

CAPITULO III

LA REPÚBLICA

Factores económicos de la Independencia

La revolución de la Independencia americana está ligada a factores económicos que han tenido influencia predominante en su origen y desarrollo. Más que en ningún otro orden, en el orden económico, se sintió en las colonias desde fines del siglo XVIII ese contraste entre la realidad inmóvil y el ideal renovado, que es la causa de las grandes revoluciones. Desde mediados de ese siglo, las ideas económicas se habían renovado en España aún más que en otros países. Castro, Campillo, Ward, Romá, Moncada, Martínez de Mata, Osorio, el Padre Mariana, entre otros ignorados economistas españoles, hacían críticas muy acertadas al anticuado organismo económico y financiero de la metrópoli, algunas de las cuales se referían también al sistema colonial. A fines del siglo las críticas tenían un carácter más amplio y se propagaban subterráneamente ideas francamente revolucionarias bajo el impulso de las doctrinas filosóficas de Montesquieu, Rousseau y los Enciclopedistas. En Lima, José Baquijano y Carrillo (1802), el Padre Diego Cisneros, el Presbítero Muñoz y el Canónigo Toribio Rodríguez de Mendoza se inician en las nuevas doctrinas y las propagan.

Al lado de estos factores ideológicos debemos considerar los siguientes hechos económicos que contribuyeron a la independencia.

1) Reacción de las clases sujetas a una desigualdad injusta: criollos, mestizos e indígenas. Túpac Amaru en 1770, Aguilar y Ubalde en 1805 y Pumacahua en 1814.

2) La influencia y cooperación de los intereses extranjeros, perjudicados por el monopolio comercial de la metrópoli: Inglaterra, Francia y Estados Unidos.

3) El ejemplo de las colonias inglesas en Norte América y de las ventajas económicas que su independencia les dio.

4) La penuria económica y fiscal de los últimos años del Virreynato.

La política económica y el desarrollo industrial

Política agraria y desarrollo agrícola

La situación de la agricultura al comienzo de la época republicana era deplorable. Abandonada a manos mercenarias e ignorantes, bajo la tiranía de los caciques provinciales, mientras que la gente culta se consagraba en las ciudades a las profesiones liberales y a las luchas políticas, no era tarea fácil la de impulsar su renacimiento y progreso.

El primer problema de política agraria que planteaba lógicamente el tránsito del régimen colonial al republicano, bajo la inspiración del liberalismo económico y político de la Revolución; era la desamortización de la propiedad rural, problema que tenía gran trascendencia principalmente en la Sierra. Más tarde, la escasez de brazos en las haciendas de la Costa, determinada por la abolición de la esclavitud, acentuó la necesidad de proteger la inmigración. Cuando se vio la posibilidad de fecundar con el agua que baja de las cordilleras los áridos desiertos del litoral, iniciáronse los planes de irrigación y colonización de esa zona de nuestro territorio. En fin, primero por

intuición romántica y después por necesidad económica, se planteó el problema de la colonización de la hoya amazónica. Conjuntamente con esos problemas se acentuó cada día la importancia del fomento de la agricultura.

En los párrafos siguientes estudiaremos los diferentes aspectos de la política agraria nacional.

La desamortización de la propiedad rural.— El régimen agrario de la República se inspiró en las ideas liberales de la Revolución Francesa. Además del prestigio romántico de este gran hecho histórico, había motivos poderosos que justificaban esa imitación. La revolución del 89 había sido, principalmente, contra el feudalismo que oprimía a los pueblos con sus absurdas instituciones económicas. Desde 1750 los fisiócratas, con Quesnay a la cabeza, en Francia, así como Hume y Adam Smith en Inglaterra, habían interpretado la aspiración general hacia la libertad del individuo y hacia la supresión de las trabas económicas del feudalismo. La situación del Perú, al constituirse la República era semejante a la de Francia antes de 1789, y era natural que se adaptaran análogos remedios.

Una de las primeras declaraciones constitucionales de la República fué la de que todas las propiedades eran enajenables, aún cuando pertenecieran a manos muertas y de que se abolían las vinculaciones de dominio. Las leyes abolieron también el tributo y el servicio personal en sus diferentes formas (mitas, pongos, encomiendas, yanaconazgos, etc.), instituciones estrechamente vinculadas al régimen agrario de la Colonia.

Como aún subsistían en el país, al amparo de las leyes coloniales, las antiguas comunidades de indígenas, aunque reducidas y desmembradas, nuestros primeros gobernantes, considerándolas incompatibles con el régimen democrático, decretaron también su disolución. El decreto de 8 de abril de 1824, en el que Bolívar dictó esa medida, se funda en que

«la decadencia de la agricultura peruana depende en mucha parte del desaliento con que se labran las tierras, por hallarse las más de ellas, en posesión precaria o en arrendamiento».

El decreto citado contiene también disposiciones referentes a las tierras públicas. Fundándose, entre otras cosas, en «que por la constitución política de la República radica el progreso de la hacienda en el fomento de ramos productivos a fin de disminuir las imposiciones personales», dispone *que se vendan de cuenta del Estado todas las tierras de su pertenencia por una tercera parte menos de su tasación legítima.*

Para hacer efectiva la venta de las tierras públicas y el reparto de las tierras de comunidades indígenas, debían nombrarse visitadores en todas las provincias.

Un año después, Bolívar hubo de expedir otro decreto, el de *4 de julio de 1825*, modificando las disposiciones del anterior que habían quedado incumplidas. Ordenaba el nuevo decreto: que se incluyeran en la masa repartible las tierras de que se hubieran aprovechado los caciques y recaudadores por razón de su oficio; que los caciques desprovistos de tierras recibieran por su mujer y cada uno de sus hijos cinco topos de tierra; que cada indígena recibiera un topo en los lugares «pingües y regados» o bien dos topos en los lugares privados de riego y estériles; que el reparto se hiciera por personas de probidad e inteligencia designadas por el Prefecto a propuesta de la Junta Departamental; y, por último, esta es la disposición más importante, «que la propiedad absoluta declarada a los denominados indios» tenga la limitación de no poder enajenarse las tierras hasta el año 50 y jamás en favor de manos muertas, so pena de nulidad. Bolívar creía que el progreso de la cultura del país daría a los indios el año 50 la capacidad e independencia de que carecían, y que, mientras tanto, la prohibición de enajenar sus tierras los libraría de los engaños y abusos de que se les hacía víctimas por los hacendados y caciques de provincia.

La ley de 23 de marzo de 1828, dictada por el Congreso Constituyente, ratificó en lo substancial los decretos de Bolívar, pero declaró que las tierras de indígenas podían enajenarse libremente, siempre que sus dueños supieran leer y escribir. Según esta ley, las Juntas Departamentales debían formar la estadística de sus respectivos territorios para hacer, luego, la asignación de las tierras a sus respectivos poseedores.

Las disposiciones citadas son las más importantes que se dictaron en materia agraria durante las primeras décadas de la República. Salvo la abolición legal de las vinculaciones de dominio, todas las demás carecieron de aplicación práctica porque no pudieron cumplirse las medidas administrativas necesarias para su vigencia real.

Después de estos ensayos legislativos, vino el Código Civil de 1852 que satisfacía el anhelo de tener un derecho propio. El código, en cuanto al régimen de la propiedad, mantuvo los principios clásicos del derecho romano, adoptados tanto en la legislación española precedente como en el Código de Napoleón que le sirvió de modelo; confirmó la abolición legal de las comunidades indígenas y de las vinculaciones de dominio; innovando la legislación precedente, estableció la ocupación como uno de los modos de adquirir los inmuebles sin dueño; en las reglas sobre sucesiones, trató de favorecer la formación de la pequeña propiedad.

Las reformas jurídicas implantadas por el Código Civil han sido desarrolladas por algunas leyes posteriores. Las constituciones últimas han reconocido a los extranjeros el derecho de adquirir bienes inmuebles en la República, que solo las leyes especiales de colonización de la Montaña les habían reconocido expresamente. La ley de Registro de la Propiedad Inmueble, en 1888, y la ley de Bancos Hipotecarios de 1889 han establecido las bases del crédito territorial. La ley de 1901, declarando que las congregaciones religiosas tienen pleno dominio y administración de sus bienes,

y la ley de 1911 sobre redención de enfiteusis han completado las primeras disposiciones constitucionales que tendían a la desvinculación de la propiedad. La ley de 14 de noviembre de 1907, inspirada en el propósito de facilitar la circulación de la propiedad territorial, ha simplificado el procedimiento de enajenación de bienes inmuebles pertenecientes a las Universidades, Colegios, Sociedades de Beneficencia y cofradías o hermandades.

En todas las disposiciones citadas se vé el propósito de favorecer la democratización de la propiedad rural, pero por medios puramente negativos, aboliendo las trabas legales más bien que prestando a los agricultores una protección positiva. Quizás la única ley que contempla este aspecto positivo de la protección de la pequeña propiedad es la de *14 de noviembre de 1900, sobre sociedades industriales destinadas a la venta de inmuebles por mensualidades*. Aunque esta ley no ha tenido ninguna aplicación respecto de la propiedad rural, es digna de anotarse por sus disposiciones relativas a la exención de impuestos y de embargo en favor de los inmuebles rústicos cuyo valor no pasa de mil libras y que sean cultivados por el comprador, su cónyuge o sus hijos.

El predominio de la gran propiedad.— Toda la política desamortizadora de la propiedad territorial, cuyo desarrollo hemos bosquejado, ha tenido por resultado impedir que se acrecienten los daños derivados de las vinculaciones coloniales; pero no ha impedido el predominio de la gran propiedad tanto en la Costa como en la Sierra. Un ligero análisis de la evolución de la propiedad rural durante la República nos revela ese hecho.

En la Costa, los cultivos más importantes son los de caña de azúcar y algodón, y en ambos ha habido un progreso notable en la técnica y en la producción. Pero este progreso ha determinado una mayor concentración de la propiedad, principalmente en las haciendas

cañaverales. Estas se han convertido durante las últimas décadas en grandes empresas industriales con enormes extensiones de terrenos y fuertes capitales, pasando las más importantes a manos extranjeras. En un memorial elevado en 1917 a la Cámara de Diputados por los productores de azúcar, se atribuye esta concentración de la propiedad al elevado costo de las maquinarias para el beneficio de la caña, a las bajas del azúcar en el mercado mundial a causa del aumento constante de la producción y a la elevación de los salarios y jornales en el Perú. «En estas condiciones sólo las grandes empresas han sido suficientemente poderosas, desde el punto de vista financiero, para soportar los efectos de las bajas del mercado, así como para reducir el costo de la producción por medio del cultivo y beneficio en gran escala. Por eso casi todos los pequeños fundos han desaparecido y se han refundido en las grandes negociaciones. Como los pequeños cultivadores han sido generalmente deudores de los grandes, lo más frecuente ha sido que las haciendas pasen de los primitivos dueños a sus acreedores».

La propiedad está menos concentrada en la industria algodonera que en la azucarera debido a que la producción del algodón es más simple y económica; pero tampoco está muy dividida. En los últimos años esta industria ha adquirido una importancia excepcional en la economía peruana: los altos precios del algodón en el mercado mundial han determinado un notable incremento de la producción y un mejoramiento progresivo en la calidad de los productos cultivados y exportados.

Este predominio de la gran propiedad ha hecho que la condición de los pequeños cultivadores y de los trabajadores agrícolas no mejore mucho durante la República, pues subsisten hasta ahora los sistemas coloniales de arrendamiento y locación de servicios fundados en la desigualdad y el abuso. Para atraer trabajadores de la Sierra, los hacendados de la Costa han acostumbrado desde lejanos tiempos dar a

los indios tierras conforme al sistema colonial del yanaconaje, esto es en arrendamiento por trabajo, en condiciones siempre muy ventajosas para el propietario. Esta costumbre semi-feudal, que ha permitido la subsistencia de los latifundios, está en cierta armonía con el bajo nivel de vida y la ignorancia de nuestra población indígena; pero más que un efecto es una causa del atraso de dicha población, pues sí los colonos indígenas recibieran adecuada remuneración por su trabajo tendrían más estímulos y facilidades para progresar social e intelectualmente.

En la Sierra hay tres clases de haciendas: las de valle, que se dedican principalmente al cultivo de la caña, la coca, el tabaco, el café y demás frutos tropicales; las de quebrada, de las zonas templadas, que cultivan maíz, trigo, cebada y otros cereales; y las de pampa, situadas en las mesetas y punas, que son principalmente ganaderas. Hay muchos latifundios que abarcan terrenos en las tres zonas. En general, las haciendas de valle y las ganaderas son grandes propiedades en las que poco se ha progresado desde la colonia. Gran número de ellas están en manos de administradores ignorantes y los mismos propietarios no toman gran interés en impulsar su producción. El trabajo lo realizan los peones, esto es los pobladores indígenas que viven en ella y los indios de las comunidades vecinas, sujetas de hecho a la tutela del hacendado. Generalmente los indios poseen las tierras desde tiempo inmemorial a título de arrendatarios con la obligación de trabajar ciertos días en servicio del hacendado.

El problema de la inmigración para la Costa.— Al terminar la dominación española, los valles de la costa estaban ocupados por latifundios en que el trabajo agrícola se hacía por esclavos. Como la República prohibió la trata de negros, el número de esclavos disminuía gradualmente y comenzó a sentirse la falta de brazos para la agricultura. Tan apremiante llegó a ser esta necesidad que los hacendados obtuvieron que Salaverry expidiera el decreto de 1° de mayo de 1835 en el que, «para fomentar la agricultura», se permitía

la internación de esclavos de América, libre de derechos. Este decreto dio lugar a muchos abusos.

Hacia el año 50, el criterio optimista de los fundadores de nuestra nacionalidad que se «lisonjeaban con la esperanza halagüeña de que la superabundancia de población de la Europa iba a desbordarse sobre nuestras playas y cubrirlas de enjambres de labradores» comenzó a modificarse. «Veintitrés años los hemos esperado inútilmente y aún está el primero por aparecer», decía en 1846 don José Gregorio Paz Soldán. En 1847, don Manuel E. de la Torre presentó en la Cámara de Diputados un proyecto muy interesante para proteger la inmigración que no llegó a aprobarse. En ese proyecto se autorizaba al Poder Ejecutivo a celebrar contratos por diez años con los capitalistas y propietarios que quisieran introducir colonos extranjeros, gratificándolos con cuatro toneladas de guano por cada colono. Los colonos quedarían exceptuados de toda pensión y del servicio militar y, concluidos sus contratos, los que prefiriesen quedarse en el país recibirían en propiedad cinco fanegadas de terrenos baldíos y 20 a 25 pesos cada uno, según fueran con o sin familia.

El año siguiente, 1848, el Gobierno intentó reunir datos sobre los recursos de los diferentes departamentos para preparar un plan de inmigración. El Gobierno envió un cuestionario a los prefectos, así como a la Sociedad de Agricultura de Lima. La respuesta de esta última es digna de conocerse porque refleja con mucha claridad la situación y las ideas de la época respecto de la cuestión agraria nacional. Según ella, la disminución de la esclavitud y la falta de brazos en los campos eran un hecho; el jornal de esclavo podía estimarse en 8 pesos al mes, incluyendo el interés de su valor y gastos que causa; eran muchos los inconvenientes del trabajo de los jornaleros, por su inseguridad y la pérdida a que están expuestas las cementeras por falta de oportuno beneficio; el trabajo del jornalero era de 7 horas y de ningún modo convenía dividir con él el producto de las tierras; el uso de yanaconas

era un arbitrio de la necesidad y había que darle un pequeño capital para hacer frente a los gastos que les correspondían; era difícil evitar conflictos entre blancos y negros esclavos; el precio del jornal que convenía pagar al peón libre era de 3 reales, a lo más, dándole habitación.

Son igualmente interesantes las respuestas de algunos de los departamentos. Trujillo contestó que recibiría hasta mil inmigrantes, dándoles tierras arrendadas o en partido, debiendo trabajar tres días a la semana para el propietario; con tres reales de jornal y recibiendo gratis semillas y herramientas para su propio cultivo. Algunos departamentos manifestaron que no necesitaban brazos, y otros que los necesitaban, pero que nada podían hacer.

La ley general de inmigración, de 17 de noviembre de 1849, respondió al clamor de los agricultores de la Costa y particularmente a la influencia de un personaje de esa época, don Domingo Elías. Su objeto principal era el de favorecer la inmigración china y por eso D. J.G. Paz Soldán la llamaba *ley chinesca*. Conforme a ella se concedía «a todo introductor de colonos extranjeros de cualquier sexo, cuyo número no baje de 50, y cuyas edades sean de 10 a 40 años» una prima de 30 pesos por persona, y se reconocían a los primeros introductores de colonos, Dn. Domingo Elías y don Juan Rodríguez, el privilegio exclusivo de introducir chinos en los departamentos de Lima y La Libertad por el término de cuatro años. En 1851 se votó la suma de 50 mil pesos para el pago de las primas y luego se distribuyó la suma votada en dos partes: 25 mil pesos para la inmigración europea y 25 mil pesos para la de cualquiera otra procedencia.

Desde el 25 de febrero de 1850 hasta el 5 de julio de 1853, según la Memoria del Ministro de Gobierno de este último año, se introdujeron al Perú 3932 colonos, de los cuales fueron chinos 2516; irlandeses 320; y alemanes 1906. Los irlandeses y alemanes fueron llevados a la montaña. En cuanto a los chinos, su introducción, guiada por un propósito simplemente mercantil, se hizo en condiciones desastrosas,

sin examen alguno de sus costumbres, moralidad y aptitud física. «El traficante, dice Sacchetti, cedía esta mercancía humana a los hacendados al precio medio de 500 pesos por cada individuo. Este estaba obligado a trabajar por ocho años, y su trabajo, teniendo en cuenta la amortización del capital, interés, salario mensual de cuatro pesos, vestido, etc..., costaba al hacendado 70 centavos al día». La inmigración china dió lugar a innumerables abusos de los especuladores y algunos incidentes sangrientos en las haciendas y poblaciones rurales de la Costa, debido a la hostilidad de los nativos hacia los nuevos colonos. Estos hechos determinaron la derogatoria de la ley de 1849 y más tarde, en 1856, la prohibición del tráfico de asiáticos.

Por ley de 14 de mayo de 1861 se derogó el decreto de 1856 que prohibía el tráfico de chinos, y desde entonces se reanudó, en gran escala, esta inmigración hasta el año 1875, en que se firmó con la China el Tratado de Tientsin, suprimiendo de común acuerdo toda emigración que no fuera enteramente voluntaria. En los 25 años que duró esta inmigración, bajo el amparo oficial, llegaron al Perú 87,393 chinos. Resumiendo los resultados de esta inmigración, decía un escritor de la época que fue «un mal necesario». Los chinos, según Juan de Arona, «resolvieron la cuestión *brazos*». Hinchieron de una población laboriosa y flotante los valles y las haciendas de la costa, «determinaron el gran auge agrícola que por varios años disfrutó el Perú».

En cuanto a la inmigración europea, el único ensayo fue el de 1860 en que llegó un contingente de 300 colonos vascongados para la hacienda «Talambo», de don Manuel Salcedo, quien había irrigado terrenos y quería aplicarlos al cultivo de algodón en gran escala. Los colonos se comprometían a trabajar ocho años y el empresario a mantenerlos durante dos años, a auxiliarlos con animales y aperos de labranza y a pagarles un salario mensual de un peso de plata a los

menores de 12 años y de dos a los que pasaran de esa edad. A los tres años esta tentativa fracasó, a consecuencia de un incidente sangriento determinado por la rivalidad entre los colonos y los nativos. Conocidas son en nuestra historia diplomática las consecuencias internacionales que trajo ese episodio.

Planteado el problema agrario desde el punto de vista de las ideas conservadoras de esa época, no se puede negar que había sido imposible conseguir mejores obreros rurales que los asiáticos y que, efectivamente, los inmigrantes europeos no dieron resultados satisfactorios porque no podían contentarse con el nivel de vida y con la sujeción a que están acostumbrados nuestros obreros indígenas y los obreros asiáticos. ¿Pero el interés de los agricultores de esa época estaba en armonía con el interés nacional? Afirmamos resueltamente que no. Lo que el Perú necesitaba no era «brazos», sino «hombres», y hombres selectos que vinieran a elevar nuestro nivel de vida, a mejorar nuestra raza, a dar impulso a nuestras industrias; hombres independientes que se establecieran en nuestro suelo, vincularan a él su porvenir y el de sus hijos y se convirtieran en ciudadanos peruanos. Para eso, hubiera sido necesario orientar en una forma radicalmente distinta la política agraria nacional; pero semejante orientación suponía un grado de cultura y un estado de opinión en nuestras clases dirigentes, que, por desgracia, no existían, ni existen todavía.

El gobierno de don Manuel Pardo comprendió el error de los planes de inmigración precedentes, inspirados solo en intereses momentáneos y privados; vio que no podían venir verdaderos inmigrantes si no habían tierras para ofrecerles la expectativa de una vida independiente, y se dió cuenta de que la colonización debía comenzar en el litoral, cerca de los centros de cultura, y no en las zonas menos accesibles de la Montaña. El Ministro de Gobierno don Francisco Rozas presentó el 21 de diciembre de 1872 un proyecto de ley sobre inmigración, en el cual se autorizaba al Ejecutivo para invertir 100 mil soles al año en fomentar la inmigración para distribuir a los inmigrantes terrenos

irrigados de propiedad fiscal, para irrigar los que no lo estuvieran y para *expropiar los de particulares con el objeto de venderlos a los inmigrantes*, a plazos más o menos largos según las circunstancias.

Explicando su plan, decía el ministro que el Gobierno no se proponía realizar una inmigración en gran escala ni colonizar de buenas a primeras todos nuestros territorios desiertos, sino hacer un ensayo o más bien preparar el camino, y que con el mismo propósito había enviado comisiones técnicas para hacer estudios de irrigación en el sur y norte de la costa.

Después de prolongadas discusiones en las dos cámaras legislativas, el proyecto fué aprobado y promulgado como ley el 28 de abril de 1873, pero con una supresión que desmejoraba su eficacia y fué la relativa a la expropiación de terrenos particulares para venderlos a los inmigrantes. Es evidente que sin esta cláusula, muy avanzada para una época en que se desconocía el carácter y la misión social de la propiedad, el plan perdía su eficacia.

La Comisión Consultiva de Inmigración, que había constituido el gobierno en 1872, se transformó en la Sociedad de Inmigración Europea y tuvo a su cargo la tarea de dirigir la aplicación de la ley de 1873. En toda la administración Pardo, según Juan de Arona, alcanzaron a introducirse como tres mil inmigrantes, pero lo curioso es que, a pesar de que el plan del gobierno era el de colonizar primero la Costa, una gran parte de esos inmigrantes fueron internados a Chanchamayo. En la memoria de Gobierno de 1876, se expresa que «los ensayos realizados para adaptar el trabajo de los inmigrantes europeos a las faenas agrícolas de los fundos de la Costa, manifiestan de un modo indudable que únicamente puede ser útil para todos bajo el sistema de colonos en participación o como arrendatarios».

Después de la guerra, las tentativas de inmigración para la costa han sido menos frecuentes a causa de la penuria fiscal. Hacia fines de

1897 se hicieron dos tentativas de inmigración japonesa, con el apoyo oficial: la primera promovida por el cónsul del Perú en Yokohama y la segunda por la casa Morioka y Cia. de Tokio. Los hacendados convinieron, entre otras cosas, en dar alojamiento y asistencia médica, y en pagar dos y medias libras mensuales a los hombres por 10 horas de trabajo diario en los campos y 12 en las fábricas, y una libra y media a las mujeres ocupadas en las faenas agrícolas. El primer envío de 1,200 japoneses no dio los resultados que se esperaban. Las rivalidades continuas con la población nativa determinaron su dispersión en las ciudades.

El problema de la irrigación de la Costa.— Aunque antes de la guerra se hicieron algunos estudios para irrigar la costa, especialmente bajo el gobierno de don Manuel Pardo, no fue sino en virtud de la ley general de irrigación de 9 de octubre de 1893 que se inició el apoyo oficial a las empresas de irrigación. Esta ley autorizaba al Poder Ejecutivo para hacer concesiones o contratos de irrigación para el aprovechamiento de las aguas de dominio público; concedía a las empresas de irrigación, entre otras ventajas, la propiedad de los terrenos eriazos del Estado o municipales que llegaran a ser irrigados suficientemente y el uso gratuito de los terrenos de dominio público que fuesen necesarios para las obras hidráulicas.

La ley de 4 de enero de 1913 sobre colonización e irrigación está inspirada en una política más amplia y constructiva: autoriza al Poder Ejecutivo para contratar un empréstito de dos millones de libras esterlinas, en bonos hasta del cinco y medio por ciento de interés anual, cuyo producto se dedicará exclusivamente a obras de irrigación y colonización y para adquirir por convenio, o expropiar las tierras eriazas de propiedad particular que queden comprendidas dentro del plan de los terrenos irrigables; y una vez realizadas las obras para vender las tierras con la dotación de agua que les corresponda, por lotes que, en ningún caso, excederán de sesenta hectáreas cada uno, debiendo cuidar de que reunido el precio de los lotes, éste cubra el valor

invertido en la irrigación y colonización, junto con sus respectivos intereses. Los colonos, según la misma ley, deberán ser de raza blanca, no pudiendo admitirse a los que no traigan el capital necesario que el gobierno fijará de antemano para hacer por su propia cuenta los gastos que exija la preparación y cultivo de los terrenos hasta obtener la primera cosecha.

El empréstito autorizado por la ley citada no se ha levantado, pero durante la última década se han hecho importantes progresos en los estudios y trabajos de irrigación. Según datos del Cuerpo de Ingenieros de Minas y Aguas, en 1914 habían nueve proyectos de irrigación estudiados en los valles de Chira, Chancay, Chilca, Cañete, Chimbote, Coayllo, Ica y Cayma. La ley 2674 de 4 de enero de 1918 estableció nueve zonas de irrigación, correspondientes a cada uno de los departamentos de la Costa, con sus respectivas comisiones técnicas. Los últimos estudios y trabajos de irrigación se han hecho directamente por comisiones técnicas dependientes del Ministerio de Fomento, y en algunos casos por contratos de irrigación con concesionarios particulares. Se han iniciado también en las dos últimas décadas algunas otras obras hidráulicas de importancia, siendo especialmente digna de mención la de represamiento de las lagunas de Huarochirí para regular la distribución del agua en los valles del Rímac.

La colonización de la Montaña.— Desde los primeros lustros de nuestra vida independiente fue un anhelo nacional la colonización de las regiones tropicales del Amazonas y de Madre de Dios, y para satisfacerlo se inició una legislación agraria especial inspirada en el más absoluto liberalismo.

La primera ley de este carácter fué la de creación del departamento de Amazonas, de 21 de noviembre de 1832, en la cual se autoriza a los subprefectos a conceder «a los extranjeros que se avecindasen en las nuevas reducciones» las tierras que puedan labrar, gozando los colonos de los privilegios y exenciones que conceden las leyes a los pobladores

de tierras eriazas. Estas disposiciones se hicieron extensivas por ley de 24 de mayo de 1845 «a todas las misiones, reducciones y poblaciones existentes o que en adelante se formaren, emprendieran o promovieran en la República». Por su carácter especial, continuaron en vigencia después de la promulgación del Código Civil, y posteriormente fueron confirmadas y ampliadas por resoluciones legislativas y decretos supremos diversos.

El primer intento de colonización se puso en práctica en conformidad con la ley de inmigración de 1849, que ya hemos citado. Se trajeron al Perú 1,096 colonos alemanes y con ellos se intentó iniciar el año 53 la colonización de Loreto. El resultado fué desastroso. Sólo unos cuantos llegaron hasta Moyobamba y, poco tiempo después, los colonos «reducidos a la más completa miseria, pedían caridad en las calles de Lima». Más tarde, según Duval, llenaron «ambos mundos con el ruido de sus quejas y de sus querellas».

En el mismo año 53 el gobierno celebró un contrato con don Cosme Schultz para la *colonización de la zona del Pozuzo*, en los lugares que se prepararía con anticipación o en otros que fueran aparentes. El contrato daba a los empresarios y a los colonos numerosos beneficios y concesiones. La primera y única partida de colonos llegó en 1857 y se componía de 302 alemanes y tirolese. Después de una odisea lamentable, de los 294 que habían llegado al Perú, llegaron 267 al término de su viaje para encontrarse sin recursos y completamente aislados del mundo habitado. El gobierno tuvo que gastar fuertes sumas en sostener esta colonia hasta 1860, en que, por fin, cubría ya fácilmente sus necesidades.

En 1867, el gobierno de Prado celebró un contrato con don Juan P. Martín, en el que se obligaba éste a traer 5,000 colonos alemanes. Al año siguiente llegaron *315 colonos que fueron enviados al Pozuzo*. De éstos, el año 1891, ocho colonos más o menos, descontentos con las condiciones de vida de la colonia del Pozuzo, resolvieron abrirse

una trocha para llegar a mejores tierras y, después de algunos meses de trabajo, llegaron a Oxapampa. Esta colonia encontró campo propicio y con un nuevo grupo desmembrado del Pozuzo se estableció en ese valle y en el de Chontabamba, continuando desde entonces en estado floreciente.

Entre las tentativas posteriores de colonización de la Montaña, podemos citar la de 1874 en Chanchamayo, que fracasó y la de 1892 en las orillas del Perené, cuyo éxito ha sido también muy relativo.

Hacia el año 1862 comenzó en Loreto la industria del caucho, que debía ser más tarde la base del desarrollo económico de la región oriental; pero era la época del salitre y del guano, y nadie daba mucha importancia a las riquezas acumuladas en nuestros bosques y en las fecundas pampas tropicales del Oriente. Fué necesaria la catástrofe del 79, que nos arrebató la fuente principal de la riqueza privada y pública del país, para que los hombres de trabajo y de iniciativa se dieran cuenta de las perspectivas que ofrecía el Oriente peruano para desarrollar sus esfuerzos. Adquirió entonces algún desarrollo la industria del caucho en Loreto. Y se hizo necesaria una legislación más amplia.

Las leyes de 4 de noviembre de 1887 y de 26 de noviembre de 1888 modificaron las disposiciones anteriores sobre adquisición de terrenos de montaña. Según estas leyes, se podían hacer adjudicaciones gratuitas de terrenos de montaña a los pobladores nacionales o extranjeros que tuvieran elementos de trabajo proporcionados a la extensión del suelo que pretendieran adquirir, y bajo la condición para conservar el título de propiedad de cultivar la quinta parte, cuando menos, en el plazo de dos años.

El mismo año 88, la firma Landi, Canessa y Cia. pidió la adjudicación de 50,000 hectáreas de terrenos cultivables o irrigables de libre disposición, ofreciendo colonizarlos con europeos. La solicitud fué aceptada en los términos pedidos. Conforme a ellos, el valor de

los terrenos adjudicados quedaría compensado con los beneficios de la colonización con familias europeas que los concesionarios quedaban obligados a introducir y a establecer en esos terrenos a su costa y sin gravamen del fisco. Los concesionarios no adquirirían la propiedad de los terrenos, sino a medida que los colonizaran, estableciendo una familia de agricultores compuesta por lo menos de dos adultos por cada quince hectáreas. Pero el contrato no llegó a perfeccionarse porque, según parece, el Gobierno de Italia recibió informes desfavorables de sus agentes en el Perú, respecto a las condiciones del país para recibir esa inmigración.

El sistema de la donación condicional que prevaleció en nuestras primeras leyes de colonización fué modificado en la ley de 21 de diciembre de 1898. Según esta ley, se podían adquirir terrenos de Montaña: por compra, a razón de 5 soles por hectárea; por concesión, mediante el pago del canon anual de un sol por hectárea en los tres primeros años, y de dos soles por cada hectárea no cultivada y un sol por la parte cultivada, en lo sucesivo; por contrato de colonización, mediante convenio especial con el Gobierno; y por adjudicación gratuita de no más de dos hectáreas.

La ley vigente de terrenos de Montaña, promulgada el 31 de diciembre de 1909, reconoce, con distintos nombres, los mismos modos de adquirir que la anterior. Según el art. 2º, esos modos son venta, denuncia, adjudicación gratuita y concesión. Por la venta, a razón de un sol por hectárea, se concede el dominio perpetuo y absoluto de los terrenos, pero si a los diez años de celebrado el contrato no estuviese cultivada cuando menos la quinta parte, la porción no cultivada queda sujeta al pago de una contribución anual de un centavo por hectárea. Por denuncia se puede adquirir hasta 50 mil hectáreas, pagando al Estado una contribución semestral de cinco centavos por hectárea. Por adjudicación gratuita, puede el Gobierno conceder hasta cinco hectáreas de terreno por persona con la obligación de que se cultive en el plazo de tres años cuando menos la quinta parte del terreno cedido.

Por concesión para obras públicas o para colonización se puede ceder los terrenos a razón de un sol por hectárea, en las mismas condiciones que por venta si se trata de colonización.

La vida económica de la Montaña adquirió gran desarrollo en la primera década de este siglo, teniendo por eje la explotación del caucho. Desgraciadamente, el sistema improvisador de extraer el producto natural de las selvas, sin reponer ni cultivar los árboles explotados, agotó pronto el manantial de esa pasajera prosperidad y la industria del caucho decayó enormemente ante la competencia de las plantaciones inglesas de la India. De otro lado, el sistema del «enganche» para llevar a esas lejanas regiones colonos indígenas y mestizos dio lugar a inhumanos abusos al amparo de la impunidad de las selvas. La falta de un ferrocarril de penetración y de adecuadas vías de comunicación ha hecho que la Montaña sea todavía después de cien años de vida republicana lo que fué en la colonia: tierra virgen y libre, donde el Perú del porvenir encontrará nuevas fuentes de expansión.

Otros problemas agrarios.—Fuera de las leyes generales inspiradas en el ideal de democratización de la propiedad rural y fuera de las tentativas y estudios de colonización de la Costa y de la Montaña que hemos enumerado en los párrafos anteriores, apenas hay, en toda la historia de la política agraria de la República, algunas medidas legislativas o gubernativas que merezcan mención especial.

El gobierno de Balta adquirió la Hacienda Santa Beatriz para fundar allí un Instituto Nacional de Agricultura; pero sólo mucho tiempo después se ha fundado la Escuela de Agricultura cuyas enseñanzas tanto han contribuido ya al progreso técnico de la agricultura nacional. La ley de Instrucción contempla un vasto plan de educación agrícola. El Código de Comercio se ocupa en algunos artículos de los bancos y sociedades agrícolas; pero hasta ahora no existen tales instituciones. La ley sobre *prenda agrícola* de 13 de diciembre de 1916 tiende a facilitar el crédito a los pequeños agricultores y establece el Registro

Agrícola en las oficinas del Registro de la Propiedad Inmueble. En mayo de 1917, el Ministro de Hacienda García Lastres formuló un plan para el establecimiento de un Banco Nacional Agrícola, a cuyo capital se suscribiría el Estado con la tercera parte de las acciones.

Existe la Sociedad Nacional de Agricultura, que sirve al Gobierno de cuerpo consultivo y recibe su protección oficial como instituto representativo de la industria agrícola del país, pero esta sociedad representa los intereses de los grandes agricultores. La pequeña agricultura carece de órganos representativos y vive aislada y sin protección eficaz. La ley de irrigación de 1913 determina que el Gobierno reglamentará la organización de las cooperativas rurales y controlará sus operaciones; pero nada se ha hecho en esta materia.

Con motivo de la carestía de las subsistencias que se produjo a raíz de la guerra, se discutió en el parlamento y en los periódicos la intervención del Estado en la producción y en el comercio agrícolas, pero lo único que se hizo fue prohibir la exportación de ciertos artículos y reglamentar los precios, medidas incompletas, transitorias e ineficaces. En la Memoria de Hacienda de 1917 el Dr. Víctor Maurtua decía, refiriéndose a la escasez de producción nacional de frutos alimenticios, que «habría demandado dos acciones enérgicas y radicales del Estado: la de reglamentar el cultivo imponiendo severamente la obligación de producir una cantidad determinada de frutos alimenticios y la de fomentar por primas y otros medios análogos el cultivo de productos como el trigo, por el cual estamos pagando una fuerte contribución al agricultor extranjero.»

La única medida adoptada para la protección del cultivo del trigo ha sido el envío de comisiones agronómicas a las principales regiones productoras con la misión de dirigir a los agricultores en sus trabajos y, de este modo, procurar la intensificación del cultivo.

Crítica de nuestra política agraria.— Una apreciación de conjunto sobre la política agraria de la República nos revela en ella falta de visión del problema cardinal, que es la división forzosa de la propiedad. Además, en nuestra política agraria los intereses privados han predominado sobre los intereses públicos, las consideraciones políticas sobre las exigencias económicas, el espíritu conservador sobre el espíritu de reforma, y su mayor defecto ha sido la falta de continuidad. Casi nunca un gobierno ha seguido la política y secundado los planes del anterior. Cada uno ha pretendido comenzar de nuevo y realizar en su efímero período proyectos que requerían preparación más larga y mayor tiempo de ejecución. La consecuencia ha sido la esterilidad de las mejores iniciativas y la ineficacia de las leyes. Nuestra política agraria puede resumirse en un catálogo de leyes incumplidas.

Todavía ninguno de los grandes problemas agrarios del país ha sido resuelto. Las condiciones actuales de la vida rural en la Sierra y en la Montaña apenas difieren de las de hace cien años, mientras que en la Costa, por la acción espontánea de las fuerzas económicas del país, se han modificado en una dirección técnica y comercialmente favorable, pero llena de peligros e inconvenientes de orden político y social.

La Minería

Podemos distinguir dos grandes periodos en el desarrollo de la minería durante la república: el primero de 1821 a 1884; el segundo desde ésta última fecha hasta el presente.

Primer periodo: 1821 a 1884.— El lapso de más de 60 años que constituye este período es una simple prolongación de la época colonial. Ni el régimen legal, ni la técnica, ni el sistema de trabajo se modifican sustancialmente. Varias son las causas de ese estancamiento en nuestro desarrollo minero: 1) el estado de postración de la minería al terminar la época colonial; 2) la destrucción de las minas de Pasco

y otras durante la guerra de la independencia; 3) la abolición legal del régimen de las mitas, al cual se había acostumbrado esta industria; 4) más tarde el desarrollo de la industria del guano, que monopolizó la atención de los capitalistas y del Estado, en perjuicio de los otros ramos de la minería.

La abolición de la mita produjo efectos deprimentes y la necesidad dió origen a su reemplazo por el sistema no menos pernicioso del *enganche* compulsivo. El diezmo colonial fué, a su vez, sustituido por una serie de gabelas, modificadas, suprimidas y restablecidas sucesivamente. De otro lado, las condiciones en que se desarrolló esta industria fueron semejantes a las de la época colonial: falta de vías de comunicación, de instrucción técnica y de capitales, a las cuales hay que agregar la inestabilidad política.

Los minerales que principalmente se explotaron en este período fueron el oro y la plata. Por el año de 1860 se hicieron los primeros ensayos de explotación de cobre, carbón de piedra y petróleo. También se hicieron varias tentativas en diversos años para rehabilitar las minas de azogue en Huancavelica. Don Enrique Meiggs, el célebre empresario de nuestras primeras construcciones ferroviarias, tuvo papel importante en la iniciación de las industrias del cobre y del petróleo.

Pocos años antes de la guerra con Chile se realizan algunos hechos de gran trascendencia en el desarrollo minero: la construcción de ferrocarriles en el período de Balta, la fundación de la Escuela de Ingenieros en 1876 y la promulgación de la ley de 1877 que modifica el sistema de imposición vigente hasta entonces. Desgraciadamente la guerra interrumpió los benéficos resultados de esos hechos.

Los ramos de la minería que tienen verdadera importancia en este período son las industrias del guano y del salitre. En la historia

financiera nos ocuparemos del desarrollo de estas industrias desde que fueron monopolizadas por el Estado. Ahora debemos referirnos sólo a las primeras etapas de la industria del salitre.

Hasta 1868 la explotación del *salitre* no tuvo gran importancia en la vida económica nacional. Habíase iniciado desde 1830 en el departamento de Tarapacá, adquiriendo cierto desarrollo en 1836, año en que el gobierno de Santa Cruz gravó con un impuesto la exportación de este producto. Destruída la Confederación Perú-boliviana, el gobierno de Gamarra, siendo ministro de hacienda don Ramón Castilla, declaró libre de derechos la extracción del salitre de Tarapacá, creyéndose por esa medida el desarrollo económico de dicho departamento. Pero la verdadera dificultad de ese desarrollo hallábase en la falta de elementos de trabajo y hasta de artículos de primera necesidad en las áridas pampas salitreras. Por eso el progreso fué lento. El terremoto de 13 de agosto de 1868 destruyó gran parte de los capitales y productos acumulados, arruinando a muchos salitreros; pero ese desastre resultó favorable con el tiempo. El precio del salitre en Europa subió, y esta alza sirvió de aliciente para renovar su explotación en mayor escala.

La propiedad salitrera se constituía hasta fines de 1868 por concesiones gratuitas que hacía el Gobierno con el nombre de estacas, cada una de las cuales tenía un área de cuarenta mil varas cuadradas. El Estado no obtenía, pues, ninguna ventaja a pesar de que el salitre hacía competencia al guano, producto fiscalizado desde sus primeras operaciones. El decreto de 30 de noviembre de 1868 suspendió la adjudicación de estacas y estableció un impuesto de exportación de cuatro centavos por quintal, que dió al Fisco durante el primer año un rendimiento de más de cien mil soles. La industria había adquirido ya en esa fecha un notable impulso. Existían en toda la pampa de Tarapacá 122 oficinas y 23 en vía de establecimiento, cuyo importe total se evaluaba en seis millones de soles.

Tal era la situación de la industria salitrera cuando don Manuel Pardo subió al poder en 1872. En la historia financiera nos ocuparemos de las leyes de Estanco y de Expropiación del Salitre que precipitaron la guerra con Chile.

Segundo período.— Desde 1884 la minería «se inicia como una industria nueva, tímidamente por la postración en que quedó el país; pero desde un principio mejor dirigida y manifestando claramente su tendencia a sacudir por fin el atraso y la rutina de tres siglos». Contribuyeron a esta renovación varios hombres de ciencia y profesionales extranjeros que estudiaron las riquezas minerales de nuestro territorio e introdujeron métodos modernos de explotación. La consecuencia fué un notable progreso en la producción de minerales y en la industria metalúrgica. Este progreso determinó, a su vez, el desarrollo de la explotación del carbón. En la plata, el aumento de la producción fué constante; en el oro solo comenzó el año 1895, adquiriendo un gran desarrollo por el descubrimiento de la mina «Santo Domingo» en la provincia de Carabaya, explotada por la empresa americana «Inca Mining Co.».

La industria del *petróleo*, débilmente iniciada antes de la guerra, adquirió nuevo impulso desde 1887. Sucesivamente se iniciaron los trabajos de Piaggio en «Zorritos», de la «London and Pacific Petroleum Co.» en la región de la Brea y Pariñas, de la «South American Petroleum Syndicate» organizada por Milne y Cia. en la zona de Lobitos, y de la «Lagunitas Oilfields Ltd.»: empresas que están ahora bajo el control directo o indirecto de la «Standard Oil». Los trabajos de las empresas petrolíferas han creado en la costa norte una zona de intensa actividad industrial, donde tienen ocupación más de 5,000 obreros, pero ni el fisco ni la nación en general obtienen de esa riqueza ventajas proporcionadas a su importancia debido al hecho de estar en manos de empresas extranjeras poderosas que resisten toda tentativa de crear gravámenes o condiciones más favorables para el

país. Para evitar esta situación en el porvenir se ha dado en 1922 una ley fiscalista, reservando las zonas petroleras en ciertas regiones.

La industria del *cobre* en gran escala comienza con la organización de la Cerro de Pasco Mining Co. en 1901 para la explotación de las minas de esa región y con la organización simultánea de la «Cerro de Pasco Railway Co.» para la construcción del ferrocarril de La Oroya al Cerro de Pasco. Constituidas por grandes capitalistas americanos estas empresas invirtieron en pocos años más de veinte millones de soles y dieron impulso a la vida económica del país. Las grandes fundiciones de Cerro de Pasco y Casapalca y últimamente la estupenda fundición central de La Oroya, han monopolizado la metalurgia del departamento de Junín. Con respecto a estas empresas cabe decir lo mismo que respecto a las petroleras: producen grandes beneficios al país, pero no en proporción a la magnitud de las utilidades que obtienen los capitalistas extranjeros que las explotan.

Además de los hechos mencionados, podemos señalar como más importante en el desarrollo minero: la explotación de metales raros (vanadio, tungsteno, molibdeno); las reformas en el régimen legal del trabajo minero iniciadas con la ley de accidentes del trabajo; el Código de Minería de 1901, inspirado en principios liberales para la adquisición minera; la creación del Cuerpo de Ingenieros de Minas en 1902, destinado a la investigación científica y al estudio sistemático de los recursos del país; y la organización de la Dirección de Minas en el Ministerio de Fomento.

Si para apreciar el estado actual de la minería en el Perú se toma como término de comparación el estado de esta industria después de la guerra con Chile, su desarrollo aparece inmenso; pero si se juzga su desarrollo en relación con los recursos minerales del país, solo con los ya conocidos y comprobados, ese desarrollo, como dice Jiménez, resulta todavía muy pequeño, «lo que refuerza la convicción de que el futuro de la minería peruana opacará completamente al presente y al pasado».

La industria fabril y los transportes

Causas del escaso desarrollo de la industria fabril.— La división internacional del trabajo ha obligado al Perú, país nuevo, extenso y de grandes recursos naturales, a consagrar sus fuerzas económicas a las industrias extractivas más bien que a las industrias manufactureras, que tienen condiciones poco favorables en un país de población escasa e inculta. Tal es la causa fundamental del incipiente desarrollo que han tenido en la república las industrias manufactureras. Entre éstas, las únicas que han adquirido importancia en la vida económica del país son las industrias derivadas de la agricultura y la minería: tales son la industria azucarera, la de tabacos, la vinera, la del alcohol, la textil, la metalúrgica, todas las cuales son de abolengo colonial. Todas ellas y especialmente la azucarera y la metalúrgica que exportan sus productos han hecho progresos notables. Una de esas industrias, la del alcohol, eje de la vida económica de algunos departamentos de la Sierra, desgraciadamente; lejos de contribuir al progreso nacional, constituye un factor poderoso de embrutecimiento y degeneración de la raza indígena.

Entre las causas coadyuvantes de nuestro escaso desarrollo industrial, podemos mencionar la defectuosa sicología económica: la raza peruana tiene poco espíritu de empresa, mucho amor a las profesiones liberales y a la burocracia, carácter débil y voluble. Estos defectos heredados de la colonia, no han sido corregidos, sino agravados por la educación mal orientada de la República. Otra causa ha sido la inestabilidad política y las frecuentes agitaciones internacionales que han desviado nuestras fuerzas económicas a cauces improductivos. La actividad industrial en nuestro país necesita, por otra parte, además de garantías de orden y paz, una protección tutelar del Estado. Estas causas secundarias explican la ausencia de industrias como la del papel, la de frutas en conserva, la de porcelana, la de maderas, etc., que tienen todas las condiciones materiales necesarias para su desarrollo.

Al terminar este breve párrafo debemos mencionar como factores de nuestro progreso industrial: la Sociedad Nacional de Industrias, el Instituto técnico e industrial y la Escuela de Artes y Oficios; si bien ninguna de estas instituciones desempeña el papel activo que le correspondería en un país como el nuestro.

La Marina Mercante.—Fue preocupación constante de la República la de proteger la marina nacional. Se le reservó desde los primeros años el comercio de cabotaje, se le otorgaron tarifas diferenciales de anclaje y otras, se redujeron en el 2 por ciento los derechos de importación a las mercaderías que viniesen en buques nacionales. No obstante esas medidas, la marina mercante adquirió tan poco desarrollo durante las dos primeras décadas de la República, que los buques nacionales representaban menos del 5 por ciento de los buques que traficaban por nuestro litoral.

En 1827 se hizo una propuesta al gobierno por William Radeliff para establecer en la costa la navegación a vapor, pero quedó en proyecto. En 1836 una comisión de comerciantes británicos informó sobre una nueva propuesta que tampoco alcanzó ejecución. Sólo el 14 de agosto de 1840 llegó a ajustarse un contrato con el representante de la Pacific Steam Navigation Company de Liverpool, dándose a esa compañía privilegio exclusivo por 10 años con las mismas franquicias concedidas a la Marina Nacional. El privilegio de la compañía inglesa terminó el año 50, después de promulgada la ley de 1849, que prohibió su renovación y declaró libre la navegación a vapor en las costas de la República. El comercio del guano y salitre dió gran impulso a la navegación durante el apogeo de esas industrias, de 1860 a 1874.

Desde 1860 comenzó a desarrollarse la navegación fluvial, sostenida por la industria del caucho. Un decreto de 17 de diciembre de 1868 abrió al comercio universal la navegación de todos los ríos de la República.

Una compañía nacional de vapores, organizada en 1866, tuvo poco éxito y quedó extinguida en 1868. En el gobierno de Balta se comenzó la construcción del muelle y dársena del Callao.

Las pérdidas de nuestra marina mercante durante la guerra con Chile y la pérdida del guano y del salitre, cuya exportación daba vida al comercio exterior, pusieron a la marina nacional en gran estado de postración. Solo a partir de 1895, en que se inició el renacimiento económico del país, vuelve a desarrollarse el tráfico marítimo y fluvial, estableciéndose nuevas compañías de navegación, y por último, la Compañía Peruana de Vapores y Dique del Callao, cuya triste historia todos conocemos.

Los ferrocarriles.— El 17 de mayo de 1851 se inauguró el ferrocarril de Lima al Callao, el primero en Sud América. Se concedió a la empresa constructora un privilegio por 99 años. Hasta 1897 se habían hecho los de Arica a Tacna, Lima a Chorrillos, Cerro Azul a Cañete. La administración Balta se caracterizó por su intensa política ferroviaria. Aunque esta política determinó la construcción de algunas líneas que han prestado grandes beneficios al país, hay que reconocer que se presta a muchas críticas. Las construcciones se comprendieron sin plan alguno y sin estudios previos, impulsadas por la intensa actividad del audaz empresario don Enrique Meiggs.

Después de la guerra, entregados nuestros ferrocarriles a los acreedores del Perú, sólo se ha reanudado la construcción de nuevas líneas en el período de renacimiento económico y financiero que comienza en la última administración de don Nicolás de Piérola.

El comercio, la moneda y los bancos

Podemos dividir la historia comercial, monetaria y bancaria de la República en cinco períodos: el primero, de 1821 a 1862, es el de la organización y los esfuerzos iniciales; el segundo, de 1862

a 1872, el de la prosperidad e imprudente optimismo; el tercero, de 1872 a 1884, el de la crisis y el desastre; el cuarto, de 1884 a 1914, el del resurgimiento; y el quinto, de 1914 hasta el presente, el de la transformación de nuestras fuerzas económicas. Señalaremos a grandes rasgos los hechos y caracteres culminantes de cada uno, aunque no podemos dar a este estudio la precisión que sería deseable porque faltan estadísticas y datos completos.

Primer período.— Para apreciar, como punto de comparación, el estado del comercio exterior al terminar la dominación española, tenemos la memoria expositiva que J. García del Río y Diego Paroissien, comisionados de San Martín ante el gobierno inglés, dirigieron a éste el año 1822. Según esa memoria, el comercio de importación del Perú con la metrópoli y las provincias americanas era en 1820 de 8,079,000 pesos y el de exportación de 6,254,000 pesos, resultando un saldo en contra del Perú de 1,225,000 pesos, después de deducir 600,000 por fletes del comercio terrestre y marítimo con las provincias americanas, cuyo comercio estaba en manos de peruanos.

Como es natural, el comercio sufrió las consecuencias de la guerra de la Independencia. Don Hipólito Unánue, en su Memoria al Congreso de 1822, describía así la situación económica: «La agricultura alrededor de treinta leguas de la capital no ofrecía más que un vasto y lastimoso desierto; el enemigo ocupaba las minas: la plaza del Callao en poder del mismo impedía todo comercio; los recursos de los habitantes habían sido agotados por los multiplicados impuestos de todo género y reducidos al hambre por el estrecho sitio que acaban de sufrir; se presentaba por todas partes la imagen de la desolación y la miseria».

Las medidas más importantes del nuevo gobierno en materia comercial fueron tres: 1) el Reglamento Provisional de Comercio de 1821, que suprimió las aduanas interiores establecidas en el coloniaje y estableció derechos diferenciales para proteger ciertas industrias

nacionales y también para favorecer la marina mercante nacional; 2) los decretos de 1822 mandando acuñar moneda provisional y fijando las leyendas y símbolos de la moneda republicana, así como su tipo y ley, conservándose el sistema bimetalista y el peso de ocho reales como unidad monetaria; 3) el establecimiento de un Banco de Emisión el 1° de febrero de 1822. Este banco, debido a la iniciativa de Unanue, emitió billetes, cuya circulación se declaró forzosa por decretos de 7 y 16 de julio del mismo año. Pero la desconfianza en el crédito fiscal que respaldaba una parte del billete circulante y el descubrimiento de billetes falsificados determinaron la depreciación de dicho papel y la clausura del banco a mediados de 1823.

Después de estos primeros pasos, el acto más importante de nuestra política comercial es el Reglamento de Comercio de 1826, que abolió los derechos diferenciales establecidos en 1821 y elevó la tarifa de importación con un marcado espíritu proteccionista. Esta tarifa sufrió reformas sucesivas, principalmente en 1833, rebajándose algunos de los derechos proteccionistas. En 1836, Santa Cruz expidió un nuevo reglamento de comercio y modificó la tarifa aduanera en sentido liberal. El reglamento de comercio de 1840 acentuó esa tendencia liberal, rebajando los derechos ad-valorem a una escala del 3 al 36% y también los derechos específicos. Estableció, además, por primera vez, un Arancel para el aforo, reformable cada dos años. En virtud de esa disposición, la tarifa del 40 sufrió varias modificaciones, siendo las más importantes las de 1852, en que se suprimieron los derechos específicos, se elevaron los derechos máximos al 50% y se estableció el aforo cada año.

En cuanto a la moneda, la ley de 25 de febrero de 1825 fijó definitivamente el peso, ley y tipo de la moneda nacional, adoptándose el mote: «Firme y feliz por la unión». Sus disposiciones fueron ampliadas por el reglamento general de amonedación de 24 de abril de 1830. Durante este período, la variedad de monedas, su imperfecta acuñación y su escasez dieron lugar a constantes dificultades en las

transacciones comerciales. Los llamados corbatones bolivianos, de forma semejante, pero de ley inferior a las monedas peruanas de cuatro reales, invadieron los pueblos del interior y casi todo el Perú. La Confederación de 1836 legalizó esa invasión e hizo desaparecer del mercado casi completamente la moneda peruana de plata. Aunque después se prohibió la circulación de la moneda feble boliviana, para sanear nuestra moneda era necesario que el fisco tomara a su cargo la conversión de la moneda circulante y esto no se pudo hacer hasta 1862.

Segundo período: la prosperidad.— A partir de 1830, en que se inició la exportación del salitre y sobre todo desde 1842 en que comenzó la exportación del guano el movimiento comercial adquirió mayor intensidad, llegando a su cúspide en el período de 1862 a 1872 que vamos a estudiar.

Según datos publicados en un boletín llamado «Precio corriente de la bolsa mercantil» el año 1865 el valor de nuestras exportaciones fué de 40,494,039 pesos bolivianos y el de las importaciones fué de 34,289,249. En las cifras de la exportación corresponden al guano más de 17 millones de pesos y al salitre más de 6 millones. Comparando estas cifras con las de 1820, que hemos citado, aun tomando en cuenta la reducción correspondiente al menor valor de la moneda boliviana, que según Luis Benjamín Cisneros puede estimarse en una tercera parte, resulta una notable diferencia, que marca aproximadamente el progreso comercial durante los 45 primeros años de la República.

En materia de política aduanera, el Reglamento de 1864 restableció en su mayor parte las reglas vigentes antes del 52, o sea el aforo cada dos años y los derechos específicos, reduciendo al mismo tiempo los derechos ad-valorem a una escala del 3 al 30%. Este régimen, con una reforma importante hecha en 1872 con propósitos fiscalistas y con algunas otras reformas de detalle posteriores, perduró hasta 1879.

En este período se realizan importantes progresos monetarios y bancarios bajo el estímulo de la prosperidad fiscal y comercial. La invasión de moneda boliviana y de moneda de baja ley producían inestabilidad y confusión en nuestro sistema monetario. Varias veces se había intentado realizar la conversión y unificación de nuestra moneda, pero las leyes pertinentes quedaron sin efecto por falta de fondos. Hasta que el año 1862 se discutió en el Congreso el plan de conversión monetaria por medio de un empréstito, junto con el proyecto de reforma monetaria que culminó en la ley de 14 de febrero de 1863.

Esta ley mantiene en vigor el sistema bimetalista, adoptando como unidades el sol de plata y el sol de oro, en la relación de 1 a 20, y dividiendo cada uno en fracciones decimales de medio, quinto, décimo y vigésimo de sol de plata, y de medio, cuarto, décimo y vigésimo de sol de oro. Dispone además la acuñación de moneda de cobre de dos y de un centavo hasta por el valor de 300 mil soles. Y por último fija en 80 centavos de sol el valor legal del peso antiguo.

Al discutirse la conversión monetaria, se abogó por los sistemas de administración y de contrato. El ministro de Hacienda Novoa adoptó este último. Presentaron propuestas para la conversión varias casas comerciales, aceptándose la de Oyague, hermano y Graham Rowe. La conversión debía verificarse por un total de 10 millones de pesos, en partida mensuales de 400 a 500 mil pesos. Los proponentes debían de comprar la moneda con sus propios fondos, convertirla en soles peruanos y entregar éstos al Gobierno, que pagaría en letras sobre Europa al tipo nominal de cambio, más $7\frac{1}{2}\%$ para gastos y servicios. La conversión y amonedación terminó a fines de 1866.

En noviembre de 1862 se fundó el Banco y Monte de Piedad de «La Providencia» con el capital de un millón de pesos en 20 mil acciones de a 50 pesos. Aunque no era un banco de emisión, al amparo

de los principios liberales de nuestra legislación comercial, comenzó desde luego a emitir billetes de a 5 pesos, que el público recibió sin resistencia por la necesidad que se sentía de mayor circulante.

Al año siguiente se fundó el Banco del Perú y se estableció una dependencia del Banco de Londres, Méjico y Sudamérica. El creciente aumento en las exportaciones del guano y en el volumen del comercio exterior e interior determinó el establecimiento sucesivo en Lima de los siguientes bancos de emisión y descuento: Banco Nacional del Perú, Banco de Lima, Banco de Crédito Hipotecario, Banco Territorial Hipotecario y Banco Garantizador, y además de los Bancos de Trujillo, Arequipa y Tacna.

El movimiento comercial se estimuló a su vez con la inflación monetaria y las facilidades bancarias; el crédito público y privado se desarrolló en proporciones hasta entonces desconocidas, y durante el gobierno de Balta (1868-1872) una política de grades empréstitos y obras públicas llevó a su apogeo la aparente prosperidad económica del Perú.

Tercer periodo: la crisis económica y el papel moneda.— Al terminar el año 1871 ya se anunciaban los signos de la crisis económica. Comenzó a disminuir la oferta de letras sobre el extranjero porque se habían consumido por adelantado los productos del guano y salitre exportados en gran escala. Los comerciantes que seguían importando mercaderías, con la esperanza de que la crisis fuera transitoria, cubrían sus facturas con el metálico que iban desalojando del país los billetes de banco. En vista de esta huida metálica se dio la ley imponiendo a las pastas de oro y plata un gravamen del 3%. La insuficiencia de esa medida sugirió el proyecto de monometalismo plata que se convirtió en la ley de 30 de diciembre de 1872, promulgada al poco tiempo de iniciarse la administración Pardo. El propósito de esta ley fue restablecer la circulación metálica en general y, sobre todo, rehabilitar

la plata, que estaba en baja, desmonetizando el oro. La ley establece: 1º que se marque en las monedas de oro su peso y ley; 2º que ni las monedas de oro en circulación ni las que se acuñen conforme a la misma ley tengan en lo sucesivo valor legal, siendo su valor el convenido entre los contratantes; y 3º deroga la ley de 1863 en la parte que no está conforme con esas disposiciones. Al año siguiente, por causas de orden universal se acentuó la depreciación de la plata y entonces el oro desapareció de la circulación monetaria, quedando establecido legal y efectivamente el monometalismo plata.

Hacia 1873 se acentúan los signos de la crisis que debía conmover nuestra vida nacional y comienza la desconfianza. Ocurrieron a principios de ese año dificultades para la circulación de los billetes bancarios, que determinaron una consulta del prefecto de Lima al Gobierno. Este la absolvió declarando por decreto de 26 de abril que no había ley que prohibiese a los bancos la emisión de billetes, que su circulación era convencional y sujeta a la confianza inspirada por la sociedad emisora y que por lo tanto al público correspondía decidir su aceptación o rechazo.

El criterio liberal del gobierno se modificó al agravarse la situación. *El decreto de 18 de diciembre de 1873* señala la primera intervención limitativa de las emisiones bancarias. El artículo 1º dispone que los administradores o recaudadores de rentas públicas, fiscales, municipales, de beneficencia o de instrucción no admitan otros billetes que los emitidos por los bancos expresamente autorizados por el Gobierno conforme a las disposiciones del mismo decreto. El artículo 2º prohíbe la constitución de bancos de emisión con capital inferior a 100 mil soles, del cual la mitad debía de ser erogado en dinero, no pudiendo emitirse billetes al portador por suma superior al capital erogado ni de un tipo inferior a cuatro soles. Los billetes debían de ser garantizados (Art. 5º) en un 70% por bonos de Tesorería o de la Deuda interna cotizados en su valor nominal, disposición que vinculaba la garantía del billete al crédito del Estado. Dispone además el decreto

que los bancos de emisión tengan en caja especial una cantidad en metálico que cubra la diferencia entre el valor nominal de su garantía y el valor de los billetes en circulación; y en fin establece la constitución de una Junta para custodiar los bonos depositados en garantía por los bancos para registrar las series de billetes autorizados por el Gobierno y para resellar dichos billetes.

En relación con los antecedentes y los efectos de este decreto, dice el ministro de Hacienda Elguera, en su memoria de 1873, que la crisis económica había obligado a los bancos a poner restricciones en sus operaciones de crédito y que el público empezó a perder la confianza en la solvencia de dichos bancos, situación que decidió al gobierno a reglamentar las emisiones fiduciarias para fortalecer el crédito bancario. Afirma luego que el público recibió favorablemente el decreto y que habiéndose sometido los bancos a sus disposiciones el pánico desapareció. El 31 de diciembre de 1873 estaban autorizados a emitir billetes por un total de 5,650,000 soles los siguientes bancos: La Providencia, Lima, Garantizador, Perú, Nacional, Trujillo y Tacna.

El restablecimiento de la confianza no fue duradero. La crisis económica y fiscal se agravó durante el año 74 y sobre todo en el primer semestre del 75. En julio la situación se tornó grave: los depositantes retiraban sus fondos de los bancos y los tenedores de billetes acudían en gran cantidad a canjearlos en metálico. Los gerentes de los bancos llegaron al acuerdo de que las causas de la situación eran 1º que las exportaciones del comercio no correspondían al monto de las importaciones; y 2º que el gobierno y la industria atravesaban un período de crisis. Resolvieron en consecuencia: 1º la suspensión del pago en metálico de sus obligaciones, mientras restablecieran la existencia en metálico en sus cajas; 2º admitir entretanto los billetes de todos los bancos y 3º someter este acuerdo a la sanción del gobierno.

El Gobierno, por decreto de la misma fecha y con el voto unánime del Consejo de Ministros, resolvió que dicha suspensión de pagos se llevara a efecto por el término absolutamente indispensable para

la reconstitución del metálico en sus cajas, sin que en ningún caso excediera de cuatro meses, y que, en consecuencia, los billetes emitidos por los indicados bancos fueran recibidos en las oficinas fiscales, municipales y de beneficencia, debiendo acordarse todas las medidas conducentes a la limitación de su emisión y a la más rápida reconstitución del metálico.

Los hechos posteriores no confirmaron el optimismo del Gobierno y de los bancos al creer que en cuatro meses se reuniría el metálico suficiente para dar por terminada la moratoria. La razón principal de la crisis bancaria era la crisis fiscal. El Gobierno estaba en la imposibilidad de cumplir sus obligaciones con los bancos y tenía que buscar la manera de salvar a estos de las exigencias del público inspiradas en el ambiente de desconfianza que había sucedido al optimismo de años anteriores. Desde este momento comenzó el problema bancario y económico a transformarse en problema esencialmente fiscal. Este hecho se hizo evidente en el contrato de 10 de septiembre de 1875, celebrado entre el Gobierno y los bancos La Providencia, Lima, y Nacional del Perú. En este contrato los bancos asumen la calidad de administradores del salitre y consignatarios del guano, entregan al Gobierno valores por un total de 18 millones de soles en préstamo al 6% de interés anual y quedan en cambio, autorizados a elevar su emisión total de 9,100,000 soles hasta 15 millones de soles. En este contrato quedó aplazada hasta fecha indeterminada la conversión metálica de los billetes pues la cláusula décima estipula que los bancos se obligan: 1° a tener en metálico el 30% de su emisión y circulación; y 2° a convertir en metálico, a cuenta del Gobierno y según sus órdenes, la mitad de las sumas que éste les entregue en letras sobre Europa o de los fondos que obtengan del guano que exporten para Mauricio y colonias francesas e inglesas, hasta la concurrencia de un 40% de la circulación total de cada Banco, en cuya época se restablecerá por los Bancos el pago en metálico de sus obligaciones.

La crisis general y dentro de ella la crisis monetaria, suma y compendio del desastre económico y financiero del Perú, se declaró francamente en el decreto supremo del 17 de agosto de 1877, firmado por el presidente Prado y el ministro de Hacienda don José Félix García. Como antecedente de este decreto hay que recordar las tentativas del Gobierno y de los bancos durante el año 76 para fundar un Banco Nacional o Banco Central de Emisión que no llegaron a realizarse por la dificultad de organizarlo en las circunstancias anormales en que se hallaban el crédito público y privado. Habiendo faltado el Gobierno a sus obligaciones con la Sociedad de «Obras Públicas y Fomento» dirigida por Meiggs, esta Sociedad, para no paralizar la construcción de los ferrocarriles que llevaba a cabo, había emitido sin autorización un millón treinta mil soles en billetes o bonos Meiggs, como se les llamaba, con la garantía de valores del Estado, y amenazaba al Gobierno con paralizar esa construcción si el Gobierno seguía faltando a sus compromisos. El decreto del 17 de agosto no hizo sino poner en claro esta situación: el Gobierno asume y se obliga a pagar, en la forma que el decreto determina, la emisión autorizada de los bancos asociados, hasta la suma de 15 millones de soles; sustituyéndose el Estado en la obligación que tienen los bancos de pagar al público el valor de sus billetes y quedando pagada la deuda del Gobierno a los bancos en un valor igual al que representaban los billetes en circulación. El decreto autoriza también a la «Sociedad de Obras Públicas y de Fomento» para emitir billetes al portador hasta la suma de 4,333,333 soles, para que unida a la de un millón treinta mil soles que sin autorización había emitido; formen una emisión total de 5,333,333 soles, valor de los bonos especiales del tesoro que se dieron en pago de trabajos de ferrocarriles a don Enrique Meiggs. En virtud del decreto, el total autorizado de la emisión ascendía, por consiguiente, a 20,333,333 soles.

Para su amortización se señalaron los siguientes valores: 1º un millón de soles anual, del producto de la venta del guano de Mauricio;

2° un millón de soles anual, más o menos, importe de los intereses que el Gobierno pagaba a los bancos por el préstamo de 18 millones; 3° los 80 mil soles mensuales que recibía Meiggs de los bancos para el servicio de bonos del Gobierno; y 4° el valor de las 12 mil libras esterlinas con que el Gobierno debía cancelar un préstamo que le hicieron los bancos con esa condición.

Entramos así, francamente, en el régimen del papel moneda que en forma disimulada existía ya desde el 1° de agosto de 1875. No se ocultó a los hombres de entonces la gravedad de la situación y, durante los años 77 y 78, se discutieron en el Congreso diferentes medidas para resolver al mismo tiempo el problema monetario y el problema fiscal. El anhelo de todos era volver en el más breve plazo a la circulación metálica, fortaleciendo entre tanto la confianza pública en el billete emitido. Las leyes de 27 de enero y 4 de febrero de 1879, promulgadas como fruto de la discusión del problema monetario, establecían una Junta Administradora y de Vigilancia de la Emisión Fiscal y destinaban fondos especiales para la amortización de los billetes, pero no tuvieron aplicación porque la guerra del 79 modificó radicalmente los términos del problema monetario.

Declarada la guerra, no se trataba ya de buscar medios y recursos para la más pronta amortización del papel moneda, sino simplemente de reducir al mínimun posible la fatal inflación monetaria y evitar la depreciación de dicho papel. La ley del empréstito nacional, de 20 de mayo de 1879, en su art. 6° estableció que si vencido el plazo de 45 días no se cubría el empréstito de 10 millones de soles por ella autorizado, se aumentara la emisión de billetes fiscales por la suma que faltase para completar los ocho millones efectivos que debía rendir el empréstito. Y así se hizo en efecto, porque el empréstito produjo muy pobres resultados. Después, la ley de 28 de octubre del mismo año autorizó al poder ejecutivo para emitir, por medio de la Junta Administradora y de Vigilancia de la Emisión fiscal, la cantidad de 32 millones de soles en billetes de responsabilidad fiscal. La ley

señala fondos especiales para la amortización de los billetes. Con estas sucesivas emisiones, el monto de los billetes fiscales en circulación pasaba de sesenta millones de soles, pero su valor efectivo no llegaba ya ni a la sexta parte a causa de su rápida depreciación.

Proclamado don Nicolás de Piérola como Jefe Supremo de la República en diciembre de 1879; uno de los principales puntos de su plan económico y fiscal fué la reforma monetaria. Creía Piérola poder fijar el valor del medio circulante, evitando los trastornos que causaba su constante depreciación. No siendo ya posible remediar la pérdida sufrida por el pueblo a través de diversas manos, quiso asegurar el valor actual del billete, que era entonces de algo menos de 12 peniques por sol de 48 peniques. Tales fueron los propósitos y considerandos fundamentales de los decretos supremos de 14 de enero de 1880 relativos a la moneda: el primero de ellos declara el oro como medio legal circulante, adoptando provisionalmente la libra esterlina como unidad legal; el segundo que el billete circulante sea recibido en las oficinas del Estado al precio fijo de doce peniques por cada sol, y que la emisión circulante quede cerrada en la suma de 60 millones, destinándose a la extinción de dichos billetes la cantidad mensual de 15 mil libras esterlinas. El decreto supremo de 20 de marzo del mismo año señaló como la nueva unidad monetaria el «inca», moneda de oro de valor de un quinto de libra esterlina, y como monedas fraccionarias la peseta y el real, con valor respectivamente de un quinto y un décimo de inca.

Pero los desastres militares y la penuria económica y fiscal llevaron a Piérola, por uno u otro camino, al recurso inevitable de las emisiones fiduciarias para salvar los apuros fiscales. Fracasado un proyecto de emisión de «bonos del Tesoro», propuesto el 14 de agosto de 1880 por un comité nombrado al efecto, el Jefe Supremo, por decreto de 25 de setiembre, autorizó la emisión de cinco millones de incas papel, al portador, con el nombre de «obligaciones del Estado», pagaderas en moneda metálica a los seis meses de su emisión, quedando afectos a ese pago los valores especificados en el art. 2°. Ni el nombre ni la calidad

ilusoria de ser reembolsables a plazo fijo modificaban la naturaleza de las «obligaciones del Estado» como verdadero papel moneda: es así que al surgir dificultades para su circulación hubo de expedirse el decreto de 5 de noviembre de 1880 declarando el curso forzoso de dichas obligaciones, y estableciendo que su relación de cambio con las monedas de oro y plata es la que resulta del valor intrínseco de éstas, y su relación con el billete circulante la determinada por el valor de éstos en plaza. Otro decreto de 13 de noviembre estableció la relación de cambio entre los billetes «incas» y los billetes «soles» a razón de ocho de los últimos por cada inca. La emisión efectiva de incas papel fué sólo de 3,601,516.

Después de la ocupación de Lima por las fuerzas chilenas, el gobierno provisorio de García Calderón decretó que los billetes incas fueran aceptados en las oficinas públicas al tipo de ocho soles de papel por cada inca con que fueron emitidos y que, para unificar la emisión, fueran reemplazados por billetes de los mismos tipos de la emisión antigua. Esta última disposición debió hacerse efectiva con la fabricación en Nueva York de 40 millones de soles; pero la prisión de García Calderón y el cambio de Gobierno detuvieron esa medida, que en el fondo tenía por objeto permitir la ampliación disimulada de la emisión circulante. En virtud de una combinación financiera propuesta por don Diego Schattino llegaron a ponerse en circulación algunas cantidades de los billetes fabricados para el canje de los incas; pero el gobierno de Iglesias declaró después que esos billetes no eran de responsabilidad del Erario Nacional y mandó incinerar los que se hallaban en la fábrica.

Según la memoria de la Junta Fiscal, presentada al Congreso de Chorrillos sobre el estado de sus operaciones referentes a la emisión del papel moneda, el 11 de agosto de 1881, el monto total de la circulación era en esa fecha de 108,506,083 soles, calculando los incas a 8 soles cada uno e incluyendo 7,271,933 soles billetes capturados

en Chimbote por la escuadra chilena y puestos en circulación por los ocupantes.

Durante la ocupación, se restableció en parte la circulación metálica por la obligación que impusieron los invasores de pagar en plata los derechos de aduana y demás impuestos fiscales.

Cuarto período: el resurgimiento económico.— Celebrada la paz y consolidado el gobierno de Iglesias, se adoptaron diversas medidas para la amortización de los billetes fiscales, siendo la más importante la aplicación a ese objeto del 10% de los derechos de importación percibidos en la aduana del Callao y del 20% de los percibidos en la aduana de Mollendo. En el gobierno de Cáceres se dictaron diversas medidas sobre la circulación y amortización del billete fiscal. Todas las disposiciones gubernativas posteriores a 1881 implicaban en realidad una desmonetización parcial del billete, ya que no era admitido sino en determinada proporción para el pago de impuestos fiscales; pero no se dictó una disposición clara y el billete mantuvo su curso forzoso al tipo de cambio fijado periódicamente por el Gobierno, hasta noviembre de 1887. Ese año se habían acentuado las dificultades para su circulación, y con motivo de un incidente habido en el Callao, el prefecto de ese puerto elevó una consulta al gobierno. El Ministro de Hacienda Aspíllaga, en oficio de 18 de noviembre, expuso -parece que sin darse cuenta de la gravedad de sus declaraciones- que las medidas coactivas dañaban el interés individual y destruían el efecto saludable de «la libertad de los cambios» puesto que «el curso del billete fiscal no es forzoso». Ante esta declaración oficial, el repudio del billete fiscal se hizo incontenible. La única solución posible fué entonces ver la manera de que el Estado pagara en alguna forma a los tenedores de billetes. En 1889 se resolvió este problema incluyendo el billete fiscal entre los títulos convertidos a la nueva emisión de bonos de la deuda interna. Así terminó la historia del papel moneda en el Perú.

Restablecida la circulación metálica no cesaron las dificultades monetarias del Perú. El sistema de monometalismo plata, que quedó en vigencia, comenzó a producir algunos trastornos económicos por causas de orden universal, de las cuales las más importantes eran la depreciación constante de la plata y el aumento del valor del oro revelado por un descenso general del valor de las mercaderías. Este fenómeno produjo una tal inestabilidad en los cambios y en el comercio, que en 1892 se constituyó por el Ministerio de Hacienda una comisión para informar sobre las medidas que debían adoptarse para contener la depreciación de la plata. La comisión produjo interesantes informes en mayoría y minoría; pero no se adoptó ninguna medida satisfactoria.

El problema monetario en conjunto no fué planteado en forma definitiva y radical sino por don Nicolás de Piérola al inaugurar su administración en 1895. No llegó, sin embargo, a formularse un proyecto concreto de reforma monetaria hasta 1897. En abril de ese año se suspendió por un decreto supremo la libre amonedación de plata y en agosto se presentó a la Cámara de Diputados un proyecto para el pago en oro de los derechos de aduana. Iniciado el debate parlamentario se planteó desde el primer momento la cuestión fundamental de la reforma monetaria, enfocándose la discusión sobre el principio mismo de la adopción del patrón de oro. Los partidarios de la nueva ley creían indispensable el patrón de oro para dar fijeza a la moneda y base segura al desarrollo industrial y comercial, evitando las fluctuaciones del valor de la plata, que sin bien accidentalmente podían resultar favorables a algunas industrias, normalmente significaban un perjuicio para la economía nacional. Esta opinión se encontraba justificada por el ejemplo de otros países que en situaciones semejantes habían dado igual solución al problema monetario. La resistencia principal a la reforma monetaria provino de los mineros productores de plata. Alegaban los opositores de la reforma que sancionada ésta nos encontraríamos sin moneda de oro, pues no la había entonces y la que entrara después volvería a salir por las necesidades del comercio nacional.

Desde entonces quedó prácticamente establecido el patrón de oro. Demostradas por la experiencia las ventajas de la reforma, y desvanecidos los temores que se habían formulado durante la discusión, se dió durante el gobierno de Romaña la ley de 13 de octubre de 1900, que establece la equivalencia entre el sol de plata y la libra de oro. Finalmente, por la ley de 14 de diciembre de 1901, se estableció el patrón de oro.

Los desastres de la guerra del 79, como es natural, determinaron una fuerte disminución del movimiento comercial interior y exterior. Sin contar el guano ni el salitre, el año 1877 el valor de las exportaciones, reducido a libras peruanas, era de 5,601,902 libras y el de las importaciones de 4,281,714; después de la guerra, en 1887, el valor de las exportaciones era solamente de 1,275,391 libras y el de las importaciones de 1,244,663: una disminución en diez años a la cuarta parte. Pero las fuerzas económicas del país reaccionaron pronto: en 1897 el valor de las exportaciones había doblado con relación al año 87, pues era de 2,779,357 libras, y en los años siguientes el progreso ha sido en análoga proporción. En 1907 las exportaciones alcanzaron a 5,744,544 libras y las importaciones a 5,519,751 libras. Por último, en 1913, antes de las transformaciones determinadas por la guerra europea, la cifra de nuestras exportaciones alcanzaba a Lp. 9,137,180 y las importaciones a Lp. 6,088,776.

Nuestro régimen aduanero, trastornado también por la guerra del 79, recibió importantes modificaciones en 1886: se reorganizaron las oficinas de aduanas y se hicieron en la tarifa reformas encaminadas «a abaratar la vida, al desarrollo del comercio y de la industria, al aumento de los consumos y de las rentas nacionales». Se estableció que el arancel se reformara cada dos años y se suprimieron los llamados derechos de puerto, tonelaje, municipal y sustituido. En el arancel de 1888 se acentuó otra vez el carácter proteccionista de la tarifa y este carácter se ha mantenido a través de las reformas parciales posteriores.

Quinto periodo: las consecuencias económicas de la guerra europea.— Aunque este período corresponde ya al campo de la actualidad económica, que no es objeto de nuestro estudio, señalaremos a grandes rasgos las consecuencias económicas que tuvo en el Perú la guerra mundial. El primer efecto fué el pánico y la moratoria de agosto de 1914, que dió fin al régimen metálico absoluto en que vivíamos desde 1888. Perturbado el comercio exterior por la guerra marítima y los exorbitantes gastos militares de los países beligerantes, el oro se inmovilizó en todo el mundo, y el Perú tuvo que entrar en el régimen del billete bancario inconvertible para salvar sus reservas metálicas. Después de prolongados debates en el Congreso y en el público, se dieron las leyes de agosto a diciembre de 1914 que prohíben la exportación de oro, que autorizan a los bancos de la República para emitir «cheques circulares al portador» hasta la suma de un millón cien mil libras; que luego amplían esa emisión hasta un valor total de 2,200,000 libras con la garantía mínima del 20% en oro, del 30% en hipotecas y bonos hipotecarios y del 50% restante en valores comerciales cotizables y documentos de cartera; y que, en fin, autorizan la acuñación de moneda de plata.

Pasada la crisis, la situación europea repercutió favorablemente en nuestra vida económica y se hicieron sentir también las enormes ventajas que significó para el Perú la apertura del Canal de Panamá. «En 1917, dice el señor Ledgard, el alto precio de nuestros artículos de exportación determinó que se acumularan fuertes saldos favorables a nuestro país en el extranjero, los que, por causa de la inmovilización mundial decretada para el oro, no se podían traer al Perú en ese metal, como se había estado haciendo hasta el momento en que Estados Unidos entró en el conflicto europeo. Como, al mismo tiempo, la extraordinaria actividad comercial que se había desarrollado en el país y los altos precios y jornales hacían que la emisión en vigencia fuera insuficiente para las transacciones, se autorizó una nueva emisión de Lp. 3,000,000 con garantía de fondos depositados en Nueva York y

Londres, a la vez que se permitía una emisión ilimitada contra oro efectivo que se depositara en poder de la Junta de Vigilancia».

En los tres años anteriores a la guerra, el promedio anual de nuestras exportaciones fué de nueve millones de libras. Desde 1915, la cifra de las exportaciones ha subido de 11 y medio millones de libras en ese año hasta un máximo de 35,304,155 libras en 1920, siendo el promedio aproximado desde 1916 hasta 1924 de más de veinte millones anuales. Las importaciones han aumentado también, pero no en la misma proporción, acentuándose en esos años el saldo favorable de la balanza comercial. Hay que anotar, sin embargo, que las cifras indicadas no son el índice exacto del progreso económico del país, por cuanto en su aumento de valor monetario ha tenido parte el menor poder adquisitivo de la moneda como consecuencia de la inflamación monetaria universal.

Al sentirse en el Perú los síntomas de la crisis económica que se produjo en todo el mundo a fines del año 1920, se vio la necesidad de implantar en nuestro sistema bancario reformas adecuadas para facilitar la regulación permanente del crédito y de la circulación monetaria. En sustitución a un peligroso proyecto gubernativo de Banco de la Nación, que tiene remotos antecedentes en nuestra historia económica desde 1876, se elaboró en 1921, bajo la dirección de eminentes banqueros, el proyecto de Banco de Reserva del Perú, que fue después aprobado como ley bajo los auspicios del gobierno. Sin el peligro de la tutela fiscal, este banco, a semejanza del sistema de reserva de los bancos federados de Estados Unidos, contribuye a «la más perfecta, amplia y segura circulación de la moneda y del crédito», y regula la conexión entre los productores, los banqueros y los comerciantes. Con esta reforma, el sistema monetario y bancario del Perú ha adquirido la flexibilidad que le hacía falta para satisfacer las nuevas y más amplias necesidades del país, sin perder su estabilidad. Faltan, sin embargo, reformas adecuadas en la legislación comercial y en las

prácticas judiciales, especialmente en materia de sociedades anónimas y quiebras, para dar a nuestra vida comercial mayores garantías de honradez y seguridad.

En cuanto al régimen aduanero, en virtud de una autorización legislativa de 1920, el Poder Ejecutivo puso en vigencia los proyectos de tarifa de Aduanas y Código de Aduanas formulados por una comisión que se constituyó el año 1913. La tarifa aduanera ha sido reformada en 1923, elevándose los derechos establecidos por la anterior, con un espíritu marcadamente fiscalista. La tendencia proteccionista de nuestras tarifas aduaneras responde a un criterio económico general en el mundo contemporáneo y está en armonía con la necesidad de proteger el nacimiento de las industrias en un país que inicia recién su desarrollo económico; pero podrían hacerse muchas críticas en cuanto a la aplicación del principio proteccionista en cada caso. En efecto, las tarifas que hemos tenido y la actual no están fundadas en un estudio profundo de nuestras condiciones industriales y protegen la vida artificial y lánguida de muchas industrias que carecen de condiciones apropiadas para desenvolverse. De otro lado, el carácter fiscalista de las tarifas, subordinando la política económica a las necesidades momentáneas del fisco, repercute desfavorablemente en la vida comercial e industrial del país.

La condición social y legal del trabajo

El elemento obrero de la República, durante las primeras décadas, estuvo constituido casi totalmente por negros esclavos en la costa y por indios en la sierra. Desde la primera Constitución republicana quedó consagrado el principio de que nadie nace esclavo en el territorio nacional, considerándose libres a los hijos de esclavos nacidos después de la declaratoria de la Independencia. También se abolió el servicio personal obligatorio que pesaba sobre los indios en las múltiples formas de mitas, pongajes, encomiendas y yanaconazgos, establecidas en la época colonial. Además se procuró suavizar el régimen a que

estaban sometidos los esclavos todavía existentes, dictándose en 1825 un «Reglamento interior de las haciendas de la costa», en el que se fijaban las horas de trabajo, castigos, alimentación, vestuario y asistencia de los esclavos en condiciones más humanas que las anteriormente existentes; pero sin establecer un órgano adecuado de vigilancia y sanción.

Las necesidades de la agricultura de la Costa, determinaron a Salaverry en 1835 a dictar un decreto tolerando la introducción de esclavos, pero esta disposición no tuvo felizmente larga vigencia. El Código Civil, en 1852, introdujo reglas sobre la condición de los esclavos y sobre operarios y locación de servicios, que marcan cierto progreso en el régimen del trabajo. La revolución de 1854, encabezada por don Ramón Castilla, contra el gobierno de Echenique, incorporó en su programa la abolición total de la esclavitud, medida que se llevó a la práctica por el caudillo triunfante, aunque gravando indebidamente el tesoro público con los «vales de manumisión» que mencionaremos en la historia fiscal.

La abolición de la esclavitud agravó el problema de obtener brazos para la agricultura de la Costa, al cual nos hemos referido en el capítulo pertinente, recordando en él los esfuerzos desplegados desde 1848 para traer inmigrantes al Perú, y el desarrollo que tuvo la inmigración china. Con motivo de esta inmigración, se dictaron diversas disposiciones gubernativas encaminadas a evitar los abusos que cometían con los chinos los traficantes que los traían y los hacendados que los recibían.

En sustitución a la esclavitud y a la mita coloniales, surgió en la República un sistema poco menos pernicioso de trabajo obligatorio: el «enganche», nombre que designa una forma especial de contratar operarios indígenas por medio de empresarios o capataces. Esta institución se generalizó en las minas, en las explotaciones caucheras de la Montaña y en las haciendas de la Costa. Atraídos los indios

con promesas ilusorias se alejaban de sus campos para entregarse a patrones o enganchadores tiránicos que los retenían indefinidamente en el trabajo, pagándoles salarios miserables, por medio de adelantos maliciosos que nunca se acababan de pagar. El clamor público ha contribuido a la atenuación, ya que no a la desaparición total de este sistema; pero el indio nunca ha estado ni está todavía libre de vejaciones y abusos en el trabajo industrial, agrícola y minero. Leyes y disposiciones administrativas han confirmado en muchas ocasiones la prohibición del trabajo forzoso de los indios, pero nunca han tenido verdadera eficacia. Más que prohibiciones legales hacían falta medidas para mejorar la condición social del indio y ampararlo contra los innumerables abusos de que constantemente ha sido víctima. Además, esas prohibiciones nunca han sido absolutas. Leyes especiales han establecido formas obligatorias de trabajo que, aunque aplicables en teoría a todos los habitantes, nunca se han hecho efectivas sino con los indios. Tal fué la disposición de la ley orgánica de municipalidades que determinaba el concurso obligatorio de los habitantes para la refacción de puentes y caminos. Tal es, hoy mismo, la anacrónica ley de conscripción vial que sólo pesa sobre la humillada raza aborígen.

En general la condición del obrero rural en la Sierra, ha mejorado muy poco desde la época colonial. Puede resumirse en estas tres palabras: miseria, ignorancia, servidumbre. Su choza inmunda, su pobre vestido y su frugal alimento le dan en conjunto, un nivel de vida poco superior al de la animalidad. Su ínfimo salario de 30 a 80 centavos diarios está en relación tanto con ese bajo nivel de vida, como con la poca eficacia de su labor.

El desarrollo de la industria minera a principios del siglo presente determinó la necesidad de reglamentar las condiciones del trabajo en esa industria, y así se hizo en el Reglamento de Policía Minera de 1901 y en el de Locación de Servicios para la industria minera de 1903. La reglamentación del trabajo conforme a los principios

sociales modernos no ha comenzado sino merced a los esfuerzos del Dr. J. M. Manzanilla, cuando recibió del Poder Ejecutivo en 1904 el encargo de preparar proyectos de ley sobre esa materia. De los diez interesantes proyectos de ley que formuló y que el Gobierno presentó a la Legislatura de 1905, sólo llegó a aprobarse con modificaciones de detalle, después de una brillante campaña oratoria de varios años, el proyecto relativo a accidentes del trabajo, que se promulgó como ley el 20 de enero de 1911. Merced a los esfuerzos del mismo iniciador de la ley de accidentes del trabajo, se han promulgado después la ley de 25 de noviembre de 1918, sobre el trabajo de las mujeres y de los niños, y la ley de 26 de diciembre de 1918 prohibiéndose el trabajo en los domingos, en las fiestas cívicas y el primer día de elecciones políticas.

La condición de los obreros de la Costa es muy superior a la de los obreros de la Sierra. Y si su nivel de vida no guarda relación con el tipo relativamente alto del salario que ganan, es por su tendencia a la ociosidad y por las deficientes facilidades higiénicas y educativas de nuestro medio. El desarrollo industrial de Lima y de algunas regiones de la Costa ha dado origen en las últimas décadas a conflictos entre patronos y obreros que han estimulado a estos últimos a organizarse. En Lima, hay una Confederación general del trabajo fuertemente organizada, que actúa con eficacia en la defensa de los intereses de la clase trabajadora. Para evitar la frecuencia de esos conflictos y resolverlos equitativamente, el Gobierno ha dictado en diversas épocas disposiciones reglamentarias más o menos eficaces, entre las cuales la más importante es el decreto de 24 de enero de 1913, reglamentando las huelgas. La Constitución de 1920 en el título de las Garantías Sociales fija algunas reglas de protección del trabajador, y para hacerlas efectivas se ha creado en el Ministerio de Fomento una Sección del Trabajo.

LAS FINANZAS PÚBLICAS

División de su historia.— Tomando en consideración el estado general del país y los dos sucesos que han modificado radicalmente la situación de las finanzas públicas en el curso de nuestra historia independiente, la exportación del guano y la guerra con Chile, podemos dividir la historia financiera de la República en tres épocas: la primera de 1821 hasta 1845, de inestabilidad política y de penuria fiscal; la segunda, de 1845 hasta 1884, época en que las exportaciones de guano y salitre, produciendo inesperados rendimientos al Estado, crean perspectivas de prosperidad que conducen al despilfarro, al abandono de los recursos normales y al abuso del crédito, cuyas consecuencias son la bancarrota y el desastre internacional del 79; y la tercera época, desde 1884 hasta el presente, en la que se liquidan las deudas del pasado y se reducen nuestras finanzas a marcos modestos para adquirir después nuevo desarrollo al compás de los progresos económicos del país.

Estudiamos la primera época en conjunto porque no hay hechos de interés suficiente para un análisis de la política fiscal en cada uno de los efímeros gobiernos que se sucedieron hasta la elección de Castilla en 1845. La segunda época, más larga, importante y variada, la subdividimos en siete períodos, que corresponden respectivamente: 1) al primer gobierno, de Castilla, 2) al de Echenique, 3) al segundo de Castilla, 4) a los gobiernos efímeros de 1862 a 1868, 5) al gobierno de Balta, 6) a los de Pardo y Prado hasta abril del 79, y 7) a los cinco años de la guerra. No estudiamos la tercera época sino hasta 1900 y a grandes rasgos, dividiéndola en dos períodos: el primero hasta la inauguración del gobierno de Piérola y el segundo que corresponde a la administración de dicho mandatario.

Primera Época (1821 – 1845)

Caracteres generales.— La vida política de esta época, plena de luchas internas y externas, no permitió una adecuada organización de la

hacienda pública. Se suceden durante ella la guerra de la independencia, la guerra con Colombia en 1828, las luchas civiles promovidas por Gamarra, Bermúdez, Orbegoso y Salaverry, la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839), el segundo gobierno de Gamarra, un conato de guerra con Bolivia y los gobiernos efímeros de Vidal, Vivanco, Elías y Menéndez hasta que en 1845 fué elegido Presidente don Ramón Castilla. Estos cambios políticos van acompañados casi siempre de radicales reformas constitucionales y legislativas que producen discontinuidad en la administración. Durante esta época, rigen sucesivamente el Estatuto Provisorio de 1821, las Bases de 1822, la Constitución de 1823, la de 1826, la de 1828, el Pacto de Confederación de 1836 y la Constitución de 1839. Esta simple enunciación de los gobiernos y de las reformas constitucionales hace comprender la falta de estabilidad de las finanzas públicas: subsisten en gran parte las leyes y prácticas del coloniaje, con reformas parciales en materia de impuestos y aduanas; el desorden y la pobreza caracterizan la administración financiera; el crédito externo e interno se arruinan por el incumplimiento de las obligaciones fiscales.

Rentas y Gastos.— Cuando San Martín entró a Lima en 1821, encontró «barridas las cajas del Estado y de la Casa de Moneda», según palabras de Unánue al Congreso del 22. Las dificultades que había para la recaudación de las rentas, los escasos medios de acción del gobierno, el abatimiento del comercio, la agricultura y la minería, mantuvieron durante mucho tiempo esa situación de penuria fiscal. Larga sería la historia de los esfuerzos desplegados por los gobiernos del 22 al 25 para salvar los apuros del tesoro público y atender los apremiantes gastos de la lucha por la independencia. Recordaremos sólo algunos hechos importantes. Uno de los medios utilizados fue el de las contribuciones forzosas. El 27 de setiembre de 1822 se decretó una de 400 mil pesos sobre el comercio de Lima, sin distinguir nacionalidades. La pobreza y falta de voluntad de los comerciantes, sobre los cuales había recaído ya muchas cargas en los dos años de

guerra, produjo el fracaso de esta contribución, surgiendo varios incidentes delicados con motivo de la protesta de los comerciantes ingleses y de la intervención del comandante del buque inglés Aurora. Estos incidentes terminaron con la aceptación de la oferta de los comerciantes ingleses de dar en calidad de empréstito 73,400 pesos, sin intereses y reembolsables a los seis meses en libranzas contra la Aduana. Otro de los medios fué la emisión de papel moneda, cuyos resultados hemos visto ya en el capítulo respectivo. Finalmente se dieron autorizaciones para levantar empréstitos; pero que no se podían hacer efectivas por falta de confianza. En otro párrafo veremos el resultado de los que llegaron a contratarse.

También se trató desde los primeros años de remediar en forma permanente el desequilibrio fiscal, reorganizando el sistema tributario sobre la base de las contribuciones creadas en la época colonial. He aquí un resumen de las reformas más importantes en esta materia: 1) la abolición del tributo personal por decreto de 27 de agosto de 1821, y luego su restablecimiento por decreto de 11 de agosto de 1826 bajo el nombre de contribución de indígenas, ampliándola con la contribución de castas, siendo esta última suprimida en 1840 y restablecida en 1842 bajo el nombre de contribución de jornaleros; 2) el intento de establecer la contribución única sobre el capital, por decreto de 8 de abril de 1824, firmado en Trujillo por Bolívar y Sanchez Carrión, y su sustitución por decreto de 30 de marzo de 1825, con la contribución territorial o predial; 3) el establecimiento de las contribuciones industrial y de patentes, por decretos supremos de 10 y 11 de agosto de 1826 y leyes de 1827 y 1829; 4) las reformas sucesivas de la tarifa aduanera que hemos anotado al tratar del desarrollo de nuestra política comercial, o sean el Reglamento Provisional de Comercio de 1821, que fué sustituido por el de 1826, de acentuado espíritu proteccionista, luego la reforma del 33, el Reglamento de Santa Cruz de 1836 y, en fin, el de 1840 que estableció por primera vez un arancel reformable cada dos años. Subsistieron las demás contribuciones coloniales, con ligeras

y sucesivas enmiendas en cuanto a la tasa y forma de recaudación, siendo la más importante de ellas la alcabala de enajenaciones.

Desde la Constitución del 23 quedó reconocido el principio fundamental de las finanzas públicas modernas: la prerrogativa del parlamento en la fijación y balance de las rentas y de los gastos fiscales. Pero la inestabilidad política y el carácter dictatorial, franco o disimulado, de los gobiernos, hacían ilusorio ese principio y discrecional el manejo de la hacienda pública. Los gastos fiscales durante esta época no tuvieron, pues, una pauta completa fijada por el poder legislativo y se hallaron limitados sólo por la pobreza de las rentas y la ruina del crédito público. Según un cuadro de los ingresos fiscales durante los seis primeros meses del año 1822, estos ascendían a un total de 1,658,117 pesos, lo que permite estimar la cifra anual en cerca de tres y medio millones de pesos. En un presupuesto de egresos formulado para 1831 por el ministro de hacienda don José María del Pando, los gastos fiscales estaban calculados en un total de 4,973,550 pesos. Tomando por base las cifras mencionadas y las del primer presupuesto formulado bajo el gobierno de Castilla en 1846, al cual nos referiremos en el párrafo respectivo, se puede calcular en cuatro o cinco millones de pesos el promedio anual de ingresos y egresos fiscales durante esta primera época. Las aduanas producían más de la mitad de esa suma, la contribución de indígenas alrededor de un millón de pesos, y las demás rentas menos de un millón. El guano contribuyó a cubrir los déficits fiscales desde 1842, pero durante los primeros años sólo en pequeña proporción.

La jerarquía administrativa para la recaudación, administración y contabilidad fiscales quedó establecida en sus grandes líneas por varios decretos expedidos en 1826 por el Consejo de Gobierno, y sólo sufrió modificaciones parciales en los años posteriores. El decreto de 9 de agosto del 26 estableció en el ministerio de Hacienda cuatro secciones: 1) Contaduría general, moneda y minería; 2) Tesorería

general y departamentales, y crédito público; 3) Contribuciones; y 4) Aduanas y resguardos. La recaudación de los impuestos se encomendó a las autoridades políticas provinciales y distritales, y éste fué uno de los graves defectos de nuestro sistema fiscal. En medio de constantes trastornos políticos, esas autoridades actuaban sin control ni garantía alguna, produciéndose abusos y quiebras en la recaudación de los impuestos con perjuicio de los contribuyentes y del Fisco. El Tribunal Mayor de Cuentas del coloniaje fué sustituido por la Contaduría General de Cuentas de la República, llamada después Contaduría General de Valores y finalmente, por ley de 29 de noviembre de 1839, otra vez Tribunal Mayor de Cuentas, expidiéndose para su organización el reglamento de 9 de febrero de 1841. Pero esta institución, ni en su forma colonial ni con las reformas posteriores, tuvo la eficacia necesaria para controlar eficazmente la recaudación e inversión de las rentas públicas. Su defectuosa organización y la mezcla de atribuciones judiciales y administrativas que se le dió determinaron un constante atraso en el juzgamiento de las cuentas y la consiguiente falta de sanción para los funcionarios responsables de errores y malos manejos.

El Guano.— En 1827 el naturalista peruano don Mariano Eduardo de Rivero publicó el primer trabajo sobre el origen y cualidades del guano depositado en las islas y costas del Perú, sobre cuyo valor como abono ya Humboldt había llamado la atención. En 1840, el barón de Liebig hizo en Alemania el análisis de los elementos químicos del guano y demostró que un quintal tenía substancias minerales suficientes para producir más de 25 quintales de cualquier cereal. Después de nuevos estudios publicados en Europa por Cochet, Way y otros, y de algunos infructuosos intentos, se logró el mismo año 1840 introducir dicho producto en el mercado inglés. Hasta entonces el guano, conforme a nuestra legislación, estaba en el número de las cosas comunes, y por resolución de 22 de julio de 1830 se había declarado libre su extracción, con el fin de favorecer la agricultura nacional. A fines del año 40 don Francisco Quirós propuso al Gobierno

tomar en arrendamiento los yacimientos de guano, por el término de seis años, abonando la suma de 10,000 pesos al año, y esta propuesta fué aceptada. El guano embarcado en 1841 llegó a venderse de 24 a 28 libras la tonelada, y el Gobierno comprendió entonces la falta de equidad del contrato, anulándolo y convocando postores para otro. Por los decretos de 22 de febrero y 20 de abril de 1842 se declaró el guano bien nacional, reglamentándose la manera de extraerlo. El mismo Quirós, asociado con Aquiles Allier, hizo una nueva propuesta, que fué mejorada por otras cuatro presentadas por las casas comerciales de Gibbs, Candamo, Puymirol y Pumaroux. Las cinco propuestas se fusionaron y fué entonces que se celebró el contrato de 19 de febrero de 1842, en el que se concede a los proponentes el privilegio para exportar 126,000 toneladas de registro en el plazo de cinco años, al precio de 30 pesos por cada una, y además el 75% de las utilidades netas, salvo que bajara el precio del guano o que las utilidades fueran muy reducidas. Era un contrato mixto de venta, y consignación, que significaba el primer ensayo para la administración de una riqueza fiscal cuya importancia futura ya se vislumbraba.

Deuda Interna.— El gobierno republicano asumió la responsabilidad de las deudas legalmente contraídas por el gobierno colonial; pero no llegó a hacerse en esta primera época su reconocimiento y depuración. Dándose preferencia a las deudas posteriores, se inició la depuración de éstas en conformidad con el reglamento de 12 de noviembre de 1825, y el 22 de abril de 1826 se dió un decreto supremo para su amortización, bajo el rubro de «Ley orgánica de la Caja de Consolidación y Junta del Crédito Público», determinando los fondos para extinguir no sólo la deuda interna sino también la externa. El Estado emitió billetes de crédito público, pagando con ellos créditos depurados por el valor de 6,602,286 pesos. Se decretó en 1827 que esos billetes se admitieran en parte de pago de derechos de aduana, disposición que se suspendió en 1830, suspendiéndose también al año siguiente la emisión de dichos billetes, que en realidad eran bonos de deuda interna.

La deuda interna tenía lo más diversos orígenes: ya provenía de la falta de pago a los servidores públicos, ya de suministros a los ejércitos patriotas, ya del reconocimiento de pensiones y premios, ya de empréstitos voluntarios o forzosos contraídos por los sucesivos gobiernos. Durante la guerra de la independencia se levantaron varios empréstitos internos, casi todos con el carácter de forzosos, entre los cuales podemos mencionar el de 200 mil pesos que se levantó en 1823 entre el comercio y entre los propietarios de Lima; otro de 80 mil pesos que se obtuvo ese mismo año del Tribunal del Consulado; y otro contratado por Torre Tagle con don Juan Ignacio Palacios por sí y a nombre de varios comerciantes por 50 mil pesos en dinero y 150 mil en víveres y útiles de maestranza, obligándose el gobierno a pagar 300 mil pesos en derechos de aduana; pero con una condición muy original, que era la de reservarse el contratista «la facultad de variar el régimen de la aduana y algunos empleados, y sustituirlos con otros de su confianza».

Después de las deudas de la independencia, uno de los capítulos más gruesos de la deuda interna tuvo su origen en la ley llamada de reforma militar, de 12 de diciembre de 1829. Esta ley, con el objeto de disminuir la fuerza armada enumeraba las diferentes categorías de jefes y oficiales que quedaron reformados, esto es separados del servicio activo, concediéndoles, previo reconocimiento y calificación de sus servicios, el derecho a ser pagados, lo mismo que los demás acreedores internos, con bienes nacionales. Mientras se les adjudicaban estos bienes, el fisco debía pagarles un interés del 4% al 6% al año, en cuotas mensuales. En sólo un año esta ley dió origen a una deuda fiscal de 1,493,186 pesos, y siguió aumentando hasta su derogatoria por la ley de 14 de enero de 1833.

En 1834 se creó el ramo de «arbitrios», que consistía en un conjunto de rentas afectas a ciertos créditos privilegiados que el gobierno había reconocido en momentos de apuro y que tenían un sistema especial de intereses y amortización.

Deuda Externa.— San Martín envió a Europa como comisionados del Perú en misión política y financiera a don José García del Río y don Diego Paroissien. Una de las instrucciones de estos comisionados era negociar un empréstito de seis millones de pesos, que, en efecto, lo celebraron en 11 de octubre de 1822 con Tomás Kinder. El empréstito fue por 1,200,000 libras esterlinas, valor nominal, al tipo de 65%; interés del 6% anual; comisión al contratista del 2%; entrega en seis plazos, debiendo abonarse el último el 15 de mayo de 1823; garantía para el pago de las entradas de la Casa de Moneda, las Aduanas y demás rentas fiscales; amortización de 30 mil libras en diciembre de 1825 y de 14 mil libras en los años siguientes. Según Paz Soldán, “este contrato era muy ventajoso, si se atiende a las circunstancias políticas de entonces”; “pero el prestamista eludió los pagos en los plazos estipulados, y ocasionó al Perú quebrantos notables en su crédito y en su hacienda con las escandalosas protestas de las letras giradas, debido en gran parte a la desatendencia completa de las indicaciones hechas oportunamente por nuestros comisionados en Europa, muy particularmente por la discordia civil entre Riva Agüero y Torre Tagle, y muchas otras causas que sería largo referir”.

Los comisionados anteriores fueron reemplazados en 1823 por el inglés Juan Parish Robertson, quien recibió el cargo de agente del Perú en Inglaterra para realizar el empréstito ya contratado o negociar otro nuevo. Este agente según Paz Soldán, contribuyó, más que todos, al desconcepto de nuestro crédito. Autorizado en 1824 a contratar un nuevo empréstito, lo ajustó con el mismo Kinder por 616,515 libras esterlinas nominales, de las que no llegaron a emitirse sino 577,500 que no dieron al Perú sino un producto efectivo de 200,385 libras a causa de errores y actos irregulares del comisionado.

Además de la deuda inglesa, constituida por los dos empréstitos enunciados, se contrajeron otras en el exterior: 1) una constituida por la quinta parte del empréstito de un millón de libras esterlinas contratado en Londres por Chile en 1822, en la cual se subrogó el Perú en virtud

del tratado de 26 de abril de 1823; 2) las deudas al Ecuador, Colombia y Venezuela por auxilios durante la guerra de la independencia, reconocidas en el tratado de Guayaquil de 22 de setiembre de 1829, y que no se liquidaron sino en 1853; y 3) la deuda a Estados Unidos por empresas declaradas durante la guerra de la independencia.

Interrumpido por la penuria fiscal el pago de los intereses de la deuda inglesa, el crédito externo quedó arruinado. Los esfuerzos para levantar nuevos empréstitos en Europa por conducto de los comisionados fiscales Olmedo y Paredes en 1826 quedaron frustrados. Tampoco tuvieron resultado las nuevas autorizaciones para empréstitos que el Congreso dio al Ejecutivo en 1827, 1828, 1829 y 1831. Nuestro crédito externo no pudo levantarse, a pesar de que se elevó a precepto constitucional la garantía de la deuda pública y de que se trató de organizar su servicio, señalándose fondos especiales que debían ser recaudados y administrados por la Caja de Amortización y la Junta Nacional del Crédito Público. Todas esas medidas eran ilusorias en medio de la inestabilidad política y la penuria fiscal.

Segunda Época (1845 – 1884)

I.– EL PRIMER GOBIERNO DE CASTILLA

Su significación.– Los seis años del primer gobierno del General don Ramón Castilla (1845–1851) señalan el comienzo de una nueva época en la historia política y fiscal de la República. Despejada la atmósfera interna e internacional del país, hasta entonces perturbada por constantes luchas, hay un anhelo general de paz y orden, y lo realiza Castilla gracias a sus grandes cualidades de energía y habilidad política. Se realiza en este periodo una labor de reorganización y saneamiento de la hacienda pública, que se debió principalmente al ministro de hacienda don Manuel E. del Río. Se pone en ejercicio por primera vez el principio constitucional de la aprobación legislativa del presupuesto, se reforma la organización del ministerio de hacienda y de

otras oficinas fiscales, se prepara la consolidación de la deuda pública y el restablecimiento del crédito externo e interno. Desgraciadamente, a pesar de las acertadas ideas expuestas por del Río sobre el sistema de venta del guano, se inicia en este período el pernicioso sistema de las consignaciones y el irregular método de cubrir los déficits con adelantos de los consignatarios hechos en condiciones onerosas para el fisco.

Rentas y gastos; el presupuesto.— Dando el primer paso hacia el orden en el manejo de las rentas fiscales, el ministro del Río sometió al Congreso del 45 el presupuesto para el bienio de 1846–47, y aunque no alcanzó a ser sancionado, el Gobierno lo puso en vigencia. El primer presupuesto que tuvo sanción legislativa fue el correspondiente al bienio siguiente (1848–49), que fue sometido oportunamente al Congreso. Las entradas se calculaban en 10,344,846 pesos (de 48 peniques) al bienio, provenientes en su mayor parte de la contribución de indígenas (\$ 1,326,936) y de las aduanas (\$ 2,308,957). Los gastos se estimaban en \$ 10,630,624, siendo las sumas más fuertes las asignadas al pliego de Guerra y Marina (\$ 4,817,899) y al de Hacienda (\$ 3,044,53). Desgraciadamente, dificultades insalvables determinaron, no solo en este período sino en el curso de nuestra historia fiscal, defectos, errores y vicios en la preparación y ejecución de los presupuestos. En su Memoria del 49 decía del Río: “Ese atraso rentístico en que dejó a nuestras oficinas de Gobierno español, no por malevolencia estudiada ni ignorancia peculiar suya, sino porque no podía enseñarnos más que lo que poco más o menos sabía la Europa de entonces; ese desgreño y confusión que la festinación maniática de reformas mal entendidas, y otros desaciertos propios de la continua agitación revolucionaria añadió a las imperfecciones del estado primitivo, la inevitable relajación de la moral en la recaudación de las rentas, la profusión de los gobiernos cesantes en crearse dolientes, mediante una lista interminable de ascensos y pensiones, fruto abortivo de las agonías de su poder; esa serie de contratos ruinosos, hermanos legítimos de aquellos destinos, y no menos aciagos en sus efectos;

el influjo que cada una de estas causas separadas y en masa tienen que haber ejercido para plagar de errores la concepción del original embrión del Presupuesto, la elaboración de los datos transmitidos a la Representación Nacional, los patrióticos esfuerzos de ésta, la confección de los decretos preparatorios de la plantificación, la misma complicadísima plantificación; en una palabra, la imposibilidad, con elementos, fruto en parte del coloniaje, y en parte del desenfreno de la anarquía de completar sin defecto alguno y de primera vez la obra más acabada y difícil de la ciencia financiera representativa: he ahí el verdadero autor de la crisis presente de la hacienda, el que muy de atrás tenía empedrado de embarazos y dificultades el camino por donde ha debido transitar el Presupuesto”.

Las leyes más importantes en materia de impuestos durante este período son la de 19 de noviembre de 1849 que suprimió el impuesto de jornaleros, nombre con el que se había restablecido en 1842 la antigua contribución de castas, y la ley de 11 de diciembre de 1847 que extinguió el impuesto de media annata civil y eclesiástica que subsistía desde la época colonial. En materia administrativa, la ley más importante es la de 14 de enero de 1848 que crea la Dirección General de Hacienda, para uniformar la contabilidad, refrenar los abusos que se cometan en la recaudación y distribución de las rentas, concentrar y depurar todos los negocios fiscales, y proponer al Ejecutivo los arreglos y mejoras que cada uno de ellos necesite.

En general, durante este período y bajo la competente y activa dirección del ministro del Río, se realiza una labor de reorganización de la hacienda pública, que si no produjo mayores frutos fue por las dificultades inherentes a la poca educación cívica de nuestro pueblo, a la escasez de auxiliares competentes y a los vicios de nuestra vida política.

Las consignaciones del guano.— Vencido el plazo de cinco años del contrato de venta del guano celebrado el año 1842, se le prorrogó por un

corto plazo mientras el Congreso determinara el sistema más ventajoso para la venta del guano en lo futuro. Dice del Río, en su Memoria del 47: “Discurriendo S. E. sobre este particular, ha tenido presente que el Congreso manifestó ya su oposición a que este ramo se continúe administrando como hasta ahora por cuenta y con participación del Estado, y por lo tanto ha fijado su consideración sobre los tres medios siguientes: 1° Vender el guano en las islas a un precio señalado por el Congreso, o lo que es lo mismo, pagando ese precio a título de extracción por cada tonelada; 2° Crear o encargar a una oficina que corra con el embarque del guano, y lo venda por medio de agentes en los mercados de consumo; 3° Vender aquí en subasta pública a un solo comprador y al mejor postor, el número de toneladas que el Congreso ponga a disposición del Poder Ejecutivo para llenar el déficit de los demás ingresos de la Nación”. Después de señalar los inconvenientes de los dos primeros medios, del Río recomendó el último, porque en su concepto provocaría la concurrencia de capitalistas nacionales y extranjeros y porque el comprador que obtuviera la buena pro estaría interesado en dar al artículo el mayor valor posible en el mercado.

Desgraciadamente no se puso en práctica esa atinada recomendación. Después de celebrarlos tres contratos de poca importancia para atender obligaciones urgentes con el producto del guano, el Gobierno celebró el 13 de julio de 1847 un contrato con las casas de Quirós, Gibbs y Montané para la consignación del guano a Europa, recibiendo adelantos por valor de 700 mil pesos. El 22 de diciembre del mismo año se celebró otro contrato con las casas Gibbs y Montané concediéndoles la exclusiva para exportar cien mil toneladas de guano a los mercados extranjeros en el término de 18 meses; recibiendo el Gobierno un adelanto de 850 mil pesos. Por último, el 4 de enero de 1849 se celebró un nuevo contrato con Antonio Gibbs e hijos para la consignación del guano destinado a cualquier parte de Europa, menos Francia durante el término de un año. Las comisiones, corretaje y gastos cargados al Gobierno en estos varios contratos de consignación eran los siguientes: cuatro por ciento por

venta y garantía; uno por ciento de corretaje; dos y medio por ciento sobre el importe de los fletamentos, y cinco por ciento de intereses al año por adelantos de gastos y fletes. En el último contrato se estipuló que la mitad del producto neto del guano vendido en el Reino Unido se tendría por los consignatarios a la disposición del agente o agentes del Gobierno para el pago de los intereses de los nuevos bonos que emita en la conversión de los empréstitos de 1822 y 1825. En la resolución aprobatoria de este contrato, el Congreso recomendó al Gobierno que provocara en el mundo, “por medio de sus agentes y cónsules, una consignación que sea más económica, concluida la presente, o el remate por asiento u otro medio de expender el guano más provechoso a la nación, dando siempre la preferencia a los hijos del país”. Pero ni esta recomendación, ni la que antes había hecho el ministro del Río tuvieron eficacia. La influencia poderosa de personas interesadas en las consignaciones y la presión de los tenedores de bonos de la deuda inglesa contribuyeron a mantener un sistema de expendio que era por su naturaleza expuesto al despilfarro y al fraude en perjuicio del Estado.

En 1850 se presentaron tres propuestas de casas extranjeras y una de los capitalistas nacionales Felipe y Federico Barreda, Julián de Zараcondegui y Nicolás Rodrigo para la venta del guano en Norte América y otros mercados. Fué aceptada la última para la venta por el mismo sistema de la consignación. Los términos primitivos del contrato fueron bastante onerosos para el Fisco; pero en agosto de 1851 fueron modificados a propuesta de los mismos consignatarios reduciéndose el privilegio a cinco años y a los mercados de Estados Unidos y rebajándose la comisión de venta.

Deuda Externa.— El 19 de enero de 1846 la deuda externa comprendía más de 1,800,000 libras esterlinas por el capital e intereses de la deuda inglesa, fuera de otras deudas de menor importancia a Estados Unidos, Chile, Francia e Inglaterra y de las deudas todavía ilíquidas de la guerra de la independencia. Los nuevos recursos

provenientes del guano permitieron al Gobierno atender las exigencias cada vez más apremiantes de los tenedores de bonos de los empréstitos de 1822 y 1825. La ley de 18 de marzo de 1848 autorizó al Ejecutivo a liquidar dicha deuda y transigir con los acreedores. En virtud de esta autorización, el representante del Perú en Londres, don Joaquín de Osma, celebró el contrato de enero de 1849 con el representante de los citados acreedores. Este convenio fué aprobado con ligeras modificaciones por la ley de 10 de noviembre de 1849. Se estipuló en él la conversión de los bonos de 1822 y 1825 en nuevos bonos del 4%, aumentando cada año $\frac{1}{2}\%$ hasta llegar a 6%, y la conversión de los cupones por intereses devengados hasta el 15 de abril de 1849 en bonos de 8% aumentándose 4% cada año hasta el 3% (bonos diferidos). Para el cumplimiento de sus obligaciones el Gobierno hipotecó “especial y exclusivamente la mitad del producto neto del guano que se exporte anualmente para el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda”. El ministro Osma y don Felipe Barreda, comisionados para el arreglo de la deuda británica, contrataron la conversión de esta deuda con el comerciante don Cristóbal de Murrieta, asignándose a éste medio por ciento de comisión. Este contrato fué también aprobado por el Congreso, y se asignó a los agentes del Perú que intervinieron en la operación el cuarto por ciento sobre el valor total de la deuda liquidada y convertida.

La deuda a Estados Unidos, proveniente de diversas reclamaciones por secuestros y perjuicios, fue reconocida en el Congreso de 1849 por la cantidad de 300 mil pesos, aprobándose un convenio celebrado entre el Gobierno peruano y el de Estados Unidos el 27 de marzo de 1849. Esta deuda quedó cancelada en 1853.

El Gobierno del Perú reconoció también a favor de la República de Chile, por la Convención de 12 de setiembre de 1848, la deuda de cuatro millones de pesos, procedentes del empréstito inglés transferido en 1823 y de gastos en las campañas de la independencia y de la restauración.

Deuda Interna.— El decreto supremo de 24 de marzo de 1846, las leyes de setiembre y diciembre de 1847 y la de marzo de 1848, dieron las bases para liquidar y amortizar la deuda interna, incluyendo todos los créditos a cargo del Fisco desde la independencia. Sobre esas bases la ley de 18 de marzo de 1850 estableció la consolidación de todas las deudas fiscales internas, con excepción de la llamada de arbitrios que tenía un sistema especial de amortización. Los créditos debían ser reconocidos por el Congreso o por sentencia ejecutoriada, cancelándose con vales de cien y mil pesos; con el interés del 3% el primer año y de 2% más cada año hasta llegar al 6%. Quedaban incluidas en los beneficios de la ley “todas las cantidades tomadas por cualesquiera autoridades de la República, en dinero o en especies, por empréstitos, cupos, contribuciones parciales de guerra, suministros, depósitos, embargos y secuestros”. Los términos poco precisos de la ley y la falta de adecuadas garantías de control en el reconocimiento y pago de los créditos dieron margen desde que comenzó su vigencia a una indebida inflación de las deudas reconocidas. Desde el 1° de julio de 1850 hasta el 20 de abril de 1851 se emitieron vales de esta deuda por valor de 4,876,700 pesos.

II.— EL GOBIERNO DE ECHENIQUE

Situación financiera.— Bajo el gobierno del General don José Rufino Echenique (1851–1854) las finanzas públicas continuaron el camino de prosperidad iniciado con el descubrimiento del guano y favorecido desde el régimen anterior por la mayor estabilidad política. Desgraciadamente, se acentuó en este período la errónea política de desequilibrio financiero iniciada en los últimos años del gobierno de Castilla, dejándose estacionarias las rentas normales del Estado e inflándose indebidamente los gastos fiscales y la deuda pública por medio de adelantos obtenidos con la garantía del guano. El guano siguió vendiéndose por el sistema de las consignaciones. En 1851 y 1853 se celebraron varios contratos para la venta en Francia y sus colonias, en España y Asia, y se prorrogó el contrato con la casa Gibbs, estipulándose en todos ellos adelantos que servían de estímulo

al despilfarro fiscal y facilitaban a los consignatarios el camino para renovar indefinidamente condiciones muy poco ventajosas para el fisco.

El presupuesto para el bienio de 1852 y 1853 dá 14,227,000 pesos de ingresos y 14,276,502 pesos de egresos. El correspondiente al bienio siguiente da la suma de 19,882,808 pesos de ingresos y suma igual de egresos; pero no rigió sino un año y se le declaró falsificado al inaugurarse en enero de 1855 el gobierno revolucionario de Castilla. La mayor parte del aumento de las rentas calculadas en estos presupuestos con relación a los anteriores proviene del aumento de las rentas del guano.

Convenios sobre la deuda externa: la conversión de 1853.— La interpretación del contrato de 1849 sobre conversión de la deuda externa dió origen a dificultades con los tenedores de bonos. Para resolverlas y para convertir esa deuda y otras que devengaban intereses altos, en bonos del 4 y medio por ciento se envió a Londres al General don Manuel de Mendiburu, que desempeñaba en 1853 el Ministerio de Hacienda. Dicho enviado celebró el 25 de febrero de 1853 con las casas de Murrieta y Cia. y C. J. Hambro e hijos, un contrato comisionándolas para recibir suscripciones por un capital de 2,600,000 libras esterlinas, a razón de 85 libras por cada cien libras de capital, ganando un interés de cuatro y medio por ciento al año. Conforme al artículo 15 los productos del empréstito estarían destinados a la amortización de la deuda inglesa del 6% y al pago de otras deudas con semejante o mayor interés. Se estipuló la garantía del guano en los mismos términos pactados en el contrato de 1849. Colocado el empréstito indicado se invirtió una parte del excedente de la conversión en pagar parcialmente la deuda a Chile y en el pago de la deuda interna de arbitrios que devengaba 12% de interés.

En virtud de otros arreglos la deuda externa aumentó considerablemente en este corto periodo. Por la Convención de Bogotá ajustada el 25 de junio de 1853, se reconoció la deuda al

Ecuador y Nueva Granada, ascendente a 2,860,000 pesos al 4 y medio por ciento de interés anual. Por convenio de 18 de julio de 1853 se reconoció también a Venezuela la deuda de 855 mil pesos. Ambas deudas eran por auxilios y gastos de la guerra de la independencia. Autorizado por ley de 18 de diciembre de 1851, el Gobierno contrató en agosto de 1852 la construcción de un ferrocarril de Arica a Tacna, con don José Hegan, haciéndole además de otras concesiones la de un préstamo de dos millones en vales del cuatro y medio por ciento que debían pagarse en Londres con los productos del guano, con cargo de devolver esa suma en vales de consolidación en el término de tres años.

La consolidación y la conversión de la deuda interna.— El cumplimiento de la ley de consolidación de la deuda interna, iniciado bajo el gobierno anterior, dió lugar en el de Echenique a numerosos abusos en el reconocimiento de los títulos, inflándose indebidamente el monto de los créditos reconocidos por falta de adecuado control. Desde el 21 de abril de 1851 hasta el 30 de octubre de 1852 se reconocieron 19,154,200 pesos, y según una investigación practicada en 1855 había tacha contra la legalidad de expedientes reconocidos por más de doce millones de pesos. El Gobierno quiso beneficiar aún más a los tenedores de esos títulos por medio de contratos, que se mantuvieron secretos por algún tiempo, para la conversión de trece millones de la deuda interna consolidada en deuda externa del cuatro y medio por ciento. Uno se celebró en Londres con la casa Urribaren por 9 millones, y el otro en Lima con la casa Montané por 4 millones. La operación no llegó a realizarse sino en parte, pues fué interrumpida por la revolución triunfante de Castilla. Los contratistas recogían en el mercado títulos de deuda interna del 6% que luego canjeaban con títulos de deuda externa emitidos por el Gobierno al 4 y ½% de interés. Cuando se traslució la celebración de esos contratos, suscitaron agitados debates. Los defensores de la operación decían que en virtud de ella una deuda de 13 millones al 6% quedaría reducida al 4 y ½%, lo que representaba una economía anual de 196,000 pesos, además de

la ventaja de traer a un país pobre esos capitales. Los impugnadores aducían la desventaja de pagar intereses al extranjero sobre una deuda arbitrariamente inflada en provecho de adherentes políticos. Estos actos calificados en las cartas abiertas de don Domingo Elías, como escándalos financieros, desprestigiaron al gobierno y facilitaron el triunfo de la revolución encabezada por el ex-presidente Castilla.

III.— EL SEGUNDO GOBIERNO DE CASTILLA

Situación financiera.— Don Ramón Castilla gobernó el país por segunda vez desde enero de 1855 hasta 1858 como Presidente provisorio, y desde ese año hasta 1862 como Presidente constitucional. Fué una época de constantes agitaciones políticas, de conflictos externos y de reformas constitucionales, poco propicia al buen manejo de la hacienda pública. El caudillo triunfante convocó a una Convención que se reunió en junio de 1855, y ésta, después de dictar un estatuto provisorio, expidió la constitución de 1856. En 1860 se hizo que los representantes fueran “autorizados por los pueblos para reformar la constitución” y el Congreso reunido dió la Constitución de 13 de noviembre de ese año. Castilla llegó al poder con el grupo liberal encabezado por Pedro y José Gálvez y Manuel Toribio Ureta, grupo que formuló en su programa revolucionario del 54 algunas reformas encaminadas a sanear la hacienda pública; pero luego se apartó de ese grupo para desarrollar una política dictatorial con el apoyo de los conservadores. En el orden financiero la política de Castilla fué poco acertada, pues no se obtuvo el provecho debido de la prosperidad creada por el guano; se mantuvo el oneroso sistema de las consignaciones de dicho producto sin control adecuado, a pesar de ser notorios sus inconvenientes; se suprimieron impuestos sin sustituirlos con otros; y se introdujo el despilfarro y la arbitrariedad en los gastos fiscales al no respetarse el principio constitucional de la aprobación legislativa de los presupuestos.

Rentas y gastos.— Consecuente con su programa revolucionario, el nuevo gobierno decretó la abolición de la esclavitud y la supresión de la contribución de indígenas, medidas ambas que significaban aumento de gastos y disminución de ingresos fiscales. En el decreto de 3 de diciembre de 1854 expedido en Huancayo y autorizado por Manuel Toribio Ureta, aboliendo la esclavitud, se reconoció a los amos y patrones de los esclavos y siervos liberados el derecho a ser indemnizados con el justo precio de éstos. En los considerandos del decreto de 5 de julio de 1854, expedido en Ayacucho y autorizado por Pedro Gálvez, suprimiendo la contribución de indígenas, se expresa: que la Providencia ha salvado con el recurso extraordinario del guano, el déficit de las rentas, único refugio inventado para sostener la capitación, como una de las entradas comunes del Erario y que emancipada la raza indígena del humillante tributo, impuesto sobre su cabeza hace tres y medio siglos, y elevada por el natural efecto de civilización, el Perú ganaría una población numerosa y productora, que indudablemente le ofrecería una contribución más rica y no bañada en las lágrimas y en la sangre del contribuyente.

Para llenar el vacío que dejaba en las rentas fiscales la supresión de la contribución de indígenas, era indispensable crear otras rentas. Con tal propósito se nombró una comisión compuesta por el Dr. Felipe Pardo, que la presidía, y por los señores Mariscal Miguel San Román, Nicolás Rodrigo, Fabio Melgar, Manuel Ferreyros y Felipe Barreda. La comisión elevó su informe al Gobierno el 16 de junio de 1855 opinando “conservar como contribuciones directas, la contribución predial, la contribución de patentes y la contribución eclesiástica y proponiendo crear la contribución del crédito público y la contribución personal. De acuerdo con ese informe, se expidió el decreto supremo de 26 de junio de 1855. Sus considerandos reflejan ciertas ideas más realistas que las del decreto que suprimió la contribución de indígenas. Según ellos: la abolición de las contribuciones de castas y de indígenas no importa más que la declaración de la igualdad de derechos de todos los habitantes de la República; todos los habitantes están obligados a

contribuir a la satisfacción de las necesidades del Estado; los recursos duraderos deben buscarse especialmente en las contribuciones generales que puedan distribuirse con mayor equidad y aumentar las entradas del Erario a medida que crezca la riqueza nacional; el recurso extraordinario del guano pudiendo desaparecer, ya por agotamiento, ya por que el descubrimiento de nuevos depósitos abata su precio en el mercado, no debe contarse entre las rentas permanentes. El decreto establece las siguientes contribuciones directas; la de predios rústicos y urbanos, la eclesiástica y la de crédito público a razón del 4% sobre la renta anual, la de patentes a razón del 4% sobre la utilidad calculada y la contribución personal, a razón de 12 reales por individuo en la Sierra y tres pesos en la Costa. Determina además que estas contribuciones se invertirán en los gastos propios del respectivo Departamento en el siguiente orden: 1) pago de los empleados en el Gobierno, Magistratura, Hacienda y Policía; 2) dotaciones a la Beneficencia, Instrucción Pública; 3) creación de nuevos establecimientos; y 4) obras de utilidad pública.

Estas acertadas reformas no se hicieron efectivas sino en parte, y del examen de las Memorias de Hacienda se deduce que no llegaron a establecerse ni la contribución personal ni la del crédito público. En el único Presupuesto que tuvo sanción legislativa durante este período, en el correspondiente al bienio de 1861–1862, no figuran esas contribuciones. En dicho presupuesto están calculadas las rentas para el bienio en 41,526,072 pesos, figurando en esa suma el guano con 16,317,036 y el producto de las aduanas con 3,400,000 pesos anuales. En el mismo presupuesto, se calculan los egresos en 32,912,037 pesos, resultando por consiguiente un sobrante anómalo de más de ocho millones. Los pliegos más elevados de gastos son los de Guerra con 10 millones y Hacienda con 12,088,907 pesos, este último por razón de los servicios del crédito público.

Otra reforma importante en materia tributaria fué la derogatoria de todas las leyes civiles relativas a los diezmos, primicias y derechos

parroquiales, que se hizo por ley de 14 de noviembre de 1856 con cargo de que rigiera a partir del momento en que el Estado señalara los medios de dotar al clero. La reforma entró en vigencia el 3 de mayo de 1859 al promulgarse la ley que asigna fondos generales del tesoro nacional al pago de los sueldos del culto católico y otros servicios a los cuales estaban afectas las rentas procedentes de los diezmos.

La venta del guano.— En 1858 decía el Ministro de Hacienda en su memoria al Congreso extraordinario que el guano era el principal recurso para la subsistencia del Estado, el mantenimiento de su crédito, el porvenir de su engrandecimiento y la conservación del orden público. La atención pública seguía por eso con mucho interés el resultado de las negociaciones que sobre este producto realizaba el Estado, y al traslucirse los abusos y vicios que se iban implantando en ella se manifestó el descontento general. Don Carlos Barroilhet, uno de los primeros negociantes del guano, denunció en 1857 el hecho de que las casas consignatarias en Inglaterra y Francia, por una sistemática depreciación del guano, por el cobro de comisiones indebidas y por el recargo de algunos gastos, defraudaban al Perú. Al mismo tiempo se hizo otra denuncia sobre hechos análogos imputados a los consignatarios de las colonias francesas. La Convención Nacional a iniciativa de José Gálvez, se ocupó de estas denuncias en sesión permanente con asistencia del ministro de Hacienda don Manuel Ortiz de Zevallos. Se aprobó la ley de 7 de setiembre de 1857, autorizando al Gobierno para nombrar tres comisiones fiscalizadoras de las casas consignatarias del guano en Francia, Inglaterra, España, Estados Unidos y sus dependencias. Las comisiones debían esclarecer si se vendió el guano a precios menores de los que podían obtenerse, cuáles eran las causas de esa depreciación, cómo podía evitarse y si las casas consignatarias cumplían estrictamente las condiciones de sus contratos. Estaban autorizadas, además, a hacer efectivas las responsabilidades en que hubieran incurrido dichas casas, sin omitir medio o gasto que fuese necesario. Por razones varias, el éxito de estas comisiones no fue muy halagüeño; pero sus investigaciones, especialmente las del

comisionado fiscal en Francia y sus colonias, pusieron en claro la notoria inconveniencia del sistema de las consignaciones.

Refiriéndose a la historia de las consignaciones, decía en 1858 don José Casimiro Ulloa, que fué secretario de la comisión fiscal en Francia, que ella daría a conocer todos los perjuicios que aquel sistema ha irrogado al Fisco. «Allí veríamos -dice- cómo para salvar los apuros del momento el tesoro se ha visto en la necesidad de aceptar las onerosas condiciones que se le han impuesto por los consignatarios veríamos como en cambio del oro que en Inglaterra se recibía por nuestro abono, a nosotros se nos daba comprado a vil precio en nuestro mercado; los crecidos intereses que se cobraba a las anticipaciones que se nos hacían; las reservas ventajosas que hacían en su favor los consignatarios, aprovechando de las utilidades del negocio en las circunstancias felices, sin tener la más pequeña participación en las desgraciadas; finalmente, veríamos a la sombra de este sistema, que ha causado la ruina de un fisco, llamado a ser el primero del mundo, elevarse colosales fortunas, cuya poderosa absorción de los caudales públicos, ha puesto en manos de sus dueños el cetro del despotismo financiero que hoy ejercen los consignatarios sobre la hacienda pública del Perú».

Desgraciadamente no hubo en los hombres públicos de entonces la honradez ni la energía suficientes para salir del sistema de las consignaciones y adoptar el de la venta por subasta que recomendó del Río en 1847 y por el cual abogó también don José Simeón Tejada, en la Convención del 57.

Durante el segundo período de Castilla, se celebraron 17 contratos de consignación del guano con diferentes firmas nacionales y extranjeras para la venta en casi todos los mercados del mundo en condiciones análogas a las de los primeros contratos, esto es: anticipación de los gastos por los consignatarios; comisión de venta, garantía y corretaje variables, según los

mercados, del 2 y $\frac{1}{2}$ al 3 y $\frac{1}{2}$ %; obligación de hacer adelantos al gobierno; interés sobre anticipos y adelantos del 4 al 5% anual.

Deuda pública.— Una de las acusaciones que Castilla y sus partidarios hicieron al gobierno de Echenique fué el abuso en los reconocimientos de la deuda interna consolidada y en la conversión de la deuda interna en externa. Constituido el nuevo gobierno, se expidieron varios decretos suspendiendo el servicio de intereses de esas deudas y ordenando se hicieran efectivas las responsabilidades de los funcionarios que hubieran intervenido en esos actos y en otros ilegales con perjuicio de los intereses fiscales. Se constituyó especialmente una Junta, en febrero de 1855, para examinar los créditos reconocidos en la administración anterior, junta que elevó un informe tachando la legalidad de créditos por valor de más de doce millones de pesos. La Convención Nacional de 1855, ratificando esas medidas, ordenó en 24 de noviembre el enjuiciamiento del General Echenique, de sus ministros y demás funcionarios «que contribuyeron a la desorganización de la República y a la ruina de su Hacienda». Desgraciadamente el nuevo régimen incurrió en los mismos vicios que tan ácremente censurara.

La ley de 2 de enero de 1857, para «fijar sobre bases justas y económicas el crédito nacional alterado con motivo de las deudas consolidada y trasladada», estableció el abono de intereses y amortización de los vales consolidados no tachados por la Junta de examen de 1855 y determinó que los créditos tachados se sujetaran a una depuración judicial. Pero poco después, el 11 de marzo del mismo año, otra ley rehabilitó el curso de los vales de consolidación tachados, dejando subsistente solamente la depuración judicial y la responsabilidad penal contra los defraudadores. El asunto quedó luego olvidado, pasado el interés político que determinó las acusaciones.

Los vales de la revolución de 1854 y los emitidos para la abolición de la esclavitud dieron lugar a un aumento de la deuda interna. Se

indemnizó a los amos con 300 pesos por cada esclavo, pagándose esta indemnización parcialmente en efectivo y el resto en los llamados vales de manumisión. Fue una generosidad injustificada en un país que desde 1821 había declarado el principio de que nadie nace esclavo en el territorio de la República, y explicable solamente por el concepto de ser inagotables los recursos fiscales. El número de esclavos manumitidos hasta 1860 llegó a 25,505, cuyo importe total era de 7,651,500 pesos. La ley arriba citada de 11 de marzo de 1857, sobre la deuda interna, determinó que el capital de la deuda de manumisión se amortizara en el término de tres años, empezando desde 1858.

En cuanto a la deuda externa, no hubo ningún acto importante. Se atendió regularmente a su servicio con los rendimientos de guano afectos a él, y alcanzó así una situación ventajosa en los mercados europeos, situación que mejoró aún con el aumento de su fondo de amortización desde 1858. Justificando esta generosidad con los acreedores del Perú, decía la Comisión principal de hacienda de la Convención Nacional: «mientras existan los valiosos depósitos del guano, el Perú tiene para todo: para saldar sus créditos y para cubrir la superficie de su territorio de ferrocarriles, canales, telégrafos, etc». ¡Imprudente e injustificado optimismo que nos condujo al desastre!

IV.– LOS GOBIERNOS DE 1862 A 1868

Situación general del país.– Elegido presidente de la República el mariscal Miguel San Román, su gobierno no duró sino desde el 24 de octubre de 1862 hasta el 3 de abril del año siguiente, fecha en que por muerte del presidente se hizo cargo del gobierno el 2° vicepresidente general Pedro Diez Canseco, hasta el 5 de agosto en que fué reemplazado por el 1° vicepresidente general Juan Antonio Pezet. En 1864 se desarrollaron los sucesos iniciales de la guerra con España que culminaron en la celebración del tratado Vivanco-Pareja, de 7 de enero de 1865, del cual no se ocupó el Congreso y que la opinión pública rechazó. Este suceso dió motivo a la revolución encabezada

por el coronel Mariano I. Prado, que triunfó el 6 de noviembre de 1865. Después de algunos días en que estuvo al frente del gobierno el general Diez Canseco lo sustituyó el coronel Prado, que se proclamó Jefe Supremo de la República.

El 14 de enero de 1866 se declaró el estado de guerra con España y terminado éste con el combate del 2 de mayo, el gobierno convocó a elecciones para un Congreso Constituyente y para presidente de la República. La Convención de 1867 puso en vigencia el estatuto provisorio del 55 y en agosto expidió una nueva constitución, que no entró en vigencia porque el año 68 comenzó bajo la autoridad del general Diez Canseco, que encabezó la revolución contra Prado, con el título de 2° vicepresidente, anulando todos los actos de ese gobierno, restableciendo la constitución de 1860 y convocando a elecciones. Como es natural, la hacienda pública sufrió las consecuencias de tan frecuentes cambios de gobierno, así como de los crecidos gastos a que los sucesos internacionales y políticos obligaron al Estado.

Rentas y Gastos.— El presupuesto para el bienio de 1863 y 1864, único que tuvo sanción legislativa en este periodo estima los ingresos en 46,106,664 pesos y los egresos en 44,164,484 pesos. En el primer total se consideran las rentas del guano con 28 millones; los productos del empréstito de 62 en 9,082,664 y las rentas interiores en 9,024,000 pesos. De estas últimas la única importante es la de aduanas calculada en 7,000,000 pesos. De los pliegos de gastos los más importantes son el de Hacienda con 18,042,384 pesos, aplicados en su mayor parte al servicio de la deuda pública, y el de Guerra con 12 millones. Esta situación tan anormal de la hacienda pública, vinculada casi totalmente al crédito externo y a las rentas del guano, no dejó de llamar la atención de las sucesivas administraciones. Don Pedro Gálvez en su memoria de hacienda decía en 1862: «En el régimen que actualmente existe, a más de las dificultades producidas en el orden administrativo por la centralización que demanda la renta del guano, una guerra exterior,

una plétora o un descuido que deje sin abasto algún centro importante de consumo, serán causales suficientes para destruir la armonía que es necesario establecer entre los ingresos y los gastos, y para condenar a la Nación a todos los martirios de un déficit o a una decidida bancarota que aniquile su crédito y haga pasar por rudas pruebas el orden y las instituciones». El mismo Gálvez proponía como medio más apropiado para reformar la hacienda: el establecimiento de una contribución sobre el sobrante que quede al ciudadano, después de dejar satisfechas sus necesidades primordiales; el arreglo y unificación de nuestro sistema tributario; la modificación de las tarifas en un sentido liberal; y la mejora progresiva de las oficinas fiscales. «El Perú, agregaba, en materia de impuestos, es una nación excepcional, las contribuciones permanentes sólo rinden por término medio: predios rústicos y urbanos 160,000 pesos; industrias y patentes, 120,000 pesos; otros ramos menores, 805,000 pesos, aduanas en todos sus ramos 3,500,000 pesos; es decir, cuatro y medio millones al año, o nueve al bienio; mientras los egresos comunes suben a 42 millones, De donde resulta el singular fenómeno de que mientras cada habitante solo eroga menos de 1 y $\frac{1}{2}$ reales al mes, ocasiona al Estado un desembolso de 21 pesos al bienio, o sea una suma seis veces mayor que la que ofrece por su parte para los gastos públicos».

Análogos conceptos expresaba el ministro don Ignacio Novoa a la Legislatura de 1864. «Unánime es la opinión que domina en la República sobre la necesidad de establecer un sistema general de contribuciones» «Se dice, y en esto hay verdadera previsión, que no es prudente aguardar la hora crítica para someter al país, acostumbrado durante largo tiempo a no contribuir, a un régimen tributario que sería precisamente defectuoso, por concebirse en momentos de angustia». Y refiriéndose al guano, decía también con mucha clarividencia. «Cada contrato realizado para proveer a las urgencias del momento es una causa de mayores complicaciones para la buena administración de aquella riqueza, un lazo más que embaraza la libertad de nuestros movimientos; una nueva consideración que nos vemos forzados a

respetar. Inaugúrese una nueva administración y embebida de generosas ideas de bien público, lleva la intención decidida de no tocar sino con estricta parsimonia a ese tesoro; mas llega la hora de la prueba, y con ella el instante de quebrantar el propósito concebido; porque ante una situación extraordinaria efecto de necesidades clamorosas y de una absoluta carencia de medios que las satisfagan, no hay más alternativa que impedir que la sociedad perezca o que el guano remedie con sus productos tan premiosas exigencias».

Desgraciadamente, la inestabilidad de la vida política y el predominio de los intereses particulares sobre el interés nacional impidieron que esas atinadas ideas de nuestros mejores hombres públicos se pusieran en práctica. El más decidido intento de reacción que hubo en este período contra el desequilibrio financiero fue el de don Manuel Pardo, como secretario de hacienda en la dictadura de Prado en 1866. Después de exponer el estado de absurdo desequilibrio en que se hallaba la hacienda pública en 1865, comenzó a poner en práctica, con singular energía, el plan salvador de crear rentas y suprimir gastos, que hasta entonces nadie había podido realizar. Conforme a ese plan, y por decretos supremos sucesivos, se crearon los siguientes impuestos: el de exportación, al tipo del 3% sobre el valor de los productos nacionales; el del consumo de alcoholes; el de timbres; el impuesto sobre las sucesiones; y la contribución personal, esta última igual al valor de doce días de trabajo personal, conforme a una escala de seis grados. Se hicieron además algunas otras reformas en las demás contribuciones. Para hacer economías en los gastos, y con el fin de detener los abusos que más contribuían a inflar los presupuestos, se decretó la supresión de las gracias y pensiones concedidas en oposición a las leyes y reglamentos del caso; se reglamentó la concesión de pensiones pasivas; se estableció la redención de montepíos; se dictaron medidas para la descentralización del servicio fiscal de los departamentos y para la reorganización de todas las dependencias de la administración fiscal. El gobierno interino de Diez Canseco, inspirado en un concepto de estrecho legalismo y olvidando la continuidad de la vida del Estado,

cometió el error de anular, sin discernimiento alguno, todos los actos gubernativos de la dictadura Prado, quedando sin efecto las útiles reformas hacendarías que hemos enunciado.

Las consignaciones del guano.— Fue preocupación constante de los gobiernos de este período, como la había sido de los anteriores, mejorar las condiciones de expendio del guano y hacer que su rendimiento fuera lo más alto posible. Las estipulaciones de los contratos de consignación, la fijación del precio corriente en cada uno de los mercados, el sistema de embarque, etc. eran objeto de constante atención gubernativa; pero no se atacaban las raíces del mal, inherente a un sistema inadecuado para administrar una industria fiscal en un país de tan poca experiencia en el gobierno. Durante este período se celebraron diez contratos de consignación para la venta del guano en los varios mercados del mundo, siendo algunos de ellos simples prórrogas de anteriores contratos. En 1863 se celebró un contrato de venta al contado en las islas para exportar el guano a la China y el Japón, con don Manuel Amunátegui y don Ubaldo Graña. Recomendando su aprobación legislativa, decía Novoa en 1864, que ofrecía «la doble ventaja de establecer un nuevo sistema de venta que permitirá al gobierno aumentar en lo sucesivo, hasta donde fuere posible, el precio del guano, y de proporcionar por lo pronto un producto líquido de 38 pesos el cual es con mucho superior al que se obtiene en las ventas hechas bajo el sistema de consignación». A pesar de esta opinión, no se celebraron otros contratos conforme al nuevo sistema.

Entre los contratos de consignación, el más importante fue el de 28 de enero de 1862, celebrado para la venta en la Gran Bretaña e Irlanda con los capitalistas nacionales Clemente O. de Villate, Felipe S. Gordillo, José Canevaro, Manuel Pardo, Carlos Delgado Moreno y Felipe Barreda, que junto con otros accionistas formaron una compañía nacional consignataria, cuyos agentes de Londres eran Thompson Bonar y Cía. Contra esta compañía consignataria se presentó en 1867

una denuncia por don Guillermo Bogardus en la que se formulaban los siguientes cargos: 1) el recargo indirecto e indebido en el importe del fletamento para la exportación de nuestro abono; 2) el cobro indebido de una pensión a cada nave en cada uno de los viajes que ha hecho para exportar el abono; 3) un crecido número de toneladas de guano que constituye un déficit en la cuenta de este abono para el Erario Nacional: 4) No haber fijado establecimientos para aprovechar debidamente del guano que no llega en buenas condiciones a los lugares de su importación; 5) No haber alzado el precio de nuestro abono cuando ha debido alzarse por los consignatarios; 6) Haber cobrado indebidamente una pensión por giros contra las mismas casas consignatarios en los países de expendio sobre las cantidades pertenecientes al Estado, y otras comisiones igualmente ilegales; 7) Cobro directo e indebido que se ha hecho al Estado, de intereses más altos que los pactados y capitalización de intereses, trimestral y semestralmente». El Gobierno sometió el asunto al Congreso Constituyente de 1867 y éste, por ley de 15 de setiembre creó una comisión fiscal que quedó sin efecto por el cambio de gobierno.

Fué ya en el período de Balta, en 1870, que se constituyó otra comisión fiscal encargada de examinar esos cargos y de hacer efectivas las consiguientes responsabilidades. Hubo variados y enojosos incidentes alrededor de ese asunto y se iniciaron en 1871 acciones judiciales ante los tribunales ingleses contra la casa Thompson Bonar. Desgraciadamente se mezclaron en la gestión pasiones políticas y personales que desvirtuaron en parte su objeto y buen éxito. Sólo al cabo de varios años recuperó el fisco, ya por mandatos judiciales, ya por transacción, un total de Lp. 207,650, de las cuales 172,000 provenían de los cargos contenidos en la denuncia Bogardus. En conformidad con la ley de 16 de abril de 1870 se reconoció como premio al denunciante la suma de Lp. 57,333.

La deuda pública.— Aunque durante este período se atendió puntualmente al servicio de intereses y amortización de la deuda interna,

el monto de ésta aumentó por razón de los siguientes actos; 1) ley de 15 de diciembre de 1864 sobre redención de censos y capellanías; 2) decretos supremos del mismo año levantando un empréstito nacional de diez millones de pesos para la guerra con España; 3) emisiones de vales al portador por los jefes de la revolución de 1865 y suministros a los mismos; 4) vales y suministros de la revolución de 1867; 5) sueldos y pensiones reclamados conforme a las leyes de reparación civil y militar de 11 de abril de 1861. Se dictaron durante el período diversas leyes y resoluciones para la amortización de esos diversos capítulos de la deuda interna, cuyo monto total reconocido era en julio de 1860 de algo más de seis millones de soles, ascendiendo los créditos en depuración a más de dos millones de soles.

La deuda *externa* aumentó considerablemente con los empréstitos de conversión de 1862 y 1865, y luego con el de 1866, contratado junto con Chile en Estados Unidos.

El empréstito de 1862 se contrató por el ministro del Perú en Londres, Mariano José Sanz con Heywood, Kennard y Cia., por 5,500,000 libras esterlinas (o sean 27,500,000 pesos) al interés del 4 y $\frac{1}{2}$ % al año con un fondo de amortización del 8% al año, al tipo del 93%, con garantía especial de todo el guano importado a la Gran Bretaña y sus colonias y Bélgica, y comisión del 2%. El producto se aplicó, en conformidad con las leyes autoritativas, a la conversión de las siguientes deudas: anglo-peruana del 4 y $\frac{1}{2}$ %, diferida del 3%; trasladada por Urribaren del 4 y $\frac{1}{2}$ %; y de Hegan (Ferrocarril de Tacna) quedando para el gobierno un sobrante líquido de más de doce millones de pesos.

El empréstito de 1865 se contrató en circunstancias desfavorables bajo el apremio de la alarma despertada por la cuestión española, y hubo con motivo de él diversas incidencias en que intervinieron los comisionados peruanos señores Joaquín de Osma, Manuel Pardo, José Sevilla, Federico L. Barreda y la casa Thomson Bonnar y Cia., con la

cual se contrató el empréstito por el último de dichos comisionados, que era entonces ministro en Londres. El monto total fué de diez millones de libras (o sean 50 millones de pesos), al 5% de interés anual y con un fondo de amortización de otro 5%. Se aplicó una parte de su producto a la conversión de los bonos del 62, de Nueva Granada y del Ecuador, guardándose en depósito los bonos necesarios para la conversión total. Con el saldo se pagaron al gobierno español tres millones de soles, se adquirieron los buques «Huáscar» e «Independencia», se pagaron adelantos hechos por los consignatarios y se aplicó una parte a obras públicas.

El empréstito de 1866, contratado en Estados Unidos para el Perú y Chile estaba destinado exclusivamente a la compra de elementos bélicos y debió emitirse en la parte correspondiente al Perú por un total de cinco millones de dólares, al 7% de interés anual. No llegaron a emitirse sino 1,626,000 dólares, por haber desaparecido el motivo bélico que determinó el empréstito.

V.– EL GOBIERNO DE BALTA

Su significación.— La administración del coronel José Balta se inauguró el 2 de agosto de 1868 y terminó con la sublevación de los Gutiérrez y la trágica muerte del Presidente en julio de 1872. Durante esos cuatro años la política fiscal siguió rumbos nuevos que dan a este período una significación especial en nuestra historia económica: se destaca la figura de don Nicolás de Piérola, que inicia su vida pública como audaz propulsor de radicales reformas hacendarias; se celebra en medio de mucha excitación pública el contrato Dreyfus para salir del sistema de las consignaciones del guano; se contratan dos grandes empréstitos destinados íntegramente a la construcción de ferrocarriles y otras obras públicas; se intenta aunque sin energía y verdadera decisión, el plan de reducir los gastos y aumentar los impuestos; y, en fin, se transforma el pesimismo reinante a la inauguración del régimen en un ambiente de excesiva

confianza y aparente prosperidad que sólo sirvió para precipitar la crisis económica y fiscal.

Rentas y gastos.— El nuevo gobierno intentó realizar el anhelo general de reorganizar la administración fiscal en todos sus aspectos, disminuyendo los gastos y aumentando las rentas interiores. Entre las medidas encaminadas a ese propósito son dignas de mención: la ley de 31 de octubre de 1868, autorizando al Poder Ejecutivo para hacer en las aduanas todas las reformas o necesarias al aumento de sus ingresos, disminución de sus gastos y mejoramiento del servicio; los decretos supremos de 30 de noviembre del mismo año, suspendiendo la adjudicación de estacas salitreras en Tarapacá, fijando a ese producto un derecho de exportación de 4 centavos por quintal, y organizando las aduanas de Iquique y Pisagua; la ley de 16 de diciembre, organizando el Ministerio de Hacienda en tres direcciones: de administración, de rentas y de contabilidad general y crédito; y la resolución de 14 de mayo de 1869, aprobando un plan de contabilidad general de la República, formulado por una comisión especial con el objeto de establecer y llevar en las aduanas, en las cajas fiscales y en todas las oficinas hacendarias la contabilidad por el sistema de partida doble.

El presupuesto correspondiente al bienio de 1869–1870 daba las cifras siguientes de ingreso: Aduanas e impuestos— 12,330,600 soles; Guano— 32,392,500 soles; Total— 44,723,100 soles. Los egresos se calculaban en 61,948,966.50, incluyendo siete millones para el servicio del empréstito de 1865. Resultaba, pues, un déficit de 17,225,866.50 soles.

Don Nicolás de Piérola durante los dos años discontinuos que tuvo a su cargo el Ministerio de Hacienda, inició algunas reformas importantes, principalmente en el ramo de aduanas. En su Memoria de 1870, describiendo los males de que adolecían las aduanas, dice: «Una legislación y reglamentación rezagadas, inconvenientes y defectuosas, un personal inapropiado; desfavorables condiciones materiales en

los puertos y oficinas de aduana; ausencia de ciertas precauciones indispensables y de la necesaria vigilancia sobre el litoral y los puntos de tráfico y desembarco: tales eran las causas que imposibilitaban el buen servicio mercantil y fiscal y menoscababan tan considerablemente los rendimientos de este importante ramo de ingreso público, abriendo ancha y segura vía al contrabando y al fraude: males ambos, aunque desigualmente graves, de funestísimas consecuencias para el país». Para remediarlos, en lo posible, Piérola reorganizó el personal de empleados y realizó otras reformas administrativas que contribuyeron al aumento de la renta de las aduanas. El establecimiento de las receptorías fiscales, provinciales y departamentales, para la recaudación de todas las rentas interiores, que hacían antes los funcionarios políticos, fué también una medida útil para mejorar el control de los ingresos fiscales, Piérola, como otros de sus predecesores, apreció debidamente la absurda situación de nuestros presupuestos fiscales, fundados casi exclusivamente en las rentas del guano. En su memoria del 70 dice: Al encargarme yo del servicio de la hacienda nacional, he encontrado un presupuesto de gastos ordinarios por la increíble suma de 62 millones de soles, insuficientes aún para satisfacer el cúmulo de necesidades facticias creadas en quince años: perdido y por entero nuestro crédito; y a pesar de ese fabuloso tesoro, no agotado todavía, y de todos nuestros recursos inexplorados, pero abundantes, abrumados por un espantoso y creciente déficit, que nos arrastra a una inevitable ruina»...«Fundar en los recursos comunes y permanentes del país la satisfacción de sus necesidades ordinarias; por manera que nuestros ingresos extraordinarios no se apliquen, a lo menos en su mayor parte, sino al servicio de las grandes empresas, extraordinarias también, que necesitamos acometer para desarrollar nuestros inexplorados elementos de prosperidad, tal es el altísimo pensamiento que ha guiado al Gobierno y cuya realización es indispensable alcanzar antes de poco».

Las energías gubernativas, desgraciadamente, se concentraron en las cuestiones suscitadas por el contrato Dreyfus y los empréstitos para

obras públicas, olvidándose que la base fundamental y previa del plan constructivo que se intentaba poner en práctica era la reorganización de las rentas fiscales y la reducción de los gastos. Este lamentable error tuvo más tarde muy graves consecuencias, como veremos en los capítulos siguientes.

Las únicas reformas importantes en el ramo de impuestos fueron durante este periodo la creación del impuesto de timbres por ley de 11 de febrero de 1869 y el decreto de 28 de febrero de 1871 organizando la actuación de matrículas de las contribuciones, medidas insuficientes que no correspondían a las acertadas ideas hacendarías expresadas por los voceros del gobierno.

En cuanto a los gastos, a pesar de que el contrato Dreyfus permitía regularizar la aplicación de los rendimientos del guano, el Gobierno continuó el pernicioso sistema de resolver sus apuros financieros con adelantos sobre el guano o con indebidas aplicaciones de los empréstitos contratados para fines especiales. Según la memoria de hacienda del 74 el gobierno de Balta tomó adelantados del empréstito de 1872, contratado para ferrocarriles y obras de irrigación, cuando aún estaba por realizarse, primero 7 y medio millones de soles y luego 2,200,000 soles, que se aplicaron a gastos interiores.

El contrato Dreyfus.— Al inaugurarse el nuevo gobierno, se encontró frente a urgentes necesidades públicas; y sin más recursos para satisfacerlas que recibir nuevos adelantos de los consignatarios del guano, prorrogándoles sus respectivos contratos, pero ni el presidente Balta ni la opinión pública favorecían la continuación de ese desprestigiado sistema. El gobierno resolvió las dificultades inmediatas con un empréstito de dos millones de soles, previa autorización del Congreso. Ciertos incidentes parlamentarios ocurridos en la discusión de ese empréstito determinaron la renuncia del ministro de hacienda Dr. Francisco García Calderón a fines de diciembre de 1868, y el 5 de enero del año siguiente fue nombrado en su reemplazo don Nicolás de

Piérola, que inició así su carrera pública. El plan del gobierno, parece que sugerido por el agente financiero francés Augusto Dreyfus, era levantar un gran empréstito sobre la base de un nuevo sistema de venta del guano. Para realizarlo el ministro Piérola obtuvo la ley de 26 de enero de 1869, que autorizaba al Gobierno para procurar los fondos necesarios a fin de salvar el déficit del presupuesto general, dando cuenta al Congreso.

En cumplimiento de esa amplia autorización, que fué muy debatida en el Congreso, el Gobierno expidió el decreto de 27 de marzo de 1869, fijando las bases conforme a las que debía provocarse un nuevo expendio en Europa de dos millones de toneladas de guano en forma que permitiera saldar el déficit del presupuesto de un modo estable y definitivo eliminando el sistema de las consignaciones. Para la realización del plan se envió a Europa una comisión fiscal compuesta por los señores Toribio Sans y Juan Martín Echenique. La comisión recibió propuestas de las casas Emilie Eslanger y Cia., Compañía General Sud-Americana y Dreyfus Hermanos y Cia., aceptando la de esta última, ad referendum. Dicha propuesta había sido ya presentada privadamente al presidente Balta y al ministro Piérola por don Augusto Dreyfus, quien constituyó la compañía de su nombre con el apoyo de la «Société Générale de Paris», que aportó el capital de sesenta millones de francos para el exclusivo objeto de negociar con el guano del Perú. Aprobada la propuesta por el Gobierno, con algunas modificaciones, se suscribió el contrato el 17 de agosto de 1869.

He aquí como sintetiza los puntos cardinales del contrato la comisión que lo celebró: «...los señores Dreyfus Hermanos y Cia, se comprometen a comprar dos millones de toneladas de guano cuando terminen sucesivamente los actuales contratos de consignación, haciéndose cargo de recibir a cuenta de ellas, todo el guano que se encuentre a cargo de los consignatarios; y en los buques que estos hubiesen fletado hasta dicha época; mientras llega este monto anticiparán al Gobierno dos millones de soles en dos mensualidades,

darán en cada mes que siga setecientos mil soles, y se encargarán de cubrir el servicio de la deuda externa que alcanza a cinco millones de soles al año; de modo que al cumplirse el primer año de este arreglo habrán entregado en nuestro tesoro catorce millones de soles. Estas anticipaciones, así como las que les suceden ganarán cinco por ciento de interés anual y una prima de cuatro por ciento sobre los productos netos del guano que vendan los consignatarios durante el ejercicio de sus contratos, lo que equivaldrá más o menos a cinco o cinco y medio por ciento respecto a los adelantos, de modo que el total que se pagará será de diez a diez y medio por ciento. Como garantía, y para reintegro de las cantidades adelantadas recibirán los contratistas de los actuales consignatarios los productos líquidos del guano después que se cubran de los empréstitos que tienen hechos, sujetando estas entregas a la liquidación de intereses a beneficio del Gobierno». Otras cláusulas importantes fueron: la exclusiva para la venta del guano en los mercados de Mauricio y de Europa y sus colonias, a excepción de Cuba y Puerto Rico; la venta del guano al precio uniforme de Lp. 12,10; la rebaja o alza del precio de compra en relación con las fluctuaciones del precio de venta en el mercado, correspondiendo el 25% del alza, si la hubiere, a Dreyfus; hipoteca de guano y de todas las rentas de la nación en garantía de los adelantos; concesión a Dreyfus del cargo de agentes financieros del Perú en Francia mientras dure el contrato; jurisdicción de los tribunales del Perú para resolver todas las divergencias a que diera lugar el contrato.

Según los defensores del contrato las ventajas de éste eran liquidar todos los contratos anteriores, cerrando la puerta a los adelantos y prórrogas que impedían la adopción de un sistema más beneficioso para el fisco; dar recursos fijos al Gobierno, permitiéndole regularizar los gastos fiscales; obtener adelantos con un interés efectivo menor que el acostumbrado en los préstamos de los consignatarios; aumentar los rendimientos brutos y netos del guano por la abolición de la competencia y el mejor control de la venta; regularizar el servicio de la deuda externa.

Al conocerse el contrato, un grupo de capitalistas nacionales interesados en las negociaciones del guano hizo una propuesta mejorando las condiciones del contrato Dreyfus e invocando el derecho preferencial reconocido a los capitalistas nacionales por leyes de 1849 y 1860. La casa Dreyfus hizo algunas mejoras y ofreció entregar tres millones de soles por ahorros que haría en las consignaciones, completando esa suma por su propia cuenta si no se cubría con dichos ahorros. Con estas modificaciones, el gobierno, invocando la autorización legislativa de enero, denegó los reclamos e hizo elevar el contrato a escritura pública. Los capitalistas nacionales llevaron su queja al terreno judicial, iniciando un juicio de despojo que fue resuelto en su favor por la Corte Suprema el 20 de diciembre de 1869, después de ruidosos incidentes. Al mismo tiempo, la Comisión Permanente del Congreso hizo una representación al Gobierno en favor de los mismos capitalistas. A los requerimientos de la Corte Suprema y de la Comisión Permanente replicó el Ministro Piérola que los actos del Poder Ejecutivo estaban dentro de los límites de la autorización legislativa amplia concedida por el Congreso del 69. Sometido el asunto a la Legislatura del 70, el contrato Dreyfus fué ratificado por ley de 11 de noviembre, después de agitados debates.

La oposición de los capitalistas nacionales era, en realidad, contradictoria en sus fundamentos porque sostenía la nulidad e inconveniencia del contrato por haberse celebrado sin licitación pública, y al mismo tiempo pretendía una subrogación en ese contrato que se suponía nulo y desventajoso. Pero hubo también una oposición inspirada en móviles desinteresados, y esa sostuvo que el contrato Dreyfus, si bien superior a los anteriores, era imperfecto e incompleto. En una interesante carta publicada en 1870 por el doctor Fernando Palacios se exponen algunos argumentos de fuerza en ese sentido, siendo los más importantes: el relativo a los riesgos por pérdidas y averías, que según el contrato Dreyfus quedaron de cuenta, costo y riesgo del Perú, no obstante que el contrato era de venta y no de

consignación; y el relativo a la participación de Dreyfus en el alza del precio de venta, sin que participara en la baja de ese precio. Opinaban estos elementos imparciales que tomando por base lo estipulado con la referida casa, se pidiera propuestas cerradas para mejorarla haciendo la convocatoria en el Perú y Europa, por el término de cuatro meses, adjudicando la negociación al mejor proponente, o a la casa contratante, caso de no haber mejora alguna. Hasta donde es posible apreciar esos hechos a través del tiempo transcurrido parece que esta última opinión era la más acertada. Sin embargo, en nuestro concepto, el contrato Dreyfus representaba un gran progreso en el manejo de las rentas del guano. Las dificultades sobrevinientes tuvieron origen más que en el contrato mismo en los empréstitos levantados por intermedio de la citada casa y en los excesivos adelantos que de ella pidió el gobierno para los gastos interiores, desvirtuando la idea que había inspirado el plan financiero.

La deuda interna.— Para regularizar la situación de la deuda interna posterior a la consolidación del 53 se dió en 4 de febrero de 1860 la ley de «nueva deuda consolidada», que establece para el pago de los créditos reconocidos conforme a ella la emisión de cédulas en la misma forma que las de la anterior «deuda consolidada», con el interés del 6% y amortizaciones mensuales.

Las empréstitos de 1870 y 1872.— Era una vehemente aspiración nacional la de invertir en ferrocarriles y otras obras públicas los recursos extraordinarias que el fisco obtenía del guano, y la administración Balta se propuso realizarla. La ley de 15 de enero de 1869 autorizó al Poder Ejecutivo para que conforme a otra ley del 65, procediera a contratar, previos los estudios necesarios y presupuestos respectivos, la construcción de los ferrocarriles de Arequipa, Puno y Cuzco, de Chimbote a Santa o Huarás, de Trujillo a Pacasmayo y Cajamarca, de Lima a Jauja y de los demás que necesite la República. Esa ley autorizó asimismo al Gobierno para emitir bonos al seis por ciento de interés

anual con un dos por ciento de amortización acumulativa, siempre que los empresarios recibieran los bonos a la par y convinieran en que la amortización principie a los diez años.

En cumplimiento de la ley citada, el comisionado del Perú, don J. M. La Torre Bueno, contrató en París con la casa Dreyfus el 19 de mayo de 1870 la emisión de un empréstito por valor de 59,600,000 soles. Se estipuló la suscripción del capital a un tipo no menor del 8%: interés del 6%; amortización del 2%. En garantía del empréstito quedaban afectas todas las rentas de la nación y especialmente las de aduanas y la propiedad de los ferrocarriles en construcción. Por un contrato adicional celebrado por el inspector fiscal del Perú don Toribio Sanz y la casa Dreyfus se determinó que esta casa reservara en su poder la suma de 300 mil soles cada mes, deducida de la que debía entregar conforme a su contrato de venta de guano, a fin de aplicarla al servicio de intereses del empréstito. El Gobierno contrató la construcción de los ferrocarriles con don Enrique Meiggs.

Pocos meses después la ley de 24 de enero de 1871 autorizó la contratación de un nuevo empréstito de 15 millones de libras (75 millones de soles), de las cuales dos se debían aplicar a la irrigación de la costa y trece a la construcción de los ferrocarriles del Cuzco, Cajamarca y Ancash. Se contrató la emisión de este empréstito en Lima el 7 de julio del mismo año por el ministro Piérola con la casa Dreyfus en las siguientes condiciones: tipo de colocación no menor del 75%; interés del 5%; amortización del 2%; facultad de extender la emisión hasta la suma necesaria para convertir los empréstitos del 65, 66 y 70; compromiso de Dreyfus de hacer el servicio de esta nueva deuda durante todo el tiempo de su contrato de venta del guano, de toda preferencia después de atender al servicio de la deuda de 1870; garantía del guano, aduanas y ferrocarriles.

Por un convenio adicional celebrado en París el 31 de diciembre de 1871, entre el comisionado especial del Perú don Melitón Porras

y la casa Dreyfus, se determinaron las condiciones de ejecución del empréstito, estipulándose que si no fuese suscrito todo el valor ofrecido, la parte no suscrita sería también emitida en bonos como si lo hubiese sido, y esos bonos quedarían en poder de los contratistas a la disposición del Gobierno, bien sea para ser entregados a los empresarios de las obras referidas, o para ser vendidos por cuenta del Perú.

Los resultados de estas impremeditadas operaciones fueron, como veremos, perjudiciales para el crédito externo y para el equilibrio fiscal y económico del país. Afirmo el ministro Juan Ignacio Elguera, de la administración Pardo, «que el empréstito del 70, lanzado al público a 83 ½% y suscrito, según se dijo, por una cantidad quíntupla a la pedida, se cotizaba en pérdida a los pocos días de su emisión», y que el del 72 «no habiéndose suscrito por el público, quedó nominalmente emitido, tomado sólo en la parte estipulada a firme por los contratistas, (4 millones de libras) y sosteniendo apenas su precio en la Bolsa, según después se ha visto, más por falta de operaciones que porque los precios cotizados en ella representasen verdaderamente negociaciones realizadas».

Los hechos posteriores han justificado las críticas que los opositores de Balta hicieron a su política económica y fiscal, inspirada en un exagerado concepto de nuestra capacidad financiera y en el más lamentable olvido de las desfavorables condiciones generales del país. «La introducción repentina de los caudales negociados, decía en 1874 don Juan Ignacio Elguera, tenía que producir alza en todos los valores y grave agitación en todos los negocios, las cuales debían ser transitorias y traer consigo una reacción fatal, si concluidos los ferrocarriles, la actividad de estos no continuaba el impulso dado por aquellos capitales»....«De esta causa nacieron la carestía de la vida, la creación de sociedades sobre crédito, más que sobre verdaderos capitales, la prodigalidad del crédito para favorecer negocios aventurados y por consecuencia de todo, un desequilibrio en

la marcha normal de la industria, cuyo resultado natural tenían que ser, por una reacción lógica, las quiebras que ahora presenciamos».

La posteridad, que juzga con la fácil certeza de los resultados experimentados, debe considerar como atenuante de esa errónea política la ilusión general que se apoderó del país respecto de los ferrocarriles, ilusión que en vano trataron de desvanecer algunos hombres de versación económica y de criterio realista. He aquí como expone los antecedentes de esa política un imparcial e inteligente observador, don José Manuel Osoreo, en una conferencia que dió el año 76 en el Club Literario de Lima:

«Como los capitales que pudieran emplearse en la irrigación de nuestros campos en el fomento de la minería y en crear otras fuentes de riqueza, se malgastaban en luchas intestinas y en objetos enteramente improductivos, la sociedad se alarmó con esta expectativa, y se despertó en todo el país la fiebre por los ferrocarriles; de todas las Provincias de la República se demandaba esta mejora y para probar la practicabilidad de esas obras se formaban cuadros exageradísimos del movimiento comercial»...«Esta alucinación se hizo general, y nuestros Congresos decretaron la construcción de ferrocarriles en todas direcciones. La idea generalmente aceptada era que el valor que representaban nuestras guaneras, se trasladase al continente en vías de comunicación, para impedir de ese modo que se gastase un capital que debíamos conservar, limitando nuestros gastos a los intereses que debía redituarnos con la buena colocación que se le iba a dar. Realizada la línea de Mollendo a Arequipa, ya fue una cuestión de vital importancia y de necesidad política la construcción de otras líneas, y para llevar a cabo las del Callao a la Oroya y de Arequipa a Puno, se levantó un empréstito que tuvo un magnífico resultado, ya por el elevado tipo en que se cotizaron los bonos, como su excesiva demanda. Las pingües utilidades que obtuvieron los contratistas de esas obras y el inesperado éxito en la colocación de nuestro papel en los grandes mercados europeos, despertaron la codicia de cuantos podían

intervenir en estos negocios; se proyectó la construcción de otras líneas, que desgraciadamente se realizaron y para lo cual fué indispensable solicitar un nuevo empréstito, el que por causas imprevistas ha sido tan ruinoso para nuestro crédito. El contrato celebrado por la casa Dreyfus Hermanos y Cia. para la venta de dos millones de toneladas de guano, aseguró a nuestro gobierno una renta considerable y le dió facilidades para conseguir grandes adelantos, los que agregados a las cantidades obtenidas para la construcción de ferrocarriles, formaban una suma inmensa de valores que ingresaron al país extraordinariamente, y trajeron como consecuencia inmediata la baratura del numerario, y el vértigo comercial que arrastró a los hombres de negocios a toda clase de empresas, y a ensanchar inconsideradamente el círculo de sus negociados; todos deseaban improvisar fortuna: nuestros campos y nuestras ciudades cambiaron de aspecto, pues en todas partes pululaban los obreros y negociantes. El motor principal que había dado este impulso vertiginoso a todas las transacciones, fué el crédito, de él se echó mano con indiscreción y se aplicaron imprudentemente inmensos capitales a especulaciones que no podían producir inmediatamente las sumas necesarias para el servicio de las deudas adquiridas».

El grave error del gobierno de Balta fué olvidar que la base esencial de su plan económico era la creación de rentas interiores que alcanzaran a cubrir los gastos normales del presupuesto de la República. A pesar de la desproporción que había entre el plan de construcciones ferroviarias y las escasas fuerzas productivas del país, sus consecuencias no habrían sido quizás tan funestas si se hubiera realizado con energía la política de equilibrio financiero que era su base. Pero reducido el plan a fantásticas operaciones de crédito sin otra garantía que el guano, que ya apenas alcanzaba para cubrir los enormes déficits fiscales, el trastorno y el desequilibrio eran sus consecuencias inevitables. En los párrafos siguientes veremos que, por desgracia, los gobiernos posteriores contribuyeron a empeorar la situación y continuaron la cadena de errores que nos condujo al desastre.

VI.- PERIODO DE 1872 A 1879 (GOBIERNOS DE PARDO Y PRADO)

Sus graves problemas financieros.— El gobierno civil de don Manuel Pardo, inaugurado el 2 de agosto de 1872, después de la breve dictadura de los Gutiérrez, se encontró frente a graves problemas financieros, que en vez de resolverse se complicaron en el curso de sus cuatro años y en los tres del gobierno del general Mariano Ignacio Prado, que le sucedió en 1879. Ambos gobiernos tuvieron que hacer frente, además, a movimientos revolucionarios encabezados por Piérola y sus partidarios y el de Prado el delicado problema internacional del Sur.

La crisis económica y fiscal era inevitable consecuencia de los errores pasados; pero al buscarle remedios se la agravó y se envolvió al país en mayores dificultades. La cuestión guano dió motivo a enojosas divergencias con Dreyfus y con la nueva compañía que asumió el expendio en Europa. La cuestión del salitre nos llevó a la impremeditada expropiación de las salitreras. En fin, el desequilibrio fiscal acabó por conducirnos a la ruina del crédito exterior y al papel moneda, lamentable situación en que nos sorprendió la guerra de conquista que hacía tiempo preparaba Chile contra el Perú y Bolivia.

Rentas y Gastos.— Al asumir la presidencia don Manuel Pardo el 23 de setiembre de 1872 expuso en un mensaje al Congreso la crítica situación fiscal y su plan para remediarla: el producto del guano estaba totalmente afecto al servicio de las deudas externas e internas del Perú; calculando que el egreso ordinario pudiera contenerse dentro de los límites de lo gastado en el último año, o sea 17,100,000 soles, sólo podía contarse con la renta ordinaria de 8,600,000 soles, y por tanto era necesario llenar un déficit anual de 8,500,000 soles. En su concepto, el Perú necesitaba «concluir de la mejor manera posible la emisión de su empréstito (el del 72), porque sin él serían irrealizables las obras de los ferrocarriles en que están cifradas las esperanzas de los pueblos, e imposible descargar a las oficinas de recaudación interior

del peso inmenso que sobre ellas gravita y que les impide atender a los gastos generales del país». «Para asegurar la emisión de ese empréstito –agregaba– necesita a su vez liquidar su situación interior y crear recursos para vivir independientemente del producto del guano». La clave de nuestra situación económica hoy es la creación de recursos ordinarios por el valor de la diferencia entre los ingresos y egresos ordinarios, o sea 8,500,000 soles al año; ella nos dará crédito exterior para hacer frente a las obras contratadas; crédito interior para solventar los compromisos del día, y asegurar a la vez, la marcha ordinaria de la administración: sin ella todo cae; crédito exterior, crédito interior, ferrocarriles, prosperidad pública y administración». Para realizar este plan, propuso: 1) la descentralización fiscal, por cuyo medio esperaba obtener más celosa recaudación de las contribuciones de predios, industrial y de patentes, menor repugnancia en el pago de ellas y más vigilante inversión de su producto; 2) creación de un impuesto sobre la exportación del salitre; y 3) aumento prudencial en la tarifa aduanera. Con estas medidas esperaba reducir el déficit a un millón al año.

A pesar de tan buenas intenciones iniciales, el gobierno de Pardo no logró establecer el equilibrio fiscal y la situación financiera se agravó de día en día durante su período. La ley de 23 de enero de 1873, iniciada en la anterior administración, aumentó en un 25% los sueldos de los empleados y pensionistas de la nación, agravando la dificultad de saldar el déficit. La ley de organización municipal de 9 de abril de 1873, que aplicó a los consejos departamentales las dos terceras partes de las contribuciones de predios, industrial y de patentes, y a los provinciales la otra tercera parte, además de algunas otras rentas y subsidios, no produjo los resultados que de ella se esperaban. Según la memoria de hacienda del 84 los departamentos más populosos eran los que menos contribuían a los gastos públicos, y la mayor parte de los departamentos no retribuían «ni el valor de los servicios locales, aun sin considerar el de policía que es más costoso». El país siguió disfrutando del raro privilegio de pagar escasísimos impuestos mientras sus gobernantes se dedicaban a idear grandiosas

combinaciones para explotar los extraordinarios recursos del guano y el salitre. La única medida hacendaria que trajo un aumento apreciable de las entradas fiscales fue el alza de la tarifa aduanera. En materia de reformas administrativas, las más importantes fueron la del Tribunal Mayor de Cuentas y la reforma de las aduanas realizadas ambas el año 1876.

La ley de 16 de setiembre de 1874 dividió el presupuesto general de la república en dos: uno ordinario, o de rentas y gastos permanentes, y otro extraordinario o de ingresos y desembolsos nuevos o transitorios. Conforme a esta ley y a la de descentralización fiscal del 73 se formuló el presupuesto para el bienio de 1875–76, cuyo resumen es el siguiente:

Ingresos ordinarios:	\$ 27,751,140.20
Ingresos extraordinarios (guano y salitre):	\$ 37,815,892.60
Total:	<u>\$ 65,567,032.80</u>
Egresos ordinarios: ...	\$ 57,295,248.29
Egresos extraordinarios:	\$ 17,082,132.69
Total:	<u>\$ 74,377,380.98</u>

Pero el déficit, que aparentemente no llegaba a nueve millones al bienio, era mucho mayor en realidad, pues las entradas del guano figuraron en dicho presupuesto como resultado hipotético de un nuevo contrato sobre el guano, que no llegó a realizarse sino tardíamente. Según la memoria del 79, el ingreso efectivo no pasó de 30 millones de soles contra un egreso presupuestado en más de 74 millones aumentado todavía por el monto de la deuda pendiente del ejercicio anterior, que era de dos y medio millones de soles.

Esta angustiosa situación fiscal, unida a los trastornos económicos que resultaron del abuso del crédito público y privado, de la disminución de las ventas del guano, de la pesada carga del servicio de la deuda externa, del fracaso del estanco del salitre, determinaron la

agravación de la crisis económica general que culminó en la moratoria de agosto de 1875 y en el contrato de setiembre del mismo año. En virtud del contrato citado, según vimos en la historia comercial, los Bancos prestaron al gobierno 18 millones de soles en cambio de la inconvertibilidad de sus billetes y de su intervención en las operaciones del salitre. Con este acto se inauguró la utilización del papel moneda, todavía disfrazado de billete bancario, para salvar las angustias fiscales.

La vida financiera del Perú desde la inauguración del gobierno de Prado en 1876 hasta la declaratoria de la guerra con Chile no fué sino un constante descenso a la bancarrota y al desprestigio por el incumplimiento de nuestras obligaciones externas y el desequilibrio cada vez más acentuado de las entradas y gastos interiores. En este período, las leyes más importantes en materia de impuestos fueron: 1) la de 12 de enero de 1877, que modificando el régimen de la propiedad minera creó la contribución de minas a razón de 15 soles semestrales por pertenencia, aplicando sus rendimientos a la enseñanza técnica y al fomento general de la minería; y 2) la ley aprobada en el Congreso del 75 y promulgada el 1° de febrero de 1877, creando una contribución personal para el sostenimiento de las escuelas de instrucción primaria, la que debía ser reglamentada y recaudada por los consejos municipales, no pudiendo ser mayor de dos soles en la Costa ni de un sol en el interior. Pero ninguna de estas leyes contemplaba un plan general de reforma tributaria que redimiera nuestro inflado presupuesto de su fatal vinculación al guano y el salitre. Por eso el mal de éxito de las operaciones financieras planeadas para realizar el monopolio del salitre y para fusionar los intereses guaneros repercutió hondamente en la vida fiscal, agravando la crisis. El decreto supremo de 17 de agosto de 1877, que hemos mencionado en la historia monetaria, al transformar el billete bancario inconvertible en papel moneda y al autorizar la emisión de los billetes de Meiggs, no fue sino la declaración franca de la insolvencia fiscal que no pudo remediarse durante el año siguiente y se hizo más grave al declararse la guerra.

Deuda interna.— La ley de 1° de mayo de 1873 autorizó al ejecutivo para emitir bonos de deuda interna en la cantidad suficiente para llenar los objetos siguientes; 1) Convertir todos los títulos de deuda interna que ganaban intereses y tenían fondos de amortización, excepto los pertenecientes a manos muertas; 2) Pagar en efectivo la deuda flotante; y 3) Procurarse hasta tres millones de soles efectivos para la construcción de una aduana en el Callao. Esta emisión se hizo conforme a la precitada ley con el nombre de «Deuda interna consolidada del Perú» en bonos que ganaban el interés del 3% al año, con un fondo de amortización de 85 mil soles y con la garantía de los ingresos de la aduana del Callao. Hasta que estalló la guerra con Chile esta deuda se mantuvo en buena situación, cotizándose sus títulos cerca de la par.

El estanco y la expropiación del salitre.— La explotación del salitre gozaba hasta 1868 de un régimen legal de liberalidad y protección, que si bien privaba al Fisco de los rendimientos que podía producirle dicha industria había favorecido en cambio el rápido desarrollo de ésta. Pero pronto el salitre se convirtió en competidor del guano, porque ambos productos se empleaban como abonos para la agricultura, y surgió el problema de evitar esa competencia, aprovechando al mismo tiempo de esa nueva, y extraordinaria riqueza nacional para obtener una renta que saldara el déficit del presupuesto. El gobierno propuso a la legislatura del 72 la creación de un impuesto de exportación de escala móvil, en proporción al precio del salitre y; por consiguiente, a las utilidades del productor. Según el ministro de hacienda Elguera, ese proyecto de ley «fue objeto de una viva oposición por parte de los productores del salitre, quienes formulaban contra él todo género de argumentos, e influían en el ánimo de los miembros del Congreso para que lo rechazasen, insinuando como medida más ventajosa, tanto para la industria de Tarapacá como para el gobierno, la de autorizar a éste para comprar el salitre a un precio fijo, constituyéndose así en solo expendedor del artículo». Tal fué el origen de las leyes de 18 de enero y 23 de abril de 1873 sobre estanco del salitre que autorizaron

al gobierno a adquirir toda la producción salitrera al precio de 2,40 soles el quintal a fin de tener el control de la venta. Conforme a ellas, si los productores deseaban exportar directamente el salitre podían hacerlo, pagando la diferencia entre el precio de compra y el de venta, disminuida en diez centavos. Previa consulta a una junta compuesta de productores, comerciantes y personas entendidas en la materia, el gobierno expidió el decreto reglamentario de 12 de julio de 1873.

Según la memoria de hacienda del 74, al iniciarse la aplicación del estanco la opinión pública no acompañó al gobierno, y los grandes productores del salitre tampoco demostraron buena voluntad para cumplirla. Esos pequeños productores favorecían el estanco porque siendo su producción reducida sólo aspiraban a obtener un buen precio. Los grandes productores se oponían porque en sus vastos establecimientos tenían esperanza de mayores utilidades por la exportación en gran escala; y se oponían también los habilitadores porque sus negocios tenían que restringirse. Constituida la «Compañía Administradora del Estanco del Salitre» por acciones suscritas por los bancos, los salitreros y el público, encontró graves dificultades para llevar a la práctica el estanco y no pudo aplicarse sino la cláusula relativa al impuesto de exportación que debía cobrarse de los productores que exportaban el salitre por su cuenta.

El fracaso del estanco y la necesidad cada vez más apremiante de evitar la competencia entre el salitre y el guano, inspiraron la ley de 28 de marzo de 1875, que derogando las anteriores sobre estanco, prohibió la adjudicación de terrenos salitreros y autorizó al Ejecutivo para adquirir los terrenos y establecimientos salitreros de Tarapacá, contratando al efecto un préstamo con la garantía de la misma propiedad expropiada, hasta por siete millones de libras esterlinas, Cuatro millones del préstamo serían aplicables a la adquisición mencionada y tres millones a los trabajos de ferrocarriles y a las demás necesidades generales del Estado. Se creó, además, mientras se realizara la expropiación, un impuesto de exportación sobre cada

quintal de salitre, variable de 15 a 60 centavos. En el contrato de 1° de setiembre de 1876, que hemos mencionado en la historia monetaria, se comisionó a los Bancos Nacional del Perú, Lima, Perú y Providencia para todas las operaciones relativas a la administración y venta del salitre por diez años o por el mayor tiempo que fuese indispensable para el pago del préstamo de 18 millones que hicieron al gobierno.

Los bancos, de acuerdo con el decreto de 14 de diciembre del mismo año, procedieron a comprar, previas las respectivas tasaciones, los establecimientos salitreros, pagando al contado el precio de los pequeños y emitiendo por el resto «certificados salitreros», cuyo capital se pagaría a los dos años, abonándose mientras tanto un interés trimestral del 2%. Los mismos bancos continuaron cobrando los derechos de exportación sobre la producción no expropiada todavía, rigiendo desde el 18 de julio de 1876, en virtud de la ley y decreto del 8 del mismo mes, la tasa de \$ 1,25 de 40 peniques por quintal de nitrato de soda exportado. Al concluir el año se habían expropiado ya dos terceras partes de las oficinas salitreras.

El gobierno intentó levantar un empréstito en Europa para recoger los certificados salitreros y terminar la expropiación; pero sus tentativas fracasaron. Las causas de ese fracaso se hallan resumidas en una interesante comunicación que la casa inglesa Antonio Gibbs e hijos dirigió a fines de 1877 al comisionado de nuestro gobierno, doctor Carlos Pividal, con motivo de las gestiones que éste hacía para levantar el empréstito. Según la citada firma, una de las más importantes en el ramo salitrero, el monopolio peruano del salitre no estaba establecido y existía el riesgo de competencia por parte de productores y exportadores independientes en el Perú; aun establecido el monopolio y en el poder del gobierno peruano, se entreveía la posible rivalidad de igual producción en Bolivia y Chile; y, por último, en esos momentos el público no estaría inclinado a suscribir nuevos empréstitos con seguridades peruanas.

Mientras se hacían esas infructuosas gestiones, el gobierno aceptó la propuesta que le hizo en noviembre de 1878 la casa Olyphant y Cia. de Nueva York, para la consignación del salitre a los mercados de Estados Unidos y el Canadá, garantizando los contratistas la venta de 500 mil quintales el primer año.

La administración del salitre estaba a cargo de una delegación de los bancos asociados en conformidad con el contrato de 1875. Por decreto de 23 de julio de 1878 se aceptó la propuesta del Banco de la Providencia para subrogarse a aquellos en la consignación del salitre, pagándoles la deuda de 18,500,000 soles y asumiendo. 1) La consignación y venta del salitre elaborado por cuenta del gobierno; 2) La emisión del empréstito que debía levantarse con la garantía de las salitreras y el servicio del mismo; y 3) La administración de las salitreras. Se calculaba la elaboración y exportación de seis millones de quintales, debiendo el Gobierno recibir seis mensualidades de £. 60,000 cada una y después £. 20,000 mensuales hasta que se efectuase la respectiva liquidación. Dicho Banco transfirió todos los derechos de su contrato a la «Compañía Nacional del Salitre» constituida para el objeto, y cuya denominación se cambió más tarde por la de «Compañía Salitrera del Perú». Tal es el estado en que se hallaba la cuestión del Salitre cuando Chile nos declaró la guerra.

Discutiendo la política salitrera, decía don José Manuel Osoreo en una interesante conferencia dada en el Club Literario de Lima el año 1876. «Por su propia naturaleza todos los gobiernos son pésimos comerciantes, pues es un hecho fuera de toda duda que las negociaciones que se hacen por medio de administradores oficiales y por cuenta del Estado son ruinosas». «Mucho más ventajoso habría sido para el Fisco que a los particulares se hubiese gravado en la exportación del nitrato con el derecho más alto posible y que pudiera soportar el artículo».

Los resultados que dio la política salitrera del Perú confirmaron por desgracia, las críticas de sus opositores. Parece que la medida más

oportuna era el estanco; pero al gobierno le faltó energía para aplicarla. La expropiación no resolvió sino que agravó el problema fiscal. En el párrafo siguiente veremos el fracaso de las negociaciones entabladas en Europa para fusionar los intereses salitreros y guaneros en un gran contrato de monopolio de esas industrias y de liquidación de la deuda externa.

Los contratos sobre el guano y la deuda externa.— El gobierno de Pardo, aunque criticando vivamente el empréstito del 72 contratado por la administración anterior, no consideró factible suspender su emisión y paralizar o reducir a un plan más modesto los trabajos ferroviarios emprendidos por Meiggs. En la memoria de hacienda del 74 se dan diversas razones para explicar las graves dificultades que esa suspensión hubiera producido; pero, al menos para el juicio de la posteridad, iluminado por los sucesos posteriores, esas razones no justificaban que se llevara adelante una operación de crédito tan enorme como la autorizada el 72, cuando todavía era tiempo de detenerla y se prevenían sus fatales consecuencias. Sancionando las ideas del gobierno, la ley de 4 de febrero de 1873 dispuso lo siguiente: 1) Se autoriza la emisión de £. 36,800,000 en los bonos de 5% de interés y 2% de amortización acumulativa que en 1872 fueron creados por el gobierno para negociar el empréstito de £.15 millones, votado por la ley de 24 de enero de 1871; siendo entendido que en la primera cantidad se comprende el valor de todas las deudas externas del Perú»; y 2) «El gobierno, al llevar a cabo la emisión de este empréstito, hará los arreglos convenientes a fin de obtener de la operación un producto mayor que el que resulta de las combinaciones estipuladas en los contratos celebrados con la casa Dreyfus Hermanos y Cia. sobre dicha emisión». Conforme a esta ley, el gobierno celebró con Dreyfus el contrato de 5 de marzo de 1873, cuyo plan consistía, según el ministro de hacienda Elguera, «en postergar, tanto como fuera posible, la venta de los bonos de 1872, para dar el tiempo necesario a una alza en su valor, y dedicar mientras tanto a la continuación lenta

de los trabajos públicos el millón de libras esterlinas, que se dejaba de pagar cada año por el servicio de los bonos recogidos en 1865».

Los resultados del nuevo contrato, al que fue arrastrado el gobierno por sus apuros financieros y por las maniobras interesadas de la casa Dreyfus, no fueron los que se esperaban. Así lo confiesa el mismo Elguera: «A pesar de las seguridades dadas por los contratistas del empréstito, dice, tanto a los miembros del Congreso como al gobierno, de que el precio de los bonos se elevaría rápidamente, desde que se supiera que habían cesado los temores que inspiraban las cuestiones suscitadas sobre la legalidad de la emisión, la noticia de la legalización del empréstito fue la señal de la baja de nuestro papel». Esa baja se acentuó y a mediados de julio apenas se sostenía a 90%. No fué ésta la única consecuencia. El contrato de 5 de marzo del 73 dió motivo desde el primer momento a graves desacuerdos entre el gobierno y la casa Dreyfus, que ésta aprovechó para hacer declaraciones perjudiciales para el crédito del país. Por estas y otras circunstancias, el gobierno se encontraba a principios del 74 sin más recursos para continuar las obras públicas que la venta de los bonos depositados del empréstito, que en ese momento se cotizaban al tipo desastroso del 49 y $\frac{1}{2}$ %.

Las dificultades promovidas por la casa Dreyfus provenían principalmente de las cláusulas de sus contratos relativas a la provisión de fondos para el servicio de la deuda externa y a la época y a los mercados europeos en que el gobierno pudiera hacer ventas directas de guano. Para terminarlas se celebró el *contrato de 15 de abril de 1874*, conforme al cual Dreyfus se obligaba a cubrir el servicio de intereses y amortización de la deuda externa sólo hasta el 1° de julio de 1875, debiendo el gobierno celebrar los contratos necesarios para atender ese servicio en adelante y pudiendo para ese objeto exportar guano a los mercados comprendidos en el contrato del 69 a partir del 1° de julio de 1875. El contrato establece además que Dreyfus divida sus cuentas en dos: una hasta el 31 de marzo de 1874, y otra del 1° de abril al 31 de diciembre del mismo año. «Calculando en 850 mil toneladas efectivas,

dice la cláusula 9º, las que la casa de Dreyfus hermanos y Cia. tienen que exportar del 31 de marzo para el completo de los dos millones de toneladas de guano que ha comprado y que después de cubrir con su valor los tres semestres del servicio de la deuda externa y las demás obligaciones que la casa se compromete a pagar por los artículos 1º y 4º resultará un saldo a favor del Gobierno que aproximadamente será de siete millones de soles, la casa Dreyfus se obliga a entregar al Gobierno dicha suma»...En cuanto al saldo de las cuentas anteriores al 31 de marzo, el art. 12 estipula que el Tribunal Mayor de Cuentas podía hacer sus reparos dentro de los seis meses de su presentación, y determina además la forma de pago, ya sea en el caso de resultar a favor o ya en contra del gobierno. En el mismo contrato el gobierno concedió a la casa Dreyfus el derecho de beneficiar el guano por el ácido sulfúrico, y se restableció el precio de venta de £. 12,10, pues la elevación que los contratistas habían hecho de ese precio a £. 13 había sido, a juicio del gobierno, la causa principal de la considerable disminución de las ventas.

El contrato de 15 de abril era una liquidación del contrato Dreyfus que daba al Gobierno libertad para celebrar nuevos arreglos sobre el guano; pero dejando en descubierto el servicio de la deuda externa desde el segundo semestre de 1875. Las leyes de 25 de marzo, 11 de abril y 11 de mayo del 75 dieron al Poder Ejecutivo las autorizaciones necesarias para uno y otro objeto; la primera lo autoriza para proveer al servicio de la deuda externa del segundo semestre de dicho año y para vender cien mil toneladas de guano para el África; la segunda para vender 200 mil toneladas en Estados Unidos, previa cancelación del contrato en vigencia; la última, en fin, y ésta es la más importante, lo autoriza a contratar el expendio del guano en todos los mercados por el medio que el gobierno juzgase más conveniente, asegurando el servicio de la deuda externa. Esta ley dispone que cualquiera que sea el sistema de expendio los contratos no podrían durar más de cuatro años, ni el monto

del expendio exceder de dos millones de toneladas en dicho período; y que podrá el gobierno estipular la entrega de un anticipo no mayor de 3 millones de libras esterlinas para servicio del presupuesto del bienio.

Según la memoria de hacienda del 76, la demora del Congreso para dar las leyes citadas «hizo perder una de las más importantes ventajas que se habían obtenido en la celebración del contrato de 15 de abril, cual fue la libertad de obrar con la anticipación necesaria y lejos de la presión de los pagos interiores y exteriores». Y esa pérdida de tiempo «era tanto más deplorable, cuanto mayores se presentaban las dificultades que la situación del negocio del guano oponía a la celebración de un nuevo contrato». Las dificultades más graves eran: 1) la baja gradual de las ventas en Europa y sus colonias desde 1870; 2) que el servicio de la deuda externa alcanzaba a 2,576,000 libras cada año y era mayor que el producto total de guano en cada uno de los tres últimos años; y 3) la creciente duda del gobierno a la casa Drevfus por los desembolsos hechos anteriormente y durante el contrato, tanto en el servicio interior como en el exterior, cuya deuda en 31 de diciembre de 1875 era de 21,702,235.87 soles.

Para llenar los fines de la ley 11 de mayo del 75, el gobierno nombró al doctor Francisco Rosas y al senador Emilio Althaus comisionados del Perú en Europa con las siguientes instrucciones: 1) cubrir el servicio de la deuda externa de los cuatro semestres de 1878 y 1877; y 2) obtener para el servicio interior un mínimo de una libra esterlina por tonelada efectiva de guano que se exportara. Los comisionados publicaron avisos en todos los centros comerciales de Europa para promover la competencia de los capitalistas; pero encontraron desde el primer momento grandes dificultades porque el prestigio y el crédito del Perú se hallaban ya en muy mal pie. Después de tres meses de esfuerzos y negociaciones llegaron a un acuerdo con la Sociedad General de París en virtud del cual «ésta se obligaba a anticipar sobre los productos de 1,900,000 toneladas que vendería £. 950 mil por una sola vez para los gastos interiores

y los tres semestres de servicio de deuda exterior correspondientes a 1° de enero y 1° de julio de 1876 y 1° de enero de 1877». Al celebrar este contrato, los comisionados se apartaron de las instrucciones del gobierno; pero, unidos como estaban de plenos poderes, creyeron que éste se vería obligado a aprobarlo. La conveniencia del contrato era para ellos indiscutible, y el mismo ministro de hacienda que luego lo desaprobó, don Juan Ignacio Elguera, declara en su memoria del 76 que la aprobación de aquel contrato evitaba, aunque transitoriamente, violentos ataques contra el gobierno; permitía a éste cubrir el servicio de la deuda externa durante los dos semestres de su mandato y uno del siguiente; procuraba con las 950 mil libras lo suficiente para el restablecimiento de la confianza en el papel de los bancos a que había sido preciso acudir para sostener el tesoro; «en una palabra, llenaba todos los fines a que hubiera podido aspirar un gobierno que se preocupase tan sólo de la suerte y de los intereses del país, durante el plazo de su propia existencia».

Pero, por diversas razones y principalmente porque no se señalaba en el contrato una cantidad suficiente para los gastos interiores, el gobierno afrontó las consecuencias de la desaprobación, que fueron de lo más graves para el crédito exterior del Perú. El gobierno desmentía así con sus actos las sanas ideas financieras que había expuesto al iniciar su período. Los comisionados renunciaron y se encomendó la prosecución de las negociaciones a nuestros ministros en Inglaterra y Francia don Pedro Gálvez y don José de la Riva Agüero. Fracasado un proyecto de contrato con la casa Gibbs e hijos de Londres, Riva Agüero aceptó un nuevo proyecto de contrato presentado por la Sociedad General de París, cuyas bases fundamentales, comunicadas por telégrafo, merecieron la aprobación del Gobierno. Pero aun sin conocerlo los tenedores de bonos se opusieron a su aprobación por el hecho de no haber sido consultados. Se estipulaban en él las modificaciones en el servicio de la deuda necesarias para aplicar una anualidad de £. 700 mil al servicio interior de la administración. Sin discutir francamente las cláusulas del contrato, los tenedores de bonos

pusieron obstáculos a su formalización con la esperanza de hacer aceptar por el gobierno otra propuesta más ventajosa para ellos. El gobierno designó al presidente electo general Prado como ministro en Londres para que con plenos poderes llevara a cabo la negociación.

Prado convino con los tenedores de bonos en esperar una propuesta que se anunciaba como más ventajosa que la hecha por la Sociedad General. Esta sociedad abandonó su oferta. Poco después, el 7 de junio de 1876 Prado celebró un contrato con los señores Raphael e hijos, Carlos González Candamo y Arturo Heeren sobre bases análogas al que acababa de fracasar. Se obligaron los contratistas a formar una compañía de responsabilidad limitada, con un capital no menor de £. 800 mil con facultad de aumentarlo si fuese necesario, denominada *The Peruvian Guano Company Limited*. El gobierno se obligó a consignar a dicha compañía 1,900,000 toneladas de guano para su venta en no todos los mercados, con excepción de los Estados Unidos, Mauricio, Antillas, China y Japón, que ya estaban comprometidos, y sin perjuicio de los contratos existentes con la casa Dreyfus. El carguío, el transporte, las pérdidas, etc. eran por cuenta y riesgo del gobierno; el precio de venta del guano de £. 12,10; el interés recíproco del 5% al año, o al tipo del Banco de Inglaterra si fuese mayor; el gobierno debía recibir de preferencia £. 700,000 al año sobre los productos del guano; los consignatarios después de haberse reembolsado de sus adelantos e intereses, debían depositar semestralmente en el Banco de Inglaterra todo el excedente de los productos de guano, aplicándose ese depósito exclusivamente al servicio de la deuda externa. En un memorándum adicional suscrito el 10 de junio, aprobado por ley de 3 de febrero de 1877 se estipularon las condiciones relativas a la conversión de bonos, capitalización de cupones y pago de intereses de la deuda externa. El contrato fue aprobado y entró en inmediata vigencia.

Los hechos subsiguientes y las posteriores desgracias del Perú vinieron a probar las desventajas del contrato de 7 de junio en relación

con las propuestas de la Société Générale. Pero, sobre todo, vinieron a probar la ceguera con que nuestros gobernantes del período de la crisis, a pesar de la experiencia del pasado, se empeñaron en aplicar una parte considerable de los rendimientos del guano a los gastos interiores, resolviendo temporalmente sus dificultades financieras con adelantos indebidos de los contratistas del guano para verse luego esclavizados a ellos en sus operaciones futuras y sin autoridad moral para exigirles el cumplimiento estricto de sus obligaciones.

En efecto, inaugurada la administración Prado, se encontró frente a nuevas dificultades provenientes de la competencia surgida entre el guano vendido por Dreyfus y el exportado por la Peruvian Guano, así como de las cuestiones de cuentas entre el gobierno y Dreyfus, agravadas por la penuria fiscal y la difícil situación monetaria. La Casa Dreyfus reclamaba un saldo de más de siete millones de soles, proveniente de adelantos en exceso hechos con la garantía de sus contratos del 69 y del 74. El gobierno reconvenía a Dreyfus por diferencias descubiertas en los precios de venta del guano y en los tipos de cambio que aparecían en sus cuentas, así como por los beneficios correspondientes al fisco en la manipulación del guano. Dreyfus, no obstante haber pactado con el gobierno, la constitución de una oficina de manipulación para uniformar la ley del guano, correspondiendo el 75% de las utilidades de dicha oficina al Perú, la había establecido bajo el nombre de Ohlendorff y Cia., para eludir el pago de esa participación. Para reembolsarse del saldo que reclamaba, Dreyfus seguía vendiendo guano, lo cual impedía la venta por la Peruvian Guano en la cantidad prevista en el contrato del 76. Mientras tanto, el gobierno, asediado por sus apuros financieros, había obtenido de esta última compañía durante el año 1877 no sólo las mensualidades correspondientes a ese año, sino casi todas las del año siguiente. La situación se complicaba más aún con la necesidad de levantar un empréstito para amortizar los certificados emitidos en pago de los establecimientos salitreros expropiados.

Haciendo uso de las autorizaciones legislativas de 5 de febrero de 1877, el gobierno confirió poder amplio al Dr. Carlos Pividal, comisionado especial: 1) para celebrar contratos de venta o consignación de guano y de anticipación de fondos; 2) para negociar el pago del saldo debido a Dreyfus; 3) para celebrar con los representantes de los tenedores de bonos todos los arreglos convenientes a fin de dar cumplimiento al convenio de 10 de junio de 1876 relativo al servicio de la deuda externa; y 4) para levantar y negociar un empréstito por el valor de los certificados o bonos emitidos para la expropiación de las salitreras de Tarapacá.

El comisionado peruano, después de laboriosas gestiones, acordó con Dreyfus, la Peruvian Guano y la Société Générale los preliminares de una fusión de los intereses de las dos primeras entidades sobre la base del contrato de 7 de junio de 1876. La nueva compañía quedaría encargada de la venta exclusiva de todo el guano, haciéndose cargo del existente en poder de Dreyfus para que no hubiera competencia. Los productos de la venta se aplicarían: 1) al pago de £. 700 mil anuales al gobierno y 2) al servicio de la deuda externa, dedicándose especialmente a este objeto el producto neto de 50 mil toneladas de guano. La compañía presentaría a la brevedad posible una propuesta para tomar la negociación del salitre.

Desgraciadamente, el gobierno no dio la importancia debida a esa fusión, que hubiera conciliado todos los intereses y resuelto los graves problemas financieros del momento. Por decretos de 10 de abril de 1878, constituyó una nueva comisión fiscal en Europa, encomendada al doctor José Aranibar y a don Emilio Althaus. 1) para aprobar o desaprobar el proyecto de arreglo con las modificaciones convenientes; 2) para realizar el propósito de que en adelante no se vendiera en lo posible sino guano manipulado, y 3) para estudiar los medios de mejorar y aumentar la venta del salitre. Mientras dilataba en esta forma un asunto que por su naturaleza exigía una solución directa y rápida, el gobierno se empeñó en complicar el problema con

reclamaciones sobre cuentas y hechos pasados que muy bien pudieron ventilarse en la vía judicial, sin entorpecer la cuestión práctica álgida del restablecimiento de nuestro crédito. En efecto, por decreto de 7 de junio del mismo año declaró que, en virtud de las liquidaciones practicadas por el ministerio de hacienda, el Estado muy lejos de deber el saldo de soles 18,776,925.40 que la casa Dreyfus hacía figurar contra él en la cuenta del 31 de diciembre de 1877, es más bien acreedor de dicha casa por la suma de soles 657,387.46, computadas las diferencias que resultaban en el valor del guano por abonar la mencionada casa a un precio menor al de 36,50 a que lo había vendido. Esta declaración hecha unilateralmente, no sirvió en tales momentos sino para perturbar las gestiones de carácter conciliador y constructivo que había dejado planteadas el comisionado Pividal.

La demora y las vacilaciones del gobierno determinaron el fracaso del proyecto de fusión de los intereses guaneros. Los nuevos comisionados, en vez de buscar alguna otra fórmula práctica que resolviera el mismo problema y permitiera el restablecimiento de nuestro crédito, entablaron discusión pública, en tono agrio, sobre los reclamos que el Perú formulaba a Dreyfus y la Peruvian Guano. A Dreyfus le hacían reclamos relativos al depósito del exceso de guano exportado sobre los dos millones de toneladas de su contrato, a las utilidades obtenidas en la manipulación del guano y a otros detalles de sus cuentas. A la Peruvian Guano la hacían responsable por diversos hechos perjudiciales al Perú, tales como la obstrucción de los planes sobre manipulación del guano, la venta del guano a menor precio del señalado por el gobierno, etc. Así transcurrió todo el año 78 y comenzó el trágico 79. Un problema que pudo resolverse oportunamente sin muchos sacrificios, se hizo casi insoluble porque se perdieron dos años en estériles y enojosas cuestiones de carácter secundario mientras nuestro crédito externo se arruinaba y mientras en el interior seguía el gobierno gastando más allá de la medida de nuestros recursos.

Tal fué el triste preludio de la guerra devastadora. El Perú, el país de las riquezas fabulosas, se encontró frente a ella desarmado, y en plena bancarrota, a la sombra del egoísmo, las ambiciones, la imprudencia, y la incapacidad de los políticos, que, con raras excepciones, desde Castilla hasta Prado, se cegaron por el brillo de nuestras fáciles riquezas y las malgastaron sin orden ni medida.

VII.— PERIODO DE 1879 A 1884 (LA GUERRA CON CHILE)

La situación política y militar.— El 2 de abril de 1879 Chile declaró la guerra al Perú con motivo de la intervención diplomática del gobierno peruano en la controversia entre aquella república y Bolivia sobre el impuesto de diez centavos a la exportación del salitre de Antofagasta. El general Prado asumió el mando del ejército en mayo, dejando a cargo de la presidencia al anciano vice-presidente general La Puerta. Perdidos en heroicos combates nuestros débiles buques de guerra, desde octubre la situación militar era ya desesperada, y nada valieron los admirables sacrificios de nuestros mal organizados y desprovistos ejércitos. Después de las batallas de Pisagua y San Francisco y de la deserción de las tropas bolivianas de Daza, el Perú perdió la posesión de las islas guaneras y del departamento de Tarapacá con sus salitreras. El general Prado reasumió la presidencia y, haciendo uso de la autorización legislativa para salir del país que se le había dado al iniciarse la guerra se embarcó para Europa en diciembre a fin de resolver las dificultades pendientes con los tenedores de bonos de la deuda externa, y obtener recursos y armamentos.

El absurdo viaje de Prado en momentos tan angustiosos produjo justo descontento y dio ocasión a un alzamiento del coronel La Cotera, que terminó con la intervención de don Nicolás de Piérola el 21 de diciembre. Dos días después Piérola fue proclamado dictador por un acta popular suscrita por el alcalde y los vecinos notables de Lima. Las heroicas defensas de Tacna y Arica, y luego la intervención norteamericana detuvieron por cerca de un año el

avance chileno. Fracasada esta intervención, el ejército invasor desembarcó al sur de Lima, y luego ocupó la capital el 17 de enero de 1881. Piérola se retiró al interior y trató de mantener la unión nacional; pero en marzo se constituyó en Lima el gobierno provisorio de don Francisco García Calderón, acentuándose el desconcierto general. Deportado García Calderón en setiembre del mismo año por el jefe chileno, y habiéndose ya sometido Piérola a la autoridad del nuevo gobierno, quedó encargado del poder el contralmirante Montero hasta que, declarada la neutralidad de Estado Unidos, una Asamblea reunida en Cajamarca proclamó en diciembre de 1882 como «Presidente regenerador» al general Miguel Iglesias, quien había desconocido en un manifiesto la autoridad de Montero, declarando la necesidad de celebrar la paz. Reconocido el gobierno de Iglesias por Chile, se firmó el tratado de Ancón el 20 de octubre de 1883, cediendo el Perú a Chile el territorio de Tarapacá y la posesión de Tacna y Arica por diez años. En marzo de 1884 una Asamblea Constituyente convocada por Iglesias aprobó el tratado, y pocos meses después se retiraron las últimas tropas chilenas de ocupación.

Esta simple enunciación de los más notorios sucesos políticos y militares de la guerra, revela el estado de desorganización del Perú durante ese período, y permite apreciar las causas que desbarataron sucesivamente los planes financieros formulados para la defensa nacional, primero por los ministros de Prado y luego por Piérola en el tiempo de su dictadura.

Rentas y Gastos.— A pesar de todos los errores y despilfarros de nuestros gobiernos, la situación hacendaria del Perú al comenzar el año 1879 no era desesperada. Las leyes sobre amortización del papel moneda aseguraban un gradual restablecimiento de la normalidad económica. La expropiación del salitre permitía celebrar un contrato que eliminara la competencia con el guano y regularizara el servicio de la deuda externa, restableciendo nuestro arruinado crédito. Los

recursos naturales del país eran tan grandes que, pasada la crisis y adquirida la amarga experiencia de los años pasados, podía haber comenzado una nueva era de prosperidad fiscal sobre la base de la exportación del salitre. Por desgracia, los mismos gobernantes que malgastaron tan cuantiosos recursos no se preocuparon de mantener un ejército y una marina que resguardaran esas codiciadas riquezas, y tuvieron la ilusión de confiar en la diplomacia para defender nuestra seguridad contra las agresiones exteriores.

La guerra nos sorprendió sin recursos militares ni financieros para sostenerla, y en pleno régimen de papel moneda. Durante el año 78 la política financiera se había encaminado a restablecer la circulación metálica. Pero la guerra trastornó todos los planes. Para salvar los apuros del momento, la primera medida gubernativa fue la constitución de una «Junta Central Administradora de Donativos para la Guerra de Chile», encargada de recibir los donativos patrióticos, poniéndolos diariamente a disposición del gobierno. El ministro de hacienda, don J. R. de Izcue, en su memoria del 25 de abril al Congreso Extraordinario, propuso luego el siguiente plan: 1° la contribución personal; 2° el derecho de exportación de cincuenta centavos sobre cada quintal de azúcar que se remita al extranjero; 3° la obligación de pagar en metálico la mitad de los derechos de aduana; 4° la prohibición de la exportación de moneda; 5° un impuesto moderadísimo sobre la renta; y 6° la contribución sobre el movimiento de la propiedad. «Por estos medios, decía el ministro, se conseguirá no sólo fondos para la guerra sino también la reconstrucción de nuestra hacienda pública; más como quiera que no se puede someter a cálculo alguno lo que en esta guerra se gastará y hay entre los medios propuestos tres que no nos darán recursos en el instante, es necesario completar este sistema, levantando un empréstito que estará asegurado con los productos de estas nuevas fuentes de rentas públicas y que nos permitirá atender a gastos urgentísimos de hoy».

De acuerdo en parte con ese plan, el Congreso dio sucesivamente las siguientes leyes; la de 17 de mayo, creando la contribución personal, pagadera en billetes de banco por todos los peruanos varones de 21 a 60 años, a razón de 4 soles en la costa y 3 en la sierra; la del mismo día autorizando al Ejecutivo para invertir a la brevedad posible hasta la suma de un millón de libras esterlinas en la compra o construcción de buques de guerra modernos, proveyéndose de los fondos necesarios «mediante las combinaciones más económicas»; la de 20 de mayo, autorizando la emisión de diez millones de soles por suscripción de un empréstito interno, debiendo cubrirse la parte no suscrita por medio de la emisión de billetes fiscales; la del mismo día, elevando al 5% anual la cuota de las contribuciones de predios rústicos y urbanos, industrial y de patentes, y estableciendo la contribución del 5% anual sobre la renta del capital movable; y la del 24 de mayo, creando el impuesto del 2% ad valorem sobre el azúcar exportado. Por decretos de 31 de mayo y 30 de junio se estableció que los derechos de importación, primero sólo en las aduanas del sur, y luego en todas las demás, se pagaran en plata sellada.

El vice-presidente La Puerta y sus primeros consejeros eran opuestos a la emisión de mayor cantidad de papel moneda. En un oficio dirigido al ministro de hacienda el 8 de junio, expresó el vice-presidente su resolución de «hacer lo posible para no concurrir a la emisión de papel, por muy urgentes que sean las necesidades de la guerra». «Si hemos tropezado, decía, con serias dificultades para la conversión en moneda de los pocos millones de responsabilidad fiscal que hoy circulan, esas dificultades, para la conversión en moneda serían insuperables a lo menos por muchos años, si la emisión se duplicase o triplicase, alejándose indefinidamente tal vez el día de la regeneración financiera del país». Y agregaba, con ingenuo optimismo: «El Perú es un país proverbialmente rico y eminentemente patriota que, bajo una dirección acertada, llenará por otros medios las arcas fiscales hasta donde esa abundancia sea precisa para los altos fines que se propone, en las delicadas circunstancias del presente».

Desgraciadamente esos otros medios no se veían, y el fracaso del empréstito nacional trajo consigo la renuncia del ministro Izcue: a quien sucedió en el ministerio de hacienda don José María Quimper, que se hizo cargo de su puesto el 25 de julio. El nuevo ministro expuso al Congreso en su memoria del 1° de agosto, la situación fiscal y su plan para salvarla. Según ese documento, la situación del erario era la siguiente:

«El ingreso del país, consistente en los giros mensuales sobre Europa por 58,333 libras esterlinas por cuenta del guano, reducidas hoy a 33,333, a consecuencia de haber sido cedidas 25,000 a los tenedores de bonos de la Deuda externa, estaba ya absorbido, por haberse girado hasta noviembre inclusive del año corriente... La Caja de Donativos, no sólo estaba exhausta, sino que tenía en contra suya un saldo de 223,611 soles. La pequeña suma colectada como producto de las inscripciones al Empréstito Nacional, había sido ya invertida. El salitre tampoco producía nada; la Compañía consignataria se negaba a hacer el servicio de los certificados que debió ser realizado el 1° de julio. Los consignatarios del guano para los mercados de Mauricio, Cuba y Estados Unidos de América, habían hecho fuertes adelantos al Gobierno, y no era posible esperar nada más de ellos. Finalmente, las otras rentas ordinarias, exiguas por sí mismas, no podían ofrecer sino insignificantes recursos. Tal era el desconsolador estado de la hacienda pública el 25 de julio próximo pasado».

«Pero, al mismo tiempo de estar así agotados los medios ordinarios y extraordinarios de ingresos, las exigencias eran tan grandes como premiosas. Hacía seis días que no se daba socorro a los cuerpos del ejército de reserva; el ejército del sur solo contaba con recursos indispensables hasta el 31 de julio; nuestros esforzados marinos carecían hasta de lo más preciso para sus primeras necesidades; una fuerte deuda flotante, no menor de 5,000,000 de soles, originada por los gastos hechos en la guerra, pesaba sobre el erario; y, finalmente, los empleados públicos en todas las listas, insolutos de sus haberes hacía

mucho tiempo, veían asomar los horrores de la miseria en el seno de sus familias».

El nuevo ministro dictó algunas medidas provisionales para obtener rentas inmediatas, tales como el restablecimiento del pago de los derechos de aduana en metálico, la prórroga del plazo para el retiro de la emisión del Banco garantizador en cambio de un préstamo al gobierno, la emisión de moneda de níquel y de cobre, y la suspensión del servicio de amortización de la deuda interna. Y propuso al Congreso, para obtener rentas permanentes, el establecimiento de un impuesto sobre el capital. Justificando su plan, decía Quimper en la memoria arriba citada.

«En el estado normal de los pueblos no cuenta este recurso extraordinario ni con el apoyo de la ciencia económica, ni con la facilidad en su práctica. Sin embargo, en situaciones de excepcionales compromisos y extraordinarias necesidades, él es el que menos lastima los derechos anexos a la propiedad. He dicho antes que están cegadas las principales fuentes de la riqueza pública, el crédito profundamente herido y agotados del todo los recursos naturales. El restablecimiento del crédito es la obra simultánea del tiempo y de los actos consultas y bien meditados de los administradores de la hacienda pública, que tiendan a restablecer la confianza y a atraer los capitales que naturalmente huyen de operaciones inseguras y de las que reposan sobre el religioso cumplimiento de la fe empeñada»...

«Un dos por ciento sobre el capital, no es, ciertamente, un sacrificio inaceptable en la actualidad. Se ha consultado en el proyecto el modo de hacer más fácil y expedita la recaudación; ésta se verificará, en lo relativo a la propiedad territorial, rústica o urbana, exigiendo el importe de dos mesadas de arrendamiento; en cuanto a los capitales consistentes en acciones de sociedades o compañías anónimas, el pago del dos por ciento se hará por los garantes o directores; en los representados por certificados salitreros, bonos de la deuda interna u

otros títulos del Estado, el pago se verificará cuando esos títulos se presenten para el cobro de sus intereses respectivos; en los capitales a mutuo, pagará el acreedor el valor de dos mensualidades de intereses, si éstos están pedidos al uno por ciento; o más o menos del importe de las dos mensualidades, si los intereses son menos o más del uno; en cuanto a los demás capitales movibles, el dos por ciento se pagará previa la respectiva declaración de su valor por el dueño de ellos, debiéndose imponer una fuerte pena al declarante fraudulento. Del pago de esta contribución quedan naturalmente exceptuadas las personas que solo posean lo necesario para los gastos de la vida. He tenido además en consideración que, siendo este impuesto gravoso por su propia naturaleza, aunque dolorosamente necesario en el actual estado de guerra es susceptible de una combinación que reduzca a su mitad el gravamen. Con tal propósito, se indica en el proyecto que el impuesto forzoso quede propiamente reducido al uno por ciento, reconociéndose a favor de los contribuyentes el otro uno por ciento, y dándoseles como título, bonos del empréstito nacional».

En concepto de Químper, el producto del impuesto sobre el capital, añadido a las rentas ya existentes, podía bastar para los gastos indispensables de la guerra: pero presentó además un proyecto para levantar un empréstito externo o interno hasta de 500 mil libras esterlinas y otro para la mejor aplicación de los productos del guano y del salitre. En cuanto a la emisión de billetes, su opinión era adversa y propuso, por el contrario, medidas encaminadas a restablecer gradualmente la circulación metálica.

En los angustiosos momentos que atravesaba el país faltaron, como siempre, a nuestros dirigentes, unión, previsión y espíritu de sacrificio. A los pocos días de planteado el plan de Químper ante el Congreso, se inició una lucha política absurda entre el ministro de hacienda y las cámaras con motivo de unas interpelaciones planteadas contra aquel en la Cámara de Diputados y del rechazo por el Senado del proyecto ministerial relativo al impuesto sobre el capital. El

ministro fué censurado y dimitió, reemplazándolo el 5 de setiembre don Juan Francisco Pazos. Tan estériles rencillas debían traer como resultado fatal que se acentuara, por la desorganización y la penuria fiscal, nuestra inferioridad militar respecto de Chile, apresurándose así la derrota.

El Congreso sin considerar la gravedad del momento derogó los decretos sobre pago en metálico de los derechos de aduana, sobre suspensión del servicio de amortización de la deuda interna y sobre prohibición de la exportación de pastas de plata. El gobierno devolvió con observaciones las leyes derogadas; pero el Congreso insistió, determinando la renuncia del ministro Pazos, y poco después la del ministro don José Viterbo Arias que sucedió interinamente a aquel. La imposibilidad de ocurrir a otras fuentes de recursos determinó entretanto la autorización de nuevas emisiones de papel moneda, por las leyes de 16 de octubre y 28 de octubre de 1879; la primera, mandando que la Junta Administradora y de Vigilancia de la Emisión Fiscal emita billetes fiscales por £. 600,000 para adquirir buques de guerra; y la segunda, autorizando la emisión de 32 millones de soles en billetes de responsabilidad fiscal, aplicables a los siguientes objetos: 1) hasta veinte millones a los gastos de la guerra, 2) hasta ocho millones a la adquisición de elementos navales; y 3) el saldo de cuatro millones a las operaciones que requiere la mejora del cambio.

El 28 de octubre se reorganizó el gabinete presidido por el general La Cotera, nombrándose como ministro de hacienda a don Nicolás de Piérola; pero éste declinó aceptar el nombramiento, expresando que una semana antes había aceptado el encargo de reorganizar el gabinete, que quedó frustrado por no dejársele la libertad de proponer a sus colegas. «La situación, decía Piérola en su oficio, es terriblemente grave; lo es principalmente por falta de unidad y vigor en la dirección de los negocios públicos, y es tiempo de que cesen las organizaciones de gabinetes que no obedecen a plan alguno, sino a consideraciones de

afecto personal, o de política interior». Tres días después fue llamado para organizar el ministerio don José María Quimper.

El 1° de noviembre se promulgaron las últimas leyes dadas por la Legislatura ordinaria del 79, relativas a las finanzas públicas: la ley creando el impuesto a los boletos de transporte, a razón de dos centavos de sol por cada boleto de primera clase, y un centavo por cada boleto de segunda; la ley elevando al diez por ciento anual la cuota de las contribuciones de predios rústicos y urbanos, de industria, de patentes, eclesiástica y la contribución sobre la renta del capital movable; la ley aumentando el impuesto de timbres; y la ley asumiendo la emisión de un millón de soles hecha por el Banco Garantizador por igual suma prestada al Estado. Pocos días después se promulgó la ley autorizando a la Junta de la emisión fiscal para mandar fabricar billetes: 1) por valor de \$ 6,666,300 para cubrir la parte no suscrita del empréstito nacional y canjear los bonos Meiggs; y 2) por valor de \$ 3,066,000 para canjear las emisiones del Banco Nacional del Perú y del Banco Garantizador asumidas por el Estado.

Al acentuarse la penuria fiscal, se expidieron dos decretos importantes en materia hacendaria, con cargo de dar cuenta al Congreso: el de 25 de noviembre estancando el producto de los minerales de plata e imponiendo penas a los que contravinieran la prohibición de exportar dicho metal; y el de la misma fecha, elevando la tasa del impuesto a la exportación del azúcar a un sol de plata o su equivalente en billetes por cada quintal.

Durante la dictadura de Piérola se hicieron algunas reformas legales en materia de impuestos, siendo la más importante la de refundir las contribuciones de patentes, predios, industrial, eclesiástica y otras que gravaban los beneficios del capital o el trabajo, en una sola bajo la denominación de «contribución sobre la renta». La tasa era del 3% sobre toda renta no menor de 600 soles, debiendo los varones mayores de 21 años cuya renta no pasase de ese mínimo pagar en la

costa tres soles al año y en el interior dos soles. Esta reforma que se intentó poner en práctica por un decreto y reglamento expedidos el 8 de enero de 1880, era indudablemente muy complicada para ser factible y benéfica en tan angustiosos momentos. Las otras reformas fueron: la supresión del impuesto denominado de locomoción y espectáculos públicos, por ser «oneroso, desigual y de mezquino rendimiento»; la aprobación de una nueva tarifa de aduanas y arancel de aforos y algunas medidas administrativas para el mejor rendimiento de este ramo; la abolición de los impuestos creados por ley de 4 de febrero de 1879 para la amortización del billete; sucesivas modificaciones en la tasa del impuesto a los productos de exportación, primero en el sentido de reducir esa tasa y después en el de aumentarla (decretos de 14 de enero y de 31 de mayo de 1880); y, por último, el estanco de la sal, decretado en noviembre, que no llegó ya a tener efecto.

Estas medidas no produjeron ningún resultado apreciable, y hubo de recurrirse nuevamente, aunque con disimulo, al papel moneda. En la historia monetaria y comercial hemos enunciado ya las reformas de Piérola en este orden, inspiradas en el propósito de fijar el valor del medio circulante, establecer el patrón de oro con una nueva unidad llamada «inca» y disfrazar las nuevas emisiones bajo el nombre de «obligaciones del estado», teóricamente reembolsables a corto plazo, aunque en la práctica tan inconvertibles como los billetes soles.

En junio de 1880, el dictador obtuvo de la Iglesia peruana el préstamo de los objetos preciosos de las iglesias que no fueran necesarios para el culto. Esos objetos se depositaron en la Casa de Moneda y sirvieron de garantía para un préstamo del Banco de Londres, Méjico y Sud-América por S/. 1,500,000 en billetes, con pacto de retroventa por S/. 300,000 en plata. No habiéndose cubierto a su vencimiento esa obligación, las alhajas fueron definitivamente entregadas al Banco para su venta en Londres, aplicándose su producto al pago de la deuda.

Para apreciar en síntesis los actos financieros de la dictadura es interesante el siguiente párrafo del mensaje de Piérola a la Asamblea de Ayacucho:

«El 24 de diciembre de 1879, en que empezó la dictadura, no había en caja un sólo centavo»...«En semejante estado, no cabía otra cosa que apelar al pueblo, y hacerlo en la única forma practicable, menos onerosa para éste y de inmediatos resultados... El papel moneda de curso forzoso y de emisión ilimitada, existía ya por la suma de 18 o 20 millones y corría en el mercado al tipo de once peniques por sol. El gobierno decidió quitarle aquel carácter y hacer una emisión de sesenta millones de cuartos de sol, en billetes al portador, que no podía ser aumentada; pero refundiendo en ella los 18 o 20 millones que ya existían, convirtiéndolos en ésta al tipo también de 25 centavos por cada sol. Esta operación realizada sin detrimento alguno de la justicia y en servicio, por el contrario, de los tenedores del papel moneda existente, permitió al gobierno disponer de cosa de cinco millones de soles, metálico, reduciendo la deuda total a sólo quince millones, en vez de dieciocho a veinte que encontró, sin interés y con una amortización de novecientos mil soles al año. Lo que equivalía a realizar de parte del pueblo y en proporción a las facultades de cada uno, un empréstito, sin interés, de lenta amortización y disminuyendo, lejos de aumentar, los gravámenes que pesaban sobre el tesoro al paso que se conjuraba la dañosa incertidumbre de los tenedores de papel moneda, único medio circulante entonces posible».

«A estos cinco millones debe agregarse 250,000 soles, que por resarcimiento al público, representado por el Estado, obtuvo del Banco del Perú; 250,000 soles, o sean cincuenta mil libras esterlinas, parte de la suma en que se transigió un antiguo pleito sostenido por el fisco peruano; y 80 mil soles, o sean 16 mil libras esterlinas de un préstamo generoso, obtenido por el ministro plenipotenciario del Perú señor Sanz, en Europa».

«En el mes de noviembre último, el gobierno hizo también una emisión de billetes, en incas, a corto plazo, y que no pasó de tres y medio millones de soles; sumas que reunidas dan un total, metálico, de nueve y medio millones de soles; total suma ingresada al Tesoro, desde diciembre de 1879 a mayo del presente año (1881)».

Con la ocupación chilena la vida financiera del Perú quedó sometida a la tutela del invasor. El jefe del ejército de operaciones, por decreto de 7 de marzo de 1881, impuso a los departamentos de Lima y Callao, el cupo mensual de un millón de pesos plata para atender a los gastos de su ejército, imponiendo la obligación de pagar el cupo del mes de febrero a un grupo de personas de situación económica prominente, a razón de veinte mil pesos fuertes cada una, bajo amenaza de «destruir por ahora en sus propiedades, un valor que sea por lo menos tres veces mayor, sin perjuicio del apremio personal». Por gestiones del gobierno provisorio, se levantó el cupo sobre los particulares, obligándose dicho gobierno a pagar 200 mil pesos al contado y los 800 mil restantes en el término de treinta días. Para ese objeto, se levantó un empréstito interno al 6% con la garantía de los impuestos de predios y timbres.

El ejército chileno tomó luego posesión de las aduanas y de otras rentas, aplicándolas no solo a los gastos de ocupación sino también en beneficio del fisco de su país. Según Rodríguez, durante los tres años de la ocupación el fisco de Chile percibió del Perú un promedio de diez y medio millones de pesos. Mientras tanto, el gobierno peruano tuvo que reducir el pago de emolumentos, valores y pensiones del servicio al 50%, expidiendo por el saldo certificados de adeudo.

La deuda pública y los arreglos sobre el guano y el salitre.— Una de las graves omisiones de la política financiera de la guerra fué descuidar durante los primeros meses las cuestiones con los contratistas del guano y los tenedores de bonos de la deuda externa, que tal vez habríanse arreglado oportunamente si se tratan con la rapidez y el

espíritu transaccional a que obligaban las circunstancias. Nuestros confiados e incapaces gobernantes esperaron el heroico sacrificio del Huáscar y el fracaso del empréstito nacional y de los impuestos internos para pensar seriamente en el restablecimiento del crédito externo. La ley de 10 de octubre de 1879 autorizó, con tal fin, al ejecutivo para celebrar arreglos definitivos sobre las cuestiones siguientes: 1) la deuda externa; 2) las cuestiones pendientes con las casas contratistas del guano; 3) la venta del guano a los tenedores de bonos o a cualquier casa o compañía, debiendo los compradores tomar el guano en los mismos depósitos de este abono en la república y ser de su cuenta todos los gastos que ocasionara la exportación, inclusive los de peso y carguío, así con como las pérdidas y averías de la navegación. Por ley de 1° de noviembre se suspendieron los efectos de todas las leyes y decretos sobre guano que se opusieran a la expresada autorización.

El gobierno designó como comisionados especiales en Europa para los arreglos con los acreedores del Perú al doctor Francisco Rosas y a don Juan M. de Goyeneche. En las instrucciones que les dio el ministro Pazos se trasluce la esperanza de que los acreedores externos aceptarían la cesión del guano y harían nuevos adelantos al Perú, a pesar de ser los chilenos dueños del mar y de haber ocupado las guaneras, porque tal vez dichos acreedores «para asegurar sus derechos busquen y obtengan el apoyo de sus gobiernos». Los comisionados no encontraron factible un entendimiento con Dreyfus y la Peruvian Guano. Esta última compañía había protestado los últimos giros del gobierno y puso obstáculos a las negociaciones con los tenedores de bonos, secundando indirectamente la declaración que hizo el gobierno chileno, por medio de su ministro en Londres, Blest Gana, de que no reconocería ninguna reclamación sobre los depósitos del guano y salitre ocupados por sus fuerzas, que se fundara en contratos celebrados con el Perú después de la declaración de guerra. Rosas y Goyeneche se pusieron en relación con M. A. Guillaume, representante de un grupo de tenedores de bonos, y con la Sociedad de Crédito Industrial y Comercial de París.

Entretanto se realizó en Lima el cambio de gobierno del 23 de diciembre de 1879, y Piérola, por decreto de 31 de diciembre, nombró a Toribio Sanz agente financiero en Europa, cancelando los poderes conferidos a todos los comisionados y agentes nombrados anteriormente. Por haberse empleado una clave desconocida por los comisionados, parece que no tuvieron oportuna noticia de la revocación de sus poderes, y el 7 de enero de 1880 declararon rescindido el contrato de 7 de junio de 1876 con la Peruvian Guano Co., fundando la rescisión en el incumplimiento de las obligaciones contraídas por dicha compañía en favor del Perú. El mismo día suscribieron un contrato con la Sociedad de Crédito Industrial y Comercial de París. En oficio de 16 de enero los comisionados explicaron los antecedentes de su gestión y el alcance del contrato. Son dignos de transcribirse los siguientes párrafos: «Los tenedores de bonos peruanos, en vez de alarmarse, dicen en su oficio de 16 de enero de 1880, experimentaron una verdadera satisfacción al ver en manos de nuestros enemigos los objetos cuyo producto había sido afectado al pago de su deuda. Creían y decían en voz alta que Chile respetaría sus derechos, que les permitiría explotar el guano y el salitre, o que, con su exactitud reconocida, haría el servicio de los bonos. Estas ideas, favorecidas por las promesas, por las declaraciones y por la astucia del gobierno de Chile, que a todo trance ha pretendido no sólo privarnos de los recursos que pudieran proporcionarnos el guano y el salitre, sino obtenerlos para sí, en cambio de ciertas concesiones a los tenedores de bonos, engendraron una corriente de opinión que ha puesto nuestros intereses en el mayor peligro.

Esta corriente empuja a la mayoría de los tenedores de bonos a tratar con Chile sobre el pago de nuestra deuda, y era apoyada por una parte considerable de la prensa de Londres y de París».

«En presencia de tan grave situación, nuestros esfuerzos debían dirigirse, más bien que a la celebración de un buen contrato, a arrebatarse a Chile una presa, que creía segura, y a evitar a nuestro país la vergüenza

de que el pago de su deuda fuese arreglado por una nación extraña y de que sus bonos se levantasen de la postración en que han permanecido algunos años, no por su desprendimiento, ni por su decisión a cumplir sus compromisos aun a costa de grandes sacrificios; sino por los hipócritas procedimientos de nuestros enemigos. Felizmente, el éxito ha coronado nuestros afanes, y no sólo hemos burlado las esperanzas de Chile, sino que en el contrato ajustado hemos obtenido numerosas ventajas en favor de nuestro país, siendo la principal de ellas asegurarle una cuantiosa renta sobre el guano y el salitre, que llegará a manos del gobierno, cualquiera que sea el tiempo que dure la guerra y cualquiera que sea la forma en que ésta termine».

Los puntos fundamentales del contrato fueron los siguientes:

- 1) Cesión de los depósitos de guano y salitre a los tenedores de bonos para que los exploten hasta la completa amortización de dichos bonos, conservando el gobierno el derecho de exportar guano para mercados que no pertenezcan a Europa;
- 2) Entrega al gobierno de dos libras esterlinas en oro y dos en bonos peruanos por cada tonelada de guano exportada o vendida por los contratantes;
- 3) Igual obligación por cada tonelada de salitre vendido, luego que terminara la amortización de los certificados salitreros, cuyo servicio harían los contratistas; mientras duren los certificados salitreros, el gobierno recibiría sólo dos libras oro por cada tonelada vendida;
- 4) Los contratantes exportarían anualmente cuando menos 200,000 toneladas de guano y 100,000 de salitre;
- 5) Los contratantes organizarían una sociedad para la explotación del guano y del salitre, en la que serían coparticipantes todos los tenedores de bonos, con derecho al 80% de todas las utilidades;
- 6) La deuda externa del Perú se reduciría a la mitad, a cuyo efecto cada bono de acción social sería canjeado por dos bonos de dicha deuda, es decir, por el doble de su valor nominal;
- y 7) El contrato se pondría diplomáticamente en conocimiento de los gobiernos europeos.

Respecto de la obtención de fondos inmediatos, decían los comisionados: «mucho hemos trabajado por conseguir un adelanto a descubierto; pero ha sido imposible. Los desastres sufridos por nuestras armas en el mar y en el sur, han inspirado a los capitalistas tal desconfianza respecto a nuestra solvencia, que no ha habido consideración que haya podido decidirlos a entregar su dinero sin una garantía segura»...«Hemos tenido, pues, que conformarnos con un adelanto de 800,000 libras esterlinas que se entregarán sobre el guano que tiene en su poder la «Peruvian Guano Co.» o sobre los conocimientos de los buques que están cargando por cuenta de esta compañía, que el gobierno debe remitirnos endosados desde que, rescindido el contrato de junio de 1879, no hay motivo para permitir que sean entregados a los agentes de ella».

Piérola, con una intemperancia injustificable en tan graves momentos, en vez de estudiar serenamente el contrato y de buscar la mejor solución para el buen nombre del país, expidió la resolución de 23 de febrero de 1880 desaprobando por fútiles razones todos los actos de los comisionados sometiéndoles a juicio y declarando embargados sus bienes. Igual medida adoptó con el ex-ministro Químper. Todo el edificio tardía y penosamente construido para restablecer el crédito externo y facilitar la solución de los problemas financieros de la guerra quedó, pues, derrumbado, y Piérola pretendió reedificado.

Ya antes de expedir esa resolución, Piérola, por decretos de 7 de enero de 1880, había puesto en ejecución su plan para la obtención de fondos y el restablecimiento del crédito. Tres fueron los más importantes: 1) el decreto que consolida en una sola las deudas contraídas en Europa en 1870, la que lleva el nombre de 1872 y los bonos emitidos para el ferrocarril de Pisco a Ica, adjudicando a los tenedores de bonos la propiedad de los ferrocarriles nacionales, y encargando de las operaciones de conversión de los bonos en acciones ferroviarias y de adjudicación a una junta con residencia en Londres; 2) el decreto que aprueba el convenio celebrado en la misma fecha

con la casa Dreyfus sobre cancelación del contrato de 14 de abril de 1874, tomando por base el saldo de 21 millones y pico de soles que arrojaba la cuenta de dicha casa, y cediendo en pago a ella la cantidad de guano necesaria para cubrir el expresado saldo; pero con la reserva de someter las cuentas a los tribunales de la república para que en el término de seis meses resuelvan las cuestiones ocurridas entre Dreyfus y los anteriores gobiernos; y 3) el decreto que aprueba otro contrato con Dreyfus para poner término a la competencia en la venta del guano y para proveer al tesoro de recursos para la guerra.

Este último convenio, que venía a sustituir el contrato con el Crédito Industrial, estipula que Dreyfus Hnos. se obligan a comprar todo el guano no vendido al público por la Peruvian Guano Co. y que ésta tuviese en almacenes o recibiese en ellas por razón de las exportaciones hechas por ella. El gobierno se obliga a no exportar ni permitir que otro exporte cantidad alguna de guano para Europa y sus colonias mientras no se agoten las actuales existencias con solo la reserva para un semestre de venta. Por cuenta de la parte que al gobierno corresponda en cada tonelada de guano deducida la parte que toca a la Peruvian Guano Co. por su saldo, Dreyfus Hnos. anticiparían al tesoro una suma que se mantuvo secreta; y que debió ser, según parece, de 25 millones de francos.

El más superficial examen del plan financiero de Piérola revela que sus bases eran deleznable y que habría sido más conveniente cumplir el contrato con el Crédito Industrial, que tenía el beneplácito de los tenedores de bonos y el respaldo de una institución más respetable que la casa Dreyfus Hnos. El presidente del Comité de tenedores de bonos peruanos, M. Guillaume, dirigió a Piérola el 20 de febrero una comunicación haciendo ver las ventajas de ese contrato, a la cual contestó Piérola sosteniendo la conveniencia del contrato con Dreyfus, y replicó Guillaume analizando uno y otro arreglo para concluir reafirmando la superioridad del primero de dichos convenios

y la imposibilidad de que los tenedores de bonos aceptaran la cesión de los ferrocarriles decretada unilateralmente por Piérola.

Sea lo que hubiere respecto de la superioridad de uno u otro contrato, el Perú sufrió las consecuencias de la incoherencia gubernativa y de las enconadas discusiones que en plena guerra se suscitaron no solo entre los interesados extranjeros en uno y otro contrato sino también entre los funcionarios que los celebraron por parte del Perú. Dreyfus no cumplió con hacer el adelanto estipulado, única razón plausible del convenio con dicha casa, y el final fue que Chile se entendiera con los acreedores del Perú, aprovechando de los recursos del guano.

En efecto, el general en jefe de las fuerzas chilenas que ocupaban el departamento de Tarapacá expidió en 22 de febrero de 1880 un bando permitiendo a los tenedores extranjeros de bonos peruanos la extracción de guano de los depósitos ocupados por Chile, previo el pago de un derecho de exportación de 20 a 30 chelines por tonelada de guano, según el precio de éste. Fué ese acto la consecuencia de haberse conquistado el Perú la mala voluntad de los tenedores de bonos por el reiterado incumplimiento de las obligaciones pactadas con ellos. Piérola expidió un decreto declarando ese bando atentatorio de la soberanía del Perú y perdido el derecho de los tenedores de bonos que hubieran solicitado el permiso a que se refería el bando, para hacer valer sus créditos contra el Perú. Claro es que esas enfáticas declaraciones no remediaron nada, ni tuvieron más alcance práctico que el de una protesta. La disposición adoptada por el jefe chileno fue ratificada y ampliada por un contrato celebrado en París en marzo del mismo del mismo año entre el ministro chileno Blest Gana, el representante de los tenedores de bonos y el de la Peruvian Guano Co., comprometiéndose el gobierno chileno cuando se celebrara el tratado de paz con el Perú a proteger y asegurar a la Peruvian y a los tenedores de bonos, y a su vez la Peruvian a no adelantar ni pagar al gobierno

del Perú durante la guerra suma alguna por cuenta del contrato de 7 de junio de 1876.

Dos años después, el gobierno chileno, por decreto de 9 de febrero de 1882, mandó vender por medio de propuestas cerradas y al mejor postor un millón de toneladas métricas de guano o toda existencia que hubiere en las islas, debiendo entregarse el 50% del precio líquido a los acreedores del Perú cuyos títulos de crédito aparecieran sustentados en la garantía del guano, y tomando el gobierno de Chile el otro 50%. Este decreto quedó ratificado por el tratado de Ancón, estipulándose además que terminada la venta de un millón de toneladas, el gobierno de Chile devolvería al Perú las islas de Lobos y continuaría entregando a los acreedores peruanos el cincuenta por ciento del producto líquido del guano existente en los territorios cedidos hasta que se extinga la deuda o se agoten las covaderas en actual explotación.

En cuanto al salitre, el jefe del ejército chileno de Tarapacá, general Escala, por bando de 23 de febrero de 1880 autorizó la exportación y venta del salitre y el recojo de los certificados salitreros emitidos por el gobierno del Perú para la expropiación de las salitreras. Los decretos de 11 de junio y 6 de setiembre de 1881 y el de 28 de marzo de 1882 expedidos por el gobierno chileno ratificaron y ampliaron esas disposiciones sobre un territorio peruano que Chile consideraba ya como propio. Se estableció en ellos que se otorgaran títulos de propiedad a las personas que tuvieran la tenencia de establecimientos salitreros y hubieran entregado en arcas fiscales el total de los certificados o vales provisionales emitidos por el gobierno del Perú, en representación del precio de venta de los referidos establecimientos. Se dispuso además que las oficinas no enajenadas en esa forma se pusieran en pública subasta, formando con su precio líquido un fondo de responsabilidad destinado a cancelar los vales o certificados

peruanos, correspondiendo al fisco chileno cualquier saldo excedente sobre el valor nominal de dichos certificados.

Finalmente, el tratado de Ancón estableció la cesión de Tarapacá a Chile y la limitación de las obligaciones del gobierno de esa república a las que espontáneamente tenía ya aceptadas en los decretos reglamentarios mencionados. Tal fué el triste epílogo de la historia del guano y el salitre.

La cuestión Dreyfus.— Uno de los empeños de Piérola desde los primeros días de la dictadura fue resolver las cuestiones pendientes con la casa Dreyfus, confiando en las promesas de apoyo financiero que su representante le hacía. Hemos visto que en el contrato de 7 de enero de 1880 sobre cancelación del de abril de 1874, se tomó por base el saldo de más de 21 millones de soles a cargo del Perú que arrojaban las cuentas de dicha casa y se estipuló el sometimiento de las cuentas a los tribunales de la república. El representante de Dreyfus, en una comunicación dirigida a Piérola el 3 de abril del mismo año, le expresó que no trepidaba en confiarle la decisión de las cuestiones pendientes, allanándose anticipadamente al fallo. Invocando sus poderes discrecionales, Piérola asumió la calidad de árbitro, después que la casa Dreyfus ratificó su declaración de quedar obligada irrevocablemente por el laudo o laudos que se expidieran. El dictador expidió en abril y mayo del mismo año siete laudos, declarando en síntesis.

- 1.— Que Dreyfus solo debe cargar al gobierno en cuenta sus entregas en billetes por valor de éstos en plaza al tiempo de la entrega;
- 2.— Que Dreyfus tiene derecho a los intereses capitalizados de los saldos semestrales que forman el saldo final de sus contratos;
- 3.— Que Dreyfus no tiene obligación de pagar al Tesorero el 4% sobre el guano averiado por siniestro marítimo;
- 4.— Que es de abono a Dreyfus la suma de soles 771,122.22, al liquidar el saldo de sus cuentas; quedando obligada dicha casa a

completar los tres millones de su garantía, según la declaración del 21 de diciembre de 1869;

5.– Que Dreyfus no tuvo derecho para cargar en cuenta al gobierno el semestre de intereses de 1° de enero a 30 de junio de 1870;

6.– Que es conforme al contrato de 1874 el procedimiento de Dreyfus con relación al precio del guano; y

7.– Que Dreyfus no está obligado a pagar los gastos hechos en los juicios que ha sostenido con los tenedores de bonos y los armadores de buques.

Expedidos esos laudos, y hecha la liquidación total por el Tribunal Mayor de Cuentas, se firmó un convenio con el representante de Dreyfus, el 14 de junio de 1880, fijando el saldo acreedor de dicha casa hasta el 30 de junio de 1879, en la suma de soles 13,591,309.16, o sean £. 2,583,764.10. En el mismo convenio se estableció la forma de cubrir el saldo con entregas de guano. Expedidos dos nuevos laudos en noviembre del mismo año, se ordenó que el Tribunal Mayor de Cuentas liquidara el saldo en conformidad con ellos.

Esta precipitada liquidación de las cuentas con Dreyfus en los momentos más desfavorables para el Perú no tiene otra justificación que la ciega confianza de Piérola en Dreyfus para obtener los recursos que tanta falta hacían al país, confianza que resultó defraudada.

Tercera época (1884–1899)

1.– PERÍODO DE 1884 A 1895

Situación política.— La triste historia de nuestras luchas intestinas no interrumpidas ni aun en plena guerra, continuó después de la paz e impidió el pronto restablecimiento del orden y la normalidad. Los años 84 y 85 fueron perturbados por las luchas entre Iglesias y Cáceres

que terminaron con el advenimiento de ambos en diciembre del 85. Se declaró en vigencia la Constitución de 1860 y se encomendó el poder ejecutivo a un Concejo de Ministros, el cual convocó a elecciones generales. Resultó elegido el general Cáceres, quien asumió el mando el 5 de junio de 1886.

Fué éste un período de reconstitución de las fuerzas políticas, aparentemente con menor influencia personalista: el partido civil reorganizó sus filas, y de ellas se separó el grupo de Valcárcel; Piérola fundó el partido demócrata, formulando en 1889 sus bases de organización y su declaración de principios; Cáceres creó a su vez el partido constitucional. Al terminar el período de Cáceres, los tres partidos presentaron candidatos a la elección presidencial. El Congreso declaró elegido al candidato oficial, coronel Remigio Morales Bermúdez, quien se encargó del mando supremo en agosto de 1890.

La muerte del presidente, pocos meses antes de que expirara su mandato, dio ocasión al golpe militar de abril de 1894 que puso en la presidencia al 2° vice-presidente coronel Justiniano Borgoño en vez del llamado por la Constitución, que era el primer vicepresidente don Pedro A. del Solar. Borgoño convocó a elecciones generales, disolviendo inconstitucionalmente el Congreso. La «Unión Cívica», formada por la alianza bajo la jefatura de Piérola, de los grupos demócrata, civilista y valcarcista, protestó de esos actos y se abstuvo de concurrir a las elecciones. El Congreso así elegido proclamó Presidente al general Cáceres, quien asumió el poder en agosto de 1894, al mismo tiempo que Piérola y sus partidarios iniciaban la guerra civil, organizando montoneras en toda la República. La lucha terminó el 20 de marzo de 1895 por un convenio en virtud del cual Cáceres transmitió el mando a una Junta de Gobierno, presidida por don Manuel Candamo, junta que convocó a elecciones. En ellas fue elegido presidente don Nicolás de Piérola, quien se hizo cargo del poder en setiembre del mismo año.

Rentas y Gastos.— Desprovisto el tesoro público de las entradas del guano y el salitre, agotado el crédito externo e interno y empobrecido el país por las penurias y gastos de la guerra, las rentas fiscales sufrieron una fuerte disminución que obligó a iniciar una política financiera de estricta economía y equilibrio.

El ramo de ingresos más importante era el de las aduanas, y las primeras medidas financieras del gobierno de Iglesias se dirigieron a reorganizarlo y aumentar sus rendimientos. Por resolución de 24 de octubre de 1883 se declaró vigente el Arancel de Atoros que regía hasta el 13 de enero de 1881 con modificaciones consistentes en el establecimiento de derechos adicionales del 5% sobre ciertas clases de artículos del 10% sobre otras y del 15% sobre otras, aplicándose el producto de estos derechos adicionales a la amortización mensual de los billetes fiscales. Al mes siguiente otra resolución estableció a partir del 1° de enero de 1884 un derecho del 3% sobre los productos nacionales de exportación. Luego se sustituyó a los derechos denominados de muellaje, fielatura y movimiento de bultos otro impuesto adicional de importación a razón del 2 y $\frac{1}{2}$ sobre el avalúo. En mayo del 84, a solicitud de los azucareros y previo dictámen de una comisión especial, el gobierno suprimió desde el 1° de junio los derechos sobre la exportación del azúcar por considerar esa medida conveniente al desarrollo de la industria y a los intereses del fisco. A fines del 84 se dio un nuevo Arancel de Aforos para el bienio de 1885–86, estableciéndose al mismo tiempo una nueva tarifa de derechos, en la cual la tasa varía del 10 al 70%, según la clase de mercaderías y se suprimen los derechos específicos. Una resolución gubernativa determinó que durante ese bienio se aplicara a la incineración de billetes fiscales el 10% de los derechos de importación. También desde el 1° de enero del 85 se puso en vigencia la ley de abril del 79 que creó un impuesto sobre todos los bultos que se embarquen o desembarquen por los puertos de la República.

Para normalizar la recaudación de las contribuciones se nombraron desde diciembre del 83 apoderados fiscales en todos los departamentos, encargados de la actuación de matrículas; pero según la memoria del ministro Manuel Galup, de marzo del 85, las perturbaciones del orden público impidieron esa normalización. «De aquí resulta, dice la memoria citada, que el cobro de la contribución se haya hecho efectivo en muy pocas provincias, como son Lima, Callao, Ica y Trujillo; y si esto ha sucedido con los impuestos establecidos, fácil es comprender lo inconveniente que habría sido decretar nuevas contribuciones y la consiguiente imposibilidad de recaudarlas, caso de que hubiesen sido ordenadas. Como el gobierno no ha contado, y quizá no cuenta, con otra renta segura que la producida por la aduana del Callao, para los gastos generales, y como no es posible que los departamentos de la República sean sostenidos únicamente por ella, pues los rendimientos de las otras aduanas son sumamente exiguos; fué necesario disponer que cada localidad atendiera a la satisfacción de sus necesidades, con el producto de sus propias contribuciones, debiendo ser auxiliadas dichas localidades, mientras llegan a regularizar sus entradas y se encuentran en aptitud de hacer por si solas su servicio, con los rendimientos de sus respectivas aduanas las del litoral, y con el envío de contingentes las del interior. Para hacer práctica esta medida, se ha dispuesto la reducción de gastos en cuanto ha sido posible en los distintos departamentos».

El Concejo de Ministros que se hizo cargo del gobierno en enero del 89 dictó un decreto regularizando transitoriamente los haberes de los empleados y su pago en la siguiente forma: 1) declaró vigentes los sueldos asignados en el presupuesto del bienio de 1879–80; 2) estableció el pago íntegro de los sueldos de los empleados diplomáticos y consulares residentes en el extranjero y de los que no excedieran de 800 soles al año; y 3) estableció que a cuenta de los sueldos mayores de ese mínimo y menores de 2,400 soles se abonaran 800 más la mitad de la diferencia con el importe del sueldo; y a cuenta de los que excedan de \$ 2,400, las dos terceras partes.

Según la memoria de hacienda del 86, los ingresos fiscales desde fines del 83 hasta el 31 de diciembre del 85 ascendieron en total a poco más de 15 y medio millones de soles representando las adunas en ese total cerca de diez millones. En el mismo tiempo, los gastos ascendieron a menos de 15 millones, correspondiendo a guerra y marina el 54%, a gobierno y policía el 29%. a hacienda el 11%, a justicia e instrucción el 4% y a relaciones exteriores el 2% El Estado peruano quedó reducido al papel de Estado gendarme que es el ideal de los individualistas.

Constituido el gobierno de Cáceres, en su primer gabinete presidido por el doctor Pedro A. del Solar, ocupó la cartera de hacienda don Luis N. Bryce. Las primeras medidas del nuevo gobierno se encaminaron a la reducción de gastos. El Congreso, por leyes de 8 y 13 de julio de 1886, redujo las dietas de los representantes y facultó al Ejecutivo para reducir el personal de las oficinas públicas y sus haberes mientras se sancionara el presupuesto general. En virtud de esas autorizaciones se dictaron decretos organizando en forma más económica el Ministerio de Hacienda, el Tribunal Mayor de Cuentas, las cajas fiscales y la Casa de Moneda, y estableciendo una escala de reducciones para el abono de las pensiones pasivas.

La Legislatura del 86 sancionó el presupuesto general para el bienio de 1887–88; la ley de papel sellado; la ley clasificando las aduanas en tres clases; la ley estableciendo una tarifa especial de los derechos de importación al tabaco y creando un impuesto al consumo de este artículo; la ley introduciendo en las tarifas de aduanas reformas «que conduzcan a abaratar la vida, al desarrollo del comercio y de la industria, al aumento de los consumos y de las rentas nacionales; la ley de descentralización fiscal; y la ley creando la Dirección General de Aduanas. El gobierno reglamentó la mayor parte de esas leyes y promulgó un nuevo arancel de aforos para el bienio 1887–88.

En el presupuesto arriba mencionado se calculan al bienio:

\$ 16,183,674.00	de ingresos,
\$ 13,632,385.54	de egresos, y
<hr/>	
\$ 2,551,385.46	de superávit.

En el total de ingresos corresponden a las aduanas más de 10 millones, y en el de egresos a gobierno cerca de 5 millones, a guerra y marina poco más de 4, a justicia e instrucción algo más de un millón y medio, a hacienda poco más de un millón y a relaciones exteriores menos de 200 mil soles. Por ley de 3 de noviembre se dispuso la aplicación del superávit al sostenimiento de la instrucción primaria.

La ley llamada de descentralización fiscal satisfizo la necesidad de fijar en forma clara las rentas fiscales y su aplicación, pues los actos de los sucesivos gobiernos de hecho durante la guerra habían dejado gran confusión en la materia. Son dignos de transcribirse los artículos 2° y 3° de la ley porque sintetizan la situación de las rentas fiscales después de la guerra:

«Art. 2°— Son rentas aplicables a los gastos generales: los derechos de importación y exportación, el almacenaje, muellaje y demás impuestos de Aduana y de puerto; los timbres; los arrendamientos y productos de los ferrocarriles nacionales; las entradas de correos, y en general, todas aquellas que por esta ley o las posteriores no se destinen a los gastos departamentales. Se exceptúa el muellaje del puerto de Puno en el Lago Titicaca, por pertenecer a la Municipalidad de la provincia de este nombre.

«Art. 3°— Son rentas destinadas a los gastos departamentales: 1) La contribución personal que se cobrará a todo varón mayor de 21 años y menor de 60, la cual se hará efectiva a razón de un sol de plata por semestre en la sierra y dos soles en la costa; quedan exonerados del pago de esta contribución los miembros del clero regular, los soldados

y clases del ejército y los marineros de la armada. 2) La contribución de predios rústicos y urbanos, la de patentes, la industrial y la eclesiástica. 3) El impuesto del serenazgo. 4) Las multas judiciales, exceptuando las que, por disposiciones vigentes, corresponden a los litigantes. 5) Las herencias que corresponderían al Fisco según la ley. 6) El cuatro por ciento de las herencias, donaciones y legados a personas extrañas, y el dos por ciento de las herencias, donaciones y legados a parientes transversales. 7) El producto del papel sellado. 8) El arrendamiento de las salinas que no sean de propiedad particular, municipal o de beneficencia, y la contribución que se imponga a la sal de particulares. 9) El producto de los bienes nacionales existentes en cada departamento, excepto los ferrocarriles y los que, por las leyes especiales se reserven para otros objetos. 10) Los bienes de los conventos que se supriman conforme a las leyes. 11) Los mostrencos y bienes que resulten sin dueño. 12) El impuesto llamado de alcabala o sea dos por ciento sobre el importe de la enajenación de los bienes raíces, cualquiera que sea la forma en que se cobre. Quedan derogadas todas las leyes sobre contribución personal dictadas hasta la fecha».

La ley de 25 de octubre de 1887 completó la anterior estableciendo reglas para la formación de los presupuestos departamentales y de la cuenta general de la República.

La legislatura del 87 dio además la ley de 31 de octubre sobre estanco del opio y la ley de 24 de noviembre creando un impuesto sobre el consumo de alcoholes y licores, que el Ejecutivo reglamentó y puso en vigencia al año siguiente.

Don Emilio Dancuart, visitador de las tesoserías departamentales, en un interesante informe sobre la aplicación de la ley de descentralización fiscal, elevado el 21 de julio de 1888, reveló las dificultades prácticas del nuevo sistema fiscal. «Ha ofrecido en la práctica, dice, tan serias y permanentes dificultades, que no pudiendo abrigarse la esperanza de que sean vencidas tan solo por el tiempo, y

produciendo desde luego una situación ruinoso e insostenible, obligan a buscar el remedio en más elevada esfera, estudiando a la luz de los principios y con atención especial al estado de los pueblos, si pueden todos los departamentos vivir de sus propios recursos y si reúnen los elementos precisos para el ejercicio de una vida independiente.» Añade el informe que «ningún departamento en el año de ensayo que va transcurrido ha recaudado las rentas que le fija su presupuesto de ingresos...»; que hay dificultades temporales salvables, y dificultades provenientes de la disconformidad del sistema con las condiciones económicas y las costumbres de algunos departamentos; que hay resistencia para el pago de la contribución personal, sobre todo en los departamentos asolados por la guerra, y que tal resistencia es justificada en gran número de casos por la manifiesta desigualdad de dicha contribución. Propone Dancuart que la contribución personal se cobre a razón de 12 días de trabajo cada año, fijándose cada año o bienio el jornal medio de cada provincia. Respecto de las juntas departamentales, afirma que «ninguna facilidad prestan por parte del pueblo al que no representan; y como agentes de la administración, lejos de ofrecer siquiera la facilidad de la obediencia a las órdenes supremas y de su armonía con las autoridades departamentales, han hecho hasta hoy, cuanto estaba a su alcance, para crear embarazos y entorpecimientos en el servicio».

Como consecuencia del fracaso de la descentralización, del menor rendimiento de la mayor parte de los ramos de ingresos, y de inversiones no votadas, sólo el primer año de vigencia del presupuesto arrojó un déficit de tres millones de soles más o menos en vez del superávit calculado. En vista de ese resultado, se formuló con criterio más realista el presupuesto para el bienio siguiente –1889–90– cuyo balance es el siguiente:

Ingresos:	\$ 13,329,762.00
Egresos:	\$ 12,716,305.15
Superávit	<u>\$ 613,456.85</u>

La legislatura del 88 creó el impuesto de consumo sobre los naipes y dictó una ley aclaratoria de la ley del 79 que establece el impuesto sobre la renta del capital movable. Además, por ley de 31 de octubre suprimió la Dirección General de Aduanas, encomendando la dirección de éstas a la Dirección General de Hacienda. La legislatura siguiente, por ley de 21 de noviembre de 1889 reglamentó la formación y ejecución de los presupuestos departamentales dividiéndolos, como el presupuesto en general, en dos partes: una de rentas y gastos ordinarios o permanentes, y otra de ingresos y egresos extraordinarios o variables.

Inaugurada en 1890 la administración de Morales Bermúdez, el sistema fiscal de la nación estaba prácticamente reconstituido. Con el objeto de favorecer el desarrollo económico del país, la Legislatura de ese año dictó la ley declarando que durante veinticinco años los impuestos que gravan la propiedad minera y sus productos no podrían ser aumentados. La ley de 27 de noviembre de 1890 inauguró el sistema de los presupuestos anuales e introdujo importantes modificaciones en la formación y ejecución de los presupuestos, conservando la división de pliegos ordinarios y extraordinarios establecida por la ley del 74. En conformidad con ella se formuló el presupuesto para el año 1891, cuyo resumen es el siguiente:

Ingresos.....	\$ 6,728,022.68
Egresos.....	\$ 6,602,687.44
Superávit.....	<u>\$ 125,335.24</u>

Entre los ingresos se calculaban en el ramo de aduanas cerca de cinco millones de soles. El más crecido de los ramos de egresos era el de Guerra y Marina con cerca de tres millones de soles. En el ejercicio de ese presupuesto, tanto los ingresos como los egresos efectivos resultaron mayores que los previstos, resultando un superávit de 790 mil soles y pico.

En los tres últimos años de este periodo fiscal las cifras de ingresos y egresos de los presupuestos generales no se modificaron sustancialmente. He aquí las cifras totales:

	Ingresos	Egresos	Superavit	Déficit
1892	7,105,131	7,104,423	708	
1893	7,942,841	8,027,848		85,007
1894	7,296,502	7,346,942		50,440

Con el objetivo de arbitrar recursos para el pago de las anualidades estipuladas en el contrato cancelatorio de la deuda externa se dió la ley de 18 noviembre de 1892 aumentando en 50% los derechos de importación y el impuesto al consumo al tabaco, cigarros y cigarrillos, y la ley de la misma fecha estableciendo un derecho adicional de 8% sobre el producto líquido de los derechos de importación. Al año siguiente, por ley de 3 de noviembre, para llenar el déficit del presupuesto de 1894, se elevó en un 50% la tarifa del impuesto sobre el consumo de licores y vinos establecida por la ley de 24 de noviembre de 1887.

Todas las memorias de hacienda de ese período hacen hincapié en las dificultades existentes para la recaudación de los impuestos, especialmente de la contribución personal y demás impuestos departamentales. En la memoria del 92 dice el ministro Manuel Carbajal: «Las contribuciones no se hacen efectivas con la igualdad establecida por la ley en todas las localidades. Lejos de esto: pocas son las poblaciones que las pagan con facilidad, muchas las que oponen

grandes obstáculos para su recaudación, y casi todas las refractarias a satisfacer la personal. Resulta de aquí el desequilibrio que en la práctica ofrecen el presupuesto general y los departamentales: como las contribuciones no producen todo lo que debieran, los ingresos efectivos no corresponden a los calculados, por cuya causa hay egresos que no pueden ser satisfechos sino con fondos que la ley aplica a otros, todo lo cual origina serias perturbaciones en la buena marcha de la administración pública».

Los impuestos al consumo de alcoholes, tabaco y opio, y el impuesto de timbres –todos ellos considerarlos como rentas nacionales– se daban en arrendamiento por remate, lo cual simplificaba la intervención fiscal, pero reducía los rendimientos netos en provecho de los rematistas.

La lucha civil iniciada en el país desde la proclamación del general Cáceres como presidente, obligó al gobierno a adoptar medidas extraordinarias para arbitrase recursos y con ese objeto el Congreso dio leyes autoritativas muy amplias. La ley de 23 de agosto de 1894 autorizó a las Juntas Departamentales y a los concejos provinciales para suministrar recursos al Ejecutivo por una sola vez en calidad de préstamos, no mayores del 25% de la renta de un año. La ley de 26 de octubre del mismo año autorizó al Ejecutivo para aumentar el ejército y para emplear las medidas y arbitrase los recursos necesarios con cargo de dar cuenta a la próxima Legislatura. En uso de esa autorización el gobierno dictó diversos decretos aumentando la tasa de los derechos de aduana y de algunos otros impuestos. El mismo Congreso dio también una ley de timbres, reuniendo y reformando las disposiciones anteriores sobre dicho impuesto, y otra ley aumentando los impuestos sobre la importación y el consumo del tabaco, cigarros y cigarrillos, Todas estas medidas financieras agravaron el descontento general contra dicho gobierno.

La deuda interna.— Por decreto de 9 de diciembre de 1883 se creó una Comisión Investigadora y Calificadora de Créditos del Estado con el objeto de «pedir cuenta justificada y exacta de los fondos que durante la guerra con Chile hubiesen recaudado, recibido o de algún modo manejarlo, dentro o fuera de la República, los empleados o comisionados del gobierno», así como de «calificar y clasificar todos los créditos cuyo abono se reclame, procedentes de suministros préstamos o anticipos hechos al gobierno en el mismo período».

La Comisión encontró obstáculos y dificultades provenientes ya de la pérdida de muchos libros en el incendio del Tribunal Mayor de Cuentas ocurrido en el año 1884, ya del extravío y confusión de los archivos administrativos durante la ocupación chilena, ya de la poca voluntad de ciertos funcionarios para facilitar esa investigación. Sin embargo el más activo y decidido de sus miembros, don Joaquín Torrico, emitió el 30 de julio de 1884 un nutrido informe sobre las responsabilidades de algunos funcionarios.

En marzo de 1886 se constituyó una Comisión para inscribir y fijar el monto de la deuda interna, cuya labor preparatoria sirvió para formular el proyecto de ley de consolidación que presentó el gobierno a la legislatura del 87. Después de extensos debates el proyecto fué aprobado en ambas cámaras con sustanciales modificaciones; pero el ejecutivo lo devolvió con observaciones respecto a la conversión de los billetes fiscales e incas a razón de quince soles billetes por cada sol de plata y de 8 soles billetes por cada inca. Esta disposición había suscitado ya la resistencia de los poseedores de papel moneda, cuyo comité representativo propuso una fórmula menos ruinoso para ellos. El Congreso insistió y la ley fué promulgada el 12 de junio de 1889. Establece la emisión de vales hasta por cuatro millones de soles valor nominal, del tipo de 50, 100, 500 y 1,000 soles, con el interés de 1% al año y amortización trimestral por propuestas cerradas. Al servicio de los bonos quedaron afectas la renta del impuesto sobre los alcoholes y

el 5% de los derechos de aduana que la ley de 25 de octubre de 1886 destinó a la amortización de billetes fiscales.

Ampliada esa ley por la de 31 de octubre del mismo año, se constituyó una «Dirección General del Crédito» en el ministerio de hacienda, para la consolidación y servicio de la deuda, así como una «Comisión Depuradora» compuesta de antiguos empleados de hacienda, encargada de calificar los créditos.

El contrato con los tenedores de bonos de la deuda externa.— A fines de 1886, don Miguel A. Grace, en nombre del «Comité Inglés de tenedores de bonos de la deuda externa del Perú», presentó al gobierno las bases de un convenio referente a la cancelación de la expresada deuda, mediante la entrega de los ferrocarriles nacionales y del guano obligándose dicho Comité a prolongar algunas vías férreas inconclusas, explotar minas de plata y de carbón, y colonizar algunas regiones de nuestras montañas, en combinación con fondos que deberían levantarse en Europa, bajo la garantía de los productos de los expresados ferrocarriles y guano y subsidiariamente de la aduana de Mollendo.

El proyecto despertó gran interés en la opinión pública y mereció un informe favorable de la comisión especial constituida por los doctores Francisco García Calderón, Francisco Rosas y Aurelio Denegrí. El 14 de diciembre, el proponente presentó un proyecto de contrato con algunas modificaciones sugeridas en el curso de los debates públicos y recayeron en él nuevos informes, entre ellos los de la Junta Consultiva de Gobierno, uno en mayoría suscrito por los señores E. Gómez Sánchez., A. García y García y L. Carranza, y otro en minoría suscrito por el doctor Isaac Alzamora, todos favorables a la aceptación de las bases fundamentales del proyecto. La necesidad de restablecer el crédito del Perú en el exterior, la insuficiencia del guano que nos quedó después de la guerra para cubrir el servicio de una

deuda ascendente a más de 33 millones de libras esterlinas, el estado de deterioro de los ferrocarriles y la necesidad de fuertes capitales para restaurarlos y concluir la construcción de varias líneas, etc., fueron las razones fundamentales en apoyo del proyecto.

Después de algunas incidencias, se celebró en Londres el 26 de mayo de 1887 un convenio, sobre la base del proyecto Grace, entre el comisionado especial del Perú doctor José Aranibar y los representantes del comité de tenedores de bonos peruanos. Una reclamación del gobierno de Chile, que consideraba este contrato opuesto a ciertas cláusulas del tratado de Ancón impidió su sometimiento al Congreso.

Después de un año en que estuvieron paralizadas las gestiones relativas a este asunto, vino a Lima don Juan Lucas Jorge, conde de Donoughmare, con poder del Comité de Tenedores, y suscribió el 25 de octubre de 1888 un nuevo contrato con el ministro de hacienda don Antero Aspíllaga, sobre bases análogas al anterior. El gobierno sometió el contrato al Congreso Extraordinario instalado el 28 del mismo mes y desde que se inició su discusión se manifestó dentro y fuera del Congreso una intensa división de opiniones; la mayoría parlamentaria lo apoyaba; pero la minoría que le era opuesta se mostró vehemente y resuelta a impedir su aprobación. El asunto, con motivo de los intereses políticos en juego y de las reservas hechas por el gobierno chino, adquirió graves proyecciones y suscitó intensos debates. Fué necesaria la convocatoria de un segundo Congreso Extraordinario, que se instaló el 1° de enero de 1889, y en sus sesiones, la minoría adoptó la táctica de obstruir y dilatar los debates. En vista de la no concurrencia de la minoría de la Cámara de Diputados para frustrar el quorum de las sesiones en que podía aprobarse el contrato, la mayoría hizo el 14 de febrero una exposición a la nación y al poder ejecutivo «sobre los motivos que han impedido resolver los asuntos sometidos al Congreso Extraordinario», en la cual sostenía que los diputados disidentes habían cesado en el ejercicio del cargo. De acuerdo con esa peligrosa interpretación constitucional, el gobierno declaró vacantes

las respectivas diputaciones y convocó a elecciones para proveerlas; pero en la convocatoria al tercer Congreso Extraordinario, no incluyó el asunto de la deuda externa.

Fué necesaria la convocatoria de un cuarto Congreso Extraordinario, que se reunió el 4 de julio, para tratar del contrato con los tenedores de bonos. Se sometió entonces un pliego de modificaciones convenidas entre el ministro de hacienda don Eulogio Delgado y el conde de Donoughmore. Finalmente, el contrato Aspillaga-Donoughmore fué aprobado por la resolución legislativa de 25 de octubre de 1889, con las modificaciones aceptadas por el representante de los tenedores. La ley de 5 de noviembre del mismo año autorizó al Ejecutivo «para incluir en la escritura del contrato una cláusula en que la responsabilidad de Chile con respecto a la deuda externa se limite a lo expresamente mencionada en las cláusulas 4°, 7° y 8° del tratado de Ancón; con tal de que previamente se salve toda responsabilidad que pudiera sobrevenir al Perú, por consecuencia de esa declaración».

Las negociaciones con el gobierno de Chile terminaron por el protocolo del 8 de enero de 1890, suscrito en Santiago y con el acta de 10 del mismo mes suscrita en Lima por los ministros de relaciones exteriores y hacienda y el conde de Donoughmore, en los cuales se especifican las obligaciones, y se limita la responsabilidad de Chile conforme a los términos de la autorización legislativa arriba citada.

He aquí en resumen las estipulaciones principales del contrato:

- 1.– El gobierno del Perú queda relevado plena e irrevocablemente de toda responsabilidad por los empréstitos de 1869, 1870 y 1872;
- 2.– El gobierno cede a los tenedores de bonos todos los ferrocarriles del Estado por el término de 66 años;
- 3.– Los tenedores de bonos se obligan a construir y terminar en plazos determinados ciertas líneas inconclusas, así como a reparar y poner en buen estado todos los ferrocarriles que reciben;
- 4.– El gobierno cede a los tenedores de bonos el guano existente en el territorio nacional hasta la cantidad

de tres millones de toneladas inglesas, reservándose el guano que existe o puede existir en las islas de Chincha y el derecho de consumir todo el guano necesario para la agricultura nacional; 5.– El gobierno entregará al Comité treinta y tres anualidades de ochenta mil libras esterlinas cada una; 6.– Los tenedores tendrán la facultad de hipotecar los ferrocarriles y el guano en garantía de uno o varios empréstitos que no pasen en su totalidad de seis millones de libras esterlinas, valor nominal, con el exclusivo objeto de atender a las obligaciones y gastos originados por el mismo contrato; 7.– Vencidos los 66 años, los ferrocarriles y demás materiales cedidos serán devueltos al gobierno libres de todo gravamen y en buen estado de uso.

La diferencia fundamental entre este contrato y las primeras propuestas de Grace era la supresión de los puntos relativos a concesiones mineras y de colonización.

Salvadas todas las dificultades, se mandó dar cumplimiento al contrato por resolución suprema de 11 de enero y el mismo año se constituyó en Londres la «Peruvian Corporation Ltd.», canjeando sus acciones con los bonos de la deuda externa. Esta compañía tomó posesión de los ferrocarriles y asumió todos los derechos y obligaciones de los antiguos tenedores de bonos.

Es difícil apreciar las ventajas y desventajas de un contrato que resolvió un problema tan complejo como el de nuestra deuda externa. El Perú se hallaba imposibilitado de resolverlo en otra forma durante muchos años y no podía aplazar la solución del asunto sin grave perjuicio de su prestigio internacional y de su vida económica. El Presidente Billinghamurst en su mensaje al Congreso de 1913, estimaba que la Peruvian ha recibido un valor efectivo de más de 18 millones de libras esterlinas en esta forma:

Valor de los ferrocarriles:	£. 17,013,680
Dinero en efectivo:	£. 560,948
Bonos chilenos:	£. 630,000
	<hr/>
	£. 18,204,628

Los bonos de la deuda externa, según el señor Billinghamurst, no representaban efectivamente, en 1888, sino un valor de £. 3,268,832. Pero el monto nominal de la deuda era más o menos de £. 43,942,737. Y su enorme depreciación provenía del incumplimiento de nuestras obligaciones.

Las cuestiones con los antiguos contratistas del guano.- Además de las cuestiones relativas a la deuda externa, quedaron pendientes después de la guerra diversas reclamaciones contra los antiguos contratistas del guano, principalmente contra la «Peruvian Guano Company Ltd.» y la casa Dreyfus.

Como resultado de diversas gestiones y propuestas se celebró en Londres el 29 de mayo de 1885 y se aprobó por el gobierno el 6 de agosto, el contrato de transacción entre nuestro agente general financiero en Europa don José Rafael de Izcue y el liquidador de la Peruvian Guano. Por esa transacción se cortaron los complicados juicios que se seguían contra dicha compañía mediante el pago por ésta al Perú de £. 260,000, asumiendo además el gobierno los derechos que dicha compañía hacía valer en un juicio contra Dreyfus.

El gobierno de Cáceres, por resolución de 31 de julio de 1886, declaró, que no aceptaba como definitiva a la entrega de las £. 260 mil, sino en parte de pago y buena cuenta de las cantidades reclamadas por el gobierno peruano. Y por resolución de 31 de diciembre del mismo año aceptó la propuesta de don Guillermo Bogardus para asumir por sí o por un sindicato la prosecución a sus expensas de las acciones fiscales comprendidas en la ley de abril de 1870 y las que provenían de la ejecución del contrato de junio del 76 con la Peruvian Guano. De los

valores recuperados debía deducirse el 5% para gastos preliminares, correspondiendo a Bogardus la cuarta parte del 95% restante, en las reclamaciones contra la Peruvian Guano, y la tercera parte en las demás reclamaciones. Esta resolución fué ampliada por otra de 7 de marzo de 1877, encomendando a Bogardus todas las reclamaciones fiscales contra la casa Dreyfus, así como la prosecución de la tercería entablada por el Perú en Londres sobre un depósito judicial de cerca de £. 200 mil que se disputaban Dreyfus y la Peruvian Guano. Se reconoció a Bogardus el 25% en las reclamaciones contra Dreyfus y el 20% de lo que recuperara judicialmente o el 10% de lo que recuperara por transacción del depósito mencionado.

Las tentativas de desconocer la transacción con la Peruvian Guano quedaron sin efecto. Las reclamaciones contra Dreyfus no tuvieron tampoco ningún resultado. Se reanudaron éstas en 1891, encomendándose al ministro del Perú en Londres y París, General Cáceres y al ministro en Bélgica don José Aranibar, la comisión de discutir y fijar las bases de un arreglo genial de cuentas con dicha casa. Los comisionados hicieron gestiones activas, pero fracasaron porque la casa Dreyfus obtuvo la intervención diplomática de su gobierno con el objeto de someter el asunto a un arbitraje internacional, mientras el gobierno peruano invocaba el contrato del 69 para sostener la jurisdicción de los tribunales nacionales. Muchos años después, el Perú se vio obligado a aceptar el arbitraje.

II.— EL GOBIERNO DE PIÉROLA

Su programa económico.— Cuando don Nicolás de Piérola, fundador y jefe del partido demócrata, fué elegido presidente en 1895 tenía todas las condiciones personales y políticas necesarias para orientar la vida nacional hacia un régimen de estabilidad democrática. La amarga experiencia de los veinticinco años anteriores le había dado un sentido de la realidad nacional de que carecía antes. En vez del audaz e imprevisor ministro de hacienda

que contrató los empréstitos del 70 y del 72, en vez del dictador teorizante que pretendió reedificar por si solo la vida nacional en plena guerra, tuvimos un presidente netamente conservador, lleno de prudencia, de respeto a las instituciones tradicionales, a las opiniones ajenas y a la ley. Era el hombre necesario para restañar las heridas de la guerra, con un poco de paz, orden y libertad, sin el afán de hacer reformas radicales. Y sin apasionamientos exclusivistas.

Piérola fué elegido con el apoyo del partido cívil, su tradicional enemigo, y se mantuvo en el gobierno leal a esa alianza, sin dejar de cumplir los principales puntos de la «declaración de principios» formulada por su partido el año 89. No era difícil esa doble lealtad, pues sus principios no eran más que vagas afirmaciones y elementales nociones tocantes a la administración pública, que cualquier partido habría suscrito. No hay en esa declaración conceptos precisos ni penetrantes observaciones del país. Entre sus generalidades sobre el desarrollo de la población y el territorio apenas se destaca como afirmación concreta la preferencia que debe darse en el Perú a la política de vialidad. Aboga por el proteccionismo para favorecer el desarrollo de las industrias nacionales, por el fomento del ahorro y de las sociedades cooperativas y por la reglamentación de las sociedades anónimas. Plantea en forma nítida el problema monetario, preconizando el patrón de oro y el desarrollo del sistema bancario. Olvida, en cambio tres grandes problemas sociales: el problema indígena, el problema agrario y el problema obrero. En el orden fiscal no presenta un plan tributario completo, y abandonando sus ideas financieras de la época de la guerra, no pretende unificar las contribuciones y se contenta con la simplificación del sistema tributario, dando preferencia a las contribuciones directas. Contiene ideas precisas y oportunas sobre la administración fiscal y las bases de su organización y control; pero olvida el importante tópico de la descentralización fiscal, y nada concreto afirma sobre las cuestiones del crédito externo e interno que eran de actualidad en el momento de formularse la declaración.

En los párrafos siguientes examinaremos a grandes rasgos la política financiera de este período.

Rentas y Gastos.— Tres aspectos principales tuvo la política financiera de Piérola: 1) la reforma de los impuestos, 2) la reforma del sistema de recaudación; y 3) la reforma de la administración fiscal sobre la base de la estricta ejecución del presupuesto.

En cuanto al primer punto, la política financiera fue contraria en la práctica a la declaración formulada en el programa demócrata en favor de la preferencia de las contribuciones directas. La simple enunciación de las leyes de impuestos promulgadas en este período demuestra que se ampliaron más bien las contribuciones indirectas. Esas leyes fueron: la de 4 de diciembre de 1895, derogando la de febrero del 79 que estableció el impuesto llamado de movimiento de bultos; la de 24 de diciembre de 1895, suprimiendo la contribución personal, y condonando a los contribuyentes toda deuda proveniente de la contribución personal de años anteriores; la de 27 de diciembre de 1895, estableciendo derechos específicos sobre la importación de los fósforos, a razón de 50 centavos por kilogramo de palo y de 1 sol por kilogramo de fósforos de cera; la de 11 de enero de 1896, estableciendo el estanco de la sal; la de 25 de enero de 1896 sobre timbres fiscales; la de igual fecha fijando derechos específico de importación sobre toda clase de tabacos y cigarros; la de 11 de setiembre de 1897, que en atención a las necesidades económicas y monetarias deroga las de enero del 71 y enero del 89, quedando la moneda, pastas y chafalonía de plata libres del derecho de exportación, y subsistiendo el derecho de exportación del 3% al oro nacional sellado, en pasta o polvo; la de 25 de octubre de 1898, reduciendo los derechos de importación que pagan el arroz, la manteca y el petróleo crudo; la de 31 de diciembre de 1898, estableciendo un aumento en la tarifa del impuesto al consumo de aguardientes, rones, alcoholes, vinos y demás bebidas alcohólicas; la de 14 de enero de 1899, estableciendo derechos específicos de importación sobre el tabaco y cigarros de todas clases, y además una

contribución al consumo de dichos artículos, y la de 28 de octubre de 1899, modificando el arancel de aforos para proteger la industria nacional de manufactura de sombreros de lana.

La más importante de dichas leyes fué la del estanco de la sal, que en buena cuenta fué el sustituto de la contribución personal. Se tomó por base de la expropiación de las salineras el costo de producción con más hasta el 20% para el explotador, y se autorizó al Ejecutivo para fijar los precios de venta de la sal en conformidad con las condiciones de las industrias a que podía afectar el impuesto. La ley determinó, además, que el producto del estanco se invirtiera única y exclusivamente en el rescate de Tacna y Arica.

La reforma de la recaudación de los impuestos se realizó en virtud de la ley de 13 de diciembre de 1895, la cual, fundándose en que el sistema de remates para la recaudación de las contribuciones fiscales ha sido condenado por la experiencia, autoriza al Ejecutivo para dictar en el plazo de dos años las órdenes necesarias para la mejor recaudación de los impuestos fiscales de consumo de opio, tabaco, alcoholes y timbres, con exclusión del sistema de remates y dando cuenta a la próxima legislatura.

En ejecución de dicha ley autoritativa, el gobierno determinó en enero de 1896, de acuerdo con las bases propuestas por la Cámara de Comercio de Lima, la organización de una sociedad anónima recaudadora de impuestos. El capital social debía ser de un millón de soles, ofreciéndose las acciones al público por medio de la Cámara de Comercio. La Sociedad entregaría al principio de cada mes suma igual a la merced conductiva que pagaban entonces los arrendatarios de los impuestos de alcoholes, tabacos, timbres fiscales y del estanco del opio, de cuya administración debía quedar encargada. Deduciendo la mensualidad y los gastos de administración y recaudación que no podrían ser mayores del 15%, las utilidades se partirían por igual entre el Estado y la Sociedad. La Sociedad Recaudadora de Impuestos se

constituyó inmediatamente, y, por resolución de 9 de junio del mismo año, el gobierno aprobó el proyecto de Estatutos presentado por ella, con algunas modificaciones.

La resolución legislativa de 9 de noviembre de 1898 prorrogó por otros dos años la vigencia de la ley autoritativa de 13 de diciembre del 96, y en virtud de ella el gobierno prorrogó por el mismo lapso de tiempo el contrato con la Sociedad Recaudadora de Impuestos.

La ley de descentralización fiscal, que no producía muy buenos resultados, fue modificada a mérito de la ley de 3 de enero de 1896 que autorizó al Ejecutivo para hacer modificaciones en el presupuesto general y para reducir los servicios a cargo de las juntas departamentales a los de instrucción, beneficencia y obras públicas, aplicando a ellos las rentas de los ramos de predios rústicos, urbanos, contribución eclesiástica industrial, multas judiciales y el impuesto del 4% y 2% sobre herencias, donaciones y legados transversales. Esa misma ley encomendó a las juntas la formación de sus presupuestos, debiendo someterlos a la aprobación del gobierno. Según el mensaje de Piérola a la Legislatura del 96, esa reforma produjo buenos resultados desde que se inició su aplicación aunque subsistió el funcionamiento irregular de algunas de las juntas departamentales, cuyo celo por el interés local era muy escaso.

Uno de los caracteres que destacan la administración Piérola en nuestra historia financiera es la relativa estrictez en la ejecución del presupuesto y la honradez en el manejo de los fondos públicos. La ley de 30 de octubre de 1895 estableció, con el objeto de eliminar algunos vicios en este orden, reglas adecuadas para los gastos y cuentas de los ministerios, declarando la responsabilidad directa e indirecta de los ministros de Estado por los gastos que ordenen. Piérola puso especial empeño en la fiel ejecución de esas reglas y entre otras resoluciones oportunas sobre la materia dictó la de 15 de febrero de 1897,

estableciendo que ninguna administración de rentas públicas se haga sin presupuesto oportunamente establecido para período determinado, y prohibiendo aplicar los ingresos de un ejercicio en curso a pagos de presupuestos en liquidación.

Los presupuestos fiscales se formularon con criterio realista y efectiva colaboración del Poder Legislativo. El de 1896 se formuló por una comisión de dos senadores, dos diputados y dos altos funcionarios de hacienda. He aquí las cifras totales de los presupuestos que rigieron de 1896 a 1900:

AÑOS	INGRESOS	EGRESOS	DÉFICIT
Soles			
1896	8,405,921.09	9,283,432.77	887,511.68
1897	10,721,522.65	11,308,243.46	586,720.81
Lp.			
1898	1,078,585,0.00	1,148,824,5.72	70,239,5.72
1899	1,185,264,5.52	8,260,467,7.49	75,203,1.97
1900	1,385,320,0.00	1,424,819,5.43	39,499,5.43

Para comparar estas cifras con las de años anteriores debe tenerse presente que algunas rentas y gastos departamentales pasaron en 1896 al presupuesto general. Pero aun tomando en cuenta esa diferencia, los ingresos calculados para 1900 representan un aumento de cerca del 100% en relación con los calculados para el año 1894.

La deuda pública.— La penuria fiscal había determinado un gran atraso en el pago de la anualidad de Lp. 80,000 a la Peruvian Corporation, lo que dió motivo a reclamos de dicha compañía y a sucesivos convenios de prórroga para el pago y el arreglo de ciertas

diferencias provenientes del contrato de cancelación de la deuda externa. Refiriéndose a este asunto, decía Piérola en su mensaje de 1897, que era un pretexto permanente de descrédito en el extranjero. «En enero del año anterior, agregaba, pudimos llegar en términos convenientes al arreglo de nuestras diferencias con esa compañía. No fue posible lograrlo, a pesar de las instancias del gobierno, por falta de una decisión de las Cámaras Legislativas, que tampoco fué dada en la última Legislatura».

La Legislatura Extraordinaria del 97 autorizó al Ejecutivo para negociar, bajo determinadas condiciones, el arreglo de dicha cuestión. Formuladas las bases del arreglo por una comisión nombrada por el Ejecutivo, no fueron aceptadas por el Directorio de la Peruvian, y el asunto quedó postergado.

La cuestión de Tacna y Arica, que se esperaba solucionar en este período, dio motivo a la ley de 16 de enero de 1896, autorizando al Ejecutivo para levantar un empréstito que produjera la suma de diez millones de soles para el rescate de dichas provincias, aplicándose al servicio de dicho empréstito los productos del impuesto a la sal que se depositaban para ese objeto.

Piérola en sus mensajes al Congreso fué también insistente en recomendar la regularización de la deuda interna. Después de prolongados debates se dio la ley de 17 de diciembre de 1898, que creó un papel de deuda pública amortizable sin intereses con un fondo no menor de 250 mil soles anuales, para cancelar diversos créditos internos, entre ellos principalmente los procedentes del ejercicio de los Presupuestos generales de 1887 a 20 de marzo de 1895.

Para saldar los déficits de los presupuestos de 1896, 1897 y 1898, el gobierno, previa autorización legislativa, contrató un empréstito interno de un millón de soles. Según el mensaje del 98, esa operación trajo «nuevo y elocuente testimonio

de la confianza pública en la ordenada marcha del país, cubriendo el pequeño capital cuatro veces la suma pedida».