTO DE TURNER, Clorinda

1889 *Aves sin nido*. Cuzco: [s/e].

1891 *Índole*. Lima: Bacigalupi.

MEMORIA DE LA JUNTA ADMINISTRADORA

1881 *Memoria de la Junta Administradora y de Vigilancia de la Emisión Fiscal*. Lima: [s/e].

MENÉNDEZ, Baldomero

1861 *Manual de geografía y estadística del Perú*. Lima: [s/e].

MINISTERIO DE FOMENTO

1899 *Sinopsis geográfica y estadística del Perú, 1895-1898*. Lima: Imprenta "El Tiempo".

MINISTERIO DE HACIENDA

s.f. [1912] *Cuenta General de la República para el año 1912*. Lima.

1916 *Leyes, reglamentos y disposiciones sobre derechos de exportación a los productos agrícolas y mineros*. Lima.

1919 *Informe y proyecto de ley sobre contribución a las utilidades*. Lima.

1924 *Extracto Estadístico del Perú 1923*. Lima.

1926 *Extracto Estadístico del Perú 1925*. Lima.

MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DEL TESORO

1903 *Anexos C y D de la Cuenta General de la República para el año de 1902*. Lima: Imprenta Torres Aguirre.

MONNIER, Marcel

2005 [1890] *De los Andes hasta Pará. Ecuador, Perú, Amazonas*. Traducción de Edgardo Rivera Martínez. Lima: IFEA y BCRP.

MORE, Federico

1886 *Memoria que presenta al Señor Ministro de Estado en el Despacho de Gobierno, Policía y Obras Públicas el prefecto del departamento, D. [...].* Puno: [s/e].

OSORES, José Manuel

1886 *Conferencia dada en el Ateneo de Lima: Causas económicas de la decadencia de la república y medidas que podían tomarse para mejorar la situación*. Lima: Imprenta Liberal de F. Masías.

PARDO, Manuel

2004a [1860] “Estudios sobre la provincia de Jauja”. En Mc Evoy, Carmen, ed., *La huella republicana liberal en el Perú. Manuel Pardo. Escritos fundamentales*; pp. 83-135. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

2004b [1860] “Medidas económicas del Congreso de 1860. Ley general de ferrocarriles”. En Mc Evoy, ed., 2004a: 156-174.

2004c [1867] “Memoria presentada como Ex Secretario de Hacienda al Jefe Supremo Provisorio de la República”. En Mc Evoy, ed., 2004a: 199-289.

2004d [1867] “Algunas cuestiones sociales con motivo de los disturbios de Huancaané. Al soberano Congreso”. En Mc Evoy, ed., 2004a: 365-378.

- 2004e [1876] “Mensaje como presidente de la República al Congreso Extraordinario”. En Mc Evoy, ed., 2004a: 457-458.
- 2004f [1876] “Mensaje como presidente de la República al Congreso Ordinario”. En Mc Evoy, ed., 2004a: 459-476.
- 2004g [1878] “Discurso en la Cámara de Senadores al discutirse el proyecto relativo a la amortización de los billetes fiscales”. En Mc Evoy, ed., 2004a: 483-488.
- 2004h [1878] “Segundo discurso en la Cámara de Senadores al discutirse el proyecto relativo a la amortización de los billetes fiscales”. En Mc Evoy, ed., 2004a: 489-504.

PERLA, Enrique

- 1903 *Tratado de finanzas administrativas. Aplicable a oficinas fiscales y comerciales.* Lima: [s/e].

PIÉROLA, Nicolás de

- 1872 *Exposición con motivo de las acusaciones establecidas contra él, como Ministro de la anterior administración, ante el Senado por la Cámara de Diputados. Precedida y seguida de los documentos conducentes a darle claridad y comprobarla.* Lima: Imprenta de “La Patria”.

QUIMPER, José María

- 1887 *Apreciaciones e indicaciones políticas.* Lima: La Época.

RAIMONDI, Antonio

- 1966 *Viajes por el Perú.* Selección de textos de Jorge Guillermo Llosa. Lima: Universitas.

REINOSO, J. J.

- 1904 *La reforma aduanera.* Lima: Imprenta de La Opinión Nacional.

REPÚBLICA DEL PERÚ

- 1875 *Presupuesto General de Gastos Ordinarios o Permanentes sancionados por el Congreso Extraordinario de 1875 para el bienio de 1875 y 1876.* Lima: Imprenta de La Opinión Nacional.

- 1878 *Censo General de la República del Perú formado en 1876*. 7 ts. Lima.
- 1889 *Presupuesto General de la República para el bienio 1889-1890*. Lima: Imprenta Torres Aguirre.
- 1905 *Presupuestos Departamentales para 1905*. Lima: Imprenta del Estado.
- 1907 *Presupuesto General y Presupuestos Departamentales 1907*. Lima: Librería e Imprenta Gil.
- 1910a *Cuadro distributivo de los gastos generales en los departamentos de la República por cada mes*. Lima: Ministerio de Hacienda.
- 1910b *Presupuestos Departamentales para 1910*. Lima: Imprenta Torres Aguirre.
- 1920 *Presupuestos Departamentales para 1920*. Lima: Imprenta del Estado.
- RODRÍGUEZ, José M.
- 1895 *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima: Imprenta y Encuadernación Gil.
- RUIZ, Felipe
- 1886 *Memoria que el Prefecto del departamento de Ayacucho, Coronel graduado de Infantería del Ejército, don [...] presenta al Excmo. Consejo de Ministros sobre el estado de su administración política*. Ayacucho: [s/e].
- RUSSELL GUBBINS, J.
- 1899 *Lo que se ve y lo que no se ve. Estudio económico social*. Lima: Imprenta del Estado.
- 1900 *Más luz! Estudio económico social. Continuación de lo que se ve y lo que no se ve*. Lima Imprenta del Estado.
- 1903 *Sal! Y otras cosas. Estudio económico y social*. Lima: [s/e].
- RUZO, Daniel
- 1872 *Exposición documentada que el Presidente de la Comisión de Delegados Fiscales eleva al Congreso con motivo del Supremo Decreto de 9 de octubre último*. Londres: [s/e].

- SARTIGUES, Eugéne de y Alexander de BOTMILIAU
 1947 *Dos viajeros franceses en el Perú republicano*. Prólogo de Raúl Porras Barrenechea; traducción de Emilia Romero. Lima: Cultura Antártica.
- SILVA, Vicente
 1901 *Legislación de las Juntas Departamentales*. Lima: Imprenta Liberal.
- TIZÓN I BUENO, Ricardo
 1914a *Finanzas Departamentales*. Lima: [s/e].
 1914b “Los impuestos mineros y el contrato con la Borax Consolidated”. En *Boletín de Minas, Industrias y Construcciones*; Lima.
 1919 *Estudios económicos*. Lima: [s/e].
- TOLA, Fernando
 1914 *Los impuestos en el Perú*. Lima: [s/e].
- TSCHUDI, Johann Jakob von
 2003 [1846] *El Perú. Esbozos de viajes realizados entre 1838 y 1842*. Edición y traducción de Peter Kaulicke. Lima: PUCP.
- ULLOA, Alberto
 1916 *La organización social y legal del trabajo en el Perú*. Lima.
- VALERA, Wenceslao
 1897 *Discursos pronunciados por el diputado por Contumazá, Doctor [...] en las sesiones ordinaria y extraordinaria del año en curso*. Lima: [s/e].
- WIENER, Charles
 1993 [1880] *Perú y Bolivia. Relato de viaje. Seguido de estudios arqueológicos y etnográficos y de notas sobre la escritura y los idiomas de las poblaciones indígenas*. Traducción de Edgardo Rivera Martínez. Lima: IFEA y UNMSM.

Bibliografía secundaria (libros, artículos y tesis)

- ABOITES, Luis
 2003 *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralismo en México, 1922-1972*. México: El Colegio de México.

- ABOITES, Luis y Luis JAUREGUI, coords.
 2005 *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX.* México: Instituto Mora.
- ÁGUILA, Alicia del
 2003 *Los velos y las pieles: cuerpo, género y reordenamiento social en el Perú republicano (Lima, 1822-1872).* Lima: IEP.
- ALBERT, Bill
 1976 *An Essay on the Peruvian Sugar Industry 1880-1920 and the Letters of Ronald Gordon, Administrator of the British Sugar Company in the Cañete Valley, 1915-1919.* Norwich: University of East Anglia.
- ALEXANDER RODRÍGUEZ, Linda
 1992 *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940).* Quito: Banco Central del Ecuador.
- ALFAGEME, Augusta, Jaime GÁLVEZ, Luis PONCE y Rosa TRONCOSO
 s.f. [1992] *De la moneda de plata al papel moneda. Perú: 1879-1930.* Lima: BCRP y AID.
- ALJOVÍN, Cristóbal
 2000 *Caudillos y constituciones. Perú, 1821-1845.* Lima: FCE e IRA-PUCP.
- 2005 “Sufragio y participación política. Perú: 1808-1896”. En Aljovín, Cristóbal y Sinesio López, eds., *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*; pp. 17-74. Lima: IEP.
- ALJOVÍN, Cristóbal y Sinesio LÓPEZ, eds.
 2005 *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo.* Lima: IEP.
- AMAYO, Enrique
 1988 *La política británica en la guerra del Pacífico.* Lima: Horizonte.
- ANNA, Timothy
 2003 *La caída del gobierno español en el Perú. El dilema de la independencia.* Lima: IEP.

- ARDANT, Gabriel
 1975 “Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations”. En Tilly, Charles, ed., *The Formation of National States in Western Europe*; pp. 164-242. Princeton: Princeton University Press.
- ARMAS ASÍN, Fernando
 2001 “Financiar la guerra: planes fiscales, lucha política y crisis inflacionaria en el Perú (1879-1880)”. En *Histórica* XXV/2; pp. 49-97. Lima: PUCP.
- 2007 *Iglesia: bienes y rentas. Secularización liberal y reorganización patrimonial en Lima, 1820-1950*. Lima: IEP e IRA-PUCP.
- AROSEMENA GARLAND, Geraldo
 1945 *El coronel José Balta, 1814-1872*. Lima: Imprenta del Ministerio de Guerra.
- ASSADOURIAN, Carlos Sempat
 1982 *El sistema de la economía colonial. Mercados, regiones y espacio económico*. Lima: IEP.
- BARCLAY REY DE CASTRO, Frederica
 2009 *El estado federal de Loreto, 1896. Centralismo, descentralización y federalismo en el Perú, a fines del siglo XIX*. Cuzco; Lima: CBC; IFEA.
- BARCLAY REY DE CASTRO, Frederica y Fernando SANTOS
 2000 *La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Lima: PUCP.
- BARDELLA, Gianfranco
 1989 *Un siglo en la vida económica del Perú, 1889-1989*. Lima: BCP.
- BASADRE, Jorge
 1961-1968 *Historia de la República del Perú (1822-1933)*. 5.^a ed., 11 ts. Lima: Editorial Universitaria.
- 1981 *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*. Lima: Milla Batres.
- 1983 *Historia de la República del Perú (1822-1933)*. 7.^a ed., 11 ts. Lima: Editorial Universitaria.

- 2005 *Historia de la República del Perú (1822-1933)*. 9.^a ed., 18 ts. Lima: El Comercio.
- BASADRE, Jorge y Rómulo FERRERO
1963 *Historia de la Cámara de Comercio de Lima*. Lima: CCL.
- BERMÚDEZ, Óscar
1963 *Historia del salitre: desde sus orígenes hasta la guerra del Pacífico*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- BOLOÑA, Carlos
s.f. [1994] *Políticas arancelarias en el Perú, 1880-1980*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.
- BONFIGLIO, Giovanni
2001 *La presencia europea en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- BONILLA, Heraclio
1973 “El impacto de los ferrocarriles en el Perú: algunas proposiciones”. En *Historia y Cultura* 6; pp. 93-120. Lima: Museo Nacional de Historia.
- 1974 *Guano y burguesía en el Perú*. Lima: IEP.
- 1980a *Un siglo a la deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*. Lima: IEP.
- 1980b “Dimensión internacional de la Guerra del Pacífico”. En Bonilla 1980a: 153-175.
- 1980c “El problema nacional y colonial del Perú en el contexto de la Guerra del Pacífico”. En Bonilla 1980a: 177-226.
- 1980d “La emergencia del control norteamericano sobre la economía peruana, 1850-1930”. En Bonilla 1980a: 71-105.
- 1986 “La crisis de 1872”. En Bonilla, Heraclio, ed., *Las crisis económicas en la historia del Perú*; pp. 167-184. Lima: CLAHES y Fundación Friedrich Ebert.

- 1990 “El campesinado indígena y el Perú en el contexto de la guerra con Chile”. En Stern, Steve, comp., *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes, siglos XVIII al XX*; pp. 209-218. Lima: IEP.
- BONNEY, Richard
- 1998 “What is New About the New French Fiscal History?”. En *The Journal of Modern History* 70/3; pp. 639-667. Chicago: The University of Chicago.
- 1999 *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815*. Oxford: Oxford University Press.
- BORDO, Michael y Roberto CORTÉS CONDE, eds.,
- 2001 *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through 19th Centuries*. Nueva York: Cambridge University Press.
- BULMER-THOMAS, Víctor
- 1998 *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: FCE.
- BURGA, MANUEL
- 1979 Las salitreras del Toco. Manuscrito.
- BURGA, Manuel y Alberto FLORES-GALINDO
- 1987 *Apogeo y crisis de la República Aristocrática. Oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú, 1895-1932*. 4.^a ed. Lima: Rickchay Perú.
- BURGA, Manuel y Wilson REÁTEGUI
- 1981 *Lanas y capital mercantil en el sur. La casa Ricketts, 1895-1935*. Lima: IEP.
- CAJA DE DEPÓSITOS Y CONSIGNACIONES
- 1954 *El estanco de la sal. Historia, función social, económica y política del Estanco*. Lima: Caja de Depósitos y Consignaciones, Departamento de Recaudación.
- CAMPBELL, John
- 1993 “The State and Fiscal Sociology”. En *Annual Review of Sociology* 19; pp. 163-185. Palo Alto, CA: Annual Reviews Inc.

- CAMPRUBÍ, Carlos
1957 *Historia de los bancos en el Perú (1860-1879)*. Lima: [s/e].
- CÁRDENAS, Enrique, José A. OCAMPO y Rosemary THORP, comps.
2003 *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del XX*. México: FCE.
- CARMAGNANI, Marcello
1984 *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*. Barcelona: Crítica.
1994 *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México: FCE, El Colegio de México y Fideicomiso Historia de las Américas.
- CENTENO, Miguel Ángel
1997 "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth Century Latin America". En *American Journal of Sociology* 102/6; pp. 1565-1605. Chicago, IL: University of Chicago Press.
2002 *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO
1972 *Informe demográfico del Perú, 1970*. Lima: CEPD.
- CHIARAMONTI, Gabriella
1992 "Entre autonomías y centralismo: Apuntes sobre las Juntas Departamentales en Perú desde mediados del siglo XIX a 1920. El caso de Trujillo". En Sarabia Viejo, María Justina, coord., *Europa e Iberoamérica: Cinco siglos de intercambios. Actas*. Vol III; pp. 489-509. Sevilla: AHILA y Consejería de Cultura y Medio Ambiente (Junta de Andalucía).
2005 "A propósito del debate Herrera-Gálvez de 1849: Breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos". En Aljovín y López, eds., 2005: 327-358.
- CLAYTON, Lawrence
1986 *Grace, W. R. Grace and Company. The Formative Years, 1850-1930*. Ottawa: Jameson Books.

COATSWORTH, John

1990 *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX.* México: Alianza Editorial Mexicana.

COMÍN, Francisco

1996 *Historia de la hacienda pública.* Madrid: Alianza Editorial.

CONTRERAS, Carlos

1988 *Miñeros y campesinos en los Andes. Mercado laboral y economía campesina en la sierra central, siglo XIX.* Lima: IEP.

1996a “La descentralización fiscal en el Perú después de la guerra con Chile, 1886-1895”. En *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 67-68; pp. 203-231. Zamora: El Colegio de Michoacán.

1996b *Maestros, mistis y campesinos en el Perú del siglo XX.* Documento de Trabajo N°. 80. Lima: IEP.

1996c “Modernizarse o descentralizar. La difícil disyuntiva de las finanzas peruanas durante la era del guano”. En *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos* 25/1; pp. 125-150. Lima: IFEA.

2004 “Miñeros, arrieros y ferrocarril en Cerro de Pasco, 1870-1904”. En Contreras Carranza, Carlos, *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú republicano.* Lima: IEP.

2005 “El impuesto de la contribución personal en el Perú”. En *Histórica* XXIX/2; pp. 67-106. Lima: PUCP.

CORTÉS CONDE, Roberto

1974 *Hispanoamérica: la apertura al comercio mundial, 1850-1930.* Buenos Aires: Paidós.

COTLER, Julio

1988 *Clases, Estado y nación en el Perú.* 5.ª ed. Lima: IEP.

CROZIER, Ronald

1997 “Guano y salitre: las causas económicas de la guerra de Perú y Bolivia contra Chile en 1879”. Ponencia presentada en el Congreso de Historia de la Minería, San Luis Potosí.

- CUETO, Marcos
1997 *El regreso de las epidemias. Salud y sociedad en el siglo XX.* Lima: IEP.
- DAVIES, Thomas, Jr.
1974 *Indian Integration in Peru: A Half Century of Experience, 1900-1948.* Lincoln: University of Nebraska Press.
- DEERE, Carmen Diana
1992 *Familia y relaciones de clase. El campesinado y los terratenientes en la sierra norte del Perú, 1900-1980.* Lima: IEP.
- DELGADO, Luis Humberto
1952 *Mariano Ignacio Prado, caudillo y prócer del Perú.* Lima: Ariel Editores.
- DEMÉLAS, Marie Daniéle
2003 *La invención política. Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX.* Traducción de Edgardo Rivera Martínez. Lima: IEP e IFEA.
- DEUSTUA, José
2000 *The Bewhichment of Silver. The Social Economy of Mining in Nineteenth-Century Peru.* Ohio: Ohio University Press.
- DRINOT, Paulo
2003 “Perú: 1884-1930. ¿Un pobre sentado en un banco de oro?”. En Cárdenas, Ocampo y Thorp, comps., 2003: 203-258.
- DULANTO PINILLOS, Jorge
1947 *Nicolás de Piérola.* Lima: Cía de Impresiones y Publicidad.
- FERREYROS, Alberto y José ZARATE
1981 *El Mariscal Óscar R. Benavides, su vida y obra.* 2 vols. Lima. Atlántida.
- FLORES-GALINDO, Alberto
1987 *Buscando un Inca. Identidad y utopía en los Andes.* Lima: Instituto de Apoyo Agrario.

- FUENTES QUINTANA, Enrique
 1990 *Las reformas tributarias en España: teoría, historia y propuestas*. Barcelona: Crítica.
- GARCÍA JORDÁN, Pilar
 1992 *Iglesia y poder en el Perú contemporáneo, 1821-1919*. Cuzco: CBC.
- GIESECKE, Margarita
 1978 *Masas urbanas y rebelión en la historia. Golpe de Estado: Lima 1872*. Lima: CEDHIP.
- GILBERT, Dennis
 1982 *La oligarquía peruana: historia de tres familias*. Lima: Horizonte.
- GONZALES, Osmar
 2005 *Los orígenes del populismo en el Perú. El gobierno de Guillermo E. Billinghurst*. Lima: Mundo Nuevo.
- GONZÁLEZ CASASNOVAS, Ignacio
 2000 *Las dudas de la Corona. La política de repartimientos para la minería de Potosí (1680-1732)*. Madrid: CSIC. Centro de Estudios Históricos.
- GOOTENBERG, Paul
 1989 *Tejidos y harinas, corazones y mentes. El imperialismo del libre comercio en el Perú, 1826-1840*. Lima: IEP.
- 1990 “Carneros y Chuño: Price Levels in Nineteenth-Century Peru”. En *Hispanic American Historical Review* 70/1; pp. 1-56. Durham, NC: Duke University Press.
- 1991 “North-South: Trade Policy, Regionalism, and Caudillism in Post Independence Peru”. En *Journal of Latin American Studies* 23/2; pp. 1-36. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1995 *Población y etnicidad en el Perú republicano (siglo XIX). Algunas revisiones*. Documento de Trabajo N°. 71. Lima: IEP.
- 1996 “Paying for Caudillos. The Politics of Emergency Finance in Peru, 1820-1845”. En Peloso, Vincent y Bárbara Tenenbaum, eds.,

- Liberals, Politics and Power. State Formation in Nineteenth-Century Latin America*; pp. 134-165. Georgia: Georgia University Press.
- 1997 *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano, 1820-1860*. Cuzco: CBC.
- 1998 *Imaginar el desarrollo. Las ideas económicas en el Perú postcolonial*. Lima: IEP y BCRP.
- 2003 *Entre la coca y la cocaína. Un siglo o más de las paradojas de la droga entre Estados Unidos y el Perú, 1860-1980*. Documento de Trabajo N°. 131. Lima: IEP.
- GREENHILL, Robert y Rory MILLER
- 1973 “The Peruvian Government and the Nitrate Trade, 1873-1879”. En *Journal of Latinamerican Studies* 5/1; pp. 107-131. Londres: Cambridge University Press.
- GUERRERO, Andrés
- 1989 “Curagas y tenientes políticos: La ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo, 1830-1875)”. En *Revista Andina* 7/2; pp. 321-366. Cuzco: CBC.
- HALPERIN DONGUI, Tulio
- 1998 *Historia contemporánea de América Latina*. 7.ª ed. Madrid: Alianza Editorial.
- 2005 *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Prometeo.
- HAMNETT, Brian
- Revolución y contrarrevolución en México y Perú. Liberalismo, realeza y separatismo (1800-1824)*. México: FCE. 1978
- HICKS, Úrsula
- 1960 *Hacienda pública*. Madrid: Aguilar.
- HINRICHS, Harley
- 1967 *Una teoría general del cambio de la estructura tributaria durante el desarrollo*. México: CEMLA.

- HOFFMAN, Philip y Kathryn NORBERG, eds.
 1994 *Fiscal Crises, Liberty and Representative Government, 1450-1789*. Stanford: Stanford University Press.
- HUERTAS, Lorenzo
 1982 “Diezmos en Huamanga”. En *Allpanchis Phuturinga* 20; pp. 209-235. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.
- HUERTAS, Lorenzo y Nadia CARNERO
 1983a *Diezmos del Cuzco, 1777-1853*. Lima: UNMSM.
 1983b *Diezmos de Arequipa, 1780-1856*. Lima: UNMSM.
- HUMUD TLEEL, Carlos
 1969 “El sector público chileno entre 1830 y 1930”. Memoria de Licenciatura en Ciencias Económicas e Ingeniería Comercial. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- HUNEFELDT, Christine
 1995 “Contribución indígena, acumulación mercantil y reconfiguración de los espacios políticos en el sur peruano, 1820-1890”. En Silva Riquer, Jorge, Juan Carlos Grosso y Carmen Yuste, comps., *Circuitos mercantiles y mercados en Latinoamérica. Siglos XVIII-XIX*. México: Instituto Mora y UNAM.
- HUNT, Shane
 1973 *Price and Quantum Estimates of Peruvian Exports, 1830-1962*. Discussion Paper N° 33 del Woodrow Wilson School. Princeton, NJ.
 1984 “Guano y crecimiento en el Perú”. En *HISLA. Revista Latinoamericana de Historia Económica y Social* IV; pp. 35-92. Lima: CLAHES.
- HUSSON, Patrick
 1992 *De la guerra a la rebelión. Huanta 1826-1896*. Cuzco: CBC.
- IRUROZQUI, Marta
 1994 *La armonía de las desigualdades. Elites y conflictos de poder en Bolivia, 1880-1920*. Cuzco: CBC.
- JACOBSEN, Nils
 1993 *Mirages of Transition. The Peruvian Altiplano, 1780-1930*. Berkeley: University of California Press.

- 2002 “Pensamiento económico y políticas económicas en el Perú, 1885-1899”. En Contreras Carranza, Carlos y Manuel Glave, eds., *Estado y mercado en la historia del Perú*; pp. 250-268. Lima: PUCP.
- 2007 “Liberalismo tropical: cómo explicar el auge de una doctrina económica europea en América Latina, 1780-1885”. En *Historia Crítica* 34; pp. 118-147. Bogotá: Universidad de los Andes.
- JACOBSEN, Nils y Alejandro DIEZ
2003 “De Sambumbé a la “comuna de Chalaco”: la multivocalidad de montoneros piuranos durante el tardío siglo XIX”. En *Revista Andina* 37; pp. 137-180. Cuzco: CBC.
- JÁUREGUI, Luis, coord.
2006 *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. México: Instituto Mora.
- JIMÉNEZ, Carlos
1924 “Reseña histórica de la minería en el Perú”. En Ministerio de Fomento, *Síntesis de la Minería Peruana en el Centenario de Ayacucho*; pp. 3-71. Lima.
- KEMP, Klaus
2002 *El desarrollo de los ferrocarriles en el Perú*. Lima: UNI.
- KIERNAN, V. G.
1955 “Foreign Interests in the War of the Pacific”. En *Hispanic American Historical Review* 35/1; pp. 14-36. Durham, NC: Duke University Press.
- KINDLEBERGER, Charles
1988 *Historia financiera de Europa*. Barcelona: Crítica.
- KLARÉN, Peter
1976 *La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del Apra*. Lima: IEP.
- 2004 *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: IEP.
- KLEIN, Herbert
1994 *Fiscalidad y gastos de gobierno: el virreinato del Perú, 1680-1809*. Documento de Trabajo N°. 66. Lima: IEP.

- KUMAH, Francis y John MATOVU
2007 “Commodity Price Shocks and the Odds on Fiscal Performance: A Structural Vector Autoregression Approach”. FMI Staff Papers 54/1.
- LEGUÍA ITURREGUI, Óscar
1944 *Código de minería*. Lima: [s/e].
- LESEVIC, Bruno
1986 *La recuperación demográfica en el Perú durante el siglo XIX*. Lima: INANDEP.
- LEVIN, Jonathan
1964 *Las economías de exportación. Esquema de su desarrollo en la perspectiva histórica*. Traducción al español por Alfonso Castaño. México: UTEHA.
- LIEHR, Reinhard, ed.
1995 *La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica*. Fráncfort; Madrid: Vervuert; Iberoamericana.
- LOAYZA, Álex y Ximena RECIO
2005 “Proyectos educativos y formación de la república”. En Aljovín, Cristóbal y Eduardo Cavieres, coords., *Chile-Perú, Perú-Chile, 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y sociales*; pp. 361-437. Lima; Santiago de Chile: UNMSM; Convenio Andrés Bello y Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- LOFSTROM, William
1983 *El Mariscal Sucre. La promesa y el problema de la reforma: el intento de cambio económico y social en los primeros años de la independencia boliviana*. La Paz: Alenkar.
- LÓPEZ, Sinesio
1991 *El Dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Lima: Instituto Democracia y Socialismo.
- 1997 *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

- LÓPEZ-OCÓN, Leoncio
 1995 “El nacionalismo y los orígenes de la Sociedad Geográfica de Lima”. En Cueto, Marcos, *Saberes andinos. Ciencia y tecnología en Bolivia, Ecuador y Perú*; pp. 109-126. Lima: IEP.
- LYNCH, John
 1993 *Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850*. Madrid: Mapfre.
 2004 *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*. Barcelona: Ariel.
- MACERA, Pablo
 1977a “Feudalismo colonial americano”. En *Trabajos de historia*, t. III. Lima: INC.
 1977b “Historia de la Compañía Administradora del Guano, 1909-1945”. En *Trabajos de historia*, t. IV. Lima: INC.
 1977c “Plantaciones azucareras andinas”. En *Trabajos de historia*, t. IV. Lima: INC.
 1998-2000 comp., *Parlamento y sociedad en el Perú: bases documentales, siglo XIX*. 8 vols. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- MACERA, Pablo, Alejandrino MAGUIÑA y Antonio RENGIFO
 1988 *Rebelión india*. Lima: Rikchay Perú.
- MADUEÑO, Ricardo
 1919 *La industria salitrera del Perú antes de la guerra con Chile*. Lima.
- MALLON, Florencia
 1983 *The Defense of Community in Peru's Central Highlands. Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860-1940*. Princeton: Princeton University Press.
 1990 “Coaliciones nacionalistas y antiestatales en la Guerra del Pacífico: Junín y Cajamarca, 1879-1902”. En Stern, Steve, ed., *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes, siglos XVIII-XX*; pp. 219-260. Lima: IEP.
 2003 *Campesino y nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*. México: CIESAS.

MANRIQUE, Nelson

- 1981 *Las guerrillas indígenas en la guerra con Chile. Campesinado y nación*. Lima: CIC.
- 1987 *Mercado interno y región: la sierra central del Perú, 1820-1930*. Lima: DESCO.
- 1988 *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas, 1879-1910*. Lima: DESCO e IFEA.

MARICHAL, Carlos

- 1988 *Historia de la deuda externa de América Latina*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- 1994 “La Hacienda Pública del Estado de México desde la Independencia hasta la república restaurada, 1824-1870”. En Marichal, Carlos, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, comps., *Historia de la Hacienda Pública del Estado de México. El primer siglo de la Hacienda Pública del Estado de México, 1824-1923*. México: El Colegio Mexiquense y Gobierno del Estado de México.
- 1995 coord., *Las inversiones extranjeras en América Latina, 1850-1930. Nuevos debates y problemas en historia económica comparada*. México: El Colegio de México y FCE.

MARICHAL, Carlos y Daniela MARINO, comps.

- 2001 *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*. México: El Colegio de México.

MÁRQUEZ, Graciela

- 2005 “Aranceles a la importación y finanzas públicas: del Porfiriato a la crisis de 1929”. En Aboites y Jáuregui, coords., 2005: 141-160.

MARTÍN NIÑO, Jesús

- 1972 *La hacienda española y la revolución de 1868*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

MARTÍNEZ RIAZA, Ascensión

- 2006 *A pesar del gobierno: Españoles en el Perú, 1879-1939*. Madrid: CSIC.

- MARX, Karl
1973 [1859] *Contribución a la crítica de la economía política*. Buenos Aires: Editorial Estudio.
- MASTERTSON, Daniel
2001 *Fuerza armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre las relaciones civiles militares, 1930-2000*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos.
- MATHEW, William
1981 *The House of Gibbs and the Peruvian Guano Monopoly*. Londres: Royal Historical Society.
- MC EVOY, Carmen
1997 *La utopía republicana: ideales y realidades en la cultura política peruana, 1871-1919*. Lima: PUCP.
- MC EVOY, Carmen, ed.
2004 *La huella republicana liberal en el Perú. Manuel Pardo. Escritos fundamentales*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- MÉNDEZ, Cecilia
1987 “La otra historia del guano: Perú 1840-1879”. En *Revista Andina* 5/1; pp. 7-81. Cuzco: CBC.
- 2005 *The Plebeian Republic. The Huanta Rebellion and the Making of the Peruvian State, 1820-1850*. Durham, NC: Duke University Press.
- 2006 “Las paradojas del autoritarismo. Ejército, campesinado y etnicidad en el Perú, siglos XIX al XX”. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 26; pp. 17-34. Quito: FLACSO.
- MILLER, Rory
1976 “The Making of Grace Contract: The Peruvian Government and British Bondholders”. En *Journal of Latin American Studies* 8/1; pp. 73-100. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1982 “The Coastal Elite and Peruvian Politics, 1895-1919”. En *Journal of Latin American Studies* 14/1; pp. 97-120. Cambridge: Cambridge University Press.

- MIRÓ-QUESADA LAOS, Carlos
1961 *Autopsia de los partidos políticos*. Lima: Eds. Páginas Peruanas.
- MITCHELL, B. R.
2003 *International Historical Statistics: The Americas, 1750-2000*. Nueva York: Palgrave.
- MÜCKE, Ulrich
2004 *Political Culture in Nineteenth-Century Peru: The Rise of the Partido Civil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- MUÑOZ, Fanni
2001 *Diversiones públicas en Lima, 1890-1920. La experiencia de la modernidad*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- NORTH, Douglas
1984 *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Editorial.
- NORTH, Douglas y Paul THOMAS
1978 *El nacimiento del mundo occidental (900-1700)*. México: Siglo XXI.
- NUGENT, David
1997 *Modernity at the Edge of Empire: State, Individual and Nation in the Northern Peruvian Andes, 1885-1935*. Stanford: Stanford University Press.
- NÚÑEZ BORJA, Humberto
1949 "Los impuestos directos en el Perú". En *Revista. Órgano de la Universidad Nacional de Arequipa* 29. Arequipa: Universidad Nacional de Arequipa.
- O'CONNOR, James
1973 *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St. Martin's.
- ORÉ, María Teresa
2005 *Agua, bien común y usos privados. Riego, Estado y conflicto en la Achirana del Inca*. Lima: PUCP y Walir.

- ORTEGA ZEGARRA, Joaquín
1929-33 *Digesto de hacienda del Perú (1821-1929); compilación autorizada oficialmente, de todos los actos legislativos y ejecutivos, vigentes en materia de hacienda, anotados y concordados* (t. 1. 1821-1929.--t. 2. 1821-1933). Lima: Ofic. Tip. Casa Nacional de Moneda.
- PALACIOS MOREYRA, Carlos
1983 *La deuda anglo-peruana, 1822-1890*. Lima: Librería Studium.
- PARRÓN, Carmen
1995 *De las reformas borbónicas a la República: El Consulado y el comercio marítimo de Lima, 1778-1821*. Murcia: Imprenta de la Academia General del Aire.
- PEACOCK, Alan
1995 *Elección pública: una perspectiva histórica*. Madrid: Alianza Editorial.
- PEACOCK Alan y Jack WISEMAN
1961 *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Pres.
- PERALTA, Víctor
1991 *En pos del tributo. Burocracia estatal, elite regional y comunidades indígenas en el Cuzco rural (1826-1854)*. Cuzco: CBC.
- PIEL, Jean
1995 *Capitalismo agrario en el Perú*. Lima; Salta: IFEA; Universidad Nacional de Salta.
2002 "Desamortización y constitución de un mercado de la tierra en Perú entre 1890 y 1930". En Dos Santos, Eugenio, ed., *Actas do XII Congresso Internacional de AHILA*; pp. 475-495. Porto: Universidad de Porto.
- PLANAS, Pedro
1998 *La descentralización en el Perú republicano, 1821-1998*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- PLATT, Tristan
1982 *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí*. Lima: IEP.

- PONCE VEGA, Luis
 1993 “Banca libre y empresas privadas de recaudación”. En *Revista Peruana de Ciencias Sociales* III/3; pp. 9-41. Lima: FOMCIENCIAS.
- PORTOCARRERO, Felipe
 1995 *El imperio Prado, 1890-1970*. Lima: Universidad del Pacífico.
- PRADOS DE LA ESCOSURA Leandro y Samuel AMARAL, eds.
 1993 *La independencia americana: Consecuencias económicas*. Madrid: Alianza Editorial.
- PRO, Juan
 1992 *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
 2005 “Notas sobre la idea de ‘modernización fiscal’”. Texto inédito.
- QUIJANO, Aníbal
 1978 *Imperialismo, clases sociales y Estado en el Perú: 1890-1930*. Lima: Mosca Azul.
- QUIROZ, Alfonso
 1987 *La deuda defraudada. Consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú*. Lima: INC.
 1989 *Banqueros en conflicto. Estructura financiera y economía peruana, 1884-1930*. Lima: Universidad del Pacífico.
 1993a “Consecuencias económicas y financieras del proceso de la independencia en el Perú, 1800-1850”. En Prados de la Escosura y Amaral, eds., 1993: 124-146. .
 1993b *Deudas olvidadas. Instrumentos de crédito en la economía colonial peruana, 1750-1820*. Lima: PUCP.
 1993c *Domestic and Foreign Finance in Modern Peru, 1850-1950. Financial Visions of Development*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press. .
 2006 “Redes de alta corrupción en el Perú. Poder y venalidad desde el virrey Amat hasta Montesinos”. En *Revista de Indias* 236; pp. 237-248. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

- RESTREPO, Juan
2005 *Hacienda pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- REVOREDO, Alejandro
1939 *Apuntes de historia política y financiera. Recopilación de artículos sobre las administraciones de 1872-1876, 1903-1904, 1904-1908, 1915-1919*. Lima: Librería e Imprenta Gil.

1974 *Apuntes de historia política y financiera*. 2ª. ed. Lima: [Editorial Jurídica].
- RIVA-AGÜERO, José de la
1965 [1910] *La historia en el Perú*. Lima: IRA-PUCP.
- ROMERO, Emilio
1987 [1932] *El descentralismo*. Lima: Tarea.

1949 *Historia económica del Perú*. 2 ts. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- RUIZ ZEVALLOS, Augusto
2001 *La multitud, las subsistencias y el trabajo: Lima de 1890 a 1920*. Lima: PUCP.
- SALA I VILA, Núria
2001 *Selva y Andes. Ayacucho (1780-1929). Historia de una región en la encrucijada*. Madrid: CSIC.
- SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Nicolás
1978 *Indios y tributos en el Alto Perú*. Lima: IEP.
- SATER, William
2007 *Andean Tragedy. Fighting the War of the Pacific, 1879-1884*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- SCHUMPETER, Joseph
1954 "The Crisis of the Tax State". En Peacock, A., W. Stolper, R. Turvey y E. Henderson, eds., *International Economic Papers*, vol. 4; pp. 5-38. Nueva York: Macmillan.

- SEINER, Lizardo
1998 “La introducción del derecho de marcas en el Perú”. Ponencia presentada en el seminario “Estado y mercado en el Perú”, organizado por el Departamento de Economía de la PUCP.
- SEMINARIO DE MARZI, Bruno y Arlette BELTRÁN
1998 *Crecimiento económico en el Perú: 1896-1995. Nuevas evidencias estadísticas*. Lima: Universidad del Pacífico.
- SERRANO ORTEGA, José Antonio
2007 *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*. México, D. F. : Instituto Mora y El Colegio de Michoacán.
- STEIN, William
1988 *El levantamiento de Atusparia: el movimiento popular ancashino de 1885: un estudio de documentos*. Lima: Mosca Azul.
- STEWART, Watt
1946 *Henry Meiggs, un Pizarro yanqui*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- TAMAYO HERRERA, José
1992 *Historia regional del Qosqo*. 3 vols. Cuzco: Municipalidad Provincial del Qosqo.
- TAYLOR, Lewis
1993 *Gamonales y bandoleros. Violencia social y política en Hualgayoc, 1900-1930*. Cajamarca: Asociación Obispo Martínez Compañón.
- TANTALEÁN, Javier
1983 *Política económico-financiera y la formación del Estado: siglo XIX*. Lima: CEDEP.
- TARAZONA, Justino
1946 *Demarcación política del Perú. Recopilación de leyes y decretos (1821-1946)*. Lima:[s/e].
- TE PASKE, John
1982 “The Fiscal Structure of Upper Peru and the Financing of the Empire”. En Spalding, Karen, ed., *Essays in the Political Economic and*

Social History of Colonial Latin America. Newark: Universidad de Delaware.

THORP, Rosemary

1974 *Industrialización en una economía abierta: el caso del Perú en el período 1890-1940*. Lima: PUCP.

THORP, Rosemary y Geoffrey BERTRAM

1985 *Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, Mosca Azul y Universidad del Pacífico.

THURNER, Mark

2006 *Republicanos andinos*. Cuzco: CBC; Lima: IEP.

TILLY, Charles

1992 *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*, Madrid: Alianza Editorial.

UGARTE, César Antonio

1980 [1926] *Bosquejo de la historia económica del Perú*. Ed. facsimilar. Lima: BCRP.

ULLOA, Alberto

1981 *Don Nicolás de Piérola: una época de la historia del Perú*. Lima: Minerva.

VALDIVIA, Juan Gualberto

1956 *Las revoluciones de Arequipa*. Arequipa: El Deber.

VÉLIZ, Claudio

1984 *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.

VRIES, Jan de

1979 *La economía de Europa en un período de crisis, 1600-1750*. Madrid: Cátedra.

WAGNER, Adolph

1904-1909 *Les fondements de l'économie politique*. 4 vols. París: V. Giard & E. Brière.

- WEBER, Max
1988 [1918] *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- YAMAWAKI, Chikako
2002 *Estrategias de vida de los inmigrantes asiáticos en el Perú*. Lima: IEP; [Osaka]: JCAS.
- YEPES DEL CASTILLO Ernesto
1972 *Perú 1820-1920. Un siglo de desarrollo capitalista*. Lima: IEP y Campodónico Ediciones.
- ZAS FRIZ, Johnny
1998 *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Lima: Universidad del Pacífico.

¿DE QUÉ DEBE VIVIR el gobierno de una república?
¿De las materias primas que pueda haber en su territorio?
¿De una parte de las ganancias que los particulares que las explotan traspasen al gobierno? ¿Del comercio que esas ganancias hacen posible? Tales son las preguntas que debieron confrontar los peruanos al día siguiente de la Independencia, y, de forma más acuciante todavía, desde el inicio de la guerra de 1879, en que súbitamente perdieron el guano del que habían vivido por treinta años, y el salitre, del que esperaban vivir otros tantos. Este libro del historiador Carlos Contreras presenta los conflictos que en el país se desataron a raíz del reparto del costo de la derrota de la guerra del salitre, así como el nuevo arreglo fiscal que hizo posible la “reconstrucción nacional” y el éxito económico de la “república aristocrática”.



BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

