

CRISIS Y REFORMA FISCAL EN EL PERU, 1873-1915

Del Estado rentista al Estado oligárquico

Carlos Contreras Carranza



Tesis presentada al Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México
para optar el grado de Doctor en Historia

Dirección: Marcello Carmagnani

2009

APROBADA POR EL JURADO EXAMINADOR

1. _____
PRESIDENTE

2. _____
PRIMER VOCAL

3. _____
VOCAL SECRETARIO

Indice de los capítulos contenidos en esta Tesis

Introducción	11
1/ El patrimonialismo fiscal de la post Independencia	29
a. La orfandad fiscal de la post independencia	
b. La era del tributo indígena	
c. La debilidad del mercado interno	
d. Las exportaciones de guano y la estrategia fiscal del estanco	
e. El gasto público y la conciencia crítica sobre el modelo fiscal patrimonialista	
f. El contrato Dreyfus y el gobierno de Manuel Pardo	
g. La cuestión del salitre	
h. Balance de la era del guano	
2/ La crisis fiscal, 1873-1895	83
a. Fases y cronología de la crisis fiscal	
b. La fiscalidad de guerra: emisión de billetes y donativos	
c. El fondo de la crisis fiscal: el fracaso de los ferrocarriles y del estanco del salitre	
d. Las consecuencias económicas y políticas de la crisis fiscal	
e. La crisis del Estado en la periferia	
3/ La posguerra: nuevas ideas sobre la hacienda pública y los instrumentos de la reforma fiscal	126
a. El crecimiento de la hacienda pública entre 1884 y 1915	
b. La intervención estatal en la sociedad: las nuevas ideas sobre la hacienda pública y el nacimiento de la estadística nacional	
c. La unificación y el control de la moneda	
d. La extensión de los derechos de propiedad y el arreglo de la deuda pública	
4/ La nueva política de gasto público	159
a. Un Estado centralista con organización sectorial	
b. El primer presupuesto de la posguerra	
c. La evolución del gasto público hasta vísperas de la Primera Guerra Mundial	
d. El crecimiento y especialización de la burocracia	

5/ La reforma de los ingresos fiscales: las contribuciones directas	203
a. Las contribuciones directas	
b. La evolución de las contribuciones después de 1895	
c. Triunfo ideológico pero fracaso práctico de las contribuciones directas	
6/ La descentralización fiscal	227
a. La tradición centralista y la descentralización fiscal	
b. La historiografía sobre la descentralización	
c. La ley de 1886 y su debate	
d. La marcha de la descentralización fiscal	
e. El fracaso de la contribución personal	
f. Los apoderados fiscales	
g. El retorno de los subprefectos	
h. El fracaso de la contribución personal y la revolución de 1895	
i. La descentralización fiscal después de 1895	
j. La territorialidad de las contribuciones y del gasto fiscal	
k. Una fallida descentralización	
7/ La reforma de las aduanas	299
a. Los derechos de aduana en el Perú hasta la guerra del salitre	
b. Las aduanas durante la ocupación	
c. Iglesias: el triunfo de los exportadores	
d. La reforma de 1886	
e. La reorganización de las aduanas	
f. Los resultados de la reforma de 1886.	
g. El debate entre proteccionismo y libre comercio hacia 1900	
h. La reintroducción de los impuestos a la exportación	
8/ La introducción de los impuestos al consumo	356
a. El debate sobre los impuestos al consumo	
b. El impuesto a los alcoholes	
c. El impuesto al tabaco	
d. El estanco del opio	
e. El estanco de la sal	
f. Otros impuestos al consumo	
g. La compañía nacional de recaudación	
h. Las implicancias de los impuestos al consumo	
Conclusiones: del Estado rentista al estilo fiscal oligárquico	404
Bibliografía citada	418

Relación de cuadros contenidos en esta Tesis

Capítulo 1

- 1.1 Ingresos fiscales en el Perú, 1780-1869
- 1.2 La demarcación territorial del Perú, 1824-1940
- 1.3 Producción de plata y comercio exterior peruano, 1780-1869
- 1.4 Evolución de las exportaciones de guano, 1841-1879
- 1.5 Clasificación porcentual de los ingresos fiscales peruanos según los Presupuestos públicos, 1846-1880
- 1.6 Distribución porcentual del gasto del Estado peruano, por Ministerios y por tipo de deuda, en años seleccionados y de acuerdo a los presupuestos aprobados, 1831-1887
- 1.7 Desagregación porcentual de las partidas de gasto del gobierno peruano, según Ministerios, 1847-1878 (presupuestos ejecutados)
- 1.8 Exportaciones de nitrato de salitre y porcentaje respecto del total, 1830-1879

Capítulo 2

- 2.1 Precios en Inglaterra del guano y el salitre, 1850-1879
- 2.2 Exportaciones de algodón y azúcar en el Perú (toneladas métricas) 1865-1879
- 2.3 Composición de las exportaciones peruanas en 1877
- 2.4 Ingresos y egresos del Estado peruano, 1826-1895
- 2.5 Inversión ferroviaria en el Perú, 1868-1875

Capítulo 3

- 3.1 Ingresos fiscales peruanos, 1884-1920 (en soles)
- 3.2 Ingresos del gobierno central (promedio en la década) en países latinoamericanos seleccionados
- 3.3 Presión tributaria en el Perú, 1896-1920
- 3.4 Oficinas de Registro de la Propiedad Inmueble en 1898 y fecha de su creación

Capítulo 4

- 4.1 Personal del Estado peruano según el Presupuesto General para el bienio 1875-1876
- 4.2 Desagregación porcentual por Ministerios del gasto público en el Perú, 1870-1885
- 4.3 Distribución del gasto público por Ministerios (índices) en los presupuestos de 1877-1878, 1879-1880, el proyecto de Bryce y el presupuesto del Congreso para 1887-1888
- 4.4 Evolución de la demarcación territorial del Perú, 1825-1940
- 4.5 Evolución del gasto público en el Perú, 1885-1920 (en soles)
- 4.6 Clasificación funcional (cifras porcentuales) del presupuesto de egresos del Perú, 1877-1913 (años seleccionados)
- 4.7 Gasto público desagregado efectivo en el Perú, por Ministerios, 1884-1920 (en soles)
- 4.8 Distribución porcentual del gasto público en el Perú, por Ministerios, 1884-1920
- 4.9 Distribución porcentual del gasto público en el Perú, 1884-1920, por Ministerios y por grandes épocas

- 4.10 Gasto en el ramo de Instrucción dentro del Pliego del Ministerio de Justicia, Instrucción y Culto. Años seleccionados entre 1897 y 1913
- 4.11 Evolución del gasto público del gobierno central en América Latina, según presupuestos, 1888-1913
- 4.12 Personal del Estado peruano (sin Concejos Municipales) en 1889 y 1914

Capítulo 5

- 5.1 Sueldos en la administración pública, según Presupuesto de 1889
- 5.2 Ingresos previstos por Contribuciones en los presupuestos de antes de la guerra y el de 1887-1888
- 5.3 Ingresos fiscales ordinarios, clasificados por conceptos, 1884-1920
- 5.4 Distribución porcentual de los ingresos fiscales ordinarios en el Perú, 1884-1920
- 5.5 Recaudación por Contribuciones generales entre 1897 y 1912 (años seleccionados)

Capítulo 6

- 6.1 Distribución de los ingresos y egresos nacional y departamentales según la ley de descentralización fiscal de 1886
- 6.2 Organización de los egresos departamentales según presupuestos, entre 1888 y 1892 (porcentajes)
- 6.3 Presupuesto de ingresos fiscales y población por departamentos en el Perú, en 1888
- 6.4 Evolución de los presupuestos nacional y departamentales, 1887-1894
- 6.5 Ingresos efectivos y porcentaje sobre lo presupuestado. Nacionales y Departamentales, 1887-1894
- 6.6 Composición porcentual de los ingresos departamentales, según Presupuesto
- 6.7 Composición porcentual de los ingresos departamentales en tres departamentos de la sierra y tres de la costa. Presupuestos para 1888
- 6.8 Montos previstos por departamentos por concepto de contribución personal. Presupuestos para el año 1891
- 6.9 Recaudación de la contribución personal, 1884-1893
- 6.10 Recaudación de la contribución personal por departamentos, 1884-1890
- 6.11 Efectivos de gendarmería y guardia civil por departamentos en 1890
- 6.12 Clasificación de los ingresos y egresos nacionales y departamentales a partir de 1896
- 6.13 Presupuestos de ingresos nacionales y departamentales en el Perú, 1888-1920
- 6.14 Ingresos de las Tesorerías fiscales en los departamentos y de los tesoros departamentales, 1902
- 6.15 Ingresos departamentales efectivos y según presupuesto, 1902
- 6.16 Recaudación por contribuciones departamentales en 1902
- 6.17 Desagregación de los ingresos y egresos departamentales en 1905, 1910 y 1920
- 6.18 Recaudación de las contribuciones departamentales 1884-1910, años seleccionados según disponibilidad de información
- 6.19 Recaudación de las contribuciones por tesoros departamentales, 1 de junio 1890 a 31 de mayo 1891 y 1902
- 6.20 Contribuciones departamentales por tesoros departamentales, según presupuesto para 1920
- 6.21 Distribución del gasto público por departamentos y sectores del Estado, 1902
- 6.22 Distribución del gasto público en el Presupuesto de 1910, por departamentos y por ramos
- 6.23 Origen de los fondos a ser gastados en los departamentos, según el presupuesto central de 1910

Capítulo 7

- 7.1 Recaudación de aduanas en el Perú, 1820-1878
- 7.2 Derechos de aduana frente al total de ingresos fiscales, 1846-1885 (porcentajes)
- 7.3 Arancel impuesto por Chile en 1881
- 7.4 Tarifas de aduana en el Perú, 1872, 1881 y 1886, para algunos artículos representativos
- 7.5 Recaudación de aduanas 1884-1891
- 7.6 Recaudación de aduanas por puertos en el Perú. Distribución porcentual, 1885-1892 y 1912
- 7.7 Gasto de aduana, 1886-1904
- 7.8 Personal del ramo de aduanas en 1886 y 1892
- 7.9 Clasificación de los puertos de la república en 1886
- 7.10 Valor del comercio exterior del Perú, por puertos, en 1887
- 7.11 Comercio exterior peruano por puertos de embarque y desembarque, 1897-1900
- 7.12 Comercio exterior peruano según puertos de embarque, 1897-1900 y en 1912 (porcentajes)
- 7.13 Recaudación de la aduana de Iquitos, 1883-1912
- 7.14 Comercio exterior y derechos cobrados en las aduanas del Perú, 1887-1899
- 7.15 Exportaciones del Perú en 1891 y 1897
- 7.16 Recaudación de aduanas en el Perú, 1900-1919
- 7.17 Incidencia de los derechos de aduana dentro de los ingresos fiscales ordinarios de algunos países latinoamericanos, 1895-1914 (porcentajes)
- 7.18 Desagregación porcentual de los principales productos que contribuyeron con el derecho de exportación en 1919

Capítulo 8

- 8.1 Recaudación del impuesto al consumo en el Perú, 1887-1920
- 8.2 Escala del impuesto al consumo de alcoholes (1887)
- 8.3 Circunscripciones en las que se había rematado el impuesto de alcoholes para mediados de 1890
- 8.4 Recaudación del impuesto de alcoholes del 1 de agosto de 1890 al 31 de julio de 1891
- 8.5 Impuesto a los alcoholes de 1904
- 8.6 Rendimiento del impuesto al tabaco, 1887-1891
- 8.7 Tabla de impuestos al consumo de tabaco, por ley de 1886
- 8.8 Sumas base para el remate del impuesto al consumo de tabaco, de acuerdo al reglamento del 4 de julio de 1887
- 8.9 Recaudación del estanco de la sal, 1896-1914
- 8.10 Sumas de los impuestos recaudados por las compañías privadas en el Perú, 1896-1920
- 8.11 Recaudación de las compañías privadas e ingresos fiscales nacionales

Agradecimientos

La preparación de este trabajo cubrió un largo período de años y recibió el apoyo de muchas personas e instituciones, a las que hoy, que llegó a su fin, me satisface mucho agradecer:

A Marcello Carmagnani, mi director de Tesis, quien a la distancia geográfica en que nos mantuvimos fue siempre un interlocutor agudo y eficiente, además de práctico y rápido en sus respuestas.

A los participantes en el Seminario de Tesis del Colegio de México, que leyeron el trabajo e hicieron valiosas observaciones: los doctores Carlos Marichal, Luis Aboites, Graciela Márquez y Cecilia Zuleta.

Al Centro de Estudios Históricos del Colegio de México, que me dio la oportunidad de beneficiarme de su magnífica formación y de su gran biblioteca (y mis excusas porque esta Tesis haya tardado tanto).

A Carlos Sempat Assadourian, quien me animó a ingresar al programa de doctorado del Colegio y fue para mí, desde incluso varios años antes, un gran maestro y una fuente inspiradora de ideas.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, por su apoyo económico, y en aquella al Licenciado Arturo Márquez, que junto con cada cheque bendito me transmitía lo que quizás era todavía más valioso: una filosofía de la vida.

A mis caseras en México: la Señora Guadalupe, en la delegación de Xochimilco, y la Sra. Dolores, en la hermosa calle Juárez, de Tlalpan.

A mis compañeros de estudio del Colegio; para no mencionar a los veintitantes que éramos, me limito a recordar esta vez a William Pacheco y a Guadalupe Soasti.

Asimismo a otros amigos que, sin estudiar en el programa de Historia del Colegio, fueron siempre solidarios y generosos conmigo: Clara García Ayluardo, Ethelia Ruiz Medrano, Margarita Menegus, Andrea Martínez, Leticia Cuevas, Juan Manuel Pérez, Guillermo Guajardo y Darío Fritz.

A María Rosa, de la Biblioteca del Colegio, y con ella a todo el personal de la Biblioteca.

Al amigo Fabio Moraga, quien tendrá la gentiliza de hacer imprimir los ejemplares de esta Tesis (espero que no te pese mucho).

En Lima, al personal del Archivo General de la Nación, de la Biblioteca Nacional y al de las bibliotecas de la Universidad Católica, del Instituto Riva Agüero y del Banco Central de Reserva.

Al Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que me ha cobijado desde hace más de diez años entre su cuerpo docente, apoyando siempre mi trabajo de investigación.

Al Instituto de Estudios Peruanos, que a su manera fue mi otro centro de formación y en el que me beneficié del aporte intelectual y humano de muchos colegas y amigos.

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

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

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

Lima, abril de 2009



Mapa del Perú actual

Introducción

Este trabajo da cuenta de la crisis fiscal que sacudió la hacienda pública del Perú entre los años 1873-1894, y de la reforma que la resolvió en los años siguientes, hasta 1914. En medio de dicha crisis ocurrió la guerra del salitre, que enfrentó a la alianza peruano boliviana contra Chile, y que en muchos sentidos podría calificarse de una guerra desatada por los recursos fiscales. Derrotada la alianza, el Perú debió ceder a Chile la provincia de Tarapacá, sede de los yacimientos de salitre, así como debió sufrir la expropiación parcial (y la inmovilización por un tiempo) de sus depósitos de guano. Las ventas de guano y salitre habían sido las fuentes principales de las que se habían nutrido las finanzas del Estado peruano desde la década de 1840, de modo que en los años de la posguerra debió procederse a una profunda reforma fiscal. Esta debía reducir el nivel del gasto público a la nueva realidad de los (disminuidos) ingresos del erario nacional, al tiempo que procurar el reemplazo de las antiguas fuentes de ingresos con otras nuevas.

Los estudios sobre la formación de las finanzas nacionales en América Latina tras la Independencia han enfocado las dificultades que las nuevas naciones enfrentaron para forjar una estructura tributaria estable y suficiente. La explotación de los derechos de aduana, la venta de territorios, la concesión de monopolios comerciales a particulares y los préstamos (internos y del exterior), fueron algunas de las soluciones más socorridas, aunque en general fracasaron en conseguir la ansiada estabilización fiscal.¹ Algunas décadas después de la Independencia, los atrasos e incumplimientos en el pago de la deuda volvieron difícil continuar con los préstamos del exterior; poco después el cambio técnico ocurrido en el campo militar y en el del transporte, hizo crecer las necesidades de gasto público, sobreviniendo así agudas crisis fiscales, de cuya resolución dependió mucho el nuevo patrón que seguirían estas naciones. Es sobre este guión que bosquejamos esta porción de la historia fiscal peruana.

¹ Ver, entre otros, los trabajos de Marichal, *Historia*; 1988; Carmagnani, *Estado y mercado*, 1994; Centeno, *Blood and debt*, 2002; Aboites y Jáuregui, *Penuria sin fin*, 2005; Alexander, *Las finanzas*, 1992; Lofstrom, *El Mariscal Sucre*; Gootenberg, *Caudillos*, 1997; así como los reunidos en Liehr, ed., *La deuda pública*, 1995; y Jáuregui, coord., *De riqueza*; Prados y Amaral, eds., *La independencia americana*; 1993; y Bordo y Cortés Conde, eds., *Transferring*, 2001.

La concepción corriente de la historia económica y política de la post independencia en el Perú, no ha dado el debido espacio al tema fiscal. Tras una época de inestabilidad política y estrecheces económicas en el primer cuarto de siglo que siguió a la independencia, se asume que advino un nuevo período, conocido como la “era del guano”, que implicó una etapa de “vacas gordas” para el erario nacional. Por razones que aún se siguen discutiendo (¿corrupción, falla de las élites, precariedad del Estado, maldición de las materias primas, fallas en el “timing” o en la secuencia adecuada?), se considera que ella fue “una oportunidad desperdiciada” para el desarrollo.² Cuando las cosas comenzaban a cambiar, en la década de 1870, conformándose una élite civil nacional que por fin, sacudiéndose de medio siglo de tiranía de los caudillos de la independencia, lograba el control del gobierno, irrumpió la guerra con Chile, que descalabró todo el desarrollo anterior y devolvió al país a las condiciones del momento de la independencia. La posguerra, a partir de 1884, coincidió felizmente con un crecimiento de la demanda mundial por materias primas, a la que el Perú pudo engancharse gracias a la acción del propio capitalismo internacional. Así la economía “se hizo más burguesa a condición de ser cada vez menos nacional”.³ El nuevo “boom” de la exportación de materias primas devolvió a los peruanos a un nuevo pero más moderado ciclo de las vacas gordas, hasta que se produjo el crack de 1929, que implicó una nueva fase de oscuridad.

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

En esa secuencia de alzas y bajas marcadas por el comercio de materias primas se perdió de vista la acción política del gobierno y la manera como este no solo marcaba la

² Basadre, *Sultanismo*, 1981.

³ Bonilla, “El impacto”, 1973.

⁴ Basadre, *Historia*, t. VI, 1961-1964. El enmarcó las fechas en el ciclo 1899-1919; un tiempo después Burga y Flores-Galindo (*Apogeo y crisis*, 1987) adelantaron el inicio de la periodización hasta 1895, con ocasión de la revolución en que Nicolás de Piérola tomó el poder.

continuidad entre dichas fases, sino que determinaba, o al menos influía, en su cronología y en su propia marcha. Poca reflexión hubo acerca de por qué ocurría esa sintonía entre bonanza primario exportadora y desarrollo partidario, y viceversa, ni en general se intentó vincular los procesos económicos a los políticos, cual si corriesen por carriles independientes.⁵ El estudio de la perspectiva fiscal puede salvar este vacío, al fijarse en el tema de cómo el auge exportador se transmitió a la esfera de acción del Estado, cómo la organización de este mismo se vio transformada por él y cómo, al fin, la relación del Estado con la población y con el resto de la economía cambiaba según se adoptasen distintos esquemas de tributación y gasto público.

a/ La fiscalidad y la constitución del Estado

Para la elección de este tema hemos partido de la noción que los temas fiscales son una perspectiva útil e importante –clave, podríamos incluso añadir– para el estudio de la formación y la evolución del Estado y de cómo este se ha vinculado a la estructura económica y social del país que le cabía dirigir.⁶ Materializada en impuestos que hay que cobrar, deuda y salarios que hay que pagar, infraestructura y servicios que hay que costear y mantener, la fiscalidad ofrece lo que Gabriel Ardant llamó una “fisiología” del Estado, que dota a los historiadores de una serie de indicadores concretos, posibles de observar e incluso de medir a lo largo del tiempo, permitiendo una reconstrucción histórica hasta cierto punto más objetiva y comparable.⁷

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

⁵ La salvedad sería la asociación que trazaron algunos como Yepes y Bonilla, entre el contrato Dreyfus de 1869 y la creación del partido Civil en 1871 (primero bajo el nombre de Sociedad Independencia Electoral): Yepes, *1820-1920*, 1972, pp. 95-86; Bonilla, *Guano y burguesía*, 1974, p. 122.

⁶ Entre los trabajos pioneros en esta perspectiva puede mencionarse a Schumpeter, “The Crisis”, 1954, y Peacock y Wiseman, *The Growth*, 1961.

⁷ Ardant, “Financial Policy”, 1975.

⁸ Tilly, *Coerción, capital*, 1992.

⁹ North, *Estructura*, 1984.

¹⁰ Weber, “El científico y el político”.

consciencia,¹¹ podríamos decir que la naturaleza del Estado y sus relaciones con la sociedad resultaban, sino determinadas, al menos poderosamente modeladas por la manera como este procuraba sus ingresos y los gastaba.

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

La crisis fiscal puede ser en principio definida como la ocurrencia de un déficit fiscal que no logra ser satisfactoriamente resuelto por las vías ordinarias a las que hasta entonces había recurrido el Estado, como impuestos, confiscaciones, préstamos, venta o arriendo de los bienes públicos. En ocasiones, fue el propio intento de conjurar un déficit fiscal mediante un nuevo gravamen, una expropiación de la riqueza de los particulares o de sus organizaciones, o un préstamo forzoso, lo que desató la crisis social y política.¹⁴ También aconteció que la conmoción producida por una revolución social, impidió o dificultó la recolección de impuestos, deviniendo la revolución social en una crisis fiscal. Las crisis fiscales podrían desatarse a raíz de acontecimientos extraordinarios, como una guerra, o su amenaza, o una severa catástrofe (una epidemia, un terremoto) que incrementaban de forma violenta la necesidad de gasto público.¹⁵ Aun cuando en el pasado tales acontecimientos eran tan ordinarios y frecuentes que difícilmente podrían calificarse de “imprevistos”, servían para volver más patética la poca flexibilidad de la estructura fiscal, sobre lo que luego volveremos.

Otra fuente de las crisis fiscales sería la tendencia “natural” de los Estados a incurrir en déficits, por su deseo de ganar legitimidad ante la población, gastando en ella

¹¹ Marx, *Contribución*, 1973 [1859]

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

¹³ La revolución norteamericana de 1776, o la francesa de 1789, por ejemplo, serían incomprensibles sin la noción o concepto de crisis fiscal. Bonney, “What is new?”, 1998.

¹⁴ En el caso de la independencia del Perú, las medidas fiscales aplicadas por los últimos virreyes para financiar la defensa del imperio español, frente a los arrestos de los patriotas del Río de La Plata y Nueva Granada, tuvieron como efecto que parte de la población peruana abandonase su postura inicial de defensa de la monarquía española. Ver Hamnett, *Revolución y contrarrevolución*, 1978; T. Anna, *La caída*, 2003. Esta idea también ha sido aplicada para la historia de la independencia de toda América hispana: Lynch, *Las revoluciones*, 2004; y TePaske, “The Fyscal Structure”, 1982.

¹⁵ Tilly, *Coerción, capital*, 1992; Centeno, *Blood and Debt*, 2002.

más, de lo que de ella recauda a título de impuestos.¹⁶ El Estado ganaría así popularidad, pero solo al costo de incubar una futura crisis fiscal. La rápida rotación de los gobiernos tras la instauración de los regímenes políticos republicanos o constitucionales favorecería esta práctica, en la medida que las consecuencias de la compra de la popularidad se trasladarían al siguiente gobierno. Asimismo, la progresiva extensión del derecho del sufragio a los grupos sociales menos favorecidos económicamente, ocurrida a partir de la segunda mitad del siglo XIX, aumentó la tendencia expansiva del gasto público, dado que estos nuevos votantes tenían ahora un arma eficaz para hacer escuchar sus necesidades sociales, que eran muchas.¹⁷

En un sentido más amplio las crisis fiscales expresarían la debilidad del Estado como organización capaz de interpelar a la población, y la rigidez o esclerosis de las instituciones y las estructuras económicas y sociales de una nación.¹⁸ Philip Hoffman y Kathryn Norberg sostuvieron que solamente los gobiernos que gozaban de amplia legitimidad y eran genuinamente representativos podían ser capaces de levantar grandes empréstitos o de cobrar grandes sumas de impuestos. Los gobiernos despóticos y totalitarios, en cambio, estarian condenados a no poder nutrir sus finanzas por la vía de los impuestos, sino por otras más arcaicas, como los bienes patrimoniales o el manejo de monopolios, sujetas a una mayor inestabilidad y a la larga a un menor rendimiento.¹⁹ Una crisis fiscal expresaría en tal sentido la pérdida de legitimidad del gobierno, o un desajuste entre sus planes de gasto y su fuerza política.²⁰

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

¹⁶ Campbell, “The State”, 1993; pp. 167-168; O’Connor, “The Fiscal Crisis”, 1973.

¹⁷ Peacock, *Elección pública*, 1995.

¹⁸ Bonney, *The Rise*, 1999.

¹⁹ Hoffman-Norberg, *Fiscal Crisis*, 1994, Introducción.

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

²¹ Marichal, *Historia*, pp. 1988; pp. 12-15.

En cualquier caso, al concepto de crisis fiscal va asociado el de reforma fiscal, en la medida que esta resulta su consecuencia; pero ninguna reforma resuelve los problemas fiscales para siempre. La reforma fiscal se ha entendido a veces como una racionalización del sistema, en el sentido weberiano, asimilándose entonces a lo que sería la “modernización fiscal”.²² Supondría en tal sentido la abolición de privilegios, exenciones o subsidios fiscales que hayan terminado cobrando un cariz arbitrario; así como la introducción de nuevas imposiciones que conlleven un tipo de relación nuevo entre el Estado y la economía, o entre aquel y la sociedad civil. La imposición del “income tax” en Inglaterra en 1799, o del timbre en México en 1869, o del impuesto a la renta en el mismo país en 1924-1925, representaron nuevos umbrales en las relaciones entre el Estado y la sociedad, en el sentido que modificaron los derechos y deberes económicos de las personas.²³ Permitieron un mayor registro del Estado sobre la economía de las personas, aumentando las posibilidades de imposición, a la vez que dotaban a aquellas de una mayor seguridad en sus transacciones. La creación de condiciones que permitan la ampliación de la base tributaria, como por ejemplo la formalización de la propiedad o la preparación de un catastro de ella, también debería comprenderse entre los elementos de una reforma fiscal.²⁴

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

El nacimiento de los Estados modernos en Europa occidental entre los siglos XV y XVIII, así como las transformaciones fiscales influidas por el liberalismo, y la idea del bienestar social durante los siglos XIX y XX, han sido los temas más frecuentados por la

²² Juan Pro, “Notas” 2005.

²³ Para el caso de México, ver Carmagnani, *Estado y mercado*, 1994; Marichal, “La Hacienda Pública”, 1994; Aboites y Jáuregui, coords., *Penuria sin fin*, 2005.

²⁴ Pro, *Estado*, 1992; cap. 3.

²⁵ Fuentes Quintana, *Las reformas*, 1990; p. 370.

²⁶ North-Thomas, *El nacimiento*, cap. 8.

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

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

²⁷ Comín, *Historia*, 1996; pp. 225-226.

²⁸ Vries, *La economía*, 1979; p. 206, Comín, *Historia*, 1996.

de alrededor del cinco por ciento durante la fase tradicional, se pasaría a unas de diez y quince por ciento durante las fases transicionales, hasta llegar a ubicarse por encima del veinte por ciento en la fase moderna.²⁹ Aun cuando en este trabajo no nos acogeremos de lleno bajo alguno de estos esquemas evolutivos, los tendremos como referencia.³⁰

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

El desplazamiento político y económico de la clase terrateniente por la burguesía industrial y financiera habría sido lo que condujo a la estructura tributaria dominada por los impuestos llamados “de producto” (en contraposición a los impuestos sobre las personas o sobre las rentas), que afectaban básicamente el consumo y las importaciones con tasas moderadas de efecto proporcional. Como estos impuestos gravaron bienes de uso masivo, como algunos alimentos o excitantes del sistema nervioso, cuyo uso había crecido con la modernización económica y la urbanización, los impuestos rendían grandes sumas al Estado sin que la burguesía resultara especialmente afectada en su economía. Sobre todo sus ahorros y la ganancia de sus inversiones quedaban a salvo.³² Con ocasión de las guerras y las crisis fiscales la clase propietaria prefería el llamado impuesto inflacionario (que resultaba de la impresión de billetes), que tenía el efecto de trasladar el esfuerzo fiscal sobre la población trabajadora y dejaba a salvo las propiedades y negocios de aquella. Esto era especialmente cierto en el caso de América Latina, donde las ganancias de la élite económica devenían fundamentalmente de la exportación de bienes primarios.³³

Autores como Douglas North y Paul Thomas pusieron el énfasis, en cambio, en la naturaleza incremental (en vez de discontinua o súbita) de la reforma fiscal, así como en

²⁹ Hinrichs, *Una teoría*, 1967.

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

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

³² Fuentes Quintana, *Las reformas*, 1990; p. 406 passim.

³³ Centeno, *Blood and Debt*, 2002; pp. 130-137.

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

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

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

³⁵ North y Thomas, *El nacimiento*, 1978; p. 163.

³⁶ North y Thomas, *El nacimiento*, 1978; pp. 160-161.

³⁷ Carmagnani, *Estado y mercado*, pp. 359-362.

³⁸ Centeno, *Blood and Debt*, 1997; p. 1569.

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

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

b/ La reforma fiscal en la historiografía peruana y latinoamericana

La historiografía latinoamericana sobre los asuntos fiscales ha puesto el énfasis en mostrar las dificultades de la transición de la Independencia. La poca legitimidad del nuevo Estado republicano se tradujo en su escasa capacidad como recolector de impuestos y como introductor de nuevas imposiciones.⁴³ Contribuciones como el tributo indígena o las alcabalas, que el régimen español había convertido en canales importantes de su sistema fiscal perdieron legitimidad y debieron ser abandonadas, sin que en su reemplazo brotaran imposiciones modernas que asegurasen al Estado ingresos más grandes y flexibles. Menor investigación ha concitado la fase siguiente: cuando, aproximadamente medio siglo después de la Independencia, una nueva generación de hombres públicos en América Latina hubo que lanzarse a la tarea de renovar el esquema fiscal, a fin de poder financiar la instauración de ferrovías, puertos aptos para recibir

³⁹ Hicks, *Hacienda pública*, 1960, pp. 257-258; Restrepo, *Hacienda pública*, 2005, pp. 414-415.

⁴⁰ Véliz, *La tradición centralista*, 1984.

⁴¹ Campbell, "The State", 1997; p. 172.

⁴² Para el caso de México, ver Aboites, *Exenciones y privilegios*, 2003. Para el caso de Colombia, Restrepo, *Hacienda pública*, 2005.

⁴³ Ver, entre otros, Halperin, *Guerra y finanzas*, 2005; Marichal y Marino, comps., *De colonia a nación*, 2001; Aboites y Jáuregui, coords., *Penuria*, 2005; Lofstrom, *El Mariscal Sucre*, 1983; Prados y Amaral, eds., *De imperio a nación*, 1993.

vapores, redes telegráficas y sistemas de educación pública. Ante la dificultad que significaba la instauración de impuestos a la propiedad territorial, los gobiernos latinoamericanos optaron generalmente por la vía de las aduanas, haciendo de los puertos las cajas fiscales de la república.⁴⁴ Para la década de 1880 casi no había gobierno latinoamericano para el que los derechos de aduana o regalías por las exportaciones, no representasen más de la mitad de sus ingresos ordinarios.⁴⁵

Dentro del marco general descrito, nos proponemos esclarecer el impacto que tuvo en la hacienda pública peruana la crisis fiscal que desembocó en la guerra del salitre y precisar la reforma a que dio lugar. A pesar de que ha habido trabajos que señalaron que la crisis fiscal comenzó antes de la guerra de 1879,⁴⁶ todavía es común en el Perú invertir la causalidad, pensando que la crisis fiscal fue una consecuencia de la guerra con Chile, en vez de al revés. Con la guerra se perdieron los bienes patrimoniales con que el Estado peruano se había mantenido por varias décadas, y ciertamente ello forzó un cambio en el esquema tributario seguido desde la Independencia, de modo que muy pocas líneas del antiguo patrón mantendrían su vigencia. En efecto, el modelo tributario seguido hasta la guerra había significado la aplicación de un esquema que podríamos llamar “patrimonialista exportador”, en el que el Estado se reservaba dentro de la economía la propiedad de los recursos exportables, tal como la legislación española lo había hecho con el oro, la plata y el mercurio desde el siglo XVI. El Estado podía llegar a ceder a los particulares (los colonos) la explotación temporal de tales recursos, a cambio de la percepción de una renta, canon o regalía, constituyendo esta entrada una fuente importante de sus finanzas.

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

En tales economías post coloniales el mercado interno valía poco, siendo el sector económico principal aquel que se vinculaba al mercado mundial. El Estado fundaba sus finanzas en el sector más promisorio, haciendo de las élites, los operadores o contratistas

⁴⁴ Para México, Carmagnani (*Estado y mercado*, 1994) destacó la introducción del impuesto del timbre.

⁴⁵ Centeno, *Blood and Debt*; 2002, pp. 124-125; Márquez, “Aranceles”, 2005; p. 146.

⁴⁶ Bonilla, “La crisis”, 1986.

⁴⁷ Choquehuanca, *Complemento*, 1845.

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

Tras la Paz de Ancón, que puso fin a la guerra del salitre, el Estado y las élites llegarían a un nuevo acuerdo, en el que aquel dejaría a estas el control del entonces derruido sector exportador, a cambio de que una vez repotenciado, este brindase al tesoro público los recursos que necesitaba, por la vía de los gravámenes al comercio de importación. La otra vía de ingresos fiscales que comenzaría a desarrollarse sería la de los impuestos al consumo. El sector exportador dejaría de ser la fuente directa de los ingresos fiscales, forzando al Estado a desarrollar un aparato recaudador y un esquema tributario más sofisticado. En la periodización de Hinrichs esto significaba pasar de la primera a la segunda fase de la evolución fiscal, funcionando la guerra del salitre como el precipitante de la transformación. Una variación interesante respecto de su esquema, fue la evolución de la presión fiscal, ya que en el caso peruano la transición a la segunda fase no supuso un aumento de la incidencia fiscal en la economía, sino todo lo contrario.⁴⁹

El papel de las guerras en la formación de los Estados, al estimular y hasta forzar reformas fiscales que ayudaron al Estado a penetrar la sociedad con sus burocracias tributarias y sus registros de contribuyentes, destacado por Tilly, fue discutido para la región latinoamericana por Miguel Angel Centeno. Este precisó que en América Latina las guerras no abrieron las puertas a las reformas tributarias, en virtud de que los gobiernos latinoamericanos encontraron otras formas, menos traumáticas y más sencillas, de

⁴⁸ Este habría sido el punto clave en los debates generados a raíz del controvertido Contrato Dreyfus (1869) celebrado por el gobierno de José Balta y que dio paso a una prolongada hostilidad de la oligarquía contra Nicolás de Piérola, el Ministro de Hacienda juzgado como el principal artífice de esta operación. Ver Bonilla, *Guano y burguesía*, 1974, cap. 2.

⁴⁹ De acuerdo al estimado de Shane Hunt (“Guano y crecimiento”, p. 80) para los años previos a la guerra del salitre, el producto interno peruano sería de 236 millones de soles, mientras los ingresos fiscales sumaban alrededor de treinta millones de soles. La presión o incidencia tributaria se ubicaría así alrededor del trece por ciento. En cambio, en los inicios del siglo veinte, ya con el nuevo esquema fiscal, la presión tributaria se situó apenas en un cinco por ciento, como se verá en el capítulo correspondiente. Hinrichs (*Una teoría*, 1967) estimaba que al pasar de la primera a la segunda fase esta presión crecía de más o menos un cinco a un diez por ciento.

financiarse, tales como la exportación de bienes primarios, el endeudamiento externo, la cobranza de derechos de aduana o el impuesto inflacionario. Además, carecían del grado de control sobre el territorio y de las alianzas con las élites locales, necesarias para potenciar las contribuciones internas. De todos modos, admite –precisamente en alusión a la guerra del salitre—que las guerras, sobre todo cuando fueron derrotas, sirvieron en ocasiones para promover una convergencia entre los intereses del Estado y los de la élite nacional.⁵⁰

El endeudamiento externo, los derechos de aduana o la exportación de bienes naturales no son, sin embargo, asideros fiscales fáciles en una coyuntura de emergencia como es una guerra internacional. Generalmente durante la guerra el comercio exterior se interrumpe y los préstamos en los mercados internacionales de capitales quedan bloqueados o se vuelven muy difíciles. En este sentido, nos interesa aclarar en este trabajo qué hizo el Perú durante la guerra en materia fiscal y qué consecuencias tuvo en este mismo campo el fallido resultado militar. En el caso específico de la guerra del salitre, la historiografía sobre el Perú no ha explorado la cuestión fiscal en su relación con la formación del Estado. Trabajos como los de Heracio Bonilla, Florencia Mallon y Nelson Manrique, dieron cuenta de la “descomposición social” interna, del “colapso del Estado” (en un momento de la guerra había por lo menos tres caudillos que se proclamaban Presidentes del Perú, ninguno de los cuales había llegado al poder por los medios previstos en la Constitución) y de la pérdida de legitimidad social (“hegemonía” en términos de Mallon) de la élite terrateniente frente a los campesinos, pero la forma concreta como el Estado peruano rehizo sus relaciones con la sociedad podría ganar mucho con un mejor conocimiento de la reforma fiscal que sucedió a la Paz de Ancón.⁵¹

Aunque durante el siglo XIX los gobiernos peruanos eran elegidos por un sistema electoral relativamente amplio (que incluyó, por ejemplo, el voto analfabeto hasta 1895) y la presencia del Estado en el territorio había aumentado durante el auge del guano, con funcionarios civiles y militares, obras públicas y la provisión de ciertos servicios, como educación, correos y telégrafos, difícilmente podríamos decir que se trataba de gobiernos representativos y legítimos, capaces de exigir y conseguir grandes sacrificios fiscales, como en la hipótesis de Hoffman y Norberg. Más que resultados electorales eran “revoluciones” las que encumbraban a los caudillos al sillón presidencial, y sin la presencia de un personal burocrático preparado y comprometido con su función pública, los gobiernos podrían calificarse más bien de débiles en este sentido. La posibilidad de reintroducir impuestos, tras la guerra, en medio de este panorama era ciertamente

⁵⁰ Centeno, “Blood and Debt”, 1997; pp. 1585-1587 y 1594-1595. En esta parte también menciona como un ejemplo, la derrota mexicana en la guerra con los Estados Unidos de 1848.

⁵¹ Bonilla, “El problema nacional”, 1980; Mallon, *The Defense*, 1983 y *Campesino y nación*, 2003; Manrique, *Las guerrillas*, 1983 y *Yawar Mayu*, 1988.

complicada. Ello exigía, o una reforma del Estado que lo acercase más a la población, o limitarse a recaudar tributos indirectos de tasa moderada y poca penetración, como los impuestos de aduanas o al consumo. Veremos lo que sucedió en este caso, dado que entre los grupos dirigentes hubo quienes, amargados y radicalizados por la experiencia de la guerra, pensaron que era la primera opción la que debía ser afrontada.

El fenómeno del guano, así como el del azúcar, el caucho, las lanas y la nueva minería del ciclo exportador de la posguerra del salitre, han sido estudiados por la historiografía desde el ángulo de las “economías de exportación” y sus efectos en el desarrollo del mercado interno; pero el efecto que estas bonanzas exportadoras tuvieron en la economía pública y en la formación del Estado no han sido aún explorados.⁵² En este trabajo intentamos resolver en algo esta carencia. Tampoco se ha trazado la continuidad que, en medio de todo, hubo entre el período del guano y la recuperación económica de la posguerra. Esta misma fue apreciada en algunos trabajos como un hecho conseguido en virtud de la demanda mundial en el contexto de la así llamada Segunda Revolución Industrial, sin ningún esfuerzo interno. El desarrollo institucional local no parecía tener importancia en este enfoque.⁵³ La historiografía ha hecho un corte tajante en ello. Sin embargo, considero que la experiencia fiscal previa a la guerra fue un importante condicionante del desarrollo posterior.

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

⁵² Sobre el guano, ver Levin, *Las economías*, 1964; Hunt, “Guano y crecimiento”, 1984; Mathew, *The House*, 1981; Bonilla, *Guano y burguesía*, 1974; sobre el segundo auge exportador: Thorp-Bertram, *Perú 1890-1977*, 1985; Klarén, *La formación*, 1976; Burga-Reátegui, *Lanas*, 1981; Drinot, “¿Un pobre?”, 2003.

⁵³ Por ejemplo: Bonilla, “La emergencia”; Yepes, *Perú 1820-1920*, 1972; Burga y Flores-Galindo, *Apogeo y crisis*, 1981. Una excepción la constituyeron los trabajos de Quiroz, *Banqueros*, 1989; y Thorp-Bertram, *Perú 1890-1977*, 1985.

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

apareció el impuesto a la renta (finalmente introducido en 1934), pero sin conseguir aún una penetración significativa y se encargó a la Caja Nacional de Depósitos y Consignaciones la tarea de recaudación de los impuestos que hasta entonces había obrado en manos de organizaciones económicas de la élite. Esta Caja tenía entre sus accionistas principales a los bancos privados, pero su manejo pasó a ser más controlado por el Ministerio de Hacienda.⁵⁵

Podríamos decir así que entre 1915 y 1934 se reformó el esquema fiscal de la posguerra, abriéndose paso a uno nuevo, que perduró hasta los años sesenta. En este trabajo hemos cerrado el análisis en la primera fecha, por entender que la imposición sobre las exportaciones fue un hito suficientemente significativo como para marcar el inicio del desmoronamiento de lo que fue el paraíso fiscal de la oligarquía. De otro lado, en la década de 1910 tuvo lugar una crisis de la oligarquía, que debilitó su control del Estado.

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

Consideramos que el escenario peruano se ajusta a estas propuestas de periodización, con la particularidad de que la estabilización del Estado “oligárquico” fue más tardía, por causa de la guerra del salitre. Recién a partir de 1895, con la alianza demócrata-civilista pudo alcanzarse la “pax oligárquica” característica de esta época en América Latina. Aunque los mejores años para la economía de exportación se alcanzaron durante las postrimerías de la Primera Guerra Mundial, entre 1915 y 1931 las instituciones maestras del programa de economía pública de la oligarquía exportadora

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

⁵⁶ Ver por ejemplo Halperin, *Historia contemporánea*; 1998; Cortés Conde, *Hispanoamérica*, 1974; Carmagnani, *Estado y sociedad*, 1984; Cárdenas, Ocampo y Thorp, *La era*, 2003.

⁵⁷ Carmagnani, *Estado y sociedad*, 1984; Bulmer-Thomas, *La historia*, 1998.

cayeron: la desgravación de las exportaciones, la ausencia de regulación financiera y monetaria, el programa de descentralización fiscal y su régimen de presupuesto, la recaudación fiscal en manos de la propia oligarquía y el patrón oro. Si bien el estudio de este ataque y caída de las instituciones claves del programa de la oligarquía puede considerarse parte de la historia de la reforma fiscal de la que aquí se da cuenta, su realización hubiera supuesto extender la investigación más allá de lo aconsejable para un trabajo individual, por lo que optamos por cerrar el estudio en 1915.

c/ La secuencia de la exposición y las fuentes

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

Los capítulos quinto al octavo se ocupan de las transformaciones ocurridas en los ramos de los ingresos fiscales. Comenzamos, en el capítulo, con las contribuciones directas, que eran la niña bonita de los tributaristas de la época: todos las querían, aunque reconocían que eran muy difíciles de conquistar. Como quiera que ellas pasaron a ser administradas, en parte, por los tesoros departamentales creados por la ley de descentralización fiscal, el sexto capítulo queda dedicado al tema de la descentralización de las finanzas públicas. En la primera etapa de la reforma fiscal, se pensó que la combinación de descentralización y contribuciones directas permitiría la redención de la república. Al ver que esto no era tan fácil, los hombres que manejaban la hacienda pública pasaron a centrar sus esfuerzos en los impuestos indirectos. Los capítulos séptimo

y octavo se refieren a estos impuestos; los derechos de aduana (en el séptimo) y los impuestos al consumo (en el octavo). En las Conclusiones hemos anotado algunas reflexiones finales, además de puntualizar los principales hallazgos del trabajo.

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

Otros documentos oficiales fueron los Presupuestos de la República y las Cuentas Nacionales, como se llamaba a los presupuestados ejecutados. Ambos documentos, de aparición irregular hasta 1890, comenzaron a tener una producción más sistemada a partir de ese momento. Los Presupuestos eran elaborados a partir de una iniciativa presentada por el Ministerio de Hacienda al Congreso. En este organismo una comisión lo revisaba y lo proponía luego para su aprobación en el pleno. Este lo sometía a debate; se hacían nuevas modificaciones, hasta ser finalmente aprobado y trasladado para su firma a la Presidencia de la República. Sus lagunas fueron cubiertas con las cifras de los Extractos Estadísticos que la Sección de Estadística del Ministerio de Hacienda comenzó a publicar en 1920, con cifras retrospectivas desde 1898. Asimismo, hemos recurrido a los Diarios de Debates del Congreso, que se dividía en dos cámaras: Diputados y Senadores, la primera de representación provincial, y la segunda, de representación departamental. La mayor parte de dichas fuentes están impresas y se encuentran en el Archivo General de la Nación de Lima y en otras bibliotecas públicas, como la del Banco Central de Reserva del Perú.

A fin de no reducirnos a la versión oficial que presentaban los funcionarios públicos, consultamos también los folletos, boletines y libros sobre el tema fiscal aparecidos durante las décadas que comprende este estudio. Muchos de ellos eran escritos por los mismos funcionarios públicos, una vez que habían dejado sus cargos; pero también se trataba de profesores universitarios y de “publicistas” como se decía en la

época, que abogaban por los intereses de algún gremio empresarial o algún sector de productores. Asimismo revisamos algunos periódicos de la época, especialmente el diario *El Comercio*, que prestaba especial atención a los asuntos económicos, y que en la época analizada fungió de vocero del civilismo. Esta fue una corriente de opinión y un partido político, que representaba a la clase empresarial y propietaria, sobre todo de la región de la costa. Otras fuentes útiles fueron los reportes consulares del embajador de Estados Unidos, cuyos microfilmes pude consultar en la biblioteca del Colegio de México, las Memorias de las autoridades políticas locales (prefectos y subprefectos) y los libros de viajeros, quienes transmitieron las impresiones de observadores foráneos, más alejados de las pasiones locales.

Una advertencia sobre la información cuantitativa: la unidad monetaria peruana sufrió algunos cambios a lo largo del período estudiado: desde 1864 el sol reemplazó al peso colonial, con un cambio de un peso por ochenta centavos de sol; desde 1898 se adoptó como moneda oficial la Libra peruana, al cambio de diez soles por Libra (en 1931 se retornaría al sol). A fin de unificar los datos presentados en los cuadros, salvo indicación en contrario, estos van presentados en soles.

Capítulo 1

El patrimonialismo fiscal de la post independencia

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

La tradición hispana colonial presente en el país, la falta de un mercado interno que pudiese producir un volumen importante de ganancias, la ausencia de personal calificado y de una organización eficiente dentro del Estado, empujaron a que este hiciese de la propiedad de sus recursos naturales exportables, antes que del impuesto, la base de sus ingresos fiscales. El patrimonialismo exportador modeló un tipo de política económica que favorecía la clase de desarrollo (primario exportador) que mejor incrementaba los ingresos del gobierno, así como una élite económica que podía enriquecerse solo a la sombra de sus operaciones como contratista del gobierno.⁵⁸

Luego de presentar secuencialmente los elementos mencionados, presentaremos también las críticas que dentro del Perú se desarrollaron contra esa manera de organizar las finanzas públicas de la nación. En el seno de la propia élite económica y política hubo conciencia de los peligros que llevaba fundar la economía pública sobre una base tan inestable y que entrañaba una relación muy poco republicana con los intereses

⁵⁸ Sobre la fiscalidad de la post independencia existe el trabajo de Gootenberg, *Caudillos y comerciantes*, 1997, quien acuñó el término de “Leviatán guanero” para referirse al Estado peruano de la época. Ver especialmente el capítulo 5 de dicho libro.

económicos civiles, como diversos episodios lo pusieron en evidencia a lo largo de lo que la historiografía ha llamado “la era del guano” en la historia del Perú.

a/ La orfandad fiscal de la post independencia

La preeminencia que el monopolio estatal del guano y el salitre llegó a alcanzar dentro del sistema fiscal del Perú en el tercer cuarto del siglo XIX, expresó la debilidad de la economía interna del país y la de las élites económicas locales en la época de la post independencia. Hasta cierto punto se trató de un patrón general que caracterizó a las naciones latinoamericanas, quienes padecieron enormes dificultades para erigir un sistema de economía pública tras su separación de la metrópoli española.⁵⁹

En el plano cuantitativo, los primeros gobiernos de la era republicana o independiente no consiguieron mantener el nivel de ingresos fiscales alcanzado por el Estado colonial en sus postrimerías. En efecto, si en las décadas de 1780 a 1800, la Real Hacienda en el Perú recaudó sumas por encima de los cinco millones de pesos como promedio anual, hacia el año de 1830, los niveles estaban apenas por encima de los tres millones de pesos, y sería recién después de 1850, gracias a los ingresos del estanco del guano, que el Estado peruano pudo superar el nivel de recaudación fiscal alcanzado por el Estado colonial medio siglo atrás (ver cuadro 1.1). Incluso habría que considerar que debido a la difusión de la moneda feble (con menor contenido de plata) desde los años treinta, el peso republicano tenía un valor inferior al peso español de antes de la independencia. Cuando en 1863 se creó el *sol* como la nueva unidad monetaria, se fijó una tasa de cambio de 1.25 pesos febles por *sol*.

Cuadro 1.1: Ingresos fiscales en el Perú, 1780-1869

Décadas	Promedio anual en millones de pesos°
1780-1789	5.8
1790-1799	5.4
1800-1809	5.9
1810-1819	n.d.
1820-1829°°	3.9
1830-1839***	3.3
1840-1849°	5.6
1850-1859	13.7

⁵⁹ Véase sobre ello, Carlos Marichal, *Historia*, 1988, cap. 2; Luis Jáuregui, coord., *De riqueza*, 2006; José A. Serrano, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, 2007; Centeno, “Blood and War”, 1997.

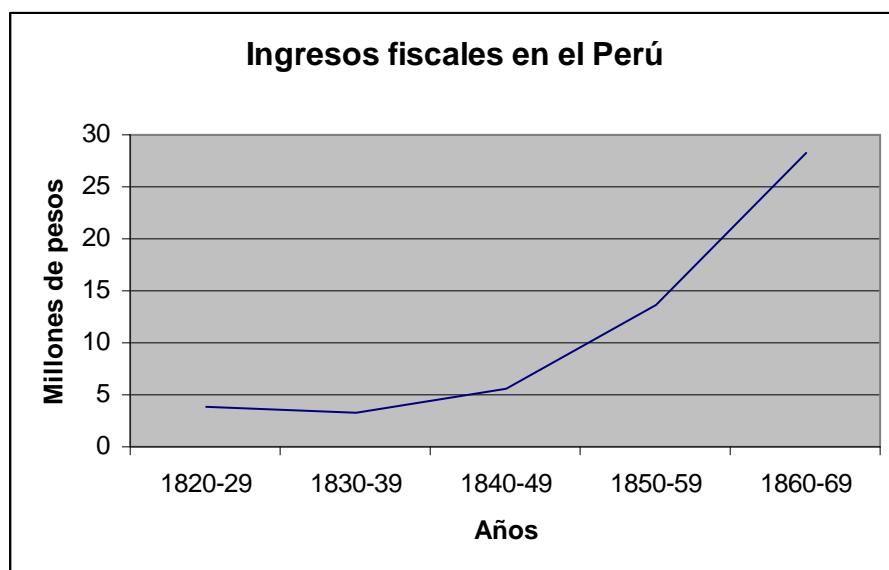
- ° Se procuró trabajar con cuentas ejecutadas, antes que de presupuesto, cuando existieron ambos datos. A partir de la década de 1830 los pesos feble comenzaron a dominar la circulación monetaria, siendo su valor aproximadamente un 80% del de la antigua moneda.
- °° Se contó con tres observaciones: el segundo semestre de 1822 (Dancuart-Rodríguez, *Anales*, t. I), cuya cifra duplicamos, y 1826 y 1827 (esta última, fue un presupuesto y no una cuenta ejecutada).

*** Se contó con sólo dos observaciones, para 1830 y 1831.

° Se trató de cuatro observaciones, del período 1846-1849

Fuente: Para las primeras tres décadas: Herbert Klein, *Fiscalidad real y gastos de gobierno*.

Para las siguientes: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. I y Javier Tantaleán, *Política económico financiera*; cuadro 4 del apéndice.



La exigüidad de las entradas nacionales impedía consolidar la presencia del nuevo Estado. Este había adoptado como régimen político el modelo republicano tomado de los Estados Unidos, pero manteniendo el esquema centralista prefectural del modelo borbónico francés. De acuerdo a este las autoridades locales eran nombradas por el poder central, teniendo las sociedades regionales únicamente la facultad de elegir representantes ante la Asamblea o Parlamento Nacional, cuyas funciones eran solamente legislativas.⁶⁰ Tras la Independencia las intendencias se transformaron en

⁶⁰ En las décadas de 1820 y 1830 hubo, no obstante, algunas variaciones en este esquema, llegando a introducirse por breves intervalos la figura de Asambleas Regionales, las Presidencias de Departamento e incluso de Estados federados. Se trató, empero, de episodios efímeros y que por lo

Departamentos, y los Partidos en Provincias, manteniendo sus mismas fronteras territoriales. Entre 1825 y 1876 los departamentos más que se duplicaron: pasando de siete a dieciocho, y las provincias crecieron de 55 a 95, aunque el salto más importante en este número ocurrió durante la era del guano, cuando el aparato estatal pudo asentarse en el territorio (véase cuadro 1.2).

Cuadro 1.2: Demarcación territorial del Perú, 1825-1940

Años	Nº de Departamentos	Nº de Provincias	Nº de Distritos
1825	7	55	
1834	8	59	
1857	12	66 (3)*	708
1876	18	92 (3)*	730
1892	18	92 (2)*	753
1940	21	120 (2)*	1064

* En 1857, existían además tres “provincias litorales”: Callao, Loreto e Ica, que gozaban de un estatus intermedio entre la provincia y el departamento. En 1876, existían una “provincia constitucional” (una categoría nueva, que correspondió al puerto del Callao) y dos “litorales”: Moquegua y Tarapacá. En 1892 existían adicionalmente una provincia constitucional y una litoral.

Fuente: Justino Tarazona, *Demarcación política*, 1946; p. 6.

Tras el breve experimento de la Confederación Peruano Boliviana en los años de 1830, el sistema político unitario y centralista del país nunca fue desafiado. En parte ello obedeció al mismo modelo fiscal fundado en el patrimonialismo exportador, que centralizaba la mayor parte de los ingresos en el Estado central. El Presidente de la República elegía un gabinete de cinco Ministros a cargo de las áreas de (1) Guerra y Marina, (2) Relaciones Exteriores, (3) Hacienda, (4) Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto y (5) Gobierno y Policía, cuya jurisdicción en sus respectivas áreas o competencias penetraba todos los departamentos en que se dividía el país. Ellos podían llegar a ser “censurados” por el Parlamento, compuesto de una cámara de Senadores, elegida por voto departamental, y otra de Diputados, elegida por voto provincial.

Durante la temprana post independencia, el gasto militar consumía más de dos millones de pesos; vale decir, más de la mitad del total de ingresos estatales, destinándose el resto a los gastos de recaudación fiscal, la atención de la deuda interna y al “gasto político”, como llamaban las fuentes de la época al de las oficinas del poder

general no pasaron del papel. Ver Pedro Planas, *La descentralización*, 1998; Cristóbal Aljovín, *Caudillos y constituciones*, 2000.

Ejecutivo: la Presidencia de la República y los Ministerios.⁶¹ No existían, en consecuencia, fondos para asegurar la presencia del Estado en el interior, con funcionarios destacados en las provincias, que representasen al nuevo gobierno en los diversos campos fuera del militar, ni recursos para emprender obras de acondicionamiento del territorio con miras a un mejor desenvolvimiento económico (caminos, puertos, canalización de las aguas).

Los cargos de prefectos y subprefectos vinieron a reemplazar a los Intendentes y subdelegados de la época borbónica, pero sus sueldos dependían directamente de los impuestos que ellos lograsen arrancar a la población campesina, como en el tiempo de los corregidores.⁶² Las cortes judiciales permanecían cerradas por la falta de recursos para mantener los sueldos del cuerpo de magistrados. A duras penas existía un servicio de correos, que era tan poco confiable que, según el geógrafo italiano Antonio Raimondi, las personas preferían enviar sus cartas y paquetes con algún viajero conocido antes que usar el servicio oficial.⁶³ El pago de la deuda externa, contraída principalmente con Gran Bretaña para financiar la guerra de la Independencia, había sido suspendido desde 1826, lo que impedía levantar préstamos en el exterior; mientras que la deuda que en el momento de la Independencia tenía la Real Hacienda peruana con la de la península ibérica fue desconocida. El nuevo Estado también optó por repudiar la mayor parte de la deuda que la Hacienda colonial había pactado con los particulares (principalmente comerciantes de Lima) con ocasión de los apremios de la guerra de la Independencia. Si bien esta decisión ahorraba dinero en el corto plazo, entorpeció las condiciones para el desarrollo de un sistema de crédito interno en el largo plazo, por la desconfianza que tenían los particulares de que la deuda pudiera ser nuevamente repudiada.⁶⁴

Los ingresos fiscales hasta el momento en que aparecieron las exportaciones de guano, en la década de 1840, eran pues claramente insuficientes para asentar la autoridad del flamante Estado peruano independiente. El proyecto de crear una confederación que conjuntase los dos Estados del Perú y Bolivia en uno solo, desplegado durante los años de 1834 a 1841, a la vez que evidenciaba la inestabilidad de la nueva realidad política emergida de los campos de Ayacucho, expresó el deseo de los hombres públicos de ambas regiones de recuperar la vieja unidad entre el Bajo y el Alto Perú, volviendo a hacer de la minería altoperuana un renglón clave de los ingresos estatales.

⁶¹ “Memoria del señor Ministro de Hacienda don José de Morales y Ugalde”. En Dancuart y Rodríguez, *Anales*, 1902, t. I; pp. 114-132. Esta Memoria corresponde a 1827.

⁶² Sobre la recaudación fiscal en el campo en la post independencia, ver Victor Peralta, *En pos del tributo*. 1991.

⁶³ Raimondi, *Viajes*, 1966.

⁶⁴ Alfonso Quiroz, *Deudas olvidadas*, 1993-a y “Consecuencias económicas”, 1993b. Algunos Ministros de Hacienda de la década de 1820, como Morales y Ugalde, procuraron el reconocimiento de esta deuda, al menos la que no correspondía a emigrados o a expropiados por haber sido declarados enemigos de la causa patriota, pero no tuvieron éxito en ello. Morales y Ugalde, Memoria, en Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. II, 1903.

b/ La era del tributo indígena

En términos fiscales el período que va desde la Independencia (1821) hasta la guerra del salitre (1879) podría subdividirse por lo menos en dos subperiodos: uno de post independencia propiamente dicha, entre 1821-1854 y otro que podríamos considerar la fase propiamente “del guano”, entre 1854-1879. Las características del primero, aparte del bajo nivel de la recaudación y el gasto público, ya mencionados, fueron una importante dependencia del tributo indígena y el dinámico papel jugado por los comerciantes de Lima para socorrer las urgencias del erario mediante un sistema de compra de vales de aduana, préstamos al gobierno con altas tasas de interés e intercambios de favores entre caudillos políticos y comerciantes del ramo ultramarino agrupados en el Tribunal del Consulado.⁶⁵

Aun cuando la contribución de indigenas y castas fue abolida por el general San Martín en plena guerra de la independencia, con el ánimo de ganar adherentes para la causa patriota entre la clase campesina, fue restaurada por el gobierno de Simón Bolívar, una vez que ella concluyó (en 1826). Suponía el pago de una cantidad de pesos por cada indígena varón entre los 18 y 50 años, que variaba de acuerdo a las provincias. La restauración de 1826 extendió el pago a las “castas”, que vendrían ser el resto de la población rural que no pagaba tributo indígena, por no ser indígena, pero que tampoco pagaba por concepto de contribución predial o industrial una suma igual o mayor a la de un tributario indígena. En la Matrícula de 1826, realizada para hacer efectivo el tributo, se estimó una recaudación de casi un millón y medio de pesos, que de haber llegado a cobrarse al cien por ciento hubiera representado un 38 por ciento de las entradas del Estado en la década de 1820. De dicho millón y medio, el 71 por ciento correspondía a los indígenas y el 29 por ciento a las castas.⁶⁶ La recaudación efectiva osciló, sin embargo, entre los 0.8 y los 1.3 millones de pesos, entre 1830 y 1850, lo que significó porcentajes de un 22 a un 24 por ciento de los ingresos del Estado en las décadas de 1830 y 1840.⁶⁷ Este importante peso de la capitación campesina dentro de los ingresos nacionales fue una característica distintiva de las naciones andinas centrales (Perú, Bolivia y Ecuador), en las que la proporción de población indígena era mayoritaria y el desarrollo del mercado interno sumamente magro.

La contribución indígena y de castas era cobrada por la cadena de subprefectos y gobernadores y podríamos decir que se trataba de una de sus ocupaciones principales,

⁶⁵ Gootenberg ha comparado a estos comerciantes con los célebres “agiotistas” de la misma época en la historia de México. Ver *Caudillos y comerciantes*, pp. 199-200.

⁶⁶ Dancuart-Rodríguez, *Anales*, t. II, p. 47.

⁶⁷ Dancuart-Rodríguez, *Anales*, ts. II al V.

sino la más. El gobernador transfería al subprefecto lo cobrado en su distrito, reteniendo una pequeña comisión, y el subprefecto hacia lo propio con el prefecto, reteniendo asimismo una comisión.⁶⁸ Los fondos recaudados se utilizaban en el gasto público dentro del propio departamento y en verdad servían principalmente para el pago de los sueldos de los propios prefectos y subprefectos, de modo que el tesoro central no veía estos fondos.

Hasta su abolición en 1854, este impuesto de tipo capitación tuvo constantes vaivenes: rebajándose o aumentándose las cantidades a los indígenas o a las castas, incluyéndose nuevas categorías, como la de los “jornaleros”, o excluyéndoles. También los derechos de aduana pagados por las importaciones y las exportaciones, que junto con la contribución de indígenas y castas era el otro renglón importante de los ingresos fiscales en la post independencia “corta”, padeció de oscilaciones violentas. De los elevados aranceles de 1826-1833, se pasó a los de orientación librecambista de 1836-1840, para luego volver a elevarlos al final de esa misma década.⁶⁹ Esta intensa variabilidad de las tasas y las reglas fiscales expresaba el descontento de los gobernantes con los niveles de ingreso económico del Estado, incapaces de acrecentar la presencia de la autoridad central en el territorio, de solventar las obras de infraestructura que el progreso de la economía reclamaba, e incluso de garantizar la subsistencia de la clase militar, que aparecía como la organización clave para asegurar la continuidad del Perú como nación independiente en esos años turbulentos.

En 1842, cuando se celebró el solemne sepelio del Presidente Agustín Gamarra, caído en la batalla de Ingavi contra las fuerzas bolivianas, y el obispo Bartolomé Herrera pronunció su célebre homilia en la Catedral de Lima, preguntándose por qué la libertad no había traído a los peruanos todo el bienestar que prometía, la recaudación fiscal del Estado se situaba en torno a los cinco millones de pesos; ya con una pequeña ayuda del guano. Vale decir, el mismo nivel que en las décadas finales del siglo XVIII, cuando mediante enérgicas reformas los Borbones habían conseguido duplicar los ingresos en apenas una década (aun cuando a costa de terribles insurrecciones, como la de Túpac Amaru II). Si consideramos que del tiempo de Túpac Amaru al de Bartolomé Herrera la población del país se había casi duplicado, al pasar de niveles de 1.1 millones a 1.9 millones,⁷⁰ y que los pesos de 1840 valían un 20 a 30 por ciento menos que los de la época colonial, constataremos que en términos de recaudación *per cápita* había ocurrido un gran retroceso. En parte este podía justificarse por la voluntad del régimen de la

⁶⁸ Ver, por ejemplo, Herndon y Gibbon, *Exploración*, 1991, p. 112.

⁶⁹ Sobre las finanzas de esta época, ver Gootenberg, “Paying for caudillos”.

⁷⁰ El censo de Gil de Taboada, en 1792-1795, dio una población de 1.2 millones para los territorios que comprendieron luego de la Independencia, el Perú. En 1850 un censo rudimentario arrojó una población de 2.0 millones. Sobre la demografía en el siglo XIX, ver Lesevic, *La recuperación*, 1986.

república de aliviar una presión fiscal que en las décadas finales de la dominación española había llegado a percibirse como agobiante, pero sólo en parte: recuérdese la restauración de la contribución de indígenas y castas, que hacia que la población campesina siguiese contribuyendo de forma importante a los ingresos nacionales.

El estancamiento de los ingresos fiscales entre las postrimerías del siglo XVIII y los mediados del siglo XIX y su retroceso en términos de la recaudación por habitante, expresaba, de un lado, la inmadurez y poca autoridad de la administración tributaria republicana en comparación con la del Estado borbónico, pero de otro, la postración del estado económico del Perú. Su sector exportador más importante, y virtualmente único hasta la Independencia: la minería de la plata, había caído en una profunda crisis, reduciendo el comercio exterior y las posibilidades fiscales del país, como veremos más adelante.

c/ La debilidad del mercado interno

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

Las posibilidades agrícolas de semejante suelo eran muy limitadas. Los cultivos eran practicables solamente en los estrechos valles de la cordillera y en los oasis que los ríos que bajaban de las montañas para desembocar en el Pacífico, creaban en la faja costera antes de perderse en el mar.⁷¹ Tanto o más grave que la escasez de suelo agrícola, resultaba la dificultad de comunicación. Ni el árido desierto de la costa, ni el breñoso suelo de la sierra, permitían el uso de la rueda, por lo que hasta bien avanzado el siglo XIX no existieron “caminos carreteros”, salvo en el breve trayecto de Lima al puerto del Callao: “Por lo que respecta a caminos carreteros y de herradura, los que hay en el Perú, con muy pocas excepciones, son casi primitivos y apenas merecen el nombre que se les da.”, escribió Luís Benjamín Cisneros en su “Ensayo sobre varias cuestiones económicas del Perú”, de 1866. De acuerdo al mismo observador, el número de “verdaderos puentes” era “muy reducido” y “los de soga [que eran la mayor parte] hacen pensar al viajero más

⁷¹ En el primer catastro agrícola del Perú, en 1929, se estableció que solamente un millón y medio de hectáreas (de las 128 millones que comprendía el Perú) eran de cultivos con riego.

que en las poblaciones de una nación civilizada, en las tribus de los bosques.”⁷² Los viajes debían hacerse a pie o a caballo, y la carga debía trasladarse en mulas. Cualquier artificio que quisiese ser llevado a la sierra debía ser desarmado en piezas que no superasen individualmente los cien kilos y de forma tal que pudiesen acomodarse sobre el lomo del animal. “¿Qué industrias pueden establecerse, cuando cualquier utensilio de algún volumen tiene que conducirse a brazo de hombre, y si ese utensilio sobrepasa las más moderadas dimensiones es ya imposible transportarlo, porque no cabe por el camino?” se quejaba el empresario Manuel Pardo en 1860.⁷³ En el caso de la minería, cuyos campamentos se situaban en medio de los cerros del interior, éste fue un serio limitante para su modernización técnica.

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

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

⁷² “Ensayos sobre varias cuestiones económicas del Perú”. En *Obras completas*. 1939; t. III, p. 39. Luís Benjamín Cisneros fue parte de la generación de hombres de ideas “progresistas”, que procuraron la modernización económica del Perú a partir de 1860. Posteriormente fue Ministro de Estado y congresista.

⁷³ “Estudios sobre la provincia de Jauja”. 1860; p. 99 de ed. de Carmen McEvoy, *La huella*, 2004.

es menester contentarse con algunos senderos mal trazados, suspendidos a menudo al borde de un precipicio cuya profundidad no se atreve a sondear la mirada, y a lo largo de los cuales sólo el casco de una mula puede aventurarse. Por la noche tampoco se debe esperar otra posada que las pobres chozas indias y no siempre hay seguridad de encontrarlas al final de una jornada de fatigas. Imaginemos ahora lo que puede ser una insurrección en un país donde la capital y las principales ciudades están aisladas tan por completo y en donde las relaciones de la autoridad central con las provincias están dificultadas por tales obstáculos. Se puede afirmar que muchas de las revoluciones que han agitado al Perú habrían sido sofocadas o prevenidas sin esfuerzo, si el gobierno hubiese podido actuar con la celeridad necesaria.”.⁷⁴

Las dificultades para trasladarse de un punto a otro del territorio impresionaron frecuentemente a los observadores que visitaron el país en el siglo XIX. En sus relatos de viajes, hicieron de las peripecias de sus recorridos un fácil tópico literario. Charles Wiener, quien recorrió el país hacia 1875-1877, comisionado por el gobierno de Francia para la búsqueda de antigüedades, llegó a sostener que la falta de vías de comunicación era “la clave del enigma” que podía explicar la discordancia entre la riqueza natural del país y la pobreza de sus gentes.⁷⁵

Los ríos no eran navegables, salvo en la región amazónica, que no había sido colonizada todavía. La única comunicación fácil era la que unía por el mar a los pueblos y ciudades de la costa. Por ello fue esta región la que más tempranamente se integró al comercio y a una economía monetaria. Pero incluso la costa careció hasta los años de 1870 de puertos con dársenas, muelles y almacenes que facilitasen la carga y descarga de los buques. “En el Perú no hay hasta ahora sino radas y bahías más o menos incómodas. No tenemos un solo puerto verdadero.”, señaló Cisneros en su ensayo antes citado. Tras reseñar las excelencias de los puertos del Mar del Norte europeo, llenos de diques donde las grandes naves podían atracar con toda comodidad, añadió que: “En lo que nosotros llamamos puertos las embarcaciones mayores quedan a gran distancia de la playa, pues a sus pequeños muelles sólo pueden abordar los de muy poco fondo, es decir, lanchas y

⁷⁴ Se trataba de A. de Botmiliau, Vicecónsul de Francia, quien a su regreso a Europa, publicó sus impresiones del país en una revista local. En E. de Sartiges y A. de Botmiliau, *Dos viajeros*, 1947; pp. 138-139. Casi medio siglo después otro viajero francés, Marcel Monnier (*De los Andes*, p. 157), hizo una reflexión muy similar.

⁷⁵ “[...] se comprende entonces que el hombre no puede vivir sino en países que han sido hechos habitables por grandes rutas comerciales que aseguran al colono, al industrial, al comerciante, comunicaciones fáciles con sus semejantes. Ahora bien, el peruano no cuenta con estas vías, al menos las vías naturales; [...]” Wiener, *Perú y Bolivia*, 1993 [1880]: p. 485.

barcas.”⁷⁶ Más colorido fue Charles Wiener, quien narró la forma en que los viajeros debían llegar a tierra en el Perú: remando y convertidos en ocasionales bañistas.⁷⁷

Con tales condiciones es fácil comprender que el tráfico de mercancías fuera escaso y que las poblaciones hubiesen adoptado un estilo de vida autárquico. Con la excepción de la costa, el comercio de bienes agrícolas y ganaderos se realizaba solamente en cortas distancias, mediante un sistema de ferias semanales regidas por el trueque o por intercambios no monetarios de un producto por otro.

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

anotó Manuel Pardo en sus “Estudios sobre la provincia de Jauja” de 1860.⁷⁸

Desde los finales del siglo XVII los agricultores azucareros de la costa central llegaron a colocar su producto en el puerto chileno de Valparaíso, y los productores de trigo y menestras de la costa norte, exportaban sus granos a Guayaquil, situado a unos quinientos kilómetros al norte, y a los puertos del Chocó, en la costa de la actual Colombia. En cambio, el comercio entre la sierra y la costa, o dentro de la propia región serrana, era casi inexistente, sobre todo cuando se trataba de “subir” a la altura, o cuando sobrevenía la temporada de lluvias. Los viajeros de mediados del siglo XIX, registraron que únicamente productos de ferretería, algunos textiles, bebidas como el aguardiente, y productos de alto calor en poco peso, como el añil y la pólvora, lograban sortear la barrera de los Andes en el sentido costa-sierra.⁷⁹ En el sentido contrario, fue la

⁷⁶ Cisneros, “Ensayos”, p. 77.

⁷⁷ Charles Wiener dejó también una vívida narración de estos desembarcos, con ocasión de su llegada al puerto de Salaverry, que era el utilizado por la ciudad de Trujillo, alrededor de 1875: “Desembarcar en estos sitios no es cosa cómoda: una enorme balsa se pone a un costado del buque; el movimiento del mar hace danzar a uno y otro, sube la balsa hasta la altura del puente y la vuelve a descender luego a cuatro metros abajo. Se preparan las grúas. Se amarra al extremo de una cadena un tonel desfondado por la parte de arriba; se coloca allí a un pasajero; las cadenas rechinan en las poleas (polipasto) y uno se ve transbordado así a la balsa. Los marineros toman sus provisiones y saben hacer llegar el tonel en el momento en que la balsa desciende con las olas. No obstante, y a pesar de esta precaución, el tonel se choca por lo general con la balsa con tal violencia que el viajero se ve precipitado. Es así como se carga esta pesada embarcación, y sacudida por las olas que mojan a hombres y mercancías, se aproxima a la orilla.” Wiener, *Perú y Bolivia*, 1993 [1880]: p. 95.

⁷⁸ Manuel Pardo, “Estudios”, 1860. En Mc Evoy, ed., *La huella*, 2004; p. 92.

⁷⁹ Tschudi, *El Perú*, 2003 [1838-1842].

actividad minera la que permitió a la región de la sierra mantener un canal de comunicación activo a lo largo del siglo XIX.

La plata, en efecto, era uno de los pocos productos del interior que podía ser transportado a los mercados de la costa y desde ahí al resto del mundo. Varias de las importantes ciudades serranas, como Cerro de Pasco y Huancavelica, eran villas mineras, o asentamientos que les prestaban servicios y en cierta forma vivían en función de sus actividades (Huamanga, Huánuco). Más episódicamente, la región de la sierra también logró exportar las lanas de los camélidos andinos y la cascarilla, una hierba medicinal muy demandada por la industria farmacéutica de la época. Sin embargo, entre la coyuntura de la Independencia y la guerra del salitre, la minería metálica atravesó un largo ciclo de depresión y estancamiento.⁸⁰ El promedio anual de 120 toneladas de plata obtenido en el quinquenio 1800-1805, no se volvió a alcanzar sino hasta los años finales del siglo XIX. A más de constituirse en el principal vínculo de la economía del país con el mundo, la minería argentífera era la que había inyectado algún dinamismo a los mercados locales, a través de la compra de ganado, insumos (sal, maderas, cueros, pólvora) y bienes alimenticios, por lo que su depresión provocó el repliegue de la producción y el comercio.⁸¹ La falta de crédito, los problemas en el abastecimiento de mercurio y mano de obra, junto con la expulsión de los principales empresarios españoles con ocasión de la Independencia, provocaron una severa contracción de la producción minera, y con ella del comercio exterior. El cuadro 1.3 deja ver que hasta 1850, ni la producción de plata ni el comercio activo y pasivo se aproximaron a los niveles vigentes hasta 1810, lo que permite entender el bajo nivel de los ingresos del tesoro público.

Cuadro 1.3: Producción de plata y comercio exterior peruano, 1780-1869

Décadas	Producción de plata (promedio anual, toneladas)	Exportaciones totales (promedio anual, millones de pesos)	Importaciones totales (promedio anual, millones de pesos)
1780-89	83.7	11.2	8.1
1790-99	125.1	7.7	4.5
1800-09	°°112.5	6.8	3.9
1810-19	92.6	7.5	3.9
1820-29	36.4	4.4	4.2
1830-39	84.6	5.7	6.4
1840-49	99.6	6.0	5.0

⁸⁰ Véase sobre la minería peruana del siglo XIX, Deustua, *The Bewhichment*, 2000.

⁸¹ Los efectos transmisores de la minería en la economía de los Andes del sur, pueden verse en Assadourian, *El sistema*, 1982, caps. III-IV.

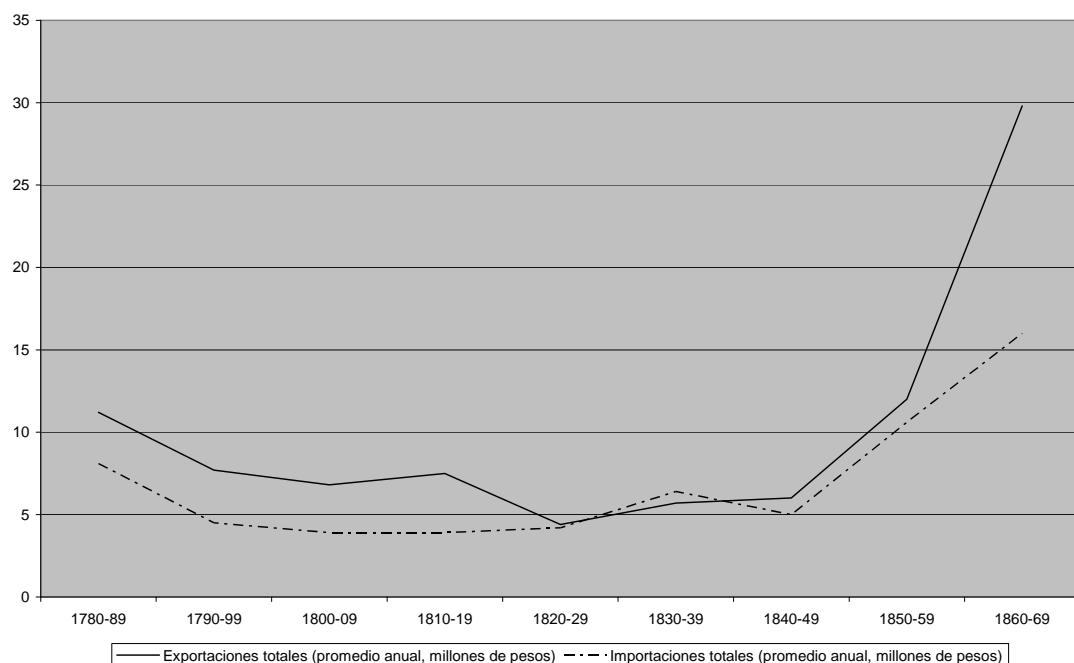
1850-59	77.0	12.0	10.6
1860-69	80.0	29.8	16.0

º Para una correcta evaluación de este cuadro habría que deflatar los valores calculados en millones de pesos en aproximadamente un tercio, a partir de la década de 1830, cuando comenzó la difusión de la moneda feble boliviana), a fin de descontar la devaluación de la moneda republicana en relación a la moneda española usada hasta 1820.

ºº Para el caso de esta columna, de producción de plata, a partir de esta década los datos corresponden a 1801-1810, 1811-1820 y así sucesivamente.

Fuentes: Para la producción de plata, Carlos Jiménez, “Reseña histórica de la minería en el Perú”. En Ministerio de Fomento, *Síntesis de la Minería Peruana en el Centenario de Ayacucho*. Lima: 1924. Para las exportaciones e importaciones: Carmen Parrón, *De las reformas borbónicas a la República: El Consulado y el comercio marítimo de Lima, 1778-1821*. Luis Benjamín Cisneros, “Ensayo sobre varias cuestiones económicas del Perú”, en *Obras Completas*, t. III. Lima: 1939, Paul Gootenberg, *Caudillos y comerciantes*. Cuzco: 1997 y la revista *Economista Peruano* año VI, vol. XIII. Lima: 1921.

Comercio exterior peruano en el siglo XIX



La población del país era, por su parte, escasa, frugal y de pocos ingresos. En los mediados del siglo XIX se componía de dos millones de habitantes, cuyas tres cuartas partes vivían en la aislada región serrana. ¿Qué hacían ahí, apartados de todo? Varios viajeros del hemisferio norte, picados de la curiosidad, los visitaron y describieron: escarbando las minas o afincados en una agricultura o ganadería de escasa

productividad.⁸² La población más comprometida con el comercio monetario era la de raza blanca, descendiente de los colonos españoles. Pero ella había disminuido desde la Independencia, llegando a representar en los inicios de la era del guano, alrededor de sólo un décimo de la población total. El otro 90 por ciento se repartía entre dos tercios de población indígena, cuya economía era predominantemente de auto consumo, y un tercio de población mestiza que, aunque trataba de imitar el consumo de los blancos, carecía en la mayor parte de los casos de los ingresos económicos necesarios.⁸³

La población blanca y mestiza se concentraba en las ciudades, como Lima, Cuzco, Arequipa, Huamanga, Trujillo y Cerro de Pasco. Fuera de éstas ningún otro conglomerado superó los diez mil habitantes antes de la guerra del salitre. El censo de 1876, que fue el único del siglo XIX realizado de forma sistemada y con resultados desagregados difundidos públicamente, identificó 11,623 unidades o centros de población en el Perú. Estos se dividían entre 6928 pueblos con menos de mil habitantes, 4404 haciendas y sólo 291 pueblos o ciudades de mil o más habitantes.⁸⁴ Las haciendas eran unidades agrícola ganaderas pertenecientes a órdenes religiosas, instituciones educativas o de salud, o a propietarios blancos o mestizos. De ordinario concentraban a un centenar de familias indígenas, que constituían su mano de obra, aunque este número podía ser muy variable. Dentro de ellas no se practicaba el comercio monetario, por lo que podía decirse que su población, con la sola excepción de la familia del propietario o administrador, estaba fuera del mercado.⁸⁵

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

⁸² Ver los relatos de Herndon y Gibbon, *Exploración*, 1991, hacia los primeros años de la década de 1850, o los de Wiener, *Perú y Bolivia*, 1993, correspondientes a la década de 1870. Los viajeros solían hospedarse en casas de terratenientes, y la descripción de sus anfitriones y sus familias, así como la manera como explotaban sus heredades fue uno de sus tópicos favoritos.

⁸³ La carrera militar fue una vía de ascenso económico y social de la población mestiza después de la Independencia. También existía un pequeño porcentaje de población esclava: entre el 1 y 2% del total, y una cantidad similar de población de “pardos”, o mezcla de los negros con las otras razas.

⁸⁴ Estadística hecha sobre la base de los datos ofrecidos en Pablo Macera, “Plantaciones azucareras andinas”. En *Trabajos de historia*, t. IV.

⁸⁵ Macera diseñó un modelo de funcionamiento económico de las haciendas, en el que las calificó de “feudales por dentro y capitalistas por fuera”, ya que producían para el mercado, pero no compraban sus insumos en él. Véase su “Feudalismo colonial americano.” Lima: 1977.

“Recordemos esta sociedad en que no hallamos las transiciones graduales que podemos constatar en el mundo europeo, con su escala social provista de un número infinito de peldaños, todos ocupados. En el mundo peruano, que tan bien se puede estudiar en Lima, no existen sino el primer y el último escalón: parece que los otros faltan por completo. Tal estado de cosas no ofrece casi estabilidad, se diría una sensible balanza cuyos platos se mueven con el menor peso. Así se explican las revoluciones periódicas tan frecuentes y tan terribles que afligen a la ciudad. En nuestra opinión será difícil remediar por mucho tiempo ese vicio congénito; por un lado el saber y el dinero; por otro la ignorancia absoluta y la pobreza.”⁸⁶

Este testimonio corresponde a la época madura del guano, cuyos movimientos económicos concentraron todavía más la riqueza en el vértice superior de la pirámide social, pero podría extenderse para el siglo XIX entero, con solo alguna pequeña variación en la intensidad. Dicha estructura social operaba como una barrera para la constitución de un mercado interno vigoroso. Un 90% de la población se hallaba privada del consumo comercial, por su aislamiento geográfico, su género rural de vida, su sometimiento servil y sus bajos ingresos; mientras que el 10% restante podía desplegar un consumo suntuario, dados sus altos ingresos. Este consumo tendía a ser suntuoso, ya que cumplía la función social de remarcar la diferencia de la élite respecto del resto. Se materializaba en bienes importados, como mobiliario doméstico, bebidas y prendas de vestir.⁸⁷ Este patrón (que podríamos llamar “colonial” de la estructura de consumo), además de ser muy reacio al cambio, como lo pronosticó el observador que hemos citado, provocó que los bienes nacionales alternativos a los importados, cuando existían, funcionasen como “bienes inferiores”, en el sentido de que su consumo era abandonado a favor de los bienes extranjeros apenas mejorasen los ingresos de las personas.⁸⁸ Difícilmente un impulso industrial podría surgir en medio de tales condiciones. La especialización productiva era, en consecuencia, limitada, dificultando las posibilidades de apertura de un mercado interno.

Es más, en la post independencia parecería haber ocurrido una desindustrialización respecto de las postrimerías de la época colonial. Los testimonios

⁸⁶ Wiener, *Perú y Bolivia*, pp. 40-41.

⁸⁷ Siendo Gran Bretaña el principal proveedor del mercado peruano, entre 1831 y 1840, el 92% de las importaciones provenientes de dicho país consistieron en textiles.. En la década de 1840, el porcentaje de los textiles bajó a sólo 80%, y en la década siguiente, a 79%. Gootenberg, *Caudillos y comerciantes*; p. 319. También se importaba, sin embargo, fierro, mercurio y papel, que eran insumos para la minería y la industria.

⁸⁸ En Economía se conoce como bienes inferiores a aquellos cuyo consumo disminuye a medida que aumentan los ingresos de las personas.

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

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

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

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

“La minería, principal industria de la riqueza peruana, ha sido del todo desatendida sin embargo de sus antiguos privilegios: sin capitalistas, desprovista de azogues y así mismo de otros artículos para la explotación, y beneficio de los minerales, está en el mayor atraso. El dinero, que es un capital necesario para aumentar toda especie de productos, mediante las industrias que se conocen, está acumulado en pocas manos improductivas.”⁸⁹

Una economía de tan exiguo comercio, con poca tendencia al crecimiento; con sus principales rubros productivos estancados o en retroceso, y con una estructura social tan dual y polarizada, ofrecía pocos asideros al sistema fiscal. Los derechos de aduana, cuyos montos resultaban degradados por los descuentos que obtenían los comerciantes que prestaban al Estado, y el tributo campesino, convertido en la práctica en el ingreso de las

⁸⁹ Choquehuanca, *Complemento*, 1845.

autoridades locales, resultaban las columnas más importantes del ingreso fiscal. Por ello no sorprende que el surgimiento de las exportaciones de guano, precisamente en los momentos en que Choquehuanca difundía este diagnóstico, fuera rápidamente aprovechado por el Estado, para hacer de dicha actividad el eje de su esquema fiscal.

d/ Las exportaciones de guano y la estrategia fiscal del estanco

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

Los primeros embarques de guano fueron realizados a Inglaterra en 1841 por una sociedad privada compuesta en Lima por el empresario peruano Francisco Quiroz y el francés Aquilles Allier, quienes recibieron el apoyo económico y logístico de la firma Myers-Bland de Liverpool y Gibbs and Sons, de Londres. En 1840, Quiroz había conseguido la licencia del gobierno peruano para la explotación exclusiva de los yacimientos de guano ubicados en el litoral, por seis años, a cambio del pago de sesenta mil pesos, o diez mil por año. Cuando poco después, en Lima se supo del precio al que se estaba vendiendo el guano en el mercado inglés, se desató una tempestad en los círculos políticos, anulándose el contrato y desarrollándose un nuevo esquema con los mismos empresarios, por el cual el Estado participaba como socio de la empresa.⁹⁰ Así, desde 1842 las ganancias de las ventas de guano en el exterior, que en ese momento era básicamente el mercado británico, se repartían entre el gobierno del Perú, quien se quedaba con la mayor parte, y los empresarios particulares. Entre los años de 1842 y 1847 el negocio sufrió, sin embargo, la competencia del abono de Ichaboe, una isla en la costa oriental del África, que trajo abajo por un tiempo los precios de los fertilizantes.

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

⁹⁰ Levin, *Las economías*, 1964; Mathew, *The House*, 1981.

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

A partir de 1847 se adoptó la figura de la “consignación” para los contratos. Esto significaba que el Estado peruano mantenía la propiedad del guano hasta el momento de su venta a los consumidores, de modo que los empresarios que extraían, transportaban, envasaban y comercializaban el guano por el mundo, no eran más que encargados o comisionados del gobierno del Perú, para dichas tareas. En los primeros contratos no quedaba muy clara la figura; es decir, si el pago que hacían los empresarios al Estado para poder extraer y exportar el producto, era por el producto en sí, por el permiso para exportarlo o por la concesión de una licencia en exclusiva. En uno de los primeros contratos, en los que el Estado entraba en sociedad con un empresario particular, se señalaba que “el capital” que ponía el Estado peruano era el mismo guano; de otro lado, las ganancias que retenía el contratista eran a veces llamadas “comisión”.⁹¹

Bajo la figura de la consignación, los empresarios particulares, una vez que cobraban por el guano vendido, recibían una comisión por su trabajo, más el reembolso de sus gastos, debiendo entregar el resto al Estado peruano. Los cálculos de Shane Hunt para los contratos suscritos con la casa Gibbs entre 1849 y 1861, señalan que la parte del Estado representó el 65% de las ventas brutas del guano; mientras que los costos y la comisión, fueron de 23 y 12% respectivamente. El promedio de lo retenido por el gobierno en el conjunto de contratos se habría situado alrededor de esa magnitud.⁹² Sin embargo, en la mayor parte de las veces, a la firma del contrato los contratistas habían adelantado importantes sumas de dinero al gobierno peruano, las que recibían el reconocimiento de un interés. Así, cuando se liquidaban las cuentas, el saldo que las empresas privadas tenían para entregar al Estado peruano podía ser ya pequeño.⁹³ Este esquema se heredó desde la temprana época del ciclo de precios bajos desatado por la competencia del guano de Ichaboe. En esos años (1842-1847) los contratistas ingleses siguieron cumpliendo con

⁹¹ Levin, *Las economías*, p. 72.

⁹² Hunt, “Guano y crecimiento”, p. 72.

⁹³ La operación de la liquidación de las ventas de guano incluía el reconocimiento de los costos y los precios de venta y, dados los montos involucrados, se intuye que dio lugar a grandes negociados o actos de corrupción entre la burocracia peruana. Ver Quiroz, “Redes”, 2006.

las cuotas al gobierno peruano que implicaban sus contratos, o los pedidos de adelanto que, fuera de contrato, este les hacia para remediar sus urgencias. Todo, bajo la esperanza de que los precios altos retornasen, lo que en efecto finalmente sucedió.⁹⁴

Con la figura de la consignación el Estado aspiraba a maximizar su aprovechamiento económico del negocio del guano. Los contratistas privados tenían un interés en conseguir los mayores precios para el producto, puesto que su comisión dependía de ello. La distancia entre los costos y el precio de venta era enorme, casi como de uno a cuatro, y se explicaba por la situación de monopolio de la que disfrutaba el país. Se trataba de un esquema que históricamente podríamos llamar colonial, en el que el Estado basa sus finanzas en la extracción de materias primas para el mercado externo; ya sea que realice directamente las operaciones de extracción y comercialización, o que cobre un impuesto a los particulares que lo hacen. Un “sistema externado de fiscalidad”, como lo ha señalado Marcello Carmagnani,⁹⁵ en el que el Estado terminaba recaudando sus ingresos en la economía externa y no interna, para lo cual cedia porciones de naturaleza. El Estado no guardaba ningún compromiso con la economía interna, sino que construía su aparato fiscal sobre la base de las ganancias dejadas por exportaciones primarias de naturaleza monopólica o quasi monopólica.⁹⁶

Como quiera que en el caso del guano, los contratistas más importantes fueron firmas extranjeras, los vínculos que el negocio podía guardar con la economía local fueron muy débiles. El producto no requería de ninguna transformación: no había más que recogerlo y echarlo a la bodega del barco. Ni siquiera se necesitó tender vías de transporte hasta los puertos, puesto que los yacimientos estaban al lado del mar. Todo lo que se demandaba eran palas para remover el guano (no era posible el uso de explosivos, porque se espantaría a las aves), carretillas o animales de carga y unas estructuras de madera a modo de bandejas inclinadas o mangas para facilitar la caída del guano a la bodega de las naves. Tal vez los burros fueron el único ingrediente nacional, puesto que todo lo demás, incluso la mano de obra, fue traída del extranjero. Se ha calculado que uno a dos millares de hombres era la mano de obra demandada por la extracción guanera.⁹⁷ Ellos fueron reclutados entre los “coolies” chinos traídos al Perú a partir de 1848, con el fin de reemplazar a la mano de obra esclava de las haciendas de la costa. Se requería, sin embargo, una red de aprovisionamiento de agua y víveres para la población trabajadora de las islas y la tripulación de las naves que llevaban el producto hasta sus lejanos

⁹⁴ Para entonces, la firma Myers-Bland salió ya de la escena, quedando la casa Gibbs asociada con la firma Montané, como los principales consignatarios del guano peruano en Europa. Levin, *Las economías*, pp. 66-68.

⁹⁵ Comunicación personal, enero 2007.

⁹⁶ Tal es la conclusión de Gootenberg en su libro *Caudillos y comerciantes*, en la que se refiere al Estado peruano, como “el Leviatán guanero”.

⁹⁷ Shane Hunt, “Guano y crecimiento”; Cecilia Méndez, “La otra historia”.

mercados. Esta labor –que aunque sencilla en apariencia, resultaba complicada en el medio peruano-- fue desarrollada por firmas o inmigrantes extranjeros, entre los que se señaló William Grace, quien llegó a construir un imperio económico sobre la base de esta actividad.⁹⁸

A partir de 1849 el Estado optó por realizar contratos de consignación con un solo contratista para cada mercado nacional, a fin de que, teniendo éste el monopolio del guano dentro de su mercado, alcanzase los mayores precios de venta.⁹⁹ En la década de 1850, las exportaciones de guano ya no se hicieron solamente a Gran Bretaña, sino asimismo al resto de países europeos (donde también los acreedores procuraron cobrarse sus antiguas acreencias, especialmente en el caso de España) y poco después, también a los Estados Unidos, Cuba y Puerto Rico, e incluso a mercados tan lejanos como la China.

Cuadro 1.4: Evolución de las exportaciones de guano, 1841-1879

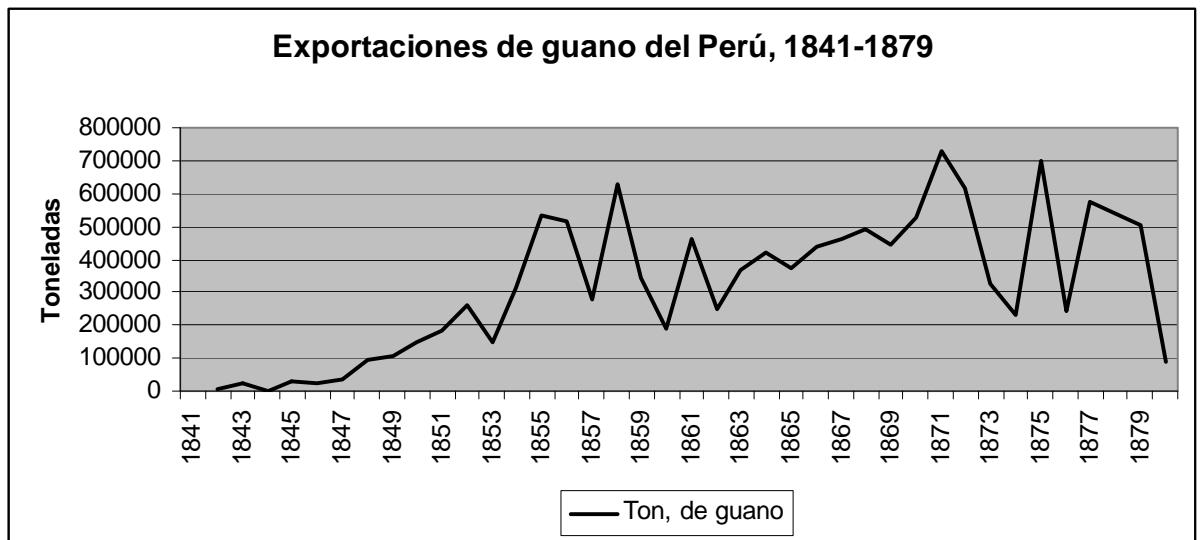
Años	Ton. de guano	Valor en pesos	Xs de guano/Xs totales por 100
1841	8,085	565,950	3.2
1842	23,441	3.281,740	9.3
1843	2,617	130,850	1.2
1844	27,189	1.359,450	13.0
1845	24,701	1.235,050	10.4
1846	36,914	1.845,700	13.7
1847	96,724	4.836,200	28.2
1848	107,356	5.367,800	30.5
1849	151,021	7.551,050	34.3
1850	185,724	7.428,960	50.2
1851	262,739	12.151,696	52.0
1852	145,968	6.751,030	41.5
1853	316,116	14.620,380	56.6
1854	533,280	29.108,200	73.8
1855	514,957	29.694,044	69.6
1856	280,928	17.206,820	51.8

⁹⁸ Lawrence Clayton, *Grace*, 1985.

⁹⁹ Esta conducta acarreó la oposición de los principales países consumidores, como especialmente los Estados Unidos e Inglaterra. El primero llegó a plantear que el guano, por encontrarse finalmente en islas en medio del océano, debía considerarse un bien público, a disposición de toda la humanidad, tal como había sucedido con el guano de Ichaboe. La fuerte competencia entre las cabezas imperiales, como Inglaterra, los Estados Unidos y Francia, fue un factor que permitió al Perú conservar sus yacimientos de guano, siempre que adoptase un esquema finalmente razonable a juicio de las potencias. Sobre ello ver Gootenberg, *Tejidos y harinas*, 1989.

1857	626,584	42.764,371	70.7
1858	343,055	21.440,925	55.7
1859	190,586	11.435,133	39.8
1860	460,862	30.300,581	65.4
1861	246,893	16.591,196	43.3
1862	365,973	27.882,107	47.6
1863	419,789	30.716,269	59.6
1864	373,157	18.987,870	55.1
1865	439,049	17.561,966	54.0
1866	463,383	23.169,168	55.8
1867	493,335	36.097,716	57.5
1868	441,754	39.080,831	56.9
1869	526,726	44.993,718	62.7
1870	728,703	39.299,308	62.5
1871	614,668	34.359,230	55.3
1872	326,960	14.185,587	35.8
1873	233,021	31.809,327	25.3
1874	701,820	30.958,135	50.5
1875	245,693	28.487,058	23.4
1876	575,476	36.529,487	48.3
1877	541,222	35.271,565	43.0
1878	504,134	58.883,344	38.5
1879	87,987		13.7

Fuente: De la cantidad exportada: Shane Hunt, Price and Quantum; del valor: 1841-1849, apliqué el valor dado por Tantaleán, *Política*, cuadro 7; desde 1850, Tantaleán, cuadro 7. El porcentaje del guano sobre las exportaciones totales fue obtenido a partir de Hunt, Price and Quantum; pp. 64-65. Elaboración propia.



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

Los primeros en movilizarse fueron los acreedores de la deuda interna, quienes obtuvieron a finales del gobierno de Ramón Castilla (1845-1851) la dación de la ley de consolidación de 1850, en virtud de la cual se reconocía sus acreencias impagadas, con los

intereses respectivos. La deuda interna se había estimado en una suma de doce millones de pesos, pero para 1854 la Junta de Consolidación ya había reconocido casi veinticuatro millones, en lo que a los ojos de la opinión pública apareció como una escandalosa corrupción.¹⁰⁰ La “revolución liberal” de 1854 fue la respuesta política a dicho escándalo. Fue encabezada por el mismo Castilla, contra el gobierno de quien lo había sucedido: el general José Rufino Echenique. La revolución usó como banderas que movilizasen a la población indígena y negra (esta última alcanzaba un número importante en los valles y ciudades de la costa), la abolición de la contribución de indígenas y de la esclavitud. Triunfante la revolución en los inicios del año siguiente, desapareció de los ingresos fiscales la suma de 1.5 millones de pesos que representaba dicha contribución. Dos años después ocurrió lo propio con el diezmo agrario, y tres años más tarde, con el derecho de pastas de los mineros; eliminando entre ambos un millón más.¹⁰¹ Las contribuciones de los habitantes urbanos no fueron abolidas, pero en la práctica sí fueron disminuidas, al no actualizarse los valores de los predios e industrias sobre los que pagaban, a pesar de que con el auge promovido por el guano, las residencias y los negocios urbanos habían multiplicado su valor.

Durante las décadas de 1860 y 1870 la renta del guano (y del salitre, un producto sustituto del guano cuyas exportaciones comenzaron a ser gravadas desde finales de la década de 1860) fue responsable de entre la mitad y las tres cuartas partes del presupuesto de ingresos de la república; los derechos de aduana seguían muy atrás, con un veinte por ciento, mientras las contribuciones directas casi habían desaparecido (véase cuadro 1.5).

Cuadro 1.5: Clasificación porcentual de los ingresos fiscales peruanos según los Presupuestos públicos, 1846-1880

Años	Aduanas	Contribuciones Directas	Guano y Salitre*	Otros	Total	Total en pesos (miles)**
1826	37	47		16	100	3.346
1830	20	36		44	100	3.003
1831	42	40		18	100	3.526
1846	31	23	10	36	100	5.162
1848	46	30	---	24	100	5.223
1850	37	32	6	25	100	5.406

¹⁰⁰ Véase Quiroz, *La deuda defraudada*, 1987.

¹⁰¹ El diezmo agrario correspondía a la iglesia, reteniendo el Estado únicamente un 9.5% por comisión de cobranza, de modo que en adelante el Estado cargó sobre sí la obligación de sostener a la iglesia católica, con un monto de aproximadamente 400 mil pesos anuales.

1852	35	21	27	17	100	7.114
1854	30	17	43	10	100	9.941
1861	16	2	79	4	100	20.763
1863	15	2	61	22	100	23.053
1869	18	1	71	10	99	22.632
1871	18	1	76	4	100	29.431
1873	28	5	63	4	100	27.619
1875	26	1	69	4	100	32.784
1877	35	1	59	5	100	21.989
1879	42	1	50	7	100	16.995
1880	39	1	50	10	100	18.195

* El concepto es en verdad de “bienes patrimoniales” o de “dominio del Estado”, pero casi todo el rubro (un 99%) estaba dominado por el guano y por el guano y salitre a partir de 1873.

** A partir de 1863 el “peso” pasó a denominarse “sol”.

Fuente: Los datos están basados en Rodríguez, *Estudios*, Tantaleán, *Política*, cuadro 4 del anexo y AGN-H-4-2742 y 2743 y H-6-1243 a 1246.

Debe tomarse en cuenta que a partir de 1874 las contribuciones directas pasaron a estar administradas por los Consejos Departamentales y Provinciales, dentro de la Ley de Descentralización Administrativa emitida por el gobierno de Manuel Pardo. Ello es lo que disminuye más marcadamente su presencia en los presupuestos de ingresos.

Podemos señalar así, que los ingresos del guano desviaron el rumbo de la fiscalidad peruana. En vez de que la abolición de las contribuciones directas de *antiguo régimen*, como las *capitaciones*, fuesen sustituidas por los impuestos al consumo o los derechos de aduana, como preveía el esquema de Hinrichs y como ya había comenzado a suceder con las reformas fiscales de los Borbones, vinieron a ser reemplazadas por otro rubro de *antiguo régimen*, como la renta patrimonial del Estado. Cuando éste tuvo a mano abolir (o al menos postergar) tributos de origen interno, por otros de origen externo (es decir, vinculados a la demanda mundial más que a la economía interna), la tentación fue irresistible. Sería recién después de la guerra del salitre que el sistema de ingresos se volcó a los impuestos al consumo.

La virtual desaparición de las contribuciones directas, que eran las que más claramente tenían un origen interno, provocó una corrosión en las relaciones entre la sociedad y el Estado. Vendría aquí a cuento la advertencia de Melchor Ocampo, el ideólogo mexicano, ante el Congreso del Estado de Michoacán, en 1852: “¡Libre Dios a los pueblos de un gobierno que no dependiera de ellos por el lado de los recursos

pecuaniarios! Perderían con tal independencia el freno más poderoso contra la arbitrariedad.”¹⁰² Pero como él mismo lo advirtió en aquella ocasión, la población en principio aceptará gustosa librarse de contribuciones, sin saber apreciar que al fin de cuentas son ellas la que le permitirían mantener al Estado bajo su control.

e/ El gasto público y la conciencia crítica sobre el modelo fiscal patrimonialista

Los cuadros 1.6 y 1.7 muestran la descomposición del gasto por ministerios y tipo de deuda para diversos años seleccionados entre 1831 y 1879, tanto en términos de lo previsto (las cifras de los presupuestos), cuanto de lo realmente ejecutado. Los primeros presupuestos exhiben el enorme peso que por entonces tenían los gastos militares y el muy exiguo que correspondía al ramo de Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto. Hasta 1859 el servicio del Culto se sostuvo autónomamente a través de los diezmos, pasando recién desde el año siguiente a depender del presupuesto central de la república. Algo similar fue sucediendo con los servicios de beneficencia e instrucción, como veremos más adelante.

Cuadro 1.6: Distribución porcentual del gasto del Estado peruano, por Ministerios y tipo de deuda,

en años seleccionados y de acuerdo a los presupuestos aprobados, 1831-1887

Años	Gobierno	RREE	Justicia	Guerra	Hacienda	Deuda. Internia	Deuda. Externa	Otros	Total en pesos
1831	11.6	--	2.3	59.0	16.0	--	--	11.1	4.973,550
1848	11.7	1.6	8.0	47.6	19.5	10.9	0.8		5.065,310
1854	16.7	1.3	10.5	35.2	11.9	13.7	10.7		9.941,404
1861	19.8	2.6	10.5	30.4	6.4	7.1	23.2		16.456,016
1869	22.3	0.7	7.5	17.5	2.7	3.3	46.0		30.974,993
1873	4.2	0.7	9.0	24.9	12.6	6.9	41.6		40.271,707
1875	9.3	1.0	4.1	22.1	11.4	13.0	39.0		37.188,688
1877	22.1	1.3	5.5	25.4	14.1	31.6	--		21.614,795
1879	25.6	1.5	5.4	33.1	14.1	13.6	6.6		18.025,663
1887	36.8	1.4	13.9	30.8	17.1	--	--		6.799,553

Fuente: Basado en Tantaleán, *Política*.en cuadro 2.1. Para 1877: AGN, H-6-1245. Para 1887: AGN, H-6-1247. Elaboración propia.

¹⁰² Citado en Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México, 1992; p. 216.

Hasta mediados del siglo XIX los gastos militares se situaron en alrededor del 50 por ciento del total del presupuesto; el personal de Hacienda, encargado de la recaudación de las rentas fiscales y del control de su gasto consumía un 18 por ciento, mientras que el aparato de gobierno y representación política del Estado lo hacía por un 12 por ciento. El restante 20 por ciento tenía variopintas aplicaciones, entre las que comenzó a destacar el servicio de la deuda pública.

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

Si pasamos de las cifras de presupuesto a las cuentas nacionales ejecutadas, podemos ver algunas variantes respecto de aquel cuadro (ver cuadro 1.7) Durante el período de 1847-1867; vale decir antes de la gran inversión ferroviaria que desvió por varios años el gasto público hacia ese rubro, el porcentaje promedio del gasto militar alcanzó el 36%, o sea, más de un tercio del gasto total. Una cuota algo mayor (40%) le correspondió al ministerio de Hacienda, debido a la activa política financiera durante los años cincuenta y sesenta, en materia tanto de pago de la deuda interna como externa. En los años sesenta se inició una serie de empréstitos en el exterior, que alcanzarían su furor en los inicios de la década siguiente.¹⁰³ Durante los años de 1869 a 1876 el promedio del ministerio de Hacienda superó el 50% del total del gasto público.

Cuadro 1.7: Desagregación porcentual de las partidas de gasto del gobierno peruano, según Ministerios, 1847-1878 (presupuestos ejecutados)

Años	Gobierno	RREE	Justicia, Instr. Benef. y Culto	Guerra y Marina	Hacienda*	Ferroc..	Otros	Total en pesos**
1847	11	4	8	36	21		20	5.674,615

¹⁰³ Véase sobre ello, Tantaleán, *Política económico financiera*, y Palacios, *La deuda anglo peruana*.

1848	13	3	8	42	23		11	5.320,928
1849	14	2	9	48	26			4.967,240
1850	17	2	6	48	27			5.690,208
1851	12	1	10	41	35			7.599,249
1852	10	1	8	37	45			8.278,085
1853	9	1	7	31	52			9.974,478
1854	8	1	6	27	58			11.750,871
1855	8	1	5	24	62			13.167,264
1856	7	--***	5	21	66			14.763,657
1857	7	--	4	20	68			16.360,051
1858	8	1	5	29	55		3	18.153,595
1859	8	1	5	35	43		7	20.387,756
1860	9	1	6	37	40			21.123,860
1861	9	2	5	48	26		9	21.446,469
1862	13	2	6	51	29			19.707,325
1863	18	1	8	39	34			25.662,953
1864	20	1	7	39	33		--	23.627,937
1865	22	1	6	40	31		--	21.592,921
1866	25	--	5	40	29		1	19.557,904
1867	17	1	5	32	27		17	26.099,027
1868	12	1	6	27	20	19	15	32.640,151
1869	9	1	4	14	42	6	23	60.879,191
1870	8	1	4	10	47	6	25	78.320,206
1871	7	--	3	8	49	23	9	95.761,221
1872	6	--	3	6	51	31	2	113.202,230
1873	5	--	2	6	47	20	19	109.146,110
1874	9	1	2	11	46	15	17	77.162,070
1875	10	1	2	13	61	12	2	56.664,840
1876	10	1	2	11	67		11	65.974,570
1877	27	1	4	27	31		11	29.172,660
1878	29	1	3	30	31		5	22.774,132

* Incluye el servicio de la deuda, interna y externa.

** Pesos hasta 1863; soles en adelante

*** Cuando el casillero está en blanco quiere decir que la cifra es cero; cuando figuran dos rayitas (--) quiere decir que hay un valor, pero que es inferior a 0.5%.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de cifras de Tantaleán, *Político económico financiero*, cuadro 5 del anexo.

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

La descentralización fiscal aplicada por el gobierno de Pardo (1872-1876) disminuyó las proporciones de los ramos de Gobierno, y Justicia y anexos, en los gastos generales, puesto que fueron los Concejos Departamentales quienes pasaron a asumirlos en lo que ataña a cada circunscripción territorial. Sin embargo, la mala marcha de dicha descentralización hizo que después del gobierno de Pardo algunos rubros de Gobierno volvieran a centralizarse, creciendo en consecuencia el peso de este ramo dentro de los gastos generales. En los años previos al conflicto con Chile, tanto Gobierno como Guerra y Marina representaban individualmente una cuarta parte de los egresos del presupuesto. Buena parte de la modernización del Estado había sido conducida por los propios militares. Por lo mismo, mantuvieron sus privilegios estamentales dentro de ese nuevo orden. Recién al final de la década de 1860 surgió una élite civil que, imbuida en los principios liberales, inició su cuestionamiento sistemático.

Hacia 1860, cuando el peso de los ingresos del guano dentro del presupuesto nacional se volvió aplastante, y el de las contribuciones directas exiguo (véase cuadro 1.5), surgió entre la élite del Perú una corriente de opinión con una clara conciencia de la necesidad de articular los distintos segmentos demográficos –étnicos y regionales—que constituyan la sociedad peruana. La cuestión fiscal fue para ellos uno de los ámbitos más expresivo de la formación de una comunidad nacional republicana. Esta significaba, para aquellos hombres, un escenario donde todos sus integrantes contribuyesen –y estuviesen en condiciones de hacerlo—al financiamiento de los gastos públicos. Ciertamente, el deseo de la formación social republicana tuvo también motivaciones de otra índole: ideologías liberales canalizadas en proyectos de modernización política y social fueron un motor que ha sido ya destacado por otros autores.¹⁰⁴ De cualquier manera, para esa tarea dicha élite percibió que la política fiscal seguida hasta entonces debía ser enmendada.

¹⁰⁴ Entre los trabajos recientes, destaca en esa línea el de Carmen Mc Evoy, *La utopía republicana*.

La primera señal de esta actitud fue el informe de la comisión nombrada por el segundo gobierno de Castilla para estudiar la reforma de las contribuciones, una vez abolida la contribución de indígenas.¹⁰⁵ Presentado al gobierno el 16 de julio de 1855, el informe defendió un principio que caracterizaría a todo el discurso crítico del modelo fiscal durante la era del guano. Cual era, que siendo los ingresos del guano un fenómeno extraordinario y que, por tratarse de un producto agotable no podía ser de duración indefinida, debía procurar asentarse un sistema de rentas públicas más perdurable y estable. Se opusieron por ello a la abolición progresiva de impuestos, directos e indirectos, que ocurrió a lo largo de la era del guano y especialmente entre las décadas de 1840 y 1860.

En 1853 una comisión de expertos franceses contratada por el gobierno peruano había hecho un estimado de las existencias de guano en las islas; de acuerdo a ese cálculo, en 1861 se preveía que al ritmo que tenían entonces las exportaciones (casi cuatrocientos mil toneladas anuales), el fertilizante se acabaría dentro de sólo 23 años.¹⁰⁶ “¡Desgraciada la República, si llegado el momento de esa desaparición [del recurso del guano], no encuentra ya arraigado en las costumbres, el medio de hacer frente á los gastos nacionales!”, exclamaba el Informe de en uno de sus párrafos.¹⁰⁷ Bajo esa tesis, defendieron la subsistencia de las contribuciones que gravaban la propiedad territorial y la industrial y comercial (atacadas en ese momento por la ola abolicionista), y propusieron reemplazar la abolida contribución de indígenas, por una “contribución personal” a ser pagada por todos los jefes de familia de acuerdo al nivel del jornal en sus circunscripciones. De esta manera no se perdería la universalidad de la contribución fiscal:

“La abolición de las contribuciones de castas y de indígenas, no se ha decretado en el Perú con la mira de destruir toda contribución personal, que sería de difícil o más bien imposible justificación; si no con la de aniquilar desigualdades de derechos provenientes de las razas, muy poco conformes con la dignidad del hombre y con el principio de igualdad reconocido por nuestras instituciones. La abolición no importa otra cosa sino la declaración de que las castas como castas, y los indígenas como indígenas, tienen los mismos derechos que todos los habitantes de la República; y sería un despropósito imaginar que esta declaración exime a los indígenas y á las castas, de contribuir con igualdad á las cargas públicas como todos los habitantes nacionales ó extranjeros que no pueden negar

¹⁰⁵ La Comisión estaba compuesta por el Mariscal Miguel San Román, Nicolás Rodrigo, Fabio Melgar, Manuel Ferreyros, Felipe Barreda y Felipe Pardo. Ver Rodríguez, *Estudios*, p. 232.

¹⁰⁶ Basadre, *Historia*, t. III, ed. de 1961-64; p. 1267.

¹⁰⁷ Citado en Rodríguez, *Estudios*, p. 233.

al Estado la parte que le corresponde en la riqueza como agente de su producción, ni la retribución á que tiene derecho por la protección que concede á la seguridad y al bienestar de las personas. Por el contrario, esa declaración al mismo tiempo que reconoce á los indigenas y en las castas igualdad de derechos con todos los habitantes, supone, también, necesariamente igualdad de obligaciones.”¹⁰⁸

La Asamblea Nacional que se reunió en enero de 1856 para redactar una nueva Constitución, derogó, sin embargo, el decreto supremo que en junio del año anterior había creado la contribución personal, que, así, no llegó a cobrarse.¹⁰⁹ La introducción de este impuesto volvería a intentarse posteriormente: en 1865, con el nombramiento de Manuel Pardo en el Ministerio de Hacienda; en 1875, cuando el mismo Pardo era Presidente de la República; en 1879, con el estallido de la guerra con Chile; y en 1886, al instaurarse el régimen de la descentralización fiscal. La contribución personal se convirtió en la pieza más controvertida de la reforma fiscal de la segunda mitad del siglo XIX, por reunir tanto una característica virtuosa: ampliar la ciudadanía fiscal, cuanto otra defectuosa: imponer impuestos sobre la población más pobre, que casi no recibía protección ni servicios del Estado.¹¹⁰

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

¹⁰⁸ Informe de la Comisión. Julio de 1855. En Rodríguez, *Estudios*; p. 236-237.

¹⁰⁹ La nueva contribución fijó montos anuales de doce reales en la sierra y veinticuatro en la costa; o sea 1.5 y tres pesos respectivamente. Ver Dávalos y Lissón, *La primera centuria*; v. IV; pp. 102-104.

¹¹⁰ Veamos, por ejemplo, este pasaje de la Memoria de Hacienda de Pedro Gálvez ante el Congreso de 1862: “El Perú, en materia de impuestos, es una nación excepcional. Todos los pueblos cultos contribuyen a los gastos públicos con una parte de su renta, porque esta parte es la indispensable recompensa de los beneficios que reciben bajo la protección del Estado y el único medio de lograr que sean duraderos y fecundos. Abolido en 54 el odioso tributo que pesaba sobre la raza indígena, como legado de otra época, se depuró nuestro Código fiscal de una mancha que contrastaba en alto grado con la bella índole de nuestro país. Mas después de devueltos sus fueros a la humanidad y a la ciencia ofendidos con ese feudal anacronismo, nada se hizo para llenar el vacío que tan grata conquista dejó en pos. La reforma borró con su mano poderosa de la lista de ingresos la fuerte suma de cuatro millones al bienio; pero al tratar de reemplazarlos, acudiendo a fuentes más puras que las que se habían condenado, se halló impotente y sin apoyo.” Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio presenta al Congreso Nacional de 1862. Lima: La Epoca, 1862.

los intereses de la nación. Quizás estas palabras de Cisneros plasmen bien este nuevo espíritu:

“Hemos llegado a formarnos esta convicción profunda: mientras el sistema rentístico y la administración general de la hacienda pública del Perú no entren en la vía de un plan ordenado y regular, toda reforma eficaz en la administración del guano es imposible y todo cuanto se escriba sobre este punto completamente perdido. En tanto que los gobiernos de la República no formen y observen sinceramente un presupuesto racional y sigan, como hasta hoy o hasta hace poco, atendiendo a los gastos nacionales con los productos futuros del guano, los intereses de las casa consignatarias dominarán la situación financiera del Perú.”¹¹¹

Manuel Pardo, quien descendía de una familia de Oidores de la Colonia, y llegó ser tanto Ministro de Hacienda, en 1865, cuanto Presidente de la República siete años después, fue una de las figuras emblemáticas de la crítica al modelo fiscal del guano.¹¹² Escribiendo en 1860, señaló que había llegado el momento en que “El espíritu del siglo XIX se ha apoderado por fin de la opinión del pueblo.” Esto se manifestaba en el deseo de obras públicas en vez de una fuerza de quince mil soldados:

“¿Por qué es opulento el gobierno y él [el hombre del pueblo] es pobre? ¿Por qué en lugar de abrirlle su camino y de protegerlo en su trabajo se le toma de leva? ¿Esas riquezas de quién son? ¿Esos caudales para quién son? ¿No son esas riquezas del Perú? ¿Y por qué no soy yo rico; y por qué no adelanta mi provincia; y por qué se arruina la escuela y no hay quien la levante; y por qué se despeñan mis cargas y no hay quien me abra el camino; y por qué se ahogan mis bestias y no hay quien haga puentes; y por qué en vez de un hijo que tenía de soldado me toman ahora dos?”¹¹³

Pero para poder destinar a la empresa de caminos, puentes y escuelas los caudales que el Estado recibía del guano, debía conformarse un esquema que Pardo llamaba de “rentas propias” o “entradas naturales”, que alcanzase a cubrir el gasto ordinario de la nación. Sólo de esta manera las entradas del guano podrían quedar liberadas para los gastos de acondicionamiento del territorio que permitieran despegar al

¹¹¹ L. B. Cisneros, “Ensayo”, p. 108 de t. III de O. Completas (1939).

¹¹² Manuel Pardo era, además hijo de Felipe Pardo y Aliaga, quien integró la comisión del Congreso que en 1855 propuso la introducción de la contribución personal.

¹¹³ Pardo, “Medidas económicas del Congreso de 1860”. En McEvoy, *La huella*, 2004; pp. 158-159.

comercio. Dentro de la concepción de los hombres críticos, el gasto ordinario de la nación debía ser cubierto por rentas o entradas ordinarias, estables, previsibles y duraderas. Los ingresos del guano no eran de esa clase, por lo que debían reservarse para el gasto extraordinario, que venían a ser las inversiones en obras públicas: “[Queremos] se admita la necesidad de que por lo menos nuestros gastos ordinarios, necesarios, sean efectuados con entradas propias, independientes de los productos del huano, [...].”¹¹⁴ Esto era muy claro en la letra, pero ¿era posible dicho plan cuando las rentas extraordinarias, año tras año, superaban a las ordinarias?

Para los hombres críticos, las “rentas propias” estaban constituidas en esencia por las “contribuciones”, que venían ser los impuestos de tipo directo que se pagaban por la ganancia obtenida por la propiedad o la industria. Eran ellas las que debían ser potenciadas. No solamente permitirían “independizar nuestra existencia de la posesión de las islas [guaneras] de Chincha”, sino que además tendrían la “utilidad de interesar a todos los ciudadanos en la administración de la cosa pública”.¹¹⁵ Los gastos públicos de la nación debían resolverse a partir del impuesto y no de una renta que “no le costaba nada a nadie”:

“Ese país [el Perú] cuyo porvenir económico y fiscal, industrial, mercantil y social, se descontaba para vivir unos pocos meses, se vio lleno de orgullo en la cima de ese edificio, y despertó sólo al estrépito del edificio derrumbado, [...] Esos excesos señores, no se pueden cometer en países que viven del impuesto; eso sólo se puede con haciendas basadas en aquello que no cuesta nada a nadie.”¹¹⁶

Además de las contribuciones directas, la otra “entrada natural” que aceptaban los hombres críticos de la fiscalidad del guano eran los derechos pagados en las aduanas. A la suma de las contribuciones y los derechos de aduana, que en 1862, el Ministro de Hacienda Pedro Gálvez calculó en sólo cuatro y medio millones al año (mientras los egresos corrientes montaban veintiuno millones), es que debía ajustarse el gasto del país. Puesto que las aduanas eran una contribución indirecta, al igual que otros ramos que llegaba a sumar algunos cientos de miles, resultaba que las contribuciones directas apenas financiaban un minúsculo dos por ciento del presupuesto de la república. Gálvez y Pardo expresaron cada uno en su oportunidad una idea coincidente, que graficaba bien su diagnóstico del mal fiscal peruano: la excepcionalidad de este país radicaba en que costándole al Estado diez pesos

¹¹⁴ Pardo, Memoria de Hacienda; p. 231. En McEvoy, ed. *La huella*, 2004.

¹¹⁵ M. Pardo, Memoria d Hacienda, 1867. En McEvoy, ed., *La huella*, 2004; p. 224.

¹¹⁶ M. Pardo, Discurso en el Senado evocando la fallida reforma fiscal de 1865-1866, 1878. En McEvoy, ed., *La huella*, 2004; p. 487.

cada peruano, éste contribuía con sólo dos pesos y medio.¹¹⁷ La diferencia era la renta del guano: ese dinero que a nadie le costaba, según Pardo, y que, por lo mismo, era consumido sin responsabilidad ni medida.

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

“Es necesario crear producción, crear riqueza para poder hacer frente con ella más tarde a los gastos del Estado. Crear retornos que suplan el huano, crear rentas fiscales que reemplacen la del huano; he aquí el problema. Fomentar la producción nacional; he aquí la solución. Ella nos dará retornos para el comercio; ella nos dará rentas para el Estado. En la producción nacional, en la riqueza pública será donde encontremos las entradas para nuestro tesoro, cuando la actual renta desaparezca. El aumento de valores en todos los ramos de la actividad nacional permitirá el aumento de las contribuciones; de las contribuciones sobre la tierra que sólo se pueden pagar cuando la tierra produce; sobre la industria que sólo se obtiene cuando la industria florece; sobre la propiedad urbana, consecuencia del aumento de población; y, por último y más que todo de las contribuciones indirectas, como la de aduana que crece sólo donde hay movimiento industrial y comercial.” (M. Pardo, “Escritos”; p. 116-117. Ed. de McEvoy, *La huella*, 2004).

Medidas como la abolición de la contribución de indígenas y, más tarde, de la contribución personal, habrían conseguido todo lo contrario de ello, al inhibir la oferta laboral de los campesinos en el mercado. La construcción de vías férreas, como veremos más adelante, fue el renglón de inversión pública que los hombres críticos promovieron con mayor énfasis. Tenían verdadera fe en que la locomotora era al artificio mecánico que podía redimir países como el Perú, que arrastraban tantos problemas territoriales como humanos: “El primer milagro que la locomotora opera, y lo opera en todas partes, es crear valores allí donde no existen, encontrar importancia real a lo que antes no lo tenía, utilizar cosas que antes eran inútiles.” (Pardo, “Estudios”, p. 103).

En 1865 tuvo lugar la revolución de Mariano Ignacio Prado contra el gobierno de Pezet, a raíz de un acuerdo firmado con España que buena parte de la opinión pública consideró inicuo. Este acuerdo reconocía la deuda con España pendiente desde la Independencia, a cambio de la devolución de las islas guaneras de Chincha, tomadas por

¹¹⁷ Citado en Dávalos, *La primera centuria*, t. IV, pp. 186-187.

la flota española. Prado nombró a Pardo como Ministro de Hacienda en noviembre del mismo año. Era una oportunidad para que los nuevos hombres aplicasen sus ideas. Enfrentándose a la oligarquía exportadora, que dominaba el Congreso y de cuyo seno él mismo provenía, creó un impuesto de tres por ciento a las exportaciones de metales preciosos, salitre, lanas, algodón, azúcar, arroz y tabaco; creó asimismo un impuesto de timbres para los contratos y transferencias de la propiedad y el capital; resucitó el impuesto sobre las sucesiones, de acuerdo a una escala que regiría según se tratase de herederos forzados, o no; y elevó la contribución por predios urbanos al cuatro por ciento (era hasta entonces de tres).

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

“El Perú no podía pensar en establecer una contribución directa, única, sobre el capital o sobre la propiedad o sobre la renta que de ellos se derivase. Tal principio, que está todavía en las regiones de la especulación, no era por cierto aplicable al país que reúne precisamente todas las condiciones que hacen esa teoría impracticable, tales como capital diminuto, propiedad de poco valor, repartida sobre territorio considerable, y desposeído de una buena administración. Era pues necesario repartir la base del sistema, unas veces sobre los consumos, otras sobre la producción, otras sobre la propiedad y el capital, otras sobre la industria; pero como las tres cuartas de la población del Perú se encontraban en una situación excepcional, pues ni su propiedad era fácil de valorizar ni sus costumbres la inclinaban al consumo de artículos extranjeros gravados en la aduana, era necesario pedirle, como parte de la contribución industrial, su contingente en el impuesto bajo la forma de contribución sobre el trabajo, que es el mismo principio de la contribución industrial, sin más diferencia que la de tomar por tipo de contribución la menor utilidad que de su trabajo pueda reportar un hombre en cada provincia de la República.” (Pardo, Memoria de Hacienda 1867; p. 225 de Mc Evoy, ed. *La huella*, 2004).

Para la aplicación de la "contribución personal" se crearon seis categorías en las que se agruparía a las provincias de acuerdo al nivel del jornal prevaleciente. La categoría más alta era la de ochenta centavos diarios, y la más baja, de veinte. Cada varón en edad tributaria pagaría doce jornales anuales. Así, los indígenas de la sierra, que caían casi todos en la última categoría, terminarían pagando al erario dos soles cuarenta centavos; bastante menos de lo que hasta 1854 fue la contribución de indígenas (entre cinco y diez pesos). Un cálculo hecho por Shane Hunt, mostró que el 80% de los contribuyentes caería en las dos

últimas categorías: las de treinta y veinte centavos de jornal, quedando sólo el siete por ciento en las dos primeras (60 y 80 centavos de jornal) y el trece por ciento restante en las dos intermedias.¹¹⁸ También desempolvó el impuesto al consumo de aguardiente (un licor hecho de la destilación de uva o de caña de azúcar), que fuera introducido por los Borbones en la década de 1770. Cuarenta centavos por quintal de aguardiente y ocho centavos por galón de ron, que debían pagarse al introducir el producto al lugar de consumo.¹¹⁹

Con estas medidas Pardo esperaba incrementar las contribuciones directas en una proporción francamente hercúlea. De 313 mil soles, que fue el rendimiento que tuvieron en 1864, a 3 millones 560 mil soles. Multiplicar las contribuciones por diez parecía una empresa de titanes. Más aún cuando aproximadamente la mitad de esa suma (1.8 millones de pesos) debería levantarse de un impuesto que parecía llamado a levantar tantas protestas, como la "contribución personal". Pero Pardo justificaba la medida por un principio de equidad tributaria: de los dos millones de habitantes que tenía el país, medio millón vivía en la costa y un millón y medio en la sierra,¹²⁰ pero resultaba que aquel medio millón pagaba las cuatro quintas partes de las contribuciones de aduanas, los siete octavos de los impuestos al capital y casi todo lo recaudado por timbres.¹²¹ El producto de la contribución personal quedaría, además, en los respectivos departamentos, para la atención de sus gastos internos.

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

"[...] bien conocemos también en el fondo de nuestra conciencia, que si no se impone la contribución personal no hay contribución alguna que imponer en el interior del Perú; quedando la cuestión reducida a este dilema, o los departamentos del interior quedan en el abandono que hasta aquí, o se establece la contribución personal, única que puede constituir una renta propia y por consiguiente una vida independiente y de progreso a las provincias del interior del Perú." (Pardo, 1867, "Algunas cuestiones sociales". En Mc Evoy, ed. *La huella*, 2004; p. 377).

¹¹⁸ Hunt, "Guano y crecimiento", p. 89.

¹¹⁹ Dávalos, *La primera centuria*, t. IV, pp. 227-229.

¹²⁰ El censo de 1862 señaló en verdad 2.462 millones de habitantes, aunque se trató de un recuento poco preciso, según parece. Ver Lesevic, *La recuperación*, 1986 y Gootenberg, *Población*, 1995.

¹²¹ Basadre, *Historia*, t. IV, ed. de 1961-64; p. 1634.

Con esta reflexión, Pardo criticaba también uno de los peores defectos que la fiscalidad del guano habría traído: el centralismo de las finanzas públicas. Antes de la abolición del tributo de indios en 1855: “[...] el departamento era el que remitía los fondos sobrantes al poder central, en vez de ser el poder central quien los remitiese al departamento.” (id., p. 374). Un correlato de esta centralización fue la aparición de un sistema de clientelismo entre el poder ejecutivo y las élites provincianas. Para que aprobasen una obra de inversión en una provincia, sus diputados debían ofrecer colaboración y lealtad al Ejecutivo. Este patrón de comportamiento político se vio reforzado porque, aun cuando las Constituciones estipularan que debía ser el Congreso quien sancionase el presupuesto de la república, en muchas ocasiones el presupuesto fue elaborado y ejecutado sin mediación ni fiscalización parlamentaria. Hasta la guerra con Chile la presentación y aprobación legislativa de la *Cuenta Nacional* (es decir, el presupuesto realmente ejecutado) no tuvo casi nunca lugar, y hubo períodos como los de 1856-1860 y 1865-1868 en los que el país se manejó sin presupuesto.

En el pensamiento de Pardo la extensión de las contribuciones a toda la población y el territorio era algo fundamental. No cabía pensar, sino excepcionalmente, que unas porciones de la nación sostuviesen los gastos públicos de otras, menos favorecidas para el comercio. Tal patrón le parecía insostenible e inmoral en el largo plazo. La reforma fiscal era concebida por él como una transformación de "... la organización especial de nuestra sociedad, acostumbrada a vivir por diez y seis años de imprevisión a no contribuir a los gastos de la administración y a vivir, por el contrario, más o menos directamente de los recursos fiscales, haciendo del fisco la fuente y no el resultado de la riqueza pública."¹²²

Las dificultades del programa fiscal de Pardo pudieron comprobarse cuando, en el año 1866, las contribuciones directas produjeron sólo 631,277 pesos. Añadido el impuesto a las exportaciones la suma se elevaba a algo más de ochocientos mil pesos. Haber conseguido duplicar las contribuciones directas en un solo año no era un resultado despreciable, pero de cualquier modo la suma obtenida quedaba muy distante de la meta propuesta.

La reforma fiscal había despertado convulsiones políticas, y aunque la opinión pública en 1866 parecía ganada por la necesidad de la reforma y de encontrar fuentes fiscales distintas al guano,¹²³ el programa de Pardo provocó una cerrada oposición. Estallaron "... los quejidos de cada clase, que se imaginó la más gravada y la que más derecho tenía a quedar exenta del impuesto general, y cuyo clamoreo reunido forma hoy la opinión en contra de las contribuciones."¹²⁴ El consenso aparentemente existente sobre

¹²² *Memoria de 1867*; en Mc Evoy, ed., *La huella*, 2004; p. 224.

¹²³ “[...] el establecimiento de las Contribuciones era el tópico obligado de quien quiera que hablaba de la Hacienda del Perú, por vulgares que fuesen sus conocimientos: [...].” M. Pardo, p. 224 de Mc Evoy, ed., *La huella*, 2004.

¹²⁴ Pardo, en Mc Evoy, *La huella*, 2004; p. 224.

la necesidad de reemplazar los ingresos del guano por fuentes más legítimas, se desvaneció una vez que el plan se echó a andar. Entonces, en el recuerdo que años después hiciera Pardo: “la Representación Nacional, el país mismo se sublevó contra ese orden de cosas, se exasperó de que se le condujese por ese camino estrecho y reaccionó para tomar el más ancho y el más cómodo, que había recorrido antes, [...]”.¹²⁵ En el inicio de 1867, la oposición consiguió la caída de la dictadura de Prado. Pardo renunció sentenciando que “el Perú se había convertido en una asociación de holgazanes y logreros.”¹²⁶ El nuevo Congreso derogó casi todas las medidas de la reforma fiscal. Un folleto anónimo, titulado *Los derechos adquiridos y los actos de la Dictadura del Perú*, publicado en Lima en 1867, resumió el espíritu que dominó en el Congreso. Decía ahí su autor:

"Gravar con derechos fuertes e inconsiderados todos los ramos de la agricultura en particular, después de extraer otros impuestos sobre los fondos rústicos y sus cultivadores; hacer otro tanto con los urbanos, con los artículos de importación, volviendo a gravarlos en su movimiento interior mercantil con la gabela del timbre y con los derechos de exportación, tan justamente condenados en el mundo civilizado, es ciertamente haber olvidado demasiado todas las reglas de la justicia [...] Los campos de Lima principalmente están desiertos por falta de seguridad; la agricultura no corresponde al capital que se invierte en ella ni el caro jornal que se paga. Nadie invierte en ella fondos, porque en cualquier otra industria se consigue mayores usuras. El cultivo del algodón era la esperanza de sus valles y el impuesto ha venido a desalentar al cultivador. El momento escogido para hacer tributario a todo el país era el más oportuno para desalentar el trabajo. Contribuciones, después de la guerra civil y como recurso para la guerra exterior y todo ¿para qué? por respetar el guano y por respetar la extravagante teoría de sacrificar el día de hoy al de mañana.”¹²⁷

En efecto, uno de los argumentos que sostenían los defensores del modelo fiscal basado en las rentas del guano, era que los gastos fiscales de la nación habrían de ajustarse al nivel inevitablemente variable, dada la naturaleza de la economía peruana, de los ingresos. De modo, que si mañana faltaba el guano y las rentas públicas caían de veinte a cinco millones, la nación debería ajustarse a la nueva realidad, y punto. Tratar de contrariar nuestra naturaleza, postulando doctrinas “extravagantes” y forzadas que nos impedirían disfrutar de la bonanza que teníamos delante, era algo insensato. Pardo replicaba a este

¹²⁵ M. Pardo, Discurso en el Senado, 1878, recordando la experiencia de la reforma de 1865-1866. Ed. 2004; p. 487.

¹²⁶ Citado en Dávalos, *La primera centuria*, t. IV, p. 227.

¹²⁷ Citado en Basadre, *Historia*, t. IV, pp. 1633-1634.

argumento que aunque la reducción del gasto “aritméticamente tendría que suceder”, traería consigo un “cataclismo político”. Harto complicado sería para el gobierno cuya esfera de acción se había montado sobre un esquema fiscal holgado, reducirse a una situación donde quedarían insatisfechas un cúmulo de necesidades, que la costumbre habría vuelto ordinarias y vitales.¹²⁸

El Congreso de 1867 suprimió la Contribución Personal, puesto que era un impuesto que, como lo había manifestado el presidente Ramón Castilla en 1854, estaba "bañado en las lágrimas y la sangre de quienes lo pagan." Sobrevivieron del plan de Pardo el impuesto a las sucesiones, la contribución de timbres y los derechos a las exportaciones. Asimismo el impuesto a los rones y aguardientes, aunque bajo una forma centralizada y no como la había diseñado Pardo. A los pueblos indígenas se les exoneró de la contribución territorial.¹²⁹ Después de todo no existía un catastro de tierras que pudiera organizar tal contribución. La cuestión de la contribución personal siguió, no obstante, siendo un tema tirante entre los Ministros de Hacienda y el Congreso. Así lo demuestra este testimonio de la *Memoria* de Juan Ignacio Elguera, Ministro de Hacienda sucesor de Pardo, en 1867:

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

¹²⁸ “Porque si esto aritméticamente tendría que suceder, queramos o no, sólo será trayendo consigo otro cataclismo político que, entrabado con el económico que como hemos visto, la misma causa debe producir, acabarán ambos de consumo con sumir al Perú en la misma vorágine en que estamos viendo hoy a la República de Méjico en el estertor de la agonía. Así como los pueblos no pueden pasar repentinamente de un consumo dado a otro cuatro o cinco veces menor o, en otras palabras, así como los pueblos no pueden reducir repentinamente sus necesidades, del mismo modo los gobiernos, o a quienes una situación holgada y fácil ha permitido ensanchar mucho o poco su esfera de acción, se han creado merced a esa holgura y a ese ensanche, necesidades que tienen que satisfacer y sin cuya satisfacción no podrán gobernar.” Pardo, “Escritos”, p. 116. [1860]. Mc Evoy, ed., *La huella*, 2004.

¹²⁹ Basadre, *Historia*, t. IV, ed. de 1961-1964; pp. 1653 y 1680-1681.

el mayor número de pueblos dejen de ser laboriosos y productores y vivan a expensas de la capital."

Los argumentos del Ministro en favor de la reimplantación de la contribución a la población indígena reproducían los sostenidos en la época colonial, acerca del efecto "civilizador" que ella llevaba adherido. Integraba al indígena no sólo a la vida económica, imponiéndole necesidades monetarias que lo estimulaban a incursionar en el mercado laboral, sino además a la política, al hacerlo partícipe de los gastos de la nación. Así como los derechos crean deberes, también cabía esperar lo inverso. Los terratenientes serranos, empero, se opusieron siempre a la contribución. De un lado, porque temían las convulsiones sociales que podía desatar en el seno de una población que arrastraba tantas reivindicaciones y resentimientos históricos;¹³⁰ de otro, porque tendrían que asumir el pago del tributo de la población contenida en sus haciendas (según el censo de 1876 una cuarta parte de la población rural vivía en haciendas); y finalmente porque la inserción laboral de la población indígena en centros mineros o fundos de la costa, los apartaba de su esfera de dominio y encarecería el trabajo.¹³¹

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

"Si a fin de que los Presupuestos Nacionales sean una verdad, se dicta un reglamento para su formación, señalando la parte que en él deben tomar los funcionarios de cada ramo administrativo y las fechas en que deben presentar sus trabajos. Si para que la nación sepa a qué atenerse se formula un conjunto de modelos fijos con arreglo a los cuales deberá el Gobierno presentar a los cuerpos legislativos las cuentas de la Hacienda nacional y publicarlos periódicamente. Si respecto a las obras de utilidad pública se reglamenta la iniciativa de los representantes a Congreso para que fuera de él y en cierta época fija manifiesten aquellas de que necesitan sus pueblos, trazándose en el Ministerio respectivo, de acuerdo con las miras generales del Gobierno, y con el concurso del cuerpo oficial de ingenieros y arquitectos, un plan racional y detallado de las que deben ejecutarse en cada año o bienio; [...]." (Luis B. Cisneros, "Ensayo"; p. 140, t. III).

¹³⁰ Flores-Galindo, *Buscando*, 1987; cap.VI.

¹³¹ Jacobsen, *Mirages of Transition*, 1993. También ver Macera, "Plantaciones azucareras andinas, 1821-1875". En *Trabajos de historia*, t. IV.

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

Cabría extender para las finanzas públicas el concepto de “enfermedad holandesa”, aplicado a las situaciones en que la abundancia de un recurso natural vuelve más difíciles las condiciones para la marcha del resto de los sectores productivos. En el terreno fiscal diríamos que hace más difícil la supervivencia, y más aún el perfeccionamiento, del resto de ingresos del gobierno, y provoca que una parte importante del gasto público penda de un ingreso a la larga volátil. Gootenberg recuerda en un pasaje la regla institucional que dicta que un gobierno favorecerá el tipo de desarrollo económico del cual dependan principalmente sus finanzas.¹³² Perú, como otras naciones en diferentes momentos de su historia, representó una encarnación de ello, favoreciendo desde el Estado un modelo económico primario exportador.

f/ El Contrato Dreyfus y el gobierno de Manuel Pardo

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

Con el contrato Dreyfus el Estado peruano trató de resolver los problemas derivados de las grandes fluctuaciones en los ingresos del Estado por concepto de las exportaciones de guano, que ocurrían bajo el sistema de múltiples consignatarios. Asimismo, los de la competencia que entre ellos se libraba en los mercados (a pesar de la sectorización del mercado que el gobierno hacía para cada consignatario), perjudicando el precio del fertilizante. Una de sus cláusulas estableció que la firma francesa remesaría al gobierno peruano la suma de setecientos mil soles mensuales, independientemente de las fluctuaciones que se presentasen en la venta del guano. Ello brindaba al Estado peruano

¹³² Gootenberg, *Caudillos y comerciantes*, 1997; p. 200.

una importante estabilidad en el flujo de sus ingresos. Como la planilla militar y civil del Estado redondeaba aproximadamente unos ocho millones de soles anuales, podemos decir que las remesas mensuales de la casa Dreyfus aseguraban la atención puntual de la planilla pública y libraban al Estado de los sobresaltos y urgencias anteriores. Fue por ello que Nicolás de Piérola, el ministro de Hacienda del gobierno de Balta, que firmó el contrato, lo llamó “el dos de mayo de la Hacienda Pública” (en alusión a la victoria sobre la flota española en el combate naval del Callao de tres años atrás).

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

La apertura del crédito internacional permitió al gobierno de José Balta lanzar un ambicioso programa de ferroviariación del país. La empresa de los ferrocarriles había sido predicada insistentemente por los hombres críticos desde años atrás, como una de las mejores maneras en que el Estado podía ayudar a la creación de riqueza. Transformar la riqueza del guano en líneas férreas era el mejor programa que podía seguirse para cambiar el futuro del Perú.¹³³ El gobierno de Balta empezó la construcción de diez líneas, que a modo de vías de penetración, debían unir puertos y ciudades del litoral con sus interiores andinos, traspasar las cordilleras, y llegar hasta los ríos de la región amazónica. Entre 1869 y 1872 se contrataron tres préstamos en los mercados europeos que totalizaron una deuda de 36 millones de libras esterlinas, suma que representaba unas seis veces el presupuesto nacional y cernía sobre la república la sombra de un endeudamiento agobiante y de alto riesgo, porque el proyecto de los ferrocarriles no ofrecería retornos sino en el largo plazo. La necesidad de atender el servicio de semejante deuda provocó que desde 1872 la casa Dreyfus suspendiese sus remesas mensuales al gobierno peruano, al estar todos los ingresos netos del guano comprometidos con los pagos.¹³⁴

¹³³ Así escribió Manuel Pardo en 1860: “Hemos perdido quince años de huano, pero nos quedan diez o doce todavía. Hemos derrochado ciento cincuenta millones, pero quizás nos quedan otros tantos. Abramos pues los ojos, no malgastemos, no derrochemos como locos [...] salvemos algo del naufragio; salvemos tres o cuatro millones siquiera del temporal deshecho que corremos, y con tres o cuatro millones solamente, cada año durante un solo decenio, podría responderse por la prosperidad eterna del Perú. Con tres o cuatro millones que se dedicaren anualmente a favorecer la construcción de grandes líneas de caminos estaría asegurado el porvenir de nuestro país. (M. Pardo; Escritos; p. 85 de ed. de McEvoy, *La huella*, 2004).

¹³⁴ Juan Ignacio Elguera, *Memoria presentada al Congreso Ordinario de 1876 por el Ministro de Hacienda y Comercio*. Lima: 1876; Bonilla, “La crisis fiscal de 1872”.

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

Para ello volvió los ojos a las aduanas, con un plan que incluía un impuesto a la exportación de salitre y un incremento de los derechos de importación. Otros elementos del plan fiscal incluyeron un programa de descentralización administrativa, con el que esperaba descargar al Estado central del peso de las administraciones departamentales a la vez que mejorar la recaudación de las contribuciones directas, cuya recaudación les traspasó, así como el manejo de dos tercios de lo que se recaudase por ellas. Es decir, pasaron a las Tesorerías Departamentales las contribuciones de predios, industrias y patentes.¹³⁵ En materia de organización del presupuesto, dividió los ingresos en *permanentes* y *transitorios*. Del mismo modo los gastos. Como ingresos permanentes figurarian las aduanas, las contribuciones fiscales, los contratos sobre el guano y el arrendamiento de bienes nacionales. En general "Todas aquellas [rentas] cuyo monto efectivo o aproximado, pueda fijarse por el Ejecutivo, en vista de las cuentas y estados de las oficinas de Hacienda." Los ingresos transitorios o extraordinarios serían los derivados de los empréstitos, arrendamientos nuevos de bienes del Estado (ferrocarriles en esta época) o productos de nuevas empresas del Estado, o nuevas contribuciones, así como el producto de cualquier entrada no prevista de antemano.¹³⁶ Haber incluido al guano dentro de los ingresos

¹³⁵ Siempre sensible al tema de la descentralización, Emilio Romero no dejó de encomiar el programa de Pardo, pero afeó su inoportunidad: "Pero el plan descentralizador de Pardo tenía por objeto descargar del presupuesto a las provincias, dejándolas abandonadas a su suerte, después de un largo periodo de desmoralización tributaria, de desorganización y de la pérdida del entrenamiento en la función pública que habían tenido en el período anterior al guano. No hay duda sobre la buena intención de Manuel Pardo ni sobre la importancia de su plan, pero él llegaba en una época de completa disolución de los hábitos tributarios. Las provincias no podrían vivir con los mendrugos de una contribución de patente e industrial, cuando no había industrias ni ocupación alguna. La descentralización de la época del guano fue una medida desesperada de carácter fiscal, con la que desembarcaba a las provincias, para que Lima dispusiera de saldos para cubrir los déficits." Romero, *Historia económica*, t. II; p.87.

¹³⁶ Archivo General de la Nación, Lima (AGN en adelante), Libros impresos republicanos H-6-1244, fot. 156.

permanentes parecía, sin embargo, un hecho contradictorio con los planteamientos anteriormente sostenidos por los hombres críticos.

Para mejorar la recaudación de las aduanas el mismo año 1872 se promulgó un arancel de importaciones, que elevó los derechos con una estrategia fiscalista. Para el bienio 1873-1874 se consideró un ingreso inusitado por aduanas, de diez millones anuales, cuando esta recaudación nunca había superado los siete y medio millones (cifra a la que se acercó en 1870). Creó además una sobre tasa del dos por ciento en las aduanas para alimentar los Concejos Departamentales y contrató con una empresa francesa la construcción de un muelle dársena en el puerto del Callao, que al permitir el acodamiento de las naves en el propio terminal, haría posible un mayor control del comercio.

Las contribuciones directas alcanzaron a representar el cinco por ciento del presupuesto, la magnitud más alta desde que se abolió el tributo indígena en 1854. Desde 1875 ya no se aprecia esto en el cuadro (1.5), puesto que estas contribuciones pasaron a engrosar, como se dijo, las tesorerías departamentales. Para el presupuesto del bienio 1877-1878 se consignó la suma de 1.441,909 soles como recaudación bienal de las tesorerías departamentales, que como sabemos, descansaban especialmente en las contribuciones directas que les habían sido transferidas. Añadida la suma pertinente al resto de contribuciones directas que seguían dependiendo del tesoro central, obtendríamos un cinco por ciento en relación al monto total del presupuesto del bienio. Para entonces los gobiernos departamentales no llegaban aún a autofinanciarse, puesto que sus egresos fueron calculados en 1.801,024 soles; o sea un déficit de 25 por ciento, que tenía que ser cubierto por el tesoro central.¹³⁷ Además, es oportuno indicar que en general los tesoros departamentales recaudaron muy mal sus rentas, al punto que lo cobrado se halló siempre muy por debajo de la cifra prevista.

La herramienta principal para aumentar las entradas del tesoro en el programa de Pardo, era sin embargo la renta del salitre, lo que también venía a representar un elemento contradictorio con el pensamiento de los hombres críticos, puesto que a fin de cuentas se trataba de una renta natural de la misma naturaleza que la del guano.

g/ La cuestión del salitre

El salitre era también un fertilizante, aunque además tenía otros usos, como el de insumo para la fabricación de explosivos y yodo. Se obtenía de los territorios de Tarapacá, en la frontera con el litoral boliviano. Comparado con el guano, tenía algún grado de elaboración antes de su exportación. Debajo de medio metro del suelo se sacaba el “caliche”, que era el

¹³⁷ AGN, H-6-1245, fot. 100.

mineral que contenía el nitrato. Los caliches se removían con explosivos, para con barretas y palas levantarlos y trasladarlos luego a las “oficinas”, donde se escogían y depuraban para obtener el nitrato. El traslado a las oficinas se realizó primitivamente sobre animales, luego sobre carretas, y finalmente sobre ferrocarriles, construidos desde finales de los años sesenta. En las oficinas la refinación de los caliches se hacia sobre la base de calor y lixiviación. Para lo primero debía contarse con combustible. La leña de las quebradas de las estribaciones de la cordillera, fue sustituida también en los años sesenta, por el carbón traído desde el sur de Chile. Los trabajadores eran tanto peruanos, como chilenos y chinos e hicieron que las ciudades de Iquique y Tarapacá crecieran velozmente. Entre los años de 1860 y 1876 la población de la provincia de Tarapacá (a la que se le había otorgado el privilegiado estatus de “provincia litoral”) pasó de 18 mil a 38 mil habitantes, a raíz de la fiebre del salitre.¹³⁸

La necesidad de depurar y concentrar el salitre llevó a la existencia de empresas productoras, que fueron evolucionando desde los inicios del siglo XIX, para convertirse en el tercer cuarto del siglo en grandes empresas, con una importante infraestructura instalada, financiada y manejada en muchos casos por capitalistas europeos. Empresarios peruanos de la zona sur, de los que el futuro Presidente Guillermo Billinghurst sería un notable ejemplo, también se envolvieron en la producción salitrera. Algunos capitalistas de Lima como Julián Zaracondegui, se asociaron con personajes arequipeños como el general Gutiérrez de la Fuente, y con otros hombres del sur, como los hermanos Montero, hallaron en el salitre un renglón para sacar del marasmo a la economía de la región.¹³⁹

Las exportaciones de salitre comenzaron en los años de 1830, antes que las del guano. El gran salto lo pegaron, sin embargo, más tarde, a finales de la década de 1860, cuando superaron las cien mil toneladas y se consolidaron como la segunda exportación peruana, solo superada por el guano. Entre ambos fertilizantes sumaban tres cuartas partes del total de exportaciones peruanas y hubo un año (1867) en que representaron nada menos que el 85% (ver cuadro 1.8).

Cuadro 1.8: Exportaciones de nitrato de salitre y porcentaje respecto del total, 1830-1879

Años	Toneladas	% del total de X del Perú (en valor)	% de guano y salitre dentro del total de X del P.
1830	860	1.0	1.0

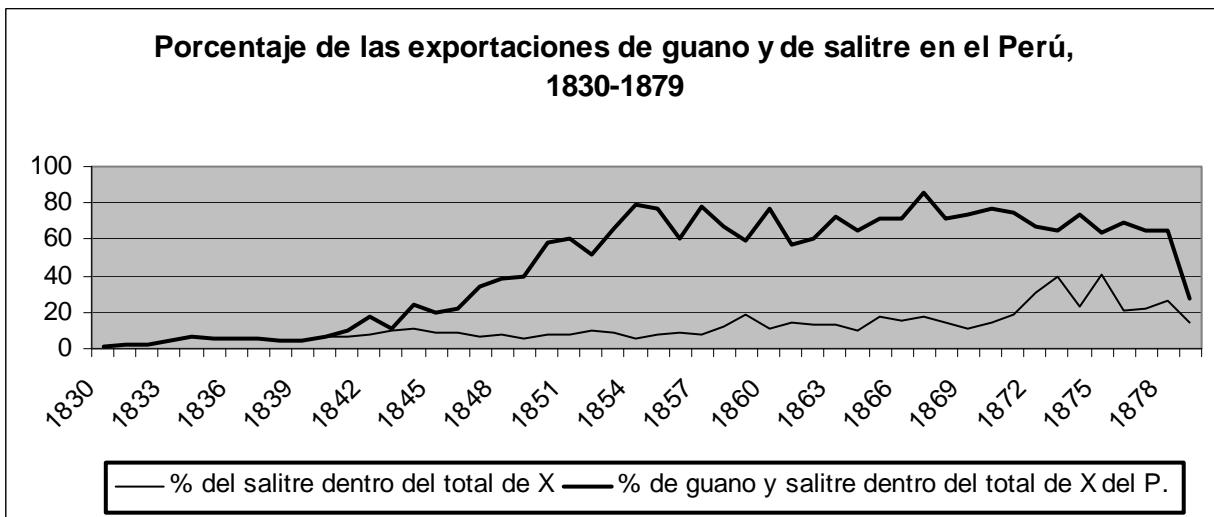
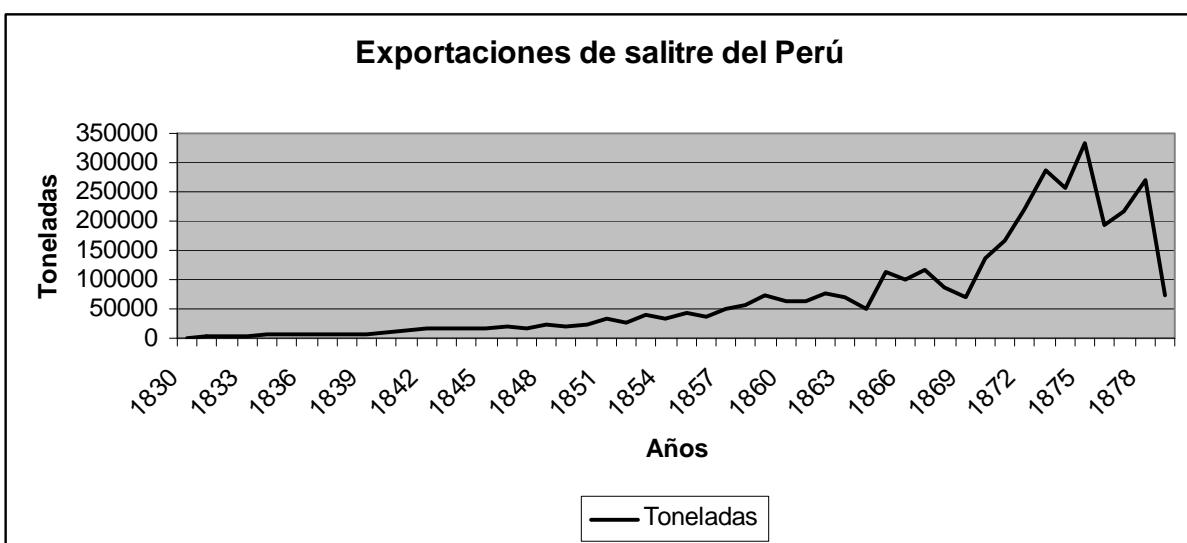
¹³⁸ Sobre la producción del salitre, ver Bermúdez, *Historia del salitre*. Los datos sobre la población, en pp. 123 (para 1860) y 369 (para 1876).

¹³⁹ Billinghurst, *Los capitales*, 1889.

1831	1858	2.7	2.7
1832	2415	2.1	2.1
1833	4264	4.3	4.3
1834	6799	6.7	6.7
1835	6458	5.6	5.6
1836	7293	5.6	5.6
1837	7607	5.8	5.8
1838	5962	4.0	4.0
1839	6880	4.5	4.5
1840	10,459	6.5	6.5
1841	12,810	6.4	9.6
1842	16,418	8.2	17.5
1843	16,989	9.6	10.8
1844	17,489	10.9	23.9
1845	17,307	9.2	19.6
1846	18,361	8.7	22.3
1847	17,622	6.3	34.5
1848	22,314	7.9	38.5
1849	19,785	5.7	40.0
1850	23,545	7.9	58.1
1851	31,713	8.0	60.0
1852	27,277	9.7	51.3
1853	40,767	9.1	65.8
1854	33,141	5.9	79.6
1855	43,097	7.4	77.1
1856	37,334	8.8	60.7
1857	50,408	7.2	78.0
1858	56,131	11.6	67.4
1859	72,413	19.2	59.1
1860	63,518	11.4	76.8
1861	62,331	14.0	57.3
1862	77,833	12.9	60.6
1863	70,870	12.9	72.6
1864	50,167	9.5	64.5
1865	112,353	17.6	71.6
1866	100,634	15.4	71.2
1867	117,315	17.4	85.4
1868	87,699	14.4	71.3
1869	69,324	10.5	73.2

1870	135,397	14.8	77.3
1871	165,872	19.0	74.3
1872	220,198	30.7	66.5
1873	288,133	39.8	65.1
1874	257,384	23.6	74.0
1875	332,557	40.4	63.9
1876	192,101	20.5	68.8
1877	216,507	21.9	65.0
1878	270,249	26.3	64.8
1879	72,558	14.4	28.0

Fuente: Shane Hunt, *Price and Quantum*, pp. 56-58; 64-65. Elaboración propia.



El salitre creaba, sin embargo, un serio problema al sistema fiscal peruano: competía con el guano, cuya renta era el rubro de ingresos más importante: “El verdadero, el más poderoso, y, por lo mismo, el más terrible competidor del guano del Perú es el SALITRE [mayúsculas en el original] que, aunque conocido en el mercado con el falso y usurpado nombre de “Salitre de Chile”, se extrae del departamento peruano de Tarapacá [...].”, señaló rotundamente en julio de 1872, la Comisión que el Congreso peruano designó para estudiar las posibilidades para mejorar el rendimiento del guano, antes las quejas de la firma Dreyfus, a propósito del descenso de la calidad del guano y de sus dificultades para conseguir mejores precios en el mercado europeo.¹⁴⁰ La comisión concluía en “[...] la urgente necesidad de que el Estado reivindique o readquiera, sin pérdida de tiempo, la exclusiva propiedad que ha tenido y no ha debido perder jamás, en las Salitreras de Tarapacá; [...]” (Recuérdese aquí la tradición jurídica castellana que hacia del rey el propietario de los recursos naturales). No hacerlo significaría dar un “vergonzoso espectáculo”, consistente en cómo un gobierno “por incuria e indolencia inexplicables”, deja que “los particulares se apropien indebidamente de cuantiosos e inagotables bienes del Estado, para hacerle competencia en la venta de guano, que es la fuente más valiosa de sus ingresos fiscales.”¹⁴¹

Al comienzo de su historia, el salitre había pagado unos pequeños derechos de exportación, como todos los productos de la minería. En 1849 este impuesto fue suprimido, como parte de la razzia abolicionista de esos años, pero en diciembre de 1865 la gestión de Manuel Pardo en el Ministerio de Hacienda, le aplicó un impuesto de 75 centavos de sol por quintal exportado. En 1868, a la caída de la dictadura de Prado, y ante la baja acontecida en el precio del salitre en el mercado mundial, el impuesto fue derogado. La comisión del Congreso propuso en 1872, o gravar la extracción de salitre “con un impuesto sabidamente calculado”, de modo que no estorbe el comercio del guano, o “la readquisición de los terrenos”, que le parecía preferible.¹⁴²

Metido en la lógica fiscal de vivir del guano, en que ya estaba, era comprensible que el Estado peruano no permaneciese impasible ante el boom del salitre que insurgió precisamente por esos años de 1870. La legislatura del Congreso de la segunda mitad de 1872 discutió largamente las dos opciones: impuesto a la exportación del salitre, en escala móvil según el precio en el mercado, o la constitución de un estanco, que dejase la exportación en manos del Estado, aunque la extracción pudiese seguir a cargo de particulares. La primera opción era respaldada por los empresarios salitreros, mientras la

¹⁴⁰ Informe de la Comisión del Congreso del Perú para estudiar el problema del comercio del guano, compuesta por Octavio Tudela, Daniel Ruzo y Arístides Aljovín. Lima, 16 de octubre de 1872. Ver Ruzo, “Exposición”, 1872.

¹⁴¹ Crozier, “Guano y Salitre”, 1997; p. 2.

¹⁴² Crozier, “Guano y Salitre”, 1997; p. 2.

segunda lo era por la élite guanera, asentada en Lima, que esperaba reemplazar su decadente negocio del guano por el ascendente del salitre. La oposición norte-sur, que ha sido explorada por otros trabajos, referidos a la confederación peruano boliviana, reaparecía con ocasión del salitre.¹⁴³

Las exportaciones de salitre originadas en el litoral boliviano, que comenzaron a activarse naturalmente con esta bonanza del producto y representaban una competencia más para las exportaciones peruanas, añadieron un ingrediente de complicación a la situación fiscal. Finalmente, triunfaron los guaneros de Lima y el Congreso se pronunció por el estanco. De acuerdo a la ley que lo constituyó, el 18 de enero de 1873, el Estado pagaría a los productores 2.40 soles por cada quintal puesto listo para el embarque. Si el precio en el mercado mundial subiese por encima de 3.10 por quintal, el Estado aumentaría el precio pagado a los productores en la mitad del exceso sobre los 3.10. Sin embargo, temiendo no poder hacerse cargo de todas las operaciones de exportación y, tal vez también, con el deseo de disminuir la oposición de los empresarios salitreros que se habían mostrado opuestos al estanco, un artículo permitía que los particulares optaran por la exportación directa, pagando al Estado el exceso del precio conseguido sobre los 2.40, menos diez centavos.

Finalmente el estanco se volvió inoperante. En el plan original cada empresario particular tendría una cuota de producción, pero el programa de cuotas nunca llegó a realizarse, por la poca colaboración de los empresarios para realizar un censo de productores. La idea de que el Estado peruano pudiese defender su monopolio de los fertilizantes y regular así el precio del guano y del salitre y la competencia entre ambos, no llegó a concretarse. Los grandes empresarios optaron por la exportación directa, y los pequeños, que al comienzo eran la esperanza del estanco, terminaron haciendo causa común con los grandes, por quienes solían ser habilitados.¹⁴⁴ Lo que sí ocurrió fue que el Estado comenzó a recibir un apreciable flujo de dinero fresco por las exportaciones de salitre, que, así, vinieron a complementar y a reemplazar a las entradas del guano. Por ejemplo, para el presupuesto de 1875-1876 se consideró una renta de 3.5 millones de soles por estanco del salitre para el bienio. Paralelamente se negociaba con la casa Dreyfus, con quien se acordó en 1874, una cuota de 850 mil toneladas de guano como cantidad pendiente para completar los dos millones de toneladas acordadas en 1869, a cambio de siete millones de soles y de que, desde el año siguiente, el Estado pudiese vender el guano a otras firmas.

La inoperancia del estanco del salitre hacía peligrar, sin embargo, las posibilidades de un nuevo contrato para las ventas de guano. Así, el 28 de mayo de 1875 se emitió la ley de estatización de las salitreras. Esta determinaba que luego de una valorización de cada

¹⁴³ Gootenberg, "North-South", 1991.

¹⁴⁴ Véase Oscar Bermúdez, *Historia*, pp. 324 y ss. Y Márquez, *La orgía*.

oficina el Estado pagaría a los expropiados el monto ahí fijado. En conjunto se había calculado en 20.264,624 soles el valor de las instalaciones.¹⁴⁵ Mientras se constituía una empresa estatal para la explotación de los yacimientos, el propietario podía seguir operando como un contratista del gobierno. Incluso había la opción de resistirse a la venta forzosa al gobierno y seguir operando como un propietario particular, pagando 60 centavos por quintal de salitre exportado, mientras se resolvía el reclamo. El gobierno topó con dificultades para conseguir un préstamo en el exterior con el que pagar la expropiación. Hasta el final de 1875 se había comprado unos dos tercios de las oficinas, pagándose la mayoría con certificados que pagaban el 8% de interés. Hay indicios, según refiere la historiografía, de una fuerte corrupción en la valorización de las instalaciones. Algunos propietarios aprovecharon de vender oficinas a buenos precios, cuando en verdad los yacimientos que explotaban estaban casi agotados, o el ciclo de renovación de la maquinaria estaba ya por vencer.

En algunas de las oficinas compradas por el gobierno se paralizaron los trabajos, a fin de limitar la producción de salitre a no más de cinco y medio millones de quintales anuales (unas 250 mil toneladas); en otras, los antiguos propietarios siguieron produciendo, con la diferencia de que ahora ganaban, además, el interés del 8% por el valor de sus instalaciones. Pero debían vender su producción al Estado. Según Oscar Bermúdez, “[...] el gobierno de Pardo había buscado todos los medios para implantar el control fiscal sobre la industria sin herir los intereses de los salitreros.”¹⁴⁶

El gobierno de Mariano Ignacio Prado, que asumió el poder el dos de agosto de 1876, tras fracasar en conseguir el préstamo de siete millones de libras esterlinas que se estimaba necesario para completar la compra de las oficinas salitreras, declaró cerrado el período de adquisiciones, cuando se había comprado un 70% del total. El restante 30% debía pagar un impuesto de exportación de 1.25 soles por quintal, mientras se conseguía fondos para comprarles sus oficinas. Se creó la Compañía Salitrera del Perú para ir asumiendo las operaciones de extracción y refinación. Esta compañía estaba en manos de los bancos aparecidos en la era del guano, que en la práctica estaban controlados por los antiguos consignatarios del guano. Así, expulsados por el contrato Dreyfus de sus negocios, estos volverían a manejar las finanzas del Estado a través de la compañía de salitres. Esta debía asumir el pago de los certificados, a la vez que pagar trescientos mil soles mensuales al gobierno durante el primer semestre de cada año y sólo cien mil durante el segundo. El impuesto de exportación a los salitreros particulares se elevó a tres soles por quintal, en vista del alza del precio internacional.

En 1876 el gobierno suspendió el servicio de la deuda externa y negoció un nuevo contrato para las ventas de guano, con la Peruvian Guano, una nueva firma formada por

¹⁴⁵ Romero, *Historia económica*, t. II, p.148.

¹⁴⁶ Bermúdez, *Historia*, p. 337.

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

El deseo de controlar la producción del litoral boliviano condujo al Perú a una política de alianzas internacionales que desembocó en la guerra del 79. En el mismo año de la creación del estanco, en 1873, se firmó un tratado de alianza defensiva con Bolivia, al cual se planeaba sumar a Argentina, quien mantenía un diferendo territorial con Chile en el sur. De acuerdo a un trabajo de Ronald Crozier, en los años siguientes el plan del Perú fue que la compañía del salitre del Perú controlase la producción boliviana. Para ello había que desalojar a las empresas particulares que ahí operaban, que eran principalmente chilenas e inglesas.¹⁴⁷

El episodio del salitre viene a revelar, al fin, que una vez consolidado el modelo del patrimonialismo exportador con la experiencia del guano, el país entró en una lógica inercial, que fue debilitando las contribuciones de origen interno, para quedarse sólo con las derivadas del comercio exterior. Una nueva versión de la “maldición de las materias primas”, a la que se refieren los economistas del desarrollo. Es incluso notable que figuras críticas de la fiscalidad del guano en los años sesenta, terminaron avalando y hasta promoviendo las medidas del estanco del salitre. Manuel Pardo, en su mensaje al Congreso Extraordinario de 1876, respaldó la ley de la expropiación: “La grande mayoría de los industriales ha aceptado las condiciones propuestas por el Gobierno para la adquisición de sus propiedades; aquella parte que ha preferido continuar elaborando por su cuenta ha alcanzado para sus productos, precios muy remunerativos y el fisco percibe, al mismo tiempo, de esa fuente una renta no inferior a vuestras previsiones.”¹⁴⁸ Más notable aún fue el caso de Luís Benjamín Cisneros. Sus impulsos de crítica y renovación de la década de 1860, parecían desvanecidos en los años setenta. Así, en un texto de 1874 declaraba resignado que:

“El guano ha sido siempre, es hoy mismo y será tal vez hasta que se extinga, el elemento principal de nuestro crédito y riqueza. [...] El hecho de que hayamos

¹⁴⁷ Esta habría sido la “operación squire”. Ver Crozier, “Guano y Salitre”, 1997; pp. 12-14.

¹⁴⁸ M. Pardo; ed. de Mc Evoy, ed., *La huella*, 2004; p. 458.

malversado casi siempre esa riqueza en las negociaciones a que ha dado lugar, no justifica ni puede justificar ante ningún hombre sensato, el que nos abstengamos de hacer uso de ella en el momento de suprema angustia en que vivimos.”¹⁴⁹

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

“La idea de que la industria salitrera puede ser fuente abundante de riqueza para las rentas nacionales y substituir un día a la renta del guano, es una idea verdadera y que tiene que realizarse fatalmente. El estanco ha abortado; el estanco está muerto. La cuestión ha sido, en nuestro concepto, mal planteada desde el principio por el Gobierno y mal comprendida por las Cámaras, por los salitreros mismos, por la prensa y por el público en general. La intervención del Estado en la explotación de esta industria debe tener por objeto facilitarles capitales a bajo interés para disminuir el costo del producto, propender, lejos de restringir, al mayor consumo en los mercados extranjeros, y dar unidad o sea organizar el monopolio de la venta en esos mercados para alcanzar el mayor precio posible. [...] Tenemos el monopolio natural y casi completo del guano y del salitre: ¿por qué no hemos de hacer con éste lo que hemos hecho y hacemos con aquél, organizando ese monopolio natural y distribuyendo las utilidades proporcionalmente, entre todos los que contribuyen a su explotación?” (Luis B. Cisneros, “¿Qué no hay remedio ...?” *O. Completas*, t. III, p. 372).

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

¹⁴⁹ Cisneros, t. III de *Obras completas*.

armonizaba los intereses nacionales con la libertad de trabajo y no anulaba la iniciativa individual en esa industria.”¹⁵⁰

h/ Balance de la era del guano

Según el Ministro de Hacienda, en 1876 la suma de las contribuciones directas, más la de aduanas y una nueva contribución de tipo capitación, llamada “de escuelas”, llegaba a los diez millones de soles. Incluyendo el salitre resultaban trece millones líquidos.¹⁵¹ Pero sin contar a éste último, puesto que se trataba de otro ingreso rentístico patrimonial, de la misma índole que el guano, se había logrado duplicar en el curso de quince años las “entradas naturales”, que Pedro Gálvez había estimado en 1862 en cuatro y medio millones. Si aplicáramos el deflactor ofrecido por Gootenberg, el aumento disminuiría a un 50 por ciento, que en aquel corto tiempo no dejaba de ser importante.¹⁵² Esta mejoría descansaba en la duplicación de los ingresos de aduanas, así como en un mejor control de las contribuciones directas. También por la transformación del guano en ferrocarriles (lo que fuera uno de los lemas de Pardo en la década de 1860). En el presupuesto de 1875-1876, el arrendamiento de las líneas llegaba a producir 658 mil soles.¹⁵³

Pero el gran fracaso de la generación del guano fue no haber avanzado en ampliar la base tributaria del país, y en este sentido acentuar el “dualismo” de la sociedad peruana, del que Pardo llamara la atención en 1866. Cumplió con lo que, gracias a la renta del guano, era fácil y grato: liquidar los tributos de “antiguo régimen”, pero avanzó poco en lo que constituía el real desafío: reemplazarlos con un aparato fiscal liberal, cuya base era la universalización de la fiscalidad respetando los principios de equidad, transparencia, proporcionalidad y economía en la recaudación. No obstante, el drama de las finanzas públicas del país consistía en que la universalización o extensión de la base tributaria, siendo efectivamente un rasgo fundamental de una estructura de ingresos fiscales más liberal y republicana, tropezaba con el hecho de que su consecución en el Perú de la era del guano sólo se hacía posible apelando a contribuciones de “antiguo régimen”, como la capitación o el diezmo agrario. En efecto ¿qué impuestos, aparte de ellos, podían cobrarse en departamentos de la sierra y selva peruanas, como Apurímac o Amazonas, donde la actividad económica era exigua y de tipo pastoril? La solución que propuso Pardo parecía implicar en cierta forma el retorno al esquema colonial de las “dos repúblicas”: tributación moderna en aquel sector del

¹⁵⁰ Bermúdez, *Historia*, p. 350. Opinión de Francisco Valdés Vergara.

¹⁵¹ Basadre, *Historia*, t. IV, ed. de 1961-64, p.1997.

¹⁵² Gootenberg, “Carneros y Chuño”. Los deflatores de su trabajo llegan sólo hasta 1873; extendiendo el deflactor del período 1862-1873 para el período 1862-1876 da como resultado que el crecimiento de las “entradas naturales” (sin guano y sin salitre) hubiera sido de un 56 por ciento entre esas fechas.

¹⁵³ AGN, H-6-1244.

país donde ello era posible, y tributación de antiguo régimen, donde aquella resultaba inaplicable. Cuando se había llegado a esta situación no cabía otra solución que la radical reforma de la estructura económica del país tradicional. Habiase llegado, en suma, al punto en que la reforma fiscal y la económica se reclamaban mutuamente.

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

La economía del salitre surgida hacia 1870 y que parecía ser la cuna de una nueva clase empresarial, fue expropiada por el Estado para que le sirviese de fuente fiscal, apenas este pasó a manos de la élite guanera con las elecciones de 1872. La estatización de las salitreras no fue así, como postularon algunos historiadores,¹⁵⁴ la nacionalización de las fuentes de acumulación para que sirvieran de base económica a una burguesía nacional en formación; antes más bien el aborto de esa burguesía, expulsada de sus negocios, para que estos pasasen a manos de la élite guanera de Lima, que había hecho del manejo de los estancos del Estado su fuente de enriquecimiento.

En suma, hasta el estallido de la guerra con Chile, desatada precisamente como un conflicto por el recurso fiscal del salitre, las finanzas públicas peruanas mantuvieron una estructura colonial pre-liberal o de *antiguo régimen*. Los ingresos del Estado se conseguían arrancando tributos por cabeza a los campesinos, contribuciones de puerto a los comerciantes, o estableciendo monopolios a favor del erario. El nivel del gasto público sobre el producto bruto interno de la economía llegó a alcanzar un trece por ciento, que resultaba notable para la época, pero que no se trataba de una “presión tributaria” propiamente dicha, ya que la mayor parte de tales ingresos no eran impuestos sino renta patrimonial. Si tras la abolición del tributo indígena en 1854, se esparció la ilusión de haber cortado con el nudo gordiano de “la herencia colonial”, fue solo un espejismo, ya que en la práctica implicó el reemplazo de una renta fiscal de antiguo régimen, por otra renta fiscal de antiguo régimen: el tributo campesino cedió su sitio al estanco del guano. Esta sustitución, como lo avizoraron ya algunos hombres del momento, volvía muy vulnerables las finanzas públicas peruanas, puesto que el tributo campesino, si bien modesto en su rendimiento, era por lo menos estable en el tiempo. El rendimiento de un estanco que dependía de la suerte del comercio mundial resultaba en cambio tremadamente oscilante, y todos los esfuerzos por

¹⁵⁴ Amayo, *La política*, 1988.

estabilizar dichas entradas, como el contrato con la casa Dreyfus, estaban destinados a fracasar en el largo plazo. La concentración del gasto en el ámbito militar y de seguridad interna reiteraban, por su lado, las líneas de lo que se entendía tradicionalmente por la acción del Estado. La novedad que implicó el gasto en ferrocarriles, fue una empresa trunca, tanto por la mala planificación de las obras, cuanto por el derrumbe del patrimonialismo fiscal, ante la crisis derivada del agotamiento del guano y de la competencia del salitre.

Capítulo 2

La crisis fiscal, 1873-1895

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

Las hipótesis que sustentamos son: uno, que no se trató de la típica crisis fiscal de los países primario exportadores, que de pronto deben enfrentar una caída en los precios de sus exportaciones, o el agotamiento de sus yacimientos.¹⁵⁵ La crisis se originó en un endeudamiento excesivo, que a su tiempo expresaba la falta de organicidad del Estado en materia de hacienda y la manera como las élites políticas y económicas habían enfrentado los asuntos públicos. Y dos: que en la medida que buena parte del gasto público había sido dirigido, no a atender necesidades sociales de la población, sino a cubrir transferencias, pensiones y sueldos de privilegio, en cierta forma había bastante elasticidad para ajustar el nivel del gasto a una fuerte contracción del ingreso. La composición del gasto público, salvo por el endeudamiento, se había adecuado a unas finanzas donde la imprevisibilidad de los ingresos era la norma. De todos modos, como veremos en capítulos posteriores, la supresión de las transferencias y de los privilegios trajo varios problemas y hubo la necesidad de aplicar reformas importantes en la marcha del Estado y sobre todo en su organización financiera.

El endeudamiento, que fue tanto externo como interno, fue apalancado por la propiedad fiscal de los yacimientos de las exportaciones y pactado contra inversiones de nula rentabilidad en el corto plazo y de dudosa rentabilidad en el largo plazo. En el fondo expresó las fuertes perturbaciones que el modelo del patrimonialismo exportador introducía en el proceso de formación de la América Latina independiente. Habiendo

¹⁵⁵ Véase Kumah y Matovu, “Commodity Price”, 2007.

adoptado el modelo político republicano y deseando emular a las grandes naciones del norte en materia de desarrollo económico, requerían de la conversión de su población en ciudadanos con capacidad de contribuir a los gastos nacionales, así como de élites económicas que condujesen un programa de modernización de la producción y el comercio. Pero al recortar el espacio económico de la sociedad civil reservando para el Estado los sectores de mayor rentabilidad que fuesen apareciendo, se debilitaban estos procesos. Un defecto del modelo patrimonialista peruano era, en este sentido, complicar las relaciones entre la élite económica y el Estado, ya que este no consentía élites independientes y, a su vez, —también puede verse de esta forma— las élites podían usar del Estado para conformar su riqueza y eliminar a eventuales grupos rivales. La separación entre la esfera de las finanzas públicas y las privadas, propia de la modernización liberal, no resultaba favorecida, sino lo contrario. Lo ocurrido con el guano y el salitre entre los años de 1840 y de 1870, fue en este sentido muy expresivo, pues notificó a la élite que cualquier actividad exportadora altamente rentable que ella desarrollase podría ser expropiada por el Estado, convirtiéndola en una mera “operadora” de la producción y el comercio; a la vez que le mostró que el control del Estado podía serle sumamente útil para deshacerse de competidores nacionales o extranjeros en el aprovechamiento de las exportaciones primarias.

a/ Fases y cronología de la crisis fiscal

En su monumental recuento de la historia de las finanzas peruanas del siglo XIX, José Rodríguez se refirió a la “enorme crisis que estalló en 1877 en el terreno financiero y rebotó en los años posteriores hasta hacerse general en 1879 [el año de la guerra].”¹⁵⁶ Otros autores, como Carlos Camprubí, fechan el inicio de la crisis en 1873, cuando ocurrió la suspensión de las remesas de dinero al Estado peruano por concepto de exportaciones de guano.¹⁵⁷ Las cifras del presupuesto de la república recién marcaron un descenso de los ingresos a partir de 1876, como se verá más adelante, pero en verdad entre los años de 1873-1876, más o menos la mitad del presupuesto se consumía en el pago de la deuda externa, contraída en lo fundamental entre 1865-1872, por lo que la estrechez fiscal para el gasto interno comenzó en efecto hacia 1873 y fue, además, hecha pública desde entonces en todos los mensajes ministeriales y presidenciales ante el congreso. En la década siguiente los ingresos del Estado se redujeron a apenas una

¹⁵⁶ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XV; p. 5.

¹⁵⁷ “En [...] 1873 [...] la economía nacional entró de lleno en la órbita de un fuerte estado de depresión como consecuencia de una artificial y efímera expansión económica que se detuvo bruscamente al agotarse los empréstitos extranjeros y reducirse de modo notable los ingresos exteriores provenientes del guano.” Camprubí, *Historia*, p. 250.

cuarta parte de los de antes de la crisis, y sería recién desde los mediados del último decenio del siglo XIX, cuando la tendencia de los ingresos fiscales se hizo francamente ascendente, al tiempo que sus fuentes de recaudación comenzaron a cambiar drásticamente.

Los ingresos cayeron de un nivel de 32.8 millones de soles anuales, considerados en el presupuesto del bienio 1875-1876, a uno de 17.6 millones de soles para el de 1879-1880. Un descenso casi a la mitad, e incluso a menos si considerásemos la depreciación monetaria, que acumuló un aproximado de treinta por ciento entre dichos años.¹⁵⁸ Una década después, cuando se fijó el presupuesto para el bienio 1889-1890, los ingresos ordinarios sumaban solo 6.7 millones; esto es, apenas una quinta parte del nivel de 1875.¹⁵⁹ En términos de la recaudación efectiva la disminución fue todavía mayor: de diez a uno, puesto que de 1876 a 1887 se pasó de 57.3 millones a 5.7 millones de soles. Las primeras consecuencias de la crisis fueron la suspensión del servicio de la deuda externa y la emisión de una gran cantidad de moneda de papel, que llevó a la depreciación de la moneda nacional: el sol. Entre 1876 y 1905 transcurrieron treinta años durante los cuales el país careció de acceso al crédito externo, y convivió con dos monedas: de metal y de papel. Ambos fueron elementos importantes en el proceso de reforma fiscal de la posguerra.

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

Durante la primera fase los precios del guano y el salitre sufrieron una leve disminución en el mercado internacional. En el caso del guano, de un valor promedio de trece libras esterlinas por tonelada en los primeros años de la década de 1870, se pasó a uno de doce libras a partir de 1876. En el caso del salitre, rigió un precio de quince chelines por quintal entre 1868-1873, que en los años siguientes se mostró fluctuante entre los once y catorce chelines (véase cuadro 2.1, con los precios de ambos fertilizantes en el mercado inglés, que fue el principal comprador en la época)

¹⁵⁸ No existe un índice de precios para dichos años, pero como indicador aproximado puede recurrirse al tipo de cambio del sol peruano con la Libra esterlina inglesa: entre 1875 y 1878 el cambio pasó de 35 a 40 peniques por sol, a 22.5 a 29.5 por sol. Ver Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. X; p. 22.

¹⁵⁹ Habría que considerar, sin embargo, que en el presupuesto de 1889-1890 están separados del presupuesto nacional, los presupuestos departamentales, que añadirían unos 2.2 y 2.3 millones de soles al total, para cada uno de esos años. Pero esto no cambia básicamente la figura del desmoronamiento de los ingresos fiscales que hemos mencionado.

Cuadro 2.1**Precios en Inglaterra del guano y el salitre, 1850-1879**

<i>Años</i>	<i>Guano: Libras esterlinas por tonelada</i>	<i>Salitre: Chelines por quintal</i>
1847	18.0	11
1849		13
1853-57		18
1855-59	12.1	
1860-64	12.2	
1861-66		12-14
1865-69	12.3	
1867-68		10
1868-73		15
1870-74	13.2	
1873-76		14-11
1875-79	12.1	
1877		15
1878		14

Fuentes: Para el guano: Luis Esteves, *Apuntes para la historia económica del Perú*; William Mathew, *The House Gibbs*; p. 167. Para el salitre: Oscar Bermúdez, *Historia del salitre, desde sus orígenes hasta la guerra del Pacífico*; *passim*

El descenso de los precios tuvo que ver con la disminución en la calidad del guano, la competencia que se estableció entre las distintas casas comerciales francesa e inglesas que habían acumulado grandes existencias del producto y la propia competencia entre el guano y el salitre. Recordemos, por lo demás, que este no solo era producido en el Perú, sino también en la costa boliviana.

Pero como llevamos ya dicho, la crisis no nace propiamente de un descenso ni en el precio ni en el volumen de las exportaciones. Las algo descendentes exportaciones de guano estaban siendo compensadas por las crecientes exportaciones de salitre, como se vio en el capítulo anterior. Fueron las operaciones de endeudamiento de 1870-1872, cuyo servicio, al estar en manos de la casa Dreyfus, con prioridad sobre las obligaciones de esta casa con el gobierno peruano, las que hicieron disminuir, hasta desaparecer, el dinero que este percibía por las exportaciones de guano. En 1869 el servicio de la deuda exterior montaba un millón de libras esterlinas por año, pero tras los empréstitos de

1870-1872, este se elevó a 2.6 millones de libras, que equivalían a una suma de catorce millones de soles.¹⁶⁰

El contrato con Dreyfus para constituirlo en único proveedor del guano se había firmado en agosto de 1869, pero este no pudo iniciar las exportaciones de guano sino dos años y medio después, una vez que los anteriores contratistas fueron agotando sus existencias del fertilizante. Como a pesar de este retraso la casa Dreyfus cumplió con entregar las remesas mensuales de setecientos mil soles (reducidas a cuatrocientos mil soles después del empréstito de 1870) al Estado peruano, sucedió que para cuando comenzaron las exportaciones de Dreyfus, el Estado peruano le debía casi veinte millones de soles. El producto líquido de las exportaciones de guano hechas por Dreyfus desde 1872, debió volcarse íntegramente al pago de la deuda externa peruana; no quedando nada, ni para cumplir con las remesas para el Estado peruano ni para amortizar el saldo adeudado a Dreyfus.¹⁶¹ Para empeorar las cosas, el volumen exportado del fertilizante bajó, de unas quinientas mil toneladas anuales a algo menos de cuatrocientas mil. Todo esto hizo que las ventas de guano de 1876 y parte de 1877, sirvieran sólo para cubrir el monto adeudado a Dreyfus, pero incumpliendo el pago de la deuda externa desde el primer semestre de 1876.¹⁶² En ese momento (primero de enero de 1876) la deuda externa del país sumaba 202.094,055 soles y la deuda interna, otros 17.465,025 soles, montando entre ambas 220 millones de soles, lo que representaba casi siete veces los ingresos fiscales de la república de un año.¹⁶³ En junio de 1876 se celebró un nuevo contrato para las exportaciones de guano, con la Peruvian Guano Company constituida en Londres por la firma Raphael e hijos y personajes de la oligarquía limeña como Carlos González Candamo y Arturo Heeren. La nueva compañía debía reasumir el pago de la deuda externa, además de restaurar las remesas mensuales al gobierno peruano, pero tropezó con grandes dificultades para el cumplimiento de ambos puntos, derivadas de la oposición planteada por la casa Dreyfus, quien alegaba la vigencia de su monopolio y mantenía almacenado más de millón de toneladas de guano en Europa.¹⁶⁴

¹⁶⁰ El préstamo de 1870 fue de 59.6 millones de soles, destinados íntegramente a los ferrocarriles. El de 1872 fue de quince millones de libras esterlinas (o 75 millones de soles), de los que trece millones debían dedicarse a los ferrocarriles y dos millones a obras de irrigación. Ver Bonilla, "La crisis"; pp. 168-169.

¹⁶¹ Las cuentas con la casa Dreyfus fueron, no obstante, muy discutidas, habiendo quienes dentro del Estado acusaron a la casa de contabilidad fraudulenta. Hubo juicios en Europa hasta la década de 1890. Véase Cisneros, "Colección de los documentos", en *Obras completas*, t. III, 1939; Bonilla, *Guano*, 1974; *Documentos relativos a la negociación entre los comisionados especiales del Supremo Gobierno y la casa Dreyfus Frères y Cie.*, París:1892; y *Documentos relativos a los cargos que hace el Fiscal D. José Araníbar ...*, Lima: 1878.

¹⁶² Basado en los informes del ministro Elguera, Ministro de Hacienda entre 1874-1876, *Memoria de 1876*.

¹⁶³ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. X; p. 96.

¹⁶⁴ Basadre, *Historia*, ed. 2005, t. VII, pp. 239-240.

El gasto público previsto fue de 31 millones de soles por año en el presupuesto del bienio 1869-1870, de 40.3 millones en el de 1873-1874, y de 37.2 millones en el de 1875-1876. Esto significó un nivel de déficit de 8.6 millones, 9.7 millones y 4.4 millones de soles, respectivamente, para dichos años. Se trataba de fuertes magnitudes, ya que implicaron porcentajes del 28, 24 y 12% sobre el total de egresos, para cada uno de esos presupuestos, respectivamente. La tendencia del déficit era, en todo caso, descendente, ante la dificultad cada vez mayor de resolverlo a través de adelantos solicitados a los consignatarios o contratistas del guano o de la impresión de billetes (el impuesto inflacionario).

En la década de 1870 había comenzado la práctica de enfrentar el déficit mediante la emisión monetaria. Desde 1862 la oligarquía guanera había comenzado la fundación de bancos, para reemplazar a las casas mercantiles en las operaciones de emisión de vales y descuento de letras de cambio. Estos, que llegaron a sumar como una docena antes del estallido de la crisis fiscal, procedieron a emitir billetes o cheques al portador que circulaban en el reducido pero ya bullente mundo comercial de Lima y las principales ciudades. En la medida que desde aproximadamente 1872, los giros sobre Londres por las ventas del guano dejaron de venir al país, para atender el pago de la deuda, las importaciones debían pagarse con moneda metálica, reduciendo el circulante de esta clase. Este hecho, así como la aceptación de los billetes de los bancos en las ventanillas del Estado, llevó a la cada vez más amplia difusión de los billetes. El Estado aprovechó esta circunstancia para crearse un nuevo canal de ingresos. En diciembre de 1873 obligó a los bancos a garantizar con bonos de la deuda pública hasta un 70 por ciento de sus emisiones de billetes (el 30 por ciento restante debía ser mantenido en metálico). Lo que era una forma de obligarlos a prestarle dinero como condición para seguir aceptando sus billetes en las ventanillas del pago fiscal. En agosto de 1875 celebró con los bancos del Perú, Providencia, Lima y Nacional un préstamo de dieciocho millones de soles en billetes emitidos por ellos, a cambio de los cuales pagaría un interés del ocho por ciento, entregando a los bancos en garantía depósitos de guano y la administración del salitre expropiado en el sur. Junto con ello, ante la angustiosa escasez de circulante el gobierno decretó la inconvertibilidad del billete bancario por su equivalente en plata; inicialmente por cuatro meses, pero luego de forma indefinida.¹⁶⁵

Después de 1876, con la suspensión de pagos de la deuda externa y el descenso en las ventas de guano, ya no fue posible proseguir con el sistema de vivir de los “adelantos” o “descuentos sobre el porvenir”, como le llamó el Presidente Manuel Pardo, y

¹⁶⁵ Camprubí, *Historia*, pp. 177-250. Los citados bancos pertenecían a antiguos o actuales consignatarios del guano (Dreyfus era el principal accionista del Nacional) o a personajes vinculados al así llamado “alto comercio” de la capital.

su Ministro de Hacienda, Juan Ignacio Elguera, a la práctica de pedir adelantos a los contratistas del guano, a cuenta de sus futuras ventas o contratos. Por su parte, los billetes habían iniciado desde su declaración de inconvertibilidad de 1875, un curso depreciatorio frente a los soles de plata y la libra esterlina, comunicando que el uso de este canal de ingresos lo haría cada vez menos efectivo.¹⁶⁶ El nivel de gastos debió sincerarse con el de los ingresos. Así, en los presupuestos de 1877-1878 y 1879-1880 los egresos anuales previstos fueron solamente de 21.6 y 18 millones de soles, respectivamente, lo que representaba aproximadamente la mitad que en los primeros años de la década, sin considerar la depreciación de la moneda.¹⁶⁷

La reducción del gasto se consiguió con la suspensión de pagos de la deuda exterior. En los presupuestos de 1873-1874 y 1875-1876, el rubro de servicio de la deuda externa fue de 16.760,300 y 14.509,125 soles anuales, respectivamente, lo que significaba un 40 por ciento del total del gasto público de la nación. Si a lo consignado para el servicio de la deuda externa le sumamos el servicio de la deuda interna (1.094,963 soles en el presupuesto de 1873-1874, y 2.560,550 soles anuales en el de 1875-1876, y las pensiones pasivas (2.931,445 y 2.764,426 soles por año, respectivamente), tenemos que más de la mitad del gasto público era absorbido por deudas o rentas pasivas, mientras que los llamados “gastos generales” o gastos de operación del Estado montaron solo el 48.3 y el 46.8 por ciento del presupuesto para los años 1873-1874 y 1875-1876, respectivamente. Con la suspensión del pago de la deuda externa, el gasto del pliego de Hacienda descendió de niveles de 17.3 y 18.8 millones de soles en los años 1875 y 1876, a sólo 7.1 millones en 1877. De otro lado, se procedió a la interrupción de los trabajos de inversión del Estado en ferrocarriles y otras obras públicas, y a la suspensión, también, de las operaciones de compra de las oficinas salitreras.¹⁶⁸

El gobierno de Mariano Ignacio Prado, que en agosto de 1876 sucedió al de Manuel Pardo, tuvo hasta su derrocamiento en diciembre de 1879, a seis Ministros de Hacienda, ninguno de los cuales alcanzó a durar un año en el puesto.¹⁶⁹ La crisis fiscal también llevó al encarecimiento de las importaciones una vez que la moneda nacional empezó a devaluarse, lo que condujo a la quiebra de importantes casas comerciales y a la

¹⁶⁶ Camprubí, *Historia*, p. 304.

¹⁶⁷ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XI; p. 98.

¹⁶⁸ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XI, pp. 98-99. Henry Meiggs logró obtener en 1877, autorización del gobierno para emitir billetes de una Compañía de Obras Públicas creada por él, con la finalidad de no interrumpir las obras ferroviarias, pero falleció a las pocas semanas de conseguida la autorización. Ver Camprubí, *Historia*, pp. 302-305.

¹⁶⁹ Ellos fueron: José Araníbar, del 2 de agosto de 1876 a junio del año siguiente; José Félix García, desde entonces hasta mayo de 1878; Manuel Barinaga, desde entonces hasta octubre del mismo año; Rafael de Izcue, desde entonces hasta julio de 1879; José María Quiñper; desde entonces hasta setiembre de 1879; y Juan Francisco Pazos, desde entonces, hasta diciembre de 1879. Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XI.

intranquilidad política. Surgió una especie de odio social contra los consignatarios guaneros, los miembros del “alto comercio” y los dueños y directores de los bancos, cuyos personajes solían entrelazarse o ser los mismos y estar vinculados casi todos ellos al partido Civil, a cuyos integrantes se les conoció como “la argolla”. Nicolás de Piérola, el caudillo arequipeño, logró capitalizar el descontento contra esta oligarquía básicamente limeña, promoviendo sucesivas rebeliones en Moquegua, en octubre de 1876, con el respaldo de los salitreros descontentos con la expropiación y la entrega de la administración del salitre a los banqueros de Lima, y en el Callao, en mayo de 1877, intentando sublevar al mando del monitor de la armada “Huáscar”, toda la costa sur. La bandera de estas rebeliones fue la censura al contrato Raphael y a la depreciación del billete fiscal, que significaba una pérdida de ingresos de sus tenedores.¹⁷⁰ El gobierno logró sofocar ambos movimientos, aunque con un fuerte costo económico, que agravó más la situación financiera.

En 1877 la escasez de moneda metálica se volvió absoluta, las letras de cambio sobre Europa eran acaparadas por los bancos y la depreciación del billete se aceleró. Algunos bancos habían emitido un número mayor de billetes que los autorizados y el gobierno había permitido a la Compañía de Obras Públicas de Meiggs emitir cinco millones de soles en sus propios billetes, al no poder honrar los bonos de la deuda pública que esta tenía.¹⁷¹ Sin posesión ya de las rentas patrimoniales de los fertilizantes, inmovilizadas por los acreedores de la deuda exterior, el Estado se entregaba a manos de los acreedores de la deuda interna, quienes trataban de salvar algo del naufragio. El salitre en manos de los banqueros de Lima y las obras ferroviarias en las de Meiggs, el constructor norteamericano, escenificaban a un Estado inerme o concesivo frente a la oligarquía limeña. Una reunión de los banqueros y al “alto comercio” con el gobierno en junio de 1877, llevó a que desde el mes de agosto este asumiese como suyos los billetes bancarios, con la promesa de irlos redimiendo por metálico con los futuros fondos del guano y el salitre. De este modo el Estado no tendría que pagar los intereses de la deuda a los bancos y estos quedarían libres de responsabilidad por los billetes. Estos fueron resellados como “billetes de responsabilidad fiscal”.

Los intentos para recuperar el nivel anterior de los ingresos fiscales se produjeron dentro del mismo esquema seguido hasta entonces: la búsqueda de nuevos contratos para la consignación del guano, o el intento de montar un estanco del salitre y, así, no hicieron más que postergar la reforma fiscal. En el presupuesto del año 1876 se elevaron las llamadas “rentas interiores” (nombre que se daba a todas las partidas de ingresos

¹⁷⁰ Se sostuvo que estas rebeliones fueron financiadas por Dreyfus, quien estaba contra el contrato Raphael, que había roto su monopolio del guano, pero esta acusación nunca fue fehacientemente probada. Ver Dulanto Pinillos, *Nicolás de Piérola*.

¹⁷¹ Camprubí, *Historia*, pp. 302 y ss.

distintas al guano) a trece millones de soles (de un promedio de siete millones en que estaban en los años anteriores). Pero este incremento no significaba sino más de lo anterior y no una verdadera reforma en la manera de concebir los ingresos de la nación. La estrella del incremento serían las ganancias por el estanco del salitre, que darían tres millones de soles. Luego, se introdujo una contribución de escuelas, que a manera de capitación sobre los varones de 21-60 años, rendiría un millón. Otros dos millones provendrían del crecimiento de las antiguas contribuciones (predial, industrial y de patentes) y del incremento de las aduanas.¹⁷²

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

Cuadro 2.2 Exportaciones de algodón y azúcar en el Perú (toneladas métricas), 1865-1879

Años	Algodón	Azúcar
1865	596	1,463
1866	610	5,111
1867	2,109	3,431
1868	3,050	9,352
1869	1,116	12,479
1870	1,541	13,175
1871	3,624	13,141
1872	5,633	14,922
1873	5,241	21,696
1874	3,668	31,940
1875	3,375	55,549
1876	3,134	56,102

¹⁷² Carta de Juan Ignacio Elguera al despacho de Relaciones Exteriores, 11 de enero de 1876. En Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. X; p. 108.

1877	2,935	63,958
1878	1,980	65,137
1879	3,609	83,497

Fuente: Shane Hunt, Price and Quantum, p. 39

Cuadro 2.3 Composición de las exportaciones peruanas en 1877*

Bienes	% dentro del total de Xs**
Salitre	21.5
Azúcar	19.0
Guano	17.9
Plata (concentrado, barras y monedas)	14.3
Lanas (oveja y camélidos)	7.3
Barilla	4.2
Cobre (concentrados)	2.6
Oro (en pasta y moneda)	2.5
Otros minerales (sin especificación)	2.2
Algodón	2.0
Cascarilla	1.1
Otros	5.4
Total	100.0

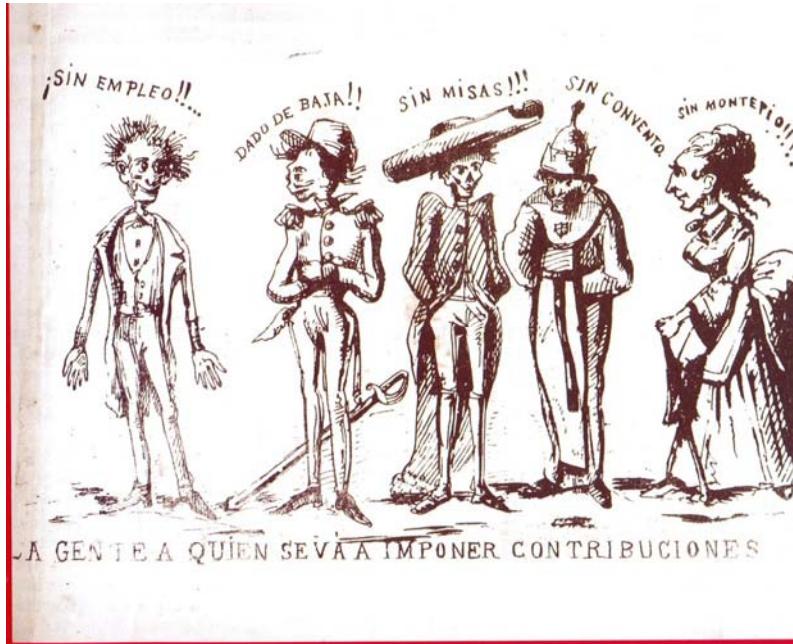
* La fuente no aclara el período a qué corresponden sus cifras. Presumiblemente se trata del año 1877, año para el que se realizó la primera estadística del comercio exterior: *Estadística Comercial de La República del Perú en 1877*. Lima: 1878; otra posibilidad sería que corresponda a los primeros nueve meses de 1878, pero es menos probable dada la lentitud con que las aduanas rendían sus informes.

** Las cifras están calculadas descontando “fletes y gastos”, que sobre todo eran fuertes en el caso de las exportaciones agropecuarias. En el caso de las exportaciones “fiscales” (guano y salitre) se toma solamente el valor neto para el Estado, por lo que estas resultan aquí en verdad subvaluadas.

Fuente: *La Opinión Nacional*, 22 de octubre de 1878. Elaboración propia.

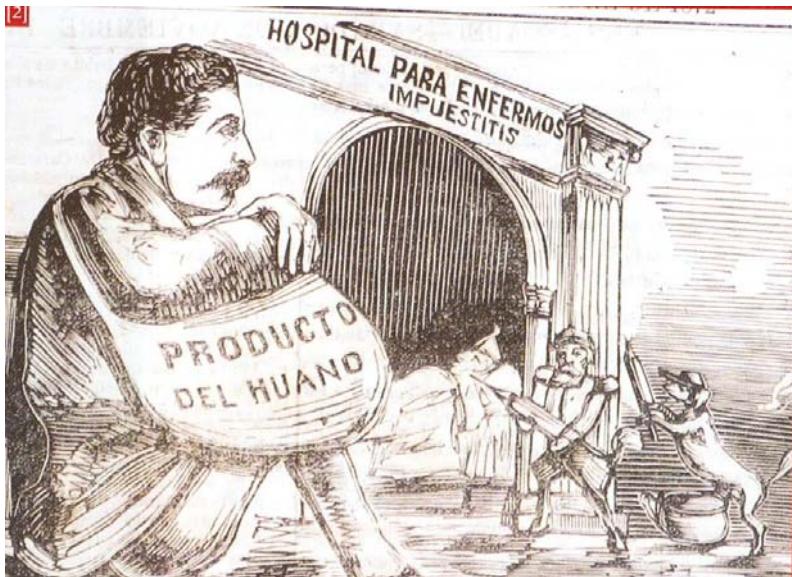
Las nuevas actividades de exportación, como el azúcar, podrían haber sido una fuente de imposición fiscal, así como también las actividades financieras que se multiplicaron a lo largo de las décadas de 1860 y 1870, pero hubo una fuerte oposición a la creación de impuestos, como lo revelara en 1868 la caída de la Dictadura de Mariano

Ignacio Prado y algunas caricaturas de la prensa de la época.¹⁷³ Las haciendas azucareras pertenecían a miembros de la oligarquía civilista (como los Pardo, Aspíllaga, Derteano), muy bien representados en los órganos de poder en Lima.¹⁷⁴



¹⁷³ Véase capítulo anterior. Sobre la oposición a la creación de nuevas imposiciones, son expresivas las caricaturas aparecidas en el periódico *El Cascabel*, del 26 de octubre de 1872, a poco de iniciado el gobierno de Pardo, y del 2 de noviembre del mismo año. La primera lleva por título "La gente a quien se va á imponer contribuciones", mostrándose a militares, curas, viudas y ganapanes, de aspecto esquelético y sin rentas. La segunda muestra un hospital lleno de enfermos de "impuestitis", a un costado de cuya puerta está sentado Manuel Pardo, con una talega donde atesora el "producto del huano".

¹⁷⁴ Ver Klarén, *La formación de las haciendas*.



Caricaturas aparecidas en *El Cascabel*, en 1872

El presupuesto del bienio 1877-1878 consideró para cada año 22 millones de soles, de los que casi trece millones correspondían a las rentas del guano (6.838,333 millones) y el salitre (6 millones). De modo que más de la mitad de los ingresos del Estado seguían dependiendo directamente de lo que en el capítulo anterior hemos llamado la “renta patrimonial”. El otro rubro importante era el de aduanas, con 7.683,300. Sumando las entradas correspondientes al guano, el salitre y las aduanas, podemos ver que casi la totalidad del presupuesto –el 93 por ciento, exactamente– provenía del comercio exterior. Las “contribuciones” o impuestos directos representaban solo 315,200 soles (es decir, poco más de uno por ciento del presupuesto) y casi siempre se trataba de un rubro en el que la recaudación efectiva era mucho menor que la presupuestada.¹⁷⁵ Para la oligarquía –y en general para la población— solo se pagaba impuestos cuando se consumía bienes importados. La imposición sobre la exportación de salitre a quienes no habían sido aún expropiados o habían optado por seguir explotando sus salitreras fue en este sentido una novedad introducida en vísperas de la guerra.¹⁷⁶

Ante la disminución de la renta patrimonial la política dominante fue la reducción del gasto antes que la búsqueda de nuevas fuentes para el ingreso público mediante la promoción de un nuevo “contrato fiscal”. Una típica respuesta oligárquica, que prefería el “Estado mínimo”. La población popular no estaba aún integrada a la nación, de modo de

¹⁷⁵ Lo recaudado por contribuciones fue de 234,637 soles, contra una cifra presupuestada de 315,200 soles. En términos de recaudación efectiva los rubros dependientes del comercio exterior: guano, salitre y aduanas, representaron el 87%. Cifras del presupuesto del bienio 1877-1878, en Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XI; pp. 98-99.

¹⁷⁶ Igual, dado el carácter quasi monopólico del salitre, para el productor era posible trasladar el impuesto al comprador.

poder percibir pérdidas en su bienestar ante el aminoramiento del gasto público. La acción del Estado le llegaba muy débilmente, sobre todo a la mayoritaria población rural, por lo que racionalmente rechazaron o evadieron imposiciones como la contribución de escuelas sancionada por el Congreso en febrero de 1877.¹⁷⁷

b/ La fiscalidad de guerra: emisión de billetes y donativos

En vísperas de la guerra del salitre, el Estado peruano se hallaba, así, en medio de una severa crisis fiscal, que ya había cobrado como consecuencias: la suspensión del servicio de su deuda exterior, con el consiguiente cierre del crédito internacional, la paralización de la inversión en obras públicas, con el consiguiente desempleo, la interrupción del proyecto de estatización de las oficinas salitreras, que debía perfeccionar la figura del estanco y, lo que afectaba de forma más directa a la población: la desvalorización del billete bancario convertido desde 1877 en fiscal. La moneda metálica había desaparecido de la circulación, de modo que el medio de pago en manos del público no era otro que el billete fiscal, que entre 1875 y 1877 cayó a una mitad de su valor en relación al sol de plata.¹⁷⁸

Estallada la guerra del salitre, en los primeros días del mes de abril de 1879, quedó en evidencia la poca flexibilidad del esquema de ingresos fiscales frente a una emergencia. Durante un conflicto armado el comercio se interrumpe, sobre todo para el país que carece de una buena armada para la defensa de sus puertos. El crédito externo estaba virtualmente cerrado ante los retrasos del servicio de esta deuda desde 1876 y el peligro de que los yacimientos que eran la base fiscal del país cayesen en manos de Chile en el caso de que el Perú perdiese la guerra. Históricamente las guerras han servido a los Estados para imponer contribuciones que en épocas ordinarias la población no aceptaría; el fervor nacionalista y patriótico que el conflicto desata y la legitimidad que en esos momentos cobra el Estado como representante de los intereses de la nación permite una mayor penetración del Estado en la sociedad.¹⁷⁹ Sin embargo, la debilidad del gobierno era tal que prácticamente no pudo imponer ningún impuesto nuevo. Las propuestas del

¹⁷⁷ La ley que estableció esta contribución, con el nombre de “contribución personal”, especificando que sus fondos se orientarían al mantenimiento de las escuelas de los pueblos, fue dictada por el Congreso el 10 de julio de 1875, pero el Ejecutivo, que pocas semanas cambió de manos de Pardo a Prado, no la sancionó, haciéndolo el Presidente del Congreso el primero de febrero de 1877. La ley fijó que cada municipalidad fijaría el monto de la contribución, poniendo topes de dos soles por semestre en la costa y un sol en la sierra. Basadre, *Historia*, t. VII, ed. 2005, p. 238.

¹⁷⁸ Es cierto que desde agosto de 1877, a raíz del plan de redención de los billetes por moneda de plata anunciada por el gobierno (se realizó una publicitada ceremonia de incineración el 30 de setiembre del mismo año, que incluso fue immortalizada mediante una medalla conmemorativa), el valor del billete fiscal se recuperó, llegando a diciembre de 1878 al cambio de 1.60 por sol de plata (de 2.0 en que había estado hacia junio de 1877).

¹⁷⁹ Tilly, *Coerción*, 1992.

Ministro de Hacienda, José María Químpер, en junio de 1879, de gravar las exportaciones de azúcar blanca y las de plata, exigir el pago de los derechos de aduana en soles de plata (puesto que el pago en billetes fiscales en la práctica los había erosionado) y gravar los capitales con una tasa del dos por ciento, no solamente fueron rechazadas por el Congreso, sino que provocaron la “censura” del Ministro. La intención de emitir ocho millones de soles en billetes de circulación forzosa, fue también duramente criticada.¹⁸⁰

Entre la declaratoria de guerra, en abril de 1879 y el combate de Angamos (donde se perdió el único barco que podía contener a la armada chilena, en el mes de octubre del mismo año), la única contribución aceptada por el Congreso fue la “creación” de la contribución personal (entre comillas, porque en teoría este impuesto ya existía desde 1877, a cargo de las municipalidades) a ser cobrada por las autoridades políticas con sumas de cuatro soles anuales en la costa y tres en la sierra, exceptuando a los soldados, oficiales y empleados públicos, a quienes se les rebajó el veinte por ciento de sus sueldos como medida de emergencia. Una misión compuesta por Francisco Rosas y Juan Goyoneche (peruano residente en París) fue despachada a Europa con el objetivo de obtener con urgencia un préstamo para la adquisición de dos barcos blindados que pudiesen hacer frente a los acorazados chilenos. La clase oligárquica rechazaba las imposiciones extraordinarias, insistiendo en la búsqueda de empréstitos en el extranjero y trasladando a la clase campesina el esfuerzo fiscal. La otra medida fiscal del gobierno fue la creación de una Junta Central Administradora de Donativos, presidida por el obispo de Lima, Pedro Tordoya y conformada por hombres acaudalados de la capital.¹⁸¹ Por su parte, los bancos emitieron más billetes, donándole un millón en ellos al gobierno.¹⁸² Así, con exacciones a los campesinos, préstamos del extranjero, donativos e impresión de billetes fue que la oligarquía, representada en el gobierno de Prado, se planteó financiar la guerra.

Tras el desastre de Angamos y ya clausuradas las sesiones del Congreso, Químpер volvió al Ministerio de Hacienda y sancionó (mientras el Presidente estaba en Arica, dirigiendo las operaciones militares) las contribuciones que, sin éxito, había querido imponer en junio, desatando una fuerte oposición. Con la armada casi liquidada, el Presidente en los campos del sur perdiendo las batallas y el Ministro de Hacienda en la capital retando a la “argolla”, era evidente que el gobierno no duraría mucho. Tras sus

¹⁸⁰ Delgado, *Mariano Ignacio Prado*, pp. 354-355.

¹⁸¹ Los veinticinco miembros de la Junta fueron, además del obispo Tordoya, Monseñor José Antonio Roca, Nicolás Rodrigo, Melitón Porras, José Bresciani, Manuel Elguera, Vicente Oyague, Ignacio Osma, César Canevaro, Dionisio Derteano, José Jorge Loayza, Federico Marriot, Aurelio Denegri, Pedro José Calderón, Bartolomé Figari, José Unanue, Juan Calderón, Valentín Gil, Manuel Candamo, José Lucas Oyague, Manuel Moscoso Melgar, Bernardo Roca y Boloña, Juan Gallagher y José Espinoza. Delgado, *Mariano Ignacio Prado*, p. 100.

¹⁸² Camprubí, *Historia*, p. 400.

victorias en Pisagua y San Francisco (ambas en noviembre de 1879), el ejército chileno se adueñó de la provincia de Tarapacá y ocupó los campos de salitre. El presidente Prado volvió a Lima, embarcándose el 18 de diciembre, en secreto, hacia los Estados Unidos y Europa, en búsqueda de fondos y armamentos. Este viaje provocó una commoción política y unos días después Nicolás de Piérola derrocó al Vicepresidente La Puerta y asumió el gobierno bajo un régimen de Dictadura. Tanto la ocupación de Tarapacá como el derrocamiento de Prado complicaron la posibilidad de obtener un crédito en Europa.¹⁸³

El nuevo gobernante pareció gozar al comienzo de una gran legitimidad popular, por su larga lucha contra la “argolla” desde la firma del contrato Dreyfus. Su medida fiscal más audaz fue imponer a los bancos la entrega al gobierno de los depósitos en metálico recibidos hasta la fecha de la inconvertibilidad de la moneda de papel y el respaldo correspondiente a los billetes emitidos desde entonces, hasta el 17 de agosto de 1877, cuando su responsabilidad fue asumida por el gobierno. El Banco del Perú fue declarado deudor de 297,406 libras esterlinas, el Nacional, de 682,630 libras y el de La Providencia, de 10,544 libras, lo que en conjunto sumaba casi un millón de libras. Los bancos entregaron algunos giros y letras sobre el exterior, pero optaron finalmente por disolverse. Devolvieron depósitos a sus dueños y algunos se refugiaron en las embajadas.¹⁸⁴ Paralelamente el gobierno prosiguió con la impresión de billetes, creándose una nueva unidad monetaria: el “Inca”, con un valor de 48 peniques (o sea, el mismo que el de la libra inglesa). Aunque la nueva moneda nació en papel, se anunció que sería convertible al oro a partir de setiembre de 1881 (es decir, después de un año). Durante el año 1880 se imprimió 5 millones en billetes incas, debiendo los billetes fiscales y también las monedas, canjearse por estos incas a razón de cuatro por uno. Algunos bancos extranjeros, como el de Londres, Méjico y Sudamérica se negaron a recibirlos. Mientras tanto, recolectando donativos, rematando en Europa las joyas de las iglesias y de algunas familias de la oligarquía que voluntariamente las entregaban, se conseguía algunas sumas con las que se compró rifles y cañones para la defensa de Lima, cuya caída ante el ejército chileno se volvió inminente después de la derrota de la batalla de Tacna (o Los Angeles) en mayo de 1880.¹⁸⁵

¹⁸³ A pesar de ello, en enero de 1880 la misión Rosas-Goyoneche había conseguido firmar un acuerdo con la Sociedad francesa “Crédito Industrial”, que permitiría un crédito de ochocientas mil libras esterlinas para la adquisición de los dos barcos blindados, pero este fue desautorizado por el recién aupado gobierno de Piérola, ante las quejas de la casa Dreyfus y su promesa de otorgar un préstamo de un millón de libras al gobierno, lo que finalmente no se concretó. Dulanto Pinillos, Piérola, pp. 245-250. Este hecho pareció confirmar en la opinión pública peruana, que entre Dreyfus y Piérola existía algún tipo de sociedad. Véase aparte del autor citado, a Riva Agüero, *La historia en el Perú*, p. 535, y Basadre, *Historia*, t. V; ed. 1961-64; pp. 2390 y 2461-2462.

¹⁸⁴ Camprubí, *Historia*, pp. 406-411.

¹⁸⁵ Dulanto, *Nicolás de Piérola*, p. 253 y ss.

En enero de 1881 el ejército chileno tomó Lima. Piérola escapó hacia la sierra, trasladando su gobierno a la remota ciudad de Ayacucho, pero en términos prácticos podría decirse que su régimen se había desmoronado. En la ocupada capital una asamblea de notables eligió como Presidente Provisorio, bajo la vigilancia del ejército chileno, al abogado Francisco García Calderón, quien había sido Director del Banco de la Providencia y Presidente de la Compañía Administradora de los Salitres, formada por los bancos asociados en 1875. De esta manera, aunque bajo el patronazgo del ejército de ocupación, el poder volvía al grupo oligárquico. El gobierno de García Calderón canceló los Incas (de los que, además, por la impresión simple con que fueron hechos en la misma ciudad de Lima, se detectaron numerosas falsificaciones) y ordenó reemplazarlos por nuevos billetes de soles, a traerse desde Nueva York y Panamá (donde habían quedado algunos lotes de la impresión de 1879). Al doce de julio de 1881 se calculaba en 108.5 millones de soles la moneda de papel en circulación. Esta había nacido con los veinte millones asumidos por el Estado en 1877, y que reunían las emisiones de años anteriores, pero sobre todo desde 1872, pero había acrecido con las emisiones realizadas en 1879-1881.¹⁸⁶ El ejército chileno, cuya actuación fiscal durante la ocupación será revisada en posteriores capítulos, se negó a recibir la moneda de papel, lo que aceleró todavía más su depreciación.

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

El Tratado de Ancón, que puso término a la guerra, el 20 de octubre de 1883, sancionó la entrega a Chile de la provincia de Tarapacá (artículo dos), donde se encontraban los yacimientos de salitre, y ratificó (artículo cuatro) el Decreto Supremo del gobierno de Chile, del nueve de febrero de 1882, por el que se había ordenado la requisa de un millón de toneladas de guano del Perú, como reparación de guerra; para cuyo efecto las islas de Lobos, en la costa norte peruana, quedarían en manos de Chile, hasta el

¹⁸⁶ *Memoria de la Junta Administradora y de Vigilancia de la Emisión Fiscal*. Lima: 1881.

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

En 1884, primer año después de la guerra en que se presentaron cifras de la recaudación fiscal para el año completo, el total de ingresos fue de 6.208,366 soles, de los que 4.8 millones (o el 77 por ciento) procedían de las aduanas. A ello se sumaban 822,301 soles en billetes fiscales, que al cambio del momento (quince por uno) representaban unos 54 mil soles más.¹⁸⁷

El ajuste del gasto público, descontados ya el servicio de la deuda externa y la paralización de las obras públicas, que fueron los grandes sacrificados en los años setenta, vendría ahora por el lado de la deuda interna y las pensiones. En cierta forma, el drástico ajuste del gasto en la crisis fiscal peruana de 1876-1895, como adelantamos al inicio, fue posible por el hecho de que la mayor parte del gasto del Estado consistía en “rentas” que se transferían por diversos conceptos --pagos por la deuda externa o interna, pensiones de jubilación o montepío, becas y pensiones de gracia— y, en todo caso, sueldos que más que la contrapartida por un desempeño laboral efectivo, significaban prebendas o sinecuras, y no servicios propiamente públicos.¹⁸⁸ No se trataba, pues, de un Estado “moderno” que prestase servicios de seguridad interna, infraestructura de comunicaciones, administración judicial, servicios de educación, salud y ayudas en vivienda. Tales elementos estaban en todo caso en ciernes; habían comenzado ayer. La infraestructura de comunicaciones –ferrocarriles, telégrafos y correos— estaba recién construyéndose o instalándose; el servicio educativo acababa de nacer, en 1873, a cargo de los Concejos municipales, y (aunque es un tema que amerita una mayor investigación) en la mayor parte de los casos aún no comenzaba a prestarse. Esto hizo que la

¹⁸⁷ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVI; p. 80.

¹⁸⁸ Un buen ejemplo podría ser el caso del servicio militar prestado por los oficiales, que hasta finales del siglo XIX, no significó un trabajo cotidiano en tiempos de paz.

suspensión de tales renglones no provocase mayores transtornos. Puesto que el Estado había funcionado como un dispensador de rentas a personajes particulares más que como un prestador de servicios generales.

Ocurrió incluso un hecho paradójico, cual fue que en los años más duros de la crisis fiscal, en la década de 1880, hubo varios ejercicios fiscales que terminaron con un superávit. Así sucedió en 1884, que tuvo como ingresos los 6.3 millones de soles que ya vimos, mientras que el gasto ejecutado fue de solamente 5.948,498, más 820,434 soles en billetes fiscales, que redondearían 55 mil soles más; o sea un total de gasto de seis millones de soles, lo que dejó un saldo favorable sin usar de 300 mil soles, o cinco por ciento de lo recaudado. Impresionante, en tiempos de crisis. En 1885 sucedió algo similar: con una recaudación de 7.9 millones de soles, el gasto fue de solo 7.6 millones. Y aún debemos considerar que dentro del gasto de dichos años se incluía partidas de 470 mil soles para el sostenimiento del ejército chileno de ocupación, en 1884, y 150 mil soles, en 1885.¹⁸⁹

Entre 1885 y 1895 los ingresos fiscales se mantuvieron estancados en un promedio de siete millones de soles, con extremos de 5.7 millones en 1887, como punto más bajo, y 8.3 millones en 1890, como el más alto. La diferencia entre las cifras del presupuesto y las recaudadas fue relativamente pequeña (véase cuadro 2.4).

Cuadro 2.4

Ingresos y egresos del Estado peruano, 1826-1895 (en miles de pesos, y de soles a partir de 1864*)

Años	Ingresos según Presupuesto	Recaudado	Adelantos o deudas de corto plazo (con los consignatarios del guano)†	Préstamos Externos (de largo plazo)	Egresos según Presupuesto	Gastado
1826		3.346				3499
1827	5.203				5.152	
1831	3.309	2.887			4.974	
1846	5.162	6.113			5.962	6.028
1847	5.162	5.005			5.962	5.675
1848	5.172	6.305			5.065	5.321

¹⁸⁹ Las cifras exactas de 1885 fueron, para los ingresos, de 7.889,752 soles, más 41,752 billetes fiscales, que al cambio de quince por uno harían 2783 soles plata más. Para los egresos: 7.632,796 soles, más 17,789 en billetes fiscales. Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVI; p. 80.

1849	5.172	5.093			5.065	4.967
1850	5.406	7.764			5.451	5.690
1851	5.406	7.764			5.451	7.599
1852	7.113	8.700			7.113	8.278
1853	7.113				7.113	
1857		18.313				16.360
1859		20.955				20.388
1860		21.054				21.124
1861	20.763	21.246			16.456	21.446
1862	20.763	19.949	1,700	25.000	16.456	19.707
1863	23.053	26.235				25.663
1864			3,000			
1865			12,590	50,000		
1866		20.128				19.558
1868		42.929	8,030			32.460
1869	22.632	52.975	13,285		30.974	60.879
1870				59,600		
1872				75,000		
1873	30.634	89.431			40.272	109.146
1874	30.634	56.173			40.272	77.162
1875	32.784	45.839			37.189	56.665
1876	32.784	57.338			37.189	65.975
1877	21.989	28.260			21.615	29,173
1879	17.595				18.026	
1884**	17.595	6.260			18.026	6.000
1885	17.595	7.892			18.026	7.634
1887***	8.092	5.667			6.800	6.278
1888***	8.092	7.120			6.800	5.892
1889	6.640	6.957			5.892	6.074
1890°	6.640	8.322			5.892	7.629
1891°	6.728	7.684			6.719	8.180
1892	7.105	7.913			6.013	7.104
1893	7.943	6.894			8.253	6.505

1894	7.308	5.246			7.666	6.419
1895	7.519				7.347	

Los casilleros que han sido dejados en blanco corresponden a años sin información.

* A partir del primero de enero de 1864 la unidad monetaria pasó a llamarse "sol", cambiándose a razón de un peso por 0.8 soles. Los presupuestos eran bianuales, pero en el cuadro hemos considerado las cifras para cada año.

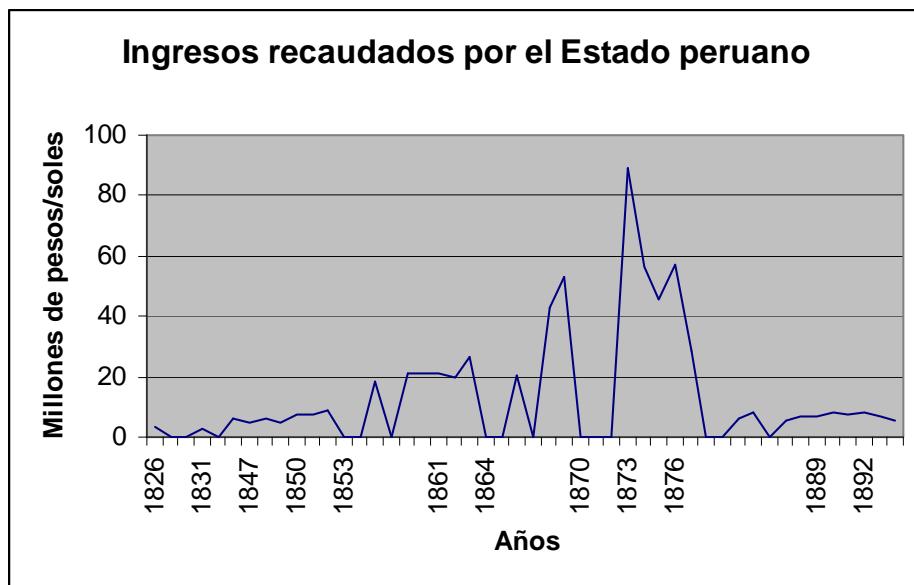
A partir de 1862. El grueso adelanto de 1865 obedeció a los apremios de la guerra con España y fue sufragado por diversos consignatarios y el banco de la Providencia; el de 1869 correspondió a la Casa Dreyfus Hermanos.

** Para los años 1884-1885 se declaró vigente el presupuesto de 1879.

*** Para estos años incluye las sumas que luego fueron transferidas a los presupuestos departamentales: 1.829 millones en 1887; 1.965 millones en 1888. En los ingresos recaudados también se incluye lo recaudado por los tesoros departamentales: 643 mil soles en 1887 y 1.077 en 1888.

° En estos años comprende el año económico corrido entre el primero de junio y el 31 de mayo del año entrante.

Fuente: Para 1826-1879, Javier Tantaleán, *Política económico financiera*, cuadros 4 y 5 del Anexo. Para 1884-1885: Pedro E. Dancuart y José M. Rodríguez, *Anales*, tt. XV y XVI y Aduanas de la República, *Contribuciones y balance de la Cuenta de ingresos y egresos de la Contabilidad Central de la República de 1883 a 1885*. Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1886. Memorias de Ministros de Hacienda. José Clavero, *El tesoro del Perú*, p. 84. Para egresos de 1887 en adelante: AGN, H-6-1247, H-6-1167, H-6-1166, H-6-0955, H-6-1168, H-6-1249, H-6-1169, H-6-0956, H-6-1250, y Dancuart y Rodríguez, *Anales*, ts. XVI y XIX. Las cifras del endeudamiento de corto y de largo plazo están tomadas de Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XII, p. 138 y Revoredo, *Apuntes*; pp. 189-194.



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

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

La secuencia de la crisis fiscal que hemos expuesto arriba tiene el defecto, sin embargo, de pegarse demasiado a la versión que dieran los dirigentes del partido Civil que debieron encararla: Manuel Pardo, Juan Ignacio Elguera, el propio Mariano Ignacio Prado. En su argumento, la crisis se habría originado en las temerarias decisiones financieras tomadas por los gobiernos anteriores, pero especialmente el régimen de José Balta (1868-1872), firmante del contrato Dreyfus y el que pactó los préstamos internacionales de 1870 y 1872.¹⁹⁰ De un lado, por las onerosas condiciones que entonces se habrían aceptado en la suscripción de la deuda (no se recibió el cien por ciento del monto en el que el país se endeudaba).¹⁹¹ De otro, por el hecho de entregar el monopolio del guano a una casa comercial extranjera, con el peligro de que cualquier adelanto que esta hiciese se convertiría en deuda externa, más difícil de pagar, y de obligado cumplimiento, puesto que el dinero de las exportaciones pasaba primero por sus manos. Esto, con la promesa de una elevación en el precio del guano, que fue sólo leve y efímera. Ambos eventos habrían incubado la crisis, que el régimen civilista a partir de 1872, debió afrontar, en cierta forma atado de manos, por la vigencia del contrato sobre el guano. En este sentido son muy expresivas las consideraciones de los historiadores Ernesto Yepes del Castillo y Heraclio Bonilla, quienes refirieron que el drama del civilismo fue “haber llegado tarde” al poder.¹⁹² Cuando el dinero del guano con el que podía haber financiado sus proyectos este grupo social, que emergía con ideas “burguesas”, de inversión productiva e integración económica entre los peruanos, estaba ya hipotecado.

Incluso si aceptáramos el argumento de que la deuda pudo pactarse en mejores condiciones, el fondo del asunto era el destino a darse al dinero prestado. Parte de él se consumió limpiando deudas anteriores, en obras de irrigación en la costa y costeando la

¹⁹⁰ José Balta (1814-1872) fue el último de los Presidentes de la saga militar de la post independencia. Provenía de la costa norte, y sin pertenecer a una familia acomodada, se abrió paso en la política a través de la carrera militar (esto de “carrera” hay que tomarlo empero con precaución, ya que Balta, como otros militares de su tiempo, entró y salió de la vida castrense varias veces, según la suerte de los caudillos y el cambio de los humores políticos). Puede encontrarse detalles biográficos sobre Balta en Geraldo Arosemena Garland, *El coronel José Balta*, 1945.

¹⁹¹ Sobre los préstamos de 1870-1872, además de Dancuart y Rodríguez, *Anales*, ver Cisneros, *Obras completas*, t. III; Heraclio Bonilla, “La crisis”, y Carlos Palacios, *La deuda*, cap. 4.

¹⁹² Yepes, *Perú 1820-1920*; Bonilla, *Guano y burguesía*.

fastuosa Exposición Nacional de 1872, pero la parte más importante fue destinada al gran proyecto de la época: los ferrocarriles.¹⁹³ El problema de la deuda fue, a fin de cuentas, la falta de retorno de la inversión que se hizo con ella. Los ferrocarriles habían sido concebidos por sus impulsores en el Perú, como el mecanismo redentor de una geografía escarpada y poco favorable para el desenvolvimiento de la moderna economía basada en grandes flujos de mercancías y dinero. En la mente de los hombres que los impulsaron, ellos no solamente estimularían la producción en lugares que por su aislamiento habían permanecido inactivos, sino que al incrementar masivamente la riqueza de los particulares, dotarían también de ingresos al Estado a través de los impuestos. Finalmente, como lo dijo uno de sus más fervorosos apóstoles, “educarían más que cien escuelas”, por el contacto que propiciarían entre los distintos elementos de la sociedad.¹⁹⁴ Transformar la riqueza temporal del guano en la herramienta fecunda y duradera de los caminos de hierro fue el gran proyecto para la inversión pública de las décadas de 1860 y 1870.

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

¹⁹³ Justificó, en efecto Piérola, que las operaciones de endeudamiento de 1870-1872 se habían hecho: “No para dar batallas, ni para conquistar; no para pagar deudas; no para los consumos de la vida ordinaria; no en suma, para usos improductivos, es que han sido contraídos. Destinados y empleados en abrir vías de comunicación que lleven el movimiento y la vida a pueblos aislados entre sí, enlazándolos con vínculos que fundan la unidad y la fuerza nacional, y en convertir yermos desiertos en campos de cultivo, esos capitales volverán al Tesoro, no solamente por los provechos que le trae al desarrollo y el crecimiento de las poblaciones y de sus elementos de prosperidad, sino porque los ferrocarriles mismos y los campos irrigados son ya valores que producen, poco al principio, pero con aumentos sucesivos y seguros, aunque lentos.” Nicolás de Piérola, *Exposición con motivo de las acusaciones establecidas contra él, como Ministro de la anterior administración, ante el Senado por la Cámara de Diputados. Precedida y seguida de los documentos conducentes a darle claridad y comprobarla*. Lima: 1872.

¹⁹⁴ En sus “Escritos sobre la provincia de Jauja” de 1860, anotó Manuel Pardo: “Si los ferrocarriles están llamados a ejercer una misión de resurrección en los desiertos salvajes de la América, no lo están menos a efectuar una revolución moral e intelectual en las masas atrasadas e ignorantes que forman el grueso de nuestra población. Este benéfico influjo lo ejercerán las vías de comunicación de dos maneras. Una, dado movilidad a los hombres, que hoy pasan su vida y mueren clavados como las piedras o las plantas en el punto en que la naturaleza los echó. La movilidad para ellos es por lo pronto la libertad material y un principio también de libertad moral, en cuanto a que les desata las ligaduras con que la inmovilidad los tenía sujetos: la movilidad les trae también la ilustración; no, sin duda, la ilustración de los libros de las teorías, sino la ciencia práctica de la vida que da el trato frecuente con los hombres.” (Pardo, en Mc Evoy, ed., *La huella*, 2004; p. 119).

Cuadro 2.5

Inversión ferroviaria en el Perú, 1868-1875

Líneas	Costo en Soles	Producto neto en 1879	Año de inicio De la obra	Año de término	Kms hechos	Kms Pendientes
Callao-La Oroya	21.800,000	60,000	1869		135	153
Mollendo-Arequipa-Puno	37.280,000	480,000	1868	1875	523	Terminado
Juliaca-Cuzco	25.000,000		1872		193	144
Chimbote-Huaraz	24.000,000		1872		102	163
Pacasmayo-Cajamarca	5.850,000		1871		131	60
Paita-Piura	1.945,000		1872		9	51
Pisco-Ica	1.450,000	10,000	1868	1870	74	Terminado
Lima-Chancay	2.600,000	50,000	1868	1870	66	Terminado
Salaverry-Trujillo	3.400,000		1872		71	18
Ilo-Moquegua	5.025,000		1871	1873	101	Terminado
Total	128.350,000	600,000			1420	589

Fuente: Luis Esteves, *Apuntes para la historia económica*; 1882; pp. 143-144.¹⁹⁵

Las líneas estaban diseñadas para cruzar transversalmente el Perú, uniendo puertos del océano Pacífico con los ríos navegables de la región de la amazonía. Esto implicaba la concepción de una economía de exportación, en la que debía facilitarse la movilización de las materias exportables a los puertos de salida.¹⁹⁶ La única que lograba completar dicho plan era la línea Mollendo-Arequipa-Puno, que partiendo del océano Pacífico, ponía la línea férrea al borde del lago Titicaca, sobre los 3,800 metros sobre el nivel del mar, desde donde una línea de vapores conectaría con el vecino país de Bolivia. El problema es que salvo las lanas de las haciendas ganaderas del altiplano, esta línea no tenía mayor carga que transportar.¹⁹⁷

Otras líneas que en el cuadro aparecen como concluidas, o a punto de ello, en verdad no cubrían sino una parte del plan transversal. Por ejemplo, la línea Pisco-Ica, debía llegar hasta Ayacucho y de ahí al valle del río Apurímac, ya en tierra caliente; la

¹⁹⁵ Klaus Kemp (*El desarrollo*), da información distinta en algunos casos, en cuanto al monto gastado (p. 41): para Callao-La Oroya: 27.600,000; para Ilo-Moquegua: 6.700,000; para Salaverry-Trujillo: 3.234,756; para Mollendo-Arequipa-Puno: 44.000,000. Con estas cifras, el gasto total se elevaría en unos diez millones.

¹⁹⁶ Bonilla, “Los ferrocarriles”.

¹⁹⁷ Probablemente la línea se pensó para transportar los productos de la minería boliviana, pero estas minas estaban en decadencia por esos años y carecían, a su vez, de ferrocarriles hasta la frontera con Perú.

línea Paita-Piura debía llegar hasta el río Marañón, para lo cual le quedaban por delante muchos kilómetros y, sobre todo, mucha cordillera; igual, la línea Pacasmayo-Cajamarca, que debía llegar también hasta el Marañón. La línea Salaverry-Trujillo debía internarse, a su vez, hasta las minas de Quiruvilca y Pataz, en la sierra y ceja de selva del departamento de La Libertad.¹⁹⁸ En conclusión, aún faltaba mucho para que las líneas completasen el plan del cruce transversal del territorio. Tal vez eso explique la pobrísima recaudación neta de sólo 600 mil soles que conseguían, contra una inversión de 130 millones de soles.¹⁹⁹ Con una tasa de interés de cinco o seis por ciento sobre este monto, que era la usual en la época para las naciones latinoamericanas, se hubiese requerido de una rentabilidad de al menos diez veces más: seis a siete millones de soles de producto neto.

La crisis fiscal podría entenderse entonces como la consecuencia del fracaso del proyecto de los ferrocarriles. Tras siete años de inversión estos no generaron los suficientes retornos como para sostener el servicio de la deuda. El fracaso de los ferrocarriles fue consecuencia, de un lado, de la desorganización del Estado, incapaz de confrontar las propuestas de un aventurero de los negocios como Henry Meiggs, y de otro, de la inexistencia de una economía civil, que con sus demandas guiase la acción inversora del Estado. Las rutas más reclamadas por la actividad económica, como la que debía unir al centro minero de Cerro de Pasco con un puerto de la costa, quedaron, por ejemplo, postergadas.²⁰⁰ Sin elites empresariales que pudiesen comunicar sus demandas al Estado, fuera de las del guano y el salitre, las rutas ferroviarias se diseñaron siguiendo motivaciones políticas.²⁰¹ Luego, no debería sorprender que la nueva infraestructura no conectase con las necesidades de los agentes económicos y quedase largamente subaprovechada.²⁰²

¹⁹⁸ Aparte de estas líneas del Estado, existían once líneas de propietarios particulares, con un total de 590 kilómetros. Las más importantes de éstas eran las de Pisagua-Sal de Obispo, en Iquique, con 175 kilómetros, Iquique-La Noria, con 113 kilómetros, Eten-Ferreñafe, con 85 kilómetros; Pimentel-Chiclayo, con 72 kilómetros; y Arica-Tacna, con 63 kilómetros. Las dos primeras correspondían a empresas del salitre; las dos siguientes a las plantaciones azucareras. Luis Esteves, Apuntes; pp. 143-144. Ver también Cisneros, "Memoria" [1868], en *Obras completas*, t. III. Lima: 1939.

¹⁹⁹ Los ingresos brutos por concepto de ferrocarriles eran, claro está, mayores a los netos. En 1877, por ejemplo, se consiguió ingresos brutos por 1.382,051 soles. Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XI; p. 98.

²⁰⁰ De hecho, esta línea recién se concluiría en 1904, una vez que los yacimientos mineros habían pasado a la compañía estadounidense Cerro de Pasco Mining Corporation y los ferrocarriles a la británica Peruvian Corporation.

²⁰¹ El ferrocarril del sur habría recibido prioridad sobre otras rutas, por razón de la fuerza política que tenía en ese momento Arequipa, cuyas revoluciones habían conseguido derribar varios gobiernos. Precisamente la revolución que derrocó al régimen de Prado en 1867, nació en Arequipa, conocida en el siglo XIX como "la ciudad caudillo". Véase Valdivia, *Las revoluciones de Arequipa*. 1956.

²⁰² En la época de la construcción de las líneas se criticó, por ejemplo, que para la mayoría de las líneas se hubiese optado por un ancho de rieles de cinco pies y medio, en vez de la medida de tres

La crisis se agudizó, por otro lado, por el fracaso del programa fiscal con que el civilismo quiso encarar la ya difícil situación que se presentaba tras el grueso endeudamiento de 1870-1872. La pieza maestra de este programa fue la intervención estatal en el salitre, primero a través del estanco, y luego de la estatización de las “oficinas” de refinación. El control estatal de las exportaciones de salitre evitaría la competencia con el guano en el mercado internacional de los fertilizantes. La competencia del salitre boliviano podría ser neutralizada a través de un acuerdo comercial con su gobierno. El historiador británico Ronald Crozier menciona un “plan Squire”, llevado adelante entre los años 1874-1878, por el cual las salitreras bolivianas que el gobierno de este país sacaba periódicamente a licitación para su adjudicación a empresarios mineros, eran adquiridas por testaferros del gobierno peruano; como Juan Meiggs, por ejemplo (hermano del constructor de ferrocarriles, Henri Meiggs), para ser luego transferidas a la Compañía Salitrera del Perú, la entidad creada en el Perú por los “bancos asociados” para la explotación del salitre.²⁰³ La firma del Tratado de Alianza Defensiva de 1873 con Bolivia, habría sido parte del plan de controlar el salitre de la costa situada al sur de Tarapacá.²⁰⁴

En su último discurso ante el Congreso, el 28 de julio de 1876, antes de entregar el mando presidencial a su sucesor, Manuel Pardo esbozó su plan para afrontar la situación fiscal: obtener un nuevo contrato para el guano, en reemplazo del pactado con la casa Dreyfus, de cuyas ganancias se destinarián dos tercias partes a la atención de nuestra deuda externa, quedando el tercio restante, estimado en unos cuatro millones de soles, para los servicios del presupuesto nacional; elevar los ingresos fiscales distintos al

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

²⁰³ Crozier, “Guano y salitre”; Basadre, *Historia*, v. 7, ed. 2005, p. 270, se refiere también, escuetamente, a este episodio, al referirse a “las salitreras del Tocó”. Asimismo, ver Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XI, pp. 84-85.

²⁰⁴ Esta es la tesis de la historiografía chilena sobre el origen de la guerra del Pacífico, o del salitre.

guano y el salitre, de siete millones a ocho millones y medio; y, lo más importante: obtener seis millones de las exportaciones de salitre. Así se reunirían los dieciocho y medio millones de soles que se estimaba entonces como el monto necesario para cubrir los gastos del Estado, distintos al servicio de la deuda externa.²⁰⁵ Al terminar su primer régimen, el civilismo no establecía ninguna ruptura con el pasado en materia fiscal.

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

Los problemas con el salitre fueron, por su parte, muy ilustrativos acerca de que en torno a su manejo se abría un ancho campo para el debate. Si bien los precios internacionales y las cantidades producidas tuvieron un buen comportamiento a partir de 1875 y el Estado pudo cosechar, en este sentido, los beneficios de su monopolio, la cuestión era cómo debía este ser administrado. Entre mayo de 1876 y el 30 de junio de 1878 fueron exportados, de acuerdo a Dancuart y Rodríguez 11.356,677 quintales, por un valor aproximado de seis millones de libras esterlinas o cuarenta millones de soles.²⁰⁶ ¿Cuánto de esta suma era renta (ganancia) y cuánto de esta debía o podía ser apropiada por el Estado? Según las previsiones de Pardo, tomar para el Estado doce millones de los cuarenta hubiera sido una proporción que conciliaba los intereses fiscales con los de los empresarios particulares. Estudiosos de las finanzas peruanas como Dancuart y Rodríguez estimaron que lo más práctico y sencillo hubiera sido cobrar un impuesto a la exportación. Un derecho de poco más de un sol por quintal hubiese rendido como suma neta los doce millones de soles que se juzgaban necesarios. Era un impuesto que el carácter quasi monopólico de la industria podía soportar (aunque el salitre de la costa boliviana no dejaba de ser un problema).

²⁰⁵ Manuel Pardo, en Mc Evoy, ed., *La huella*, 2004; p. 472.

²⁰⁶ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XI, p. 83. El precio en Madueño, “La industria”, 1919, p. 94.

En cambio, el procedimiento del estanco y la expropiación hizo las cosas más complicadas y, al final, con menor ganancia líquida. Por el contrato celebrado con los “bancos asociados” en agosto de 1875, estos comenzaron, desde la publicación del decreto reglamentario del 14 de diciembre de 1875, a comprar las oficinas salitreras. Sólo las más pequeñas fueron pagadas al contado, cancelándose la mayoría con la entrega de certificados al portador que venían a ensanchar todavía más la masa monetaria.²⁰⁷ Los expropiados o por expropiar tenían entonces dos opciones, como quedó dicho en el capítulo anterior: seguir produciendo y pagar el derecho de exportación, o entregar las instalaciones y dejar la producción en manos de la compañía formada por los bancos asociados. El derecho de exportación fue subiendo y de hecho variaba según el precio del salitre. Su cobranza también fue confiada a los bancos asociados. Hasta 1874 el derecho fue de quince centavos por quintal, en 1875 variaba desde esa cifra hasta los treinta centavos; en 1876, entre los treinta centavos y 1.25 soles y en 1877-1878, entre 1.25 y 2.04 soles. La historiografía ha asumido como una verdad indiscutible la conclusión de José Rodríguez presentada en los *Anales*, en el sentido de que mejor negocio hubiera sido para el Estado no expropiar las oficinas, limitándose sencillamente a cobrar derechos de exportación.²⁰⁸ Sin embargo, las cosas no son tan sencillas. En los dos años de 1876-1878 que los bancos asociados administraron el Estanco transfirieron al Estado aproximadamente diez millones de soles por derechos de exportación cobrados a los exportadores privados y entregaron 1.427,899.38 soles como producto líquido de sus operaciones de producción y exportación del salitre como contratistas del Estado. El gobierno recibió, además, un millón de soles de la casa Oliphant and Company de los Estados Unidos, por el contrato celebrado el 5 de noviembre de 1877 para la venta de salitre en los Estados Unidos y Canadá.²⁰⁹ De modo que cumpliendo con el programa de estatización el salitre había cumplido con su aporte a la solución de la crisis fiscal. El planteamiento de Rodríguez es que la misma cantidad, o en todo caso una muy similar, hubiera podido conseguirse sin necesidad de estatizar las oficinas y sin enemistarse con los empresarios del sur (y sin provocar la guerra, aunque esto queda solo como una idea

²⁰⁷ Madueño, “La industria”, p. 89-90.

²⁰⁸ Dice Rodríguez en el t. XI, p. 83 de los *Anales*: “Financieramente la expropiación del salitre fue un fracaso; porque el Estado pudo obtener por este recurso de ingreso S/.22.713,355 efectivos, con solo cobrar el derecho de exportación de dos soles quintal de salitre sobre 11.356,677 quintales exportados, sin otro gasto que el de recaudación de los aduanas de Tarapacá; mientras que el sistema de expropiación desde mayo de 1876 a 30 de junio de 1878, solo dejó S/.14,079,388.84 contra S/.14.111,677.22 costo de la elaboración y de las comisiones, intereses y gastos. El esfuerzo desplegado para realizar la expropiación fue un error costoso y deplorable que no pudo corregir el contrato de consignación con los Bancos Asociados.” Basadre, Historia, no hace otra cosa que parafrasear este mismo párrafo. Detrás de la argumentación de Rodríguez se desliza una acusación velada a los bancos asociados por inflar costos para aumentar sus ganancias. Dice por ejemplo (pp. 86-87) que su administración sólo dejó para el gobierno el 21% de las ventas brutas, presentando gastos de elaboración por el 66% y gastos de transporte, pólizas, intereses, comisiones, del 13%.

²⁰⁹ Madueño, “La industria”, p. 95.

implícita). En julio de 1878 el gobierno de Prado realizó un nuevo contrato para la explotación de las salitreras con solamente uno de los bancos asociados: el Banco La Providencia. Este banco formó para el efecto la Compañía Salitrera del Perú, que operó hasta la toma de los campos de Tarapacá por el ejército chileno.

En resumen, los seis millones de soles por año que el Estado le reclamaba al salitre pudieron conseguirse tanto con la fórmula “liberal” del derecho de exportación, o con la “estatista” de la confiscación, que al final no fue otra cosa que expropiar el salitre a los empresarios del sur (entre quienes había muchos inmigrantes extranjeros) para entregar su manejo a la oligarquía limeña agrupada en los bancos formados entre 1862-1872. Para hacer posible la expropiación debió ampliarse la emisión de billetes, provocando el impuesto inflacionario. Así, fueron los consumidores y tenedores de billetes en general quienes pagaron la compra de las instalaciones del salitre por parte de los bancos de Lima.

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

En efecto, en la reflexión desarrollada por la mayor parte de los historiadores peruanos que ha investigado el periodo, la guerra aparece interrumpiendo, exógenamente, un proceso de reforma fiscal donde el éxito aún figuraba dentro del abanico de posibilidades. Tal es el caso de los trabajos de Carlos Camprubí, Javier Tantaleán, Nelson Manrique, Enrique Amayo y Carmen Mc Evoy.²¹⁰ Para ellos, la guerra del Pacífico truncó un esquema que no estaba de ninguna manera condenado al fracaso. La burguesía chilena habría frustrado con su agresivo militarismo los planes de su homóloga peruana.²¹¹ De acuerdo a su planteamiento, la estatización de las salitreras representó una reacción nacionalista contra la ingerencia extranjera y un proyecto de nacionalizar, así, las fuentes internas de acumulación. Si con la llegada al poder de Manuel Pardo, al comando del partido Civil, la burguesía había conseguido controlar el aparato del Estado,

²¹⁰ Ver sus libros: Camprubí, 1957; *Historia*, Tantaleán, *Política*, 1983; Manrique, *Mercado interno*, 1987; Amayo, *La política*, 1988; Mc Evoy, *La utopía*, 1997.

²¹¹ “El Estado civilista es un verdadero Estado burgués en gestación que intenta adquirir un sistema que asegure la reproducción del capital y sus agentes nativos. [...] El primer civilismo no tuvo tiempo de desarrollar sus propia ideología por la ruptura histórica que produce la guerra, pero resulta evidente que la nueva coyuntura del salitre favorecía un período de expansión.”, concluye Javier Tantaleán en *Política*, 1983; p. 230.

ahora pugnaba por conseguir el control de los sectores con mayor producción de excedente, como eran las salitreras.²¹² En otras palabras, con el salitre parecía reeditarse un nuevo ciclo expansivo basado en las exportaciones, que permitiría consolidar las reformas institucionales llevadas adelante por el partido Civil.²¹³

Por nuestra parte, apuntamos más bien a considerar que la estatización de las salitreras como sucedáneo del estanco del guano, y el proyecto de los ferrocarriles habían fracasado ya antes de la guerra, y que ésta vino a formar parte con ellas de un solo paquete. Después de todo, para 1878 el servicio de la deuda externa aún no estaba restablecido y por lo mismo era imposible continuar y concluir las líneas férreas. Así, la guerra solo aparece, como el corolario violento de una situación desesperada. En este sentido, coincidimos con Heraclio Bonilla, quien tras analizar las maniobras desplegadas por el Estado peruano para hacer de las exportaciones de salitre su nueva base fiscal y resolver, de paso, la situación de la agobiante deuda externa, anotó que: “Analizado en esta perspectiva, la guerra de 1879 fue el *desenlace casi natural* de una política de permanente improvisación que la renta del guano contribuyó en gran medida a generar, [...].”²¹⁴ Aunque no creo que el término “improvisación” sea el que mejor retrata la política financiera del Estado peruano. Creo más bien que se trataba de una política posible, de larga data y muy tentadora entre las nuevas naciones americanas, que por lo mismo acabaron tranzándose en el conflicto del salitre.

La estatización fracasó por carecer de consenso entre la clase propietaria y ser resistida por los empresarios salitreros. Ello impidió conseguir los fondos para financiar la expropiación, a lo que se sumó que el margen de endeudamiento del Estado estaba ya agotado.²¹⁵ El Estado optó entonces por entregar el negocio del salitre a los banqueros de Lima, desplazando a los mineros del sur. Por su parte, los ferrocarriles fracasaron porque pecaron de gigantismo (tanto en el ancho de vía, cuanto en la dispersión de las líneas), no

²¹² Véase especialmente Amayo, *La política*, 1988. Nelson Manrique desarrolló una versión más regional de este planteamiento, alrededor de la burguesía agropecuaria y minera de la sierra central, que con la construcción del ferrocarril central y la modernización de las minas y estancias, que estaba en curso, venía preparando la irrupción de un “capitalismo serrano”, que la guerra con Chile y la invasión de sus huestes a la región, terminó truncando. Véase su libro *Mercado interno*, 1987.

²¹³ “Neopatrimonialismo modernizador” es el término que fuerza Carmen Mc Evoy para referirse al proyecto de estatización de las salitreras, en su libro *La utopía*, p. 204. Añade como líneas de transición al subcapítulo titulado “Guerra e Invasión”, que: “El nuevo ciclo de “prosperidad falaz”, que permitía el proceso de “modernización” e “institucionalización” previamente esbozado, era factible, debido a la existencia del salitre, tónico regenerador de la debilitada maquinaria estatal. Sin embargo, una situación no prevista desbarató las posibilidades de este idílico escenario “conciliador”. Otras vanguardias económicas, más fuertes y cohesionadas, habían puesto, también, sus esperanzas de despegue económico y consolidación política, en el codiciado fertilizante peruano.” (p. 205).

²¹⁴ Bonilla, “La crisis”; p. 179. Cursivas mías.

²¹⁵ La crisis financiera europea de 1873 complicó las posibilidades de conseguir dinero en las plazas de dicho continente. Ver Charles Kindleberger, *Historia*, p. 194.

se hicieron donde se debían y porque se trataba de una inversión de lento retorno y que requería, en cualquier caso, de reformas complementarias como la desamortización, que abriesen los recursos naturales que la nueva tecnología del transporte potenciaba, a una explotación económica acorde con la racionalidad mercantil.

d/ Las consecuencias económicas y políticas de la crisis fiscal

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

Las obras ferroviarias, junto con las otras obras de infraestructura de las comunicaciones emprendidas por el Estado peruano a finales de la década de 1860, como el telégrafo (este se conectaría con el cable submarino a partir de 1875) y los nuevos muelles dársena en el Callao y Mollendo, habían enfrentado para su puesta en marcha el problema de la falta de trabajadores. Este había sido un mal endémico del país, lo que había llevado a promover desde los mediados del siglo XIX la inmigración china como reemplazo de la moribunda institución de la esclavitud. Los “coolies”, como fueron bautizados los trabajadores asiáticos en el Perú, fueron un protagonista importante de las obras públicas de esos años, junto con algunos campesinos reclutados en las regiones donde se realizaban los trabajos, por el conocido sistema del “enganche”. En la coyuntura de 1868-1876 las haciendas y los centros mineros de las regiones involucradas en los

trabajos debieron sufrir la competencia de las obras públicas por la escasa fuerza laboral disponible.²¹⁶

Esta situación hizo que el desempleo de los trabajadores de las obras públicas producido por la crisis fiscal iniciada en 1876, no fuese tan dramático, ya que, en el caso de los enganchados, eran campesinos que aún no habían cortado sus vínculos con la sociedad agraria de origen, por lo que debió serles posible su reinserción en el campo; y en el de los coolies, pudieron ser absorbidos por las plantaciones de la costa y los centros mineros de la sierra que tenían ávida demanda por ellos.²¹⁷ No hemos encontrado, en efecto, movilizaciones o protestas de operarios por la falta de trabajo, aunque las ya mencionadas turbulencias políticas en el sur, dirigidas por Piérola, el caudillo arequipeño opuesto a los civilistas, expresaron el descontento que el desempleo y la inflación de los precios pudo haber ocasionado.²¹⁸

Las consecuencias económicas de la crisis fiscal se concentraron en el ámbito monetario y financiero. Cuanto a lo primero, surgió –o más bien se agravó-- el problema del bimonetarismo, en el sentido de la coexistencia de dos monedas de distinta jerarquía, no solo económica sino también social. Desde antes de la guerra circulaban en el país varias monedas o medios de pago, según las regiones o el tipo de comercio. De un lado estaban las monedas “buenas” o “duras”, usadas para las grandes transacciones o los negocios con el exterior, o como se decía en la época “el alto comercio”. Se trataba de los soles de plata de nueve décimos de fino y 25 gramos de peso, o de las libras esterlinas inglesas, que tenían circulación franca en ese nivel. De otro lado, estaban las monedas “malas” o corrientes, usadas para las transacciones en los mercados de las provincias, el pago de los jornaleros y el comercio al menudeo. Desde la década de 1870 estas pasaron a estar representadas sobre todo por el billete fiscal. A partir de 1880 se añadirían los billetes denominados “Incas”, mandados a imprimir bajo la dictadura de Nicolás de Piérola (1879-1881), algunos de cuyos fajos fueron robados de la Casa de Moneda por las tropas chilenas, cuando ocuparon Lima.²¹⁹

²¹⁶ Durante la investigación que realicé hace algunos años, sobre la minería en la región central del Perú, encontré muchos testimonios acerca de la aguda escasez de trabajadores hacia esta época. Ver *Mineros y campesinos*, 1988.

²¹⁷ En los años setenta del siglo XIX la agricultura azucarera y algodonera en la costa, tuvo un impulso importante. Ver Jean Piel, *El capitalismo agrario en el Perú*, 1995; y Alfonso Quiroz, *Foreign and Public Investment in Modern Peru*; 1993c.

²¹⁸ El levantamiento dirigido por Piérola empezó en el pueblo de Torata, en Moquegua, en los primeros días de octubre de 1876, y terminó con la derrota de los rebeldes en Yacango, pocas semanas después, a manos de fuerzas del ejército. Ver Carlos Miro Quesada Laos, *Autopsia*, 1961; pp. 88-89..

²¹⁹ También circulaban dentro de este grupo las monedas de los países vecinos, como la llamada “feble” boliviana (por contener menor ley de plata) y, en la región del oriente, la moneda brasileña. Asimismo, en el grupo de las monedas “malas” se contaban las conocidas como “arañas” y “astillas”. Estas eran monedas de origen boliviano o peruano, que habían sido raspadas, limadas, recortadas o literalmente arañadas, a fin de poder fraccionarlas en unidades de menor denominación o para

La consecuencia de la galopante emisión de billetes fue la depreciación monetaria del sol respecto de las monedas extranjeras y la inflación de los precios, lo que, de rebote, perjudicaba la recaudación fiscal.²²⁰ La devaluación del sol de plata fue pequeña: 5.69 a 6.00 soles por libra esterlina, entre 1876-1879, pero el sol billete sí tuvo una devaluación acelerada, al pasar de un cambio de 6.40 por libra en 1875, a trece soles por libra en 1879. La coexistencia entre dos monedas, una buena (el sol de plata) y otra mala (el sol de papel o billete fiscal), que terminaba trasladando el impuesto inflacionario a quienes no tenían acceso a la moneda de plata (es decir, a todos menos a la oligarquía exportadora), se agravó desde entonces y puede ser mencionado como otra consecuencia de la crisis fiscal.

La falta de una unidad monetaria creó severos problemas al sistema fiscal. Aunque existía una relación de equivalencia entre las diversas monedas, dictada por el mismo mercado, era bastante variable, ya en el tiempo o en el espacio, y por lo mismo de difícil conocimiento por la población popular urbana y sobre todo rural. Los billetes “incas”, por ejemplo, se reconocían inmediatamente después de la guerra a razón de uno por ocho con relación a los devaluados billetes fiscales; éstos se estimaban a razón de quince por uno con relación al sol de plata, aunque su cambio llegó a bajar, en sus últimos estertores, hasta el nivel de más de cien soles billete por un sol de plata. Los soles de plata valían unos 38 peniques ingleses después de la guerra, pero su cotización fue bajando hasta estabilizarse en alrededor de 24 peniques diez años después.²²¹ La “feble” boliviana, que tenía gran circulación en los departamentos del sur y en general en los de la sierra, se cotizaba en más o menos un 80 por ciento del valor del sol de plata peruano, pero las variaciones podían ser grandes de acuerdo a las circunstancias, el estado de la moneda y de quién hacía el cambio con quién. En varios departamentos de la sierra, como Junín, Ayacucho o Puno, las monedas de plata fuertes desaparecieron y las únicas monedas en circulación eran el billete fiscal o la feble boliviana.²²²

sacar de ellas cierta cantidad de plata. En otros casos, eran simplemente monedas muy desgastadas, que habían perdido ya el sello de la acuñación y partes importantes de sus contornos. Todavía circulaban, por ejemplo, pesos de plata antiguos, anteriores a la creación del sol en 1863. A todo ello habría que añadir la circulación dentro de las grandes haciendas o empresas mineras, de monedas o “vales” cuyo poder de compra se limitaba a los linderos de la gran propiedad. Sobre la cuestión monetaria en la época ver el libro de Alfageme, Gálvez, Ponce y Troncoso, *De la moneda*, 1992.

²²⁰ Tampoco existe un estudio sobre la evolución de los precios en esta coyuntura, pero Carlos Boloña da el dato de una inflación de 25% entre 1877-1879 para los precios de los bienes importados. Ver su libro *Políticas arancelarias*; p. 54.

²²¹ Una libra inglesa se subdividía en 240 peniques.

²²² En su Memoria de 1886, el prefecto de Ayacucho, Felipe Ruiz, reseñó que en su circunscripción circulaban las piezas de cuatro reales llamadas “arequipeños, pasqueños, corbatines, lómeros, chinos o pazefños”, así como las pesetas bolivianas, conocidas como “árbolitos o arañas” (p. 27).. Los “soles fuertes” eran llevados a Lima por los comerciantes y no circulaban casi. Se rechazaba el billete fiscal. Felipe Ruiz, *Memoria*, 1886.

Gran negocio en la época fue para los exportadores vender al extranjero o a las casas comerciales de Lima, a cambio de libras esterlinas o soles de plata, y pagar a la mano de obra y los proveedores locales, con billetes fiscales o moneda feble. De hecho, fue este juego monetario el que permitió la revitalización de los exportadores mineros y azucareros después de la Paz de Ancón, a pesar de las oscilaciones hacia la baja de los precios de estos bienes en el mercado mundial. Ese juego monetario, que en cierto modo se arrastraba desde décadas, sino siglos atrás, podía funcionar, sin embargo, solamente en la medida en que a quienes se les pagaba con las monedas “malas” o febles, sin concederles prácticamente ninguna posibilidad de rechazarlas, no se les exigiese por otro lado pagos con monedas buenas. El problema se presentó, precisamente, cuando el Estado se propuso en la década de 1880 reincorporar a los sectores populares como contribuyentes fiscales, y añadió a esa pretensión, que ya era mucha, que los tributos se pagasen con monedas buenas.

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

El mismo deseo de formar una burocracia estatal en los campos político, militar, policial, fiscal y de aplicación de justicia (más tarde se extendió esta preocupación para los campos de la salud y la educación) presionaba por la unificación monetaria, ya que

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

El otro problema económico de envergadura que dejó la crisis fiscal fue la situación impaga de la deuda pública, lo que cerraba la posibilidad de créditos para el país, no sólo para el sector público, sino incluso para el privado, puesto que como lo dijera un observador local de la época: “el crédito privado es en todos los casos y en todas las naciones el reflejo del crédito público, [...].”²²³ Conforme se prolongaba la situación de suspensión de pagos, los intereses aumentaban la deuda. Los bancos fundados durante la era del guano desaparecieron entre 1879 y 1881, sobreviviendo solamente la sucursal en el país del London Bank of Mexico and South America y un pequeño Banco del Callao, que se había formado dos años antes de la guerra sobre la base de la agencia en el puerto del London Bank.²²⁴ Ninguno de ellos había entrado en el negocio de los billetes, por lo que pudieron sobrevivir a la guerra y sobre todo al ataque de Piérola en 1880, al exigirles la devolución de los depósitos en metálico. Los bancos en las provincias desaparecieron todos y no reaparecerían hasta bien entrado el siglo XX.

Para reemplazar las exportaciones de guano y salitre era imperioso aumentar la productividad de las minas, y de la agricultura y ganadería del país, atrayendo tecnología moderna y capital foráneo, puesto que este último era después de la guerra, un recurso interno escasísimo. El problema de la deuda se alzaba como un fuerte obstáculo para la atracción de tales capitales o para la posibilidad de que los empresarios del país pudiesen conseguir créditos. A ello se añadía la amenaza latente de que, mientras no se atendiesen las demandas de los acreedores, las exportaciones peruanas pudiesen ser incautadas en los puertos europeos.

Los problemas políticos derivados de la crisis fiscal fueron de tal magnitud que podemos decir que llevaron al colapso del Estado y provocaron la necesidad de su reforma en los años siguientes. En términos fiscales el Estado de la era del guano consistía en un aparato central que recibía una renta del exterior, la cual era redistribuida entre la élite política y económica de la capital, en primer lugar, y las élites regionales y sus clientes, en segundo. Con la crisis lo primero que desapareció fue esto último, dejando a las cajas

²²³ Luis Larrañaga, *Apuntes*, 1888; p. 50.

²²⁴ Quiroz, *Banqueros*, 1989; p. 29.

departamentales en orfandad. Recuérdese que abolido el tributo indígena en la década de 1850, las provincias carecieron en la práctica de ingresos propios para sostener su burocracia y la red de clientes que aseguraba la gobernabilidad de las regiones, pasando a depender solo de Lima para sus finanzas.²²⁵

Ya antes de la guerra, las disputas con la casa Dreyfus y las acusaciones de corrupción en el manejo de los contratos para el guano y el salitre, así como la inflación de los precios a raíz de la circulación de los billetes fiscales, estableció un clima político tenso, del que sacó partido, como quedó dicho antes, el caudillo arequipeño Nicolás de Piérola.²²⁶ Incluso el ex presidente Manuel Pardo fue acusado de conspiración y debió auto exiliarse tras una orden de arresto dictada contra él por el gobierno de Prado. Lo que pone en evidencia la pérdida de la unidad en el propio partido de gobierno, que era el Civil.²²⁷ El asesinato de Pardo, a manos de un sargento del ejército, el 16 de noviembre de 1878, cuando se desempeñaba como Presidente del Senado, reflejó bien el clima de tensión política del momento.²²⁸ Había crecido un sentimiento anti civilista entre la población, especialmente entre la popular urbana, que identificaba al partido gobernante con “la argolla”, que monopolizaba la riqueza y favorecía una alianza con las casas comerciales extranjeras, en desmedro de los intereses nacionales.²²⁹ La desaparición de la moneda metálica y su reemplazo por los billetes bancarios fue apreciada como una maniobra de dicha oligarquía, para esquilmar más a la gente. Los gobiernos de Pardo y Prado aparecían como simples agencias de este grupo; es decir, como regímenes plutocráticos. La crisis fiscal reflejó al final la debilidad política del régimen civilista montado tras el final del período de los generales de la Independencia.

En 1881, casi toda la región de la costa y, más intermitentemente, algunas regiones de la sierra, fueron ocupadas por el ejército chileno. La aduana del Callao, convertida tras la captura de Tarapacá y las islas guaneras, en el principal canal de ingresos fiscales del Perú, fue puesta bajo la autoridad chilena, a fin de sostener con sus rentas a un ejército de ocupación que llegó a sumar veinte mil hombres. El presidente Nicolás de Piérola se retiró hacia Ayacucho, pero podría decirse que, junto con el ejército como organización centralizada, también el aparato estatal se derrumbó, ya que las

²²⁵ Sobre esa dependencia se refirió Emilio Romero en su *Historia económica*, t. II.

²²⁶ No hay un estudio moderno sobre el significado del pierolismo en la cultura política peruana. Este líder, activo entre 1869 y 1909, logró, en todo caso, capitalizar en diversos momentos el descontento popular contra el cariz oligárquico y centralista del civilismo. Ver Basadre, *Historia*; Miro Quesada, *Autopsia*; pp. 93 y ss. Dulanto Pinillos, *Nicolás de Piérola*, 1947.

²²⁷ En 1877, el presidente Prado fundó un partido, el Nacional, buscando distanciarse del civilismo. Ver Miro Quesada, *Autopsia*, 1961, p. 98.

²²⁸ Aunque se acusó a Piérola de instigador del crimen, el asunto nunca fue esclarecido. Melchor Montoya, el asesino de Pardo, fue fusilado en 1880, como sentencia por el magnicidio. Precisamente durante el gobierno de Piérola. Ver Miró-Quesada, *Autopsia*, 1961.

²²⁹ Mc Evoy, *La utopía*, cap. 4.

posibilidades de comunicación desde la nueva sede del jefe del poder ejecutivo eran muy pobres y el poder de facto, que era el ejército de Chile, desconoció su gobierno. Al año siguiente Piérola abandonó el país, mientras que el presidente Francisco García Calderón, elegido por los notables de Lima para la negociación de un acuerdo de paz con los chilenos, había sido enviado prisionero a Santiago, por estos. Variopintos caudillos aparecieron en las regiones, promoviendo diversas posibilidades de solución a la crisis nacional, pero la unidad política no se restableció hasta 1886, tres años después del acuerdo de paz con Chile y dos años después de la partida de sus tropas.

Durante estos años la suerte de los departamentos varió, según estuviesen en la zona ocupada por los chilenos, o en las regiones controladas por alguno de los caudillos nacionales. Por lo general, el ejército de ocupación trató de no mantener acciones de gobierno interior, limitándose a nombrar y supervisar a una autoridad nativa local. Para proveerse de ingresos las autoridades locales echaron mano de los canales fiscales tradicionales, como las aduanas (si tenían litoral o frontera internacional), el tráfico comercial o las capitaciones.²³⁰ El régimen de Prado había implantado, al mes siguiente del estallido de la guerra, una “contribución personal”, que precisamente ponía en manos de las autoridades locales un canal de ingresos propios. No obstante, los intentos de estas autoridades para practicar estas exacciones provocaron serias resistencias entre la población campesina, al alterar el estatus quo de lo que Carmen Mc Evoy ha llamado la “pax guanera”.²³¹ A ello hay que añadir el des prestigio en el que había caído el Estado derrotado en la guerra: “la mayor parte del departamento no obedecía al gobierno”, y el prefecto carecía de poder real, anotó, por ejemplo, desde Piura un observador político en una carta fechada en 1883.²³²

El suceso de resistencia y oposición a las autoridades estatales más conocido por la historiografía en esta coyuntura ha sido la rebelión de Atusparia, o rebelión de Huaraz, producida en marzo de 1885, en el marco de la guerra civil entre los caudillos Iglesias y Cáceres.²³³ El país había sido desocupado el año anterior por el ejército chileno, desencadenándose a continuación un enfrentamiento entre el régimen de Iglesias, firmante del Tratado de Ancón, y las fuerzas de Cáceres, que representaban a las facciones opuestas a la oligarquía de la costa, que duró hasta diciembre de 1885. La rebelión fue provocada por los intentos del prefecto del departamento de Ancash (zona controlada por el gobierno de Iglesias) de cobrar la contribución personal en las densamente pobladas provincias del callejón de Huaylas. Atusparia era uno de los

²³⁰ Iquitos y Puno mantenían, por ejemplo, un flujo comercial de cierta magnitud, gracias a su salida fluvial hacia el Atlántico, el primero, y al comercio lacustre con Bolivia, el segundo.

²³¹ Carmen Mc Evoy, *La utopía*.

²³² Victor Eguiguren, líder civilista. Citada en Jacobsen y Diez, “De Sambumbé”, 2003; p. 158.

²³³ Sobre esta rebelión, ver Stein, *El levantamiento*, 1988 y Thurner, *Republicanos andinos*, 2006.

alcaldes de los pueblos indígenas de la región, que dirigieron una carta al prefecto, protestando contra la cobranza de la contribución personal. La solicitud fue recibida con desprecio por la autoridad, quien ordenó tomar presos a algunos de los alcaldes, liberándolos al día siguiente tras cortarles la trenza.²³⁴ Enterados de ello, los campesinos bajaron de las partes altas del callejón y tomaron por varios días la ciudad de Huaraz y otras villas aledañas, sede de la élite blanca-mestiza de la región. Tomó un mes desmovilizarlos, mediante el uso de fuerzas militares despachadas desde Lima. Protestas similares, aunque con menor resonancia, sucedieron en distintos lugares, como en la sierra de Piura, Iquitos y Moyobamba, en la amazonía, en 1883, y en la provincia huancavelicana de Castrovirreyna, en 1887.²³⁵ En el caso de Iquitos el detonante fue la fundación de una aduana en el puerto fluvial.²³⁶ En Castrovirreyna los amotinados mataron a un hacendado y capturaron al subprefecto y al apoderado fiscal, quienes pudieron, sin embargo, escapar al vecino departamento de Ica.

Los caudillos acusaban a sus rivales de promover estas rebeliones que, inicialmente con objetivos anti fiscales, terminaban convertidas en una guerra de razas. Así, un comunicado del gobierno del general Iglesias, publicado en el diario *El Peruano*, del 31 de mayo de 1884, señalaba que: “Apelando al nombre del General Cáceres, bárbaras y feroces turbas de mонтонероs, roban, incendian y asesinan; la indiada se levanta y precipita a la devastación del territorio, con el ímpetu del odio de su raza; los pacíficos moradores de las provincias sublevadas, tienen que disputar sus vidas a balazos; [...].”²³⁷ Los intentos de cobrar impuestos a una población empobrecida por la guerra y desacostumbrada de la tributación, terminaban despertando otras fracturas entre la población. La guerra de razas había sido el gran temor de la élite social de los países andinos país tras la Independencia, y el éxito de los gobiernos en el medio rural se media en función de cuánto habían logrado alejar ese peligro.²³⁸ Sin el dinero necesario para captar a las élites locales y garantizar con fuerzas de gendarmería el orden social en el interior, una suerte de feudalismo se instauró en la política nacional. Cada elite departamental debía guardar el orden interno con sus propios medios; pero no siempre

²³⁴ Esta práctica recordaba las formas como los corregidores de la época colonial humillaban a los caciques indígenas.

²³⁵ La rebelión de Castrovirreyna es reseñada en un capítulo posterior. Sobre la de Chalaco, ver Nils Jacobsen y Alejandro Díez, “De Sambumbé”, 2003.

²³⁶ Ver Barclay, “El estado federal”, 2005; pp. 102 y ss.

²³⁷ *El Peruano*, Lima, 31 de mayo de 1884.

²³⁸ Sobre ello ver Demélas, *La invención política*, 2003; para Bolivia, Irurozqui, 1994. En un debate desarrollado en los años ochenta acerca de la participación campesina en la guerra del Pacífico, estas rebeliones también fueron interpretadas como desafíos a la élite de origen europeo, ahora que había sido vencida en la guerra contra los chilenos. Ver, por ejemplo, Bonilla, “El campesinado”; Mallon, *Campesinado y nación*; Manrique, *Las guerrillas y Yawar Mayu*. Los historiadores de las finanzas públicas, Dancuart y Rodríguez, quienes fueron testigos presenciales de los años ochenta, consignaron como una de las cuatro características del período 1881-1886: “Las violencias de las bandas armadas en nombre de la defensa del territorio” (*Anales*, t. XV; p. 23-a).

estas élites existían, o estaban divididas y se disputaron la hegemonía en cruentas luchas armadas.²³⁹

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

Las entradas de la del Callao sumaban unos cuatro a cinco millones de soles por año, los que apenas cubrían los gastos de la fuerza militar del gobierno y el personal del Estado radicado en la capital. El gobierno de Iglesias (en enero de 1883), igual que antes el de García Calderón (en marzo de 1881), había declarado vigente el presupuesto del bienio 1879-1880, aunque decretando grandes descuentos en los sueldos de los empleados públicos, consignándose lo no pagado como deuda pública.²⁴⁰ Lanzando una crítica a las costumbres fiscales pasadas y haciendo de la flaqueza virtud, Iglesias puso de manifiesto el nuevo espíritu de las finanzas públicas en su discurso ante la Asamblea Constituyente instalada el primero de marzo de 1884:

“Alma de toda empresa son los recursos pecuniarios: mi gobierno no ha contraído una sola deuda, ni tomado anticipo de ninguna clase sobre las rentas nacionales. Atendido a las entradas, exigüas hoy con relación a mejores tiempos, de las aduanas, se ha atendido a todos los servicios de la reorganización administrativa; con severa economía he podido llegar hasta a conceder algún socorro a las viudas de los servidores de la patria.”²⁴¹

e/ La crisis del Estado en la periferia

Mientras tales palabras sonaban en los salones de Lima, en el interior las élites locales buscaban la manera de reconstruir sus mecanismos de poder en la nueva situación. El estudio de David Nugent sobre la historia del departamento de Amazonas, en la sierra norte peruana, durante el último tercio del siglo XIX y el primero del XX, ha recreado con cuidado uno de estos episodios.²⁴² Sin posibilidades reales de ejercer un genuino control sobre el territorio nacional, el gobierno central delegaba en las élites locales la

²³⁹ Véase Taylor, *Gamonales y bandoleros*, 1993 y Nugent, *Modernity*, 1997.

²⁴⁰ El gobierno de García Calderón había decretado en abril de 1881 que sólo se pagase la cuarta parte de los sueldos. El de Iglesias ordenó un descuento de la mitad de los sueldos que excediesen los ochocientos soles anuales (lo que englobaba a todos los empleados de rango alto y medio, e incluso medio-bajo). Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XV; pp. 117-a-118-a.

²⁴¹ Citado en Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XV; p. 363-a.

²⁴² David Nugent, *Modernity*, 1997.

administración de las regiones en casi todos los ámbitos. Para dichas élites el control de las oficinas políticas regionales era importante dada la miseria de las posibilidades económicas a su disposición. Esto era todavía más cierto en la medida que más aislada y pobre fuese una región, cual era el caso de Chachapoyas: una ciudad-frontera, fundada por los españoles en las estribaciones orientales de los Andes del norte, ubicada a varias jornadas de Cajamarca.²⁴³ Dada la pobreza de la agricultura, la ausencia de minas y las escasas posibilidades de comercio, ser “cliente” del gobierno pasaba a ser ahí, virtualmente la única forma de supervivencia como elite social.²⁴⁴ Los clanes rivales de los La Torre y Villacorta se enfrentaron con encono durante los años de la guerra del Pacífico y después, frente a la incapacidad del Estado para imponer la ley nacional y una presencia propia.²⁴⁵ Cuando uno de ellos gozaba de la posición de poder, perseguía al otro y pretextando diversos motivos le requisaba bienes o encarcelaba a sus integrantes. Esto creó, de acuerdo a Nugent, una situación de gran inseguridad, perjudicando a todos los bandos en conflicto.²⁴⁶

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

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

“[...] hallé una población ensangrentada y espirante; la fuerza pública sostenedora del orden, reducida á veintitantes soldados; las fuentes del ingreso fiscal completamente secas por el desorden que reinaba; los indígenas que pueblan la

²⁴³ Chachapoyas era otra de las ciudades que esperaba ser redimida de su aislamiento por alguna de las rutas ferroviarias que partió de los puertos del norte (Paita o Pacasmayo), pero la crisis fiscal lo impidió. Fue recién en 1960 que una carretera la comunicó con el resto del país.

²⁴⁴ El control de los puestos públicos en la localidad (subprefecturas, juzgados, policía) permitía a la élite ocupar los únicos puestos en la región que permitían un ingreso monetario. Ver Nugent, *Modernity*, 1997; pp. 309-310.

²⁴⁵ En su viaje de Cajamarca al oriente, en 1886, el viajero francés Marcel Monnier fue testigo de esta “revolución” y su testimonio es muy elocuente de la debilidad de la presencia estatal. Ver su libro *De los Andes*; pp. 178-210.

²⁴⁶ Nugent, *Modernity*, 1997, p. 310.

mayor parte de este territorio, desesperados por la opresión que concluía; y todo en fin en un completo desarreglo.”²⁴⁷

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

“Los [Concejos] de las otras Provincias y generalmente todos los de Distrito en el Departamento, sólo tienen el título de Concejo. Ni celebran sesión, sino muy de vez en cuando, ni tratan de aumentar sus elementos pecuniarios, ni cobran los de su presupuesto sancionado; por cuya razón, el pueblo carece de instrucción, las poblaciones principales no cuentan ni con el menor asomo de aseo, los caminos son intransitables; las obras públicas más importantes, una cosa en la que nunca se piensa; y, en fin, el adelanto de las poblaciones es nulo.” (p. 16).

Los servicios que daba el Estado se limitaron, bajo su mandato, a la seguridad que proporcionaba un batallón del ejército y una compañía de la guardia civil, acantonados en la capital del departamento, aunque sin los caballos ni las armas y uniformes completos. El colegio San Carlos, de educación secundaria, estaba “en el último estado de decadencia”, y sin posibilidades de reanimarlo, por la debilidad de la Caja Fiscal. En la ciudad de Puno y en algunas capitales de provincia funcionaban escuelas primarias, pero fuera de esos lugares, “todo lo que se refiere a la instrucción es nulo” (p. 23). Corría el ferrocarril con Arequipa y funcionaba el telégrafo, también con esta ciudad, aunque únicamente durante el día. Por la noche no existía una demanda que justificase el servicio. Con las provincias el servicio telegráfico estaba suspendido. En cambio, funcionaba un precario servicio de correos. Este tenía un ritmo semanal con Bolivia, el Cuzco y el centro, y de dos servicios por semana con Arequipa; con las provincias del departamento el servicio era muy irregular, recurriendose, por falta de animales, que fueron tomados para el ejército, al servicio de “chasquis” o peatones indígenas. Juzgaba como una “injusticia [...] aquello de hacer viajar a los indígenas por fuerza a pie sin pan y sin remuneración leguas y leguas.” (p. 12). De manera que el que era prácticamente el

²⁴⁷ Federico More, *Memoria*, 1886; p. 4.

único servicio brindado por el Estado, se conseguía sobre la imposición de una prestación en trabajo a la población indígena, en una fórmula abiertamente colonial.

Hasta octubre de 1884 había estado cerrada la Corte Superior de Justicia, pero fue reabierta siguiendo las disposiciones del gobierno de Cáceres. Pero más que esta alta instancia, el servicio judicial que funcionaba con más fuerza eran los juzgados de paz en los distritos. Estos operaban bajo el sistema de cargos “concejiles” (sin remuneración) y fueron descritos por el prefecto como “una enfermedad social cuyo remedio no puedo descubrirlo: [...]” (p. 18), ya que los jueces, cuyo cargo era “apetecido por todos” a pesar de que sobre el papel no tenía ningún beneficio, abusaban de la índole litigiosa de los indios. El Obispado estaba vacante; de 61 parroquias únicamente veinte tenían cura, y funcionaba un hospital, “aceptablemente”, regentado por una orden religiosa.

De acuerdo al Presupuesto nacional la caja fiscal de Puno debía recibir 55,535 soles del tesoro central como subvención anual, pero únicamente se le había estado remitiendo doscientos soles al mes como subvención al hospital (p. 27). Los fondos propios debían levantarse a partir de la cobranza de las contribuciones por los subprefectos, pero el funcionario se quejó de que estos no rendían sus cuentas. Se desconocía sus acciones en este campo, aunque se presumía que al menos recaudarian lo necesario para cubrir su salario.

El prefecto de Ayacucho por los mismos años, Felipe Ruiz, esbozó un cuadro semejante. El departamento tuvo entre abril de 1885 y mayo de 1886, cinco prefectos, al tiempo que los subprefectos en las provincias cambiaban también continuamente. No había archivos ni concejos municipales provinciales en funcionamiento regular. El Concejo Departamental fue suprimido, como todos los del país, por resolución del gobierno de García Calderón del 25 de abril de 1881.²⁴⁸ La Caja Fiscal, “desde la supresión del tributo [...] no tiene vida propia, sino atiende el servicio ordinario i extraordinario con contingentes que remesa la Caja Fiscal de Lima” (p. 25). Es más, ni siquiera llevaba libros de su contabilidad, por la falta de libros de ese tipo en el comercio local. Como las sumas remitidas por la Caja de Lima fueron escasas, se estuvo pagando los sueldos y pensiones con reducciones a la mitad y aún a la tercera o cuarta parte. Así, se pudo conseguir que se mantuviesen algunos juzgados en las provincias y la Corte Superior de la capital departamental.

Durante los años de la guerra no hubo policía ni gendarmería, siendo la seguridad atendida por vecinos o gremios de artesanos, que “se turnaban gustosos a desempeñar las múltiples exigencias de este servicio.” (p. 12). Tampoco había telégrafo y el servicio de correo funcionaba, igual que en Puno, con “chasquis” o “conductores de á pie” (p. 11).

²⁴⁸ Felipe Ruiz, *Memoria*, p. 11.

Faltaban locales para las escuelas y las subprefecturas, puentes y pilas de agua en los pueblos, y sacerdotes para los templos. El último Obispo había muerto en una reyerta hacia pocos años. Las escuelas municipales se habían convertido en particulares durante estos años, “en razón de que la Tesorería del Concejo Provincial no les atendió años tras años ni con un solo centavo.” (p. 19), pasando a ser sostenidas por algunos padres de familia. Esto ocurría solo en la capital departamental y en algunas de las provinciales, en el resto de poblaciones simplemente no se conocían las escuelas. Tampoco funcionaban colegios secundarios públicos y la Universidad que los españoles fundaran en el siglo XVII, estaba igualmente cerrada. A raíz de ello, el prefecto se quejaba de lo difícil que era encontrar letrados en el departamento para los cargos judiciales que lo exigían.

Igual que su colega de Puno, el prefecto de Ayacucho señalaba lo insignificante de la recaudación de ingresos propios: la hacienda Chaupimayo, propiedad del Estado, en la provincia de La Mar, estaba arrendaba en enfiteusis desde 1867 por “la insignificante suma” de ochenta soles por año; los rubros de contribuciones y arrendamiento de tierras debían rendir 13,224.70 soles, de acuerdo a la matrícula, pero no se conseguía ni la mitad, porque esta tenía ya más de veinte años, salvo la de Patentes, que estaba más actualizada (p. 23). En las provincias de Huanta, Cangallo y La Mar los pobladores se resistían al pago de contribuciones y ni siquiera se había podido hacer ahí matrículas, ni se había nombrado el apoderado fiscal que debía realizarlas. Pero llama la atención que no sindicase responsables de esta situación. Formalmente eran las autoridades políticas (o sea, el propio prefecto y su red de subprefectos y gobernadores) las responsables de la recaudación fiscal en los departamentos. Ruiz explicaba la situación de la pobreza de recursos propios de la caja fiscal del departamento: “por los quebrantos de los contribuyentes sufridos durante la guerra” y, sobre todo, por la lucha civil entre 1883 y 1885.

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

habían sido más bien iniciativas del poder central que demandas locales, por lo que rara vez existían las instituciones u organizaciones que pudiesen reasumir estas tareas localmente.²⁴⁹

Los años de la crisis fiscal de la pos guerra recordaban mucho la época que siguió a la Independencia: caudillos militares en el poder, pobreza del Estado, descentralización de facto; pareciera que la historia de la república repitiese un ciclo, en el que los auges exportadores promovían la centralización del Estado, por los recursos que ponía en sus manos, mientras que el final del ciclo exportador significaba la tendencia opuesta. El enlace entre uno y otro hecho lo daba el sistema fiscal, prendido del sector exportador.

²⁴⁹ Sobre la tradición centralista en América Latina, ver Claudio Véliz, *La tradición*, 1984.

Capítulo 3

La posguerra: nuevas ideas sobre la hacienda pública y los instrumentos de la reforma fiscal

La historiografía sobre la recuperación económica en el Perú de la posguerra puso tradicionalmente el énfasis en los factores externos. Esta postura sintonizaba con la corriente latinoamericana de interpretar la llamada “era de las exportaciones” (1880-1930) como una consecuencia del crecimiento de la economía mundial, sacudida por la segunda revolución industrial, y la rápida modernización de algunas economías de la cuenca del Pacífico, como Estados Unidos y Japón. De acuerdo a esta interpretación, a partir de 1880 se habría dado una elevación del precio de las materias primas, lo que propició una ola de inversiones foráneas en países como el Perú, que gozaban de una buena dotación de recursos naturales.²⁵⁰ Más recientemente, se ha prestado cierta atención al desarrollo de algunos factores locales, que tienen que ver con la infraestructura institucional para la reconstrucción económica. La erección de un mercado interno de crédito, la constitución de firmas aseguradoras en los últimos años del siglo XIX, la existencia de oferta interna de trabajo o de derechos de propiedad claros sobre los recursos, habrían probado ser factores no desdeñables para el despegue de una nueva economía de exportación.²⁵¹ De otro lado, algunos autores mostraron que la inversión extranjera directa en el Perú, se produjo recién en una fase tardía de la recuperación (de 1900 en adelante), de modo que el esfuerzo inicial (entre 1884-1900) recayó en verdad en los agentes económicos locales.²⁵²

En este capítulo quisiéramos reforzar la idea de que los factores locales jugaron un papel clave para la recuperación económica, centrándonos en el caso de las finanzas públicas. Su ordenamiento e institucionalización fue vivamente demandado por los hombres de la élite empresarial, como el paso decisivo para salir del hoyo de la crisis de la guerra del salitre. Puesto que esta oligarquía económica tuvo una presencia grande en el Estado a lo largo del período 1883-1919 (y podríamos decir que un control casi absoluto entre 1895-1912), pudo diseñar un marco institucional a la medida de sus intereses. De

²⁵⁰ Ver, por ejemplo, Bonilla, “La emergencia” y Yepes del Castillo, *Perú 1820-1920*. Este ha sido también el planteamiento para América Latina en su conjunto. Ver, por ejemplo, Bulmer-Thomas, *La historia económica*, cap. 3.

²⁵¹ Para el caso del Perú, ver especialmente Quiroz, *Banqueros*; parte II.

²⁵² Thorp-Bertram, *Perú 1890-1977*; parte II.

este modo, aunque al final fueron efectivamente las nuevas exportaciones de materias primas las que consiguieron la recuperación económica del país, su desarrollo ocurrió al comienzo bajo la acción de las élites locales y exigió el compromiso de que el Estado montaría un esquema nuevo de ingresos fiscales, a fin de que no volviese al sistema anterior de basar su principal canal de entradas en la estatización o la exacción fiscal del sector exportador.

Comenzaremos el capítulo mostrando la evolución cuantitativa de la hacienda pública entre el final de la guerra del salitre y 1915, momento en que la (re)introducción de los derechos de exportación marcaría un cambio de curso. Como veremos, dicha evolución significó un incremento del tamaño de la economía pública en relación al conjunto nacional, pero implicó además una nueva relación con la economía privada o civil. Para ello fueron importantes una serie de instituciones o prácticas desarrolladas por el Estado para su interacción con la sociedad, como la difusión de la estadística como un instrumento de representación, supuestamente objetivo, de la realidad, el señoreaje monetario y la garantía de los derechos de propiedad de las personas e instituciones. Esto último incluía (y hasta cierto debía partir de) la solución de la deuda pública heredada de la crisis fiscal.

a/ El crecimiento de la hacienda pública entre 1884 y 1915

A partir de 1891 el presupuesto de la república dejó de dictarse por bienios y pasó a ser anual. En dicho año el monto asignado, tanto a los ingresos cuanto a los egresos, fue de 6.7 millones de soles, un nivel que mantenía el prevaleciente en la década pasada y que se encontraba muy por debajo del de los presupuestos vigentes antes de la guerra.²⁵³ Para 1900 el presupuesto había pegado, sin embargo, un importante salto, alcanzando un nivel de 13.9 millones de soles; es decir, más del doble de nueve años atrás. Si bien hubo alguna inflación de precios en ese transcurso, esta fue moderada, sin llegar a cambiar la conclusión de un importante crecimiento en el volumen de la economía pública en el curso de la década.²⁵⁴

En el plano cualitativo y de percepción de los actores, también puede registrarse una transformación notable. Compárese estos dos pasajes de las *Memorias* de dos Ministros de Hacienda, leídas ante el Congreso de la república, en 1887 y 1897

²⁵³ En el periodo 1884-1890 el promedio de los ingresos y los egresos efectivos fue de 7.0 y 6.6 millones, respectivamente. El último presupuesto de antes de la guerra, fijó ingresos y egresos por dieciocho millones de soles. Ver cuadro 2.2 de capítulo dos.

²⁵⁴ El proceso inflacionario en los años noventa ha sido calculado en un 4.4% anual. El valor de cambio del sol en Lima cayó, por su parte, de 6.7 soles por libra esterlina (1891) a 9.8 soles (1900). BCR-AID, De la moneda de plata al papel moneda; p. 128; y Boloña, *Política arancelaria*; pp. 295-296.

respectivamente. En el primero, el ministro Manuel Irigoyen, concluyó con estas frases, sin duda conmovedoras:

“Asediado sin cesar por legítimas exigencias; en la imposibilidad las más veces de poderlas atender por falta de fondos y preocupado, además, día a día, en buscar los recursos indispensables para las urgentísimas e inaplazables necesidades del servicio público, particularmente del Ejército y Policía; me ha sido materialmente imposible dedicar mi atención a estudiar mayor número de proyectos y reformas, que las que consigna esta Memoria, necesitando más de una vez, os lo declaro sinceramente, retemplar mi patriotismo para continuar sobrellevando el peso abrumador de una situación casi insostenible.”²⁵⁵

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

“El estado rentístico de la Nación es satisfactorio, si se le compara con el que ha tenido durante las administraciones que se sucedieron después de la última guerra exterior. Pero si se le considera a travez (sic) de las necesidades del país y de las exigencias del patriotismo no es aún halagador (sic). Puede confiarse, sin embargo, en su inmediata prosperidad, por el notorio incremento alcanzado en las rentas fiscales, y por su ordenada y próvida administración.”²⁵⁶

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

De manera que si, por un lado era cierto que el organismo económico nacional mostraba mayor vitalidad, con una producción exportable, agrícola y minera en aumento,

²⁵⁵ Citado por Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVIII, p. 272a.

²⁵⁶ AGN. H-6-1170, p. III.115.1

y las inversiones nacionales y extranjeras fluían con fuerza, de otro lado estaba lo más importante, al menos desde la perspectiva de los Ministros: el sistema fiscal de la nación podía *captar* para sí, parte de las ganancias derivadas de esta renovada actividad económica, ya que había sido transformado y adecuado para poder registrar y recoger una parte importante del crecimiento económico.²⁵⁷ Como intuía, además, el ministro Rey, este impulso estaba recién en sus inicios. Entre 1897 y 1911, los ingresos fiscales del tesoro central casi se triplicaron, al crecer de 12.2 a 33.5 millones, de una moneda bastante estable en su poder adquisitivo (tomando en cuenta la variación en los precios el crecimiento sería más bien una duplicación que una triplicación).²⁵⁸ El cuadro siguiente (3.1) muestra la evolución de los ingresos fiscales entre 1884 y 1920 y deja ver, además (en la última columna), que la brecha entre lo recaudado efectivamente y lo previsto en el presupuesto mejoró entre los años de 1895 y los de la década siguiente.

Cuadro 3.1

Ingresos fiscales peruanos, 1884-1920 (en soles)

Año	Previstos en el Presupuesto (= 100)	Recaudado dentro de la ley de Presupuesto	Recaudado por Leyes y Resoluciones Especiales	Ingresado por operaciones de crédito	Total Recaudado (Soles)"	Total recaudado indexado a precios de 1913&&	Porcentaje de lo recaudado dentro de la ley de Pto. respecto del Presupuesto
1884*	17.596,085"		236,367		6.260,181		
1885**	17.596,085		2.517,232	822,737	7.892,158		
1886	17.596,085						
1887	8.091,837	5.024,249#			5.024,249		62.1
1888	8.091,837	6.042,942##			6.042,942	9.442,097	74.7
1889°	6.664,881	6.443,428	513,922		6.957,349	13.641.860	96.7
1890	6.664,881	6.901,826	1.309,127	21,341	8.232,294°°	13.720,489	103.6

²⁵⁷ Desafortunadamente no contamos con estimaciones oficiales del Producto Bruto Interno para esos años. Seminario y Beltrán han propuesto cifras a partir de 1896: *Crecimiento*, 1998.

²⁵⁸ Un índice de precios construido por Rosa Troncoso sobre la base únicamente de bienes alimenticios en Lima, señala que de 1897 a 1911 se pasó de un índice de 71 a uno de 98. Véase A. Alfageme et. al., *De la moneda*, pp. 128 y ss.. Entre 1897 y 1911 la relación entre el sol y la libra esterlina pasó de 10.58 soles por libra, a 9.90 soles; es decir, que mejoró levemente a favor del sol. Ver Boloña, *Políticas arancelarias*; pp. 295-296.

1891	6.728,062	7.684.361	923,682		8.608,043	13.883,940	114.2
1892	7.105,131				7.103,888=		
1893	7.942,841	6.480,568	413,789		6.894,357		81.6
1894	7.296,502	5.174,881	251,470		5.426,351+		70.9
1895							
1896	8.405,921	9.673,671	1.613,477		11.287,148		115.1
1897	10.721,523	9.917,074	2.255,433		12.172,507	18.443,192	92.5
1898	10.785,500	11.085,886	2.209,061		13.294,947+ +	16.213,348	102.8
1899	11.852,645	11.033,103	2.668,269		13.701,372+ ++		93.1
1900'	13.853,200	12.989,830	130,050		13.119,880	17.262,999	93.8
1901	13.853,200	14.988,180	287,140		15.275,320	20.362,001	108.2
1902	14.612,860	14.599,070	139,830		14.738,900	21.674,852	99.9
1903	14.612,860	15.924,130	142,340		16.066,470	20.865,543	109.0
1904	21.078,446	19.905,680			19.905,680	25.197,061	94.4
1905	22.234,881	21.783,200			21.783,200	18.941,912	98.0
1906	25.063,860	25.554,630			25.554,630	22.614,715	102.0
1907	26.811,925	28.303,240			28.303,240		105.6
1908	29.974,437	29.453,340			29.453,340		98.3
1909	30.759,865	26.140,280			26.140,280	27.808,806	85.0
1910	27.845,311	29.192,700			29.192,700	31.389,999	104.8
1911	27.845,311	33.536,820			33.536,820	34.934,185	120.4
1912	33.133,967	35.358,770	1.284,800	2.868,320	39.511,890	47.037,960	106.7
1913	33.133,967	35.492,830	87,660	17.767,440	53.347,930	53.347,930	107.1
1914	33.913,967	30.694,510	105,060	9.360,580	40.160,150	38.615,526	90.5
1915	28.472,750	27.890,430	2.187,500	3.049,850	33.127,780	29.578,373	98.0
1916	30.970,299	39.423,840	424,990	688,720	40.537,550	32.957,356	127.3
1917	30.970,299	45.104,350	1.387,060	283,940	46.775,350	32.940,384	145.6
1918	48.287,440	48.924,610	752,830	3.934,780	53.612,220	32.690,372	100.7
1919	51.691,470	61.541,710	1.194,450	3.326,970	66.064,130	35.140,488	119.1
1920	79.264,522	80.872,970	2.772,100	4.836,300	88.431,770	42.110,359	102.0

“ A partir de 1898 la denominación de la moneda peruana cambió, pasando de Sol a Libra peruana, cuyo signo era Lp. Diez soles eran iguales a una Lp. En este cuadro, sin embargo, daremos todas las cifras en soles para una mejor comparación.

* En los años 1884 a 1886 no hubo ley de presupuesto. En el año 1884 los 236,367 soles de la tercera columna corresponden al saldo del año anterior. Las contribuciones que fueron pagadas en billetes fiscales fueron transformadas en soles al cambio de 15.87 por 1. Fuente: AGN. H-6-1246 y Dancuart-Rodríguez, *Anales*, t. XVI.

** Los dos millones y medio de la tercera columna corresponden en su mayor parte (1.573 millones) a un depósito de la Compañía Peruana de Guano Ltda.. También figuran ahí 259,077 soles de saldo del año anterior. Las contribuciones pagadas con billetes fiscales se cambiaron a soles al cambio de 17.35 por 1 (basádonos en Basadre, *Historia*, t. VI, ed. 1961-1964; p. 2693).

Incluye 447,253 soles que pasaron a pertenecer a las rentas departamentales. A partir de 1889 ya no se incluyen las sumas recaudadas por las Juntas Departamentales para sí mismas. Fuente: AGN. H-6-1247 y Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XIX.

Incluye 1.076,711 que pasaron a pertenecer a las rentas departamentales. A partir de 1889 ya no se incluye lo que pasó a las rentas departamentales. Fuente AGN. H-6-1247 y Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XIX.

° En el año 1889 y 1890, las cifras no corresponden al año calendario, sino al período del 1 de junio de 1889 al 31 de mayo de 1890, y del 1 de junio de 1890 al 31 de mayo de 1891, por llevarse así la contabilidad en dicho año. Fuente: AGN, H-6-1166.

°° El total no incluye la tesorería de Huancavelica, y parcialmente tampoco las de Ancash, Ayacucho, Cuzco, Apurímac y Tacna. Tampoco algunos meses de la Empresa del Muelle Dársena del Callao. Pero dichos montos debían ser pequeños. Fuente: AGN, H-6-0955.

Fuente para 1891: AGN, H-6-1168.

= Corresponde a la suma del presupuesto (AGN, H-6-1249); ya que para dicho no se ha encontrado la Cuenta General.

+ El año 1894 fue el de la guerra civil entre cacerismo y pierolismo, lo que podría explicar la significativa reducción en los ingresos fiscales. Fuente: AGN, H-6-0956. Para 1895 no hubo Presupuesto ni Cuenta General.

Fuente para 1896 y 1897: AGN, H-6-1232.

++ Fuente: AGN, H-6-0958. El dato de esta fuente es distinto al ofrecido por el *Extracto Estadístico* oficial que empezó a publicarse en 1920 y cuya serie histórica da para 1898 cifras algo menores: 1.097,240 Lp (equivalentes a 10.972,400 soles) y 1.257,166 Lp (equivalentes a 12.571,660 soles) respectivamente.

& Fuente: AGN, H-6-0957. Para este año, el *Extracto Estadístico* señala 11.852,640 soles de ingresos recaudados por ley de presupuesto, y 13.513,990 soles de recaudación total. O sea una suma un poco mayor en el primer caso, y algo menor en el segundo.

&& Puede verse el índice de precios en el cuadro 4.15, del siguiente capítulo.

' A partir de 1900 las cifras provienen del *Extracto Estadístico del Perú* 1925. Lima: 1926; p. 117. Están dadas en Libras Peruanas, por lo que han sido convertidas a soles, aumentándoles un cero (una Lp era igual a diez soles).

" Se repite el último presupuesto de antes de la guerra, el del bienio 1879-1880. Hasta 1890 los presupuestos fueron bianuales; en algunos años, cuando por algún transtorno político no pudo aprobarse un nuevo presupuesto, se repetía el del año anterior.



Durante los años de la Primera Guerra Mundial la recaudación superó varias veces, y con creces, las sumas previstas, debido a un cambio en el esquema fiscal que introdujo nuevamente los impuestos a las exportaciones, que así permitieron al gobierno aprovechar el fuerte incremento en sus precios. Otro hecho que el cuadro resalta es la ausencia de operaciones de crédito hasta 1912, que resulta un contraste notabilísimo con la situación vigente durante la era del guano. Aunque el crecimiento de los ingresos del gobierno central fue un fenómeno general a América Latina, el caso peruano fue uno de los más remarcables, junto con las otras dos naciones andinas (véase cuadro 3.2).²⁵⁹

Cuadro 3.2

Ingresos del gobierno central (promedio en la década) en países latinoamericanos seleccionados (en millones de unidades corrientes de la moneda nacional)

Países*	1880-89	1890-99	1900-09	1910-15	Multiplicador**
Bolivia	4.2	4.4	9.1	19	4.5
Chile	176	247	306	448	2.5
Ecuador	3.4	5.3	12	18	5.1
Perú	6.4	8.8	21	31	4.9
Uruguay	13	16	20	27	2.1
Brasil	134	278	408	531	4.0
México	48	54	111	118	2.5
Venezuela	34	44	46	66	1.9

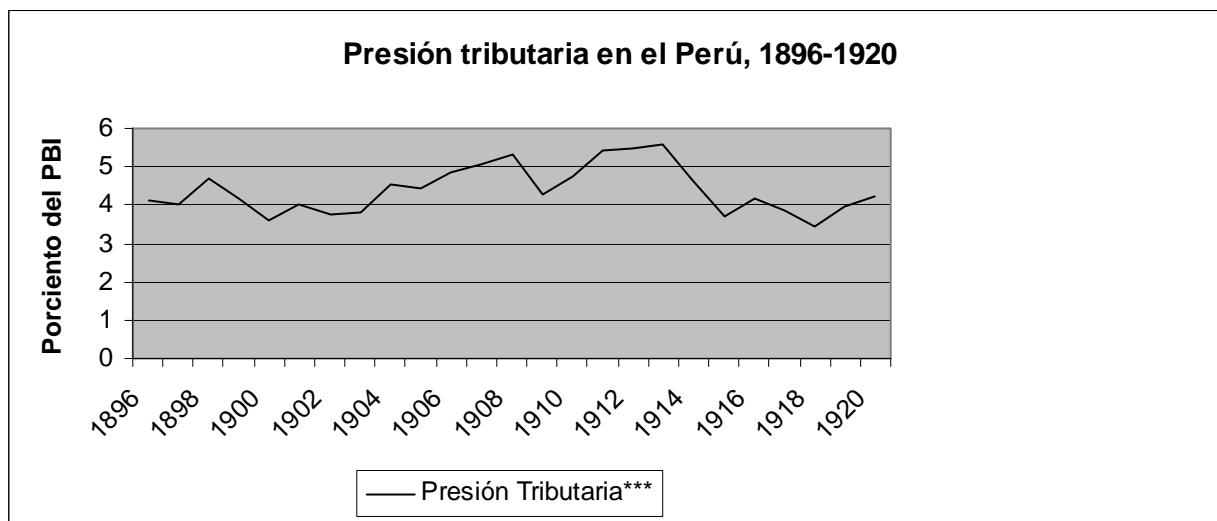
²⁵⁹ Sobre Ecuador, ver Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas*.

* La muestra de países fue seleccionada siguiendo la disponibilidad de datos y dando preferencia a los países de organización política unitaria. De todos modos, dado que el Perú inició durante este ciclo un experimento descentralista, también se incluyen países de régimen federal, como Brasil, México y Venezuela.

** Se dividió el dato del período 1910-1915, entre el de la década de 1880-1889. La división se hizo con el dato completo y no con el redondeado que aparece en el cuadro. Por ello, el multiplicador no siempre coincide con la operación que pudiera hacerse con los datos que aparecen en el cuadro.

Fuente de los datos: B. R. Mitchell, *International Historical Statistics*; salvo para la década de 1880 del Perú.

Recurriendo a las estimaciones del Producto Bruto Interno peruano de Bruno Seminario de Marzi y Arlette Beltrán podríamos apreciar que la capacidad del sistema fiscal para captar el incremento de la riqueza mejoró entre los años finales del siglo XIX y las vísperas de la Primera Guerra Mundial, al pasar de un nivel poco mayor al cuatro por ciento, a uno de cinco y medio por ciento. A ello habría que agregar que creemos que el crecimiento luce más modesto de lo que en verdad habría sido, debido al método de cálculo del PBI usado por dichos autores.²⁶⁰ En cualquier caso, fue notable que el acrecimiento de la presión tributaria se consiguiera sin el mecanismo fiscal de los impuestos a la exportación, puesto que el crecimiento económico del Perú estuvo impulsado en dicha época básicamente por la exportación de materias primas.²⁶¹



²⁶⁰ Ellos asignaron al cuantitativamente importante rubro de agricultura para el mercado interno, un ritmo de incremento coincidente con el del incremento demográfico, que creemos excesivo (ver Seminario y Beltrán, *Crecimiento*, 1998: p. 116). Debió asignarse, en todo caso, la tasa de incremento demográfico prevaleciente en las regiones de agricultura para el mercado interno, que era menor que el del promedio nacional. Si se hiciera esta corrección, el PBI disminuiría y crecería el indicador de la presión tributaria.

²⁶¹ Sobre el crecimiento económico en la época, ver Thorp y Bertram, *Perú 1890-1977. Parte II*.

Cuadro 3.3

Presión tributaria en el Perú, 1896-1920

Años	Recaudación Tributaria*	PBI en millones de soles**	Presión Tributaria***
1896	11.287,148	272.401	4.14
1897	12.172,507	302.932	4.02
1898	13.294,947	284.580	4.67
1899	13.701,372	327.590	4.18
1900	13.119,880	362.560	3.62
1901	15.275,320	381.512	4.00
1902	14.738,900	392.679	3.75
1903	16.066,470	423.948	3.79
1904	19.905,680	440.764	4.52
1905	21.783,200	493.782	4.41
1906	25.554,630	525.096	4.87
1907	28.303,240	557.230	5.08
1908	29.453,340	552.240	5.33
1909	26.140,280	609.444	4.29
1910	29.192,700	616.764	4.73
1911	33.536,820	617.588	5.43
1912	36.643,570	668.610	5.48
1913	35.580,490	639.240	5.57
1914	30.800,910	662.720	4.65
1915	30.077,930	806.412	3.73
1916	39.848,830	955.712	4.17
1917	46.491,410	1206.810	3.85
1918	49.677,440	1449.856	3.43
1919	62.736,160	1581.840	3.97
1920	83.645,070	1991.430	4.20

* Corresponde a la suma de las columnas 3 y 4 del cuadro 3.1; es decir, lo recaudado dentro de la ley de presupuesto, más lo recaudado por leyes y resoluciones especiales, excluyendo las operaciones de crédito.

** Hemos tomado los datos proporcionados por Seminario-Beltrán (*Crecimiento económico en el Perú*) expresados en millones de dólares corrientes (p. 255), convirtiéndolos a soles con la tasa de cambio dada por Boloña, *Políticas arancelarias*; pp. 295-296.

*** Obtenida sobre la base de sacar el porcentaje de la columna dos sobre la columna tres; es decir: recaudación tributaria / PBI x 100.

Fuentes: Para la recaudación tributaria, las mismas del cuadro 3.1; para el Producto Bruto Interno, Seminario-Beltrán; *Crecimiento*, p. 255. Elaboración propia.

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

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

b/ La intervención estatal en la sociedad: las nuevas ideas sobre la hacienda pública y el nacimiento de la estadística nacional

El mejoramiento de dicha interrelación necesitó de la adecuación de ambos actores, lo que al final suponía ciertas transformaciones en su modo de operación. Las economías pública y privada debían definir sus espacios de actuación y sus fuentes de ingresos, así como el Estado debía definir sus deberes y derechos ante la población. Para ello el liberalismo prestó el andamiaje ideológico. Si la prédica liberal de Manuel Pardo, con sus ideas de “república práctica”, tuvo que luchar todavía contra el entorno creado por las finanzas del guano, después de la guerra se generalizaron las ideas de que el Estado debía desarrollar una relación de tipo contractual con la sociedad, tomando de ella únicamente lo que esta consienta, y siempre y cuando esa cesión redunde ulteriormente en el beneficio de la misma, puesto que el “bien común” debía ser, a fin de cuentas, el objetivo de los gobiernos.

José Manuel Osores y Luis Larrañaga podrían ser considerados dos representantes de estas nuevas ideas. El primero se definió como un “aficionado a la Economía Política”, lo que le valió ser invitado en 1884 a dictar una conferencia sobre “Causas económicas de la decadencia de la república y medidas que podían adoptarse para mejorar la situación” en el teatro El Ateneo de Lima, que luego convirtió en un

pequeño libro.²⁶² La conferencia fue organizada por el Club Literario, quien hacia esa coyuntura había decidido no limitarse a los asuntos artísticos, sino incluir también entre sus actividades temas que podrían parecer tan anti literarios como los de la hacienda pública. Osores había trabajado largo tiempo en la administración de las finanzas públicas, desempeñándose a lo largo de los años setenta como Director de Rentas del Ministerio de Hacienda.

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

Buscando hacer pedagogía de lo que era “el mecanismo de la hacienda pública”, criticó la voracidad fiscal de los gobiernos: el Estado no debería tener ingresos por sí, sino solamente para cubrir las necesidades económicas de un servicio público: “no debe exigirse á la sociedad mayores cargas que las precisas para subvenir á los gastos indeclinables, [...]” (p. 24). Criticaba la concepción, todavía en boga, de equiparar la ciencia de la hacienda pública al “arte de sacar dinero de los pueblos por medio de expedientes mas ó menos hábiles; [...].” (p. 18). La economía política difundía, en cambio, la idea de que la hacienda pública consistía en la creación, organización y distribución de la riqueza común (p. 19). Para desarrollar este planteamiento introducía la idea del “bien público”: aquel donde resulta más económico que sea el Estado quien lo procure para todos, en vez de que cada quien trate de satisfacerlo individualmente para sí (p. 20). Los servicios públicos por excelencia eran, así, la administración de justicia y la administración en general, la policía, las vías de comunicación y la instrucción.

Luis Larrañaga y Loyola, quien se identificaba como miembro de la Sociedad Estadística de París, publicó sus ideas sobre la hacienda pública en el periódico *La Opinión Nacional*, que luego reunió en un libro.²⁶³ Poniendo a Francia como un ejemplo de recuperación económica tras una guerra infame, señalaba que una guerra podía llegar a destruir sólo una parte pequeña de la riqueza de un pueblo, puesto que la mayor parte de la riqueza era la que se producía cada día. Así, lo que debía importar no eran los “stocks” de riquezas naturales, sino el flujo de valor que podía crearse con la combinación cotidiana de capital y trabajo.²⁶⁴ Llamaba en consecuencia a “conquistar con el arado, la

²⁶² José Manuel Osores, *Causas*, 1886.

²⁶³ Larrañaga y Loyola, *Apuntes sobre la situación económica del Perú*. Lima: 1888.

²⁶⁴ Larrañaga, *Apuntes*, p. 21.

pala y el taladro la grandeza que no hemos podido alcanzar con el cañón y el rifle.” A esto nadie podría oponerse, puesto que, citando a John Stuart Mill y mirando hacia el sur, añadía que “todas las naciones necesitan para su bienestar económico, social y aun político de la prosperidad de los extraños, [...]” (p. 22).

Según Larrañaga, el Perú no había encontrado en el pasado la fórmula en que los ingresos públicos se recojan en armonía con la economía de las personas. Se había seguido la pretensión equivocada de “enriquecer al erario nacional á expensas del desarrollo de la producción [...] hasta el punto de sacrificar esta misma en aras de las necesidades que se llaman fiscales”. La concentración en manos del Estado de la riqueza del guano fue otro error, puesto que implicó “erigir al gobierno en una entidad enteramente extraña á los gobernados, dejando de ser el administrador de los intereses comunes para convertirlo en el explotador mercantil de ellos.” (pp. 22/23). La manera de agenciar recursos fiscales para el Estado no debía ser poner a este de productor. La abundancia fiscal debía ser una consecuencia del incremento de la producción de la sociedad. El Estado debía hacer, pues, lo necesario para promover la producción de los particulares. En una muy lograda metáfora comparaba al esquema seguido anteriormente en el país para dotar de fondos al Estado, con el método de “alimentar á un hambriento dándole de comer sus propios miembros cortados á pedazos.” (p. 23). A esta fórmula le llamó el “mercantilismo administrativo” o “mercantilismo fiscal” (pp. 29 y 49).

Tras la pérdida del guano y el salitre, su preocupación era que la “pseudo oligarquía” que se había acostumbrado a vivir de esa riqueza a través del gasto fiscal, procurase reemplazar esa renta con impuestos gravosos, que “distraen de la producción lo que se requiere para su aumento”; con expropiaciones que vulneraban los derechos de propiedad (el recuerdo de lo ocurrido con las oficinas salitreras) o mediante la absorción de centros de producción (idem), volviéndolos ineficientes y costosos y fomentando la empleomanía y el “comunismo oficial”.²⁶⁵ Para promover la producción nacional el Estado debía darle seguridad al capital, restableciendo el crédito externo y promoviendo la movilización de capitales internos hoy “estancados en nuestra deuda flotante, [...]” (p. 8). Además, capacitando a la población trabajadora. En tal sentido ponderaba la labor de la Escuela de Artes y Oficios, “cámara mágica que ha transformado á muchos infelices en hombres útiles y de porvenir seguro.” (p. 6).

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

²⁶⁵ Larrañaga; *Apuntes*, pp. 30-31; p. 50.

*y financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma.*²⁶⁶ Coincidio con la idea de la hacienda pública como una relación contractual entre la sociedad y el Estado: “Tanto los Ingresos como los Egresos deben ser fijados por voluntad de la sociedad, ó, en otros términos, deben ser autorizados por una ley, pues de otro modo las rentas públicas estarian a merced de la voluntad del que manda, [...].” (p. 107). “relativamente al impuesto, el contribuyente y el Estado tienen derechos y obligaciones recíprocas, [...].” (p. 114).

De acuerdo a él, la hacienda pública peruana se había formado “sobre la base de las ideas egoístas del coloniaje”; después de la Independencia, “todo lo que se ha hecho es mantener, con modificaciones parciales y sin solidez alguna, el viejo edificio fiscal.” (p. 491). Creía ver esa vetustez en el predominio que habían tenido los estancos y las contribuciones indirectas, en el “empirismo” y el “fiscalismo” (que identificó como la tendencia a maximizar a cualquier costo los ingresos fiscales). Su ideal era el de una hacienda pública reformada, puesta en manos de hombres que dominaran la ciencia de las finanzas, y basada en los impuestos antes que en otro tipo de entradas.

La critica del régimen fiscal anterior, la defensa del impuesto como el canal más adecuado para los ingresos fiscales, en rechazo del estanco, las industrias estatales o los bienes patrimoniales, fue el tema en el que insistieron los hacendistas o financieras de esta generación. Rodríguez criticó también la época del guano, llamándola la del “empréstito sin impuesto”; es decir, hacer que la economía pública dependa de préstamos del exterior, sin crear los impuestos que permitirían el pago ulterior de esa deuda.²⁶⁷ Manuel Pardo ya se había referido en su discurso al Senado en 1878, al “horror al impuesto”, como “la grave enfermedad de que adolece el país. Cuando es necesario establecer un impuesto todos estamos en contra. El impuesto, señores, es una palabra que suena mal al oído en el Perú: [...].”²⁶⁸ En la época se abrió paso la idea de que el impuesto de los ciudadanos como canal principal de los ingresos del Estado, mejoraba la relación entre este y aquellos. Añadía así Pardo en 1878: “uno de los grandes males que puede ocurrir a una sociedad, es [...] vivir de recursos providenciales, porque, [...] los recursos providenciales se malgastan sin responsabilidad porque nada cuestan a nadie; mientras que el impuesto o los recursos producidos por el esfuerzo del hombre, se administran económicamente; [...].”²⁶⁹

Si el Estado podía ser transformado a partir de cambiar el origen de sus rentas, también la sociedad, en consonancia con las ideas positivistas, comenzó a ser percibida

²⁶⁶ Lima: 1895. Rodríguez fundó también la revista *Economista peruano*, de publicación periódica entre 1909 y 1923.

²⁶⁷ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XI; p. 9.

²⁶⁸ Pardo, en Mc Evoy, ed., *La huella*; p. 484.

²⁶⁹ Pardo, en Mc Evoy, ed., *La huella*; p. 485.

como un organismo en el que era posible *intervenir* para conseguir en él ciertas reacciones deseables. Tales intervenciones requerían no obstante conocer el *estado* de las diferentes partes del organismo y su propensión hacia una u otra dirección. De esta necesidad brotó la *estadística*, que más que una herramienta, fue concebida como una “ciencia”, que José Rodríguez citaba en su libro de 1895 como una de las dos partes o fuentes del arte del gobierno (la otra parte era la Política).²⁷⁰ La estadística se presentaba como una forma nueva y poderosa de *representar* una realidad. Cuantificadas en variables independientes las principales fuerzas económicas y sociales, y construidas las series de tiempo necesarias, la nueva “ciencia” permitiría escudriñar las relaciones de causalidad y dependencia de unas variables sobre otras, convirtiéndose en una herramienta clave para la tarea del gobernante de modelar la sociedad de la forma más conveniente.

Los esfuerzos precursores de la estadística peruana se concentraron especialmente en la década de 1870 y tuvieron en la realización del Censo Nacional de 1876 su momento emblemático.²⁷¹ Desde finales de la década previa, el deseo de mejorar la recaudación de la contribución territorial llevó a la preocupación del Ministerio de Hacienda por contar, sino con un catastro, al menos con un “Cuadro sinóptico” del uso de la tierra.²⁷² En 1873 se creó una Dirección de Estadística dentro del Ministerio de Gobierno, Policía y Obras Públicas. Una de sus primeras medidas fue pedir a los prefectos y subprefectos de la república, que respondieran a un cuestionario acerca de la situación de sus circunscripciones en materia de población y comercio.²⁷³ Luego, se le encargó la ejecución del censo nacional de población realizado en 1876, que ha sido considerado como el primer censo “moderno” de la república, en el sentido de no tratarse únicamente de un recuento de tributarios, como habían sido los anteriores conteos de población. A la información propia de los censos coloniales, como raza, edad y estado civil de la población, añadió preguntas nuevas como la ocupación y la competencia lingüística y alfabetica, que ponían en evidencia las nuevas áreas de competencia que el Estado comenzaba a avizorar. Asimismo, el censo se preocupó en definir las concentraciones de población, clasificándolas según fuesen villas, pueblos o haciendas.

A la misma década correspondió la creación de la Escuela de Ingenieros Civiles y de Minas (1876), la aparición del *Diccionario Geográfico y Estadístico del Perú*, de Mariano Paz Soldán (1877), la del primer Padrón de Minas de la República del Perú (1878), y de la

²⁷⁰ José Rodríguez, *Estudios*.

²⁷¹ En 1860 se había publicado en Torino, Italia, un folleto de Giuseppe Dávila Condemarín, titulado *Cenni storici geografici e statistici del Peru*, de sesenta páginas, en las que el autor, quien se identifica como Encargado de Negocios del Perú, dio a conocer algunas cifras de ingresos y gastos fiscales de 1857-1858 y del comercio del guano. Un año después Baldomero Menéndez publicó su *Manual de geografía y estadística del Perú*.

²⁷² Shane Hunt, “Guano y crecimiento”.

²⁷³ Varias de las respuestas de estas autoridades fueron publicadas en el diario oficial *El Peruano*, entre el 22 de junio y el 30 de noviembre de 1874.

Estadística Comercial de la República del Perú en 1877, publicada en dos volúmenes en 1878.²⁷⁴ En las consideraciones de este último libro, su editor, Manuel Atanasio Fuentes, quien fuera también el director del Censo de 1876, predicaba acerca de la novedad y la utilidad de la estadística:

“Pudiérase casi decir que la riqueza de los pueblos se mide en nuestra época por las toneladas de productos. [...] Compréndese pues, cuanto importa seguir año por año los progresos realizados en este orden de intereses en los diversos pueblos y medir constantemente los adelantos que pueden realizar los unos sobre los otros, á fin de que cada Estado pueda darse cuenta de su situación próspera o desventajosa, y se esfuerze (sic) para conservar su superioridad o para recuperar lo perdido.”²⁷⁵

La *Estadística Comercial* apareció precisamente tras la inauguración del Muelle Dársena del Callao, que al conseguir la entrada de los vapores hasta el mismo muelle, permitía un control más estricto del comercio.²⁷⁶ El Estado pasó a contar, así, tanto con la herramienta material, cuanto con la intelectual (o estadística), para controlar un sector clave para sus finanzas, como era el comercio internacional. Los esfuerzos para introducir la estadística se vieron interrumpidos por la austeridad fiscal de la posguerra, pero los últimos años del siglo XIX vieron la reanudación y consolidación de la estadística oficial.

En 1896 se creó el Ministerio de Fomento, al que se asignó los ramos de Obras Públicas, que antes había estado bajo la cartera del Ministerio de Gobierno y Policía; Industrias, que antes estuvo en Hacienda; y Beneficencia, que antes estuvo en Justicia. Entre las consideraciones de su creación se mencionó el “propósito de desarrollar la riqueza pública, [...].”²⁷⁷ Su burocracia fue dominada por los ingenieros, una profesión novedosa que ganó por esos años un rápido prestigio social al atraer a muchos hijos de la élite de la capital. El nuevo Ministerio debía promover la producción agrícola y minera y empezó a producir estadística de ello. En 1899 publicó una *Sinopsis geográfica y estadística del Perú, 1895-1898*, que vino a competir con la información que la Sociedad

²⁷⁴ Toda esa información le permitió al economista Shane Hunt calcular el ingreso nacional peruano para 1876-1877 en 236 millones de soles (Hunt, “Guano y crecimiento”).

²⁷⁵ M. A. Fuentes, *Estadística Comercial de la República del Perú en 1877*; 2 ts. Lima: Repùblica del Perú, 1878; t. I, p. 4.

²⁷⁶ El contrato para la obra se firmó en 1869, pero la obra recién se entregó al servicio el primero de abril de 1875, aún sin ingreso de los vapores. Recién desde el 18 de julio de 1877 el muelle estuvo expedito para el ingreso de cualquier nave, por estar “abrigado de todo movimiento de mar”. El muelle era administrado por la Sociedad General de París, quien había financiado la obra, y cobraba por ello una gabela. En 1885 se le renovó el contrato por otros diez años. Ver E. J. Casanave, *El contrato*, 1886. Lima.

²⁷⁷ Repùblica del Perú, Ministerio de Fomento, *Sinopsis geográfica y estadística del Perú, 1895-1898*. Lima: 1899; p. 177.

Geográfica de Lima, fundada en 1888, bajo iniciativa del gobierno, daba a conocer en sus Boletines.²⁷⁸ A partir de 1904, en que J. A. Loredo publicó la *Estadística minera del Perú*, con los datos correspondientes al año anterior, el Ministerio de Fomento empezó la publicación sistemática de la producción minera nacional. La instauración de los derechos de exportación sobre los productos agrícolas y mineras, a partir de 1916, fue posible gracias a que desde aproximadamente una década existía ya una estadística sobre su producción, valores y comercio.²⁷⁹

Intelectuales de nuevo cuño como Carlos B. Cisneros y Alejandro Garland fueron comisionados por el nuevo Ministerio para publicar Atlas o Anuarios en que se daba cuenta de la situación económica del Perú.²⁸⁰ Paralelamente, en el Ministerio de Hacienda, Pedro Emilio Dancuart dirigía la sección de Estadística y publicaba, conjuntamente con José Rodríguez, los datos sobre las finanzas públicas.²⁸¹ Al terminar la primera década del siglo veinte podríamos decir que la ciencia estadística se había consolidado y que el Estado contaba ahora con una herramienta importante para su labor de acondicionamiento de la sociedad.²⁸² Asimismo, esta contaba también con un nuevo instrumento para evaluar el desempeño del Estado y de sus políticas.

Con el Ministerio de Fomento y Obras Públicas –el primero que se añadía a los cinco tradicionales que habían existido desde la Independencia– se consolidó, por su parte, la idea de que al Estado le competía la tarea económica fundamental de construir la infraestructura y producir los bienes y servicios que no estaban dentro del alcance de los agentes particulares. Este planteamiento había aparecido ya con la construcción de los ferrocarriles en 1870, pero ahora se retomó como parte de una actividad más sistemática del Estado.

²⁷⁸ La ley de creación de la Sociedad Geográfica de Lima es de 1888, pero su funcionamiento efectivo sólo comenzó en la década de 1890. Ver López-Ocón, “Nacionalismo”, en Cueto, *Saberes andinos*.

²⁷⁹ Ver Ricardo Tizón i Bueno, *Estudios económicos*, 1919.

²⁸⁰ Cisneros publicó una *Reseña económica del Perú* y un *Atlas del Perú, político, minero, agrícola, industrial y comercial (con las últimas demarcaciones territoriales)*, asimismo en 1906. Garland publicó entre 1902 y 1908 una serie anual de libros titulados *El Perú en 1902* (cambiando el año sucesivamente), con la recopilación de la producción en diversos ámbitos orientados al comercio, así como información sobre los medios de comunicación y transporte. En 1912 Cisneros dio a conocer, también por encargo del Ministerio de Fomento, una *Sinopsis estadística del Perú 1908-1912*, mucho más completa que las obras de 1906.

²⁸¹ En 1902 Dancuart inició la publicación de los *Anales de la Hacienda Pública del Perú*, que tanto hemos citado en esta tesis.

²⁸² Esta consolidación era relativa, desde luego. No se explica bien, por ejemplo, por qué un nuevo censo de población tuvo que esperar recién hasta 1940, a pesar de los reclamos que anteriormente hubo en ese sentido. Pero sí se realizaron censos parciales de población en varias ciudades del país. El ingeniero Ricardo Tizón i Bueno se quejaba en 1914 de la falta de conocimiento estadístico en el Perú, aunque reconocía la disponibilidad de datos sobre la producción azucarera y minera, que no existían hasta hacia poco. “Informe sobre la tributación minera”. En *Estudios económicos*, 1915.

c/ La unificación y el control de la moneda

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

El problema de los billetes fiscales e incas --que, como dejamos dicho en el capítulo anterior, al tiempo que obstaculizaban la recaudación fiscal, beneficiaban al sector que interactuaba con la economía del interior-- fue afrontado a través de la unificación monetaria en torno al sol de plata. El proceso de unificación fue accidentado, prolongado y tenso, como era de preverse en la situación de pobreza del tesoro nacional. Este no tenía fondos para cambiar las monedas malas con monedas buenas, a una tasa de cambio que dejara contenta a la población. Carecía de fuerza para asumir los costos de la unificación, de modo que estos tendrían que ser trasladados a la propia población en cuyas manos estaba la moneda a ser descartada.

Desde 1886, el nuevo gobierno tomó la decisión de hacer del sol de plata la moneda nacional, buscando desterrar las otras monedas. El problema más grueso lo constituía la masa de billetes fiscales e “incas”, estimada en unos 108 millones de soles: 60 millones de billetes fiscales y 48 millones de Incas. Primero, el gobierno trató de aumentar la acuñación de monedas de plata, gravando con un impuesto del 10% la exportación de plata no amonedada y eliminando, en 1889, el impuesto del 3% a la exportación de plata amonedada. Las Casas de Moneda, que eran oficinas estatales, comenzaron a comprar las barras de plata de los mineros, a precios mayores a los del mercado, atrayendo metal para su acuñación y aumentando la emisión de monedas de plata.²⁸³ Paralelamente, el gobierno trató de ir recogiendo la masa de billetes, decretando que un 5% de los derechos de aduana (para el efecto los derechos de aduana fueron

²⁸³ Alfageme, et. al., *De la moneda*, p. 68, cuadro 2, presenta cifras sobre la acuñación monetaria.

incrementados precisamente en 5%) deberían ser cancelados en esa moneda de papel. Estos billetes eran luego incinerados.

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

El problema más difícil lo constituían los billetes de alta denominación, de cincuenta, cien y quinientos soles, que únicamente fueron recibidos por personas como los empleados públicos, que no tenían alternativa real de rechazarlos, y que luego sufrieron muchos problemas para que alguien los aceptase. Hubo ocasiones en que los policías y soldados, que durante los años iniciales de la posguerra todavía eran pagados con dichos billetes, especialmente fuera de Lima, obligaban fusil en mano a los comerciantes a recibir sus billetes de cincuenta soles. El pánico y la tensión se acumularon fácil y peligrosamente cuando, a finales de 1887 comenzaron a circular rumores acerca de la inminente invalidación de los billetes. Por ejemplo en Cerro de Pasco, villa minera que era la principal plaza productora de plata, pero en la que, como en la moraleja del cuchillo de palo en casa del herrero, escaseaba la moneda metálica y los peones de las minas eran pagados con billetes, el corresponsal del periódico *El Comercio* reseñaba lo siguiente en su informe del día seis de diciembre de ese año:

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

de ánimo de los peones, que al fin se retiraron con la promesa del cange de sus billetes al siguiente día.”

El correspolal añadía una reflexión:

“Si los agiotistas que engordan en esa Capital [Lima] á expensas del pueblo, jugando á la baja del billete ó fomentando alarmas para su rechazo, comprendieran el inmenso daño que infieren al país y especialmente á las provincias del interior, en que no hay más medio circulante que el billete, se asustarían de su obra, temiendo que la exasperación del pueblo les hiciera pagar muy caro su avidez.”²⁸⁴

Pero a esas alturas no eran sólo los comerciantes de Lima, sino el propio gobierno, quien al constatar que sus mecanismos de erradicación de la moneda mala eran como remar en el océano con una sola pala, comenzaba a contemplar seriamente el repudio oficial del billete fiscal. Esta decisión radical se veía atravesada por la inquietante pregunta de quiénes eran los que mantenían en sus manos la gran masa de billetes aun existente. Los que se oponían al repudio del billete, argumentaban que la medida afectaría sobre todo a los sectores pobres, que se veían generalmente forzados a recibir los billetes como medio de pago, por la mayor jerarquía social y económica de quienes se los entregaban; por ejemplo sus empleadores. Este era el criterio de los exportadores, que, como hemos visto, se beneficiaban con la coexistencia de la moneda buena y la moneda mala. En una publicación de 1887, Carlos Lissón, profesor de sociología en la Universidad de San Marcos, manifestó, dentro de esta línea, que: “no debe ponerse mano en el billete fiscal, por el contrario debe dejarse como está, que hace un papel importante en la economía doméstica de las familias pobres y medianas, [...]”.²⁸⁵

Los comerciantes y hombres del incipiente sector financiero de los años inmediatos de la posguerra, manifestaban, al contrario, que los billetes fiscales estaban sobre todo en manos de la clase acaudalada. El diario *El Comercio*, representaba este punto de vista cuando anotaba en su edición del 19 de diciembre de 1887, que los sesenta millones en billetes fiscales que, calculaba, existían: “No los tienen los obreros ni jornaleros, que viven al día y hoy rechazan ser pagados con billetes; sino los grandes comerciantes y las clases acomodadas.”²⁸⁶ Con lo que insinuaban la facilidad política para proceder al repudio de la mala moneda, además de defender la conveniencia de esta medida. José Payán, paradigmático defensor de los intereses financieros y gerente general

²⁸⁴ *El Comercio*. Lima: 6 de diciembre de 1887.

²⁸⁵ Carlos Lissón, *Breves apuntes*, 1887, p. 75. José M. Osores, a quien hemos citado anteriormente, era otro de los que opinaba que la masa de billetes fiscales estaría en manos “de más de cien mil familias”. “Causas económicas de la decadencia”; p. 67.

²⁸⁶ *El Comercio*. Lima: 19 de diciembre de 1887.

del Banco del Callao, comparó los billetes fiscales con una muralla que aislabía al país del crédito y la inversión extranjera, postergando sus posibilidades de desarrollo.²⁸⁷

En 1888 el gobierno dio dos medidas preparatorias de la muerte final del billete: de un lado, permitió el canje de los billetes por títulos de la deuda pública, al cambio vigente entonces en el mercado (o sea aproximadamente de quince soles billete por un sol de plata); de otro, estableció la posibilidad de canjearlos por soles de plata, aunque a un valor por debajo del de mercado. Según denunció una fuente, el precio del cambio variaba según quien acudía al canje.²⁸⁸ En 1889 el Estado anunció que el billete fiscal, que ya había dejado de ser de curso forzoso, no sería más aceptado en las oficinas públicas, lo que significó decretar su pena de muerte. Todavía ese mismo año el gobierno realizó subastas de canje de billetes fiscales por soles de plata, en los que se entregaban bolsas de monedas de plata a quien pagara más billetes fiscales por ellas. En estas subastas llegó a pagarse ciento veinte soles billetes a cambio de un sol de plata. Todos estos billetes fueron luego incinerados (por lo menos esa era la idea). Con el inicio del año 1890 se prohibió a las oficinas del Estado, incluso a las del interior, recibir cualquier moneda distinta al sol de plata. En resoluciones paralelas se establecía también la prohibición de pagar a los peones con otras monedas, así como la de imponer la obligación de recibirlas.²⁸⁹

Las cifras oficiales indican que entre 1886 y 1889 se incineró un total de 34 millones en billetes fiscales, lo que deja en pie la pregunta de en manos de quiénes quedaron los demás, que montaban casi el doble de la cantidad incinerada. Ciertamente no en manos de las grandes casas comerciales, los bancos o los principales hombres de negocios, que habrían sabido canjear sus billetes a tiempo. Tal vez en manos de rentistas, comerciantes y terratenientes del interior, que fue donde en sus últimos años se refugió la depreciada moneda fiduciaria. En cualquier caso, y a pesar de que en el momento de su expiración como medio de pago, esos billetes no valían todos juntos más de medio millón de pesos plata, diez años atrás tuvieron un valor cien veces más grande, de modo que la desaparición de su poder de compra significó para muchos la evaporación de su fortuna y bienestar. En cierta forma fue el tributo que los peruanos debieron pagar para salir de la crisis económica de la guerra del 79, como lo manifestó el abogado Alberto Ureta en 1884: “Hubo contribución de sangre, hubo contribución de dinero, y hubo también contribución

²⁸⁷ “Una gran verdad que sólo puede ser combatida por el interés privado: el billete fiscal es una muralla que rodea al Perú y que lo separa de los capitales extranjeros, mientras no se rompa y se destruya por medio del recojo y de la garantía, viviremos pobres y sin crédito.” Payán, Memoria del Banco del Callao 1884, p. 6. Citado en Alfageme et. al., *De la moneda*, p.63.

²⁸⁸ Véase Alfageme et. al., *De la moneda*, p. 56. Las entidades como el ejército o el Concejo Provincial de Lima, recibieron una mejor cotización por sus billetes, que organizaciones como las comunidades campesinas de la sierra, de Huaripampa, Sisicaya o Rocchac.

²⁸⁹ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XX, pp. 432-a y 433-a.

del valor de nuestras propiedades representadas por el billete fiscal [...].”²⁹⁰ No obstante, importa señalar que, como en todas las revoluciones económicas, el sacrificio no se repartió por igual.

Más difícil y tenaz fue la resistencia que ofreció a la unificación monetaria la moneda feble y astillada. En la década de 1880 se calculó en dos millones de pesos la presencia de la moneda boliviana en la economía del país, cuya circulación ocurría sobre todo en la región de la sierra, donde estaba ampliamente difundida. Las autoridades fiscales se limitaron hasta los años finales del siglo XIX a aceptar para el pago de las contribuciones la moneda boliviana, o brasileña en Iquitos, haciendo los pagos de las planillas con la misma moneda, que al fin y al cabo tenía un valor más o menos estable.²⁹¹ El Banco del Callao, dirigido por José Payán, diseñó un plan para canjear las monedas bolivianas y las astilladas hasta 1889, pero aunque en ese año las autoridades se referían a este proyecto como un “éxito”,²⁹² lo cierto es que todavía en 1897, los comerciantes de Puno y Moquegua, manifestaban que “la feble” era el “casi único medio circulante [...]” en esa región.²⁹³

Los deseos del gobierno central de erradicar las monedas “extranjeras” imponiendo canjes obligatorios en las oficinas bancarias a un tipo de cambio que no satisfacía a todos, encontraron la oposición, no sólo de las poblaciones locales, como por ejemplo la del departamento de Puno, sino también la de las propias autoridades departamentales, que constantemente pedían la renovación de las autorizaciones para seguir recogiendo los impuestos en las monedas febles, amparándose en que no había otras en uso. Las autoridades de Lima derivaban los pedidos a Payán, el conspicuo asesor monetario del gobierno, quien argumentaba siempre porque se denieguen estas solicitudes. En una de sus respuestas, con un tono ya exasperado, pero didáctico, comparó a la moneda mala con la arena, que sino se la atajaba, lo invadía y esterilizaba todo, con sigilo pero sin pausa.²⁹⁴

El caso de la región de Iquitos fue aún más difícil de enfrentar. Aislada totalmente del resto del país, ya que sólo se podía llegar a ella tras muchas semanas, o incluso meses, de viaje fluvial, pero vinculada en cambio estrechamente con Brasil y los puertos del Atlántico, se hizo casi imposible desterrar de ella la moneda brasileña o la inglesa.

El retiro de las monedas extranjeras de la sierra y selva peruanas fue un proceso lento, que no concluyó hasta aproximadamente la Primera Guerra Mundial, e incluso

²⁹⁰ Citado en Alfageme et. al., *De la moneda*, p.65.

²⁹¹ Sobre la circulación fiscal de los pesos bolivianos en el departamento limítrofe de Puno, ver Dancuart y Rodríguez 1917, *Anales*, t. XVI, p. 405-a.

²⁹² Memoria de Eulogio Delgado, Ministro de Hacienda. AGN, H-6-1166.

²⁹³ AGN, 01-628-416. Citado en Alfageme et. al., *De la moneda*, p.107.

²⁹⁴ 1902. Citado en Alfageme et. al., *De la moneda*, pp. 109-110.

entonces, no definitivamente. La acción de las casas mercantiles “rescatistas” de las lanas, el caucho o el café, que comenzaron a operar desde la década de 1890 y con más intensidad desde 1900, ayudaron a la penetración y difusión de la moneda nacional, en la medida que los campesinos y pequeños comerciantes aprendieron a estimar las ventajas de manejar una moneda de circulación más amplia. En cualquier caso, salvando las regiones fronterizas, podemos decir que en la década de 1890 la unificación monetaria había hecho importantes avances. La ley de 1897, que dispuso la adopción del patrón oro en reemplazo del bimetalmismo anterior, incluyó el fin de la libertad de acuñación por parte de los particulares en las casas de moneda del Estado, lo que significó así concentrar en él una importante herramienta para la intervención en la esfera económica, como era el control de la emisión monetaria. Sin embargo, dicho control estuvo muy limitado, por el hecho de no poder emitirse moneda de papel. La Libra peruana, adoptada en 1897 como la nueva unidad monetaria nacional nació con una equivalencia de paridad con la libra esterlina, y era un disco de oro de 22 milímetros de diámetro, con siete gramos de peso. Equivalía a diez soles, los cuales eran representados en monedas de plata de 37 milímetros de diámetro y nueve décimos de fino. Como el gobierno no podía hacer emisiones sin hacer compras del metal precioso, la política monetaria fue bastante rígida durante la época que corrió hasta la gran guerra europea.

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

Las ideas de los hacendistas que hemos venido citando hacían constantes alusiones a la importancia de defender el derecho de propiedad de las personas. No tanto en alusión al despojo de que pudieran ser víctimas de otras personas, sino del que podían serlo del mismo Estado. La constitución de una economía pública exigía que sus fronteras con la economía privada estuviesen claramente delimitadas y que aquella no pudiese invadir o tomar de ésta sus recursos con arbitrariedad, o que la ley misma fuese arbitraria, introduciendo la inseguridad sobre la propiedad, que ahuyentaba al capital y desanimaba el esfuerzo de las personas. “La suma de las fortunas privadas constituye la verdadera fortuna pública, y de la abundancia del capital privado depende la prosperidad del hombre de labor, porque aún cuando el capital se halle concentrado en determinadas individualidades, su movilización lo pone en manos del obrero en la forma de salario, [...]”, argumentaba Larrañaga en 1888.²⁹⁵ No existía, así, una antinomia entre propiedad pública y privada; esta debía ser quien nutriese a aquella a través del mecanismo del impuesto; así: “es un absurdo suponer, que si la riqueza no está en manos del Gobierno,

²⁹⁵ Larrañaga, *Apuntes*, 1888; pp. 9-10.

no es riqueza nacional; o por lo menos creer, que se halla más arraigada la parte de ella que está bajo el dominio directo del Gobierno.”²⁹⁶ Para que esa delicada química que convertía la riqueza particular en pública, ocurra, era menester resguardar los derechos de propiedad de los particulares.

Esta política tuvo la orientación de defender principalmente los derechos de propiedad de aquellos sectores y agentes económicos que podían brindar recursos fiscales al Estado, ya sea directa o indirectamente, como los sectores de exportación. Pero incluso cuando las autoridades del Estado central debieron afrontar el tema de la propiedad campesina, tendieron a reconocerla, aun cuando solo fuese nominalmente.²⁹⁷ En los años iniciales del siglo veinte menudearon las quejas de las parcialidades indígenas del sur (especialmente en el departamento de Puno) respecto de la usurpación de sus pastos a manos de los hacendados dedicados a la cría de ganado lanar.²⁹⁸ Fue uno de los casos en que el gobierno debió arbitrar entre los derechos (tradicionales o consuetudinarios) de propiedad de los campesinos de subsistencia y los de las empresas de exportación. En tales situaciones es presumible que fallara a favor de quienes aportaban más ingresos a sus arcas. La abolición de la contribución personal en 1895, quitó el carácter de contribuyente a la población indígena, haciendo que el Estado perdiera interés en proteger su propiedad. La contribución de predios por lo general no alcanzaba a la propiedad indígena, como veremos más adelante en el capítulo cinco.

La Constitución de 1860 (que fue la vigente hasta 1920), declaraba la libertad de industria y oficios, con la única excepción de aquellos opuestos a la salud, la moral o la seguridad públicas (artículo 23); asimismo, la inviolabilidad de la propiedad material o intelectual, permitiendo la expropiación únicamente por el interés colectivo comprobado legalmente, y siempre y cuando ella tuviese una indemnización económica justa (artículos 26 y 27).²⁹⁹ Estos derechos se extendían a los extranjeros (artículo 28). En la práctica, sin embargo, la falta de registro de la propiedad había vuelto difícil su defensa. José Osores aludió en su conferencia antes citada a la necesidad de crear una “oficina central de la propiedad”, donde se registrasen todas sus transacciones. Esto permitiría ir formando un catastro de la tierra, que más adelante podría servir de base para la introducción del

²⁹⁶ Larrañaga, *Apuntes*, 1888; p. 30.

²⁹⁷ En 1893, ante la consulta del subprefecto de Lucanas acerca de si los indígenas de las comunidades debían ser considerados propietarios de tierras, el gobierno emitió una resolución legislativa que declaró que dichas comunidades debían ser consideradas “legítimos propietarios” de las tierras que ocupaban. Basadre, *Historia*, t. X, ed. de 2005; p. 124.

²⁹⁸ Ver Jacobsen, *Mirages*, 1993; pp. 201.241.

²⁹⁹ Solía ser complicado fijar el monto de las indemnizaciones, por la falta de transacciones de las propiedades en el mercado. El 12 de noviembre de 1900, se reglamentó que se consideraría la renta o arriendo anual como equivalente a un 6 por ciento del valor de la propiedad. Ver Ricardo Aranda, *La Constitución*, 1916; p. 312.

impuesto sobre la tierra.³⁰⁰ En 1889 se fundó efectivamente el Registro de la Propiedad Inmueble, una medida que llevó a la aparición de un banco hipotecario en el mismo año.³⁰¹ Para 1898 existían oficinas del registro en catorce capitales departamentales, mientras que las faltantes estaban cubiertas por la oficina más cercana (véase cuadro 3.4)

Cuadro 3.4

Oficinas de Registro de la Propiedad Inmueble en 1898 y fecha de su creación

<i>Ciudad</i>	<i>Año de creación</i>
Piura	1896
Cajamarca	1895
Loreto	1895
Trujillo	1895
Huaraz	1895
Cerro de Pasco	1896
Lima	1889
Callao	1890
Ayacucho	1897
Cuzco	1895
Puno	1895
Arequipa	1892
Moquegua	1894
Ica	1893

Fuente: República del Perú, Ministerio de Fomento, *Sinopsis geográfica y estadística del Perú*. Lima: 1899; p. 81.

En el campo de la propiedad agraria la ley de desamortización de 1864 había permitido a algunos hacendados convertir su propiedad temporal sobre la tierra (perteneciente por lo general a órdenes religiosas) en propiedad absoluta.³⁰² El proceso había avanzado lentamente y sólo en los valles azucareros y algodoneros de la costa norte y central. En el resto del país la tierra estaba inmovilizada desde la Independencia. En algunos lugares de la sierra sur, como Puno, las haciendas laneras se habían expandido sobre los pastos de las comunidades indígenas, basándose en una ley dada el 7 de abril de 1877, según la cual podía invocarse cuarenta años (que en 1909 se redujeron a solamente veinte) de quieta y pacífica posesión como requisito suficiente para declararse

³⁰⁰ Osores, *Causas*, 1886; p. 23.

³⁰¹ Ver sobre esto Alfonso Quiroz, *Banqueros*; pp. 69-78.

³⁰² Ver Armas, *Iglesia: bienes y rentas*; pp. 68-71.

la propiedad.³⁰³ Así, sesgada a favor de los propietarios blancos y mestizos, mejor representados entre quienes daban las leyes, se fue consolidando lentamente la propiedad de la tierra. En 1893 y 1920 hubo una reacción a favor de las comunidades indígenas, al declarárselas como legítimas propietarias de los terrenos que ocupaban, aun cuando careciesen de los títulos documentales.³⁰⁴

En 1902 se dictó un Código de Aguas, que trajo la innovación de introducir la figura de un técnico o “administrador” del Estado en las juntas de regantes que se formarían en cada “cauce”. Fue importante que la forma como hasta entonces había venido regulándose el acceso al agua (mediante juntas de regantes formadas en cada cuenca o valle, donde cada uno tenía derecho a una cantidad de agua proporcional al tamaño de sus tierras) se consolidase en un código escrito oficial. El administrador nombrado por el Estado actuaría como árbitro en las disputas que pudieran darse, y se encargaría de dirigir los trabajos de infraestructura para mejorar las condiciones de riego. La figura del administrador no se hizo efectiva, sin embargo, hasta 1916, cuando se crearon las Comisiones Técnicas en el Ministerio de Fomento.³⁰⁵

En el caso de la propiedad minera hubo por estos años varias disposiciones encaminadas a consolidarla. Aun cuando siempre se estableció que la propiedad de los yacimientos del subsuelo pertenecía al Estado, los particulares podían ejercer la explotación de las vetas mediante el mecanismo del “denuncio” minero. En 1877 se dictó una Ley de Bases que abrió el usufructo de las vetas a los extranjeros, que hasta entonces habían estado impedidos, de acuerdo a la legislación anterior, de 1786.³⁰⁶ El pago de una contribución semestral de quince soles por cada denuncio actualizaba la “propiedad” del denuncio, como su omisión determinaba que podía perderse. Desde 1878 comenzó a publicarse el Padrón de Minas, con la indicación de estar, o no, al día en el pago de la contribución, lo que ayudó a perfeccionar la propiedad minera. A causa de la guerra se interrumpió la publicación del Padrón, pero se reinició en 1888.

En 1900 se emitió un nuevo Código de Minas, que exceptuó de él a los yacimientos de guano y salitre, sobre los que el Estado seguía teniendo una consideración especial. El nuevo código trató de consolidar la propiedad minera, declarándola perpetua e irrevocable, salvo el caso de incumplimiento en el impuesto. El tamaño de cada denuncio continuó siendo de dos hectáreas (igual que en la legislación de 1786, donde la medida se daba en varas: 200 por 100 varas), pero en el caso de las de carbón y petróleo crecía a

³⁰³ Jean Piel, “Desamortización”, p. 486. En el departamento de Puno el número de haciendas creció de 705, en el censo de 1876, a 3219, en 1915.

³⁰⁴ Ver Thomas Davies Jr, *Indian integration*.

³⁰⁵ En 1911 fue que se creó la Dirección de Aguas dentro del Ministerio de Fomento. Ver María Teresa Oré, *Agua, bien común*; pp. 99-100.

³⁰⁶ No dejaba de ser curioso, empero, que esta ley se dictase casi simultáneamente con la que determinó la expropiación de las salitreras en Tarapacá.

cuatro hectáreas, fijándose un límite de sesenta “pertenencias” por denunciante en un mismo yacimiento (en vez de las dos pertenencias que permitía el código de 1786). Esta vez, a diferencia de la ley de 1877, se permitía que los extranjeros también pudiesen ser elegidos diputados de minas. Para el gobierno del sector se creó un Consejo Superior de Minería en el Ministerio de Fomento, en el que los empresarios mineros tenían dos asientos de siete.³⁰⁷

La agricultura de exportación y la minería aparecieron en la posguerra como los sectores económicos que podían tener un importante impulso y compensar, así, la desaparición de las exportaciones de guano y salitre como motores de la economía. Por lo que se entiende el interés público en consolidar la propiedad en ellos, como una forma de atraer la inversión privada. Pero también hubo el interés de proteger la propiedad industrial, creándose desde 1896 un registro de marcas.³⁰⁸

La preocupación por los derechos de propiedad llevó al interés por sanear el crédito público. Aunque por un lado hubo una campaña internacional por sanear la deuda pública en esta coyuntura,³⁰⁹ por otro, surgió la conciencia de que el Estado debía predicar con el ejemplo, haciéndose popular la idea que unas finanzas públicas “saneadas” eran el más importante requisito para atraer la inversión privada y generar el crecimiento económico. La crisis fiscal había incubado un legado de deuda pública enorme, tanto externa cuanto interna. La deuda externa tenía unas dimensiones tales (cincuenta millones de libras esterlinas para 1886, lo que equivalía a unas cincuenta veces el presupuesto de la república de ese momento) que la hacían impagable por las vías normales del crédito. Los defensores de lograr un arreglo con los acreedores extranjeros sostenían que este era un requisito importante, ya sea que se quisiera atraer inversión extranjera para la modernización de la producción agraria y minera, o que se esperase que los propios empresarios nacionales (en verdad la mayoría de ellos eran inmigrantes del exterior, o sus descendientes muy próximos) lo hiciesen, para lo que igualmente requerirían préstamos de capital foráneo. Quienes se oponían a dicho arreglo señalaban que los inversionistas de fuera igual llegarían, sin importar que se hubiese arreglado o no la deuda externa, siempre que avizorasen la promesa de pingües ganancias. De otro lado, sostenían que debía insistirse frente a los acreedores en el

³⁰⁷ También integraba el Consejo, un ingeniero de minas propuesto por la Escuela de Ingenieros, un letrado o magistrado, propuesto por la Corte Superior de Lima, el Ministro de Fomento, el Director de Fomento y el Director de la Escuela de Ingenieros. Ver Leguía Iturregui, *Código de minería*.

³⁰⁸ Lizardo Seiner, “La introducción del derecho de marcas en el Perú”. Ponencia 1998.

³⁰⁹ Tras la crisis de la deuda en la década de 1870, en la década siguiente hubo una preocupación en Europa y América Latina por hallar una solución a los problemas derivados de dicha crisis. Ver Marichal, *Historia*, pp. 142-146.

argumento de que era Chile quien debía asumir el pago de la deuda peruana, por haber arrebatado al país los yacimientos que garantizaban su pago.

La deuda se originaba principalmente en los préstamos de 1870 y 1872 que el gobierno contrajo con súbditos británicos por un monto total de 32 millones de libras esterlinas, a tipos de interés del 5 y 6 por ciento, para la construcción de los ferrocarriles. Los intereses acumulados de diez años la habían engrosado en unos 18 millones más. A lo cual se sumaba una deuda por cuatro millones de libras esterlinas que reclamaba la casa Dreyfus por los contratos del guano y otros dos millones por certificados de nitratos en circulación. Total: 56 millones de libras.³¹⁰ La confusión surgía porque de dicha suma debía descontarse la mitad de las ganancias obtenidas por Chile, de la explotación de los yacimientos de guano y salitre que tomó al Perú durante la guerra, y que aún ocupaba. Al respecto se desató una larga polémica entre los gobiernos de Perú, Chile y los acreedores europeos. Los chilenos sosténían que lo que habían obtenido de sus posesiones peruanas se reducía en términos brutos a 6.5 millones de libras, mientras que los peruanos hablaban de 14.5 millones. La comisión nombrada por el gobierno peruano estimó que el total de la deuda se reducía así, en 1886, a 43.942,437 libras, mientras que los tenedores británicos de los bonos la aumentaban a unos 50 millones o poco más.³¹¹ De cualquier manera, fuese una cifra u otra, dicha deuda representaba en soles peruanos unos 300 millones (el tipo de cambio era en 1886 de 6.67 soles por una libra esterlina) y su servicio anual al 5 por ciento, sumaba 15 millones de soles, más del doble del presupuesto de la república, aunque careciese de otro destino.

El gobierno de Cáceres (1886-1890) aceptó iniciar las negociaciones propuestas por un comité de tenedores de bonos de la deuda peruana en Londres. La propuesta de solución de la deuda fue plasmada por Michael Grace en 1886, y consistía en conseguir la cesión a los acreedores, por un largo período, de algunos *activos* del Estado peruano, sobre todo de aquellos, como los ferrocarriles, construidos con el dinero prestado por los acreedores. Como el valor de los ferrocarriles (aunque, desde luego, había discrepancias y grandes dificultades para hacer esa valorización) no completaba el monto de lo adeudado, la propuesta de Grace incluía la entrega de tierras, yacimientos de guano, minas, derechos de navegación en el lago Titicaca y el uso franco del puerto de Mollendo, el segundo en importancia en el país y que gozaba de grandes proyecciones, gracias precisamente al ferrocarril que lo conectaba con el sur andino.³¹²

³¹⁰ Kenneth Bourne y Cameron Watt, *British Documents on Foreign Affairs: report papers from the foreign office confidential print*. Part I, Serie D, v.5. Londres: University Publications of America, 1991.

³¹¹ Dancuart-Rodríguez, *Anales*, t. XVII, p. 59.

³¹² Sobre el Contrato Grace puede verse Basadre, *Historia*; t. X, cap. 5 (ed. 2005); Miller, "The Making", 1976; Palacios, *La deuda anglo peruana*; cap. 6.

Tras arduos debates en el Congreso y la prensa, y luego de consultar la opinión de los juristas, a través de la Corte Suprema de Justicia, de la élite económica de la capital, a través de la Cámara de Comercio de Lima, y la intelectual, a través de la Universidad de San Marcos, el Ejecutivo alcanzó al Congreso el acuerdo al que había llegado con Grace, pero dos legislaturas en las Cámaras no pudieron conseguir la aprobación del contrato. El gobierno de Cáceres, con el apoyo de la clase propietaria, procedió entonces a una clausura del Congreso y a nuevas elecciones de representantes, que permitieron finalmente la aprobación de una propuesta modificada de la original de Grace, en 1889. En la versión final, el Perú entregó nueve líneas férreas a los acreedores británicos, que representaban casi todo el patrimonio ferroviario del país: Mollendo-Puno, Pisco-Ica, Juliaca-Santa Rosa, Callao-Chicla, Lima-Ancón, Chimbote-Suchimán, Pacasmayo-Guadalupe, Salaverry-Ascope y Paita-Piura.³¹³ Casi todas estas líneas requerían, sin embargo, de reparaciones y/o estaban inconclusas. Los ingleses se comprometían a ponerlas en servicio, concluir la sección de Chicla a La Oroya, de gran importancia para la minería de la región central, en el lapso de tres años, y en otros tantos años más, concluir otras líneas. El acuerdo también incluyó la cesión a los acreedores de dos millones de hectáreas en la selva central y la libre navegación por el lago Titicaca. Todo ello por el lapso de 66 años. Adicionalmente, se les otorgó el derecho a extraer dos millones de toneladas de guano, y el Perú se comprometió a cancelar 33 anualidades de 80 mil libras esterlinas cada una.³¹⁴ Los acreedores formarían una compañía en el Perú, llamada la *Peruvian Corporation*, a fin de administrar los bienes traspasados. En junio de 1890 se hizo la transferencia oficial de estos. El arreglo no contempló la totalidad de los créditos impagos pendientes, pero los que quedaron en pie (que eran sobre todo de intereses franceses) eran ya de menor monto.

Aunque sobre el papel, el arreglo de 1889 reabría la posibilidad de nuevos créditos externos para el Estado, recién en 1905 se pudo recurrir nuevamente al préstamo extranjero, a través de una operación por 600 mil libras esterlinas con el Banco Alemán de Berlin, con la garantía del estanco de la sal.³¹⁵ Habían corrido para entonces 33 años contados desde el último empréstito internacional.

³¹³ Las únicas líneas férreas no contempladas en el traspaso, fueron algunas privadas, que funcionaban dentro de campamentos mineros o haciendas en la costa, y la de Ilo-Moquegua, que había sido muy destruida por el ejército chileno. La línea Tacna-Arica, estaba por su parte en manos de Chile, como parte de lo acordado en el Tratado de Ancón.

³¹⁴ Ver Revoredo, *Apuntes*; (1939) pp. 200-201. El Perú no cumplió con el pago de las anualidades de 80 mil libras, lo que llevó a que el Contrato Grace fuera modificado en 1929, cediéndole a la *Peruvian Corporation* los ferrocarriles que administraba, a perpetuidad.

³¹⁵ Revoredo, *Apuntes*, p. 202, ed. de 1939. El préstamo se destinaría a la adquisición de dos barcos de guerra para la armada, virtualmente desprovista de unidades importantes desde la guerra con Chile.

Con el crédito externo cerrado y con pocas perspectivas para su apertura en el mediano plazo, había un obvio interés del Estado para sanear la deuda interna. Además de abrir así un canal útil para resolver algún déficit fiscal (recuérdese que existía el compromiso de no emitir moneda de papel), con ello se conseguiría, en palabras del propio Presidente Cáceres en 1888, poner “en movimiento valores actualmente estancados y casi nulos”.³¹⁶

El Presupuesto de 1888 había consignado la suma de quinientos mil soles para el servicio y amortización de la deuda interna, impaga desde la guerra del 79, pero el déficit en la recaudación impidió concretar esa intención. Sin embargo, la situación cambió con la ley del 12 de junio de 1889, que ordenó consolidar la deuda del Estado y creó la Dirección del Crédito Público, cuyo respectivo reglamento fue dictado el 12 de diciembre del mismo año. Una de sus características fue rodear a la flamante Dirección de una gran autonomía del aparato de gobierno, con el fin de aumentar su credibilidad. De este modo, se estableció que su Director y demás funcionarios serían nombrados por el poder Ejecutivo, pero a propuesta de una Junta de Vigilancia de la Dirección, elegida a su vez por el Congreso y la Cámara de Comercio de Lima (un gremio fundado por los grandes comerciantes de la capital, como nostalgia de lo que fuera el Tribunal del Consulado de la época colonial). Subrayaba esta independencia de la Dirección, el hecho de que la ley disponía que sus oficinas no deberían funcionar ni en el Palacio de Gobierno ni en el mismo edificio del Ministerio de Hacienda, sino en un local aparte. A la Dirección de Crédito Público se le asignó un 5% de los derechos de aduana (que fueron los que anteriormente se destinaron al rescate e incineración de los billetes fiscales), que era la renta más “saneada” de la república, como se reiteraba en los documentos, y la recaudación total del nuevo impuesto que gravaba el consumo de bebidas alcohólicas en la república (ley del 24 de noviembre de 1887), y de cuya administración se haría cargo la misma Dirección.

La ley de 1889 autorizó el reconocimiento y consolidación de las deudas del Estado producidas hasta el 31 de diciembre de 1886. Hecho el reconocimiento en soles de plata y entregados los certificados de la deuda, el acreedor recibiría el pequeño interés de uno por ciento anual. Aunque se trataba de un monto casi simbólico, sirvió para levantar, prácticamente del suelo, certificados y deudas que ya no se cotizaban en el mercado ni figuraban “en ningún género de transacciones, [...]” hasta el punto de haber “descendido a la condición de signos sin valor ni garantía; [...]”, de modo que ni “el agio los solicitaba siquiera, [...].”³¹⁷

³¹⁶ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XIX, p. 340-a.

³¹⁷ AGN, H-6-1147. Memoria del Director de Crédito Público, Manuel Carvajal, al Ministro de Hacienda, 1891.

La ley de consolidación anterior era la de 1873, que había emitido títulos por un valor de entre siete y nueve millones de soles, que debían pagar 6% de interés anual. Sus poseedores debieron canjear dichos títulos por los nuevos, de réditos de apenas 1% al año, pero bajo la esperanza de que por lo menos sería un pago real y no ficticio. También se acogieron a la nueva ley los poseedores de billetes fiscales e Incas, como antes quedó dicho, los empleados del Estado cuyos sueldos quedaron impagos por causa de la guerra y el déficit fiscal entre 1879 y 1886, y otros acreedores cuyos bienes fueron “secuestrados”, confiscados o destruidos durante la guerra internacional de 1879-1883 o la civil de 1883-1885. La Dirección también asumiría el pago de intereses de los Censos y Capellanías que el Estado había transferido hacia sí con la ley de 1864 de Redención de Censos. Al 31 de diciembre de 1888 existían 190 censos y capellanías que satisfacer. Sólo los intereses impagos reconocidos sumaron en este caso 1.067,450 soles.³¹⁸

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

La Dirección del Crédito Público cumplió una exitosa labor, al punto que no faltaron quienes voluntariamente compraron títulos de la deuda interna consolidada.³¹⁹ Sus ingresos superaron, apenas dos años después de su creación, los 600 mil soles, pudiendo en consecuencia amortizar mayores cantidades de la deuda. Para mediados de 1894, cuando sus funciones quedaron interrumpidas por el recorte de sus fondos, la renuncia de sus funcionarios y finalmente la propia guerra civil, había amortizado deuda por valor de 4.5 millones de soles, emitido vales de deuda consolidada por 36.2 millones y otro tipo de vales por deudas que no devengaba interés, por valor de 2.6 millones. Los 36 millones en deuda consolidada se repartían en 23 millones por canje de billetes fiscales, ocho millones por canje de títulos de la deuda interna bajo la ley de 1873, dos millones por certificados de manos muertas y otros dos por certificados de la caja fiscal de Lima (probablemente, sueldos impagos de empleados públicos).³²⁰

³¹⁸ No es claro si en este caso el interés a pagar por lo adeudado sería también de 1%, Con ocasión de la ley de 1864 se desató una agria polémica acerca del derecho del Estado a reemplazar por decisión unilateral a los auténticos acreedores en quienes los deudores habían confiado su capital, y a un tipo de interés especificado.

³¹⁹ AGN, H-6-1147. Aunque es una declaración del propio Director del Crédito Público, merece mencionarse, incluso si se trató de un hecho aislado.

³²⁰ Ibid. AGN, H-6-1147.

Desde 1893 fue evidente el deseo del gobierno de echar mano a los fondos de la Dirección. Ese año una ley del 3 de noviembre elevó en 50% el impuesto al consumo de alcoholes, pero dispuso que la Dirección del Crédito Público únicamente retenga la cantidad que venía percibiendo según el último remate (aproximadamente 400 mil soles), debiendo entregar el resto al tesoro central. Al año siguiente las aduanas comenzaron a demorar y retacear el pago del 5% correspondiente a la Dirección. Estas medidas de hostilidad, que coincidían con un conflicto ya evidente entre el régimen gobernante y la clase propietaria, representada por el civilismo y la Unión Cívica Parlamentaria, llegaron a su clímax cuando el Ministro de Hacienda, agobiado por el déficit fiscal, decidió tomar “prestados” para el gobierno, en agosto de 1894, tres mil soles de la Dirección. La Junta de Vigilancia renunció de manera irrevocable, quedando suspendido el servicio de la deuda hasta enero de 1896.³²¹

En 1896, ya con Nicolás de Piérola como Presidente, el gobierno no estuvo dispuesto a restaurar a la Dirección del Crédito Público todas sus entradas, sino únicamente a proporcionarle las sumas que requería para cumplir con el servicio de los vales en circulación. En ese momento el 5% de aduanas más el impuesto de alcoholes rendía unos 800 mil soles anuales, pero a la Dirección se le asignó un presupuesto de sólo 693,155 soles, y esto tras muchos reclamos de la Junta de Vigilancia, ya que inicialmente sólo se le quiso asignar 400 mil soles.³²² La suma finalmente asignada debía servir, no solamente para el pago del interés del 1% sobre los vales expedidos, sino también para pagar los intereses atrasados, los de las capellanías y censos (que montaban 165,155 soles) y para poder amortizar parte de la deuda. La Dirección perdió su autonomía y en adelante funcionó como una sección más del Ministerio de Hacienda. Pero hasta entonces dicha Dirección sirvió para restaurar, al menos parcialmente, el crédito del Estado y activar el exiguo mercado de capitales existente después de la guerra.

El 17 de diciembre de 1898 se aprobó una ley que ordenó la emisión de nuevos papeles de la deuda pública, conocidos como “Títulos de Amortización”. Estos corresponderían para los acreedores del Estado surgidos con posterioridad al 31 de diciembre de 1886 (en la medida en que entre 1887 y 1894 hubo varios años en que la recaudación fiscal no consiguió alcanzar la cifra del Presupuesto, como se deduce del cuadro 3.1, se habían acumulado algunas acreencias) y para quienes, con acreencias anteriores, no llegaron a acogerse a la ley de 1889. Pero dichos “Títulos”, como su nombre

³²¹ Ibid. AHN, H-6-1147. Memoria de la Junta de Vigilancia de 1896. Sexta Memoria. Componían la Junta: Lizardo Alzamora y José Oyague, prominentes miembros del Partido Civil y representantes de la Cámara de Comercio de Lima, Francisco Ingúnza, Wenceslao Valera y Domingo Olavegoya, proveniente de una familia con intereses mineros, quien la presidía.

³²² AGN. H-6-1147. Memoria de la Junta de Vigilancia de 1897. Séptima Memoria. Inicialmente el gobierno había querido asignar sólo 396 mil soles para el pago de los intereses de los vales.

indicaba, no generaban ningún interés, únicamente la promesa de su amortización futura.³²³ Para el mes de setiembre de 1908, al terminar el gobierno de José Pardo, se había expedido “Títulos de Amortización” por 17.606,200 soles.³²⁴

El ingreso de una nutrida inversión extranjera a partir de 1900, le quitó protagonismo al crédito público interno, como también lo hizo el vigoroso aumento de la recaudación fiscal desde aproximadamente la misma época. Tal vez fue por ello que los gobiernos peruanos no se propusieron ya, desde 1896, la mejoría de dicho mecanismo. Este poco celo llevó a que en los primeros años del siglo XX la cotización que se hacía en la propia contabilidad del Estado, de los Vales de Consolidación expedidos al amparo de la ley de 1889 y de los Títulos de Amortización de la de 1898, alcanzara solamente el 14.5% de su valor nominal, para los primeros, y de 10% para los segundos. Considerada a esos valores reales el total de la deuda interna resultaba para 1908 de sólo 7.4 millones de soles (para unos ingresos fiscales en dicho año de unos 30 millones de soles). La deuda externa por su parte, era para ese año de unos 5.5 millones de soles. De modo que la suma de ambas deudas no llegaba a ser siquiera la mitad de las entradas fiscales.

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

El proceso de pacificación política de la posguerra (entre 1883-1899), en el cual la clase propietaria aceptó pasar a un segundo plano del poder, a condición de que los caudillos gobernantes asumieran y aplicasen el programa económico de reinserción en la economía mundial mediante la exportación de las materias primas; así como el éxito de este programa, que atrajo inversiones del exterior y propició el aumento del consumo local, proporcionaron el marco político y económico de la reforma fiscal. El triunfo de las ideas liberales sobre la hacienda pública, junto con el desarrollo de la estadística; la unificación monetaria en torno al sol de plata, que implicó el sacrificio de la fracción más conservadora de la élite económica, al repudiarse el billete fiscal que estaba en sus manos; y la noción de que debía desarrollarse un esquema de respeto a la propiedad, que incluyó el arreglo de la deuda pública, empujó a un replanteamiento del sistema fiscal de la nación. Por último, el hecho de que los presupuestos pasaran a ser anuales desde

³²³ La ley de 1898 provocó las protestas de los acreedores del Estado. Un congresista publicó en 1897, cuando ya se discutía el proyecto de ley en las Cámaras, un vibrante alegato: W. Valera, *Discursos pronunciados*, 1897.

³²⁴ Revoredo, *Apuntes* pp. 51-53. Ed. de 1974.

1891, determinó un ritmo más frecuente del establecimiento de los contratos entre la sociedad y el Estado, que significaban tales documentos.

Capítulo 4

La nueva política de gasto público

En la conferencia promovida en El Ateneo de Lima, por el Club Literario, en 1884, acerca de las medidas que deberían tomarse para salir de la crisis económica que agobiaba al Perú, argumentó José Manuel Osores:

“Como no debe exijirse á la sociedad mayores cargas que las precisas para subvenir á los gastos indeclinables, debe con preferencia liquidarse el monto á que ascienden los gastos públicos, pues es una máxima inconcusa de Gobierno, que lo primero que debe ocupar al hacendista es el guarismo y la nomenclatura de los gastos, y nó como lo pretenden algunos que lo primero lógicamente es la organización y conocimiento de los ingresos, sin advertir que un Estado tiene ingresos, únicamente, porque necesita hacer gastos [...].”³²⁵

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

En este capítulo expondremos la transformación de la política de gasto del Estado peruano en la posguerra del salitre, a fin de contar con una mejor apreciación del cambio de la economía pública del país en esta época. El estudio de tal transformación servirá para revisar la estructura del Estado en esta época de transición, lo que nos llevará a cuestionar algunas etiquetas muy recurridas por la historiografía, como la de “segundo militarismo” o “república aristocrática”, con las que se caracteriza los períodos 1883-1895 y 1895-1919, respectivamente. Asimismo, nos permitirá iluminar mejor el proyecto de una oligarquía que, al tiempo que ponía barreras al ascenso de los demás grupos sociales, pasaba a adoptar postulados liberales en cuanto a la organización y tareas del Estado.

La hipótesis del capítulo es que la reconstrucción del Estado peruano tras la Paz de Ancón, pasó primero por una significativa disminución del tamaño del personal del

³²⁵ Osores, *Causas*; p. 24.

Estado, que en el fondo significó su desmilitarización y, en cambio, una mayor incorporación de personal civil de carácter técnico. Ingenieros, médicos y financieros desplazaron la importancia que antes tuvieron los generales y los “hombres fuertes” del interior. La propia carrera militar fue profesionalizada, tratando de incluir a los hombres de armas en el nuevo espíritu del Estado. Ello significó una mayor dosis de centralismo y nuevos problemas de comunicación con la población indígena y campesina, a despecho de que la primera reacción de la élite gobernante, tras la derrota en la guerra del salitre fuese descentralizar las finanzas. Casi una centuria de interacción entre los campesinos y los líderes militares, forjada desde las guerras de la Independencia, colapsó con la pretendida “cientificación” de las fuerzas armadas y otros cuadros del Estado.³²⁶ Por lo que no sería extraño que en el siglo veinte reapareciesen las “rebeliones campesinas” como una forma de participación política de la población rural, tras un largo período de relativa paz en el campo, como había sido el siglo diecinueve.

a/ Un Estado centralista con organización sectorial

Desde la Independencia, el Perú fue un país con una organización política centralizada y clasificada sectorial o funcionalmente. La administración del Estado estaba repartida en cinco ministerios, que atendían distintas “áreas” o funciones; a saber: 1/ Gobierno, Policía y Obras Públicas; 2/ Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto; 3/ Hacienda y Comercio; 4/ Guerra y Marina; y 5/ Relaciones Exteriores. El primero era el encargado de mantener el “orden público” y hacer cumplir las disposiciones del gobierno y el sistema judicial, para lo cual contaba con una red de autoridades localizadas en cada segmento territorial (departamentos, provincias, distritos y anexos) y contaba, en vísperas de la guerra del salitre, con una fuerza de unos seis mil policías o gendarmes, entre montados e infantes (véase cuadro 4.1). El encargo de las obras públicas le sobrevino de súbito, con los proyectos ferroviarios activados entre los años 1868-1876, pero en verdad estos estuvieron a cargo de contratistas y no de la burocracia del ministerio. En la práctica, una de las principales funciones de este ministerio era la prevención, el control y la represión de las crónicas revoluciones que desde el interior buscaban socavar al gobierno de Lima.

El ministerio de Guerra y Marina estaba controlado por la casta militar. Tenía un personal de seis mil a siete mil hombres, más o menos similar al de Gobierno, pero, puesto que su competencia era sobre todo la guerra exterior, estaba equipado con mayor armamento. En el caso de las fuerzas de tierra esta diferencia no fue muy grande en

³²⁶ Sobre esta interacción, ver Méndez, “Las paradojas”.

relación a la gendarmería hasta los años finales del siglo XIX, lo que provocó constantes recelos de los militares y una profusión de revoluciones.³²⁷ Sus fuerzas estaban menos dispersas que las de la gendarmería, concentrándose en cuarteles cerca de las grandes ciudades o de las fronteras internacionales. Recién hacia 1900 se convirtieron en un cuerpo profesional dedicado a tiempo completo a la vida castrense.³²⁸ Hasta 1872 todos los presidentes de la república habían sido militares, lo que garantizó para este ministerio un lugar de primacía en el reparto del presupuesto nacional, y, a partir de los años de bonanza del guano, la asignación de generosos montepíos y pensiones de retiro, que hicieron de los militares una casta privilegiada dentro del Estado.

El ministerio de Hacienda había tenido poco desarrollo hasta el momento de la guerra, puesto que las finanzas peruanas habían estado en manos de los contratistas del guano y del salitre, y los impuestos locales habían tenido poca importancia. La mayor parte de su personal estaba diseminado en las Cajas Fiscales que funcionaban en todos los departamentos de la república, y en las oficinas de aduanas regadas a lo largo de los puertos del litoral. De las contribuciones internas se hacían cargo las autoridades políticas locales. En el ministerio no existía un cuerpo de cobradores o apoderados fiscales permanentes. Estos solo eran contratados para las tareas de actualización (o “actuación”, como se decía en la época) de las matrículas de contribución, lo que en teoría debía hacerse cada cinco años, aunque en la práctica los plazos se estiraban bastante más. La alta burocracia de este ministerio estuvo controlada por los hombres de negocios de la élite, cuya función principal antes de la guerra era negociar los contratos del guano y ordenar la distribución del dinero entre las distintas reparticiones del Estado.³²⁹

En los años de la pos independencia hubo algunos intentos precursores de formar presupuestos de la república, como el de Morales y Ugalde en 1827, o el de Manuel del Río en 1846, pero la práctica formal de los presupuestos desagregados, bajo control parlamentario y fiscalización posterior, recién se introdujo en los años de 1870, cuando su carácter consecutivo y reiterado comenzó a consolidarlos en el funcionamiento del Estado. Ello se vio interrumpido por la guerra del salitre y recién en los años noventa es que podemos decir que el país entró en la era del presupuesto.

³²⁷ La artillería, que en la práctica era el arma que otorgaba mayor poder de fuego a los militares en relación a la gendarmería, tuvo un escaso desarrollo hasta 1900. El proyecto de Manuel Pardo de formar una Guardia Nacional, durante su gobierno (1872-1876) fue visto con hostilidad por los militares, recelosos de ver desafiado su poderío bélico. Ver Mc Evoy, *La utopía*, pp. 156-160.

³²⁸ Casi no existen, lamentablemente, historias de las fuerzas armadas peruanas. Ver en todo caso, Masterson, *Fuerza armada*.

³²⁹ Una revulsiva excepción fue el caso de Nicolás de Piérola, nombrado por el gobierno de Balta, de forma casi accidental según refieren sus biógrafos. Ulloa por ejemplo (ver *Don Nicolás de Piérola*, 1981). Piérola sería precisamente quien asignó un duro golpe a la plutocracia del guano, al suscribir el contrato Dreyfus en 1869.

El ministerio de Justicia era otra de las carteras que, por las funciones que tenía a su cargo, debía tener desplegado su personal en oficinas dispersas a lo largo y ancho del territorio nacional.³³⁰ Conformado a partir de la herencia de las Audiencias coloniales, se consolidó con la promulgación del Código Civil en 1852 y el Código de Comercio en el año siguiente. La bonanza del guano permitió la apertura de cortes judiciales fuera de Lima, diseñándose el plan de que cada capital de departamento fuese sede de una Corte Superior, cada capital de provincia de un Juzgado de Primera Instancia y cada de distrito de un Juzgado de Paz.³³¹ Desde la abolición del diezmo religioso en 1859, la iglesia católica pasó a ser sostenida por el pliego del ministerio de Justicia. También el personal de la iglesia estaba descentralizado, por el mismo carácter pastoral de su labor. A este ministerio se le incorporó la función de beneficencia o gasto social, pero normalmente esta, o estaba a cargo de órdenes religiosas, que eran quienes administraban los escasos hospitales, hospicios y cementerios, o de sociedades de beneficencia formadas en las principales poblaciones y regentadas por las élites locales. Los hospitales y beneficencias solían disponer de bienes propios que les dispensaban rentas para el cumplimiento de sus funciones. Junto con el ministerio de Relaciones Exteriores, el de Justicia tenía la menor asignación en el presupuesto nacional. El de Relaciones Exteriores, por último, fue una cartera con la que se proveía sinecuras y se premiaba lealtades.

El cuadro 4.1, con el personal del Estado en 1875 muestra que la mitad era personal militar, y si a este sumáramos la gendarmería y la guardia civil, la proporción subiría a un 92 por ciento. Únicamente 1231 personas representaban la burocracia propiamente civil del gobierno peruano para dicha coyuntura, que se supone correspondía a la de mayor despliegue en la era del guano.³³²

Cuadro 4.1

Personal del Estado peruano según el Presupuesto General para el bienio 1875-1876

Ramos del Estado	Personal*	Total
Congreso	201	201

³³⁰ El poder judicial, aunque constitucionalmente era reconocido como un poder autónomo, carecía de presupuesto propio, por lo que los jueces eran pagados por el Ministerio de Justicia, igual que los ministros de la iglesia católica.

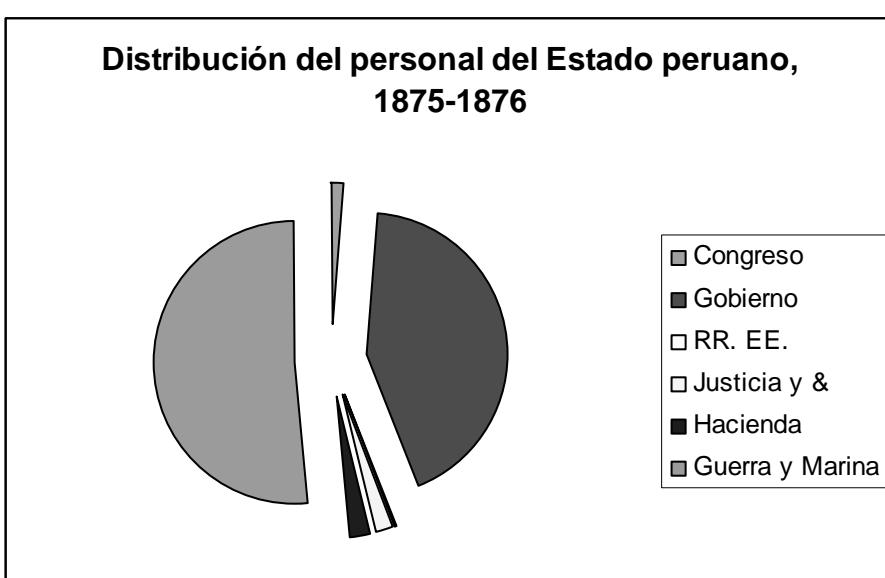
³³¹ Los juzgados de paz no eran letrados, sino que sus labores eran desempeñadas por personal ad-honorem o “pedáneo”, que normalmente sólo realizaban “juicios verbales”. Igual, los gobernadores de los distritos (que estaban bajo la cadena de mando de los prefectos-subprefectos) eran cargos “concejiles”, no asalariados, que se desempeñaban únicamente por el honor que suponían.

³³² Como elemento comparativo, podemos señalar que una cifra semejante tuvo el gobierno de Chile (1165 hombres) pero para una coyuntura mucho más temprana como 1845; para 1850 su personal civil había subido ya a 2211, y para 1880, era de 3048 (Humud, *El sector público*; pp. 248-249). Es decir, más del doble que el Perú de una época similar.

Ministerio de Gobierno		
+ Presidencia de la República	9	
+ Oficina del Ministro	12	
+ Direcciones	41	
+ Prefecturas y subprefecturas	282	
+ Policía y gendarmería de infantería y montada	6056	
Total Ministerio		6400
Ministerio de Relaciones Exteriores		
+ Oficina del Ministro	14	
+ Personal diplomático	En globo (25)**	
Total Ministerio		39
Ministerio de Justicia, Instrucción, Culto y Benef.		
+ Oficina del Ministro	22	
+ Archivo y biblioteca nacional	11	
+ Universidades	5 + sumas en globo	
+ Personal religioso	166	
+ Personal judicial	56	
+ Penitenciaría	40	
Total Ministerio		300
Ministerio de Hacienda y Comercio		
+ Oficina del Ministro	11	
+ Tribunal de Cuentas	23	
+ Direcciones	87	
+ Casa de Moneda	3	
+ Cajas fiscales	171	
+ Aduanas	35	
Total Ministerio		330
Ministerio de Guerra y Marina		
+ Oficina del Ministro	17	
+ Guerra	4945***	
+ Marina	2788***	
Total Ministerio		7750
Total Estado Peruano		15,020

- * No incluye al personal cesante, jubilado o que recibe pensiones de montepío
- ** Se asignaban 200 mil soles en globo, que podríamos calcular en unos 25 funcionarios
- *** No todo el personal de Guerra y Marina era estrictamente castrense; tanto en el ejército como en la marina funcionaban maestrazas o factorías, con personal obrero y técnico, incluso dentro de la marina funcionaba una Comisión de Hidrografía. Pero todo ese personal va incluido aquí.

Fuente: República del Perú, *Presupuesto General de Gastos Ordinarios o Permanentes sancionados por el Congreso de la República para el bienio 1875-1876*.



La composición de reparticiones del gobierno y la asignación del presupuesto en los años de 1870, que puede verse en el cuadro 4.1, como en el siguiente, muestra la realidad de un Estado pre liberal, en el que sus funciones básicas se limitaban al mantenimiento de fuerzas armadas que cautelaran la soberanía de la nación en el frente externo, resguardasen al gobernante de turno, de sus rivales, en el interno, y organizasen las rentas fiscales que sostuviesen ambas funciones. Los ministerios de Gobierno, Guerra y Marina y Hacienda sumaron entre los tres, fácilmente un 95 por ciento del gasto total del Estado. Hacienda fue el mayor protagonista hasta la guerra, debido a la cuantiosa deuda externa que debió ser atendida por esos años. El personal de Guerra y Marina representaba el 51.6 por ciento del personal del Estado, siguiendo en importancia el de Gobierno, con el 42.6. De modo que las funciones de defensa y resguardo del orden interno sumaban el 94.2 por ciento de la planilla del Estado.

Cuadro 4.2**Desagregación porcentual por Ministerios del gasto público en el Perú, 1870-1885**

<i>Años</i>	<i>Gobierno*</i>	<i>RREE</i>	<i>Justicia, Instruc. Beneficencia y culto</i>	<i>Guerra y Marina</i>	<i>Hacienda**</i>	<i>Otros</i>	<i>Total, soles</i>	
1870	14	1		4	10	47	25	78.320,206
1871	30	--		3	8	49	9	95.761,221
1872	37	--		3	6	51	2	113.202,230
1873	24	--		2	6	47	19	109,146,110
1874	26	1		2	11	46	17	77.162,070
1875	22	1		2	13	61	2	56.664,840
1876	10	1		2	11	67	11	65.974,570
1877	27	1		4	27	31	11	29.172,660
1878	29	1		3	30	31	5	22.774,132
1884	15	3		4	41	10	27 ^{ooo}	6.003,267°
1885	22	1		2	47	10	18 ^{ooo}	7.633,761°

* Incluye las obras ferroviarias

**Incluye el servicio de la deuda, interna y externa.

° Incluye 820,434 billetes fiscales, al cambio de 14.98 por un sol.

°° Incluye 17,787 billetes fiscales, al cambio de 18.43 por un sol.

°°° El rubro principal era aquí la cuota para el sostenimiento del ejército chileno.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de cifras de Tantaleán, *Política económico financiera*, cuadro 5 del anexo, y Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVI; pp. 79-108.

b/ El primer presupuesto de la posguerra

El régimen de Miguel Iglesias que pactó la Paz de Ancón de 1883, gobernó sin una nueva ley de presupuesto y en el marco de una guerra civil contra el general Cáceres. Si incluimos lo que su gobierno asignó a la cuota para el ejército chileno, como parte del gasto militar, veremos (ver última fila del cuadro 4.2) que prácticamente dos tercios del gasto fueron asignados a este rubro. La guerra civil culminó en diciembre de 1885 con la victoria de Cáceres. Una junta de notables asumió el poder mientras se convocaban a unas elecciones nacionales, en las que el triunfante caudillo ayacuchano fue el arrollador

triunfador.³³³ Tras la toma de mando, realizada en los primeros días de junio de 1886, una de las primeras tareas del nuevo gobierno fue la preparación del primer presupuesto de la república, después de más de siete años de haberse dictado el último (el del bienio 1879-1880). Aun cuando la tesis de Osores, que mencionamos al inicio del capítulo, fuese compartida por muchos, se producía ciertamente una dialéctica entre lo que la sociedad quería del Estado y las posibilidades prácticas de dotarlo de fondos para hacer ello realidad.

La “sociedad” era en este caso un conjunto peculiar, compuesto de la población de la escasa decena de ciudades que contenía el país. De acuerdo al censo de 1876, solo un 17 por ciento de la población vivía en asentamientos demográficos de dos mil habitantes o más, que era de donde provenían los miembros del Congreso y el personal con capacidad de decisión de los Ministerios. Pero esos asentamientos recogían a través de sus elites, las aspiraciones de otros segmentos de la población, que carecían de una representación política organizada. La forma como la población rural transmitía sus demandas al Estado y sus iniciativas políticas eran, tanto fórmulas violentas, como las rebeliones o la participación en las luchas entre los caudillos, cuanto otras más pacíficas, como la resistencia fiscal.³³⁴ Hasta 1895 el alfabetismo no fue un requisito para el sufragio, lo que permitió el voto campesino.³³⁵

El Ejecutivo comenzó obteniendo del Congreso la autorización para legislar en materia de sueldos y dotación de empleados, y en los primeros días de agosto presentó su propuesta presupuestaria al Congreso a través del ministro de Hacienda, Luis N. Bryce. Esta contemplaba egresos por 9.811,410, lo que significaba un poco menos de la mitad de los 21.6 millones previstos en el presupuesto de 1877-1878, y casi exactamente la mitad del de 1879-1880 (18 millones de soles), que se dictó ya con la guerra en ciernes. Los ingresos previstos eran sin embargo de solamente 6.263,186 soles, lo que dejaba un déficit de tres y medio millones de soles. El ministro acompañaba un plan para eliminarlo, consistente en reducir en 2.7 millones más, los egresos y en aumentar, entre los ingresos, el rubro de las contribuciones (impuestos directos) en la cantidad necesaria para equilibrar el presupuesto.³³⁶ La estrategia del ministro de presentar un presupuesto

³³³ No hubo candidaturas alternativas. Reconociendo el inmenso prestigio de Cáceres (reputado como héroe de la resistencia contra los chilenos, y ahora, vencedor de Iglesias en la guerra civil) caudillos alternativos como Piérola e Iglesias optaron por la abstención. El civilismo, por su parte, estaba desorganizado y desacreditado como el culpable de la guerra y su estrepitosa derrota.

³³⁴ La participación campesina en la política del país ha sido un tema de discusión entre los historiadores. Mark Thurner y Cecilia Méndez, por ejemplo, han sostenido que el campesinado participó activamente en la política nacional, atacando lo que consideran el “mito de la exclusión”. Ver Méndez, *The Plebeian Republic*; Thurner, *Republicanos andinos*.

³³⁵ Existió una polémica acerca de si esta votación representaba verdaderamente las opiniones de los campesinos. Ver Aljovín, “Sufragio” y Chiaramonti, “A propósito del debate”.

³³⁶ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVII; pp. 52A-53^a y AGN, H-6-1416, DDD 1886.

donde lo más saltante era el enorme déficit presente, adjuntando un plan para lograr el equilibrio, a fin de auscultar el temperamento entre los congresistas, fue interpretada, sin embargo, como una señal de debilidad y de falta de orientación del Ejecutivo para la reorganización del Estado.³³⁷ De debilidad, además, frente a la casta militar, a la que, después de todo, pertenecía el presidente de la república.

Indudablemente, si debía reducirse la cifra de veintidós millones de gasto de 1877, a un nivel de más o menos siete millones, eran los ministerios de Guerra, Gobierno y Hacienda, que habían sido los grandes protagonistas de las finanzas de la preguerra, quienes debían ser principalmente ajustados. En la propuesta uno de Bryce (la de los 9.8 millones) se contemplaba mantener la deuda externa impaga,³³⁸ reduciendo el servicio de la interna a solo una quinta parte (de 2.5 a 0.5 millones de soles por año); reducir los sueldos de la alta burocracia civil y militar en un 40 por ciento; eliminar las pensiones de los empleados civiles jubilados y cesantes, y las transferencias a los concejos provinciales y departamentales; suprimir las partidas para el fomento de la inmigración, la Escuela de Artes y Oficios y algunas oficinas del ministerio de Hacienda cuyas funciones tenían que ver con la supervisión de los asuntos del guano y el salitre; y reducir fuertemente el gasto en los rubros para la Iglesia católica, las Universidades y el servicio diplomático exterior. Los renglones menos tocados en esta propuesta fueron el sector Justicia y las fuerzas policiales y militares (cuadro 4.3).

Cuadro 4.3

Distribución del gasto público por Ministerios (índices) en los presupuestos de 1877-1878, 1879-1880, el proyecto de Bryce y el presupuesto del Congreso para 1887-1888

Ministerios	1877-78 - Índice		1879-80 - Índice		Pro. Bryce - Índice		1887-88 - Índice	
Gobierno*	4.777,286	100	4.614,994	97	3.230,759	68	2.492,343	52
RR.EE.	271,679	100	270,279	99	168,000	62	94,000	35

³³⁷ Así fue denunciado, por ejemplo, por el diario limeño *El Comercio*, vocero oficioso del civilismo. Ver su columna editorial del 26 de octubre de 1886.

³³⁸ Existía la idea, interesada e ingenua, pero muy difundida, de que con la pérdida del guano y el salitre, también había desaparecido la deuda contraída con su garantía. Esto quedó patente en las palabras del presidente del congreso, Francisco Rosas, cuando, con ocasión de la investidura de Cáceres el 3 de junio de 1886, señaló que si bien la guerra perdida con Chile había eliminado de nuestros ingresos los gruesos rubros provenientes de las ventas del guano y del salitre, había borrado también (o debería hacerlo) renglones de gasto igualmente grandes, como el servicio de la deuda externa (se pensaba, con cierta convenida candidez, que puesto que ambos fertilizantes habían pasado a manos de Chile, siendo ellos los garantes de la deuda contraída, debía ser este país quien asumiera la deuda), la empresa de onerosas obras públicas, como los ferrocarriles, y lo que se consideraba ahora extravagantes gastos militares. Demasiado optimismo existía tras este pensamiento, ya que desde varios años antes de la guerra el servicio de la deuda y las obras ferroviarias se habían suspendido, como hubiera podido comprobarse revisando los últimos presupuestos de la década pasada, a pesar de lo cual el total de gastos aprobados no bajó de dieciocho millones de soles.

Justicia y &	1.190,015	100	975,457	82	1.002,222	84	916,501	77
Hacienda	9.875,097	100	6.184,183	63	1.094,168	11	1.172,810	12
Guerra	5.500,000	100	5.989,768	109	4.316,261	78	2.089,981	38
Total	21.614,077	100	18.034,681	83	9.811,410	45	6.765,635	31

* Incluye Poder Legislativo.

Fuentes: AGN, H-6-1245 a H-6-1247 y Dancuart-Rodríguez, *Anales*, T. XVII.

El gasto en el ramo de Justicia debió incrementarse debido a que desde 1884 el tesoro central hubo de reasumir el sostentimiento de los Juzgados de Primera Instancia y las Cortes Superiores en las provincias y departamentos (lo que significó 0.4 millones en el presupuesto). La ley de descentralización de 1873 había trasladado este gasto a los Concejos Provinciales y Departamentales, pero la incapacidad de estos organismos para afrontar esta carga llevó a que el aparato de justicia volviera desde 1884 al rubro de gastos generales. La realidad era que en el momento los jueces se hallaban impagos en la mayor parte del interior de la república y muchos juzgados se hallaban, por lo mismo, cerrados.³³⁹

La propuesta dos de Bryce, contemplaba reducciones en el gasto legislativo (el Congreso) y las pensiones militares; la supresión del saldo por pagar de las dos cañoneras de guerra con las que el país había decidido reconstruir sus fuerzas navales, así como de las escuelas militares y del servicio de la deuda interna. El Ejecutivo buscó, pues, el respaldo del Congreso para reducir el gasto militar. La casta militar estaba bastante desacreditada después de la derrota en la guerra del salitre y parecía el momento propicio para despojarla de los privilegios obtenidos en épocas de abundancia fiscal, como el diario *El Comercio* proclamaba,³⁴⁰ pero el Ministro no sentía el respaldo político suficiente para imponer un drástico recorte. El Congreso tomó entonces la iniciativa de la reforma del gasto público.

El Congreso se componía de dos Cámaras. La de Diputados estaba integrada por representantes de las provincias y sumaban 106 miembros cuando se instaló la legislatura. La de Senadores se hallaba compuesta por representantes de los departamentos y la integraban 51 personas. No existe aún algún trabajo encaminado a estudiar las características de los hombres que compusieron este importante parlamento en la historia

³³⁹ Véase *El Comercio*, Lima, 8 julio, 23 de julio y 14 agosto 1886.; AGN, H-6-1416, DDD 1886, pp. 317 y ss.

³⁴⁰ “Los derechos adquiridos, habían caído en cierto desuso; y pocos confiaban en la posibilidad de hacerlos valer, ante el incierto porvenir y la ruina completa del país.”, señalaron en su editorial del 26 de octubre de 1886. Ver también el editorial del 24 de julio, cuando el diario se quejó de que se perdió “la hora más preciosa”, cuando el doble prestigio de Cáceres, por su triunfo electoral y militar habían vuelto, al menos por un momento, imponente su autoridad. *El Comercio* era dirigido en ese momento por Luis Carranza (1843-1898), un médico ayacuchano de las filas del civilismo, aunque el partido Civil había dejado de funcionar como agrupación organizada desde la guerra del salitre.

política del país.³⁴¹ Varias referencias han aludido frecuentemente a que en él se hallaban los mismos hombres del civilismo que ocuparon la escena pública en los años anteriores a la guerra.³⁴² No era así, sin embargo. Para empezar, se trataba de hombres jóvenes. De una lista de 22 diputados, de quienes he podido hallar referencias biográficas, el promedio de edad fue de 37 años. El testimonio del embajador de los Estados Unidos confirma este dato, al señalar que la cámara baja la integraba mucha gente joven.³⁴³ Buena parte de ellos iniciaban recién en esta legislatura su experiencia parlamentaria (12 de los 22). De la muestra referida, ocho eran nacidos en Lima y el resto en otros departamentos del Perú. La mayoría (15 de los 22) eran abogados (casi la única carrera universitaria de la época), aunque no todos se dedicaban al ejercicio de la profesión, sino que eran profesores universitarios, escritores o se dedicaban de lleno a la política. Luego, hubo dos militares y el resto eran hacendados, mineros, curas e ingenieros.

El embajador norteamericano señalaba que entre los 110 diputados, ochenta eran reputados por caceristas y treinta por civilistas; en el Senado dominaban en cambio los civilistas. Pero añadía que esta distinción atendía más a las "devociones personales" que a un genuino sentimiento partidario.³⁴⁴ El civilismo era en realidad más una corriente de opinión que una propuesta política organizada del país. En el Perú representó al clásico partido "liberal-notabiliario" latinoamericano de la segunda mitad del siglo XIX.³⁴⁵ Defensor de una modernidad entendida como el seguimiento de la senda de las grandes naciones europeas, alentó un conjunto de reformas liberales, siempre que fueran guiadas por los intereses y la tutela de la élite criolla. Así, defendían la apertura a la economía mundial y las ventajas generales del comercio para el adelantamiento de los pueblos, como el arribo del capital extranjero, pero sólo hasta el punto donde éste no desplazase a la élite local. Postulaban tanto la necesidad de apoyar la inmigración europea, cuanto la necesidad de "integrar al indio" a la vida nacional, para lo cual propugnaban medidas que iban desde la construcción de vías férreas que los despertasen de "su letargo milenario", hasta programas de alfabetización y campañas de "higiene y urbanidad" que mejorasen lo que hoy se llamaría "el capital humano" de la población aborigen. Estas medidas los

³⁴¹ Esto no deja de sorprender, pues fue este parlamento en el que se desarrolló una oposición sistemática al contrato Grace para el arreglo de la deuda externa. En los diversos estudios realizados acerca del mismo, no hay mayores referencias acerca de quienes componían el parlamento.

³⁴² Las ideas, al respecto, de José Manuel Rodríguez han sido reiteradas varias veces por otros autores, como Jorge Basadre, por ejemplo. Dijo Rodríguez (*Anales*, t. XVI, p.129), quien en la época que estudiamos fuera un destacado cacerista: "El civilismo, en cuyo seno militaban los viejos políticos que hicieron la bancarrota de la Nación, se ocultó tras las flamantes banderas del Partido Constitucional, y, con la mayor irresponsabilidad, dirigió la campaña electoral, obteniendo para sí los bancos de la representación nacional y preparando el camino de las carteras ministeriales.". Sobre Basadre, ver su *Historia*, t. VI, ed. de 1961-64pp. 2735 y 2822-23.

³⁴³ MP 7157, T52, rollo 43, desp. # 163, 8 octubre 1886. Charles Buck.

³⁴⁴ MP 7157, T52, rollo 43, desp. # 112, 29 mayo 1886.

³⁴⁵ Carmagnani, *Estado y sociedad*; pp. 121-128 y 141-152.

llevaron a criticar el “gamonalismo” en la sociedad rural serrana, fenómeno por el cual una gavilla de “caciques” o poderosos locales mantenía a los indígenas en la ignorancia y el atraso.

Su ideal político era una república gobernada por “el imperio de la ley”, bajo la conducción de una élite ilustrada que fuese abriendo el escenario político a otros grupos sociales, sólo en la medida en que éstos alcanzasen la cultura ciudadana necesaria para la práctica de la república. Entre las leyes a respetar valoraban altamente la Constitución y el presupuesto nacional; lo que los llevó a oponerse al golpismo militar (de donde tomaron precisamente el nombre de “partido civil”), a la asonada popular y al desorden de las revoluciones y las guerras civiles como vías de cambio y alternancia del poder.³⁴⁶ En ese sentido el propio presidente Cáceres era considerado un civilista, de acuerdo al embajador de los Estados Unidos (id); aunque había fundado su propio partido: llamado “Constitucional”. Los mejores hombres públicos --las figuras de mayor relieve intelectual y de mejor experiencia— pertenecían al civilismo, de acuerdo a su parecer.³⁴⁷ Pero el civilismo no actuó en el Congreso como un bloque homogéneo. Dentro de él coexistían diversas tendencias: los devotos de la inversión extranjera, junto a los nacionalistas en esta materia, los católicos defensores del rol de la Iglesia en la integración nacional, frente a los anticlericales. En cuanto respecta a la política de presupuesto figuraban los partidarios de la reducción del gasto a cualquier costo, al lado de los más moderados en esta materia y defensores del honor del funcionario público (respaldado en un salario decoroso) y de la presencia del Estado en los campos del fomento a la cultura y las comunicaciones.³⁴⁸

Una fracción disidente del partido civil era la dirigida por José María Químer, quien en 1884 había fundado el Partido Liberal. Tenía alguna fuerza en la cámara baja pero era un grupo todavía poco organizado. Fue este grupo el que desplegó la más decidida oposición al gobierno de Cáceres y a la firma del contrato Grace para el arreglo de la deuda externa. Se trataba de una suerte de civilistas radicales, partidarios del nacionalismo económico y de un anticlericalismo y antimilitarismo más acusado.³⁴⁹ Luego estaban los pierolistas (seguidores de Piérola), bastante dispersos por el destierro de su líder, quien gozaba de gran apoyo

³⁴⁶ Sobre el partido civil puede uno remitirse a los trabajos de Carmen McEvoy, sobre todo, *La utopía*, y Ulrich Muecke, *Political Culture*. Un trabajo más antiguo es el de Miro Quesada, *Autopsia de los partidos*.

³⁴⁷ Charles Buck; id. 8 octubre 1886.

³⁴⁸ El diputado Tagle, al criticar los recortes indiscriminados en el ramo de Correos, exclamó: "Veo que se han suprimido los sueldos hasta para sirvientes; de manera que se va á obligar a los empleados á que manejen la escoba para atender el aseo de la oficina, y á cargar con los sacos de la comunicación. ¡Hasta allí se ha llevado el espíritu de economía!". AGN, H-6-1416. Diario de Debates Diputados (DDD) 1886, p.738.

³⁴⁹ Ver José María Químer, *Indicaciones políticas*. Lima: 1887.

popular, pero de cuyo programa político no se cuenta aún con una evaluación suficiente.³⁵⁰ Aliados esporádicamente con los seguidores de Químpер, lograron enfrentar exitosamente a los civilistas en la cámara de Diputados en varias oportunidades.

Por último, estaban los defensores del antiguo régimen, inclinados a mantener las prerrogativas corporativas del estamento militar y eclesiástico. Eran sobre todo representantes del interior y frecuentemente eran ellos mismos militares de carrera. Pero las fronteras entre las posiciones políticas eran difusas a causa del carácter elitista de la representación política. En el fondo todos los congresistas se reconocían, por encima de sus diferencias ideológicas, como miembros de una casta superior, predestinada a gobernar el país. Resulta sintomática la dificultad del embajador de los Estados Unidos para bosquejar los bloques presentes en el Congreso, arribando a la conclusión de que no existían verdaderos partidos políticos, sino lealtades personales.³⁵¹

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

El espíritu con que el parlamento preparó el presupuesto fue el de conseguir nivelar a toda costa los ingresos y los gastos. Para ello pensaron que el acento debía ponerse en la reducción de estos. Las alternativas del endeudamiento o el incremento de los ingresos eran virtualmente inexistentes para un país que emergía devastado de una guerra perdida, mientras que la venta de bienes del Estado resultaba una operación compleja y polémica, como lo demostraría pronto el contrato Grace.³⁵² A pesar del amplio consenso que en torno a ello dominó en el parlamento --hecho que permitió aprobar la ley de presupuesto en un tiempo bastante estrecho tomando en cuenta que la propuesta del Ejecutivo fue revisada por completo--, en el debate saltaron varios puntos en los que el acuerdo sólo pudo lograrse por votaciones estrechas o tras ásperos debates. Fue alrededor de ellos donde afloraron las tensiones existentes en torno a la reforma del Estado. Tales puntos fueron: a. los gastos

³⁵⁰ Charles Buck, el embajador de los Estados Unidos, anotó que los sectores populares urbanos en la capital, sino en todo el país, apoyaban a Piérola. MP 7157, T52, rollo 43, 8 octubre 1886. Piérola parecería representante de un precoz populismo. Como ministro de Hacienda en 1869, se enfrentó a los poderosos consignatarios nacionales del guano, entregando el negocio a la casa francesa Dreyfus. Sobre Piérola, véase Florencia Mallon, *The Defense*, parte II.

³⁵¹ MP 7157, T52, rollo 43, desp. 163, 8 de octubre de 1886.

³⁵² Véase la intervención del diputado Manzanares: AGN, H-6-1416, DDD, 1886, p.240.

militares, b. las relaciones exteriores, c. el ramo de justicia e instrucción y d. el servicio de la deuda. Los revisaremos en ese orden.

i. El gasto militar

Luego del ramo de Hacienda, donde la mayor parte del gasto la componía el servicio de la deuda, fue el ramo de Guerra y Marina el responsable de la mayor parte del gasto público en los últimos presupuestos de la pre-guerra: 25 % en 1877-78 y 33 % en 1879-80. El senador Cesareo Chacaltana, antiguo civilista, exclamó que no podíamos mantener una estructura de egresos donde el gasto militar y en gendarmería (el ramo más grueso del Ministerio de Gobierno) absorbiera los dos tercios del total. Este era el patrón con el que había que acabar.³⁵³ El proyecto que dominó en el debate parlamentario fue el de reducir el ejército, de los más de seis mil hombres que lo habían compuesto en la década pasada, a tres mil plazas.³⁵⁴ Detrás de esta aritmética yacía, por un lado, el propósito de devolver brazos a la agricultura, tan necesitada de ellos, pero de otro y sobre todo, la idea de acabar con los militares como un estamento privilegiado de la sociedad peruana. Su subsistencia aparecía de pronto como el rasgo más ominoso del régimen de la pre-guerra. Excesivo número de oficiales, concesión de ascensos bajo los principios de la prebenda y el clientelismo, otorgamiento de generosas pensiones de retiro y de "gracia" tras muy pocos años de servicio activo, altos salarios con relación a los empleados civiles, intromisión de los militares en la política y virtual monopolio de los jefes militares para ocupar los puestos de prefectos y subprefectos en el interior, fueron los puntos denunciados por la corriente liberal que dominó el Congreso.

El enfrentamiento entre los civilistas y el estamento militar se arrastraba desde por lo menos los comienzos de la década de 1870, cuando un grupo de coronelos trató de impedir el ascenso al poder de Manuel Pardo, el primer presidente civil de la historia peruana.³⁵⁵ Como llevamos dicho, el estamento militar se hallaba en una situación de debilidad y la ocasión para la ofensiva liberal era inmejorable.³⁵⁶ Conservaban sin embargo algunos representantes en el congreso y el propio presidente de la República era un miembro del gremio. En el debate parlamentario algunas voces se alzaron para defender la carrera militar como un servicio de honor más que como una "ocupación" u oficio. La vida del hombre de armas se hallaba expuesta en todo momento al servicio de la patria; debía vestir con el

³⁵³ AGN, H-6-1542, DDS 1886, p.420.

³⁵⁴ En vísperas de la guerra con Chile, en 1879, el ejército contaba con 6387 hombres, habiendo alcanzado en 1868 a un máximo de 8985 (Tantaleán, *Política*, p. 197).

³⁵⁵ Esta fue la rebelión de los hermanos Gutiérrez. Ver sobre ella Giesecke, *Masas urbanas*.

³⁵⁶ "Cuando hemos tratado de los Generales, y hemos recorrido las páginas de nuestra historia, hemos encontrado que los Generales del Perú no han prestado servicio positivo al país, principalmente en la última guerra; ..." exclamó el diputado Patiño Zamudio, principal portavoz de la comisión de presupuesto en los debates. AGN, H-6-1416, DDD 1886, p.443.

decoro debido a su cargo y mantener un caballo, por el mismo motivo.³⁵⁷ Este mismo argumento fue usado también para defender, en su momento, los sueldos del alto clero.

En el terreno concreto las comisiones de presupuesto sugirieron reducir el ejército a la cifra ya anotada de tres mil hombres, rebajar a la mitad los sueldos de los altos oficiales, suprimir las escuelas militares y volver más estricta la ley de retiro, reduciendo además las pensiones a sólo un tercio del sueldo del personal activo, como se haría con los empleados civiles.³⁵⁸ Las disposiciones existentes sobre el retiro militar, que databan de 1830, fueron derogadas, presentándose un proyecto de ley sustitutorio orientado a igualarlos a los civiles.³⁵⁹ Con estas modificaciones el gasto militar se reduciría a sólo 1.646,581 soles, bastante menos que los 4.316,261 propuestos por el Ejecutivo.³⁶⁰ El bloque militarista y el gobierno proponían 3500 hombres para el ejército, mantener los sueldos y ciertas normas antiguas para el retiro, que significaban en concreto menores exigencias para adquirir el derecho a las pensiones. El debate político convirtió la asignación al gasto militar en el punto más álgido de la reforma. El diario *El Comercio*, propuso reducir las pensiones militares, eliminar el sueldo de los generales que no estaban en servicio, en virtud de la reducción del ejército, y rebajar el de las clases subalternas: soldados a sargentos. Un soldado recibía veinte soles mensuales, además de vestuario y alojamiento, mientras que un portero de ministerio recibía solamente ocho a doce soles, debiendo pagar él mismo su ropa y vivienda. Las escuelas militares, por su parte, debían ser reorganizadas apuntando a una conversión "científica" de la profesión militar.³⁶¹

Finalmente se impuso el criterio civilista, con ciertas concesiones: se mantuvo el sueldo de los oficiales y un tercio de las pensiones (aunque eliminándose las de "gracia"). Las escuelas militares permanecerían cerradas hasta que se dispusiese su reorganización y el gasto en Marina fue reducido fuertemente. Los 4.316,261 que el presupuesto de Bryce

³⁵⁷ Quizás fue el senador Torrico quien expuso con más claridad este pensamiento: "No es posible que un empleado civil esté a la altura de un empleado militar, ni que á la carrera militar se le considere igual á la carrera civil. La carrera militar es una carrera de honor que no está remunerada: el militar no sirve por el sueldo sino por la gloria; (...) Un empleado civil va á la oficina á las 10 u 11 de la mañana; se sienta, conversa, fuma un cigarro y está allí hasta las cuatro de la tarde; hora en que se retira para no volver hasta el día siguiente; el militar no tiene hora ni día, está sujeto á una obediencia ciega y su servicio es de toda la noche y todo el día. (...) El militar ha de estar vestido decentemente, como corresponde al respeto que merece su clase; lo que no sucede con un empleado civil. Además tiene que estar á caballo, lo que le demanda mayor gasto, [...]" AGN, H-6-1542, Diario de Debates del Senado (DDS) 1886, p.451.

³⁵⁸ Expuso el senador Elguera, miembro de la comisión de presupuesto: "Yo no he visto hasta ahora los benéficos resultados de la Escuela Militar; allí se forma una plana con grandes sueldos, y los jóvenes que ingresan en ese colegio, van a formar escándalos y desagrados para las familias, que tienen la desgracia de colocar allí a sus hijos. Estoy, pues, por la supresión de esa partida, no sólo para el bienio, sino para siempre." AGN, H-6-1542, DDS 1886, p.483.

³⁵⁹ El proyecto fue presentado por el diputado Eléspuru. Comprendía sólo a los oficiales, puesto que en adelante el servicio de tropa sería considerado de conscripción. AGN, H-6-1416, DDD 1886, pp. 656 y ss.

³⁶⁰ AGN, H-6-1542, DDS 1886, p.460.

³⁶¹ *El Comercio*, Lima, 3 setiembre 1886.

asignó para el gasto militar y que significaban el 44 % del total de gastos, fueron así reducidos a menos de la mitad: 2.089,981, o el 31 % del gasto total aprobado finalmente por el Congreso (véase cuadro 4.3. Triunfó la idea de un ejército pequeño, sin privilegios corporativos, y encaminado a su futura profesionalización.

La discusión del ramo de Gendarmería tocó puntos similares a los del pliego militar. Su partida era la más gruesa del ministerio de Gobierno y ella sola montó en el presupuesto de 1879-1880 la suma de 2.259,392 soles anuales, lo que significó un 15 por ciento de los egresos totales. Su número por entonces alcanzó los 5872 efectivos, entre infantes y montados.³⁶² A este cuerpo se le acusó también de intromisiones en la política: "La gendarmería no ha servido sino para proteger las revoluciones", exclamó el diputado Denegri, quien presidía la comisión de presupuesto en su Cámara. El Perú tenía siete veces más policías *per cápita* que Inglaterra; por lo que debía reducirse el tamaño de la gendarmería.³⁶³

Proceder a esta reducción no era, sin embargo, tan fácil. La presencia del gendarme o el policía en aisladas provincias de la sierra había sido otro de los logros estimables del período guanero, aun cuando frecuentemente no funcionara sino como un símbolo formal de la autoridad del Estado (y realmente como un apoyo a la del gamonal del lugar). El bloque civilista no se conmovió frente a los argumentos de que la gendarmería era indispensable para mantener el orden interno y el derecho a la propiedad, porque la experiencia le había indicado que para ello no servía principalmente. Más lo afectó otro argumento de quienes se oponían a una reducción mayor para el ramo: que desocupados o mal pagados, los gendarmes procederían a cometer exacciones arbitrarias y desórdenes.³⁶⁴

El presupuesto de Bryce consideró 1.908,012 soles para la gendarmería. Ello significaba 13 por ciento menos que en el presupuesto de 1879-1880: una reducción pequeña tomando en cuenta que el gasto total en el documento de Bryce era sólo la mitad del último presupuesto de la pre-guerra. El Congreso dejó finalmente la cifra en 1.523,954 soles: 23 por ciento del total de gastos. El número de la fuerza fue dejado al arbitrio del Ejecutivo, pero dado que el nuevo monto era casi un tercio inferior al del tiempo de la pre-guerra, era de esperar una disminución significativa en el número de efectivos.³⁶⁵ El gasto en

³⁶² Cifra del presupuesto de 1877-78: AGN, H-6-1245. Excluyendo los oficiales, el cuerpo se dividía en 1889 hombres para la Guardia Civil, 1806 para la gendarmería de infantería y 1230 para la gendarmería de caballo. La diferencia entre la guardia civil y la gendarmería se entendía en el sentido que esta última debía ser una fuerza móvil, lista para marchar a cualquier punto de la provincia de acuerdo a los requerimientos de la autoridad política. Comenzó, sin embargo, a predominar la idea de unir a la guardia civil y la gendarmería en una sola institución, puesto que la distinción de sus funciones no parecía muy convincente. Véase AGN, H-6-0857.

³⁶³ AGN, H-61416, DDD 1886, p.290.

³⁶⁴ AGN, H-6-1542, DDS, pp. 420 y ss.

³⁶⁵ En la propuesta de Bryce la fuerza de la gendarmería ya se hallaba reducida a 4292 efectivos, incluyendo jefes y oficiales. AGN, H-6-1542, DDS 1886, p.421.

defensa y gendarmería no enteraba ya los dos tercios del total, aunque sí un sólido 54 por ciento.

La alternativa que el bloque civilista vio a la gendarmería, e incluso al ejército, fue la constitución de una Guardia Nacional compuesta por los ciudadanos de cada provincia. La idea del “ciudadano armado” como el guardián más eficaz del orden era cara al liberalismo de la época y había aflorado ya durante el gobierno de Manuel Pardo. Durante la guerra con Chile, ante el colapso del Estado acaecido después de la caída de Lima, surgieron muchos cuerpos de este tipo en las principales ciudades, conformados e impulsados frecuentemente por las colonias extranjeras. Esta experiencia dio otra vez fuerza a la idea de organizar gendarmes del orden que no dependiesen del gobierno, sino que estén más cerca de la sociedad civil y en este sentido mejor controlada por ésta.³⁶⁶ “La Guardia Nacional es el verdadero poder de la Nación [...]” sentenció el senador Torres. Con ella el respeto a la ley y el orden público se basaría menos “en las bayonetas” y más en la buena administración (id). El ciudadano virtuoso, y no el militar de casta o la gendarmería numerosa, debía ser en adelante la fuerza de la nación, tanto en el frente externo como en el interno. A esto apuntaba la utopía civilista.

ii. Relaciones Exteriores

En 1886 el Perú mantenía cinco embajadas: tres en América y dos en Europa; cada una con sólo dos empleados. El Ejecutivo había pedido 120 mil soles anuales para este servicio (presupuesto dos de Bryce), criterio que fue apoyado en Senadores. La cámara baja, sin embargo, insistió y obtuvo la rebaja a sólo 60 mil soles, lo que sólo permitiría mantener dos o tres embajadas. Los civilistas consideraban que la representación del país en el exterior, teniendo tantos puntos fronterizos en conflicto, era un renglón importante en la defensa de los intereses del país: “de las relaciones exteriores depende muchas veces el poder y la existencia de un pueblo. Las relaciones exteriores mal dirigidas o mal sostenidas, comprometen los destinos de un país.”, sostuvo el senador Rosas.³⁶⁷ Debía abrirse, además, una legación en los Estados Unidos de América, país que había jugado un rol importante (para algunos: favorable) en el fin de la guerra del salitre y que asomaba ya como una potencia influyente en el escenario americano, así como mantener una en Argentina, de cuyos conflictos fronterizos con Chile, el Perú podía sacar tal vez algún partido. Mientras que otros señalaban que bastaba una embajada en Chile, otra en Bolivia y una en Europa. Estos argumentaban que de muy poco habían servido al país las embajadas que en los años de la pre-guerra llegaron a consumir un cuarto de millón de soles anuales. Detrás de esta postura debió existir también el pensamiento de que el país carecía de funcionarios de carrera para

³⁶⁶ AGN, H-6-1542, DDS 1886, pp. 420 y 457 y ss.

³⁶⁷ AGN, H-6-1542, DDS 1886, p.352.

el servicio diplomático. Las embajadas se cubrían, como los altos grados militares, con nombramientos de favor y con el carácter de una prebenda.

En el Senado, donde los civilistas eran clara mayoría, se defendió la cifra de 120 mil soles, mientras que en Diputados el bloque opositor al gobierno agitaba la especie de cuántas escuelas y hospitales podrían abrirse en las provincias si la nación decidía ahorrar esos 60 mil soles en el servicio diplomático.³⁶⁸ Agotado el debate con el triunfo del criterio mayoritario en la cámara baja, la suma concedida al ministerio de Relaciones Exteriores, incluyendo el pliego adicional que se dictó ulteriormente, fue de 94 mil soles, más o menos la tercera parte de los montos de la pre-guerra y poco más de la mitad de lo propuesto por el ministro Bryce.³⁶⁹ Después del ministerio de Guerra y Marina, el de Relaciones Exteriores fue el más afectado por el Congreso (véase cuadro 4.3). El país replegaba su *función de potencia* para concentrarse en los factores de integración interna.

iii. Los rubros judicial y educativo

En materia de Gobierno, Justicia e Instrucción los civilistas partieron de la idea que el país debía conciliar las aspiraciones con la realidad. Demasiados departamentos y provincias, demasiadas Cortes Superiores y Juzgados y demasiados colegios secundarios había en el país.³⁷⁰ Ellos habían sido concesiones de caudillos en busca de satisfacer a sus clientelas del interior. El Perú había nacido a la vida independiente con sólo ocho departamentos, herencia de las antiguas intendencias. En poco más de medio siglo habían crecido hasta superar el doble, de una manera inorgánica y frecuentemente innecesaria (véase cuadro 4.4). Para la creación de nuevos departamentos y provincias no se había respetado el principio de la suficiencia fiscal, en virtud del cual no sólo debía tomarse en cuenta aspectos del tamaño de la población y del territorio, sino asimismo la capacidad tributaria de la circunscripción a crearse. La multiplicación de departamentos y provincias había sido una forma de dotar de poder a los militares en el interior, puesto que fueron ellos quienes generalmente ocuparon los cargos de prefectos y subprefectos; así como a las élites locales, que ahora podrían tener

³⁶⁸ AGN, H-6-1416, DDD 1886, pp. 602-603. El diputado Espiel replicó a esto que la representación del país en el exterior era un aspecto suficientemente importante como para exigir en oportunidades el sacrificio de asuntos de la vida interna (*id.*).

³⁶⁹ *El Comercio*, que diariamente seguía los debates acerca de la ley de presupuesto, comenzó a exasperarse cada vez más con el curso que en la cámara de Diputados iba tomando la ley. Lo ocurrido con el pliego de Relaciones Exteriores, parece que colmó su paciencia. El 27 de setiembre señalaba en su editorial: "... cada partida se ha formado y se ha aprobado sin más razón que la de disminuir gastos como si así pudiera jamás formarse una ley de esta naturaleza. Sirvanos de ejemplo lo que pasado con el ramo de Relaciones Exteriores, donde reducidos á cinco mil soles mensuales los gastos de representación no queda ni para sostener las tres ó cuatro legaciones que son tan indispensables al Perú".

³⁷⁰ Entre 1849 y 1878 el número de escuelas primarias creció de 293 a 2307; el de colegios secundarios pasó entre 1853 y 1878, de 28 a 51. Alex Loayza y Ximena Recio, "Proyectos educativos"; p. 233. No olvidemos que en muchos casos estas escuelas y colegios habían dejado de funcionar a raíz de la guerra.

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

Cuadro 4.4

Evolución de la demarcación territorial del Perú, 1825-1940

Años	Nº de Departamentos	Nº de Provincias	Nº de Distritos
1825	7	55	
1834	8	59	
1857	12	66 (3)*	708
1876	18	92 (3)*	730
1892	18	92 (2)*	753
1940	21	120 (2)*	1064

* En 1857, existían además tres “provincias litorales”: Callao, Loreto e Ica, que gozaban de un estatus intermedio entre la provincia y el departamento. En 1876, existían una provincia constitucional (una categoría nueva, que correspondió al Callao) y dos litorales: Moquegua y Tarapacá. En 1892 existían adicionalmente una provincia constitucional y una litoral.

Fuente: Justino Tarazona, *Demarcación política*. Lima: 1946; p. 6.

El diario *El Comercio* proponía reducir el número de Cortes, refundiendo los nueve distritos judiciales existentes (Lima, Arequipa, Cuzco, Puno, Ayacucho, La Libertad, Cajamarca, Ancash y Piura) a un número menor, y volcando los esfuerzos en el reflotamiento de la instrucción primaria, antes que en el fomento de la secundaria.³⁷¹ Formar millones de *ciudadanos* mediante la difusión de una educación básica, civilizadora, y no una élite de sabios letrados, encerrados en unos cuantos colegios y universidades, fue el programa dominante en materia de educación.

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

"Vivimos seducidos por una civilización brillante que se concentra en Lima y en algunas otras poblaciones de la República; pero esa civilización, ese progreso apenas

³⁷¹ *El Comercio*, Lima, 16 de julio 1886.

alcanza la superficie, una bien pequeña parte del Estado; en el resto hay una capa oscura que sirve de contraste á nuestra civilización, que es el fantasma acusador de nuestra incuria pasada.³⁷²

Los colegios secundarios, como las Universidades y los hospitales, se habían fundado bajo la protección de rentas propias. Habían poseído en este sentido fincas y otros inmuebles, muchos de ellos desde tiempos anteriores a la independencia, donados por familias o expropiados a conventos, que les habían permitido subsistir en tiempos pasados. Esta "herencia colonial" había persistido durante varias décadas después de la independencia, pero el gobierno había ido centralizando la propiedad de estos bienes durante la guerra, sino antes, con la consecuencia de que en el momento los colegios carecían de medios para su manutención.³⁷³ Los defensores del Perú profundo manifestaban que el gobierno se hallaba obligado a resarcir a los colegios con el producto de las rentas de los bienes que les habían sido tomados. Una de las acciones más frecuentes de los diputados del interior consistía, ciertamente, en un proyecto de ley para que determinado fundo sin dueño pasase al dominio del colegio del departamento. Pero también en las discusiones a propósito de estas solicitudes, se abrió campo el dilema: ¿no era mejor apoyar a las escuelas primarias de las provincias, que al colegio secundario de la capital?

Hacer una relación completa de los bienes que el Estado había dispuesto en tiempos pasados, a fin de establecer claramente cuál era la *deuda* que tenía con cada colegio, era tarea imposible en el corto tiempo que restaba para la elaboración del presupuesto, por lo que surgió la idea de destinar tres mil soles anuales a cada colegio nacional que debía funcionar en la capital de cada departamento. Frente a ella los civilistas, y en general los representantes de Lima, insistían en que debía darse preferencia a la primaria: "la base de nuestra reorganización".³⁷⁴ Finalmente, se llegó al acuerdo de que temporalmente, hasta que la ley de descentralización fiscal comenzara a aplicarse, se destinaría un subsidio anual de 3 mil soles a cada colegio en la capital departamental, con la excepción de Lima, que no lo requería.

El pliego del Ministerio de Justicia y anexos fue el que menos recortes sufrió al pasar del presupuesto de Bryce al que aprobó el Congreso (de 1.002,222 a 916,501). Fue en el que más consenso se logró: para todos los sectores representados en el parlamento, el sistema judicial y educativo eran áreas en las que la presencia del Estado era irrenunciable. Jueces y maestros debían cumplir el rol integrador que antes cupo a los religiosos. Eran los nuevos misioneros de la nación. Los ramos perdedores fueron en este pliego, el del Culto y la

³⁷² AGN, H-6-1416, DDD 1886, p.668.

³⁷³ Véase AGN, H-6-1416, DDD 1886, pp. 311-312 y 641-642.

³⁷⁴ Intervención del diputado Patiño Zamudio, miembro de la comisión de presupuesto. AGN, H-6-1416, DDD 1886, p.312.

educación superior. El primero, que en el presupuesto de la pre-guerra de 1877-1878, había alcanzado la suma de 273,929 soles, quedó reducido finalmente a 150,804 (45 mil soles menos que en el proyecto de Bryce): sólo el 55 por ciento de una década atrás. La reducción se verificó a través de la supresión de la partida de "extraordinarios", que servía para engalanar las fiestas religiosas en los pueblos campesinos y para mejorar el ornamento de los templos, y mediante el recorte de los sueldos de los altos dignatarios de la iglesia en aproximadamente un 40 por ciento. Tan drástico recorte no dejó de despertar oposición entre los defensores de las funciones de caridad y asistencia social de la iglesia en un marco de antiguo régimen. Lo expresó con claridad el diputado Pueirredón, al señalar que las remuneraciones de los Obispos y Arzobispos no constituían simplemente un sueldo, sino un fondo para socorrer a los desvalidos: "Un Arzobispo, un Obispo que no pudiera socorrer a los pobres, que no pudiera renovar los ornamentos de la iglesia, que no pudiera cumplir, en una palabra, con su deber, vería esterilizado su ministerio."³⁷⁵ Cabe señalar que los otros altos funcionarios públicos, como el Presidente de la República y los Ministros de Estado, también habían sufrido un recorte del 40% de sus sueldos, así como que la Constitución vigente de 1860, asignaba al Estado el compromiso de sostener económicamente a la iglesia católica.

En cuanto a las Universidades, su reducción fue todavía más drástica. El país contaba por entonces con cuatro universidades: una en Lima y otras tres en ciudades de provincias, de donde egresaban principalmente abogados y médicos. Habiendo sido su partida en el presupuesto de 1877-1878 de 161,118 soles anuales, el proyecto de Bryce la había reducido ya a sólo 54,544. La cifra final asignada por el congreso fue de 26,448; es decir, únicamente un 16 por ciento de un decenio atrás. Aún más, varios impuestos "dirigidos" que sostenían a los establecimientos de educación superior (como el del beneficio de cerdos en los camales) desde la época colonial, se hallaban bajo ataque y amenazaban perderse en favor de las municipalidades.

Los significativos recortes introducidos en los pliegos del Culto y educación superior expresaron bien el espíritu anticlerical y positivista del civilismo. Los liberales más radicales (del grupo de Químpa) junto con algunos pierolistas, llegaron a organizar varios mítines anti jesuitas en Lima durante los meses en que se discutió el presupuesto.³⁷⁶ La iglesia en el Perú, si bien había sufrido la pérdida de su autonomía fiscal a través de la abolición de los diezmos, además de algunas expropiaciones de bienes y la supresión de algunos conventos durante la época temprana de la república,³⁷⁷ mantenía todavía un importante poder

³⁷⁵ AGN, H-6-1416. DDD, p.336.

³⁷⁶ Véase los informes del embajador de Estados Unidos y *El Comercio* de Lima de dichas fechas.

³⁷⁷ Pilar García Jordán, *Iglesia y Poder*; y Armas, *Iglesia, bienes y rentas*.

económico y una función social preeminente, tal como lo consagraba la Constitución vigente y lo reseñara el embajador norteamericano el mismo año de 1886.³⁷⁸

De otro lado, resulta sintomático que la Escuela de Minas (fundada en 1876 y que fue origen de la posterior Escuela de Ingenieros) fuera la única institución educativa que mejorara su economía en el presupuesto. De 25 mil soles en 1877-1878, pasó a 39 mil anuales en el de 1887-1888; es decir, más que todas las Universidades juntas.³⁷⁹ La apuesta del civilismo era por una educación técnica, vinculada estrechamente al proyecto de modernización económica del país. Los colegios secundarios y las universidades producían letrados que, al no poder ser todos absorbidos por el aparato estatal, se convertían en agitadores que predicaban reivindicaciones sociales para las cuales la estructura económica del país no estaba todavía preparada.³⁸⁰

iv. La deuda pública

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

Los opositores a la mantención de la partida para la deuda interna en el presupuesto, arguyeron que debía precisarse la fuente de su financiamiento, puesto que la prioridad en los egresos debía ser concedida al funcionamiento administrativo de la nación. El punto de conciliación giró entonces en torno a la creación de un nuevo impuesto cuyos fondos se aplicaran exclusivamente al servicio de la deuda. Se propuso gravar el consumo de tabaco o de alcohol. Finalmente, la partida fue retirada pero bajo el compromiso de que se

³⁷⁸ Manifestó Charles Buck que a los ojos americanos podía llamar la atención que en el Perú se aludiera a la Iglesia como una institución de la misma jerarquía que el Estado, pero que este país se hallaba en este sentido "varios siglos por detrás de otros países católicos en el mundo" (traducción mía). Añadió, sin embargo, que podía ya advertirse signos de cambio en esta situación. MP 7157, T52, rollo 43, depacho # 125. 10 de julio de 1886.

³⁷⁹ La Escuela de Minas contaba con un impuesto "dirigido" proveniente de la contribución de minas que pagaban los titulares de los denuncios mineros. Esta contribución se estimaba en 40 mil soles anuales.

³⁸⁰ El diario *El Comercio* hizo campaña en contra del fomento de la educación secundaria. La proliferación de esos colegios en el país había sido un medio por el que los gobiernos trataron de conquistar fácilmente popularidad: "Los colegios gratuitos han hecho al país más daño que beneficios; esa multitud de doctores adocenados y de aspirantes á los empleos públicos, que son la causa de nuestras irregularidades administrativas y los aliados natos de toda perturbación política, han salido de los colegios gratuitos donde solo aprendieron a pretender, pero no a hacerse dignos de lo que pretenden (...) nos sobran doctores y literatos, á punto que ellos mismos no saben qué hacer con sus diplomas, y nos faltan industriales, hombres de orden y de trabajo, que son la base positiva del engrandecimiento nacional." (Lima, 8 de enero de 1885).

crearía el nuevo impuesto apenas se abriese una nueva legislatura. Lo que en efecto, sucedió, creándose el impuesto de alcoholes, como veremos en un capítulo posterior.

La deuda externa no llegó a entrar en el debate parlamentario. La propuesta de Grace fue recibida por el gobierno pocos días antes del cierre de la legislatura.

Finalmente el presupuesto anual de gastos sumó 6.8 millones de soles, lo que significaba el 38 por ciento del último presupuesto sancionado por el Congreso: el del bienio 1879-1880. Los grandes recortes se hicieron en el servicio de la deuda interna (la externa, recordemos, estaba impaga desde algunos años antes), para cuyo cumplimiento se estipuló que debía ampliarse la recaudación, y en el gasto militar, restringido a menos de la mitad. Reducciones importantes en términos relativos operaron asimismo en el servicio de Relaciones Exteriores y en la educación superior; igualmente en el pago de las pensiones y en el aparato eclesiástico. La actitud del parlamento se halló, de cualquier modo, lejos de proponer un repudio de la deuda. Pero entendió que en medio de las circunstancias debía privilegiarse el funcionamiento mínimo del Estado. Un punto importante en esta tarea fue la reconstrucción del servicio judicial.

c/ La evolución del gasto público hasta vísperas de la Primera Guerra Mundial

Dentro de las varias transformaciones que puede advertirse en la política fiscal peruana en la posguerra, puede comenzar a resaltarse el logro de un mayor orden, que en concreto implicaba el cumplimiento de las leyes de la materia. Durante el período que corrió desde la Independencia, hasta 1879, se dictó una ley de presupuesto sólo para dieciocho de los casi sesenta años que comprendió ese lapso,³⁸¹ aunque debe reconocerse que la situación mejoró mucho en la década de 1870, cuando se dictaron cinco presupuestos bianuales. En cambio, desde 1887, hasta 1920, los años con ley de presupuesto aprobada por el Congreso fueron la gran mayoría. Las excepciones fueron los años de 1895 (el de la revolución pierolista, que cobró fuerza, precisamente, cuando en el segundo semestre de 1894 el Congreso se negó a aprobar el presupuesto para el año siguiente), 1901 (para el que simplemente se prorrogó el de 1900), 1905 y 1906 (para los que se prorrogó el de 1904) y los de 1910, 1911 y 1914.³⁸² De manera que en un período de 34 años, hubo sólo siete para los que no se dictó una ley de presupuesto en el Congreso de la nación. La proporción es equivalente para la aplicación de la Cuenta Nacional, o control de la

³⁸¹ Debe considerar que en este período los presupuestos fueron bianuales, por lo que los dieciocho años con presupuesto significaron en verdad sólo nueve leyes de presupuesto. A partir de 1891, los presupuestos se volvieron anuales.

³⁸² Una de las maniobras de la oposición, en el Congreso, pasó a ser, típicamente, obstruir la aprobación del nuevo Presupuesto, ya que sin este documento el gobierno quedaba paralizado en su acción.

ejecución del presupuesto. Esta corría a cargo del Tribunal Mayor de Cuentas y de la comisión que en el Congreso se formaba para auditar las cuentas nacionales. Lo normal durante la época fue que esta comisión contratase los servicios de expertos contables franceses.³⁸³

El cuadro 4.5 muestra el grado de cumplimiento del lado del gasto en los presupuestos nacionales durante el período bajo análisis. Puede advertirse que después de 1895, la brecha entre lo efectivamente gastado y lo previsto en la ley de presupuesto, se acortó. El desorden reapareció en los años de la Primera Guerra Mundial, cuando a raíz del incremento de los precios de las exportaciones, el Estado disfrutó de ingresos que superaron constantemente las previsiones. La evolución del rubro de gastos “fuera del presupuesto” o “diversos”, es otro indicador de la estabilidad que alcanzaron las finanzas públicas tras la reforma de la posguerra: en las cuentas nacionales de antes de la guerra y en las de los años inmediatamente posteriores a ella, solía tener cifras que superaban el diez y hasta el veinte por ciento del total de gastos, pero desde 1900 se moderó bastante, situándose por debajo del diez por ciento (véase cuadros 4.6 y 4.7)

Cuadro 4.5

Evolución del Gasto Público en el Perú, 1885-1920 (en soles)

Año	Presupuesto	Gastado	% de Gastado/Presupuesto	Indice del Costo de Vida# 1913 = 100	Monto Gastado indexado a 1913, en millones de soles
1884	18.034,681*	6.000,195	33.3		
1885	18.034,681*	7.633,821	42.3		
1886					
1887**	6.799,553	6.277,814	92.3		
1888	6.799,553	5.891,697	86.6	64	9.206
1889°	5.891,958	6.073,867	103.1	51	11.905
1890	5.891,958	7.628,895	129.5	60	12.715
1891	6.718,687	8.179,981	121.7	62	13.193
1892	6.012,617	7.104,423	118.1		
1893	8.252,849	6.504,524	78.9		
1894	7.665,882	6.418,832	83.7		
1895					
1896°°	9.293,433	10.324,606	111.1		

³⁸³ Ello puede deberse a que la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas que se fundó en la Universidad de San Marcos en 1875, estuvo a cargo de un académico francés: Pradier Foderé, quien formó, así, a las primeras promociones de expertos en temas financieros con autores franceses.

1897	11.307,162	12.172,507	107.7	66	18.443
1898	11.488,250	12.194,168	106.1	82	14.871
1899	12.604,677	12.817.912	101.7		
1900	14.248,200	12.729,910	89.3	76	16.753
1901	14.248,200	14.417,250	101.2	75	19.223
1902	14.612,860	13.566,420	92.8	68	19.956
1903	14.612,860	14.788,980	101.2	77	19.211
1904	21.078,740	18.849,500	89.4	79	23.860
1905	22.225,430	28.894,620	130.0	115	25.127
1906	25.063,860	24.441,860	97.5	113	21.631
1907	26.811,930	27.225,790	101.5		
1908	31.277,050	32.948,590	105.3		
1909	30.759,870	28.653,470	93.2	94	30.487
1910	27.750,610	29.275,460	105.5	93	31.471
1911	27.750,610	30.953,080	111.5	96	32.242
1912	33.133,970	40.687,460	123.3	84	48.418
1913	33.133,970	54.096,370	163.3	100	54.096
1914	33.133,970	41.029,340	123.8	104	39.450
1915	29.734,790	33.916,520	114.1	112	30.287
1916	31.098,080	35.948,490	115.6	123	29.226
1917	31.098,080	48.465,960	155.8	142	34.120
1918	48.342,140	54.417,440	112.6	164	33.184
1919	51.691,470	66.476,460	128.6	188	35.365
1920	69.954,570	89.218,380	127.5	210	42.486

* Esta es la cifra del presupuesto de 1879, que tras el fin de la ocupación chilena fue restaurado, hasta que no se dictase otro presupuesto, que fue, por fin, el de 1887.

** A partir de este año ya no se incluyen los egresos departamentales, sino únicamente los pliegos de Egresos del gobierno central. Los presupuestos departamentales representaban aproximadamente unos dos millones de soles anuales durante el lapso 1887-1895.

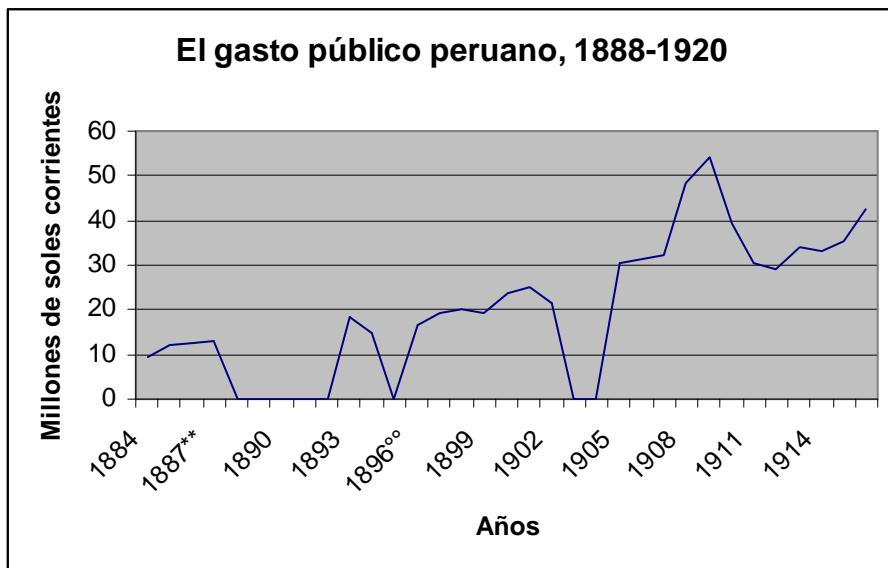
° En este año y el siguiente, se consideró el año contado del primero de junio de 1889 al 31 de mayo de 1890, que fue el calendario económico que durante ese bienio adoptó la contabilidad del gobierno.

°° En este año retornaron al Presupuesto del Tesoro Central, varias partidas que hasta el año anterior estuvieron en manos de los tesoros departamentales.

Hasta 1913 es sólo para la ciudad de Lima y considerando únicamente el precio de los alimentos. A partir de 1913 se trata de un índice más completo.

Fuentes: Para 1884 y 1885, AGN, H-6-1246 y D-R, Anales, t. XVI; para 1887 y 1888, AGN, H-6-1247 y H-6-1167, D-R, Anales, t. XIX; para 1889, AGN: H-6-1166 y D-R, Anales, t. XIX; para 1890, AGN, H-6-0955; para 1891, AGN, H-6-1168; para 1892, AGN, H-6-1249; para 1893,

AGN, H-6-1169; para 1894, AGN, H-6-0956 y H-6-1250; para 1896, AGN, H-6-1252 y H-6-1232; para 1897, AGN, H-6-1232; para 1898 y 1899, AGN, H-6-0958 y 0957. Desde 1900 en adelante, *Extracto Estadístico de 1925*; p. 117. Del índice del costo de vida: Alfageme, et. al, De la moneda de plata al papel moneda; pp. 129 y 171.



Desde 1897 puede notarse un paulatino aumento en la magnitud del gasto público. En dicho año ya duplicaba el nivel de los años finales de la década pasada. Según los índices de precios disponibles, el nivel del costo de vida pasó de 64 a 100 entre 1888 y 1913, y de 100 a 210 entre este último año y 1920.³⁸⁴ Mientras el gasto público creció para las mismas fechas, de 6.8 a 33 millones, y de 33 a 70 millones, para las cifras del presupuesto; y de 5.9 a 54 millones, y de 54 a 89, para las del gasto efectivamente realizado (véase cuadro 4.5). De manera que si bien el aumento en el gasto público fue solamente nominal para el período 1913-1920, sí fue efectivo para el período anterior, de 1888-1913.

En lo que respecta a la composición del gasto, el cuadro 4.5 presenta la clasificación funcional de acuerdo a lo establecido en los presupuestos de la república.³⁸⁵ En este caso hemos preferido trabajar con las cifras del presupuesto, antes que con las del gasto efectivo, a fin de rescatar mejor la idea contractual o de pacto entre el Estado y la sociedad, que suponía la ley de presupuesto. La clasificación funcional divide el gasto según va destinado a cumplir distintas funciones dentro de las asignadas al Estado, más

³⁸⁴ Para el primer período (1888 a 1913) se trata solamente de precios de alimentos; para el segundo período (de 1913 a 1920) es un índice del costo de vida más completo. Ver Augusta Alfageme y otros, *De la moneda*; pp. 129 y 171.

³⁸⁵ Inspirada en el trabajo de Adolph Wagner, *Les fondements*.

allá de la nomenclatura vigente en las distintas naciones. En el caso peruano, partiendo de la metodología de Wagner, hemos dividido las funciones públicas en: administrativa, potencia, derecho, cultura, progreso, acción social y deuda.

Bajo la primera ubicamos el gasto de las oficinas que básicamente tenían que ver con las funciones de gobierno y recaudación fiscal, lo que apunta sobre todo a los ministerios de Gobierno y Hacienda (aunque no todos los ramos de ellos correspondían, desde luego, a esta clase). Hemos añadido también en ella el gasto del poder legislativo, o Congreso. Bajo el rubro Potencia consignamos las partidas de los ministerios de Guerra y Marina y Relaciones Exteriores, que tenían que ver con defensa de la soberanía nacional y de los intereses de sus ciudadanos en el frente externo. Bajo el rubro Derecho reunimos el gasto en la aplicación de justicia y en fuerzas de policía, que auxiliaban, precisamente, la labor de la justicia.³⁸⁶ Bajo el rubro Cultura, va el gasto en instrucción pública y apoyo a las "bellas artes". Bajo el de Progreso, va el gasto en obras públicas de carácter económico (como vías de comunicación), correos, telégrafos y educación técnica.³⁸⁷ Bajo Acción Social hemos consignado las partidas asignadas al Culto o apoyo a la iglesia católica, así como a las sociedades de beneficencia. En el rubro de Deuda se consignó lo correspondiente al servicio de la deuda interna y externa. Debe considerarse que las cifras correspondientes a las funciones de cultura y acción social presentan una cierta subvaluación, puesto que las instituciones educativas y asistenciales solían contar con rentas propias, derivadas de algunos activos que poseían, que no aparecen en este cuadro.

Cuadro 4.6

Clasificación funcional (cifras porcentuales) del presupuesto de egresos del Perú, 1877-1913 (años seleccionados)

Años	Administrat.	Potencia	Derecho	Cultura	Progreso	Acción Social	Deuda	Total Soles
1877-78°	16.7	26.6	13.6	4.6	4.7	2.5	31.4	21.735,096
1887-88°	24.0	31.9	31.2	1.8	3.5	3.0	4.6	6.851,073
1892°°	18.3	50.6	10.9	2.9	4.6	3.4	9.3	7.104,423
1897	22.5	32.5	22.1	1.1	5.4	1.4	15.0	11.287,607
1904	30.4	23.5	15.3	1.9	15.2	0.8	9.9	22.116,693
1907	18.7	24.4	16.7	10.2	17.6	0.6	11.9	27.120,978

³⁸⁶ Quizás podría objetarse, sin embargo, que en el caso peruano la policía servía más para el resguardo del llamado "orden interno" antes que para la prevención o castigo del delito. En todo caso es un punto a resolver.

³⁸⁷ Asimismo, hemos incluido en él las partidas para el apoyo o fomento de la inmigración.

1913	16.1	27.8	14.2	9.3	12.7	1.0	18.8	36.489,188
------	------	------	------	-----	------	-----	------	------------

º Los presupuestos fueron bianuales, pero las cifras que se consignan en la columna del Total son anuales

ºº Este año resulta difícil de comparar con el resto, puesto que al inscribirse dentro del período de la descentralización fiscal, varias partidas de gasto ya no aparecen en el presupuesto del Estado central, sino que habían sido trasladadas a los tesoros departamentales (por ejemplo, administración de justicia, autoridades políticas locales, policía, etc.). Por ello, se nota un descenso en las funciones administrativa y de derecho.

Fuente: Para 1877-78: AGN, H-6-1245; para 1887-88: AGN, H-6-1247; para 1897: AGNH, H-6-1255; para 1904: AGN, H-6-1259; para 1907: AGN, H-6-1261; para 1913: AGN, H-6-1266.

Lo que es digno de advertir en el cuadro es cómo, a medida que fue creciendo el tamaño de la economía pública lo asignado a las funciones administrativa y de potencia fue perdiendo peso relativo dentro del presupuesto, creciendo en cambio lo correspondiente a los rubros de cultura y progreso. Analizado desde el punto de vista del gasto, hasta los inicios de la década de 1890, el Estado peruano parecía básicamente concentrado en las funciones “tradicionales” de defensa militar de la nación y recaudación fiscal.³⁸⁸ Sólo recién desde entonces comienzan a despegar otras funciones, como el fomento del progreso material y cultural de la población. Ello fue posible gracias al vigoroso incremento de los ingresos que, por su parte, eran resultado tanto del crecimiento de la producción, cuanto de la reforma tributaria.

En 1896 la idea de esta nueva función del Estado se encarnó en la fundación de un nuevo Ministerio, llamado de Fomento y Obras Públicas, el cual asumió los sectores de obras públicas, que antes estuvo en el de Gobierno; Industrias, que antes estuvo en el de Hacienda; y Beneficencia, que antes estuvo en el de Justicia. Los fines del nuevo Ministerio fueron concebidos como el “propósito de desarrollar la riqueza pública, [...] en el sentido de despertar a la acción los poderosos elementos de vida que tiene el país.”³⁸⁹ En los cuadros 4.7 y 4.8 puede verse la clasificación del gasto público según Ministerios. A pesar de la necesidad de reconstruir las fuerzas armadas (lo que significó la contratación de una misión francesa en 1896, para la profesionalización del ejército, y la compra de dos nuevos cruceros para la guerra naval en 1905) y de los sobresaltos que recurrentemente hubo en las fronteras del norte y del sur, incluyendo el tema de las “provincias cautivas” en manos de Chile, el gasto militar, lejos de mejorar su porción en el gasto público, fue disminuyendo: de un promedio de 39.4% sobre el total, que representó durante los años 1889-1894, pasó a 22.2% en los de 1896-1912. Para los años 1913-

³⁸⁸ Carmagnani (*Estado y mercado*; p. 211) describe este mismo proceso para el caso mexicano.

³⁸⁹ República del Perú, *Sinopsis geográfica y estadística del Perú 1895-1898*. Lima: 1899.

1920, cayó todavía más: al 18.1%.³⁹⁰ Ello, a pesar de que el tamaño del ejército aumentó. Los tres mil hombres de fuerza que se consideró en el presupuesto para el bienio 1887-1888, crecieron hasta siete mil en el de 1914.

Cuadro 4.7

Gasto Público Desagregado Efectivo en el Perú, por Ministerios, 1884-1920 (en soles)

Años	Congreso	Gobierno y Policía	Relaciones Exteriores	Justicia, Instrucción Beneficencia y Culto	Hacienda y Comercio	Guerra y Marina	Fomento y Obras Públicas	Diversos y/o fuera de Presupuesto	Total
1884		1.464,825	173,980	221,568	590,242	2.442,932		1.106,650	6.000,195
1885		1.657,078	104,180	134,122	749,494	3.624,816		1.364,141	7.633,821
1886									
1887		1.810,183	67,819	185,278	789,363	1.330,339		1.531,312	5.714,295
1888		2.231,161	193,213	648,840	1.141,915	1.676,569			5.891,697
1889		1.012,993	220,808	412,580	1.076,683	2.257,976		1.092,977	6.073,967
1890	286,896	1.149,898	234,491	443,784	1.780,555	2.314,476		1.418,795	7.628,895
1891	314,722	1.242,115	237,750	524,080	2.127,773	2.447,215		1.286,326	8.179,981
1892	306,047	998,989	211,921	736,769	1.469,211	3.381,487			7.104,423
1893	162,320	861,793	212,350	453,821	1.741,125	2.533,875		539,240	6.504,524
1894	196,823	1.088,259	168,665	319,183	1.301,049	3.344,852			6.418,832
1895									
1896	480,648	2.228,782	364,292	1.100,820	2.038,907	2.462,078	72,348	1.576,742	10.324,606
1897	366,566	2.387,198	439,207	1.061,992	1.839,495	2.677,733	189,962	2.487,067	12.172,507
1898	363,350	2.622,746	470,324	1.212,253	1.932,821	2.875,914	237,196	2.479,565	12.194,168
1899	366,229	2.656,394	512,675	1.177,809	2.268,055	2.490,222	323,816	3.022,713	12.817,912
1900	411,950	2.931,530	570,760	1.232,780	3.363,280	3.043,660	427,570	748,380	12.728,380
1901	412,230	3.173,930	870,230	1.251,280	4.200,000	3.185,650	357,100	966,830	14.417,250
1902	385,840	3.151,730	693,730	1.435,290	2.932,370	3.500,570	623,360	843,530	13.566,420
1903	427,310	3.162,000	735,510	1.431,200	3.530,810	3.636,650	597,830	1.267,670	14.788,980
1904	450,810	3.809,140	980,720	1.713,950	5.313,830	4.344,570	1.183,830	1.052,650	18.849,500
1905	482,700	3.935,330	747,100	2.042,080	5.982,970	4.875,550	1.913,750	915,140	20.894,620
1906	880,240	4.274,260	700,010	3.648,340	6.028,630	5.173,210	2.312,670	1.424,500	24.441,860

³⁹⁰ A partir de 1896 varias partidas de gasto que la ley de descentralización fiscal había trasladado a los tesoros departamentales, retornaron al tesoro central. Esa es una de las razones por las que hacemos en este año un corte para esta contabilidad. De otro lado, coincide con la cesura que marcó la revolución de Piérola de 1895, que desplazó al partido Constitucional de Cáceres, y dio mayor protagonismo a los partidos Civil y Demócrata.

1907	879,810	4.816,870	695,970	4.255,470	6.368,680	5.446,740	2.214,830	2.547,420	27.225,790
1908	1.017,330	5.369,910	766,290	4.556,540	8.090,410	5.936,700	2.493,420	1.671,540	29.901,240
1909	953,870	5.411,510	848,990	4.287,890	7.835,090	6.097,120	1.867,690	173,100	27.475,260
1910	873,380	5.474,680	813,050	4.299,370	7.601,510	5.848,250	1.623,120	319,860	26.853,220
1911	886,460	3.032,020	1.014,810	4.554,660	8.725,350	5.239,680	1.877,740	1.230,840	29.561,560
1912	842,520	6.332,370	1.111,330	4.992,200	10.922,960	8.646,640	2.088,270	2.624,450	37.560,740
1913	1.194,130	6.133,600	1.481,570	5.391,299	11.380,990	9.070,140	2.554,280	8.213,740	45.419,740
1914	844,050	6.627,520	898,580	4.912,280	10.851,540	7.103,210	1.655,520	4.961,610	37.852,510
1915	624,160	4.978,010	512,230	4.308,430	9.240,720	7.113,020	1.443,000	4.116,540	32.336,110
1916	1.083,220	5.291,220	536,830	5.061,480	12.150,640	6.246,700	1.566,010	2.031,310	33.967,410
1917	1.175,620	5.219,980	614,330	5.215,180	12.228,380	6.761,660	2.089,699	10.940,020	44.244,860
1918	1.619,420	6.921,580	1.001,050	7.277,780	18.035,000	8.640,790	3.437,810	7.107,020	54.040,450
1919	1.915,570	8.072,350	1.498,390	8.586,970	21.217,280	10.356,630	6.352,620	7.998,520	65.998,330
1920	2.022,780	10.250,140	2.149,580	11.116,050	24.064,320	16.533,410	8.676,750	13.086,850	87.899,880

Fuente: las mismas que las del cuadro 4.5.

Cuadro 4.8

Distribución porcentual del gasto público en el Perú, por Ministerios, 1884-1920

Año	Congreso	Gobierno y Policía	Relaciones Exteriores	Justicia Instruc. Benef. y Culto	Hacienda y Comercio	Guerra y Marina	Fomento y Obras públicas	Diversos o fuera de Presupuesto
1884	#	24.4	2.9	3.7	9.8	40.7	##	18.5
1885		21.7	1.4	1.8	9.8	47.5		17.9
1886								
1887		31.2	1.2	3.2	13.8	23.3		26.8
1888		37.9	3.3	11.0	19.4	28.5		0.0
1889		16.7	3.6	6.8	17.7	37.2		18.0
1890	3.8	15.1	3.1	5.8	23.3	30.3		18.6
1891	3.9	15.2	2.9	6.4	26.0	29.9		15.7
1892	4.3	14.1	3.0	10.4	20.7	47.6		0.0
1893	2.5	13.3	3.3	7.0	26.8	39.0		8.3
1894	3.1	16.9	2.6	5.0	20.3	52.1		0.0
1895								
1896	4.7	21.6	3.5	10.7	19.7	23.8	0.7	15.3
1897	3.0	19.6	3.6	8.7	15.1	22.0	1.6	20.4
1898	3.0	21.5	3.9	9.9	15.9	23.6	1.9	20.3

1899	2.9	20.7	4.0	9.1	17.7	19.4	2.5	23.6
1900	3.2	23.0	4.5	9.7	26.4	23.9	3.4	5.9
1901	2.9	22.0	6.0	8.7	29.1	22.1	2.5	6.7
1902	2.8	23.2	5.1	10.6	21.6	25.8	4.6	6.2
1903	2.9	21.4	5.0	9.7	23.9	24.6	4.0	8.6
1904	2.4	20.2	5.2	9.1	28.2	23.1	6.3	5.6
1905	2.3	18.8	3.6	9.8	28.6	23.2	9.2	4.4
1906	3.6	17.5	2.9	14.9	24.7	21.2	9.5	5.8
1907	3.2	17.7	2.6	15.6	23.4	20.0	8.1	9.4
1908	3.4	18.0	2.6	15.2	27.1	19.9	8.3	5.6
1909	3.5	19.7	3.1	15.6	28.5	22.2	6.8	0.6
1910	3.3	20.4	3.0	16.0	28.3	21.8	6.0	1.2
1911	3.0	10.3	3.4	15.4	29.5	17.7	6.4	4.2
1912	2.2	16.9	3.0	13.3	29.1	23.0	5.6	18.1
1913	2.6	13.5	3.3	11.9	25.1	20.0	5.6	7.0
1914	2.2	17.5	2.4	13.0	28.7	18.8	4.4	13.1
1915	1.9	15.4	1.6	13.3	28.6	22.1	4.5	12.7
1916	3.2	15.6	1.6	14.9	35.8	18.4	4.6	6.0
1917	2.7	11.8	1.4	11.8	27.6	15.3	4.7	24.7
1918	3.0	12.8	1.9	13.5	33.4	16.0	6.4	13.2
1919	2.9	12.2	2.3	13.0	32.1	15.7	9.6	12.1
1920	2.3	11.7	2.4	12.6	27.4	18.8	9.9	14.9

Hasta 1889 el presupuesto del Congreso formó parte del pliego de Gobierno y Policía.

El Ministerio de Fomento fue creado recién en 1896. Antes de ello, sus funciones se repartían entre los Ministerios de Gobierno, Policía y Obras Públicas y el de Hacienda y Comercio.

Fuente: Cuadro 4.7

La tendencia contraria sucedió, en cambio, con los Ministerios de Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto, el de Fomento y Obras Públicas, y el de Hacienda y Comercio. El primero fue el caso más enérgico, ya que pasó de un promedio de 6.9% del gasto total en el período 1889-1894, a uno de 11.9% para el de 1896-1912. En la fase siguiente: 1913-1920, llegó a un 13% del gasto público total. La mayor inversión ocurrió aquí en el ámbito de la Educación, escogido por la élite civilista como la herramienta clave para la integración de la mayoritaria población indígena a la vida nacional (véase cuadro 4.9).

Cuadro 4.9

Distribución porcentual del gasto público en el Perú, 1884-1920, por Ministerios y por grandes épocas

<i>Años</i>	<i>Congre So</i>	<i>Gobierno y Policía</i>	<i>RREE</i>	<i>Justicia, Instrucc., Benef. Y Culto</i>	<i>Hacienda y Comercio</i>	<i>Guerra y Marina</i>	<i>Fomento y Obras Públicas</i>	<i>Diversos o fuera de Presupuesto</i>
1889-1894	3.5*	15.2	3.1	6.9	22.5	39.4	**	10.1
1896-1912	3.1	19.6	3.8	11.9	24.5	22.2	5.1	9.5
1913-1920	2.6	13.8	2.1	13.0	29.8	18.1	6.2	13.0
1884-1920	3.0***	18.6	3.1	10.5	24.1	25.0	5.5	11.1

*Comprende sólo 1890-1894

**Recién fue fundado en 1896. Sus funciones corrieron antes a cargo de Gobierno y Policía y en otra parte, de Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto.

*** Comprende el período 1890-1920. Antes, estuvo dentro de Gobierno y Policía

Fuente: cuadros 4.7 y 4.8

Dentro del Ministerio de Justicia, Instrucción y Culto (como pasó éste a llamarse desde que apareció el Ministerio de Fomento en 1896, que se quedó con la parte de Beneficencia que antes contenía el Ministerio de Justicia), el ramo de Instrucción fue el más dinámico. Su partida creció desde un pequeño monto de 129 mil soles en 1897, cuando la mayor parte del gasto en el área educativa correspondía a los tesoros departamentales, hasta 3.404,168 soles en el presupuesto de 1913, fuera de lo destinado por los tesoros departamentales.³⁹¹ Si en 1897 el ramo de Instrucción representaba solamente el 11 por ciento de todo el Ministerio, para 1913 dicho porcentaje creció hasta situarse por encima del 60 por ciento (véase cuadro 4.10).

Cuadro 4.10

Gasto en el ramo de Instrucción dentro del Pliego del Ministerio de Justicia, Instrucción y Culto. Años seleccionados entre 1897 y 1913

<i>Años</i>	<i>Ramo de Instrucción</i>	<i>Porcentaje dentro del Presupuesto del Ministerio (Ordinario)</i>	<i>Ramo de Instrucción, incluyendo Pto. Extraordinario</i>	<i>Porcentaje dentro del Pto. Total del Ministerio (Ordinario más Extraordinario)</i>
1897	129,072	11.2	*	10.9
1904	224,264	15.8	424,264	21.5
1907	2.676,720	66.1	2.734,097	56.7

³⁹¹ Lo concerniente a los tesoros departamentales se verá en otro capítulo, pero podemos adelantar que sus montos no crecieron tan rápidamente como los del tesoro central.

1913	297,699		13.4	3.404,168	61.7
------	---------	--	------	-----------	------

* El Presupuesto Extraordinario no tiene la información desagregada por ramos para este año. Va en globo para cada Ministerio. En el cálculo del porcentaje sobre el Presupuesto Total se ha asumido que en el Presupuesto Extraordinario, no hubo nada destinado a Instrucción.

Fuente: Presupuestos de los años citados: AGN, H-6-1255, H-6-1259, H-6-1261 y H-6-1266.

A lo largo de los debates sucedidos en los años de la posguerra había ganado consenso la idea de que “el problema nacional” consistía en que de los tres millones de habitantes que contenía el Perú, dos millones consistían en indígenas analfabetos y alejados de la “vida civilizada”.³⁹² La promesa del orden republicano, en la que cada ciudadano debía ser un potencial mandatario, exigía terminar con la situación en la que sólo una minoría de la población podía conocer las leyes e intervenir en el mercado. En 1896, además, se había legislado en el sentido de que únicamente los hombres alfabetos podrían ejercer el derecho del sufragio, lo que hizo más evidente la situación de exclusión de los indígenas, puesto que en su gran mayoría eran analfabetos y en una gruesa porción, que podía alcanzar un 50 por ciento, desconocían incluso el idioma oficial, que era el castellano. El remedio en el que pensaron otras naciones sudamericanas: una inmigración europea que repoblase el país con hombres blancos, civilizados, industriales y preñados de espíritu cívico, parecía poco adaptable al Perú, por su lejanía del viejo continente, la competencia de esas otras naciones americanas y la falta de tierras cultivables para recibirlos. Se optó entonces por el partido de “la autogenia”; es decir, la regeneración de la raza nativa, que habría sido degradada por tres siglos de “colonaje”.

Para ello, el concurso de la escuela resultaba fundamental: “Laudable es en este sentido, preocuparnos de las escuelas, que si no son la civilización misma, imprimen desde la niñez las ideas que la preparan.”, anotó Pedro Ignacio Cisneros, Presidente de la Corte Superior de Justicia del departamento de Ancash, en su discurso de apertura del año judicial de 1901.³⁹³

Una estimación estadística hecha para 1897, señaló que de un total de seiscientos mil niños entre cinco y quince años en el país, únicamente 60,663 (o sea, el diez por

³⁹² En su sonado “Discurso en el Politeama” de 1888, Manuel González Prada, señaló: “Trescientos años há que el indio rastrea en las capas inferiores de la civilización, siendo un híbrido con los vicios del bárbaro i sin las virtudes del europeo; enseñadle siquiera a leer i escribir y veréis si en un cuarto de siglo se levanta o no a la dignidad de hombre. A vosotros, maestros d’escuela, toca galvanizar una raza que se adormece bajo la tiranía del juez de paz, del gobernador i del cura, esa trinidad embrutecedora del indio.” En Manuel González Prada, *Páginas libres*; p. 55. Ver también en su libro *Horas de lucha*, el ensayo “Nuestros indios”.

³⁹³ Anexo de la Memoria del Ministro de Justicia, Culto, Beneficencia e Instrucción, presentada al Congreso Ordinario de 1901. Lima: AGN, H-6-1669; p. 108.

ciento) concurrían a la escuela.³⁹⁴ En el año de 1902 se realizó un censo escolar a nivel nacional, con la idea de corroborar las cifras que hasta entonces se habían lanzado sobre la base de únicamente gruesos estimados. Venciendo inmensas dificultades, los directores del censo consiguieron cubrir tres cuartas del territorio de la república, que contenían a un 90% del total de la población. Aunque los resultados fueron más alentadores que los estimados hechos antes, de todos modos mostraron el grave atraso de la instrucción: sólo el 29% de los niños de entre seis y catorce años asistía a la escuela; en la mayoría de las provincias de la sierra el porcentaje de los niños que recibían instrucción no llegaba al 20%.³⁹⁵ El combate al “gamonalismo” en el interior en el que se empeñó el civilismo limeño exigía terminar con el régimen en el que pequeñas élites letradas monopolizaban las relaciones de la población local con los poderes centrales, gracias a su competencia lingüística y su “civilización”. Confrontado con el censo de población de 1876, los resultados del censo escolar de 1902, mostraban que durante ese cuarto de siglo la educación prácticamente no había hecho progresos.³⁹⁶

En 1905 se creó la Dirección Nacional de Instrucción dentro del Ministerio de Justicia, Instrucción y Culto, despojando a las Juntas Departamentales y a las municipalidades del gobierno de ese ámbito. A juicio de las autoridades del Ejecutivo de Lima, los gobiernos municipales habían mostrado incompetencia en la materia.³⁹⁷ “A una institución tan insegura, tan inestable, que tanto fluctúa –decía el Ministro Polar, refiriéndose a las municipalidades—no es natural que siga vinculado el servicio más constante, más firme, más trascendente que posee una Nación.”³⁹⁸ En el presupuesto para el año 1906, fue la primera vez que el ramo de Instrucción superó el millón de soles, convirtiéndose en el ramo más beneficiado en el presupuesto del Ministerio. Una ley dictada ese mismo año, estableció que el presupuesto destinado al ramo de Educación no podría ser nunca menor al cinco por ciento del total de los ingresos nacionales, mientras que los tesoros departamentales debían fijar para el ramo no menos del treinta por ciento de sus entradas.³⁹⁹

Otro de los ministerios dinámicos en su tendencia de gasto, fue el de Fomento y Obras Públicas. Este Ministerio vino, desde su fundación, a convertirse en el espacio de

³⁹⁴ República del Perú, *Sinopsis geográfica y estadística*; pp. 92-93.

³⁹⁵ El Censo puede verse en AGN, H-6-0375.

³⁹⁶ En el censo de 1876, el analfabetismo fue de 81%, mientras que en el de 1902, que sólo consideró a los niños de 6 a 14 años, el analfabetismo fue del 77%. En una población que viene progresando en el campo de la alfabetización, lo esperable es que los estratos de edad más joven sean más alfabetos que los mayores, mientras que en este caso la diferencia es muy pequeña.

³⁹⁷ De las 99 provincias existentes en 1905, únicamente 33 habían cumplido con rendir cuentas sobre las Escuelas que mantuvieron en el año anterior. De dichas 33, solamente dos no adeudaban sueldos a los preceptores. En muchas provincias, las escuelas no prestaban servicio alguno, acusaba en su Memoria de 1905, el Ministro Jorge Polar. AGN, H-6-1674, 1905.

³⁹⁸ AGN, H-6-1674.

³⁹⁹ AGN. H-6-1259. Presupuesto de la república para los años 1904-1906.

los ingenieros. La Escuela de Ingenieros Civiles y de Minas había sido fundada en 1876, consiguiendo atraer en los años siguientes a los hijos de familias medianamente acaudaladas, o descendientes de los inmigrantes europeos que llegaron durante los bonancibles años del guano. La erección del nuevo Ministerio en 1896 vino a ser el reconocimiento a este nuevo tipo de intelectual, el ingeniero, muy valorado desde la visión positivista del desarrollo. Fue en este sentido muy expresivo, que en 1899 fuera elegido Presidente de la República para suceder a Nicolás de Piérola, el último caudillo de viejo cuño, un ingeniero (educado, además, en Inglaterra) proveniente de una familia de notables arequipeños, Eduardo López de Romaña.

Al Ministerio de Fomento y Obras Públicas se le confió la conducción de la Escuela de Ingenieros, los trabajos de vialidad e irrigación y las exploraciones geográficas.⁴⁰⁰ En 1903, en el contexto de una fuerte epidemia de peste bubónica en Lima y otras ciudades de la costa, se creó dentro de su seno la Dirección de Salubridad e Higiene Pública, lo que llevó a que a los ingenieros, se sumasen dentro de los profesionales del Ministerio, los médicos. Se trataba, en cualquier caso, de un nuevo tipo de médicos; preocupados no tanto en los factores individuales de la enfermedad, centrados alrededor de la fisiología del organismo enfermo, sino en cambio en los factores sociales, que llevaban a entender las enfermedades como una consecuencia de los entornos económicos y sociales en que vivía la gente. Nació así el concepto de “salud pública”, de la que debía ocuparse el Estado.⁴⁰¹

En la medida que este Ministerio se hacía cargo de los trabajos que podríamos llamar de Inversión pública, y no de gasto ordinario, su presupuesto se alimentaba en una buena parte del Presupuesto Extraordinario que solía dictarse como una adenda al Presupuesto Ordinario, una vez que se comprobaba el superávit resultante de éste. Por ejemplo, en el año de 1904, el presupuesto del Ministerio fue de 448,137 soles en lo Ordinario, pero tuvo un añadido de 2.385,800 soles en el Extraordinario. No todos los años fueron, por supuesto, tan desproporcionados. El Ministerio de Fomento y Obras Públicas sería muy activo en toda la primera mitad del siglo XX, dada la fuerte inversión que se realizó en esta época en vías de comunicación. Desde su fundación, hasta 1920, se hizo cargo de completar algunas vías férreas, así como de obras de irrigación en la región de la costa, a fin de aprovechar mejor el agua de los ríos que bajaban de la cordillera de los Andes al océano Pacífico. Esto último permitiría el crecimiento de la agricultura algodonera y azucarera en departamentos como Piura y Lambayeque.

⁴⁰⁰ En 1888 el gobierno fundó la Sociedad Geográfica de Lima, a la que desde 1891 se dotó de una partida en el presupuesto nacional. Ver Leoncio López-Ocón, “El nacionalismo” (en Marcos Cueto, Saberes andinos).

⁴⁰¹ Véase sobre ello, Cueto, *El regreso de las epidemias*.

El empeño puesto por los gobiernos del partido Civil en estos años, por incrementar los ingresos fiscales, especialmente durante la gestión de Augusto Leguía como Ministro de Hacienda (1903-1906) y, luego, como Presidente de la república (1908-1912), se explicaba, precisamente, por su afán de expandir los ferrocarriles y las irrigaciones en el país. El Ministerio de Fomento representó así la señal más clara del nuevo rol ganado para el Estado: el del fomento económico. Para ello, debía desarrollarse un papel activo y previsor en materia de desarrollo, abandonando el rol pasivo que se tuvo hasta 1870, cuando, salvo en lo que hacia a los estancos fiscales, se pensaba que la actividad económica debía dejarse en manos del sector privado. Al preparar la infraestructura que usaría la actividad productiva, el Estado estaría en cierta forma dirigiendo el proceso del desarrollo. Así, los gobernantes ganaron un poder nuevo, que era el de decidir qué regiones serían favorecidas o relegadas en la asignación de obras públicas, como vías férreas, puertos o irrigaciones, así como qué sectores de la actividad económica.

El Ministerio de Hacienda fue el otro cuyo presupuesto mostró una tendencia al crecimiento. Este ministerio tenía en el servicio de la deuda, el pago de las pensiones de jubilación del personal del Estado (las llamadas “listas pasivas”) y el personal de aduanas, sus principales rubros de gasto. La solución del Contrato Grace, de 1889, prácticamente eliminó todo servicio por concepto de deuda externa, hasta 1906, cuando se pactó un nuevo empréstito, por tres millones de libras esterlinas (treinta millones de soles), con el Banco Alemán Trasatlántico, que despertó grandes debates en el Congreso y la prensa. Hasta entonces el servicio de la deuda se limitó al pago de la deuda interna, que montaba poco más de medio millón de soles anuales. El préstamo del Banco Alemán fue el primero en pactarse después de la guerra del salitre y el ministro Augusto Leguía hubo de esforzarse para poder vencer la resistencia del Congreso, y de algunos miembros del propio civilismo, frente a la operación.⁴⁰² En la opinión pública, la traumática guerra del salitre y el controvertido Contrato Grace habían legado la idea de que un país debería limitarse a invertir lo que le permitían sus “entradas naturales”, sin pender de operaciones de endeudamiento que comprometían a las generaciones futuras. Se levantaron dudas acerca de la rentabilidad económica de la inversión en ferrocarriles, que era el destino que el Ejecutivo esgrimió para la operación, puesto que las rutas férreas que venían funcionando hasta ese momento, no dejaban ganancia todavía. La operación finalmente pudo concretarse, con una tasa de interés del 7 por ciento anual.

Igual que en el caso del Ministerio de Fomento, era común que la partida de Hacienda acreciese a la hora del Presupuesto Extraordinario, hasta darse el caso de que

⁴⁰² Jorge Basadre reseña estos debates en su *Historia*; t. 12 (ed. de 2005); pp. 68-70.

se considerase una mayor suma en este último que en el presupuesto ordinario. Por ejemplo, en el Presupuesto de 1907 correspondió al Ministerio, 3.996,384 soles en el presupuesto ordinario, pero en el extraordinario tuvo un añadido de 2.775,164 soles más. Más llamativo fue el caso del año 1913, cuando las cifras de Hacienda de los presupuestos ordinario y extraordinario fueron de 4.465,997 y 6.370,921, respectivamente.⁴⁰³ Estas sumas extras se destinaron básicamente para la amortización de la deuda pública.

El ramo de pensiones o listas pasivas fue aumentando, al punto que para 1913, montaba ya 1.6 millones de soles. El Ministerio de Hacienda no solamente cubría el pago de las pensiones de su propio personal cesante, como hacían los demás Ministerios, sino, además, el de otras oficinas del Estado que no tuviesen en el presupuesto una partida propia para ello. De hecho, los demás Ministerios, con la salvedad del de Guerra y Marina, que en el mismo año de 1913 debió destinar 572,570 soles a listas pasivas, tuvieron partidas solamente pequeñas para el pago de sus propios cesantes.

En suma, después de la guerra del salitre ocurrió una desmilitarización del Estado, poniéndose fin a un régimen “pretoriano”, como ha sido llamado por la historiografía.⁴⁰⁴ Esto implicó la emergencia de nuevos hombres públicos, provenientes, sin embargo, en su mayor parte, del seno de la propia oligarquía, no dándose una renovación en este plano.

En términos nominales el gasto público en el Perú, de acuerdo a las cifras del presupuesto, creció de 6.8 a 33 millones de soles entre 1888 y 1913.⁴⁰⁵ Si ajustamos estas cantidades de acuerdo al poder de compra de la moneda, siguiendo el índice de precios mencionado páginas atrás, tendríamos que el crecimiento real fue de 6.8 a solamente 21 millones, pero que aún así señala un fuerte crecimiento del gasto, ya que se habría más que triplicado en términos reales. En cierto modo se trató de una tendencia continental, reiterada también en países como Argentina, Chile o Bolivia, de la que el Perú, representó, no obstante, uno de los casos más emblemáticos (ver cuadro 4.11).⁴⁰⁶

Cuadro 4.11

Evolución del gasto público del gobierno central en América Latina, según presupuestos, 1888-1913 (cifras en millones de unidades corrientes de la moneda nacional)

⁴⁰³ Presupuesto de 1907: AGN, H-6-1261. De 1913: AGN, H-6-1266.

⁴⁰⁴ Cristóbal Aljovín y Sinesio López, eds., *Historia de las elecciones en el Perú*.

⁴⁰⁵ En términos del gasto efectivo el crecimiento fue aún mayor: de 5.9 a 54.1 millones, y en términos reales de 9.2 a 54.1 millones (ver cuadro 4.5).

⁴⁰⁶ Aunque el cuadro siguiente ofrece cifras en valores corrientes, no deflados, habría que decir que se trató de una época de bastante estabilidad en el valor de compra de las monedas latinoamericanas. Tanto por el auge exportador en curso, cuanto por la preocupación en adoptar el patrón oro. Ver Bulmer-Thomas, *La historia*; pp. 141-142.

Países	1888*	1900*	1913*	Relación entre el dato de 1913 y el de 1888
Argentina	82.7	165	409	4.9
Bolivia	3.9**	7.9	20.3	5.2
Brasil	162°	354	773	4.8
Chile	28.3	37.7	74.4	2.6
Ecuador	4.0	7.8	21.7	5.4
México	75.7	64.3	128°°	1.7
Perú	6.5	13.7	33.1	5.1
Venezuela	41.7	31.3	57.3	1.4

*Se consignó el promedio de tres años, incluyendo el precedente y el siguiente.

** Corresponde al promedio de 1888-1890, por no disponerse del dato para 1887

° Corresponde al promedio de 1886, 1888 y 1889, por carecerse del dato para 1887.

°° Corresponde al promedio de 1911-1913, por no disponerse del dato de 1914

Fuente: B.R. Mitchell, *International Historical Statistics, The Americas*; pp. 674 y ss. Para Chile: Humud, *El Sector Público*; pp. 237 y ss., cuyas cifras están en millones de dólares corrientes (no tomamos Mitchell en este caso, porque a partir de 1900 registra un cambio en la contabilidad del presupuesto, que distorsionaría la comparación).

El crecimiento demográfico en el lapso de esos 25 años fue en el Perú de un 40 por ciento; es decir, muy inferior al del ritmo del gasto público, de modo que, tomando en cuenta el índice de precios, puede concluirse en que hubo un incremento real del gasto per cápita, de aproximadamente al doble del nivel inicial.

d/ El crecimiento y la especialización de la burocracia

Un cambio notable entre el Perú de la preguerra y de la posguerra del salitre, fue la organización del Estado. Antes de la guerra se trató de una organización estatal dominada por la clase militar; después de la guerra, aunque la planilla del Estado disminuyó en un primer momento (1889-1890) a más o menos la mitad del existente poco antes de la guerra (1875-1876), el personal civil había crecido decididamente (de 1231 a 4034 servidores), hasta representar aproximadamente la mitad de toda la planilla pública (ver cuadro 4.12). El cuadro 4.12 compara el personal del Estado según el presupuesto dictado para el bienio 1889-1890, con el de veinticinco años después. De acuerdo a las cifras globales, puede advertirse un crecimiento de la burocracia del orden del 100 por ciento; es decir, que se duplicó en ese cuarto de siglo: de 8,390 a 17,607, manteniendo el personal civil su cuota de más o menos una mitad. Tomando en cuenta que los ingresos del presupuesto en valores constantes se triplicaron, podríamos concluir en que los

salarios reales de la burocracia crecieron, aunque debe tomarse en cuenta que, a diferencia del presupuesto del bienio 1889-1890, en el de 1914 se consideraba una partida importante para el servicio de la deuda externa. Esta consideración disminuye el incremento del salario real ocurrido en el empleado público.

Al apreciar las cifras del cuadro 4.12 debe tomarse en cuenta la modificación en el régimen de descentralización fiscal ocurrido en 1896, que hizo que el cuerpo judicial, policial y de administración local pasase a manos del tesoro central, así como la creación del Ministerio de Fomento y Obras Públicas en el mismo año. Ambos hechos llevaron a un reordenamiento de la distribución presupuestal y de la burocracia y tiende a magnificar el crecimiento de esta. También debe tomarse en cuenta que el empleo que proporcionaba el Estado era mayor de lo que figura en el cuadro, puesto que existía mucho personal contratado para tareas específicas, como por ejemplo la confección de las matrículas de contribuyentes, el peritaje de una propiedad inmueble que debía pagar el impuesto de alcabala, o ingenieros y obreros para las obras públicas. En cierta forma, el personal docente de las escuelas primarias y los colegios secundarios, salían de la misma forma que los ingenieros para las obras públicas, no como un personal permanente, sino contratado, para lo que se asignaba sumas específicas en globo. En el cuadro he añadido a los maestros, haciendo la distinción respectiva, por el hecho de que ellos, más adelante (en los años treinta), fueron incorporados a la planilla pública.

Cuadro 4.12

Personal del Estado peruano (sin Concejos Municipales) en 1889 y 1914

Ramos del Estado	Personal en 1889		Personal en 1914	
Poder Legislativo	221	221	En globo (250)*	(250)
Ministerio de Gobierno				
+Presidencia de la República y oficina del Ministro	31****		27 21	
+Prefecturas y subprefecturas	Va en Tesoros Departamentales		351	
+Correos	327		897	
+Telégrafos	103		762	
+Ingenieros	10		Pasó a	

			Fomento	
+Policía	946		73 (2838)°	
Total Ministerio		1417		2131 (4969)
Ministerio de RR Exteriores				
+Oficina del Ministro	13		27	
+Cuerpo diplomático	En globo (17)		(40)°°	
Total Ministerio		13 (30)		27 (67)
Ministerio de Justicia y &				
+Oficina del Ministro	16		52	
+Biblioteca y archivo nacional	9			
+Instrucción			33 (3078)°°°	
+Culto	139		172	
+Justicia	62**		517	
+Escuela de Minas	36		Pasó a Fomento	
+Médicos	17		Pasó a Fomento	
Total Ministerio		279		774 (3852)°°°
Ministerio de Hacienda				
+Oficina del Ministro	30		39	
+Tribunal de Cuentas	33		58	
+Casa de Moneda	21		36	
+Tesorería	15		75	
+Junta de Incineración	4			
+Aduanas	422		522	
Total Ministerio		525		741 (841)°°°°
Ministerio de Guerra y Mar.				
+Oficina del Ministro	20		24	
+Guerra	3410		7141#	
+Marina	415			
Total Ministerio		3845		7165
Ministerio de Fomento y O.P.				

+Oficina del Ministro			28	
+Escuela de Ingenieros y O.P.			93	
+Sanidad portuaria y estaciones experimentales			68	
Total Ministerio				189 (229)##
Total Estado central		6300 (6317)		11027 (17373)
Tesoros Departamentales				
+Lima	76		37	
+Ica	65		8	
+Ancash	97		19	
+Moquegua	16		5	
+Piura	69		13	
+Lambayeque	56		16	
+Arequipa	64		16	
+Huanuco	54		10	
+Puno	102		13	
+Apurímac	46		8	
+Cuzco	95		14	
+La Libertad	91		13	
+Amazonas	56		3	
+Tacna	13		4	
+Cajamarca	83		13	
+Junín	75		15	
+Ayacucho	45		15	
+Callao	30		8	
+Huancavelica	40		4	
Total Tesoros Deptales.		1173		234
Policía dependiente de los Tesoros Departamentales		En globo (900)***		
Total Estado peruano		7473 (8390)		11261 (17607)
Solo personal civil		4034		7628

Entre paréntesis van las cifras estimadas por mí, o sumas que incluyen dichas cifras estimadas.

* La cifra es aproximada, ya que en el Presupuesto figura una suma general para el Poder

Legislativo, sin indicar personas.

** Este es el personal de Justicia que depende del Tesoro central; los jueces de las provincias estaban a cargo de sus propios tesoros departamentales. Igual ocurre en el caso de la policía.

*** Esta suma se ha deducido a partir de la suma de las cifras en globo dadas para los presupuestos departamentales: 345,546 soles por año, que, dada la escala de sueldos del cuerpo, permite deducir la cifra de unos 900 hombres.

**** No discrimina entre los dos conceptos, da la cifra en globo.

° Fuera de 73 oficiales, se da luego una suma en globo de 204,350 Libras peruanas, que, a la escala de salarios vigente, se ha calculado en unos 2765 hombres.

°° Va una suma en globo de 26,000 Lp, que calculamos cubriría a unos 40 funcionarios diplomáticos.

°°° El monto para los profesores va en globo, bajo el concepto de “subsidió” o “fondo para la instrucción primaria”. Pero por el número de escuelas mantenido por el Estado (aprox. 2200) y la relación entre dicho número y el de maestros (para 1905 la relación fue de 1.16 maestros por escuela; para 1920, de 1.36: ver nuestro trabajo, “Maestros, mestizos y campesinos”) puede estimarse en unos 2750 el número de maestros en las escuelas primarias. Los profesores de los colegios secundarios mantenidos por el Estado eran, por su parte, 328 para 1914.

°°°° Van incluidos dos encargados del “guano” y uno de “asuntos diversos”. No está considerado el personal de la Compañía Nacional de Recaudación, dada su naturaleza de empresa de derecho privado, aunque encargada de una función pública (sobre ella, ver capítulo 7) ni algún personal cuyas sumas venían en globo, como Estanco de la Sal, Compañía Nacional de Tabaco, y en las que es difícil calcular lo que corresponde a personal. Sin embargo, podría estimarse este personal, de la sal y el tabaco, en unas cien personas.

No discrimina entre Guerra y Marina. La suma viene en globo para ambos

Dentro del Ministerio de Fomento, fundado en 1896, hay personal cuyo costo viene en globo. Es el correspondiente a las estaciones científicas y los zoológicos. Puede estimarse en unas 30 personas.

Fuentes: Presupuesto General de la República para el bienio 1889-1890. Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1889; Presupuesto de los Tesoros Departamentales para 1888: en Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVIII; Presupuesto General de la República para 1914: AGN, H-6-1267; Presupuestos Departamentales para 1913: AGN, H-6-1335.

El crecimiento del empleo público a lo largo del cuarto de siglo cubierto por el cuadro, ocurrió, así, sobre todo con el empleo de tipo calificado: profesores, ingenieros, médicos. Los incrementos más fuertes, aquellos donde el personal más que se dobló, ocurren en Correos y Telégrafos, que pasó de 430 en 1889, a 1659 en 1914; el personal de ingenieros, cuya evolución es más complicada de seguir, por las razones anotadas antes, pero para la que nos podemos guiar por el crecimiento del personal de la Escuela de Ingenieros, que crece de 36 en 1889 (cuando se llamaba simplemente Escuela de Minas), a 93 en 1914 (bautizada ahora como Escuela de Ingenieros y Obras Públicas); y las

fuerzas armadas, que pasaron de 3410 a 7141 hombres. Debe destacarse que, en este caso, se trataba de un cuerpo militar más profesional y calificado. De cualquier manera, el fuerte crecimiento de las fuerzas armadas deja ver que este cuerpo seguía manteniendo una presencia importante en la estructura del Estado; en 1889 sus efectivos, incluidos oficiales y subalternos representaban el 45.6% de toda la burocracia, mientras que en 1914, sólo habían caído, ligeramente, al 40.6%.

En el nivel de los Ministerios el cuadro 4.12 deja ver que todos, a pesar de que ahora ya no son cinco, sino seis carteras, incrementaron su personal. Pero el incremento ocurre, sobre todo, en el tipo de personal especializado, más que con el meramente burocrático. Son los maestros, ingenieros y médicos de los Ministerios de Justicia y Fomento. Son, asimismo, el personal de los estancos tributarios de la sal y el tabaco en el Ministerio de Hacienda y los diplomáticos de Relaciones Exteriores. En el caso de las carteras de Guerra y Gobierno, crecen sus fuerzas de operación: soldados y policías, que a su modo son también especialistas, aunque no un tipo de personal nuevo. Lo importante a destacar es, entonces, que el Estado va cobrando ese cariz de institución de funcionarios, en el sentido de un personal “experto”, dedicado a tiempo completo a su quehacer dentro del Estado, que Max Weber llamó “modernización”.

Aunque pueda aceptarse la tesis de que se trataba de un Estado oligárquico, éste, como ha señalado Sinesio López, “... avanzó hacia una cierta centralización de la autoridad, sin lograrla plenamente y promovió una incipiente especialización de algunas de sus instituciones.”⁴⁰⁷ Este autor señala como tales instituciones al ejército y a la policía y al Banco Central de Reserva (fundado recién en 1931, aunque una versión anterior se erigió ya en 1922: el Banco de Reserva),⁴⁰⁸ dejando de lado a algunas de las nuevas instituciones, vinculadas a la consecución de una mayor intervención del Estado en la sociedad: la autoridad sanitaria, por ejemplo, que fue desplazando a la Beneficencia, institución secularmente controlada por las familias oligárquicas; la autoridad educativa y el cuerpo de ingenieros, que obraron en el mismo sentido de delegar en un cuerpo de expertos el diseño y la ejecución de políticas que antaño, o no se realizaron, o estuvieron en manos de las familias y las instituciones oligárquicas. A pesar de que el nuevo personal de expertos requerido por las nuevas funciones del Estado, se reclutó, al menos en parte, de las propias familias oligárquicas; lo ocurrido dio pie a que dentro de ellas mismas hubiese una renovación a favor de propiciar una educación más técnica y científica sus descendientes.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ López, *Ciudadanos*; p. 126.

⁴⁰⁸ López, *Ciudadanos*; p. 127.

⁴⁰⁹ Varios de los inmigrantes extranjeros que llegaron al Perú durante los años de la prosperidad del guano (Malakowsky, Pease, Payán, Tangüis, Lorente, Fort, entre otros) lograron, ellos mismos, o sus hijos, ascender socialmente en el tiempo de la pos guerra, en medio de una situación que a primera

En suma, la política de gasto público en la posguerra implicó el debilitamiento de los estamentos militar y eclesiástico, en aras de conceder un mayor protagonismo a las fuerzas civiles. Resultaron favorecidas, en cambio, las funciones de derecho, cultura y progreso. El robustecimiento del aparato de justicia puede entenderse como parte de esta idea. El rol del militar y el cura en el gobierno y administración de la sociedad rural debía ser reemplazado por el del juez y el maestro. También se plasmó en el nuevo presupuesto un intento de reforma del sistema educativo, conducente a masificar la educación básica, la que debía orientarse a formar una mano de obra idónea para la agricultura y la minería, antes que una élite letrada para el servicio del Estado. Después de décadas de funcionamiento de un Estado por encima de la sociedad, al amparo de los enormes recursos del guano y el salitre, surgió el propósito de reformarlo hacia una labor de apoyo a la economía y sociedad civil. Por ello la etiqueta de "segundo militarismo" con que desde la obra de Jorge Basadre se ha caracterizado el período de la posguerra, hasta 1895, no parece el más adecuado. Si bien fueron militares los presidentes de la república durante esta época, su poder efectivo se vio bastante limitado ante la reducción de los ingresos públicos y la consecuente necesidad de reelaborar un *pacto fiscal* con los sectores civiles.

De otra parte, la etiqueta de "república aristocrática", asignada al período 1895-1919, por la historiografía,⁴¹⁰ aunque recoge el carácter relativamente pequeño de la élite, sugiere una idea de carácter cerrado y de nostalgia tradicionalista, que en verdad la oligarquía de la época nunca tuvo. Por el contrario, ella estuvo abierta al arribo de inmigrantes y de empresarios del interior, que a través de las nuevas actividades de exportación, progresaron económicamente. A su vez, impulsó los programas de profesionalización de las fuerzas armadas, e inversión en vialidad, extensión educativa y de la salubridad, que transformaron la relación entre el Estado y la sociedad. Se trataba, ciertamente, de una modernidad excluyente, en el sentido de que a dos tercias partes de la población se les ofrecía solo una incorporación autoritaria y jerarquizada: alistarse como soldados en las fuerzas armadas, o como obreros en las minas y plantaciones del sector exportador. Otras opciones, como la de integrar la burocracia del Estado, pasaban por el filtro de las escuelas y, en los casos de puestos profesionales, de la formación superior. La modernización de la organización del Estado se dio la mano, así, con la exclusión social de la mayor parte de la población nacional.

vista podía parecer económicamente más difícil. Ver sobre ello Bonfiglio, *La presencia*, 2001; Martínez, *A pesar del gobierno*, 2006.

⁴¹⁰ Fue el historiador Jorge Basadre, quien acuñó esta expresión, que desde entonces fue recogida por otros historiadores. Por ejemplo: Alberto Flores-Galindo y Manuel Burga en su muy difundido libro *Apogeo y crisis de la república aristocrática en el Perú*. Alfonso Quiroz, *Banqueros*, y Felipe Portocarrero, *El imperio Prado*, han criticado ya este concepto.

Capítulo 5

La reforma de los ingresos fiscales: las contribuciones directas

Este capítulo se ocupará de la reforma fiscal ocurrida en el campo de los impuestos de tipo directo, conocidos como en el lenguaje fiscal de la época como las “contribuciones”. Aunque este tipo de imposición tenía una larga historia en el Perú, solamente había levantado ingresos importantes en su variante de “antiguo régimen” o de impuestos directos “tradicionales”, de tipo capitación. La hipótesis central del capítulo es que aunque hubo un consenso general en la importancia económica y política de difundir este tipo de imposición como la principal de las entradas del fisco, en el terreno de lo práctico la clase propietaria consiguió esquivar este tipo de imposición. Limitando con ello sus posibilidades fiscales. Impuestos directos para la plebe e indirectos para todo el resto, pareció la fórmula perseguida por dicha oligarquía.

En el campo de los ingresos fiscales, la reforma de la posguerra vio la necesidad de potenciar aquellos de carácter tributario, puesto que veía en el impuesto la forma superior, o más adecuada políticamente, para dotar de ingresos al Estado. En el ideario liberal que compartieron varios financieros partidarios de la reforma, el impuesto creaba tanto una actitud vigilante en el ciudadano que lo pagaba, cuanto un sentimiento de responsabilidad en el gobernante que lo recibía. El pago de los impuestos, con su acción reiterada y cotidiana, venia a representar con una constancia pedagógica el “contrato” que se establecía entre los ciudadanos y su gobierno. Creaba entre ellos un compromiso. Así, los impuestos resultaban en el terreno económico, el equivalente al sufragio en el campo de la política: un acto que simbolizaba la ciudadanía.⁴¹¹

La fuente tributaria brindaba, además, una mayor estabilidad en el monto de los ingresos del gobierno, en comparación con otras fuentes de ingresos. Por último, permitía al Estado observar y seguir de cerca el desenvolvimiento económico de las personas y empresas. La prosperidad particular alimentaba a la pública, debiendo esta volcarse a todo lo que estuviera a su alcance para promover aquella, a la cual quedaba atado. Si algo

⁴¹¹ “El impuesto es por esta razón la primera obligación del ciudadano y de todo el que vive en una Nación; es la condición necesaria para el bienestar del cuerpo político y por consiguiente para el cuidado de los intereses nacionales. Los que resisten su pago proclaman la disolución de la sociedad y cometen, por lo tanto, un atentado de lesa patria.”, estableció Rodríguez en sus *Estudios* de 1895; p. 120.

unió las ideas y convicciones de hombres públicos del último tercio del siglo XIX, como Manuel Pardo, José Manuel Rodríguez, Fernando Palacios, José Osores, Luis Larrañaga y Pedro Emilio Dancuart, fue su creencia de que el camino de la regeneración de la república peruana debía comenzar por arraigar la práctica del impuesto en el Perú, como la base de los ingresos fiscales.

En su estudio sobre el pensamiento económico de los hombres del período 1848-1882 en el Perú, Gootenberg destacó como su rasgo más relevante, el “industrialismo utópico”.⁴¹² Por nuestra parte, encontramos en los hombres citados en el párrafo anterior –algunos de los cuales, como Pardo, por ejemplo, formaron también parte del elenco de Gootenberg--, un énfasis diferente, más orientado a subrayar la necesidad de la reforma fiscal.⁴¹³ Fue en el ámbito fiscal que dicha generación de pensadores (y a la vez funcionarios públicos), alcanzó a concretar ciertos logros.⁴¹⁴ Para empezar, triunfaron en hacer de la cuestión fiscal el tema gravitante en el debate público del último tercio del siglo XIX y los primeros años del XX. Cualquier programa de reforma en el Perú de dicha época, debía incorporar un planteamiento acerca de las finanzas públicas. Las figuras políticas dominantes del periodo, como Manuel Pardo, Nicolás de Piérola, Andrés Cáceres, Manuel Candamo y Augusto Leguía, destacaron ante todo por sus ideas y realizaciones acerca de las finanzas nacionales. Tres de ellos (Pardo, Piérola y Leguía) aparecieron en la vida política como “financistas”, siendo su desempeño como Ministros de Hacienda, el trampolín para su proyección como figuras nacionales. Para continuar, aunque no lograron aplicar todo su programa, sí alcanzaron algunos logros específicos, como fue el de la introducción de los impuestos y la reconstrucción de las finanzas nacionales tras la debacle de la guerra del salitre (lo que incluyó conseguir un buen ordenamiento de las cuentas fiscales).

Las formas alternativas de nutrir de entradas a la hacienda pública, como los estancos, los negocios fiscales o mediante ingresos propios del Estado (las “rentas patrimoniales o de dominio del Estado”, como eran llamadas en los documentos de la época), resultaban, de un lado, descalificadas, por la manera como había terminado la experiencia de la era del guano; y de otro, poco eficaces, dada la pérdida que en las décadas pasadas había sucedido en los bienes nacionales. No solamente el salitre y el guano tenían ahora otros dueños, sino que el patrimonio de tierras, fincas y residencias

⁴¹² Gootenberg, *Imaginar*, p. 288.

⁴¹³ Con las palabras: “Reforma! Tal es la palabra que los ciudadanos deben inscribir en las banderas que simbolizan su fe política y su patriotismo” (cursiva en el original) concluía Rodríguez su importante obra *Estudios*, dedicada al tema de las finanzas públicas del país, en 1895 (p. 498).

⁴¹⁴ Aunque refiriéndose más a los hombres de la generación 1848-1882 (más que a la de 1865-1905, a la que aquí nos referimos) Gootenberg (en *Imaginar*, pp. 290 y ss). hace la crítica de que ellos no consiguieron nada, de modo que sus ideas al final sólo podrían ser rescatadas como precedentes del desarrollismo posterior.

con que el Estado terminó la campaña de la Independencia, había pasado a manos de burócratas afortunados y sus allegados.⁴¹⁵ Los ministros de hacienda de la posguerra criticaron con frecuencia el “injustificable abandono” con que se habían administrado en el pasado tales bienes, lo que había llevado a que el Estado perdiese una gran parte de ellos por el derecho de “usucaption” (la quieta y pacífica posesión del predio por un particular, por un número de años, sin que hubiese existido el pago de un canon, ni alguien que se lo reclamase).⁴¹⁶ Como veremos en el capítulo ocho, la constitución de estancos fiscales para la extracción, y sobre todo la comercialización, de ciertos bienes, no fue, sin embargo abandonada en la nueva era, aunque durante un prolongado lapso no tuvo la hegemonía de antaño.

Establecida la ventaja de proveer los ingresos del Estado mediante impuestos, ¿cuáles eran, empero, los impuestos que debían, o mejor podían, cobrarse? Y ¿cómo debía administrarse su recaudación? ¿Por las autoridades locales o centrales? ¿Por funcionarios especializados en los asuntos fiscales o por las autoridades políticas? ¿Mediante compañías privadas o arrendatarios particulares, o por organismos del propio Estado?

a/ Las contribuciones directas

Los impuestos potenciados por la reforma fueron de tres clases: los de aduanas, los de consumo y las, así llamadas, “contribuciones”. Mientras los primeros eran de tipo indirecto, por trasladarse fácilmente el impuesto al consumidor, que era quien finalmente lo pagaba, estas últimas vendrían a ser de tipo directo, en la nomenclatura de la ciencia de las finanzas. Es decir, que gravaban las ganancias o ingresos netos obtenidos por la actividad económica de las personas, y no el consumo, la translación o la transacción de

⁴¹⁵ Leamos un pasaje de la Memoria del Director de Rentas, M. Bueno, presentada en 1878: “El Estado ha hecho susyas todas las propiedades que habían pertenecido a los conventos de los jesuitas, a la Caja de las Rentas Indias, a la Caja de Jerusalém, de los Cautivos, de la Inquisición, del Escorial, de los Cacicados y todas aquellas que pertenecían a los conventos suprimidos, además de los bienes confiscados durante el conflicto de nuestra emancipación, los que no han sido devueltos, sino que por el contrario han sido reconocidos y pagados. Hoy [...] la mayor parte ha sido alienada de la manera más irregular y más perjudicial a los intereses fiscales. En general, la manera de controlar su transferencia ha sido la siguiente: una vez evaluada la propiedad por expertos, el comprador dio en pago títulos, no al precio corriente sino a su valor nominal [...] Las propiedades del Estado han sido desvalorizadas en oportunidad de su estimación y se han amortizado gracias a ellas documentos públicos de crédito que se obtenían con un descuento en el comercio. Muchas de esas propiedades han sido alienadas en favor de los mismos funcionarios encargados de su administración. La mayoría de los documentos que se dieron como pago han desaparecido de los archivos.” Citado por J. Piel, *El capitalismo agrario*; p. 317.

⁴¹⁶ Así lo denunciaba Osores, *Causas*; pp. 12, 13, 53. Ver también AGN, H-6-0872, Memoria del Prefecto de Lima como Presidente de la Junta Departamental, 1892-1893; y Memoria del Ministro de Hacienda Domingo Almenara, 1901.

los bienes.⁴¹⁷ Algunos financieros de la época, consideraban que los directos no eran propiamente impuestos (nombre que reservaban para los de tipo indirecto), sino “contribuciones” fiscales; lo que reforzaba la idea republicana de la fiscalidad.⁴¹⁸

Los financieros de la época defendieron las cualidades de los impuestos directos sobre los indirectos. Estos últimos, resultaban, según José Rodríguez, “un azote para el pueblo”; porque alentaban el contrabando y el Estado gastaba más en su recaudación; los impuestos directos eran, en cambio, “más económicos, justos y eficaces.”⁴¹⁹ Según el ministro de Hacienda en 1901, Domingo Almenara, los indirectos producían en el Estado una visión distorsionada y opaca de la evolución económica: “[...] son los impuestos que más fácilmente se hacen exagerados, de modo que si el Estado puede obtener de ellos una entrada cada vez mayor, también puede ir cegando, sin advertirlo, la fuente de sus propios recursos y causando la anemia del cuerpo social.” En cambio: “En el sistema de impuestos directos sucede lo contrario: no se menoscaban los agentes de la producción y el contribuyente puede apreciar en cualquier momento lo que le cuesta el servicio del Estado.”⁴²⁰ Por último, los impuestos directos podían ajustarse mejor que los demás, a la capacidad económica de las personas, ya que permitían la introducción de escalas progresivas según acreciese el volumen de las ganancias. En este sentido, eran más equitativos que los indirectos.⁴²¹ Dedicaremos este capítulo al tratamiento que se dio a las contribuciones directas, mientras que en capítulos posteriores nos referiremos a los impuestos de aduana y a los de consumo.

Las *contribuciones* en el Perú, al momento deemerger de la guerra del salitre, se pagaban tanto por la propiedad territorial (urbana y rural), cuanto por la actividad comercial e industrial. Para lo primero existían la “contribución de predios urbanos” y la “contribución de predios rústicos”; para lo segundo, la “contribución de patentes” y la “contribución de industrias”, respectivamente. La *matrícula* de contribuyentes asignaba

⁴¹⁷ Explicaba Fernando Tola en su libro *Los impuestos en el Perú* (Lima: 1914): “Se entiende por contribución directa todo impuesto que recae directamente sobre las personas y las cosas, que se cobra conforme á padrones nominativos de cotización y que pasa inmediatamente del contribuyente al recaudador. Tal es el concepto dentro del régimen fiscal francés. La contribución indirecta es en cambio aquella que no recae directa y nominalmente sobre las personas, que reposa generalmente sobre objetos de consumo ó sobre servicios prestados y no es pagado sino indirectamente por los que consumen ó usan esos servicios.” (p. 5). Admitía, sin embargo, que en la práctica la distinción podía ser muy difícil.

⁴¹⁸ Por ejemplo, Perla, *Tratado*, 1903; pp. 55 y ss.

⁴¹⁹ Rodríguez, *Estudios económicos*; p. 130-131. Véase también Osores (*Causas*; p. 24): “Las contribuciones indirectas tienen la ventaja de que se pagan al hacerse los consumos, sin que intervenga inmediatamente la mano Fiscal, pero cuando son excesivas, son ruinosas, porque quitan á la gente pobre una gran parte del fruto de su trabajo, y alientan el contrabando.”

⁴²⁰ Almenara, *Memoria*, 1901, p. 33.

⁴²¹ Fernando Tola (*Los impuestos en el Perú*. Lima: 1914): “Las preferencias concedidas hoy á las contribuciones directas son fundadas, ya que ellas responden mejor á un concepto de equidad y permiten guardar la proporción necesaria entre lo que al contribuyente se exige y su capacidad económica.” (p. 6).

un valor al predio, o calculaba un volumen de ventas o de producción del bazar o taller, procediendo luego a estimar una fracción de este valor como el ingreso líquido o ganancia. Esta fue por lo general de un diez por ciento. Sobre la suma resultante se aplicaba entonces la tasa del impuesto (que osciló entre el tres y el cinco por ciento a lo largo del siglo diecinueve e inicios del veinte). Así, el impuesto venía a representar un tres a cinco por mil del valor del predio o de las ventas brutas, o de un tres a cinco por ciento de las utilidades o ganancias. Cuando la renta líquida obtenida por la persona no superaba los cien soles anuales esta quedaba exonerada de la contribución. Esto hizo que la propiedad agraria campesina y todas las viviendas urbanas, salvo en la capital de la república y unas tres o cuatro ciudades más, quedasen fuera del campo fiscal.

La ley del 23 de octubre de 1889, que legisló sobre estas contribuciones después de la guerra, determinó que de la renta líquida o canon del arriendo (si lo hubiese) debía restarse un veinte por ciento por concepto de gastos de conservación o deterioro del predio (en el caso de los establecimientos industriales esta deducción debía elevarse al veinticinco por ciento). También estableció exoneraciones para las edificaciones nuevas durante los primeros dos años, o para las no habitadas a causa de su estado, así como para las que servían de sede a las instituciones públicas, municipios, escuelas o beneficencias, siempre que sean propiedad de tales organismos, o del Estado.⁴²² Existía también una “contribución eclesiástica”, que debían pagar los curas por sus propiedades, censos y capellanías, aunque su cobranza fue complicada y de muy poco monto después de la abolición del diezmo y de la ley de desamortización de 1864.

La innovación de mayor importancia en materia de contribuciones directas fue la del “capital móvil”. Fue creada por una ley del 20 de mayo de 1879, junto con un conjunto de disposiciones fiscales destinado a elevar los ingresos públicos, tras el estallido de la guerra del salitre. Esta contribución gravaba las ganancias obtenidas por los títulos financieros, con un cinco por ciento (en 1902 esta tasa fue rebajada a cuatro por ciento). Afectaba a los bonos o títulos emitidos por las entidades del Estado o particulares, así como los préstamos bancarios, las cédulas hipotecarias, los préstamos entre particulares y los créditos anticréticos. El deudor debía pagar junto con los intereses, un adicional con el porcentaje indicado. Para la aplicación de este adicional se deducía de la suma de intereses a cancelar un veinte por ciento.⁴²³ Una ley del 13 de noviembre de 1888 extendió el impuesto a los altos salarios de los empleados, a partir del año siguiente, afectando

⁴²² La exoneración también alcanzaba a quien desecaba pantanos o, con su trabajo, habilitaba nuevas tierras para la agricultura. El Ejecutivo hizo observaciones a la ley, de modo que esta no comenzó a regir sino a partir del 24 de agosto de 1892. Ver AGN, H-6-1169: reforma a la contribución predial hecha por el Congreso el 25 de octubre de 1889 y Dancuart y Rodríguez, *Anales*, v. 23.

⁴²³ Ver Tola, *Los impuestos*; pp. 20 y 22; y Humberto Núñez Borja, “Los impuestos directos en el Perú”. En *Revista. Órgano de la Universidad nacional de Arequipa* N° 29. Arequipa: 1949.

aquellos superiores a los dos mil soles anuales. El número de empleados con semejante salario era muy reducido, de modo que en la práctica el impuesto afectaba solamente al grupo de la élite de funcionarios públicos civiles y militares (véase cuadro 5.1).

Cuadro 5.1

Sueldos en la administración pública, según Presupuesto de 1889 (en soles)

<i>Cargo</i>	<i>Lugar de desempeño</i>	<i>Sueldo anual bruto</i>
Presidente de la República	Lima	24,000
Ministro de Estado	Lima	4,800
Director de Hacienda	Lima	2,400
Administrador de la aduana del Callao	Callao	3,600
Administrador de la aduana de Salaverry	Salaverry	1,500
Vista de aduana en Salaverry	Salaverry	1,200
Administrador del Distrito Postal de Lima	Lima	2,040
Administrador Principal Postal en Cajamarca	Cajamarca	600
Administrador Principal Postal en Puno	Puno	996
Cartero para la correspondencia calificada	Lima	600
Director General de Telégrafos	Lima	2,400
Jefe de Línea de Telégrafos	Lima	1,200
Arquitecto de 1ra clase, Telégrafos	Lima	2,200
Oficial Mayor del Congreso de la República	Lima	2,400
Portero del Congreso de la República		720
Arzobispo de Lima	Lima	8,400
Dean de la Catedral	Lima	2,400
Obispo de Trujillo	Trujillo	4,800
Obispo en Ayacucho	Ayacucho	4,300
Obispo en Chachapoyas	Chachapoyas	3,600
Canónigo en Ayacucho	Ayacucho	960
Capellán del Coro	Puno	360
Vocal de la Corte Suprema de la República	Lima	4,800
Vocal de la Corte Superior de Piura	Piura	2,640
Juez de Primera Instancia en Huancabamba	Piura	1,440
Director de la Penitenciaría	Lima	1,200
Amanuense del Ministerio de Hacienda	Lima	600
Portero en la Casa de Moneda	Lima	300
Portero sirviente en la Oficina Postal	Cajamarca	60
Prefecto de Ancash	Ancash	3,600
Secretario de la Prefectura	Ancash	1,200

Portero de la Prefectura de Ancash	Ancash	96
Director de la Biblioteca y Archivo Nacional	Lima	1,960
Director de la Escuela de Minas	Lima	4,800
Director de la Escuela de Capataces	Cerro de Pasco	1,800
Ingeniero Mecánico en la Casa de Moneda	Lima	1,800
Profesor de Topografía en la Escuela de Minas	Lima	1,200
General de División del ejército	Perú	3,120
General de Brigada del ejército	Perú	2,760
Coronel del ejército	Perú	2,400
Coronel de Artillería	Perú	1,920
Teniente Coronel del ejército	Perú	1,920
Sargento Mayor del ejército	Perú	1,440
Capitán del Ejército	Perú	960
Teniente del Ejército	Perú	720
Subteniente del ejército	Perú	600
Sargento de 1ra	Perú	360
Sargento de 2da	Perú	300
Cabo de 1ra	Perú	280
Cabo de 2da	Perú	240
Capitán de Navío	Perú	2,400
Capitán de Fragata	Perú	1,920
Mayor de Guardias	Lambayeque	960
Capitán de Gendarmería	Ayacucho	960
Capitán de Gendarmería	Ancash	960
Cabo de 1ra Gendarmería	Cuzco	264
Guardia de 1ra clase	Lambayeque	360
Gendarme de caballería	Puno	240
Teniente de Caballería	Tacna	720
Soldado	Perú	240

Fuente: Dancuart-Rodríguez, *Anales*, tt. XVIII-XIX.

Dentro de la administración pública el impuesto al sueldo afectaba solamente a los funcionarios del rango de Ministros, Directores, Prefectos, Vocales de las cortes judiciales y oficiales con grado de Coronel o General en el Ejército y las fuerzas armadas, como deja ver el cuadro. El impuesto a la renta del capital móvil fue en cualquier caso la innovación más importante de la reforma fiscal en materia de contribuciones directas.

Aunque ocasionalmente fue incluida dentro del rubro de “diversas rentas” y no dentro de las “contribuciones”, también debe mencionarse el timbre y el papel sellado.

Ambos derivaron de la alcabala colonial. Este impuesto, que afectaba las operaciones de compra-venta en general, fue abolido en el Perú por la revolución de Independencia, pero dejándolo subsistente para las transacciones de bienes inmuebles, asumiendo el nombre de alcabala de enajenación. Durante el ministerio de Hacienda de Manuel Pardo, en 1865-1866, este creó el impuesto de registro y el de timbres, que afectarían la inscripción de inmuebles y los compromisos de pago de dinero, respectivamente. El derrocamiento del gobierno, en 1866, hizo que estos impuestos no llegaran a aplicarse. Empero, una ley del 11 de febrero de 1869 introdujo nuevamente el impuesto del timbre, la que fue complementada con una ley del 28 de abril de 1873, que lo reglamentó. Esta última estableció que el poder judicial no admitiría en un litigio, ningún documento que careciera de los timbres respectivos.⁴²⁴ En el marco de la guerra del salitre, el primero de noviembre de 1879 se elevaron las tasas de todas las contribuciones, y entre ellas la del timbre. El timbre “móvil” o “movible” (que así se distinguía del papel sellado o timbre fijo), debía colocarse en todos los documentos en que constase una cancelación de deuda o un compromiso de pago, y llevase la firma de la persona que recibía el dinero o se obligaba a pagarlo. Esto incluía los documentos duplicados, lo que fue motivo de controversia. A diferencia de países como México, donde este impuesto logró recaudar sumas significativas, erigiéndose en la base de las finanzas del tesoro central en la segunda mitad del siglo XIX, en el Perú el timbre no llegó a cobrar importancia como recaudador.⁴²⁵ Por su parte, el papel sellado, también de origen colonial, era un folio numerado con el sello impreso del escudo nacional en su parte superior, expedido por el Estado y que debía utilizarse para cualquier solicitud que una persona o empresa hiciese al Estado. Se dividía en diversas clases o “sellos”, según fuese la naturaleza de la solicitud y la calidad o condición económica del solicitante; su valor cambiaba según el sello. Con ocasión de la descentralización fiscal aplicada en 1886, el timbre quedó como una contribución del tesoro central, mientras el papel sellado pasó a los tesoros departamentales. La reforma de la descentralización, realizada en 1895, devolvió el papel sellado al tesoro central.

El timbre y el papel sellado no eran, sin embargo, impuestos de tipo directo, en el sentido de gravar las rentas netas de las personas. El primero venía a ser en verdad un impuesto a las transacciones, por lo que su carácter sería de impuesto indirecto. Aunque podía ser fácilmente evadido en el caso de los contratos entre los particulares, en el campo de las operaciones del así llamado “alto comercio”, que significaban elevados montos, así como en los contratos con el Estado, el tributo se pagaba, funcionando como un rubro más que las empresas incluían en el costeo de sus productos o servicios.

⁴²⁴ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. 8, p. 67; t. 9, p. 57.

⁴²⁵ Sobre el timbre en México, ver Carmagnani, *Estado y mercado*; pp. 222 y ss.

Por último, la *contribución* más controvertida de todas, fue la “personal”. Esta se originaba en la contribución de indígenas y castas del período español y a partir de su abolición en 1854, intentó en varias ocasiones ser transformada en una capitación universal, a ser pagada por todos los varones en edad económicamente activa, sin distinciones de raza o color, aunque sí diferenciando las sumas a pagar según las provincias o regiones de residencia dentro del país. Tales intentos terminaron en el fracaso. La última denominación que tuvo antes de la guerra, fue la de “contribución de escuelas”, que debía ser cobrada por los concejos departamentales y provinciales para el fomento de la educación. Así, se daba la paradoja de que una renta de “antiguo régimen” debía costear un servicio estatal “moderno”, cual era la educación pública. En el contexto de la guerra, en 1879, la contribución personal fue restaurada nuevamente, con una tasa de ocho soles anuales en la región de la costa y de seis soles en la sierra, pero no han sobrevivido cuentas sobre su recaudación. Por lo que se deduce, no llegó a ser cobrada de forma regular ni significativa; y cuanto la cobranza quiso hacerse efectiva, terminó en rebeliones campesinas como la de Atusparia (1885). El régimen de descentralización fiscal instaurado en 1886 (que será materia del siguiente capítulo), impuso una vez más la contribución personal, incluyéndola dentro de los ingresos de los tesoros departamentales.

Las contribuciones tenían una larga historia en el Perú, pero en las épocas recientes habían resultado marginales para la economía pública. “Los impuestos internos no fueron en ninguna época de la vida financiera del Perú un factor de gran importancia en los ingresos del Tesoro Público”, señaló por ejemplo, tajante, José Rodríguez en la segunda década del siglo veinte.⁴²⁶ De acuerdo a José Manuel Osores, la contribución predial debería servir “de base á todo sistema rentístico”, por ser la propiedad de la tierra el recurso económico más estable y principal, pero en el Perú carecía de desarrollo, por la falta de un sistema de registro de la propiedad, de modo que la potenciación del impuesto sobre la tierra debería partir de la fundación de una oficina registral:

“[...] no puede formarse un catastro exacto, ni una estadística verdadera, sin un registro minucioso de la propiedad [...] Mientras se carezca de ese requisito no se conocerá de un modo positivo los valores existentes en la Nación, ni lo que importan las transacciones anuales que sobre ellas se ejecuten, ni podrán distribuirse con equidad y justicia, los impuestos legales.”⁴²⁷

⁴²⁶ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, v. 16, p. 49.

⁴²⁷ Osores, *Causas económicas de la decadencia de la república y medidas que podrían adoptarse para mejorar la situación. Conferencia dada en el Ateneo de Lima por Juan Manuel Osores*. Lima: 1886; p. 23. La conferencia ocurrió en 1884.

En el mismo sentido, José Rodríguez anotó que si se realizase un censo adecuado de la tierra podría aplicarse un impuesto territorial que, él solo, podría recaudar más que todos los otros impuestos juntos.⁴²⁸ Pero hacer ese catastro —y titular a los propietarios— era costoso, el poder de los terratenientes, imponente, al lado de la debilidad del Estado. A ello habría que añadir la dificultad creada por las diversas formas reales de propiedad agraria existentes en el país. De modo que nunca, hasta hoy, el impuesto sobre la propiedad del suelo pudo ser en el Perú una fuente importante de los ingresos públicos. Como esto fue una tendencia general en América Latina después de la Independencia, este rasgo (la debilidad del impuesto sobre la propiedad del suelo) podría señalarse como un distintivo del subcontinente frente a la experiencia histórica de Europa occidental e incluso de Asia.⁴²⁹

El derrumbe de los ingresos públicos que fue consecuencia de la guerra del salitre, hizo que las contribuciones volvieran a recibir atención como fuente fiscal. No sólo porque su monto ya no eran tan despreciable, sino por las virtudes políticas que, como vimos antes, vieron en ellas los financieros. Hubo un intento, entonces, de reorganizarlas, poniéndolas como el sustento de un innovador régimen de descentralización fiscal.

El cuadro 5.2 ofrece un cuadro de las contribuciones al final del siglo XIX, con las sumas previstas para su recaudación en el último presupuesto que las consignó antes de la guerra y el primero de la posguerra. En este último la tasa fijada fue de cinco por ciento, mientras en los anteriores fue de cuatro por ciento.⁴³⁰

Cuadro 5.2

Ingresos previstos por “contribuciones” en los presupuestos de antes de la guerra y el de 1887-1888 (cifras anuales en soles corrientes)

Contribuciones	1869-1870	1873-1874	1887-1888
Predial urbana	80,470	523,448	135,900
Predial rústica	133,487	227,000	225,600
Patentes	76,200	432,000	208,920*
Industrial	48,556	82,623	*
Eclesiástica	17,068		16,720
Renta del capital móvil			58,350
Minas			49,000
Serenazgo			63,320

⁴²⁸ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, v. 23.

⁴²⁹ Hinrichs (*Una teoría*; pp. 87-93) reseña la importancia que en los reinos de dichos lugares tuvo la tributación basada en la tierra y su producto.

⁴³⁰ Después del presupuesto de 1873-1874, los siguientes no consignaron la información, por haber pasado estos impuestos a la administración de los Concejos Departamentales y Provinciales.

Auxilio patriótico			40
Pontazgo			1325
Derecho de títulos			1200
Patente de privilegio			300
Contribución personal			1.100,000
Derecho de legalizaciones			6000
Total (soles)	355,781	1.265,071	1.866,675
Porcentaje dentro del Presupuesto	1.5	4.1	23.1
Total de Ingresos Ordinarios			

* El presupuesto del bienio 1887-1888 consideró Patentes e Industrial en bloque.

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales y AGN*, H-6-1247.

Si se confronta las cifras del presupuesto de 1873-1874, con las de 1869-1870, se hace evidente el esfuerzo del gobierno de Pardo (1872-1876) por incrementar las contribuciones, antes de transferirlas a los Concejos Departamentales y Provinciales en su proyecto de descentralización. Transferidas a estos organismos, no sabemos, sin embargo, cuál fue la suerte de su recaudación. Las cifras asignadas para el presupuesto de 1887-1888 fueron fijadas en un punto medio entre las muy bajas de antes del gobierno de Pardo, y las (muy elevadas) establecidas por este. El hecho más impactante del cuadro es que de haber representado entre el uno y el cuatro por ciento del total de ingresos antes de la guerra, después de ella las contribuciones pasaron a significar casi un cuarto de los ingresos previstos. La mayor parte del incremento descansaba, empero, en la controvertida “contribución personal”, cuya restauración fue la vía que la reforma de la posguerra empujó a fin de poder hacer de la explotación de la tierra una fuente fiscal.

La impotencia por levantar la contribución de tipo territorial o de predios rústicos buscaba ser compensada con la universalización de la capitación. La capitación campesina fue justificada desde la época colonial como un impuesto de tipo territorial: los campesinos debían pagar por la tierra que ocupaban.⁴³¹ Gruesamente, podríamos decir que existían dos tipos de propietarios agrarios en el Perú: aquellos que tenían título registrado ante el Estado, que eran los que podrían ser “matriculados” para la contribución predial, y quienes eran meros poseicionarios. Entre ellos se desenvolvía aún una tercera figura: las comunidades agrarias que tenían un título colonial de propiedad de forma corporativa y no individual. Su estatus venía ser el de un propietario corporativo, como el de las órdenes religiosas. Las campañas de desamortización de la tierra en el Perú del siglo XIX se habían limitado a la redención de censos y capellanías, pero no habían

⁴³¹ Ver Sánchez-Albornoz, *Indios y tributos*.

proscrito la propiedad corporativa.⁴³² Muchas comunidades indígenas habían perdido sus títulos con el paso del tiempo y en la práctica resultaban también meras posesionarias.⁴³³

Tradicionalmente un país de economía minera más que agraria, el Perú no había desarrollado a lo largo de su historia un esquema tributario orientado a la agricultura. Cuando durante la era del guano fue abolido el diezmo sobre las cosechas, que pertenecía a la Iglesia, el Estado no se preocupó en reemplazar dicha carga, a pesar de que la abolición del diezmo fue complementada con el compromiso del Estado de hacerse cargo de los gastos eclesiásticos. La coyuntura de la posguerra parecía una oportunidad para replantear las cosas y hacer de los propietarios agrarios una fuente importante de ingresos fiscales. A los propietarios con título podía (intentar) cobrárseles un impuesto en función de su cantidad y calidad de tierra; so color de perder su derecho legal sobre ella, e incluso incautarles las tierras; a los posesionarios no podía hacérseles la misma amenaza, aunque sí la de reconocer legalmente la tierra que venían trabajando, a otra persona que la reclamase.⁴³⁴ En la medida que hasta mediados del siglo XX no existió una presión demográfica importante sobre el territorio, esta amenaza no resultaba muy acuciante para los posesionarios.

El grupo de propietarios era claramente minoritario, pero tenía las mejores tierras: aquellas ubicadas sobre todo en la costa, lo que significaba posibilidades de comercio por vía marítima (las únicas que contaban en la época) o cerca de las ciudades, y que gozaban, además, de agua de riego por canales derivados de los ríos que bajaban de los nevados de la cordillera de los Andes hasta el océano Pacífico. En algunos departamentos de la costa, como Piura, Lambayeque, La Libertad, Lima e Ica, se habían constituido “haciendas” que con el dinero del guano transmitido a este sector por la vía de la indemnización reconocida a los amos por la manumisión de esclavos y de la consolidación de la deuda interna por la ley de 1850, habían venido modernizándose y especializándose en los cultivos de exportación más rentables de la región, como el azúcar y el algodón.⁴³⁵

Si se compara la cantidad prevista en el presupuesto del bienio 1887-1888 por concepto de contribución de predios rústicos y de contribución personal, la relación es como de uno a cinco. Desafortunadamente se desconoce la cantidad de propietarios del primer tipo y la de posesionarios del segundo, aunque es presumible que la relación entre ambos sea bastante mayor que la de uno a cinco (más probable sería una de uno a diez).

⁴³² Armas, *Iglesia, bienes y rentas*.

⁴³³ En 1893 un fallo judicial referido a una consulta realizada desde la provincia de Lucanas, en el departamento de Ayacucho, con miras a la confección de un padrón electoral, estableció que el Estado peruano reconocería como propietarios de la tierra a los campesinos que la trabajen, aún si estos carecían de título en papel. Ver Basadre, *Historia*, t. VII, ed. 2005, p. 179.

⁴³⁴ Esta es la amenaza que estaba detrás del argumento del “pacto” entre la población indígena y el Estado, sustentado por Tristan Platt, *Estado boliviano y ayllu*.

⁴³⁵ Ver Quiroz, *La deuda*; Peter Klarén, *Las haciendas*.

Sin embargo: esa disonancia, plasmada en el hecho de que quienes eran el diez por ciento del total de contribuyentes agrarios, contribuían con el 20 por ciento del aporte tributario de este sector, ¿compensaba adecuadamente la diferencia en la calidad y cantidad de la tierra que controlaban unos y otros? La respuesta presumible es que no, y que al insistir en la contribución personal, la élite gobernante quería trasladar a los campesinos el esfuerzo fiscal de la reforma. A fin de potenciar más la contribución personal, la restauración que de ella se hizo en 1886, extendió el período de pago al de 21 a 60 años (en vez del de 18-50 años, que había sido el tradicional). Los 21 años era la edad en que los varones adquirían la ciudadanía, por lo que fijar dicha edad para el inicio del período de pago buscaba acentuar la asociación entre ciudadanos políticos y contribuyentes al tesoro.

La contribución personal fue un impuesto controvertido en el siglo XIX, porque, de acuerdo a sus detractores, venía a afectar a los más pobres de la sociedad, contraviniendo así el principio de la equidad: “He venido recorriendo los pueblos del norte, y he visto lo que pasa con los infelices contribuyentes, á quienes se quita el único animal que tienen para hacer efectivas las contribuciones.”, exclamó por ejemplo un diputado en el Congreso en 1886.⁴³⁶ Pero era defendido por otros, porque era para ellos la única forma de vincular a los indígenas al proyecto nacional y a la economía monetaria. Refiriéndose a la contribución personal, dijo así el diputado La Torre en la legislatura de 1887:

“Ella es un elemento moralizador y no necesito muchos ejemplos para demostrarlo, ni necesito ocurrir a probar lo que ha sucedido con la contribución personal en la sierra, que ha dado por pronto resultado la disminución del aguardiente que tan graves daños causa al indio. Por su influencia y como resultado de esta contribución se ha visto venir a Moquegua trabajadores de la sierra en un número mayor de dos mil, buscando trabajo y han tratado bien el valle lo que desde luego demuestra que la agricultura mejora.”⁴³⁷

La polémica terminó con la abolición de la contribución personal en la navidad de 1895 (sobre la que trataremos en el siguiente capítulo), una vez que los impuestos al consumo establecidos en los años anteriores mostraron importantes resultados, que podían compensar esta renuncia. Fue la abolición definitiva de este impuesto, aunque la ley de “conscriptión vial” establecida en 1920, fue conceptualizada por algunos como una suerte de restauración del tributo indígena. En el tratado fiscal que presentó en 1903, el tributarista Enrique Perla, clasificó a este impuesto entre la clase de “directos” pero

⁴³⁶ AGN, H-6-1417; DDD; p. 187. Intervención del diputado Manzanares.

⁴³⁷ AGN, H-6-1417. DDD; p. 195.

añadió que: “Los inconvenientes que ofrece en la práctica esta contribución [personal], por la desigualdad de las condiciones del contribuyente, hace que se vaya suprimiendo en los países.”⁴³⁸

La contribución personal constituiría un ejemplo claro de impuesto directo de antiguo régimen o “tradicional”, en la clasificación de Hinrichs, mientras las otras contribuciones (de predios, de patentes e industrias y sobre el capital mueble) representarían más bien impuestos de tipo “moderno”.⁴³⁹ La diferencia radicaría en que aquellos eran tasas planas, que gravaban los ingresos brutos y no dependían de los vaivenes del ingreso de las personas, como sí los segundos. La abolición de la contribución personal en 1895 habría puesto así fin al régimen de impuestos directos “tradicionales” en el Perú.

b/ La evolución de las contribuciones después de 1895

Al introducir el sistema de descentralización fiscal, el régimen cacerista (1886-1895) transfirió a los tesoros descentralizados la mayor parte de las contribuciones, dejando en manos de las autoridades locales, tanto la cobranza cuanto el gasto de lo recaudado. En manos del tesoro central quedó únicamente el timbre, bajo el argumento de sus estampillas validaban los contratos en todo el territorio de la república y no solamente en el departamento donde tuviera lugar la transacción.

A partir de 1896 volvieron a las cuentas del tesoro central las contribuciones sobre la renta del capital móvil, auxilio patriótico, alcabala de enajenaciones y papel sellado. También se centralizó la contribución de patentes de las provincias de Lima y Callao, que eran, con mucha distancia, las más elevadas del país. El argumento fue, de un lado, el de la búsqueda de la equidad entre los tesoros departamentales; de otro, que si la ciudad de Lima disfrutaba de un alto grado de comercio, ello era por ser la capital de la república, y no por su mérito. Siendo así, debía nacionalizarse (en el sentido de ponerse a disposición de toda la nación) el impuesto cobrado a las ganancias de dicho comercio.⁴⁴⁰ La abolición de la contribución personal, junto con la nacionalización de los ingresos derivados del comercio de Lima, reforzó el poder de la capital sobre las regiones, al dotar al Estado central de un virtual monopolio de los ingresos fiscales.

Las contribuciones se identificaban con los impuestos “directos”, que, como vimos antes, fueron la estrella de los financieros liberales de la época, que vieron en su difusión y dominio del sistema tributario la clave para el montaje de un esquema fiscal acorde con

⁴³⁸ Perla, *Tratado*, 1903; p. 56.

⁴³⁹ Hinrichs, *Una teoría*, 1967; caps. V-VI.

⁴⁴⁰ Se trata de una argumentación parecida a la utilizada en Argentina para la nacionalización de los productos de la aduana de Buenos Aires.

los postulados republicanos de progreso, justicia y equidad. Pero en el caso peruano terminaron siendo el personaje menos dinámico de la reforma. Es cierto que fueron rescatadas del limbo en el que se habían sumergido durante la era del guano. De haber representado apenas el uno por ciento del total de ingresos ordinarios de la nación, pasaron a representar, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, cerca de un diez por ciento, sin considerar las contribuciones que habían pasado a los Tesoros Departamentales (ver cuadro 5.2).

En el cuadro que sigue hemos tendido a respetar la clasificación de los impuestos dada por las propias fuentes, con algunas leves variantes. Dentro del concepto “Dominio del Estado”, hemos considerado básicamente lo que son bienes nacionales (venta o arrendamiento), así como el producto del guano, que aún fue importante en los primeros años.⁴⁴¹ En el rubro de “Servicios del Estado”, van los ferrocarriles (desde 1890, ya no, porque casi todos ellos pasaron a la Peruvian), telégrafos, correos y algunos otros servicios brindados por él (almacenes, muelles). En “Contribuciones” se incluyen los impuestos directos (aunque algunos, como el derecho de títulos, podrían considerarse más bien tasas): al capital móvil, auxilio patriótico, alcabala de enajenaciones, timbres y contribución de minas. Debe tomarse en cuenta que buena parte de las contribuciones pasaron a los tesoros departamentales a partir de 1887, y que desde 1896, algunas retornaron a las rentas generales. Los demás rubros no merecen mayores explicaciones, por ser más claros.

Cuadro 5.3

Ingresos fiscales ordinarios, clasificados por conceptos, 1884-1920 (cifras en soles corrientes)

Años	Dominio del Estado	Servicios del Estado	Contribuciones	Aduanas	Impuestos al consumo	Diversos	Total de ingresos por Presupuesto
1884	52,001	156,943	513,128	4.768,018	4919	770,091	6.265,100
1885	2.040,808	132,695	506,065	3.907,376	750	120,882	6.708,576
1887*	32,645	173,278	722,838	3.912,274	76,107	107,107	5.024,249
1888	38,362	198,564	1.039,593	4.317,221	120,045	329,157	6.042,942
1889**	869	223.311	152,238	4.995,994	761,912	309,104	6.443,428
1890	912	237,073	202,056	5.367,069	850,784	243,932	6.901,826
1891	627	273,624	237,141	5.528,289	946,245	971.059	7.956,985
1892°	1000	226,700	246,825	5.359,350	971,456	298,557	7.103,888

⁴⁴¹ Nos creó una duda si ubicar aquí el Estanco de la Sal, pero al final optamos por incluirla dentro del rubro de impuestos al consumo, por manejarse no como un estanco propiamente dicho, sino como yacimientos cedidos en usufructo a particulares. Ver sobre esto el capítulo séptimo.

1893	1312	288,482	194,273	4.397,857	1.149,260	449,384	6.480,568
1894	----	213,215	275,063	3.593,003	1.093,600	464,685	5.639,566
1896	----	322,055	810,568 ^{oo}	6.602,866	1.320,104	618,078	9.673,671
1897	11,108	320,304	1.055,508	6.351,799	1.781,699	742,513	10.262,931
1898	13,016	349,221	1.592,929	6.729,668	1.974,918	426,134	11.085,886
1899	7888	351,504	1.664,309	6.577,702	2.062,885	368,815	11.033,103
1900	52,210	339,420	433,370	7.412,910	3.772,910	979,010	12.989,830
1901	56,320	399,020	493,790	8.577,470	4.132,220	1.329,360	14.988,180
1902	56,350	476,120	603,350	8.081,950	4.095,890	1.285,410	14.599,070
1903	77,270	610,800	672,470	8.531,720	4.624,030	1.407,840	15.924,130
1904	74,380	712,260	763,590	10.115,800	6.593,110	1.646,540	19.905,680
1905	120,220	782,430	914,180	10.539,910	7.598,780	1.827,680	21.783,200
1906	182,630	939,510	1.925,310	12.173,720	8.230,730	2.107,730	25.559,630
1907	258,810	980,610	2.069,000	13.716,720	8.441,610	2.836,490	28.303,240
1908	182,170	1.177,170	3.281,970	13.229,370	8.650,220	2.092,100	28.613,000
1909	137,010	1.229,030	2.228,890	11.194,970	8.234,460	2.156,270	25.180,630
1910	237,430	1.468,080	2.354,380	12.435,730	9.097,780	2.364,350	27.957,750
1911	332,920	1.745,580	2.475,710	14.567,270	10.681,860	2.470,830	32.274,170
1912	286,950	1.931,920	2.496,270	15.178,790	11.786,930	2.574,570	34.255,430
1913	232,670	2.127,800	2.965,900	14.442,850	12.998,050	2.725,560	35.492,830
1914	230,130	1.998,820	3.145,890	10.415,900	12.350,550	2.553,220	30.694,510
1915	986,020	1.839,950	2.998,740	7.130,820	12.799,600	2.135,300	27.890,430
1916	1.230,080	2.116,490	3.198,170	15.698,500	13.957,510	3.223,090	39.423,840
1917	2.139,780	2.478,830	3.376,810	18.358,060	14.578,170	4.172,700	45.104,350
1918	1.901,580	2.787,860	3.909,390	20.800,680	15.276,460	4.248,640	48.924,880
1919	4.576,530	2.914,210	4.089,870	27.286,190	18.352,160	5.331,750	62.550,710
1920	3.122,730	1.799,690	4.919,840	44.230,033	19.330,650	7.469,730	80.872,623

* A partir de este año varias Contribuciones pasaron a los tesoros departamentales, pero para este año y el siguiente, siguen computándose en este cuadro.

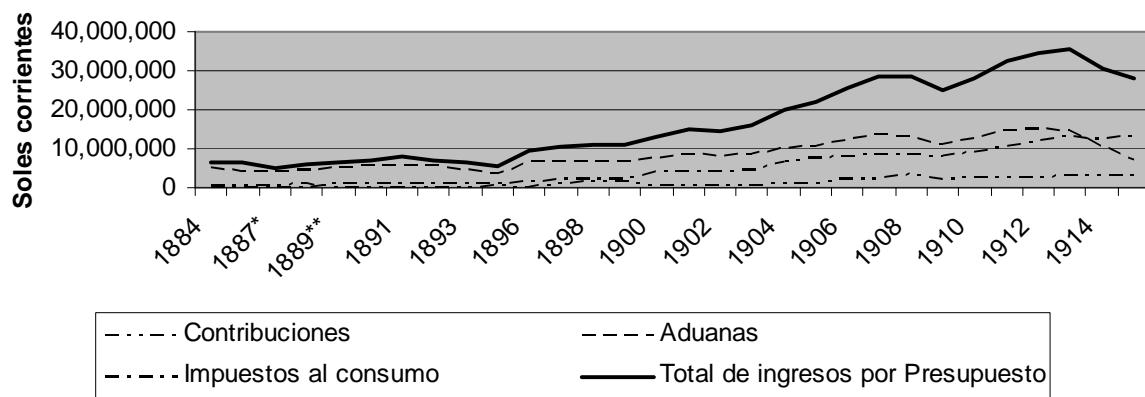
** A partir de este año, hasta 1895, inclusive, las Contribuciones que pasaron a los tesoros departamentales, ya no se computan en este cuadro.

° Para este año, las cifras son del presupuesto, al no disponerse de las de recaudación efectiva

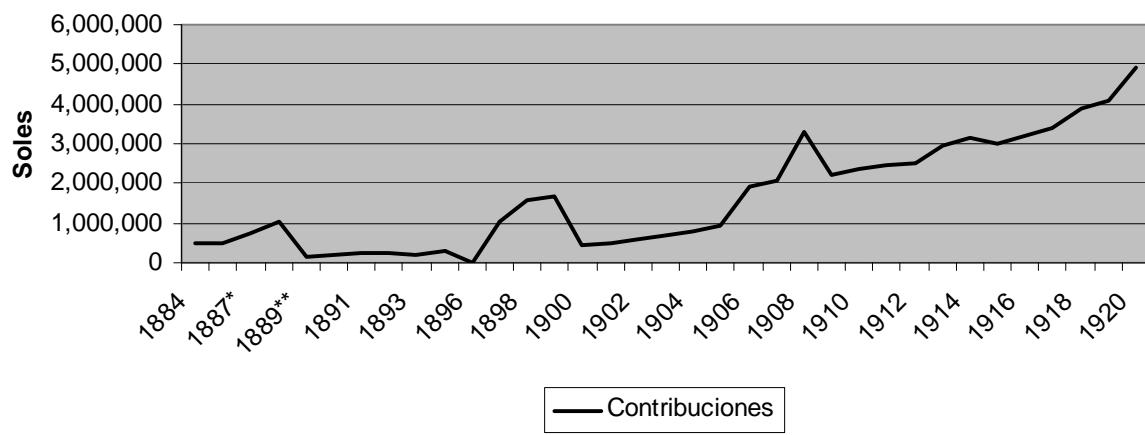
°° A partir de este año, algunas Contribuciones volvieron de los tesoros departamentales a la tesorería central (papel sellado, alcabala de enajenaciones, bienes de carácter nacional, Patentes e industrias de la ciudad de Lima y el puerto del Callao, entre otras).

Fuentes: AGN, H-6-1246, H-6-1247, H-6-1176, H-6-1166, H-6-0955, H-6-1167, H-6-1168, H-6-1249, H-6-1169, H-6-0956, H-6-1250, H-6-1252, H-6-1232, H-6-1171, H-6-0958, H-6-0957; Dancuart y Rodríguez, *Anales*; tt. XVI-XXIII.

Descomposición de los ingresos fiscales peruanos según rubros principales, 1884-1915



Las Contribuciones Directas en el Perú, 1884-1920



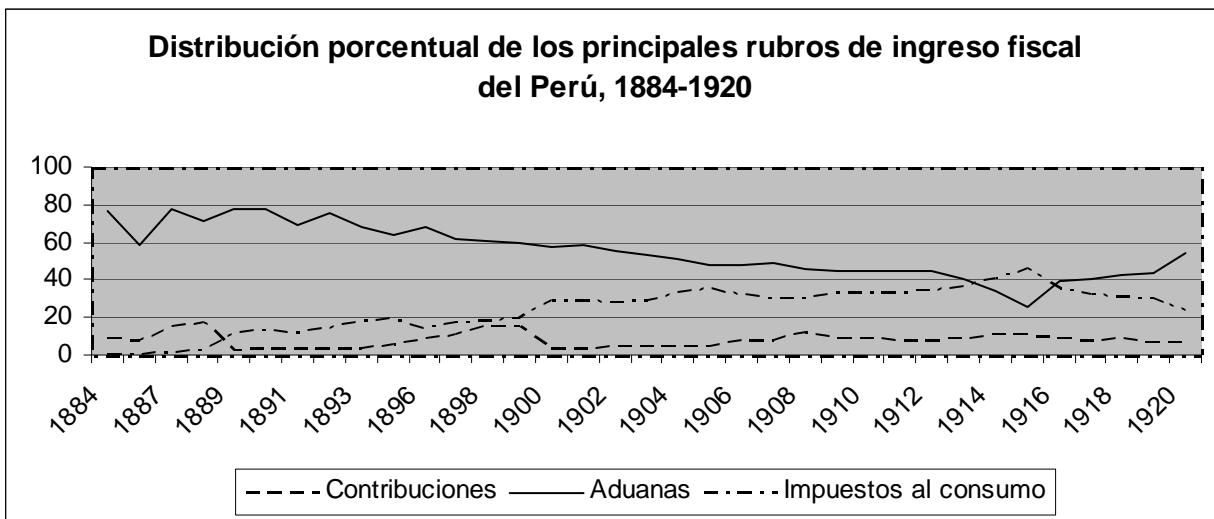
Cuadro 5.4

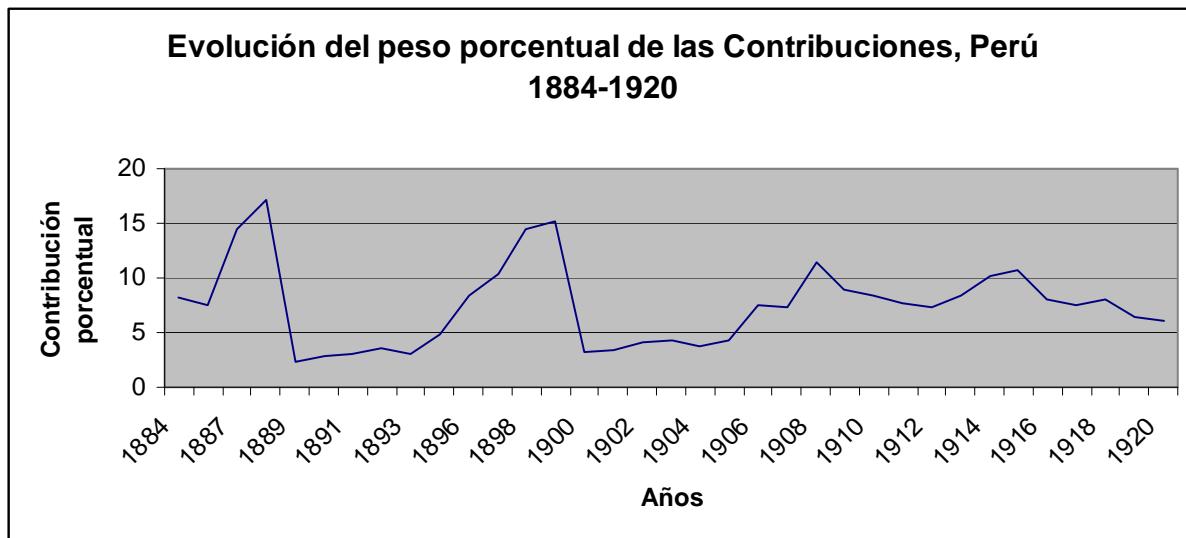
Distribución porcentual de los ingresos fiscales ordinarios en el Perú, 1884-1920

Años	Dominio del Estado	Servicios del Estado	Contribuciones	Aduanas	Impuestos al consumo	Diversos	Total
1884	0.8	2.5	8.2	76.1	0.1	12.3	100.0
1885	30.4	2.0	7.5	58.2	0.0	1.8	100.0
1887	0.6	3.4	14.4	77.9	1.5	2.1	100.0
1888	0.6	3.3	17.2	71.4	2.0	5.4	100.0
1889	0.0	3.5	2.4	77.5	11.8	4.8	100.0
1890	0.0	3.4	2.9	77.8	12.3	3.5	100.0
1891	0.0	3.4	3.0	69.5	11.9	12.2	100.0

1892	0.0	3.2	3.5	75.4	13.7	4.2	100.0
1893	0.0	4.5	3.0	67.9	17.7	6.9	100.0
1894	0.0	3.8	4.9	63.7	19.4	8.2	100.0
1896	0.0	3.3	8.4	68.3	13.6	6.4	100.0
1897	0.1	3.1	10.3	61.9	17.4	7.2	100.0
1898	0.1	3.2	14.4	60.7	17.8	3.8	100.0
1899	0.1	3.2	15.1	59.6	18.7	3.3	100.0
1900	0.4	2.6	3.3	57.1	29.0	7.5	100.0
1901	0.4	2.7	3.4	58.8	28.3	9.1	100.0
1902	0.4	3.3	4.1	55.4	28.1	8.8	100.0
1903	0.5	3.8	4.2	53.6	29.0	8.8	100.0
1904	0.4	3.6	3.8	50.8	33.1	8.3	100.0
1905	0.6	3.6	4.2	48.4	34.9	8.4	100.0
1906	0.7	3.7	7.5	47.6	32.2	8.2	100.0
1907	0.9	3.5	7.3	48.5	29.8	10.0	100.0
1908	0.6	4.1	11.5	46.2	30.2	7.3	100.0
1909	0.5	4.9	8.9	44.5	32.7	8.6	100.0
1910	0.8	5.3	8.4	44.5	32.5	8.5	100.0
1911	1.0	5.4	7.7	45.1	33.1	7.7	100.0
1912	0.8	5.6	7.3	44.3	34.4	7.5	100.0
1913	0.7	6.0	8.4	40.7	36.6	7.7	100.0
1914	0.7	6.5	10.2	33.9	40.2	8.3	100.0
1915	3.5	6.6	10.8	25.6	45.9	7.7	100.0
1916	3.1	5.4	8.1	39.8	35.4	8.2	100.0
1917	4.7	5.5	7.5	40.7	32.3	9.3	100.0
1918	3.9	5.7	8.0	42.5	31.2	8.7	100.0
1919	7.3	4.7	6.5	43.6	29.3	8.5	100.0
1920	3.9	2.2	6.1	54.7	23.9	9.2	100.0

Fuente: cuadro 5.3.





Podemos distinguir tres etapas en los cuadros anteriores, respecto al peso de las contribuciones dentro de los ingresos fiscales. En la primera: 1884-1888, las contribuciones significaron un 11.5% del total de ingresos fiscales ordinarios, un nivel que no se tenía desde los tiempos del tributo indígena. Las principales contribuciones fueron en esta etapa, la personal, las que gravaban las ganancias en la industria y el comercio y las derivadas de la propiedad territorial. Desde 1887 ellas pasaron a los tesoros departamentales, con todos los problemas que veremos en el capítulo siguiente. En 1895 se suprimió la personal y varias contribuciones volvieron al tesoro central. Además se nacionalizó la contribución de patentes e industrias y la de serenazgo en la ciudad de Lima y el puerto del Callao. Entre 1896 y 1899, las contribuciones representaron un 12.1% del total de ingresos fiscales ordinarios. Ello, ya sin considerar aquellas que quedaron en manos de los tesoros departamentales, ya que incluyéndolas el porcentaje se habría elevado por lo menos a 20.

El traspaso de la cobranza de las contribuciones a una compañía privada de recaudación provocó un aparente decrecimiento en ellas desde 1900, pero la contabilidad se hizo más transparente desde 1906. Durante la década 1906-1915 las contribuciones tuvieron una proporción de 8.8% del total de ingresos ordinarios; vale decir, que decrecieron su participación. De cualquier manera, a lo largo del ciclo 1884-1915 podemos concluir en que significaron aproximadamente un diez por ciento del total de los ingresos, sin considerar los que quedaron en manos de los tesoros departamentales. A lo largo del período hubo cambios en la composición de las contribuciones. Por ejemplo, las de auxilio patriótico y derecho de títulos salieron desde 1909 del ramo de Contribuciones, pasando a formar parte del rubro "Diversas rentas". Ciertamente rendían sumas

completamente marginales. Aparecieron en cambio nuevas clases, como puede verse en el cuadro 5.5.

Cuadro 5.5

Recaudación por Contribuciones generales entre 1897 y 1912 (años seleccionados) en soles corrientes

Contribuciones	1897	1898	1903	1904	1911	1912
Timbres	115,610	115,610	256,210	240,630	253,709	374,754
Derecho de títulos	856	754	**	1861	**	**
Auxilio patriótico	1774	605	**	1233	**	**
Renta del capital móvil	33,425	22,208	115,521	111,546	213,217	204,039
De Minas	77,882	116,784	**	238,717	365,374	431,908
Patentes de Lima-Callao	153,933	176,475	**	260,448	450,000*	419,981
Serenazgo	66,414	68,656	**	71,134	78,000*	17,419°
Papel sellado***	150,988	164,587	203,646		270,595	257,496
Alcabala de enajenaciones	108,949	136,406		209,558	334,154	354,941
Producto del fisco en las utilidades de la Sociedad Recaudadora de Impuestos	345,677	779,595	**	**	**	**
Contribución de la Peruvian Corporation					120,000	120,000
Producto del 3% a favor del fisco en la Caja de Depósitos y Consignaciones					60,000	60,000

* Cifras del presupuesto de 1912

** La fuente omite esta información, sea porque el impuesto dejó de recaudarse o porque el dato no estuvo disponible.

*** Excluye Papel de aduanas y papel de multas, que en cualquier caso tenían sumas menores

° Se refiere solo al Callao

Fuentes: Para 1897: AGN, H-6-1232; para 1898: AGN, H-6-0957. Para 1903-1904: Cuenta General de la República de dichos años. Para 1911-1912: Fernando Tola, *Los impuestos*; p. 344 y Cuenta General de la República de 1912; salvo las cifras del Presupuesto de 1912, tomadas del Presupuesto respectivo.

Las contribuciones propiamente dichas, en el sentido de impuestos directos que gravaban las rentas líquidas obtenidas por las personas, fueron las del capital móvil, y la de patentes en Lima y Callao (la del serenazgo se pagaba en función del valor de las viviendas, por lo que no podría ser considerada una contribución directa). Ambas tuvieron

un comportamiento dinámico, siendo la del capital móvil la que mostró el mayor crecimiento entre todas las contribuciones. Ello, a pesar de que en 1895, como parte del paquete de reformas fiscales del gobierno de Piérola, que abolió la contribución personal y centralizó la contribución de patentes e industrias de Lima y Callao, se retiró de la contribución a la renta del capital móvil el gravamen sobre los altos salarios, quedando limitada en adelante a las ganancias del capital. El Producto Bruto Interno reconstruido por Seminario y Beltrán muestra que entre 1897-1912, este tuvo un crecimiento de dos y media veces, aproximadamente.⁴⁴² De modo, que el impuesto a la renta del capital móvil, junto con la contribución de patentes de Lima y Callao, los timbres, la contribución de minas y la alcabala de enajenaciones, tuvieron un crecimiento muy elástico, por encima del conseguido por el producto bruto interno.

De cualquier manera, se trataba de rendimientos pequeños en términos absolutos y aún relativos. La reforma no fue capaz de empujar un mayor asidero en las contribuciones directas, a pesar de las excelentes posibilidades que el desenvolvimiento de la contribución sobre el capital móvil y el timbre comenzaban a mostrar. Los impuestos directos se hallaban todavía en una fase muy embrionaria. A las ganancias industriales y comerciales sólo podía cobrárseles el gravamen en la capital y su puerto, y en unas pocas ciudades más. No se había implementado un impuesto a las rentas del salario. Al punto que la abolición de la contribución personal, en 1895, fue pretexto para retirar también el impuesto sobre los altos salarios. Si los campesinos no iban a pagar impuestos, ¿por qué tenían que hacerlo los funcionarios del Estado? En su tratado sobre Los impuestos en el Perú, de 1914, su autor, José Tola, perteneciente a una nueva generación de tributaristas, argumentaba por ello que:

“Dentro de nuestro régimen fiscal las contribuciones directas carecen de importancia efectiva: no todos contribuyen como debieran. El impuesto sobre la renta del capital móvil tiene una organización enteramente defectuosa. Los sueldos y pensiones están exoneradas. Los ingresos fiscales que se han triplicado por la creación de impuestos indirectos han servido para aumentar los haberes de los empleados, pero esos haberes no han sido gravados. Se puede decir que en el Perú las contribuciones indirectas aún sobre artículos de primera necesidad sólo sirven para aumentar la renta de los burócratas, renta que no está gravada.”⁴⁴³

⁴⁴² Seminario-Beltrán, *Crecimiento económico*; pp. 125-126. Ellos dan sus cifras en soles de 1979. Utilizando el índice de precios de Rosa Troncoso (en Alfageme y otros, *De la moneda de plata*; pp. 128-129) se puede transformar los datos a soles corrientes, a fin de hacerlos comparables con los datos de la recaudación de contribuciones.

⁴⁴³ Tola, *Los impuestos*, pp. 15-16. Tola era funcionario de la Compañía Nacional de Recaudación.

En el caso de las contribuciones de alcabala de enajenaciones y la de minas, que también mostraron un fuerte crecimiento, no se trataba de impuestos directos propiamente, puesto que, en el primer caso, venía a ser un impuesto a la compra-venta de bienes inmuebles, y en el segundo una tasa que se pagaba por cada pertenencia de minas que una persona reservase para su explotación o exploración, en el registro de minas de la nación.

c/ Triunfo ideológico pero fracaso práctico de las contribuciones directas

Aunque estuvieron lejos de ser la estrella de la reforma fiscal de la posguerra, los impuestos directos llegaron a desempeñar algún rol en ella. En el plano ideológico, fueron erigidos como las contribuciones fiscales “ideales”, a las que debía reducirse el Estado progresivamente. En el plano práctico, ocurrió la liquidación de los impuestos directos de tipo “antiguo”, como la capitación, aunque es significativo que su recaudación (estimada en un mínimo de un millón de soles) no fuese sustituida por ningún otro impuesto directo. La estrategia seguida desde mediados del siglo XIX, de universalizar la capitación, en vez de derogarla, extendiéndola a los habitantes urbanos y no indígenas, terminaron en el fracaso, tema sobre el que volveremos en el siguiente capítulo. También quedaron en desuso otras contribuciones heredadas de la época de la Independencia, como el “auxilio patriótico”.

A pesar de la extinción de las contribuciones directas de antiguo régimen, el rubro de los impuestos directos llegó a consolidar aproximadamente un diez por ciento del total de ingresos fiscales ordinarios. Ello se consiguió sobre la base del gravamen sobre las operaciones financieras, las ganancias de las casas de comercio de la capital y el puerto de la república y sobre otras contribuciones que en verdad no eran directas: la del timbre, la alcabala a la compra-venta de inmuebles y la venta de papel sellado. A partir de 1896, como parte del paquete de reformas introducido por el gobierno de Piérola (1895-1899), la recaudación de las contribuciones fue encargada a una compañía mixta privada y estatal, conformada por los principales bancos de Lima, en la que el Estado tenía una mitad de la participación, pero la gestión quedaba a cargo de la parte privada.⁴⁴⁴

Lo ocurrido con las contribuciones directas resulta ilustrativo de lo sucedido con el conjunto de la reforma fiscal, en el sentido de que los financistas ganaron el debate impreso, pero perdieron el de las cuentas reales. Todos parecieron aceptar que la reforma fiscal debía desarrollar, primero, los ingresos tributarios como forma de aprovisionamiento de fondos al Estado, y segundo, dentro de tales ingresos tributarios, preferentemente las

⁴⁴⁴ En el último capítulo, dedicado a los impuestos al consumo, nos extenderemos sobre el tema de esta sociedad.

contribuciones directas, procurando la progresiva extinción de las otras formas de tributación. No obstante, tras más de un decenio de asentado tal planteamiento, las contribuciones directas propiamente dichas no representaban más del cinco por ciento de los ingresos fiscales ordinarios. ¿Es que no existían rentas gravables, salvo las de antiguo régimen, que acababan de ser abolidas? Esto podría ser relativamente cierto para los años inmediatos de la posguerra: 1883-1895, aproximadamente; pero después despegó una economía de exportación que debió dejar significativas ganancias en manos de sus conductores. Si nos preguntamos ¿quiénes eran los que disponían de las más elevadas rentas en el Perú de 1900? La respuesta sería señalar a los exportadores agrarios y mineros. Ellos influyeron en los hombres públicos (o se representaban directamente, sobre todo como Ministros),⁴⁴⁵ a fin de desviar la reforma fiscal hacia contribuciones indirectas, que no afectasen sus intereses económicos.

Recién en 1915, tras la crisis política estallada el año anterior, con el golpe de Estado al gobierno de Billinghurst, se instauró un impuesto a las exportaciones, que obligó a dicho sector propietario a contribuir fiscalmente con una parte de sus ingresos. Aunque dicho impuesto operó como uno de aduanas, de tipo indirecto, en la práctica no podía ser trasladado a los consumidores o compradores de las exportaciones peruanas, por el grado de competencia que estas tenían.

Siendo la clase exportadora la de mayores ganancias en el país, estuvo sin embargo exenta de contribuciones directas hasta 1915, en virtud de un acuerdo realizado entre ella y el gobierno veinticinco años atrás (un tema que retomaremos en el capítulo séptimo). Conforme se acercaba el final de este período crecieron las tensiones políticas. El triunfo de Guillermo Billinghurst en las elecciones de 1912, derrotando al candidato civilista: el hacendado azucarero Antero Aspíllaga, expresó, más que la fuerza del tarapaqueño, la división de los civilistas. Una facción agrupaba al sector de los exportadores (el bloque autotitulado “Civil Independiente”) y la otra a los seguidores del ex presidente Leguía, aunque esta escisión ha tendido a ser interpretada por la historiografía, no de acuerdo a sus intereses económicos o fiscales, sino en términos de lucha de generaciones o entre “autoritarios” y “democráticos”.⁴⁴⁶

Por paradojas de la historia, para el momento decisivo en que debía decidirse si se renovaba la exoneración fiscal a los exportadores, o si se procedía a gravar sus fuertes ganancias, estaría en el poder el antiguo empresario salitrero, expropiado por los civilistas de la década de 1870. El escenario político parecía preparado para la venganza de los hombres del sur, reeditando la actuación de Piérola en 1869, cuando arrebató a la

⁴⁴⁵ Entre los Ministros de Hacienda de la época, al menos tres: Antero Aspíllaga, Agustín de la Torre y Augusto Leguía, pertenecían a grandes familias de azucareros.

⁴⁴⁶ Ver detalles de esta pugna interna del civilismo en Miro Quesada, *Autopsia*, pp. 399 y ss. Ver también Gonzales, *Los orígenes. Interpretaciones* en Mc Evoy, *La utopía*, pp. 401-403.

oligarquía limeña el negocio del guano.⁴⁴⁷ Pero el golpe de Estado de 1914, dirigido por el coronel Benavides y respaldado por la oligarquía civilista acabó con el gobierno de Billinghurst.

⁴⁴⁷ Piérola moriría al año siguiente (1913), pero no acompañó a Billinghurst en su candidatura presidencial.

Capítulo 6

La descentralización fiscal

Este capítulo tratará sobre el programa de descentralización fiscal aplicado por el gobierno de la posguerra, como parte de la reconstrucción de las finanzas públicas del país. Así como en la era anterior la bonanza exportadora del guano promovió un extremado centralismo fiscal, la crisis del comercio exterior pareció promover la tendencia contraria. Cuando las exportaciones se recuperaron, hacia 1900, fue previsible que el programa descentralizador fuera reducido a una mínima expresión. La aplicación de la descentralización se basó en la idea de que las autoridades locales podrían tener mayor capacidad y legitimidad para reconstruir los impuestos directos que las autoridades centrales. En la medida que las economías del interior podrían ser definidas como de “antiguo régimen” (es decir, basadas en una actividad agrícola ganadera, con escasos flujos hacia el mercado), tales impuestos fueron también de antiguo régimen. Sin embargo, los cambios políticos y sociales ocurridos a lo largo del siglo XIX, como la división de poderes y una mayor participación campesina en la política nacional, estorbaron la reconstrucción de los mecanismos que en el pasado habían permitido la recaudación de tales imposiciones. De esta forma la descentralización fiscal no pudo consolidarse, extinguiéndose en las primeras décadas del siglo veinte.

El primer gobierno constitucional de la posguerra del salitre, el de Andrés Cáceres (1886-1890), presentó como un elemento novedoso de su programa, la descentralización fiscal. En cierto sentido fue robarle una bandera al principal partido antioligárquico, el pierolista, puesto que este, apuntando al sentimiento anticapitalino, notorio en el país ya desde antes de la Independencia, incluía dentro de su programa político, el federalismo. Apoyado por las fuerzas del civilismo subsistente, Cáceres instauró un régimen de descentralización basado en lo que llamó la “autonomía fiscal” de los departamentos. De tal modo que podríamos entender a este como un ensayo de descentralización oligárquica. Esta serviría de andamiaje organizativo a la reintroducción de las contribuciones directas dentro del programa de reforma de los ingresos del Estado, puesto que se dejaba en manos de las autoridades locales, tanto la cobranza cuanto el gasto de las contribuciones recaudadas. El proyecto oligárquico retomaba en cierta forma el modelo político borbónico

de centralización política con descentralización fiscal, plasmado en las Intendencias. Como veremos, hubo no obstante algunas notables diferencias.

a/ La tradición centralista y la descentralización fiscal

Desde la Independencia el Estado peruano había vivido dentro de un régimen político y fiscal muy centralizado. No existía ningún tipo de gobiernos autónomos regionales o locales. La derrota de los intentos de las élites del Cuzco y Arequipa, por ganar un mayor protagonismo político con el proyecto de la confederación peruano boliviana (1836-1839), así como el apogeo del guano, sancionaron un régimen fuertemente centralizado, en el que, si existían algunos niveles inferiores de gobierno, como las municipalidades, estaban fuertemente controladas por el poder central.⁴⁴⁸ Siguiendo el modelo francés de las prefecturas, los territorios del interior eran administrados por funcionarios nombrados por el poder central y el grueso de su presupuesto era atendido con remesas enviadas asimismo desde ella.

En 1873 el gobierno de Manuel Pardo había constituido los Concejos Departamentales y Provinciales como instancias de gobierno local en los 18 departamentos y 92 provincias que conformaban el Perú (cada departamento se subdividía en un número de provincias, y estas, a su vez, en distritos). Pero incluso la historiadora que más ha elogiado el proyecto político del civilismo, llamó a este esfuerzo descentralizador solo “un tímido ensayo de los sueños federalistas de los liberales”.⁴⁴⁹ El programa de Pardo supuso el encargo a los Concejos, del sostenimiento de la administración de justicia en sus circunscripciones (Juzgados de Primera Instancia en las provincias y Cortes Superiores en las capitales de departamento), de la novísima área de la instrucción pública, así como de las labores de obras públicas de alcance local, como la instalación de pilas de agua en las plazas y, en general, el cuidado, conservación y ornato de las villas y ciudades. Para ello les transfirió las “contribuciones” o impuestos directos, cuya recaudación sumaba en ese momento menos de medio de millón de soles por año. El producto de estas se repartiría en dos tercios para los Concejos departamentales y un tercio para los provinciales. Adicionalmente, las tarifas de aduana fueron elevadas en dos puntos porcentuales, a fin de constituir con dicho aumento un fondo para complementar los ingresos de los Concejos.⁴⁵⁰ Parte del plan fue también la creación de una contribución “de escuelas”, de tipo capitación, que debía reunir aproximadamente un millón de soles,

⁴⁴⁸ Ver Zas Friz, *La descentralización*; cap. II.

⁴⁴⁹ Carmen Mc Evoy, *La utopía*, p. 161.

⁴⁵⁰ Basadre, *Historia*, v. 7; ed. 2005, p. 155.

adicional, por año. Al parecer, esta no llegó a funcionar.⁴⁵¹ El Estatuto Provisional del 27 de diciembre de 1879, del gobierno de facto de Nicolás de Piérola, decretó la clausura de los Concejos;⁴⁵² retornando en consecuencia la administración del interior a las prefecturas.

Dentro de ese régimen centralista que el efímero ensayo de Pardo no pudo cambiar, el poder más importante en los departamentos y provincias estaba en manos de los prefectos y subprefectos, respectivamente, quienes se desempeñaban como representantes o delegados del poder central, por quien eran nombrados o removidos. Tenían bajo su cargo el gobierno político de la circunscripción, lo que básicamente suponía hacer cumplir las disposiciones del gobierno central y de las autoridades judiciales, así como mantener el orden interno.⁴⁵³ Para ello disponían de fuerzas de gendarmería en el número de unos pocos cientos en cada departamento.⁴⁵⁴ Ante la ausencia de un organismo electoral autónomo (hasta la ley electoral de 1895), los prefectos eran asimismo quienes organizaban las elecciones en los departamentos, de modo que hasta cierto punto estaba en su mano favorecer a uno u otro candidato.⁴⁵⁵

Los prefectos y subprefectos también eran los responsables de hacer recaudar los impuestos en sus territorios y de supervisar el uso de los fondos fiscales. Sus funciones eran, así, casi las de un gobernador estatal dentro de un régimen federal, con la importante diferencia de que podían ser cambiados por decisión del poder central de un momento a otro, sin necesidad de expresión de causa, por ser “puestos de confianza”. No tenían, pues, un período establecido de gobierno, permaneciendo en funciones hasta que no se nombrase a otro en su lugar.⁴⁵⁶ Se trataba de puestos ideales para manejar alianzas con las élites locales, puesto que significaban sueldos y poder, pero hasta finalizar el siglo XIX estuvieron muy interferidos por los funcionarios del ejército, que virtualmente los monopolizaron. Para desempeñarse como prefecto había que ser coronel, o al menos comandante; para ser subprefecto, comandante o sargento mayor.

⁴⁵¹ El Congreso recién aprobó esta contribución en el gobierno siguiente y antes de que pudieran hacerse las matrículas o documentos correspondientes, estalló la guerra. No existe ningún estudio sobre ella, y tampoco se ha encontrado documentación sobre su cobranza.

⁴⁵² Sobre los Concejos Departamentales y Provinciales, Zas Friz, *La descentralización*; Planas, *La descentralización*, y Gabriella Chiaramonti, “Entre autonomías”.

⁴⁵³ Los relatos de viajeros del siglo XIX suelen contener interesantes y vívidas semblanzas de estas autoridades locales, con quienes ellos debían tratar para procurarse animales o guías de viaje. Ver por ejemplo Monnier, *De los Andes*; pp. 131-254.

⁴⁵⁴ En el presupuesto del bienio 1877-1878 el número de gendarmes fue de 5872, para todo el Perú. Excluyendo a los oficiales, el número se dividía entre 1889 hombres de la Guardia Civil, 1806 de infantería y 1230 montados o a caballo. Véase AGN, H-6-0857.

⁴⁵⁵ Ver Aljovín, “Sufragio”, 2005.

⁴⁵⁶ La ley que regulaba las funciones de estas autoridades fue dictada en 1857: Ley de Organización Interior de la República. En su artículo 73 declaraba que en los prefectos “reside la intendencia económica de la hacienda pública de sus respectivos departamentos”. Ricardo Aranda, *La Constitución del Perú de 1860, con sus reformas hasta 1893*; pp. 73-87.

Esa combinación de amplio poder local, pero que pende de un hilo controlado por el poder central, fue muy propia del modelo político de la oligarquía de la región andina del siglo XIX. El fuerte poder que concentraban las prefecturas y subprefecturas hizo que el control de estos puestos fuese vital para las debilitadas élites locales que competían por la supremacía en las regiones.⁴⁵⁷ Aisladas por la geografía y el atraso económico, las élites locales se habían empobrecido después de la Independencia. Salvo por el comercio de las lanas en Arequipa y el de la plata en Cerro de Pasco, todo el interior andino permaneció estancado. Después de la abolición de la contribución indígena y de castas en 1854, las cajas fiscales departamentales debieron ser alimentadas con remesas desde Lima, puesto que los fondos recaudados localmente eran por lo general minúsculos. Esto reforzó todavía más la dependencia de las élites locales del apoyo del poder central. Su sobrevivencia quedaba atada a iniciativas de la capital, como la apertura de una Corte Superior de Justicia, de un Colegio Nacional o, lo que ya era quizás soñar, de una Universidad o la llegada del ferrocarril.

La descentralización fiscal de Cáceres fue en cierto modo una reedición de la de Pardo de la década anterior, con la diferencia de que no fue montada sobre los Concejos municipales, sino sobre un organismo nuevo, que eran las Juntas Departamentales. De otro lado, significaba una práctica ya conocida del poder central cada vez que enfrentó una coyuntura crítica: conceder cierto espacio de autogobierno a los poderes locales, a la espera de poder rehacerse y reconquistar más adelante la pequeña soberanía concedida. En cierta forma esta práctica recordaba los procesos de venta de cargos públicos en que incurrián los monarcas del absolutismo en sus épocas de vacas flacas.

La descentralización fiscal tuvo dos etapas: la primera corrió desde 1886 hasta 1895, y la segunda, desde 1896 hasta 1920. Durante la segunda etapa el programa descentralista fue atenuado y, en general, fue perdiendo vigor hasta su extinción en 1920. La ley de la descentralización fiscal fue promulgada el 13 de noviembre de 1886, debiendo regir a partir del primero de enero entrante. En esencia dictaminaba que en adelante cada *departamento* debía recaudar sus propios ingresos y ejecutar su propio gasto fiscal. Los ingresos y egresos fiscales de la nación fueron clasificados según fuesen de naturaleza central o departamental. El hecho de que el proyecto de ley fuese presentado al Congreso el 4 de agosto de 1886, apenas transcurridos dos meses desde la asunción al poder de Cáceres, revela que él era parte sustancial del programa de gobierno del nuevo régimen.

En cada departamento se creó un Tesoro Departamental, sobre la base de las antiguas Cajas Fiscales, cuya administración sería vigilada por una Junta Departamental. Estos tesoros cobrarian también los impuestos de naturaleza nacional, o central, que

⁴⁵⁷ Ver Nugent, *Modernity*, 1997.

pudiesen recaudarse en su territorio, transfiriendo luego los fondos al tesoro nacional. Sin embargo, estas transferencias fueron después toda una fuente de problemas y sufrieron muchos incumplimientos. Fue costumbre de los prefectos de los departamentos de la costa, que tenían alguna aduana en su territorio, librar gastos contra los fondos de la aduana, pretextando urgencias locales. Las Juntas estarían compuestas de un delegado elegido por el Concejo Provincial de cada provincia, pero serían presididas por el Prefecto, que como recordaremos no era un cargo por elección, sino digitado por el poder central.⁴⁵⁸ Los delegados de la Junta tendrían una duración en el cargo de cuatro años, pero debían renovarse por mitades cada dos. El administrador o Tesorero Departamental debía ejecutar las disposiciones de la Junta, y sus cuentas debían ser también revisadas por ella antes de ser remitidas al Tribunal Mayor de Cuentas de Lima. La ley no estipulaba a quién correspondía su nombramiento, pero al parecer era hecho por la Junta Departamental. Los actos de las Juntas, entre los que se incluía la preparación de sus presupuestos, estaban sujetos a la revisión y aprobación sucesiva del Ministerio de Hacienda y el Congreso de la república.

La política de descentralización fue presentada por la oligarquía civilista como un punto fundamental para la transformación del futuro peruano, hasta ser llamada la antesala del federalismo. El terreno fiscal sería la esfera inicial, el campo experimental a partir del cual el programa iría abarcando nuevos aspectos,. Vocero oficioso del "civilismo" y representante de la opinión "ilustrada" de la nación, el diario limeño *El Comercio* se pronunció entusiastamente acerca de la descentralización fiscal:

"Ella envuelve un plan tan vasto en lo fiscal y aún en lo administrativo; satisface necesidades tan legítimas, aspiraciones tan generales; y salva peligros de tanta magnitud, que puede ser considerada, sin exageración, como el trabajo de mayor aliento realizado por este Congreso." (Lima, 28.10.1886).

En una "Carta circular a las autoridades" locales, emitida el 30 de marzo de 1887, el presidente Cáceres justificó la ley en estos términos:

"... el mismo Congreso ha dictado la ley de descentralización fiscal, con el fin de que todos los Departamentos vivan de sus propias entradas, que son las provenientes de las contribuciones; las cuales están destinadas al fomento de la enseñanza popular,

⁴⁵⁸ Si el departamento contenía sólo dos o tres provincias, entonces los delegados pasarían ser dos por provincia, en el primer caso, y dos para el caso del concejo provincial de la capital del departamento, en el segundo, manteniéndose un delegado por provincia para las demás. En el caso de las "provincias litorales", que serían consideradas como "departamentos" para el caso, se tendría cuatro delegados. Ver la Ley del 13 de noviembre de 1886.

á la apertura de los caminos, á la construcción y refacción de los templos, de las escuelas y de los puentes; al sostenimiento de las fuerzas llamadas a custodiar y garantizar la vida y los intereses de los ciudadanos; y al pago de los jueces y demás magistrados; y por último á otras tantas y tan importantes necesidades de la administración local que sería largo enumerar." (MP 7157, T52, rollo 44. Microfilmes de la correspondencia de la embajada de Estados Unidos en Lima).

Aflora en esta cita que el propósito principal de la reforma era descargar al Estado central de los gastos de administración y fomento educativo y económico locales, para trasladarlos a las propias poblaciones beneficiarias. ¿Un descentralismo, entonces, meramente oportunista? Si bien esa podría ser efectivamente una conclusión preliminar -y que de hecho goza de popularidad en la historiografía, creo que mejor- podríamos emplear el calificativo de *descentralismos forzados*. El Perú fue una nación que históricamente se hizo desde el Estado, en el marco de una tradición centralista.⁴⁵⁹ De manera que su organización política, económica y fiscal fue impuesta desde el centro, antes que desde comunidades sociales pre-existentes en el territorio. Ello explica, tanto la debilidad de los proyectos descentralistas en el Perú, así como la paradoja de que ellos hayan nacido, no como una demanda de las sociedades regionales, sino como una imposición desde el Estado central. Tal fue el caso de la ley de 1886.

A lo largo de la historia independiente del Perú puede trazarse una clara asociación entre bonanza exportadora y centralismo, que fue el resultado de la naturaleza del aparato de ingresos fiscales. Los "booms" exportadores de materias primas alimentados por la demanda mundial, creaban un "enlace fiscal" interno a través de los derechos de aduana o la estatización de los yacimientos de la materia prima. En la medida que la recaudación de las aduanas para el comercio exterior había sido una función del Tesoro central, las bonanzas exportadoras del país, cuyo ejemplo más vistoso sería el de la "era del guano" (1850-1880), fueron un poderoso factor centralista de la economía pública, al poner en marcha el mecanismo: bonanza exportadora - bonanza fiscal - centralización de las rentas⁴⁶⁰. El puerto del Callao fue el cajero del Estado, y sin comercio externo no habría habido Estado, ni tal vez nación.

Agotado el ciclo de bonanza fiscal, durante el cual el aparato de contribuciones internas quedaba reducido a su mínima expresión, no quedaba más alternativa que asumir programas de descentralización de las finanzas. Sin recursos para asumir el gasto de la administración política, judicial, de obras públicas y servicios de diversa índole a lo largo y

⁴⁵⁹ Véase Véliz, *La tradición*, 1984.

⁴⁶⁰ Respecto al episodio del guano, ya lo advirtió así Emilio Romero en su *Historia económica del Perú* publicada en 1949 en Buenos Aires.

ancho del territorio de la república, el Estado central se veía empujado a transferir esas partidas del presupuesto a las administraciones locales. Tratando de convertir la necesidad en virtud, el proyecto de Cáceres se sostenía en el pensamiento de que la mejor manera de reconstruir el aparato interno de contribuciones era entregando a cada circunscripción política de nivel departamental el manejo de sus propios ingresos. Conocedores de que los impuestos que pagaban, irían, no a un lejano poder central, sino a atender las propias necesidades locales, la población se allanaría a pagarlos con mayor facilidad. Los contribuyentes podrían ejercer un mejor control del gasto, y las autoridades fiscales podrían tornar más eficiente la recaudación.

Esa bella argumentación pasaba, sin embargo, por alto, el hecho de que durante todo el tiempo que durase la reconstrucción del aparato de contribuciones, los tesoros departamentales serían incapaces de mantener una estructura estatal concebida de acuerdo a un nivel de ingresos harto superior. Los siete millones de soles en que se estimaban los ingresos públicos de la nación tras la guerra con los chilenos, era, descontado el efecto de la depreciación de la moneda, el mismo nivel de ingresos fiscales del momento de la Independencia. Cuando no existían sino dos cortes de justicia en toda la república, no se contaba con un cuerpo de gendarmería en el territorio, ni un sistema nacional de instrucción; cuando los barcos de la armada eran de madera, no había ferrocarriles ni telégrafos que mantener ni construir y cuando, en fin, la población era más o menos la mitad de la existente entonces. Para los tesoros departamentales el sostentimiento de una corte judicial y el de una oficina de gobierno local (la Prefectura) con siquiera un centenar de policías de apoyo, pesaría como una piedra en el cuello de un naufrago.

b/ La historiografía sobre la descentralización

La historiografía sobre la descentralización de la posguerra ha combinado la parquedad con el escepticismo, cuando no la franca condena. La voluminosa *Historia de la República* de Jorge Basadre le dedica un acápite dentro de un capítulo de uno de sus muchos tomos; pero ninguna referencia encontramos en los varias veces reeditados manuales de historia republicana de Julio Cotler, Ernesto Yepes del Castillo, Manuel Burga y Alberto Flores-Galindo, y más recientemente Peter Klarén.⁴⁶¹ Tampoco las historias regionales dedican algún espacio a un tema que, al menos sobre el papel, estaba llamado a impactar decisivamente en la historia local⁴⁶². En cualquier caso predomina en la escasa

⁴⁶¹ El capítulo CXIV de la *Historia de la República del Perú* de Basadre (Lima: Editorial Universitaria, 10 ts, 1961-1963) está dedicado a "La descentralización fiscal y la hacienda pública entre 1886 y 1890", concediendo cuatro páginas al tema. Julio Cotler, *Clases*; Yepes, *Perú 1820-1920*; Klarén, *Nación*, 2004.

⁴⁶² Como ejemplo puede citarse la *Historia regional del Qosqo* preparada en tres volúmenes por José

historiografía producida sobre el tema, la opinión de que la descentralización fiscal fue un fracaso más o menos rotundo y que fue hecha de forma “interesada” y no bajo un interés descentralista “genuino”.

El historiador Emilio Romero podría ser un buen ejemplo de esta postura. En su monografía publicada en 1932: *El descentralismo*, llegó a calificar de “interesante ensayo en nuestra historia financiera”, la reforma de 1886. Pero criticó la forma como se aplicó el proyecto: sin criterio “científico” y sin añadir la dimensión política a la fiscal:

"Tal vez si la ley de descentralización se hubiera dado estableciendo las rentas en forma científica y con el voto político de los departamentos; es decir una descentralización fiscal y política, los resultados habrían sido muy distintos. Se habría compulsado la opinión en cuanto al odioso impuesto personal, que bajo diversas formas ha perdurado en nuestra legislación hasta el pasado año con el nombre de conscripción vial, [...]"⁴⁶³.

Uno de los más graves errores desde el punto de vista "científico" habría sido hacer descansar los ingresos departamentales en un impuesto tan impopular y ominoso como la contribución personal: "[...] fue el primer error que se cometió.", anotó Romero (*ibid*, p.133). ¿Era sin embargo posible que la conquista de lo "bueno" y moderno (la descentralización) esquivase lo "malo" y arcaico (la capitación campesina)? Haciendo la salvedad de unas cuantas provincias ubicadas en la costa, la economía del país en la década de 1880 era fundamentalmente de tipo campesina aldeana. Donde la productividad de la tierra era la correspondiente al arado de palo y al cultivo de secano, se carecía de títulos de propiedad, de inversión en infraestructura y la producción se orientaba básicamente al autoconsumo. En una economía de antiguo régimen como esa, ¿qué otros impuestos podrían cobrarse que no fueran los de antiguo régimen?

Para Romero, los tesoros departamentales habrían sido, además, recargados abusivamente con partidas, como la de gendarmería, cuyo sostenimiento correspondía por lógica al tesoro central.⁴⁶⁴ Es Romero, precisamente, quien mejor representa la denuncia de "descentralismo de oportunidad" para el experimento de la posguerra. Refiérese así al "sentido oculto" de la ley; a sus "fines de desahogo centralista" y concluye en que: "La ley de

Tamayo Herrera bajo los auspicios de la Municipalidad cuzqueña (Cuzco: 1992). En el tercer tomo, dedicado al período independiente, no se encuentra ninguna referencia al experimento de la descentralización fiscal. Una saludable excepción la constituye en cambio el libro de Nuria Sala, *Selva y Andes*, referido al departamento de Ayacucho (ver especialmente cap. 3).

⁴⁶³ Emilio Romero, *El descentralismo*; p.136.

⁴⁶⁴ No acierta en ello Romero. Puesto que la partida de gendarmería, así como la del gasto militar de las fuerzas acantonadas en el interior, no fue asumida por los tesoros departamentales, sino por el tesoro central, como se verá más adelante.

descentralización fiscal fue una medida favorable más bien al centralismo fiscal" (pp. 135-136). Ello sería así en tanto el tesoro central se habría quedado con los mejores impuestos y los menores gastos, mientras habría dejado a los departamentos los impuestos más odiosos, y en consecuencia de más penosa y exigua recaudación, al lado de los gastos más onerosos.

Los trabajos de tres historiadores posteriores (Jorge Basadre, Nelson Manrique y Gabriella Chiaramonti) han significado nuevas interpretaciones de la descentralización de 1886. Enmarcándola en el curso de la historia republicana del siglo XIX, Jorge Basadre la apreció como uno de los varios intentos (fallidos) por descentralizar la nación: "En 1828 se había ensayado la centralización semi-política. La descentralización administrativa surgió en 1873. Ahora se trataba de ir a la descentralización fiscal."⁴⁶⁵ Además de hacer eco de los juicios anteriores de Rodríguez y Romero acerca de lo dañino de haber apoyado los presupuestos departamentales en la gabela de la contribución personal, Basadre, hombre -- al igual que Romero-- proveniente de una provincia del interior, y por tanto sensible a los esfuerzos descentralizadores, criticó la poca autonomía dada a las Juntas Departamentales:

"Las juntas no fueron creadas para administrar sino para recaudar y para vigilar. La administración continuó centralizada y los presupuestos departamentales se tramitaron junto con el Presupuesto nacional. Cada departamento adquirió 'la autonomía de su pobreza'." (id.).

Basadre trazó además una hipótesis respecto a la descentralización de la posguerra: ella habría obedecido a la debilidad del Estado, en virtud de la derrota militar y la desorganización burocrática y la miseria fiscal, que fueron su consecuencia. La conclusión del autor reposó en una premisa que recordaba las leyes de la física: cuando el Estado central se repliega, los poderes locales avanzan, ocupando el espacio dejado vacío; pero apenas el Estado logra superar su crisis, la descentralización "de facto" llega a su fin. Sería así que luego de que las Juntas departamentales lograran importantes avances autonomistas durante los años posteriores a 1886, sufrieran, en los últimos años del siglo XIX, un progresivo recorte de sus facultades. "Fortalecido el Estado a partir de 1895, empezaría desde entonces la decadencia de la descentralización fiscal." (p. 118) Conforme la economía de exportación fue despegando en la década de 1890, el tesoro central pudo mejorar sus ingresos y el Estado central hallarse así preparado para recuperar el control del país.

⁴⁶⁵ Basadre, *Historia*, t. 10, ed. 2005, p. 117.

Una reflexión aun más escéptica del espíritu descentralista peruano puede hallarse en el trabajo de Gabriella Chiaramonti.⁴⁶⁶ Ella concluye en que las experiencias descentralistas hasta, por lo menos 1920: "nunca existieron en mi manera de ver: siempre se trató de suplir las carencias del estado, no de descentralizar funciones que antes cumplía el estado mismo." Un ejemplo sería el ensayo de 1886, cuando el Estado, ante su incapacidad de asumir tareas tan propias de él, como la instrucción primaria, la atención sanitaria y la preparación de las matrículas de contribuciones y su recaudación, trasladó estas labores a las Juntas departamentales.

Respecto al desenlace del proyecto de Cáceres, Chiaramonti esboza una idea similar a la de Basadre, pero trasladada al terreno económico fiscal. Una vez que el Estado, desde 1895, pudo obtener importantes ingresos fiscales a partir de los derechos de exportación de bienes como el azúcar, debilitó la experiencia descentralista. Nelson Manrique recogió también la idea de Basadre, pero dentro de un análisis político más detallado.⁴⁶⁷ El Estado que cayó en crisis tras la guerra con Chile, nos dice, fue aquel construido por la burguesía mercantil limeña durante el período del guano. El vacío de poder fue entonces ocupado por la clase terrateniente serrana, representada por militares provenientes de familias de hacendados del interior, como un Miguel Iglesias o un Andrés Cáceres. El militarismo de la posguerra (1883-1895): "[...] fue la más depurada expresión del caciquismo terrateniente." (ob. cit., p.141) y el Partido Constitucional de Cáceres: "[...] la única expresión verdaderamente orgánica de los intereses de los terratenientes serranos de la historia del Perú." (p. 183).

La descentralización fiscal habría sido parte del programa político terrateniente serrano. Con ella, a la par que debilitaba al aparato central del Estado, "les daba [a los terratenientes] el manejo directo del excedente económico expoliado al campesinado." a través de la contribución personal (p. 182). La última guerra civil del siglo XIX --la que enfrentó a Cáceres y Piérola-- significó entonces para Manrique el conflicto entre "los proyectos de fuerzas políticas que expresaban los intereses de clases sociales distintas que, aunque compartían un espacio común en el bloque de poder, tenían intereses claramente diferenciados, [...]" (pp. 142-43). Piérola fue apoyado por los civilistas, y tras su triunfo en la guerra civil de 1895, abolió la contribución personal y debilitó el programa de descentralización fiscal: "La supresión de la contribución personal, indisolublemente ligada a esta última medida [la descentralización fiscal], contribuyó al debilitamiento de los poderes locales, incrementando la centralización estatal." (pp. 143-144). La revolución de 1895 --concluye Manrique-- puso entonces fin al único momento en la historia peruana en que los terratenientes del interior controlaron el Estado.

⁴⁶⁶ Gabriella Chiaramonti, "Entre autonomía", 1992.

⁴⁶⁷ Manrique, *Yawar Mayu*.1988.

Aun cuando sugestiva, la interpretación de Manrique --al revés de la de Basadre-- sobrevalora el real efecto descentralizador de la ley de 1886. Tal como señaló Basadre, las Juntas departamentales tenían muy poca autonomía política y se hallaron fuertemente controladas por el poder central. La contribución personal, como veremos más adelante, apenas pudo ser recaudada y más bien sirvió para soliviantar los ánimos de los campesinos, desafiando el orden gamonal. Mal pudo, pues, beneficiar, y en consecuencia ser defendida, por la clase terrateniente del interior. El estudio del debate parlamentario que precedió a la ley muestra todo lo contrario: que los representantes serranos se opusieron a dicha gabela, ya que la eventual insurgencia campesina ante el incremento de la presión fiscal, afectaría en primer lugar a los hacendados, que además de convivir con ellos, eran quienes a fin de cuentas abonaban el impuesto de los colonos instalados en sus predios.⁴⁶⁸

El análisis de Manrique pasa también por alto que los civilistas, expresión orgánica de los intereses de la burguesía mercantil limeña (para usar el lenguaje del autor) apoyaron el proyecto de descentralización. Y no de manera episódica, sino reiterada y firme. El autor señala que ellos "se auparon" al gobierno de Cáceres, conscientes de su debilidad (p. 142), pero tal explicación no resulta coherente con el hecho inocultable de que fue precisamente el civilismo quien en 1873, durante el gobierno de Manuel Pardo, introdujo el primer esfuerzo descentralizador. Así como que el civilista diario *El Comercio*, defendió el proyecto de 1886, y que distinguidos civilistas en el Congreso del mismo año, lo apoyaron sin reservas, y aun intentaron radicalizarlo.

¿Quién defendió entonces el proyecto de descentralización y a quién benefició? ¿La clase terrateniente serrana, dispersa y segmentada, como estaba, o el civilismo pro burgués, que si bien mantenía sus principales líderes en la capital y la región de la costa, tenía seguidores también en las sociedades regionales del interior?⁴⁶⁹ Si Manrique representa la primera opinión, Emilio Romero lo haría con la segunda (si hacemos caso a su denuncia de que la descentralización fue hecha para desahogar y favorecer al Estado central a expensas de los recursos regionales). Por nuestra parte, más en sintonía con Romero, creemos que la descentralización fiscal fue un proyecto civilista, oligárquico, destinado a socializar el esfuerzo fiscal manteniendo el grupo oligárquico el mayor control posible del Estado. La idea que estaba detrás de este plan era que, en un país que aún tenía mucho de nación colonial, la auto administración de las colonias resultaba menos costosa que un gobierno directamente colonial.

⁴⁶⁸ Sobre ello, ver la Visita fiscal al departamento de Puno realizada por Pedro Dancuart, en 1888. En Dancuart-Rodríguez, *Anales*, t. 18.

⁴⁶⁹ Sobre el civilismo de la posguerra, ver McEvoy, *La utopía republicana*.

c/ La ley de 1886 y su debate

El objetivo de la ley de 1886 fue, como se dijo, a la vez que trasladar a las élites regionales la responsabilidad de sostener el gasto en administración política, resguardo policial y administración judicial en sus circunscripciones, reflotar el canal fiscal de las contribuciones. La recaudación de la contribución de predios urbanos y de patentes se limitaba a las grandes ciudades, que fuera de Lima y su puerto, el Callao, no eran más de tres o cuatro en la república. La contribución de predios rústicos no se cobraba a las comunidades indígenas, sino únicamente a los propietarios de grandes fundos inscritos legalmente en las notarías o, a partir de 1888, en el recién creado registro de la propiedad inmueble.

No poca discusión provocó la separación de las esferas de ingresos y gastos generales y departamentales. La ley del 13 de noviembre consideró finalmente una división, en que los impuestos de tipo directo pasaron a manos de los tesoros departamentales, mientras los indirectos quedaron en manos del tesoro central. Esto significó básicamente, que las contribuciones quedaron para los departamentos, mientras que los derechos de aduana fueron para el gobierno central. Cabe notar que los ingresos generales fueron robustecidos poco después con la introducción de impuestos al consumo de bienes de extendida demanda entre la población, como los alcoholes, el tabaco y el opio, que estudiaremos en un capítulo posterior.

Aunque la crítica que acostumbradamente se ha hecho a la ley de 1886 fue haber dejado a los departamentos los impuestos más magros y de difícil recaudación, es oportuno decir que esta clasificación se ajustaba a los criterios de la ciencia fiscal de la época, según la cual los tributos de tipo indirecto (como los derechos de aduana o los impuestos al consumo) debían ser reservados para el Estado central, mientras los de tipo directo (como las contribuciones sobre la propiedad territorial o la utilidad industrial y comercial) debían serlo para los gobiernos locales.⁴⁷⁰ Lo contrario hubiese significado retornar al régimen de aduanas interiores de la época colonial, cuando una mercancía debía pagar repetidas veces el impuesto de internación, desarticulando el mercado interno. Una propuesta alternativa, que surgió en el calor del debate parlamentario, fue entregar a los tesoros departamentales un porcentaje de la recaudación de aduanas, que sería distribuida entre ellos (es decir, igual que en el proyecto anterior de Pardo). Pero este añadido tenía el defecto de dejar en manos del poder central una herramienta que traicionaba el ideal descentralista: la facultad de

⁴⁷⁰ Fuera de los puertos de la costa, existían los del lago Titicaca, en Puno, y el puerto fluvial de Iquitos. El primero servía para el comercio con Bolivia, mientras el segundo recibía el tráfico del Brasil y el Atlántico. Este último tenía un volumen comercial que alcanzó a ser importante durante ciertas épocas. El ingreso de la aduana de Puno fue dejado en manos del Concejo Provincial de dicha ciudad; el de Iquitos, para el tesoro del departamento de Loreto.

distribuir ese monto entre los distintos tesoros. Se temió que los criterios para ello fueran sobre todo políticos: premiar a los departamentos "leales" y castigar a los opositores.

Los ferrocarriles y el correo eran, por otra parte, sistemas nacionales de servicios, cuyo funcionamiento, en aras de la eficacia, debía estar centralizado. Además, no dejaban ninguna ganancia en el momento, sino lo contrario. Unicamente el caso de los timbres podría ser discutible, pero para su inclusión dentro de los ingresos nacionales triunfó el argumento de que la certificación que ellos hacían a los contratos alcanzaba una cobertura nacional y no solamente departamental. Como compensación, se dejó a los tesoros departamentales el expendio del papel sellado o timbre fijo.

Los impuestos dejados a los tesoros departamentales parecen en cambio generosos y variopintos. Algunos de ellos debían ser impuestos propiamente municipales, como el serenazgo. Fijémonos que, además de las contribuciones a la propiedad territorial y las ganancias derivadas del comercio y la industria, incluían los bienes nacionales y mostrencos, las salinas, la alcabala de bienes inmuebles, el impuesto a las herencias y, sobre todo, la contribución personal, que tantas polémicas generaría. Pero en buena parte era así porque las responsabilidades echadas sobre los hombros de los tesoros departamentales eran también impresionantes (véase cuadro 6.1)

Cuadro 6.1

Distribución de los Ingresos y Egresos Nacional y Departamentales según la Ley de Descentralización Fiscal de 1886

Ingresos Nacionales	Ingresos Departamentales
<ul style="list-style-type: none"> + Derechos de importación y exportación y demás derechos de aduana + Timbres + Ganancia de los Ferrocarriles nacionales + Ganancia del servicio de correos 	<ul style="list-style-type: none"> + Contribución personal de los varones entre 21-60 años + Contribución de predios, industrial, de patentes y eclesiástica + Serenazgo + Multas judiciales + Impuesto a las herencias, o las herencias que correspondan al fisco + Papel sellado + Arrendamiento de las salinas y de los bienes nacionales existentes en el departamento, incluyendo los de los conventos supresos y bienes mostrencos o sin dueño + Alcabala de enajenación de bienes raíces
Egresos Nacionales	Egresos Departamentales

+ Sostenimiento del Ejército, la Marina y la Gendarmería	<i>Obligatorios:</i>
+ Oficinas centrales del poder ejecutivo: Presidencia, Ministerios y Tribunal de Cuentas	+ Administración del departamento: prefectos, subprefectos
+ Poder Legislativo	+ Administración de justicia en primera y segunda instancia
+ Corte Suprema de Justicia	+ Sostenimiento de la guardia civil en el departamento
+ La deuda pública	+ Instrucción Primaria, en la parte que no puedan hacerlo los Concejos Distritales y Provinciales
+ Ramo de ferrocarriles y correos	+ Conservación y reparación de los caminos y puentes departamentales
+ Presupuesto Eclesiástico	+ Gastos de recaudación y defensa judicial de los ingresos departamentales
	<i>Facultativos:</i>
	+ Fomento de la Instrucción Media
	+ Beneficencia (atención de la salud y de los cementerios)
	+ Construcción de nuevos caminos y puentes en el departamento

Fuente: Ley del 13 de noviembre de 1886

El "servicio administrativo" comprendía el funcionamiento de la prefectura en la capital departamental, las subprefecturas de las provincias y las gobernaciones en los distritos, incluyendo los sueldos de estas autoridades (los gobernadores de los distritos carecían de sueldo) y fue, después de los de administración de justicia y la fuerza de policía, uno de los servicios más onerosos, como lo muestra el siguiente cuadro (cuadro 6.2):

Cuadro 6.2

Organización de los Egresos Departamentales según Presupuestos, años 1888 y 1892 (porcentajes)

Ramos	1888	1892
Cortes judiciales	27.5	24.5
Cuerpo de policía	26.5	23.6
Prefecturas y subprefecturas	14.8	12.9
Instrucción primaria*	7.3	10.5
Instrucción media*	5.1	5.2

Recaudación y defensa de los ingresos departamentales	9.0	5.7
Tesorerías departamentales	3.7	3.2
Beneficencia	2.5	2.9
Otros	1.9	4.9
Total	100.0	100.0

* Lo destinado por las tesorerías departamentales a los servicios de Instrucción primaria y media no era la única fuente de funcionamiento de estos servicios, sino que complementaba los fondos entregados por los Concejos Provinciales y Departamentales, así como los derivados de las rentas propias de los establecimientos educativos (sobre todo en el caso de los Colegios Secundarios, que impartían la instrucción media).

Fuente: Dancuart-Rodríguez, *Anales de la Hacienda*; t. XXII, p.95. Elaboración propia.

No era muy clara la diferencia entre la gendarmería y la policía. Hasta donde se deja entender, la gendarmería funcionaba como una suerte de policía rural: una fuerza móvil, de caballería, capaz de trasladarse rápidamente a distintos puntos del territorio nacional; algo así como una policía montada.⁴⁷¹ Fuerte crítica mereció que el servicio político --prefecturas y subprefecturas-- fuese recostado en las arcas departamentales. ¿No era el prefecto designado por el poder central y estaba subordinado a él? ¿No eran los subprefectos nombrados por el Ministerio de Gobierno a partir de una terna propuesta por el prefecto? Por otro lado, el servicio judicial era también un sistema nacional, como los ferrocarriles o el correo. ¿Por qué debía ser costeado por las finanzas locales? ¿Las resoluciones judiciales no tenían también validez en todo el territorio nacional, como los contratos que validaban los timbres? El argumento de existir un sistema nacional, podría extenderse al rubro de la instrucción primaria y secundaria, aunque en este caso había antecedentes de ello en otros países. Pero aunque estos servicios se cubrían con los fondos departamentales, los sueldos y el funcionamiento de las oficinas eran determinados por el poder central. Este también contemplaba auxiliar con sumas complementarias de subsidio a los tesoros departamentales que no lograsen cubrir su presupuesto de egresos; sin embargo, se esperaba que en el mediano plazo estas ayudas no fuesen necesarias.

Detrás de este proyecto de descentralización parecía habitar el modelo norteamericano, de una nación compuesta de la asociación de varias sociedades regionales autosuficientes para cubrir sus necesidades fiscales y de servicios públicos básicos. Pronto sería claro que el Perú no era Estados Unidos, y que salvo unos pocos, la mayor parte de los

⁴⁷¹ Como entre los congresistas de la legislatura ordinaria de 1886 tampoco era clara la diferencia, la Comisión Principal de Hacienda, al dictaminar sobre el proyecto de descentralización, señaló: "La Gendarmería constituye una fuerza militar organizada para resguardo del orden público y es por esta causa susceptible de movilizarse fuera del departamento y para responder á la misma su pie de fuerza se modifica frecuentemente; ..." (Diario de Debates, Diputados, 1886, p.79).

departamentos no eran capaces de costear con sus entradas fiscales, ni siquiera los servicios públicos más elementales.

d. La marcha de la descentralización fiscal

El cuadro 6.3 muestra la distinta capacidad contributiva de los departamentos sobre los ingresos fiscales acordados por la ley de 1886, de acuerdo a los presupuestos aprobados para el año 1888. El rango varía desde más de dos soles y medio por habitante, en el departamento de Loreto y en la provincia del Callao, hasta menos de medio sol, en todos los departamentos de la sierra.⁴⁷² El promedio de la recaudación por concepto de ingresos departamentales para el conjunto del país era de 70 centavos, lo que para el momento equivalía a unos tres o cuatro días de jornal de un peón en el campo.

Cuadro 6.3

Presupuesto de ingresos fiscales y población por departamentos en el Perú, en 1888

Departamento	Población ⁴⁷³	Ingresos fiscales Previstos (en soles) ⁴⁷⁴	Ingresos/Población
Amazonas	39,427	14,650	0.37
Ancash	327,555	140,193	0.43
Apurímac	136,304	61,753	0.45
Arequipa	180,603	135,966	0.75
Ayacucho	163,892	78,586	0.48
Cajamarca	244,658	89,740	0.37
Callao	39,666	100,490	2.53
Cuzco	279,487	118,477	0.42
Huancavelica	118,529	45,551	0.38
Ica	69,293	85,151	1.23
Junín	241,223	117,240	0.49
Lambayeque	99,749	61,034	0.61

⁴⁷² El ingreso de Loreto es, a su vez bastante artificial, ya que incluía los ingresos de su aduana fluvial. En el caso de los demás departamentos que tenían puertos habilitados para el tráfico internacional (caso de Arequipa, Piura, entre otros), los impuestos de las aduanas recaudados en ellos iban al tesoro central. Loreto había conseguido un estatus privilegiado al respecto, que fue fuente de conflictos con el Estado central en todos estos años que duró “el boom” del caucho. Ver Barclay y Santos, *La frontera*, 2000.

⁴⁷³ Hemos considerado la población del censo de 1876, más un 15% (en el ciclo intercensal 1876-1940 la tasa de crecimiento demográfico fue de 1.3% por año, lo que en doce años daría un crecimiento un poco mayor al 15%; pero habría que descontar, por su parte, la sobre mortalidad que pudo haber ocasionado la guerra con Chile y el hecho de que al comienzo del lago ciclo intercensal 1876-1940, el crecimiento debió estar por debajo y no por encima del promedio)

⁴⁷⁴ Se redondeó los centavos al sol.

La Libertad	169,436	92,800	0.55
Lima	259,670	522,780	2.01
Loreto	71,191	187,000 ⁴⁷⁵	2.63
Moquegua	33,103	30,720	0.93
Piura	155,957	95,564	0.61
Puno	298,336	117,966	0.40
Tacna libre ⁴⁷⁶	36,009	9850	
Total	3.062,562	2.151,527 ⁴⁷⁷	0.70

Fuente: Datos del Censo de 1876, en *Informe Demográfico del Perú*. Presupuestos de los tesoros departamentales en Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVIII, p. 152. Elaboración propia.

El presupuesto de los ingresos nacionales, sin contar aquellos que pasaron a los tesoros departamentales, fue para ese mismo año de 1888, de 6.262,636 con un promedio por habitante de 2.64 soles. La relación entre los ingresos nacionales y los departamentales era, así, de tres y medio a uno (ver cuadro 6.4). Para los años iniciales de la década de 1890 llegó a estar por debajo de tres a uno, llegando a su pico menor, de 2.33, para 1893 (ver cuadro 6.4). Ese año, un 30% de la recaudación fiscal presupuestada en el Perú correspondió a los tesoros departamentales. Nunca hubo en la historia del Perú posterior una descentralización fiscal, por lo menos en el terreno de los presupuestos, tan importante.

Cuadro 6.4

Evolución de los presupuestos nacional y departamentales, 1887-1894

Años	Presupuesto Nacional (1)	Presupuestos Departamentales. (2)	% de 2/1
1887	6.262,636	1.829,201	29.2
1888	6.262,636	1.964,527	31.4
1889	6.639,881	2.218,766	33.4
1890	6.638,881	2.275,302	34.3
1891	6.728,022	2.315,978	34.4
1892	7.105,131	2.633,961	37.1

⁴⁷⁵ Loreto no presentó presupuesto para 1888. La cifra colocada es la correspondiente a 1889, que se pone sólo a modo de ilustración.

⁴⁷⁶ El departamento de Tacna estaba ocupado por Chile, como resultado del Tratado de Ancón y el Perú retenía sólo una pequeña parte. La población que figura ahí es la del censo de 1876 para todo el departamento como era antes de la guerra, sin aplicar el 15% adicional. Por ello no hemos llenado el casillero de la última columna.

⁴⁷⁷ En este total se ha considerado los 187,000 correspondientes al departamento de Loreto. El total sin ello es sólo de 1.964,527 soles.

1893	7.942,841	3.403,143	42.8
1894	7.307,563	2.975,143	40.7

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, y las Memorias de los Ministros de Hacienda de los años implicados.

La distancia existente entre el presupuesto general y la suma de los presupuestos departamentales --una diferencia de tres a uno-- comprueba el enorme peso que en la economía nacional tenía el comercio exterior (puesto que el presupuesto general se financiaba por estos años en unos dos tercios, por los derechos de aduana); sólo la recaudación de aduanas más que duplicaba los ingresos de todos los tesoros departamentales. ¿Qué expresaba del país este esquema tributario, en el que la recaudación de los derechos de importación de un solo puerto, era mayor que todos los impuestos sobre las ganancias de la producción y el comercio realizados dentro del territorio? La respuesta podría tener dos posibilidades: a. la realidad de un puñado de consumidores de grandes rentas que se satisfacían con bienes importados, al lado de una mayoría de gentes viviendo en una economía escasamente productiva e incapaz, por lo mismo, de pagar impuestos significativos; b. la ineeficacia del sistema de recaudación de las contribuciones o impuestos que gravaban las ganancias de los productores o comerciantes internos. Creo que en este caso estaríamos ante una combinación de ambas y en la que la segunda sería hasta cierto punto una consecuencia de la primera. Volveremos al final del capítulo sobre ello.

El cuadro 6.5 muestra las sumas efectivamente recaudadas. Ahí la situación luce un poco peor para la descentralización. Entre los años 1887-1894, el promedio de lo recaudado por el Estado central fue de un 94.4% de lo presupuestado, mientras que para los tesoros nacionales este porcentaje fue de sólo 60.3. Así, la relación entre lo recaudado por el Estado central y los tesoros departamentales tuvo en esos años un promedio de 4.72, que es lo mismo que decir, que del total de impuestos recaudados en el Perú, el 17.5% correspondió a los tesoros departamentales.⁴⁷⁸ La tendencia, sin embargo, venía mejorando.

Cuadro 6.5

Ingresos efectivos y porcentaje sobre lo presupuestado. Nacionales y departamentales, 1887-1894

Años	Ingresos Efectivos	% sobre lo	Ingresos efectivos	% sobre lo	% de 2/1
------	--------------------	------------	--------------------	------------	----------

⁴⁷⁸ Véase nuestro artículo “La descentralización”, en *Relaciones*, p. 220. No estamos considerando la recaudación de los gobiernos municipales, ya que más que impuestos, lo que estos cobraban eran sobre todo tasas, por el funcionamiento de locales comerciales, camales. Sus ingresos, en cualquier caso, eran muy exigüos. Aunque es un tema poco investigado.

	<i>Nacionales (1)</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>Departamentales (2)</i>	<i>Presupuesto</i>	
1887	5.024,249	80.2	642,530	35.1	12.8
1888	6.042,942	96.5	1.076,651	54.8	17.8
1889*	6.957,349	104.8	1.514,547	68.3	21.8
1890*	8.322,294	124.0	1.956,016	86.0	23.8
1891	7.684,361	114.2	Sin dato	s.d.	s.d.
1892	7.912,795	111.4	s.d.	s.d.	s.d.
1893	6.894,357	86.8	1.947,317	57.2	28.2
1894	5.246,351	77.5	s.d.	s.d.	s.d.
Prom.	6.760,375	99.4	1.427,376	60.3	

* Para estos años comprende el año económico corrido entre el 1ro. de junio y el 31 de mayo del año siguiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Memorias de Ministros de Hacienda de los años considerados y *Anales de la Hacienda Pública del Perú* de Dancuart y Rodríguez. Lima: 1902-1921.

El cuadro 6.5 muestra bien la distancia que, en cuanto a la descentralización, hubo del proyecto a la realidad. Si en aquel la suma de los tesoros departamentales representaba, en una tendencia además ascendente, un tercio de los ingresos generales, vemos que tal proporción se redujo en términos efectivos a sólo poco más de una quinta parte. Lo que indica que la recaudación de los ingresos departamentales tuvo menor efectividad que la obtenida en los generales. De cualquier manera, la tendencia positiva en los ingresos departamentales efectivamente recaudados, nos lleva a contradecir la imagen difundida por la historiografía de un fracaso de la descentralización más o menos rotundo. Esta fue la imagen presentada por el pierolismo que, triunfante en la guerra civil contra Cáceres en 1895, blandió la bandera del "fracaso" de la descentralización fiscal para justificar el retorno al centralismo tradicional.

Luego de los naturales titubeos iniciales, nótase a partir de 1889 una notable mejoría en la recaudación departamental, bordeando en los años siguientes los dos millones de soles. El año 1890, por ejemplo, el índice de efectividad de la recaudación fue de 86 por ciento, acercándose al promedio nacional de la era cacerista (1887-1894). Eliminando el resultado de 1887 --que correspondió a un momento en que las Juntas Departamentales recién empezaban a constituirse-- el promedio de efectividad en la recaudación departamental mejora a 66.6 por ciento.

Si el tesoro central se financiaba sobre todo a partir de las aduanas, los departamentales lo hacían a partir de la contribución personal, como lo demuestra el cuadro 6.6

Cuadro 6.6**Composición porcentual de los ingresos departamentales según Presupuestos**

Ramos	1888	1889	1890	1891	1892
Contribución personal	50.0	45.4	40.5	39.6	37.1
Predios rústicos	11.8	12.1	9.5	9.6	7.6
Predios urbanos	7.8	7.3	7.0	7.3	6.3
Patentes e industrias	9.9	9.2	10.0	10.3	9.1
Serenazgo	3.6	3.2	2.9	2.8	2.5
Papel sellado	5.9	5.9	5.9	5.9	5.2
Alcabala de enajenación	2.9	3.2	3.0	4.1	3.7
Diversas rentas	0.5	0.5	4.0	4.3	11.2
Otros	7.6	15.2	17.2	16.1	17.3

La contribución personal era el rubro principal. Pero su participación en los presupuestos tiene una tendencia decreciente, lo que era un signo positivo de que los tesoros departamentales venían creando nuevas rentas (véase el ramo "Diversas rentas") que fueran sustituyendo dicha capitación. Llama la atención, no obstante, el deterioro de las contribuciones de predios rústicos y urbanos, que gravaban la propiedad territorial. Lo que obedecía al sistema seguido para la confección de las matrículas respectivas.⁴⁷⁹ La alcabala de enajenación afectaba las transacciones de inmuebles y muestra también mejoría. El incremento en el rubro de "Otros" ingresos tiene que ver sobre todo con los ingresos de la Aduana fluvial de Iquitos (no considerada en los presupuestos departamentales de 1888), y en segundo lugar con una mejor explotación de los bienes inmuebles del Estado. A partir de 1892 se incluyó en el presupuesto general un subsidio para ciertos tesoros departamentales, incluido también en el rubro "Otros".

De todos modos, la contribución personal continuaba siendo el primer sostén de los tesoros departamentales. Lo que a su vez permite explicar el peor desempeño de la recaudación de sus rentas, en comparación con los del tesoro central. Universalmente, es más fácil cobrar gruesos derechos de aduana a un grupo de comerciantes, en este caso generalmente extranjeros, que arrancar unas pocas monedas de los bolsillos de los

⁴⁷⁹ El Ministro de Hacienda Eulogio Delgado manifestó en su *Memoria* del año 1890, con relación a estas contribuciones, lo siguiente: "Hay provincias en que no se han actuado las nuevas matrículas todavía, y en la generalidad, los productos no son los que debieran, porque encargados de hacer las acotaciones, los mayores contribuyentes del lugar, resulta que está en la conveniencia de éstos disminuir las evaluaciones lo más posible para pagar ellos menos de lo que igualmente les corresponde. De aquí proviene el absurdo de que el rendimiento de estas contribuciones en todos los departamentos solamente lleguen a casi otro tanto de los de Lima y Callao; absurdo tangible si se aprecia el valor de las propiedades y el producto de las industrias en todo el territorio de la República".

campesinos del país, que era en lo que consistía la contribución personal. Quienes tenían el peor panorama eran los departamentos de la sierra, en los que la moneda escaseaba en grado sumo, incluso en los centros mineros. A pesar de tener una tasa más baja, el peso de la contribución personal llegaba en ellos hasta componer las tres cuartas de sus ingresos (véase el cuadro 6.7, que compara tres departamentos serranos (Huánuco, Cuzco y Puno) y tres costeños (Lambayeque, Lima e Ica). En el caso de Puno, llegaba al 80.5% en el presupuesto de 1890. En el departamento de Lima, que contenía a la capital de la república, que era el espacio más urbanizado y con una economía más comercial, la contribución personal representaba solamente una cuarta parte de los ingresos, casi igual que la contribución de patentes e industrias.⁴⁸⁰

Cuadro 6.7

Composición porcentual de los ingresos departamentales en tres departamentos de la sierra y tres de la costa. Presupuestos para 1888.

	Departamentos de costa			Departamentos de sierra		
Ramos de Recaudación	Lambayeque	Lima	Ica	Huánuco	Cuzco	Puno
Contribución Personal	58.7	26.0	47.1	75.1	71.8	79.3
Predios Rústicos	13.1	3.8	23.4	10.0	9.3	11.6
Predios Urbanos	3.6	15.6	9.6	1.5	2.6	0.8
Patentes e Industrias	16.2	21.0	12.0	3.9	5.2	2.0
Serenazgo	0.0	9.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Papel Sellado	3.9	6.9	4.7	3.3	2.5	2.5
Alcabala de enajenación	3.9	2.7	2.0	2.2	1.7	0.8
Diversas rentas	0.6	14.4	1.2	4.0	6.9	3.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVIII. Elaboración propia.

La falta de establecimientos formales de comercio, de producción industrial y de propiedad territorial registrada legalmente, fuera de Lima y tres o cuatro ciudades más de la república, y todas las maniobras de la clase propietaria (que como denunciaba el ministro Delgado dominaban las juntas y comisiones que debían tasar los predios para los efectos tributarios) para que se subvaluasen sus fundos, hacían que la mayor parte de los

⁴⁸⁰ Para el lector no peruano, valdría la aclaración de que casi todos los departamentos de la costa en el Perú, también tienen una importante área serrana, pues su territorio arranca desde la línea del litoral hasta las cumbres de la primera cordillera, que suelen estar por encima de los cuatro mil metros. Algunos, como La Libertad y Ancash, penetran incluso más allá de las cumbres de la primera cordillera.

ingresos de los tesoros departamentales pendiera de la controvertida contribución personal. Resultaba impresionante, por ejemplo, que siendo el Perú un país básicamente rural, en el que la mayor parte de la población vivía de la agricultura, siendo los latifundios la base de la mayor parte de la riqueza de las élites del interior, la contribución por predios rústicos fuese tan débil. En Puno, departamento que vio por esos años un impresionante aumento en el número de haciendas, los campesinos aportaban casi cuatro quintos de los ingresos fiscales del departamento, mientras los terratenientes no llegaban a un octavo.

e. El fracaso de la contribución personal

La subsistencia de los tesoros departamentales reposaba en la recaudación de la contribución personal en primer lugar, y en la de las otras *contribuciones* (predios y patentes e industrias), en segundo. La primera era una capitación que, como ya llevamos dicho, gravaba a los varones entre los 21 y 60 años, con la suma de cuatro soles anuales en las provincias de la costa, y de dos soles, en las de la sierra, donde se estimaba que el jornal era menor (lo que resultaba cierto, aunque en una proporción muy variable).⁴⁸¹ En el departamento de Loreto, que abarcaba la mayor parte de la amazonía peruana, no se cobraba la contribución personal.⁴⁸² En el momento de su establecimiento, junto con la instauración del régimen de descentralización fiscal, en noviembre de 1886, se estimó que su recaudación debía redondear unos 600 mil soles en la costa (a razón de 150 mil contribuyentes por cuatro soles cada uno) y unos 500 mil en la sierra (calculados 250 mil contribuyentes por dos soles cada uno).⁴⁸³ Sin embargo, estas sumas (calculadas usando el censo de 1876) fueron siendo disminuidas en los años sucesivos, en un afán de conciliar la recaudación efectiva con la prevista en los presupuestos. Para el año de 1891 el cálculo en los presupuestos departamentales sumaba ya sólo 916,108 soles. El cuadro siguiente

⁴⁸¹ La altura sobre el nivel del mar de la capital de la provincia, determinaba si una provincia era serrana o costeña. Por encima de los dos mil metros era sierra. Sin embargo, toda la región de la selva y ceja de selva fue considerada como sierra, aun cuando estuviesen por debajo de los dos mil metros. De acuerdo a este criterio, aproximadamente el 70 por ciento de la población peruana vivía en la sierra. La Sociedad Geográfica de Lima fue fundada en 1888 como una entidad académica y científica, encargada de auxiliar al Estado en materias como población y demarcación; aspectos que, como vemos, se vinculaban al tema fiscal.

⁴⁸² El departamento de Loreto tuvo desde el boom del caucho iniciado en los años de 1880, una situación de virtual extraterritorialidad en materia tributaria. Hasta la primera guerra mundial, sus ingresos dependieron de la aduana de Iquitos, que se financiaba con los impuestos pagados por la exportación del caucho y los derechos pagados por las importaciones que venían a cambio. También para esto último, rigió en Loreto un arancel particular, que fue negociado tras la guerra del salitre, con las autoridades del Estado central.

⁴⁸³ En verdad tendríamos que hablar de un restablecimiento, ya que la contribución personal había sido instaurada ya por el paquete de medidas fiscales del 20 de mayo de 1879, como manera de enfrentar la crisis que significó el estallido de la guerra del salitre, y no había sido formalmente abolida.

(cuadro 6.8) nos deja ver que el ajuste se hizo básicamente en la costa, reduciéndose el monto previsto a menos de la mitad.

Cuadro 6.8

Montos previstos por departamento por concepto de contribución personal: Presupuestos para el año 1891

<i>Departamentos que incluían región de costa</i>	<i>Monto en soles</i>
Lima	110,000
La Libertad	50,000
Piura	45,000
Lambayeque	37,382
Ica	20,000
Tacna	4,000
Moquegua	9,000
Total de estos departamentos	275,382
<i>Departamentos básicamente serranos</i>	
Puno	110,613
Ancash	98,040
Cuzco	97,446
Cajamarca	65,200
Junín	60,092
Apurímac	53,404
Ayacucho	42,270
Huancavelica	34,718
Huanuco	33,105
Arequipa	25,838
Amazonas	12,000
Total de estos departamentos	632,726

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XXI, p. 144.

La contribución debía pagarse en dos semestralidades, conocidas como la de San Juan (24 de junio) y Navidad (24 de diciembre). Pero su cobranza llegó a convertirse en un serio problema político.

Los enemigos del régimen, como el pierolismo especialmente, atacaron la contribución personal, acusándola de ser una restauración del tributo indígena. Detrás de esa restauración yacía, en cualquier caso, la cruda comprobación de que tres décadas de bonanza exportadora y fiscal no habían conseguido dinamizar la estructura de la

economía peruana, como para permitir la modernización de su sistema impositivo. Así, desaparecida la renta guanera y salitrera, el sistema tributario debía retornar al esquema de los inicios de la república, que combinaba los tributos de aduana explotados desde una perspectiva fiscalista (en los que el arancel ideal es el que produzca mayores rentas) con las cargas de capitación sobre la población rural que, al estar inmersa en una economía de autoconsumo, no era alcanzada por los derechos de aduana.

La contribución personal había disminuido el monto del impuesto que en su momento significó la contribución de indígenas. Hasta 1854 esta implicó pagos que oscilaban entre los cinco y los diez pesos por año según se viviese en una u otra provincia; en general la geografía del tributo antes de 1854 castigó a los habitantes de las provincias del sur (departamentos de Cuzco y Puno), cuyas tasas eran de diez pesos o cercanas a ello.⁴⁸⁴ Comparado con los montos de la primera mitad del siglo XIX, la de 1887 significaba reducciones para todos, pero especialmente para los de las provincias del sur. Además, habría que considerar que un sol de 1887 tenía un valor inferior al de un peso de medio siglo atrás, lo que de tomarse en cuenta, ahondaría todavía más la rebaja.⁴⁸⁵

Además de resaltar estas diferencias, los defensores de la contribución personal argüían que la necesidad del pago del impuesto acercaría a los campesinos a la economía de mercado, aumentando la oferta laboral para las minas y haciendas que padecían, sobre todo las primeras, de severos problemas para conseguir trabajadores. Coronaba su defensa del impuesto el argumento político que vimos ya en el capítulo anterior: todos los ciudadanos de una república tenían el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos comunes de la nación, y el hecho de que contribuyesen efectivamente, incluso cuando fuese con pequeños montos, robustecía los hábitos republicanos, tanto en gobernantes como en gobernados. En los primeros, porque se verían obligados a recorrer y prestar atención a las zonas donde se recogía impuestos; en los segundos, porque el acto de contribuir los volvería más conscientes de sus derechos civiles y más interesados en el manejo de los asuntos públicos.

El relativo fracaso de los tesoros departamentales en la recaudación del impuesto tuvo que ver con la imposibilidad o incapacidad de la Juntas para actualizar las matrículas

⁴⁸⁴ Las altas tasas tributarias de las provincias del sur se originaban en los montos impuestos por la administración virreinal en la segunda mitad del siglo XVI, durante la Visita del virrey Toledo. Aparentemente en dicha época, los funcionarios fiscales consideraron tal región como más rica y acomodada que la de la sierra central y norte, en lo que debió influir la presencia de la minería de Potosí, los cocales del Cuzco y la ganadería de camélidos. Ver sobre ello González Casasnovas, *Las dudas*, 2000; y Sánchez-Albornoz, *Indios y tributos*.

⁴⁸⁵ Los pesos de 1850 se cambiaban a una tasa de cinco por una Libra Esterlina, mientras que en 1887, el cambio estaba a razón de más o menos seis y medio soles por Libra. El jornal en las haciendas de la sierra sur oscilaba entre diez y veinte centavos, según el dato de Alberto Ulloa; en la sierra norte, Carmen D. Deere reporta los mismos niveles alrededor de 1917 (*Familia y relaciones*, p. 120). Sin embargo, como esta misma autora aclara, normalmente los peones recibían adicionalmente comidas y bebidas que podían estimarse en un monto igual al del jornal.

de contribuyentes, desorganizadas durante el apogeo del guano y los años de guerra, y con la escasez de moneda metálica en el interior, a raíz del decaimiento del comercio y su acaparamiento por el comercio. A pesar de lo dicho antes, respecto de la dificultad de cobrar un impuesto de capitación, no deja de llamar la atención que esta contribución no pudiera ser levantada por un Estado supuestamente investido de una mayor legitimidad que el colonial. Habiéndola este último podido cobrarla en una suma duplicada, durante tres siglos, por un gobierno centralizado. En suma: ¿por qué aquello que los campesinos peruanos (a quienes afectaba esencialmente la contribución, aunque fuera general) pagaron duplicadamente al gobierno de los virreyes, no lo querían alcanzar a la república criolla?

El cuadro 6.9 ofrece las cifras de la recaudación de la contribución personal para los años en que ha podido obtenerse información. Recuérdese que la suma presupuesta era de alrededor de un millón de soles. De otro lado, debe advertirse que era frecuente el cobro de la contribución con retraso. Vale decir, que en 1890, por ejemplo, se estaba cobrando todavía lo correspondiente a los años de 1889 o 1888. Estos cobros atrasados no figuran en el cuadro, aunque sí en los cuadros anteriores de recaudación de los tesoros departamentales.⁴⁸⁶

Cuadro 6.9

Recaudación de la Contribución Personal, 1884-1893

Años	Recaudación (soles)	% de lo presupuestado
1884	63,184	
1885	18,801	
1887	144,901	13.2
1888	421,810	42.9
1889	170,858	17.0
1890	292,707	31.7
1893	97,103	

Fuentes: Para 1884: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVI: dato incompleto por no contarse con los datos de varias cajas departamentales para el año completo. Para 1887 y 1888: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XIX; p. 49-A y 99. Para 1889: AGN, H-6-1166; para 1890: AGN, H-6-0955 y H-6-1166; y para 1893: AGN, H-6-1169.

⁴⁸⁶ La liquidación de los presupuestos departamentales especificaban la recaudación por ramos, pero lo cobrado por "servicio de presupuesto de años anteriores" iba en globo, sin pormenorizar. Es por eso que no es posible averiguar cuánto de lo recaudado por años atrasados corresponde a la Contribución Personal.

Una primera respuesta a la pregunta antes planteada podría ser el uso de la fuerza en la época colonial. Una segunda, cierta toma de conciencia por parte de los campesinos respecto a lo que eran sus "derechos" en el nuevo orden político (lo que habría sido potenciado por la revolución de 1854 de Ramón Castilla, que abolió el tributo indígena "por estar bañado en la sangre y las lágrimas de quienes lo pagan" y sobre todo por la crisis de la guerra con Chile). Una tercera, por la crisis económica que se vivía en la posguerra, con un especial empobrecimiento de los campesinos. Antes de evaluar estas posibilidades de respuesta, queremos advertir que no tiene por qué haber una explicación válida para el conjunto del país, sino que en cada región pudo pesar una y no otra, o combinarse varias de distinta manera.

De cualquier forma, creemos que la primera respuesta resulta apenas convincente. Durante la colonia, y hasta 1854, cuando subsistió el tributo indígena, no hubo una fuerza policial en el campo. Es cierto sin embargo que los mecanismos más sutiles de control y represión policial, como el poder de la iglesia y el de los caciques indígenas se habían erosionado por obra del liberalismo criollo.⁴⁸⁷ Ello fue lo que Bartolomé Herrera llamó en su célebre discurso fúnebre de 1842, la pérdida de la autoridad y del "principio de la obediencia".⁴⁸⁸ Cuanto a lo segundo, la guerra del salitre, y la misma guerra civil que la sucedió, obraron el efecto de una revolución en la conciencia campesina. Ello fue así, sobre todo en regiones como Ayacucho, Junín y Huancavelica, que fueron el teatro de la campaña de "resistencia" de Cáceres contra el ejército chileno. Como es sabido, durante una guerra los roles sociales suelen verse alterados, especialmente en el lado de los perdedores: los poderosos son humillados por extranjeros, o pierden legitimidad, por su actitud "colaboracionista" con las fuerzas de ocupación; o tratan de ocultarse, pidiendo ayuda a los débiles. Por su parte, estos son enlistados como soldados y después de la guerra no es extraño que permanezcan armados. Los "veteranos de guerra" han sido históricamente una fuerza disociadora en la sociedad rural.⁴⁸⁹ El inspector fiscal Pedro Emilio Dancuart, luego de inspeccionar la tesorería departamental de Ayacucho en 1888, hizo una reflexión comprensiva acerca de ello en su informe sobre la visita:

"La conducta levantada y patriótica de algunos de sus pueblos en la última lucha por la Patria y por sus instituciones tuvo a la vez el resultado de dejarlos armados y aguerridos, cuya circunstancia aprovechan, alegando sus servicios prestados en ella y su actual pobreza para negarse á contribuir hoy al sostenimiento del Estado

⁴⁸⁷ Acerca de la embestida liberal contra la Iglesia, véase García Jordán, *Iglesia*, 1992.

⁴⁸⁸ Herrera, *Escritos y discursos*, 1929.

⁴⁸⁹ Véase sobre ello Florencia Mallon, "Coaliciones nacionalistas". Así como *Campesinado*.

con su óbolo de trabajo, como contribuyeron ayer á defenderlo con su sangre y con todo género de sacrificios.”⁴⁹⁰

La tercera explicación resulta válida únicamente en regiones donde el comercio había alcanzado un nivel importante en la vida campesina, cual sería el caso, por ejemplo, de Junín (y creo que de muy pocos más). En este departamento se sintió más agudamente que en otros la completa desvalorización del billete fiscal, que dejó en las manos de la población un instrumento de cambio que se trocaba apenas al quince por uno, respecto del sol de plata. Similar problema aconteció en el Cuzco, donde el mercado estaba inundado por las monedas astilladas bolivianas.⁴⁹¹ En otras regiones la explicación puede ser descartada, puesto que la situación económica en el campo, en el marco de un régimen de autosubsistencia, no era hacia 1890 ni mejor ni peor que antes. La escasez monetaria, no obstante, puede señalarse como uno de los problemas más serios para el éxito de la contribución personal. Durante los años de la guerra hubo un fuerte atesoramiento de las monedas de plata, fuera de que en general la moneda nunca había circulado mucho por el campo.⁴⁹² Los recaudadores de los tesoros departamentales se negaban a recibir la contribución en billetes fiscales, siguiendo las instrucciones dadas por sus jefes, aunque finalmente, en departamentos como Junín, debieron cobrarla en dicha moneda, a falta de otra.⁴⁹³

Una explicación adicional del fracaso de la contribución personal fue la campaña política contra ella, llevada a cabo por los pierolistas, y que desembocaría en la guerra civil de 1895.⁴⁹⁴ Por ejemplo en Arequipa, cuna de Piérola, el Visitador fiscal reseñó en el mismo año de 1888, que:

"Algunas de las provincias de este Departamento sólo resisten al pago de esta Contribución [la Personal] por el mal ejemplo de su capital, a donde doloroso pero indispensable es decirlo, no existe otro motivo que el de ciertas dañosas influencias, que se ejercitan en ciertos pueblos, no para atraerlos al cumplimiento de la ley, sino para instigar a una punible resistencia." (id. T. XVIII; p. 408A).

⁴⁹⁰ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVIII, p.359-a.

⁴⁹¹ Véase el Informe de la Visita Fiscal de Dancuart antes citado. En *Anales*, t. XVIII.

⁴⁹² Los corregidores de la época colonial cobraban a veces la contribución indígena en efectos diversos, que luego se encargaban de monetizar.

⁴⁹³ En el cuadro 6.10 he incluido la cobranza en billetes, haciendo la conversión del caso a los soles de plata.

⁴⁹⁴ Sobre las luchas entre pierolistas y caceristas en las sociedades provinciales, véase el libro de Patrick Husson, *De la guerra*, 1992.

Un ejemplo opuesto fue el del departamento de Puno, ubicado en la frontera con Bolivia. Ahí la contribución fue levantada con facilidad (ver cuadro siguiente). El caso nos sirve para comprender la razón del fracaso en otras partes del país. Escuchemos una vez más al Visitador Pedro E. Dancuart:

"La facilidad en el cobro de la contribución personal [en el departamento de Puno] se explica, pues, por estas dos razones esenciales: 1ra. porque el hacendado paga por todos sus colonos, cargando a éstos el valor de su contribución; 2da. porque conservando la mayor parte de los terrenos que forman haciendas, el título de tierras del Estado, influye en el indígena que los posee el temor de que se les quite si no pagan el impuesto." (*Anales*, t. XVIII; p. 400 A).

Vale decir, ahí donde existía un régimen de empleadores que podían responder por los campesinos, como en una sociedad moderna lo hace la empresa reteniendo el impuesto sobre el salario a sus trabajadores, la capitación podía cobrarse. Pero Puno no era el Perú, ni toda la sierra peruana. La ocupación y la guerra habían deteriorado la hegemonía terrateniente en la mayor parte de ella. En consecuencia no existían *interlocutores* en la sociedad rural que vinculasen al Estado con la sociedad campesina. Los terratenientes habían perdido preeminencia (aunque pudieran recuperarla años más tarde); los señores étnicos habían desaparecido. Su lugar comenzaba a ser ocupado por nuevos personajes: "tinterillos"⁴⁹⁵ o militares mestizos forjados en la experiencia bélica.⁴⁹⁶

Cuadro 6.10

Recaudación de la contribución personal por departamentos, 1884-1890

<i>Departamentos</i>	<i>Población c.1891**</i>	<i>Presupuesto por Contribución personal para 1891</i>	1884	1885	1887	1889	1890
Amazonas	41,094	12,000	----	----	3169	1878	-----
Ancash	340,909	98,040	----	----	----	1886	4972
Apurímac	143,095	53,404	----	----	22,387	5328	22,683
Arequipa	192,338	25,838	----	----	78	-----	8470
Ayacucho	170,646	42,270	----	----	78	-----	-----
Cajamarca	256,069	65,200	192	10,485	20,486	731	38,694
Callao	41,390		----	----	2314	4156	3767

⁴⁹⁵ El término "tinterillo" designa a una suerte de abogados informales, que usaban mucha tinta para sus reclamos y quehaceres, de donde les viene el nombre.

⁴⁹⁶ Véase Mallon, *Campesinado*.

Cuzco	286,146	97,446	15,085	8050	12,362	11,868	22,994
Huancavelica	124,986	34,718	197	140	372	----	----
Huanuco	94,627	33,105	----	127	7865	3521	15,014
Ica	72,133	20,000	----	----	----	391	1040
Junín	251,845	60,092	863	----	16,912	980	8174
Lambayeque	103,181	37,382	----	----	14,765	6274	19,372
La Libertad	177,049	50,000	----	----	2006	----	7183
Lima	272,390	110,000	----	----		588	3348
Loreto*	73,350	----	----	----	----	----	----
Moquegua	34,543	9,000	----	----	----	690	4830
Piura	162,605	45,000	----	----	6631	280	2270
Puno	307,913	110,613	46,846	----	34,929	34,322	107,759
Tacna	36,019***	4,000	----	----	----	----	----
Total			63,184	18,801	144,901	72,983	276,642

* La población ha sido estimada añadiendo 20% al dato del censo de 1876

** El departamento de Loreto estaba exonerado de la contribución personal

*** Esta es la población registrada en Tacna por el censo de 1876. Para 1891 la mayor parte del departamento había pasado a manos de Chile, de acuerdo al Tratado de Ancón.

Fuentes: AGN, H-6-1246, Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVI, H-6-1167, *Anales*, t. XIX, H-6-1166, H-6-0955

Después de Puno, aunque a mucha distancia, eran Cajamarca y Lambayeque los departamentos en los que la recaudación de la contribución personal era mejor que en el promedio.

¿A quién correspondía cobrar las contribuciones, fueran las nacionales o las departamentales, y sobre todo éstas, que eran las de más ardua recaudación dado su carácter de impuestos *directos*? Si las Juntas eran organismos de vigilancia, no cabía que cumpliesen funciones de recaudación. La fuerza de la costumbre planteaba que de la recaudación se hiciesen cargo las autoridades políticas, ya que seguramente se recordaba que hasta la Ley de Municipalidades de 1873, y en verdad hasta la propia guerra del salitre, ellas eran quienes habían corrido con la cobranza. La identificación: autoridad política = cobrador de tributos, venía de muchos siglos atrás, desde el tiempo de los corregidores, y en un país donde la tradición gozaba de tanta fuerza, para qué introducir novedad en la materia. Las autoridades políticas, además, eran quienes disponían directamente de la fuerza pública: gendarmes y policías, para respaldar la acción de la cobranza.

Sin embargo, en esa coyuntura de los años finales del siglo XIX, comenzaron a abrirse paso ideas exóticas y progresistas, como la de separar la función de

administración política que tenían los prefectos, subprefectos y gobernadores, de la de recaudación fiscal. El argumento para ello eran los abusos (“exacciones”) que habían ocurrido en el pasado, al amparo de concentrar en una misma mano el poder de gobernar y el poder de cobrar. En el debate sobre la ley de descentralización fiscal el diputado Patiño Zamudio representó este punto de vista cuando proclamó que:

“Cuando se trate de recaudar las contribuciones personales, es necesario que el Gobierno nombre los empleados respectivos con este objeto; porque, de lo contrario, una amarga experiencia ha hecho conocer á todos los pueblos que la presencia de los subprefectos con la autoridad de recaudador, produce la misma impresión como decía Mirabeau, que un gabilán (sic) en un gallinero.”⁴⁹⁷

No es muy clara cuál fue la alineación de las fuerzas políticas y sociales frente a este debate. Vale decir, quiénes defendían que la recaudación quedase en manos de las autoridades políticas y quiénes clamaban por separarla de ellas. Pareciera que el *civilismo*, defensor de la separación de poderes y de las libertades del individuo frente a las fuerzas del Estado y la tradición, defendió más bien la segunda postura y logró imponer el criterio de nombrar recaudadores especializados, bajo la vigilancia de las Juntas departamentales.

f/ Los apoderados fiscales

Estos fueron los *Apoderados Fiscales*, cuya actuación fue reglamentada en el mes de diciembre de 1886, como una disposición complementaria a la ley de descentralización fiscal. Estos funcionarios habían existido en el pasado, pero cumpliendo funciones puntuales como “peritos” técnicos, o elaborando las matrículas de contribuciones, pero dejando la recaudación en manos de los subprefectos. Los apoderados serían, de acuerdo al Reglamento, nombrados por el Gobierno para cada provincia, pero a petición de las Juntas departamentales ó del Prefecto, que la presidía.⁴⁹⁸ Debían presentar fianza ante el

⁴⁹⁷ Diario de debates de la Cámara de Diputados. Congreso Ordinario de 1886, p.229. El Ministro de hacienda, Antero Aspíllaga, uno de los funcionarios más comprometidos con el éxito de la reforma fiscal, manifestaba en el mismo sentido, en 1888: “la exigencia no menos imperiosa de formar en la administración pública, un cuerpo profesional de empleados que se dediquen a la actuación de matrículas y cobro de las contribuciones [...]. Dancuart y Rodríguez, *Anales ...*, t. XVIII; p. 413-a.

⁴⁹⁸ *Reglamento de Apoderados Fiscales y de acotación y recaudación de las rentas departamentales*. 20 de diciembre de 1886. La indeterminación respecto a que los Apoderados podrían ser nombrados, o por la Junta, o simplemente por el Prefecto, expresa una voluntad del gobierno de no dejar a las Juntas total libertad. O en cualquier caso, una desconfianza del gobierno respecto a la capacidad de las Juntas.

Tesoro departamental por el valor de un semestre de contribuciones, fijándose para ello un tope de seis mil soles.⁴⁹⁹ Igual que los prefectos y subprefectos, no tenían un período definido para ejercer el cargo, permaneciendo en él hasta que fuesen removidos a petición de los mismos quienes los propusieron. En caso de ausencia o carencia del apoderado fiscal en una provincia, sería reemplazado por el subprefecto.

El apoderado fiscal debía actualizar las matrículas de contribuyentes cada cinco años, y rectificarlas cada año, entre los meses de abril y mayo. Por estas labores recibiría un pago fijo, más una comisión variable según el aumento que supusiese la actuación. Le estaba prohibido recaudar contribuciones sin entregar los recibos oficiales expedidos por la tesorería departamental, y debía entregar cada mes las sumas recaudadas. Con esta última disposición quería evitarse los malos antecedentes del tiempo de la preguerra, cuando los subprefectos y gobernadores que hacían la cobranza, se quedaban largos meses “trabajando” con el dinero (según la interpretación de Christine Hünefeldt para Puno).⁵⁰⁰ Podrían reclamar el apoyo de la fuerza pública para hacer efectiva la cobranza. Además de los pagos específicos por la preparación de las matrículas quinquenales y las rectificaciones anuales, los apoderados percibirían como comisión el cuatro por ciento de las contribuciones que recaudasen.⁵⁰¹

Los apoderados fiscales no correspondieron, empero, a las grandes esperanzas que en ellos se había puesto. Si se pensó que serían la matriz de un funcionariado especializado en las cuestiones de hacienda, debió cundir a los pocos años una gran desilusión. En 1893, el propio Congreso, que siete años atrás había clamado por la existencia de empleados fiscales especializados, suprimió el cargo de los Apoderados.⁵⁰²

¿Por qué fracasó el régimen de los Apoderados Fiscales y qué consecuencias tuvo este fracaso? Primero, porque el mecanismo de remuneración hacía que el sueldo del apoderado descansase fundamentalmente en el “premio” del cuatro por ciento de la suma recaudada. En algunas provincias del interior las contribuciones eran demasiado exigüas como para que esa comisión porcentual justificase el trabajo del levantamiento. En ellas no existía comercio ni industria, en el sentido moderno de la palabra.⁵⁰³ La propiedad

⁴⁹⁹ Mil soles era el sueldo anual de un empleado de mando medio en la administración pública. Un subprefecto, por ejemplo, ganaba 1440 soles anuales por esos años.

⁵⁰⁰ Huenefeldt, “Contribución indígena”, 1995.

⁵⁰¹ El reglamento descargaba muchas otras tareas en los sufridos Apoderados, como elaborar el *Margésí* (la relación) de Bienes Nacionales en la provincia, informar sobre la manera de estimular el comercio, la agricultura y la minería, representar al Estado en la sucesión de bienes, etc. Cualquiera diría que el Estado había decidido descargar buena parte de sus tareas en estos súper funcionarios, quienes, sin embargo, tenían prohibido “ingerirse en luchas de electores y de partidos”.

⁵⁰² Véase Vicente Silva, *Legislación de las Juntas Departamentales*. Lima: 1901; pp. 303 y ss.

⁵⁰³ Casi todas las autoridades de las provincias de la sierra peruana, salvando algunas donde se practicaba una decaída minería, podrían haber suscrito el testimonio del subprefecto de Azángaro, Manuel Esteban Paredes, quien en un informe del 31 de julio de 1888 señalaba, que: “Como todos

existía, pero su renta era asaz pequeña, o muy difícil de ser estimada monetariamente. Sólo quedaba el aliciente de la contribución personal, pero su cobranza probó ser tan complicada, que en 1888 se elevó el “premio” para ella al seis por ciento. Pero ni siquiera así se motivó a los potenciales apoderados fiscales a desear el puesto.⁵⁰⁴

Tan pequeñas contribuciones y tan difíciles de ser recaudadas, dejaron a muchas provincias, y hasta a departamentos enteros, sin apoderados fiscales que quisieran serlo. El prefecto de Ayacucho informaba en su *Memoria* de 1890, que:

“La falta de Apoderados Fiscales ha obligado á la Tesorería á encomendar el cobro de las contribuciones prediales y eclesiásticas de las Provincias á los respectivos subprefectos; pero esta medida, lejos de aliviar en algo la situación en aquella oficina; sólo se ha convertido en fuente de recursos para aquellos funcionarios que, abusando de la confianza depositada en ellos, aplican arbitrariamente á sus sueldos los fondos recaudados, [...].”⁵⁰⁵

El 18 de octubre de 1890 una resolución modificó el reglamento del 20 de diciembre de 1886, prohibiendo a los subprefectos “reemplazar de cualquier modo á los Apoderados Fiscales”, por lo que cerró la puerta a la alternativa de recurrir a las autoridades políticas como recaudadores de la contribución personal y de cualquier otra.⁵⁰⁶ Había provincias donde la suma de las contribuciones a cobrar montaba apenas unos pocos miles de soles, de modo que un cuatro por ciento de premio, incluso en el caso de poder hacer efectivos todos los cobros (lo que resultaba muy poco probable) no dejaba sino una remuneración de poco más de cien soles anuales; suma inferior al sueldo de un portero de un ministerio de la capital y solo semejante al de un sirviente iletrado.⁵⁰⁷ Encima, se supone que con ese

los habitantes de esta Provincia se componen de indígenas pastores de ganado, no ejercitan industria alguna. Tejen ellos mismos las telas de que hacen uso para bestirse (sic.).” En BNP. Manus. D4569/1888. El prefecto de Amazonas, Elias La Torre, señaló en 1886, por su parte, que la propiedad de la tierra estaba tan subdividida, que permitía: “... a las clases más pobres tener un lote pequeño de terreno, el que cultivan en la época propicia; y si obtienen lo necesario para satisfacer en parte las necesidades materiales, el resto de tiempo lo pasan en el más completo descanso (sic.)” BNP. D3977/1886.

⁵⁰⁴ El 26 de julio de 1888 fue fijado en seis por ciento el premio de recaudación de la contribución personal. Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVIII; p.436-A.

⁵⁰⁵ BNP. Manusc. D5564/1890.

⁵⁰⁶ AGN, H-1 OL 589-673-692; 589-687. El prefecto Tomás Patiño al Director General de Gobierno, 15 de noviembre de 1890.

⁵⁰⁷ El prefecto de Junín, José Rodríguez y Ramírez, desarrollaba en 1888 el ejemplo de la provincia de Tarma, que de ninguna manera era de las más pobres de la sierra peruana. En ella las contribuciones sumaban siete mil soles semestrales, con lo que el premio de recaudación resultaría en 280 soles. Con los gastos que necesita hacer para efectuar la cobranza, no le quedaría nada, concluía la autoridad. BNP. Manusc. D3978/1888.

“premio” debía solventar sus gastos de transporte, la impresión de los recibos, el trabajo de llenarlos, etc.⁵⁰⁸

Indudablemente ahí hubo un fallo de la ley. Dos millones de soles, que fue la suma presupuesta de los ingresos departamentales para 1888, dividido entre un centenar de provincias, daba un monto de veinte mil soles para cada una, que con un premio promedio de cinco por ciento, resultaría en mil soles como ingreso promedio del apoderado fiscal. Considerados los trabajos, los riesgos y los gastos porque había que pasar para ganarlos, resultaba una suma más bien baja. Pero, además, no olvidemos que se trataba de una cifra promedio; retiradas las diez provincias más ricas (Lima, algunas otras de la costa y probablemente Pasco) el promedio hubiera caído fácilmente al punto en que ya no era rentable ser apoderado fiscal de la provincia.

De otra parte, el transtorno social y económico causado por los siete años de guerra, hizo muy difícil la obediencia fiscal.⁵⁰⁹ Cada líder opositor al gobierno de turno, iniciaba su asonada en la provincia promoviendo el no pago de las contribuciones.⁵¹⁰ El campo estaba lleno de rifles, como secuela de las luchas pasadas, y era hasta cierto punto fácil, montar un grupo bandolero o una rebelión antifiscal. Ciento era, además, que como en las décadas pasadas el país había vivido de las exportaciones de guano y salitre y, en segundo lugar, de los tributos de las aduanas, no se había reparado (no se había querido reparar) en que había provincias enteras donde las leyes fiscales de la nación no tenían ninguna aplicación, de modo que vivían como “territorios liberados”:

“Las contribuciones de predios rústicos y urbanos [decía desde Chachapoyas el prefecto del departamento de Amazonas, Elías La Torre] no hay memoria del tiempo que han dejado de cobrarse. La personal se hizo práctica por última vez y

⁵⁰⁸ En su *Memoria* de 1892, el Ministro de Hacienda, Carbajal, recogió el clamor de los apoderados fiscales por elevar los premios de cuatro y seis por ciento por la recaudación de las contribuciones generales y la personal, respectivamente. Añadió que “[...] el único medio de satisfacer la necesidad tan importante de remunerar mejor sus servicios sin infrinjir la ley, fue facultar a las Juntas descentralizadoras para que asignaran el premio de recaudación, proporcionalmente á la labor de cada Apoderado, con tal de no extralimitarse de la cantidad votada para este egreso en el presupuesto departamental respectivo.” AGN, H-6-1168; p. LV). Es decir, que se entregaba al apoderado el premio por la recaudación entera, aunque sólo hubiese recogido efectivamente una parte.

⁵⁰⁹ Antonio Zapatel, prefecto del departamento de Huánuco, en carta del 10 de enero de 1886 al Director de Gobierno, exponía la virtual ingobernabilidad del departamento, donde, con sinceridad, señalaba que su autoridad “se estiende exclusivamente á algunos pueblos de la provincia del mismo nombre [Huánuco].”, quedando el resto de provincias sin ninguna presencia del Estado. Biblioteca Nacional del Perú (en adelante BNP), Manus. D3852/1886.

⁵¹⁰ El prefecto de Apurímac, Heraclio Fernández, manifestaba en su *Memoria* de 1892, sin embargo, tal vez con prematuro optimismo, que: “El sistema de iniciar los trabajos revolucionarios por medio de la oposición al pago de las contribuciones, de que tanto uso se ha hecho, sobre todo en este Departamento, en que él ha traído escenas sangrientas, parece que va cayendo en desuso, y en el periodo de mi administración [1890-1892] sólo se ha presentado en muy pocos casos.” BNP. Manus., D4581/1892.

con insignificante rendimiento el año de 1882; en cuanto á la de patente industrial jamás se ha hecho efectiva en el Departamento, [...].”⁵¹¹

Por su parte, el diputado de Ayacucho, Hipólito Ruiz, se expresó así en la sesión del congreso del 10 de octubre de 1887, cuando se discutió la recaudación de las rentas departamentales:

“Ayacucho tiene tres provincias [Huanta, La Mar y Cangallo] imposibles hoy de todo gobierno, imposibles de toda quietud, de donde ha desaparecido hasta la idea de autoridad. Comunidades armadas reunidas en gran número, acostumbrados á hacer su propia voluntad, emancipados y renitentes á todo lo que es Gobierno, juzgan, mandan y á ellos hay que obedecer (murmurillos en el salón)”.

Respecto a la contribución personal, dijo que:

“[...] en Ayacucho no se hará efectiva por nada esta contribución; por nada; es imposible. Para hacerla efectiva es necesario pasar sobre puentes de cadáveres y lagos de sangre. No se pueden hacer efectivas ni las contribuciones ordinarias, porque esos pueblos hoy mismo no las pagan.”⁵¹²

Tal vez podría pensarse que exageraba el diputado, lanzando un discurso para la galería, pero recordemos el argumento citado páginas atrás del más circunspecto funcionario de hacienda, Pedro Emilio Dancuart, quien viajó a Ayacucho en 1888, como parte de la “Visita” fiscal que hizo por varios departamentos. Sin querer comprometer una opinión, Dancuart terminaba añadiendo: “Al Supremo Gobierno y a la Representación Nacional toca decidir sobre este importante problema de vida o muerte para el Departamento de Ayacucho.” (id.). En su Visita a Huancavelica, anotó que “La resistencia de los pueblos al pago de la contribución personal (...) es más digna de ser estudiada que vencida por el rigor, [...].”⁵¹³

Sea porque el hecho de haberse visto enfrascados en la defensa nacional en la guerra contra los chilenos, volvió a las poblaciones del interior conscientes de un derecho a no tributar por tiempo indefinido,⁵¹⁴ o porque, como lo pensaban y decían muchos, durante los años del guano y el salitre, el país se malacostumbró a no contribuir, componiéndose ahora de “Pueblos nacidos y desarrollados á la sombra de viciosa

⁵¹¹ BNP. Mans. D3977/1886. *Memoria*.

⁵¹² AGN, H-6-1417. Diario de sesiones de Diputados, 1887; p.609.

⁵¹³ Id., p.376^a.

⁵¹⁴ Florencia Mallon, *Campesinado*; cap.6.

educación política, porque los ciudadanos, sus componentes, se habituaron á que el estado viviera de sí mismo, durante largos años, no conformándose ahora con que viva de ellos; ...”,⁵¹⁵ el hecho es que la labor de los apoderados fiscales por cobrar los tributos resultaba una tarea de romanos.

Era previsible, desde luego, que entre las autoridades políticas y los funcionarios fiscales se tirasen la pelota respecto a las míseras recaudaciones. Los prefectos acusaban a los Apoderados de poco celo en sus labores.⁵¹⁶ “Con lentitud y descuido”, según Teodorico Terry, prefecto de Ica, procedían los apoderados fiscales de su departamento.⁵¹⁷ El prefecto de Huancavelica, Tomás Patiño, se quejaba de “la ineeficacia de los Apoderados Fiscales que se amedrentan apersonarse en los diferentes pueblos de esta jurisdicción, en razón de que los indígenas habitantes en ellas se resisten al pago; [...]”.⁵¹⁸ Quien lo sucedió, pocos años después, anotaba que el fracaso en el cobro de la contribución personal ocurría “no tanto por la resistencia que han opuesto [los pobladores] á la satisfacción de ese impuesto legal, sino más bien por la incuria de los funcionarios llamados a hacer cumplir las prescripciones de la ley [...].”⁵¹⁹

A su turno, los apoderados se quejaban de la falta de apoyo policial por parte de prefectos y subprefectos, y de lo bajo de sus “premios”. La tensión entre autoridades políticas y apoderados fiscales llegó hasta un áspero intercambio de oficios entre el Ministro de Gobierno y el de Hacienda, en 1887, en que éste último reclamó un poco más de “sagacidad” en las autoridades políticas locales para hacer efectivas las contribuciones y hacer actuar las nuevas matrículas.⁵²⁰

La crítica de las autoridades políticas a los apoderados era una de parte interesada, ya que ocultaba la aspiración de poder recoger como antes, directamente las contribuciones. En su propia correspondencia reconocían la carencia de suficiente apoyo policial; sabían que se trataba de un círculo vicioso, en el sentido de que sin policías disminuiría la recaudación, y con menos recaudación, habría menos policías, ya que no

⁵¹⁵ AGN, H-6-1168. *Memoria de Carbajal*, Ministro de Hacienda, 1892; p. XL.

⁵¹⁶ Felipe Ruiz, Prefecto de Huancavelica, informaba en su *Memoria* de 1892 que la recaudación de las rentas departamentales era harto deficiente, pero “... no tanto por la resistencia que han opuesto a la satisfacción de ese impuesto legal [la contribución personal], sino más bien por incuria de los funcionarios llamados a hacer cumplir las prescripciones de la ley relativa a la materia.”. BNP. Manus. D4507/1892.

⁵¹⁷ BNP. Manusc. D4509/1893.

⁵¹⁸ AGN, H-1. OL 589-687. Tomás Patiño al Director General de Gobierno, 15 de noviembre de 1890.

⁵¹⁹ BNP. Manus. D4507/1892.

⁵²⁰ BNP. Manusc., D5864/1887. Antero Aspíllaga, Ministro de Hacienda, escribió a su colega de Gobierno, F. Denegri. Denegri le respondió que, en cuanto hacia a su labor como Superintendentes de Hacienda, los prefectos dependían del Ministro de Hacienda, y no de él. Respuesta ingeniosa, pero que esquivaba la responsabilidad de que quien nombraba y controlaba a las autoridades políticas locales era el Ministro de Gobierno y no el de Hacienda.

habría con qué cancelar sus salarios.⁵²¹ La dotación de fuerza pública consistía en apenas unas pocas docenas de gendarmes, quienes sólo servían en la capital del departamento y en algunas capitales provinciales (ver cuadro 6.11).⁵²²

Cuadro 6.11

Efectivos de Gendarmería y Guardia Civil por departamentos en 1890 (incluye jefes y oficiales)*

Departamentos	Gendarmes hasta 1890	Gendarmes desde 1890	Guardias civiles
Amazonas	---	54	23
Ancash	32	64	40
Apurímac	22	54	14
Arequipa	90	90	300
Cajamarca	32	64	35
Callao	27	59	150
Cuzco	54	84	31
Huancavelica	---	27	14
Huánuco	32	54	20
Ica	37	54	35
Junín	22	54	34
Libertad	22	54	50
Lambayeque	22	54	30
Lima	374	493	755
Loreto	---	---	60
Moquegua	32	54	18
Piura	22	54	40
Puno	22	54	50
Tacna	27	54	

⁵²¹ La necesidad de acompañar la labor de cobranza con fuerzas policiales es afirmada en muchos informes. “A pesar de los esfuerzos de mi autoridad –dice Tomás Patiño, prefecto de Huancavelica, en 1888—no se puede adelantar casi nada con el cobro de las contribuciones sin poder imponer tampoco suficiente respetabilidad y cumplimiento con los doce hombres de Guardia Civil que reconoce el Presupuesto vigente en este Departamento.” BNP, Manus. D8460/1888. El prefecto del Cuzco en 1886, Nicanor Somocurcio, alegaba que necesitaba más fuerzas de policía: “... ya para la estabilidad del orden y la recaudación de las contribuciones, única renta saneada de la Caja Fiscal, o ya para auxiliar en sus actos, á las demás autoridades y corporaciones constituidas.” Insiste más adelante, que: “La recaudación es de tal modo difícil, que siempre hay necesidad de efectuarla con el respeto ó empleo de la fuerza pública.” BNP. Manusc., D3981/1886.

⁵²² Hasta 1890 figuraban en el Presupuesto nacional 907 gendarmes para todo el país, lo que da un promedio de unos nueve gendarmes por provincia. Los guardias civiles (que no tenían caballos) sumaban 1734 en todo el país. AGN. H-6-0857. Anexos, 1890.

* La gendarmería venía a ser una guardia “montada”, capaz de movilizarse rápidamente, mientras que la guardia civil era de carácter más bien local y urbano.

Fuente: AGN. H-6-0857. Anexos. 1890.

El cuadro deja ver que hasta 1890 hubo algunos departamentos, como Amazonas, Huancavelica y Loreto sin ninguna fuerza de gendarmería, y que el número de efectivos era en la mayor parte de los casos tan exiguo que, considerando los turnos de descanso del personal, debía haber provincias enteras, como lo proclamaba el prefecto de Huánuco, sin presencia policial alguna.⁵²³

Veamos algunos episodios de la cobranza de la contribución personal, donde se combinaba la acción de las autoridades políticas con los apoderados fiscales. El primero es una escena urbana en una ciudad de la costa: Chiclayo, el 22 de agosto de 1887. Cumplido el plazo dado por el prefecto para ponerse al día en el pago de la contribución personal, dicho día lunes la autoridad departamental ordenó la salida de dos comisiones, compuestas de tres y cuatro soldados más un oficial en cada caso, “con el fin de exigir á los transeúntes sin distinción de clase, la presentación del correspondiente recibo, so pena de arresto al que no la exhibiese.” Tras recorrer varios lugares céntricos, ambas patrullas habían detenido ya como a sesenta hombres, trasladándolos al cuartel. En el zaguán de una vivienda donde había varios hombres, se detuvo la patrulla comandada por el teniente González a exigirles sus recibos. Le invitaron una copa de licor; el teniente se negó; a una voz convenida salieron entonces como doce individuos, armados con palos y piedras y atacaron a la comitiva policial, la que emprendió la retirada.

Por la tarde ya había varios grupos amotinados y armados en otras calles de la ciudad. “Desde este momento y como si los disparos hubiesen sido una señal convenida, fueron desarrollándose gradualmente los acontecimientos de una manera alarmante.”⁵²⁴. A las cinco de la tarde ya había como doscientos amotinados. Habían hecho barricadas en la calle y pertrechados de piedras, otros grupos estaban apostados en los techos. El prefecto salió a calmarlos y recibió en su despacho a varias comitivas. En horas de la noche el grupo amotinado se dispersó por propia iniciativa, aunque algunos trataron de tomar las torres de los campanarios. Más tarde llegaron policías de refuerzo y se reestableció la calma (aunque quizás no la cobranza).

⁵²³ Recuerda este autor las historias de su bisabuela, nacida hacia 1880 en Chalaco, un pueblo de la provincia piurana de Ayabaca. Vivió en él hasta 1915, aproximadamente, cuando emigró a la ciudad de Piura, capital del departamento. En Chalaco no había policía, de modo que los crímenes y pendencias se resolvían sin intervención del gobierno. David Nugent refiere de un panorama similar en el departamento de Amazonas. Ver su libro *Modernity*; pp. 30, 33.

⁵²⁴ La descripción y las citas provienen de BNP, Manusc. D4022/1887. Informe del Prefecto al Director de Gobierno. 23 de agosto de 1887.

La segunda escena tuvo lugar en el ámbito rural: provincia de Castrovirreina, en el departamento de Huancavelica, en los primeros días del mes de diciembre de 1887. El apoderado Fiscal, Emilio Lozano, fracasó en su tarea de “matricular” a los habitantes del distrito de Córdoba:

“... que habiendo hecho convocar á todos los vecinos de este Distrito con el objeto de continuar con la actuación de matrículas y a la vez notificarles para el pago de la contribución personal y predial se han negado obligarse al pago alegando ser completamente pobres y jamás han acostumbrado pagar contribución alguna y por consiguiente no permitían ser matriculados, aun han desobedecido al Sr. Gobernador (sic.) de este Distrito [...].”⁵²⁵

Pocos días después, aprovechando la visita del prefecto del departamento, el apoderado volvió a intentar la matrícula. La consecuencia fue un mitin de trescientas personas, que en tropel se dirigieron donde se hallaba el prefecto, pidiendo la exoneración: “... fundándose en que eran pobres y que en ningún Departamento se habían abonado; (...) se retiraron de mi presencia declarando á fuertes voces que no pagaría nunca ninguna contribución y amenazando al personal de la Prefectura; [...]”, según testimonió el prefecto.⁵²⁶

Poco después, los renuentes habitantes enviaron una nota al prefecto: “... en acuerdo de la comunidad del pueblo no admitimos tales contribuciones ni menos plazo. Porque la determinación de nosotros es hacer un reclamo á donde nos combenga asiendo (sic) presente la situación en que nos encontramos hoy en día.” Dos días más tarde, cuando el prefecto se disponía a continuar su viaje sin haber conseguido que se efectuase la matrícula y, menos, recaudación alguna, la población atacó a la guarnición de cinco soldados que componían la comitiva, los desarmaron, y procedieron de inmediato a apresar al prefecto. Gracias a la mediación de algunos Tenientes Gobernadores, lo dejaron libre esa noche, circunstancia que aprovechó para escapar hacia el vecino departamento de Ica. Menos afortunada fue la suerte de un hacendado de la misma provincia, Juan Pablo Tueros, quien había llegado a Córdoba precisamente para matricularse y arreglar sus cuentas. Fue también tomado preso el mismo día 4 de diciembre, y exterminado poco después, como medida de escarmiento dirigida a quienes se allanasen a las matrículas.

“Hasta el día 7 lo martirizaron peor que unos salvajes, y luego principiaron á darle una muerte paulatina, sacándole primero los ojos, y así mutilándolo, que hasta

⁵²⁵ BNP. Manusc. D7171/1887.

⁵²⁶ Ibid.

tiemblan las carnes referir el modo como ha sido sacrificada esa desgraciada víctima. Es atroz, es fenomenal, la muerte paulatina que le han dado, y el cadáver lo han votado (sic.) á un cerro para que lo devoren los animales.”⁵²⁷

La sublevación de Córdoba se extendió al distrito aledaño de Santiago de Chocorvos. El día 3 de enero de 1888 un grupo de rebeldes apresó al gobernador de Córdoba, impuso cupos a algunos vecinos “notables” que habían suministrado sus datos al apoderado y cometieron otros “actos de vandalaje”. El gobernador fue liberado después de que pagó cuarenta soles como rescate.⁵²⁸ El gobierno instruyó al prefecto de Ica para que con tropas militares acantonadas en su departamento y la gendarmería necesaria, tanto de Ica, cuanto de Huancavelica, marchase a pacificar la provincia. Lo que se hizo en el inicio de 1888, tomando dos meses la “penosa” tarea.⁵²⁹ El prefecto de Ica, Antonio Zapatel, aprovechó para comentar que “donde quiera que se han presentado los apoderados fiscales han suscitado serias alarmas que han demandado la intervención de la fuerza pública.”

El presupuesto del departamento de Huancavelica para 1887 había sido fijado en 45,551 soles. Pero, dada la situación descrita, no debe sorprender que sólo se hubieran recaudado 5,108 soles, de los que sólo 2,303 correspondían a las contribuciones departamentales.⁵³⁰

La última escena de nuestro informe corresponde al distrito de Hualgayoc, en el departamento de Cajamarca. “El 2 de noviembre del año pasado [o sea 1887] pidió el recaudador fiscal [un empleado del apoderado fiscal de la provincia] auxilio al Gobernador de San Miguel para obligar al pago de la contribución personal á dos peones de la hacienda de Cotamuche; ...”. La hacienda era propiedad de un hombre apellidado Castañeda; quien, tanto él, como “sus peones eran opuestos por sistema al pago de toda contribución.” Los dos peones fueron conducidos a la plaza pública; pero a este lugar llegó furioso Castañeda en ayuda de sus hombres, “descargando sendos garrotazos contra los agentes del Gobernador; éste que presenciaba la escena desde su tienda de ropa donde en esos momentos estaba despachando, y viendo en tal proceder un grave faltamiento á su autoridad, acudió en el acto en cumplimiento de su deber y puso en detención á

⁵²⁷ Carta al diario *El Comercio*, 16 de diciembre de 1887, remitida por su hermano Mariano. El secuestro de Juan P. Tueros también fue mencionado por el prefecto en el documento citado en la nota anterior, pero él desconocía qué había pasado con la víctima, después.

⁵²⁸ BNP, Manusc. D5391/1888.

⁵²⁹ BNP. Manusc. D3967/1888.

⁵³⁰ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVIII, p.374-a. Un poco mejor, pero muy distante de ser óptimo, era el panorama en el norteño departamento de Cajamarca: de los 104,838 soles del presupuesto de ingresos por contribuciones del año mayo 1891 – mayo 1892, se alcanzó a cobrar 55,396 soles, un poco más de la mitad. La *contribución personal* fue, como siempre, el ramo más difícil, ya que de 58,021 soles, sólo se recaudó 20,591. BNP. Manus., D5155/1892.

Castañeda.”⁵³¹ Detener a un “poderoso”, bien podría haber ocasionado graves desmanes. Pero esta vez el desenlace, aunque terminó también en tragedia, lo fue de otra manera: el hacendado, puesto a disposición de la corte judicial, fue trasladado a la capital de la provincia (Chota), donde murió de pulmonía fulminante.

Vemos en todos estos casos la dificultad para levantar contribuciones directas. Si bien la “suma pobreza” (“condiciones amargísimas”, pobreza “completa” y “atrosísima” fueron las palabras del diputado de Ayacucho en el Congreso) pudiera ser una explicación, uno se pregunta si en el siglo XVIII, cuando el tributo indígena era más del doble del de 1887 y parece que se cobraba de verdad, los ayacuchanos o huancavelicanos eran realmente menos pobres. ¿Estaba acaso extendiendo la república la soberanía fiscal a territorios o poblaciones que los españoles no controlaron? Una explicación de la dificultad de la acción fiscal parecería radicar, además del “desacostumbramiento” a los deberes fiscales (factor en que tanto incidieron los hombres de la época), en la poca legitimidad del gobierno y, más aún, la de sus agentes fiscales. Incluso los hacendados cerraban filas con sus peones para resistir al pago, como en el ejemplo de Hualgayoc.

El intento de separar las funciones de gobierno de las de cobranza de tributos venía resultando un completo fracaso. Las autoridades locales, que eran las que estaban, por así decirlo, en el frente de batalla, fueron las primeras en percibirlo. Una de las ideas que con más frecuencia aparecía en su correspondencia consistía en el divorcio que ellos hallaban entre la “mente del legislador” y la realidad imperante, que seguramente éste desconocía, pero que ellos sí debían enfrentar. Con demasiada frecuencia: “la acción de la ley choca con los obstáculos que la calidad de los pueblos opone, [...]” dijo el prefecto de Apurímac, Heracio Fernández en su *Memoria* correspondiente al año de 1892.⁵³²

La idea de que las “exacciones” de las autoridades locales podrían ser detenidas creando una descentralización de funciones, como era el propósito de instituir en las sociedades del interior las Juntas Departamentales, los Consejos Municipales, los Juzgados y los Apoderados Fiscales, mostró su inoperancia y sólo sirvió para restar legitimidad y eficacia a dichas autoridades. Como no apareciera otra vez alguna exportación venturosa y monopolizable, que pudiera dar fáciles ingresos al Estado, éste se vería sin recursos para sostener la administración interior. Si esta situación se prolongaba demasiado, el país bien podría desaparecer o verse desmembrado. El Perú estaba, pues, ante un problema, casi de vida o muerte.

⁵³¹ *El Comercio*, Lima, 14 de marzo de 1888.

⁵³² BNP. Manusc. D4581/1892.

g/ El retorno de los subprefectos

En parte porque el reglamento de los apoderados fiscales así lo establecía, pero en parte también por seguir el proverbio hispano de que “la ley se acata, pero no se cumple”, los subprefectos reasumieron en muchos casos, en los hechos, la organización de la recaudación de las contribuciones.⁵³³ Si fallaba el Apoderado, no iban a dejar a la guarnición policial sin paga y a su propia familia sin pan. Muchos apoderados fiscales habían renunciado a sus puestos, o fueron destituidos por corruptelas, sin que pudiesen ser reemplazados. Más y más, los subprefectos volvieron entonces a encargarse de las contribuciones; sin embargo, casi siempre sin empozar la respectiva fianza, ya que se entendía que su encargo era sólo provisional o, en todo caso, involuntario.

En realidad, en ciertas regiones la era de los apoderados fiscales nunca tuvo siquiera inicio; en otras, apenas fue un ensayo de uno o dos años, y fue en muy pocas donde rigió entre 1887 y 1893, lapso que corrió entre las leyes de su establecimiento y disolución. Ya en el mismo año de 1887, los subprefectos del departamento de Puno declaraban que lo principal de su tiempo era empleado en el levantamiento de los tributos.⁵³⁴

El retorno de los subprefectos a la tarea fiscal trajo como problema, que al ser removidos con frecuencia, no llegaban a empozar lo cobrado, cuando ya estaban destinados en otra provincia. A veces ello ocurría porque aún no habían tenido tiempo de recoger lo cobrado, a su vez, por los gobernadores de los distritos, en quienes se apoyaban:

“Hace tiempo que la tesorería Departamental --escribía el subprefecto de Chucuito al prefecto de Puno el 3 de mayo de 1887-- se empeña por que Don Federico Landaeta, i otros ex subprefectos, rindan sus cuentas por cobro de contribuciones. Cada vez que aquel ha sido llamado á esa oficina se ha negado á arreglar ese asunto, disculpándose con que varios de los que fueron sus Gobernadores se hallaban ausentes en los territorios de Moquegua i Tacna i pidiendo plazos para la cancelación de sus adeudos.”⁵³⁵

⁵³³ Cuando el prefecto de Apurímac, Heraclio Fernández, asumía: “... que la misión de la autoridad por lo tanto debe ser más bien práctico y fundada en esa condición, sin dejar de acatar y cumplir con esa ley [de descentralización fiscal], implantando sus beneficios á manera que la posibilidad se presente, ...”, no hacia sino abrazar aquel principio. BNP. Manus. D4581/1892.

⁵³⁴ BNP. Manus. D4240/1887.

⁵³⁵ BNP. Manusc. D4588/1887.

Tal vez ello explique por qué es tan difícil y frustrante para el historiador encontrar cuentas de lo *efectivamente* recaudado. Las *Memorias* de las autoridades locales son cubiertas en la parte correspondiente a “Hacienda” con sumas de *presupuesto*; es decir: lo que se planea o proyecta; casi nunca figura la historia, lo *real*. Porque nadie estuvo interesado en que se divulgue, desde luego; ya por la miseria de lo recaudado; ya porque daría lugar al control del uso que tuvo ese dinero. Presupuestos ficticios daban lugar a toda una organización interior también ficticia, donde figuraban jueces, escuelas, apoderados y curas, que nunca podían encontrarse porque habían ido a buscarse el pan (que en el presupuesto existía, pero no en la realidad) a otro lugar o en otra ocupación.

¿Qué era lo que realmente existía? La cadena de autoridades políticas: prefectos, subprefectos y gobernadores, con unas pocas docenas de fuerzas de policía de apoyo. Los sueldos de los primeros, así como el de los policías, podía cubrirse gracias al artilugio (ilegal, pero muy frecuente) de echar mano al dinero recaudado en las aduanas existentes en su territorio, o al recaudado por las contribuciones de carácter nacional.⁵³⁶ Deshacerse de los apoderados fiscales fue para ellos una acción de supervivencia, ya que al fracasar éstos en la cobranza, ellos se quedaban sin sueldo. En otras palabras, las autoridades políticas locales, y en ocasiones la propia policía, dejó de recibir su sueldo del tesoro departamental, como había sido la idea del legislador de Lima, y pasó a cobrarlo directamente de la población que administraba, como en el tiempo de los corregidores.⁵³⁷

Para la acción de la cobranza, los subprefectos se apoyaban sobre todo en los gobernadores de los distritos. Para el efecto les entregaban recibos en blanco, que debían ser llenados conforme pudieran cobrar una u otra cosa, tal o cual cantidad: “... cediendo á unas antiquísimas costumbres, los recaudadores subalternos reciben semanalmente cinco, diez o veinte centavos de cada uno de los contribuyentes, demorando así en su cobro cinco meses cuando menos, de cada uno de los semestres”⁵³⁸. La cobranza de las contribuciones se convirtió entonces, sino en la única, por lo menos sí en la principal, y probablemente más delicada, tarea de los gobernadores: “... el recaudo no le da tiempo para asumir otro [oficio].” decía del gobernador, el subprefecto de la provincia de Sandia,

⁵³⁶ Ello era posible sobre todo para los departamentos que tenían puertos, como Ica, Moquegua, Piura, etc. Los del verdadero “interior” lo tenían más difícil, pero también recurrián a las aduanas (Ayacucho y Huancavelica, a la de Pisco, por ejemplo), o sino a otras rentas del tesoro nacional: alcabalas, las destinadas a los colegios nacionales, que estaban cerrados, etc. Esto ocasionaba frecuentes conflictos entre los Prefectos y los intendentes de las aduanas, ya que los primeros pedían a éstos remitir cantidades de dinero para atender gastos de tipo departamental, cuando dichas remisiones estaban autorizadas únicamente para la atención de gastos de carácter nacional. Hacia 1890 hubo una de estas típicas disputas entre el prefecto de Moquegua y el jefe de la aduana de Ilo (varios manuscritos de la BNP).

⁵³⁷ El Ministerio de Hacienda trató de combatir esta práctica, emitiendo circulares por las que se prohibía a los prefectos distraer el dinero de las aduanas, o pagarse directamente sus sueldos, pero, parece que con poco efecto.

⁵³⁸ BNP. Manus. D4569/1888. Octavio Diez Canseco, subprefecto de Puno, 30 de mayo de 1888.

en Puno, en 1887, cuando se consultó si los gobernadores podrían oficiar también de comisarios de una Guardia Rural que pretendía crearse. “U.S. no ignora que el tiempo de que dispone [el gobernador] lo emplea en la difícil tarea de cobrar las contribuciones que corren á su cargo.”, escribió el subprefecto de Lampa, Julio Arguedas, al prefecto de Puno, frente a la misma consulta.⁵³⁹ El prefecto de Apurímac, ratificaba esta idea, en su *Memoria* de 1892, donde decía que los gobernadores tienen “[...] la enorme obligación de recaudar las rentas fiscales, trabajo que por sí solo es bastante y de sobra para ocupar el tiempo de que un hombre puede disponer.”⁵⁴⁰

La dupla: subprefecto-gobernador gozaba de cierto reconocimiento y legitimidad entre la población del campo. En primer lugar, porque eran autoridades ya tradicionales, que en cierta forma tenían siglos de vigencia, puesto que eran la continuidad de los corregidores, y sus Tenientes, de la época colonial.⁵⁴¹ En segundo, porque ante la falta de otras autoridades, la judicial sobre todo, era el gobernador quien actuaba de juez y de lo que fuera necesario.⁵⁴² Por último, aunque tal vez lo más importante, la tradición rural era hacer el pago al gobernador; lo que tal vez explique por qué fracasó el proyecto de los apoderados fiscales:

“Prácticamente se ha observado que varias veces se ha nombrado recaudadores y la recaudación ha sido imposible, porque el indio no la paga sino es á su Gobernador. Este hecho se realizó cuando el señor Solar fue jefe de los departamentos del sur, y en distintas épocas ha pasado lo mismo, y ante los hechos no hay argumentos.”

proclamó en el hemiciclo del Congreso el diputado Tovar en 1886.⁵⁴³

⁵³⁹ BNP. Manus. D4240/1887.

⁵⁴⁰ BNP. Manus. D4581/1892.

⁵⁴¹ Andrés Guerrero (“Curagas”), propuso para la región del norte de Quito, la vigencia de los linajes de los caciques o “curagas” en el puesto de gobernadores. No es muy claro ello para el Perú en la época que estudiamos. De una parte, estamos hablando ya de más de sesenta años de iniciada la república, que abolió formalmente los cacicazgos; de otra, no aparece en los documentos mención a ello: descendientes de linajes étnicos que reclamen el puesto de gobernador, apellidos de conocidos linajes, o por lo menos apellidos quechuas, en el puesto del gobernador, etc. Parece que un criterio más importante para decidir la asignación del cargo, fue el conocimiento del castellano.

⁵⁴² El prefecto de Junín, José Rodríguez y Ramírez, expresaba en 1888, que la población buscaba a los gobernadores, antes que a los jueces, “... para pedir el desagravio de sus derechos cuando éstos son injustamente vulnerados, ...”. Porque con el juez de paz, les resultaba “una gratuita pero ruinosa justicia.” BNP. Manus. D3978/1888. En su *Memoria* de 1888 el subprefecto de la provincia de Acomayo, en el departamento del Cuzco, manifestaba haber “hecho devolver una gran cantidad de terrenos usurpados por lo que acá se denominan caballeros á diferentes parcialidades ó comunidades de indigenas, [...]”, saltándose las instancias judiciales correspondientes. BNP. Manus. D6806/1888. En Huancavelica, en 1887, también encontramos, al prefecto en este caso, arbitrando una disputa entre un industrial italiano y el Concejo Provincial de Angaraes, acerca de impuestos. BNP. Manus. D7166/1887.

⁵⁴³ AGN. H-6-1416. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 1886; p. 229.

La población campesina *personalizaba* el pago en la figura de quien veían como su principal mediador frente al Estado. Si era del gobernador de quien dependían para la suerte de un litigio judicial, un reparto de tierras, o ser, o no, levado por el ejército o para algunos servicios públicos, a él querían entregarle la contribución y no a otra persona. En los hechos, rechazaron el proyecto de separación de funciones del Estado aplicado por el régimen cacerista; optando en cambio por un modelo de concentración de poderes. Nelson Manrique mostró que, al menos en la región del Cuzco, pero probablemente también en otras zonas, los gobernadores (o en su defecto, los apoderados fiscales) se apoyaban, a su vez, para la cobranza, en las autoridades indígenas tradicionales, como los “Alcaldes Vara”, elegidos o designados anualmente por las comunidades aldeanas.⁵⁴⁴

Estos Alcaldes, conocidos también como *Varayoqs* (en quechua: el que lleva la vara), cumplían funciones de intermediación entre los gobernadores y la población campesina. Organizaban el reclutamiento de hombres para distintos trabajos de “baja policía” (como recoger desperdicios, llevar mensajes, cuidar la cárcel, etc.) o de obras públicas locales, o los ejecutaban por sí mismos, como veremos más adelante. Aparentemente fueron el último refugio de los linajes étnicos; que, como se ve, se hallaban en una situación cada vez más degradada.⁵⁴⁵

La reposición de la dupla subprefecto-gobernador en los manejos fiscales trajo consigo, no obstante, un problema. Si el gobernador era la pieza clave para cobrar las contribuciones, alguna compensación debía de tener. Formalmente este funcionario no gozaba de sueldo alguno de parte del tesoro fiscal. Se trataba de un “cargo concejil”, como se decía en la época; o sea: entendido como un servicio civil a la comunidad. Por lo mismo, nadie podía renunciar a desempeñarlo.⁵⁴⁶ Mientras lo normal fue que los subprefectos fueran hombres de fuera de la región, los gobernadores eran en cambio personales locales. Eran nombrados por los prefectos a partir de una terna de candidatos presentada por el subprefecto. Con frecuencia prefectos y subprefectos se quejaron de la dificultad de hallar hombres adecuados para el puesto de gobernador:

“[...] existen Distritos en los cuales no hay hombre ni de regular instrucción, y sin embargo, en ellos, por ministerio de la ley, debe establecerse un Gobernador, siete Concejales, uno o mas Jueces de Paz y otros funcionarios. Estos, en gran número ó en su totalidad no saben leer ni hablar bien el español, [...]”,

⁵⁴⁴ Manrique, *Yawar Mayu*; pp. 152-154 y 170-171.

⁵⁴⁵ Esta tendencia a la degradación de los linajes étnicos, fue observada también por Andrés Guerrero, para el caso de la sierra norte ecuatoriana del siglo XIX. Ver su trabajo, “Curagas y tenientes”.

⁵⁴⁶ Ley de Organización Interior

manifestaba en 1892 el prefecto de Apurímac.⁵⁴⁷ En el mismo sentido se pronunciaba el prefecto de Ayacucho en 1890:

“Si las subprefecturas se resienten de estos vacíos, es aun más deplorable la condición de los Gobernadores y sus Tenientes, porque como los Distritos están poblados casi en su totalidad por la raza indígena, en muchos de ellos no puede encontrarse ni un solo ciudadano que reuna aptitudes para ejercer el cargo de Gobernador, y los que perpétuamente aspiran á este mando, son ó el juguete del párroco y de sus subordinados, ó el azote que violenta y exacerba los pueblos con sus abusos y espoliaciones de todo género.”⁵⁴⁸

Los prefectos no eran nada sensibles a la posibilidad de disponer de gobernadores indígenas, compenetrados con sus poblaciones; “administradores étnicos”, como los ha llamado Andrés Guerrero.⁵⁴⁹ Valoraban en cambio otros factores, como que se tratara de sujetos alfabetos o de elevada posición social.

El prefecto de Junín, José Rodríguez, no se quejaba tanto de falta de hombres preparados para desempeñar el cargo, como de carencia de estímulos para ello:

“Las Gobernaciones y Tenencias Gobernaciones debían ser desempeñadas por ciudadanos de competencia reconocida y de notoria posición social, porque son los ejecutores de las órdenes superiores. Los que reunen este requisito se niegan á admitir un puesto concejil, que les impone pesadas obligaciones; en cambio, el mismo puesto es solicitado por ciudadanos poco escrupulosos que pretenden lucrar con ello, lanzándose a especulaciones que generalmente llegan tarde á conocimiento de la autoridad.”⁵⁵⁰

Pagar un sueldo fijo a casi un millar de gobernadores en el país resultaba imposible para el tesoro fiscal de la posguerra del salitre. Una modesta remuneración de mil soles anuales (equivalente a la de un capitán del ejército) habría significado cerca de un millón de soles, que para esos años era casi la quinta parte del presupuesto de la república. Frente a esta situación, se esperaba que, de un lado, el prestigio social inherente al cargo, podría resultar alguna compensación para el hombre que lo desempeñase. Y de otro, se sabía que la cercanía a la población y el conocimiento de sus recursos, daba a los

⁵⁴⁷ BNP. Manusc. D4581/1892.

⁵⁴⁸ BNP. Manus. D5564/1890.

⁵⁴⁹ Guerrero, “Curagas”

⁵⁵⁰ BNP. Manusc. D3978/1888.

gobernadores posibilidades de recoger, de modo ciertamente informal o extralegal, ciertos beneficios tangibles que el sistema fiscal de la nación era incapaz de identificar.

Uno de esos beneficios había sido en el pasado la tenencia del dinero de las contribuciones por algunos meses, hasta el momento de su entrega al tesoro.⁵⁵¹ Ello, no obstante, había desaparecido con el régimen de los apoderados fiscales, a quienes los gobernadores debían apoyar, pero de quienes no recibían nada. Cuando los subprefectos reasumieron la cobranza de las contribuciones y trasladaron la labor a los gobernadores, éstos podían quedarse con el “premio” de cuatro por ciento, y de seis por ciento tratándose de la contribución personal, que la ley establecía; aunque esta comisión debió ser motivo de tensión y negociación con los subprefectos.

Otros beneficios a mano de los gobernadores, eran la disposición de terrenos de cultivo y las faenas o “servicios gratuitos” de los pobladores locales. En el departamento de Puno, por ejemplo, dichos terrenos existían con el nombre de “aynas” o “yanacis”. En 1888 el prefecto de Puno, Octavio Diez Canseco, manifestaba que en aquellos distritos:

“[...] donde estos terrenos no dejan una utilidad de consideración no puede encontrarse persona sensata que se haga cargo de la Gobernación, y se tiene por consiguiente de un modo fatal, que aceptar los incompetentes servicios de la persona sincera ó poco ambiciosa que se preste á servir el puesto.”⁵⁵²

Los “servicios gratuitos”, por su parte, consistían en trabajos que los campesinos lugareños debían realizar también a modo de “cargos concejiles” o servicio civil: construir un puente, arreglar un camino o la plaza pública; pero también: servir de mensajero o de “propio”, como se decía en el lenguaje militar; de ayudante del gobernador como “alcalde vara”, alguacil o regidor; o servir de agentes policiales a los gobernadores para perseguir bandidos o apresar a un omiso a la ley.⁵⁵³ Pero las autoridades locales no se limitaban a estos usos, llamémosle “legales”, sino que, siguiendo costumbre heredadas, también utilizaban a los campesinos para trabajar las tierras de “yanacis” o para empresas y negocios puramente personales. La (mala) costumbre de los “servicios gratuitos” fue en estos años una de las persistentes y más fuertes denuncias lanzadas por los pioneros del indigenismo, quienes con el fin de conseguir su erradicación, naturalmente exageraron sus horrores.⁵⁵⁴

⁵⁵¹ Esto es lo que ha destacado Hünefeldt en su trabajo “Contribución”, antes citado.

⁵⁵² BNP. Manusc. D4569/1888.

⁵⁵³ Sobre estos “servicios”, véase Manrique, *Yawar Mayu...* pp. 152-156.

⁵⁵⁴ Una de estas denuncias llevó a la formación de una comisión, que en 1902 viajó al departamento de Puno, presidida por el juez Alejandrino Maguiña, a investigar las denuncias de los

Reconozcamos que para los gobernadores, o sus tenientes, era a veces difícil distinguir cuándo un negocio era personal, y cuándo inherente a su cargo. Por ejemplo, si para atender una diligencia oficial, el gobernador debía desatender sus campos, ¿era lícito, entonces, que pidiese ayuda de “servicios gratuitos” para éstos? Dilemas de este tipo debieron presentarse con frecuencia. No olvidemos que el propio cargo de gobernador era “concejil” y que no recibía ningún apoyo policial pagado y probablemente tampoco un apoyo económico para los inevitables gastos de útiles de oficina que el servicio requería. Se sentía entonces con derecho a que la población lo apoyase en sus tareas.⁵⁵⁵

Pero en la época de la posguerra, bajo el influjo de las ideas liberales y positivistas, cundieron en el Perú, como ya llevamos dicho, ideas exóticas entre la élite dirigente del país. Una de ellas fue que, a pesar de las abismales diferencias de régimen social y económico en que vivían los peruanos, todos debían ser iguales ante la ley; de modo que, por ejemplo, nadie debía ser obligado a cumplir trabajos gratuitos. El dedo acusador era avanzado esencialmente contra las autoridades locales, jueces y párrocos del interior. Ahí están, como ejemplo, las lapidarias frases de Manuel González Prada acerca de la “trinidad embrutecedora del indio”: el cura, el juez y el gobernador.⁵⁵⁶ Una resolución suprema con fecha 15 de octubre de 1887 estableció la prohibición de ocupar a los indígenas en faenas a las que no estuvieran obligados todos los demás ciudadanos, “como abusivamente se ha acostumbrado, haciendo caso omiso de resoluciones vigentes.” La resolución era algo ambigua, ya que no prohibía expresamente el servicio a favor de las autoridades locales, pero fue utilizada para atacarlo y de alguna manera creó un des prestigio sobre esta práctica, promoviendo la resistencia de los campesinos a desempeñarlos y la inhibición de algunas autoridades a exigirlos.⁵⁵⁷

indigenas sobre los abusos cometidos por las autoridades locales. Ver Macera, Maguiña y Rengifo, *Rebelión india*.

⁵⁵⁵ El prefecto de Apurímac en 1892, coronel Heraclio Fernández, quien en su *Memoria* se muestra totalmente a favor de la causa indígena y en contra de los abusos de los poderosos, justificaba los “servicios gratuitos” de esta manera: “Justa gavela (sic.) es esta con que, en el mecanismo de la administración, debe entrañar también el concurso del indígena, puesto que siendo ciudadano con el goce de los derechos que las leyes le concinden, debe estar sujeto también á las cargas que ellas imponen, en relación con sus aptitudes y condición social; por consiguiente el indígena, que no sabe leer y escribir, y que por lo tanto no puede desempeñar los cargos de Gobernador, Juez ni Concejal, es natural y hasta justo que él no quede escento del servicio nacional y de su propia localidad.” BNP. Manus. D4581/1892.

⁵⁵⁶ Manuel González Prada, “Discurso en el Politeama” (1888). En *Páginas libres*; p. 55.

⁵⁵⁷ En 1892 el prefecto de Huancavelica, Felipe Ruiz, emitió una circular donde decía que, enterado “... de que algunos Subprefectos y en general casi todos los que invisten cargos políticos, municipales, judiciales y militares, y también los curas y no pocos hacendados cometan el abuso de ocupar á los indígenas por la fuerza y sin remuneración alguna, en servicios particulares, y hasta en servicios domésticos, bajo los nombres de Alcaldes, Varayos, Alguaciles, Pongos, Mitas, etc. ...” prohibía esta práctica, desde luego, incluyendo específicamente la de usarlos como mensajeros de oficios cursados por las autoridades de las provincias y distritos, ya que para ello existía el servicio semanal del correo. El subprefecto de la provincia de Tayacaya y el Alcalde Provincial de Angaraes le preguntaron, que, dado que en sus circunscripciones no había servicio de correo, ¿de dónde

Pero cumplido el ideal de justicia y honrados los sentimientos de humanidad que la élite de Lima exhibía en esta coyuntura, se erigía ahora, de manera punzante, la cuestión de que, sin los beneficios que antes suponía el cargo, pero sí con todas sus tareas, ¿quién aceptaría ser gobernador? Un típico desajuste entre el nuevo y el viejo régimen se presentó con ocasión de la “Visita” del prefecto de Apurímac, Heraclio Fernández, a la villa de Cotabambas en el mes de julio de 1891. Creyendo bien hacer el gobernador local decidió recibir a tan augusta autoridad con una colorida banda de músicos. Pero cuando el prefecto preguntó a los vecinos si tenían quejas contra el gobernador, unos hombres lo acusaron de haberlos hecho trasladar gratuitamente a los músicos de la banda, desde el pueblo de Coyllorqui hasta Cotabambas (además de la obligación que tendrían después, de regresarlos). El prefecto, penetrado de los modernos sentimientos que empezaban a desarrollarse entre la élite del Perú, desaprobó indignado esta conducta “como atentatorio de derechos ajenos”, imponiendo una multa de cuatro soles al gobernador (quien ni siquiera percibía un sueldo).⁵⁵⁸ Fácil es imaginarse lo que pasaría en esos momentos por la cabeza de este hombre.

Era por ese tipo de desajustes que los prefectos se quejaban de tener que depender en los distritos, de gobernadores y jueces analfabetos, que:

“[...] así mal pueden desempeñar sus cargos sujetos á leyes complicadísimas, como la de organización interior de la República, la orgánica de Municipalidades, el reglamento de Jueces de Paz y otras que necesitan hasta de conocimientos abanzados (sic.) en jurisprudencia para entenderla ó interpretar su fin ú objeto.”⁵⁵⁹

Sin beneficios para los gobernadores, y sin fianza depositada por los subprefectos, no fue necesario mucho tiempo para comprobar que el viejo régimen de recaudación (el del gavilán en el gallinero, como lo llamara el diputado Patiño) no podía funcionar. En 1893 se ordenó la supresión del cargo de los apoderados fiscales, que en verdad ya apenas existían, y se traspasó la responsabilidad de la recaudación de las contribuciones a las Juntas departamentales. El mismo año una ley del congreso (que no quiso ser aprobada por el ejecutivo, pero tampoco pudo vetarla y finalmente fue sancionada por el propio congreso) separó al prefecto de la presidencia de estas Juntas, las que pasaron así a ser

pagarian el servicio de “propios” para hacerle llegar las comunicaciones oficiales? A esta queja se sumaron otras, que obligaron al bienintencionado Felipe Ruiz, a emitir una nueva circular en la que “Declarase obligatorios y gratuitos los servicios que prestan los indígenas, en sus respectivas comunidades, á las autoridades políticas y judiciales, bajo los nombres de varayos ó alcaldes de vara, inspectores, regidores, etc. en cuanto esos servicios se relacionan con la administración pública, ...” exonerando a quienes desempeñen tales servicios, de la obligación de prestar servicio activo en la Guardia Nacional, mientras dure aquel cometido. BNP. Manusc. D4507/1892.

⁵⁵⁸ BNP. Manus. D4581/1892.

⁵⁵⁹ BNP. Manus. D4581/1892. *Memoria del prefecto de Apurímac, Heraclio Fernández.*

más autónomas del gobierno de Lima. Las Juntas tendrían que nombrar recaudadores bajo su responsabilidad.⁵⁶⁰ Ya no habría Apoderados responsables frente al gobierno central, sino recaudadores responsables ante la Junta departamental, quien a su vez debía responder frente al gobierno central.

Las relaciones entre las Juntas y el Prefecto de cada departamento habían sido tirantes desde un comienzo. Para este funcionario, los miembros de las Juntas resultaban unos fiscalizadores incómodos, mientras que para aquellos, el representante del Ejecutivo venía a recortar sus atribuciones hasta convertirlos en unos personajes decorativos. La ley del 24 de octubre de 1893, juzgando “Que las Juntas Departamentales presididas por los Prefectos no gozan de la debida independencia”, dispuso que los Presidentes de ellas serían elegidos entre sus propios miembros; que sería la Junta quien debía nombrar a su Secretario, y que la institución debería contar con un local propio, separado del de la Prefectura.⁵⁶¹

La ley de 1893 fue el resultado, de un lado, de las constantes pugnas entre las Juntas y los Prefectos, y de otro, de la debilidad del régimen cacerista en el control del Ejecutivo. En el año 1893 éste había perdido el control del Congreso, donde se había formado una alianza entre los herederos del civilismo, cada vez más desafecto del cacerismo, y un nuevo grupo político llamado la Unión Cívica, dirigido por Mariano Nicolás Valcárcel. Fueron estos grupos los que impulsaron la ley que excluyó a las autoridades del Estado central (los prefectos) de la presidencia de las Juntas. Aunque la ley no fue firmada por el Ejecutivo, el Congreso, transcurrido el plazo fijado por la Constitución, la promulgó directamente.

Esta ley tampoco alcanzó éxito. Los medios de que podían disponer las Juntas para su tarea no eran mejores, y quizás más bien lo contrario, que los de los apoderados fiscales o de los subprefectos. La ley, en verdad, no hace más que reflejar la desesperación y confusión del momento. De modo que nunca estuvo tan desfinanciada la administración interior, como en los años de 1893 y siguientes.⁵⁶² La situación debió hacerse insostenible. El régimen cacerista, vigente en el poder desde la culminación de la guerra con Chile, parecía haberlo probado todo para sacar adelante su programa de descentralización fiscal, concebido como eje de su proyecto “regenerador” de la república: subprefectos, apoderados, Juntas, Lo más efectivo parecía ser mantener a los subprefectos como cobradores, pero esta vía resultaba la más atacada por las ideas modernas difundidas por el *civilismo* opositor. De otra parte, resucitar los cacicazgos o

⁵⁶⁰ Véase Vicente Silva, *Legislación de las Juntas Departamentales*. Lima: 1901; pp. 296 y ss.

⁵⁶¹ Ley del 24 de octubre de 1893. En Vicente Silva, *Legislación de las Juntas*; pp. 30-31.

⁵⁶² En 1893 la recaudación global de las Juntas Departamentales llegó a solamente el 57 por ciento de lo presupuestado. En los dos años siguientes ya no se cuenta con información, a raíz de la guerra civil y el desmoronamiento de la estructura fiscal del Estado.

jefaturas étnicas y las alianzas del Estado con ellas; en otras palabras: restaurar el mecanismo que en el tiempo colonial aseguró la recaudación del tributo indígena, enfrentaba al menos dos problemas.

Primero, que era una empresa de dudosa factibilidad, después de más de seis décadas de la abolición formal de los cacicazgos y de persistentes ataques sobre ellos durante ese lapso, que terminaron por desprestigar los vestigios que de dichos cargos hubiesen quedado. Segundo, que semejante proyecto levantaría, naturalmente, la férrea oposición de todo lo que se pretendía “moderno” y “progresista” en el país: las élites económicas y sociales de la capital, de la región de la costa y de los asentamientos mineros, los grupos intelectuales de diversas tendencias, e incluso de sectores de la iglesia y de las fuerzas militares.

h/ El fracaso de la contribución personal y la revolución de 1895

La confusión y parálisis del régimen de Remigio Morales Bermúdez, Presidente en ejercicio desde 1890, se volvió más patente ante los duros efectos de la crisis económica mundial de inicios de la década de 1890, que trajo abajo los precios de las principales exportaciones peruanas. Con la contracción del comercio exterior, cayeron los ingresos del Estado central, fuertemente dependientes del movimiento de las aduanas, y con la reducción del gasto público, la crisis se extendió. El controvertido retorno al trono presidencial del general Cáceres, en 1894, no sirvió para mejorar la legitimidad política del régimen.

Cuando durante el año de 1894 las mandoneras pierolistas comenzaron a organizarse en el interior, sobre todo en el sur, e iniciaron la guerra civil, la crisis fiscal ya no era solamente de los tesoros departamentales, sino que afectaba al propio presupuesto del gobierno central.⁵⁶³ La revolución de 1895 derribó, así, a un régimen debilitado y confundido, que no supo hallar un punto medio entre sus aspiraciones democráticas y descentralistas, y la realidad arcaica, autoritaria y terriblemente deprimida que enfrentaba.

La guerra civil terminó en marzo del año siguiente con el triunfo de los rebeldes y la subida al poder de Nicolás de Piérola, tras unas elecciones con candidato único. Una de las banderas más importantes de los revolucionarios fue la abolición de la contribución personal, condonando además toda deuda en la materia.⁵⁶⁴ Esta medida fue saludada de

⁵⁶³ Reseña Carmen Mc Evoy en su libro *La utopía*; p.342, que: “Para fines del convulsionado 1894 la mayor parte de servidores del Estado, incluidos los militares, estaban impagos. Así, las deserciones masivas de las burocracias estatales provincianas, previamente analizadas, no fueron, producto solamente de la amenaza rebelde, sino de una inocultable crisis fiscal.”

⁵⁶⁴ La ley, del 24 de diciembre de 1895, puede verse en Silva, *Legislación*, p.308.

inmediato por los pueblos del interior. Haber acabado con esa “carga odiosa que pesaba sobre todos los pueblos con los caracteres de una verdadera calamidad”, fue determinante para consolidar la revolución pierolista.⁵⁶⁵ La abolición del 24 de diciembre de 1895 se vio complementada días después con la transferencia, de los presupuestos departamentales al presupuesto nacional, del pago de los sueldos de las autoridades políticas, el cuerpo policial y el poder judicial.⁵⁶⁶ El nudo gordiano fue cortado, en efecto, de forma totalmente centralista. Si para poder recoger, y encima mal, la contribución personal, el precio a pagar por el gobierno era autorizar, o por lo menos no perseguir o “hacerse el de la vista gorda”, con los “servicios gratuitos” que gravaban a los campesinos en favor de las autoridades y otros “poderosos” locales, y contemporizar con las costumbres del “antiguo régimen”, como las tierras cacicales, no fue muy difícil que el nuevo gobierno se decidiera por suprimir la contribución personal.⁵⁶⁷

La revolución de 1895 ha sido interpretada de manera confusa por la historiografía. Con ocasión de cumplirse sus cincuenta años, Jorge Basadre la calificó como el producto de una “crisis de desarrollo” durante la convalecencia del país después de la guerra del salitre.⁵⁶⁸ Tiempo después, Manuel Burga y Alberto Flores-Galindo no le encontraron más significado que el de ser: “el fin del militarismo del siglo XIX”.⁵⁶⁹ Desde la interpretación sociológica, las cosas no han sido más claras: para Aníbal Quijano, la revolución del 95 fue una “revuelta oligárquica y popular contra los militares”, aunque con el poder se quedaron luego solamente los oligarcas; mientras que para Julio Cotler, la revolución representó el triunfo “de las oligarquías regionales precapitalistas” contra “el sector burgués de la clase propietaria”, aunque añade que el gobierno de Piérola, resultado de dicho triunfo, favoreció “paradójicamente” el desarrollo capitalista.⁵⁷⁰ No se aleja mucho de esta última interpretación, la tesis de Nelson Manrique (aunque con los ganadores y perdedores intercambiados), para quien el triunfo del pierolismo en 1895 significó el fin de la (breve) hegemonía de los terratenientes serranos, representados por el régimen cacerista, y la captura del poder por la plutocracia limeña y costeña.⁵⁷¹ Para Sinesio López, por su parte, la revolución de 1895 representó “la instauración del Estado

⁵⁶⁵ BNP. D5749/1896. El pueblo de Cotahuasi, de la provincia de La Unión, del departamento de Arequipa, suscribió un acta de agradecimiento al gobierno con fecha 2 de febrero de 1896. Muchas otras cartas del mismo tenor llegaron a Lima desde muchos otros pueblos.

⁵⁶⁶ Los tesoros departamentales sólo quedaron encargados en delante de los ramos de Instrucción, Beneficencia y Obras Públicas de carácter departamental.

⁵⁶⁷ En Apurímac existían todavía en 1892 las tierras cacicales, que ahora beneficiaban a los gobernadores. BNP. Manus. D4581. Ya nos hemos referido a las “yanacis” en Puno.

⁵⁶⁸ Jorge Basadre, *Sultanismo*; p.145.

⁵⁶⁹ Manuel Burga y Alberto Flores-Galindo, *Apogeo y crisis*; p. 7. En un libro lleno de ideas agudas, sorprende una caracterización tan simple, precisamente del hecho del que parte el período analizado por estos historiadores.

⁵⁷⁰ Aníbal Quijano, *Imperialismo*, p.76. Julio Cotler, *Clases*, p.128.

⁵⁷¹ Manrique, *Yawar Mayu*, pp. 141-183.

oligárquico” por primera vez en la historia política del país.⁵⁷² La más reciente interpretación acerca del 95, de Carmen McEvoy, pone el énfasis en la naturaleza antifiscal y centralista de la rebelión: “En pocas palabras lo que se buscó fue remover al gobierno de Cáceres, evitando que Lima perdiera su poder hegemónico en el camino.”⁵⁷³

En general, las evaluaciones historiográficas acerca de la revolución pierolista, ya consistan en apreciarla como el triunfo de oligarquías civiles contra el cuerpo militar, o ya de grupos capitalistas y centralistas, contra el bando terrateniente y regionalista, no calan lo suficiente en el drama del derrotado cacerismo. Este es visto, de manera demasiado fácil y simple, como un intento de restauración de los militares en el poder después de la tragedia de la guerra del salitre, mientras estos militares serían, a su vez, un movimiento representante de ideas terratenientes caducas y tradicionalistas, opuestas al desarrollo y la modernización.⁵⁷⁴ Quisiéramos proponer aquí otra idea. El cacerismo sucumbió en el proyecto de descentralizar las finanzas nacionales, a la vez que en el de remover las relaciones sociales de antiguo régimen en el campo. No era éste el proyecto de una clase social específica; llámense oligarquías precapitalistas o terratenientes serranos. Después de la derrota bélica, fue en todo caso la propuesta de un grupo social muy amplio, en el que cabían, por ejemplo, los civilistas, y también militares como Cáceres, e intelectuales positivistas, que entonces campeaban en todo el continente. La historia, sin embargo, pareció mostrar que al país le estaba vedado poder conseguir esas dos metas a la vez, y el error del cacerismo fue no advertir ello a tiempo, o demorar demasiado en elegir una sola meta. El pierolismo significó optar por la modernización de las relaciones sociales y del aparato del Estado, sacrificando la descentralización. Con lo que se confirmaría la tesis de Claudio Veliz, respecto a que en la historia de América Latina los grandes proyectos modernizadores fueron a la vez enérgicos momentos centralizadores.⁵⁷⁵

i. La descentralización fiscal después de 1895

Las Juntas tuvieron a partir de 1896, muy simplificada su tarea. Desaparecida la contribución personal, las sumas a recaudar, no sólo se redujeron más o menos a la mitad, sino que sobre todo eran de más fácil levantamiento, por hallarse respaldadas por una propiedad raíz, una industria o un estock de mercaderías. Como llevó dicho antes, también se libró a los tesoros departamentales del gasto administrativo local, el servicio policial y la administración de justicia (véase cuadro 6.12). En los presupuestos de 1888 y

⁵⁷² Sinesio López, *Ciudadanos*; p.126.

⁵⁷³ Carmen Mc Evoy, *La utopía*, pp. 343-345. La cita corresponde a esta última página.

⁵⁷⁴ Florencia Mallon, caracterizó a la revolución pierolista de 1895, como un proyecto de modernización del Estado. Véase su libro *The Defense*.

⁵⁷⁵ Veliz, *La tradición*, 1984.

1892, estos tres rubros habían representado conjuntamente el 69 y 61% respectivamente, del total de los gastos.

Junto con la abolición de la contribución personal, también se legisló (ley del 3 de enero de 1896) para que los impuestos de alcabala de enajenación, papel sellado, y la renta de los bienes nacionales ubicados en los departamentos volviesen al tesoro central. Asimismo, el producto del impuesto de serenazgo y la contribución de patentes e industrias de las provincias de Lima y Callao. Los ingresos por contribución personal, más todos los transferidos al tesoro central por dicha ley habían representado en los presupuestos de los departamentos de 1888 y 1892, el 62 y el 49% respectivamente, por lo que las juntas departamentales parecieron ganar con la reforma: perdían impuestos que significaban entre el 50 y el 60% de sus ingresos, pero se retiraban partidas de gasto que representaban más del 60% de sus egresos, para apreciar la nueva situación resultante). Pero el proyecto de descentralización había sido herido seriamente.

Cuadro 6.12

Clasificación de los ingresos y egresos nacionales y departamentales a partir de 1896

Ingresos Nacionales	Ingresos Departamentales
<ul style="list-style-type: none"> + Derechos de importación y exportación y demás derechos de aduana + Timbres + Ganancia de los Ferrocarriles nacionales + Ganancia de los correos + Impuestos al consumo + Alcabala de enajenación + Venta de papel sellado + Producto de los bienes nacionales, salvo las salinas + Serenazgo y Contribución de Patentes de las provincias de Lima y Callao 	<ul style="list-style-type: none"> + Contribución de predios, industrial, de patentes (salvo las de Lima y Callao) y eclesiástica + Multas judiciales + Impuesto a las herencias, o las herencias que correspondan al fisco + Arrendamiento de las salinas existentes en el departamento
Egresos Nacionales	Egresos Departamentales
<ul style="list-style-type: none"> + Sostenimiento del Ejército, Gendarmería y la Marina + Oficinas centrales del poder ejecutivo: Presidencia, Ministerios y Tribunal de Cuentas + Gastos de Prefecturas y subprefecturas en toda la república + Sostenimiento de la Guardia Civil en toda la república 	<p><i>Forzosos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> + Sostenimiento de la Junta Departamental + Instrucción Primaria, en la parte que no puedan hacerlo los Concejos Distritales y Provinciales + Beneficencia (atención de la salud y de los cementerios) + Conservación y reparación de los caminos y

+ Poder Legislativo	puentes departamentales
+ Cortes Judiciales en toda la república	+ Gastos de recaudación y defensa judicial de los ingresos departamentales
+ La deuda pública	
+ Ramo de ferrocarriles y correos	
+ Presupuesto Eclesiástico	<i>Facultativos:</i>
+ Obras públicas de carácter nacional	+ Fomento de la Instrucción Media + Construcción de nuevos caminos y puentes en el departamento

Fuente: Ley del 3 de enero de 1896 y del 21 de octubre de 1897. Vicente Silva, *Legislación de las Juntas Departamentales*, pp. 37-43. Elaboración propia.

Las medidas tomadas fueron justificadas como una conciliación con la realidad, tal como, por ejemplo, lo argumentaba el Ministro Manuel Jesús Obín, del gobierno de Piérola. Refiriéndose a las leyes de enero de 1896, anotó:

“De lo que precede resulta que, mientras los antiguos presupuestos Departamentales no eran ejecutables, desde que su principal ingreso, la contribución personal, era poco menos que imaginario; los actuales reposarán sobre rentas que deben aumentar, pero no disminuir, sin hacer otra cosa que cumplir estrictamente (sic) la ley.”⁵⁷⁶

En el cuadro 6.13, podemos ver, sin embargo, cómo evolucionaron los presupuestos nacionales y departamentales en los años siguientes.

Cuadro 6.13

Presupuestos de Ingresos Nacionales y Departamentales en el Perú, 1888-1920 (en soles)

	1888	1897	1905	1907	1910	1920
Ingresos Nacionales	6.262,636	10.721,523	22.234,881	26.811,925	27.845,131	79.264,522
Ingresos Departamentales	2.151,527	1.004,759	1.150,904	1.359,114	1.727,345	3.119,121
Ingresos Totales	8.414,163	11.726,282	23.385,785	28.171,039	29.572,476	82.383,643
% del total que representan los Ingresos Deptiales.	25.6	8.6	4.9	4.8	5.8	3.9

⁵⁷⁶ Circular de Manuel J. Obín a los Presidentes de las Juntas Departamentales. Lima, 9 de enero de 1896. En Silva, *Legislación*; pp. 39-40.

Fuente: Para ingresos departamentales de 1897: AGN, H-6-1170; República del Perú, *Presupuestos Departamentales para 1905*. Lima: Imprenta del Estado, 1905; República del Perú, *Presupuesto General y Presupuestos Departamentales 1907*. Lima: Librería e Imprenta Gil, 1907; República del Perú, *Presupuestos Departamentales 1910*. Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1910; República del Perú, *Presupuestos Departamentales para 1920*. Lima: Imprenta del Estado, 1920. Elaboración propia.

El “sinceramiento” de los ingresos departamentales produjo en un primer momento su reducción a la mitad. Luego, a pesar de que se multiplicaron por tres entre 1897 y 1920, los ingresos nacionales crecieron todavía más rápido, lo que provocó que el peso de la fiscalidad departamental dentro de la fiscalidad nacional se debilitara: el porcentaje de los ingresos departamentales dentro de la recaudación total cayó de 8.6 a 3.9 entre 1897 y 1920. Dicho resultado nos indica que los ingresos del tesoro central, basados sobre todo en los derechos de aduana, tanto de importación quanto de exportación, y en los impuestos al consumo que comenzaron a cobrarse desde 1888, eran más aptos para registrar y captar el crecimiento de la economía peruana que hubo en esos mismos años.

Al no prenderse directamente de los flujos de importación y exportación, las contribuciones recaudadas por los tesoros departamentales no pudieron actualizarse con la misma rapidez que los derechos de aduana. Y en los lugares donde ello era más factible, como en Lima, ya el tesoro central se había apoderado de tales ingresos. La ausencia de un catastro de la propiedad territorial y de un régimen político en mayor sintonía con la descentralización, debilitaron las posibilidades fiscales de los tesoros departamentales.

No había detrás de ellos la presión de los prefectos y de un cuerpo de policías hambrientos, esperando sus sueldos. Tal vez por esto último, sin embargo, su desempeño también fue en líneas generales bastante malo. Por lo menos así lo trasluce el informe de J.V. Larrabure al concluir su Informe de la Cuenta Nacional de 1899:

“Nada satisfactorio es el resultado que presenta esta centralización [de la contabilidad de las Juntas Departamentales]: de un lado aparecen las Tesorerías de Ancachs, Apurímac, Moquegua, Tacna, Junín y Huancavelica, que no han remitido en todo el año un solo documento que revele su marcha económica; de otro lado las Tesorerías restantes declaran en sus Manifiestos que han recaudado en conjunto solamente el 46 % de sus ingresos presupuestados.”⁵⁷⁷.

⁵⁷⁷ AGN. H-6-0958.

Aún más duro había sido el testimonio del Ministro de Hacienda, Ignacio Rey, un año antes, quien no dudó en pedir la supresión de las Juntas:

“El desconcierto en el rol de procedimientos; la anarquía que frecuentemente estalla en el seno de esas instituciones, y la exigüidad de sus ingresos en muchos Departamentos, son los principales puntos que cabe señalar para pedir, con insistencia, la resolución del proceso legislativo pendiente contra las Juntas Departamentales, organismos que, bueno es no olvidarlo, perdieron su relativa importancia, cuando, á mérito de la ley de 3 de enero de 1896, dejaron de tener intervención directa en las atenciones de orden político que antes tenían a su cargo.”⁵⁷⁸

Del ningún cuidado en administrar sus rentas, puso como ejemplo el rubro de la contribución por predios rústicos, que era su mejor ingreso. Este era de 244,454 soles en todo el país, que, hechos los cálculos correspondientes, llevarían a concluir que el valor de toda la propiedad rústica en el país era de sólo 61 millones de soles: “ridícula cantidad (...) plenamente inadmisible”, concluía el Ministro.⁵⁷⁹

A partir de 1896, en cada departamento funcionaban dos tesorerías, las fiscales, que eran dependencias del tesoro central, y las departamentales, que recaudaban los impuestos departamentales. Las primeras recaudaban en el territorio del departamento aquellas contribuciones o impuestos de carácter nacional, como el papel sellado, las retenciones de en los sueldos públicos para los montepíos, la inscripción para los “terrenos de montaña” y el papel de multas, y sus fondos debían atender los servicios generales que funcionaban en cada departamento. Para el año de 1902 estos servicios generales en los departamentos fuera de Lima, sumaron casi cinco millones de soles (ver cuadro 6.14). Las tesorerías fiscales aportaron apenas un cuarto de millón de soles de dicha cantidad, o sea un 5 por ciento, debiendo el 95 % restante completarse con fondos contingentes del tesoro central.

Cuadro 6.14

Ingresos de las Tesorerías Fiscales en los Departamentos y de los Tesoros Departamentales, 1902 (soles)

Tesorerías	Ingresos por impuestos	Contingente del tesoro central	Total del gasto dptal. por
------------	------------------------	--------------------------------	----------------------------

⁵⁷⁸ AGN. H-6-1171.

⁵⁷⁹ Ibid. El cálculo se basa en que la contribución de predios rústicos era del 5% de la utilidad neta de la propiedad, y en que la utilidad podría representar aproximadamente un 10% del valor del predio.

	<i>nacionales recaudados en el dpto.</i>	<i>para complementar el presupuesto general en el Dpto.</i>	<i>concepto de gastos públicos generales</i>
Amazonas	6,665	55,110	61,775
Ancash	6,743	206,796	213,539
Apurímac	1,729	75,313	77,042
Arequipa	21,614	1.152,444	1.174,058
Ayacucho	8,392	150,811	159,203
Cajamarca	16,533	203,911	220,444
Callao	54,901	494,680	549,581
Cuzco	25,526	358,618	384,144
Huancavelica	5,255	55,700	60,955
Huánuco	5,882	83,458	89,340
Ica	9,450	95,691	105,141
Junín	5,697	177,609	183,306
La Libertad	12,013	176,227	188,240
Lambayeque	7,223	156,627	163,850
Loreto	30,122	579,449	609,571
Moquegua	4,955	143,863	148,638
Piura	9,168	212,787	221,955
Puno	10,547	261,600	272,147
Tacna	1,732	45,466	47,198
Tumbes	3,375	28,038	31,413
Total	247,522	4,714,018	4.961,540

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección del Tesoro, Anexos C y D de la Cuenta General de la República para el año de 1902. Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1903.

El Estado central pudo, reasumir los pagos de las autoridades políticas locales, los policías y el servicio judicial en toda la república, gracias a que desde el segundo lustro de la década de 1890 logró casi duplicar los ingresos fiscales percibidos hasta entonces. Esto obedeció a la introducción de un conjunto de impuestos al consumo masivo de bienes, como las bebidas alcohólicas, el tabaco, la sal, el opio y los fósforos, así como a la mejoría de algunos sectores de exportación mineros y agrícolas, tema que tocaremos en los siguientes capítulos.

Para el mismo año de 1902 los tesoros departamentales debían recaudar en conjunto la suma de 1.339,552 soles, pero su recaudación efectiva fue de tres cuartos de dicha cantidad: 1.026,543 soles (ver cuadro 6.15).

Cuadro 6.15**Ingresos departamentales efectivos y según presupuesto, 1902 (soles)**

<i>Departamentos*</i>	<i>Ingresos según Presupuesto</i>	<i>Ingresos recaudados</i>	<i>% de lo recaudado sobre lo presupuestado</i>	<i>Subvención fiscal</i>
Amazonas	5,789	353	6.1	Sí (3,000)
Ancash	52,000	32,637	62.8	
Arequipa	67,597	88,784	131.3	
Ayacucho	24,030	19,940	83.0	
Cajamarca	17,288	12,816	74.1	
Callao	43,781	32,607	74.5	
Cuzco	98,451	62,791	63.8	
Huánuco	17,898	14,433	80.6	
Ica	76,983	76,336	99.2	
Junín	31,145	20,853	67.0	
Lambayeque	27,309	29,244	107.1	
La Libertad	89,355	71,560	80.1	
Lima	533,139	335,495	62.9	
Loreto	117,250	92,283	78.7	Sí (26,720)
Moquegua	13,599	16,142	118.7	Sí (7,686)
Piura	52,831	56,818	107.5	
Puno	64,529	47,296	73.3	Sí (8,400)
Tacna	12,167	16,154	132.8	Sí (8,000)
Total	1.339,552	1.026,543	76.6	

* Hubo departamentos, como Apurímac, Huancavelica y la provincia litoral de Tumbes, que no enviaron sus cuentas a tiempo, por lo que no figuran en el cuadro.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección del Tesoros, Anexos C y D de la Cuenta General de la República para el año de 1902. Lima: 1903.

Ello representaba una mejora respecto a las cifras anteriores a 1896, aun cuando las diferencias entre los departamentos eran bastante grandes. Había algunos como Tacna o Arequipa, donde la recaudación superó con creces lo presupuestado, mientras que en otros como Amazonas, no se pudo recaudar ni el 10 por ciento de lo previsto.⁵⁸⁰

La contribución departamental que pudo ser mejor levantada fue la de Patentes, ahí donde era aplicada (únicamente en los departamentos de Arequipa, Ayacucho e Ica, ya

⁵⁸⁰ En los departamentos donde la recaudación superó lo presupuestado, ocurrieron ingresos imprevistos o no presupuestados, que en general derivaban de la recaudación o liquidación de años anteriores. En general, el pago por contribuciones correspondientes a años anteriores fue un rubro significativo, no pocas veces superior a la recaudación por las contribuciones del año corriente.

que, como se sabe, la de Lima correspondía al tesoro central). La urbana y la industrial recaudaban cerca del 50 por ciento de lo previsto, mientras que la rústica casi no se pagaba (ver cuadro 6.16, con los datos correspondientes al año 1902).

Cuadro 6.16

Recaudación por contribuciones departamentales en 1902 (soles)

<i>Contribuciones</i>	<i>Suma presupuesta</i>	<i>Suma recaudada</i>	<i>% de lo recaudado sobre lo presupuestado</i>
Rústica	331,368	66,091	19.9
Urbana	330,128	162,918	49.3
Industrial	166,003	77,971	47.0
Patentes	28,561	20,400	71.4
Eclesiástica	22,104	2,966	13.4
Impuesto a las herencias	28,951	37,164	1.3
Por años anteriores	-----	492,941	

Fuente: Elaborado sobre datos tomados de Ministerio de Hacienda, Dirección del Tesoro, Anexos C y De la Cuenta General de la República para el año 1902. Lima: 1903.

El cuadro 6.17 muestra el nuevo escenario resultante para los tesoros departamentales en cuanto hace a sus rentas y partidas de gasto más importantes. Para ello hemos comparado para tres momentos distintos (1905, 1910 y 1920) la descomposición de los ingresos y egresos del total de tesoros departamentales.

Cuadro 6.17

Desagregación de los ingresos y egresos departamentales en 1905, 1910 y 1920 (cifras en soles)

<i>Ramos de Ingreso</i>	<i>1905*</i>	<i>--%**</i>	<i>1910</i>	<i>--%</i>	<i>1920</i>	<i>--%</i>
Predios rústicos	374,944	32.6	426,118***	24.7	998,537	32.0
Predios urbanos	410,324	35.7	518,021	30.0	707,415	22.7
Industrias y patentes	179,060	15.6	331,400	19.2	422,414	13.5
Eclesiástica	26,449	2.3	32,585	1.9	29,663	1.0
Otros ingresos°	160,127	13.9	419,221	24.2	961,092	30.8
Total ingresos	1.150,904	100.1	1.727,345	100.0	3.119,121	100.0
<i>Ramos de Egresos</i>						
Servicio adm. deptal.	159,350	13.8	223,501	12.9	248,182	8.0

Instrucción	351.611	30.6	439,515	25.4	803,799	25.8
Beneficencia	238,846	20.8	344,902	20.0	403,750	12.9
Obras públicas	281,552	24.4	373,802	21.6	844,164	27.1
Otros egresos ^{oo}	119,545	10.4	345,625	20.0	819,226	26.3
Total egresos	1.150,904	100.0	1.727,345	99.9	3.119,121	100.1

* En este año la tesorería de Huancavelica no envió su presupuesto, por lo que no está incluido aquí (sus ingresos podrían estimarse en unos doce mil soles, aproximadamente).

**Los porcentajes no siempre suman cien, por el redondeo de los decimales.

***En este año, las tesorerías de Apurímac y Huancavelica mandaron una cifra en globo por todas sus contribuciones (rústicos, urbanos, patentes e industrias y eclesiástica); la cifra se ha puesto aquí.

° En otros ingresos la parte más gruesa solía ser la suma a cobrar por contribuciones de años atrasados.

°° Aquí solía aplicarse partidas de gasto que se realizarían con lo cobrado por años atrasados; es decir, lo proveniente de “otros ingresos”. Solía tratarse de obras públicas o pago de deudas.

Fuentes: República del Perú, *Presupuestos departamentales para 1905* (Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1905); *Presupuestos departamentales para 1910* (Lima: 1910), *Presupuestos departamentales para 1920* (Lima: Imprenta del Estado, 1920). Elaboración propia.

Cuanto a los ingresos, fueron las contribuciones por predios las más importantes. Esto favoreció especialmente a los departamentos de la costa, como Lambayeque, La Libertad. Lima e Ica, en los que la agricultura de exportación llevó a una rápida valorización de la tierra. Las ciudades cabecera de sus valles también se vieron beneficiadas por el movimiento comercial. Si asignáramos un valor de cien a lo previsto en los presupuestos departamentales de 1887-1888, para los rubros de predios urbanos, rústicos e industrial y de patentes, para los presupuestos de 1920, el indicador sería, respectivamente de 521, 443 y 202. Vale decir, que la propiedad urbana sería la que mejor recogió el crecimiento económico para fines fiscales.

En lo referente a los gastos, estos se concentraron en educación, salud y obras públicas, que generalmente eran de vialidad. El rubro de salud fue perdiendo, sin embargo, protagonismo en la década de 1910.

j/ La territorialidad de las contribuciones y del gasto fiscal

La economía peruana de finales del siglo XIX podría asimilarse a los modelos que, tanto los economistas del desarrollo de mediados del siglo XX (Arthur Lewis), así como los dependentistas de los años setenta, llamaron “dualistas”, en el sentido de economías donde coexistía un sector “moderno”, vinculado hacia el comercio exterior, con un sector

tradicional, donde primaba una economía de auto subsistencia. Los yacimientos mineros y los recursos agrarios del sector moderno se concentraban en pocas manos, tanto por la fuerte desigualdad económica entre la población legada por la sociedad colonial, cuanto por la necesidad de operar con economías de escala favorables. Ello hacia que las fortunas y el consumo conspicuo resultaran también muy concentrados. El centralismo de la recaudación tributaria en este tipo de economías reflejaba en el fondo esta concentración de los recursos productivos y de las ganancias. El cuadro 6.18 muestra el grado de concentración que tuvo la recaudación de las contribuciones en los años finales del siglo XIX e iniciales del XX.

Cuadro 6.18

Recaudación de las contribuciones departamentales* 1884-1910, años seleccionados según disponibilidad de información (soles corrientes)

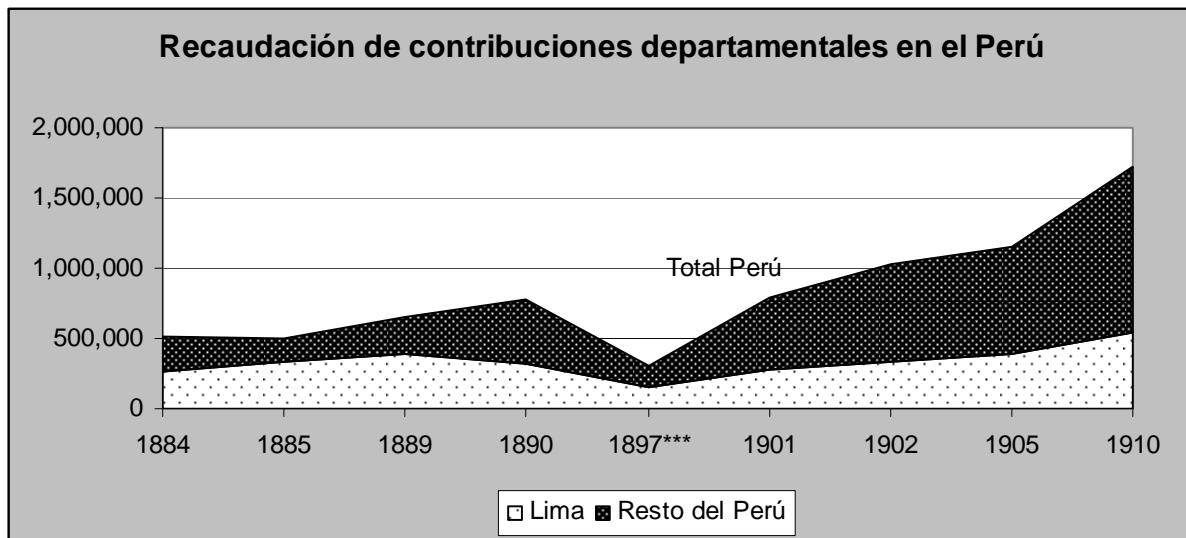
Años	Lima**	Resto del Perú	Total Perú	% de Lima
1884	264,688	253,359	518,047	51
1885	330,552	176,263	506,815	65
1889	394,188	254,271	648,459	61
1890	317,321	462,637	779,958	41
1897***	146,691	160,229		48
1901	284,556	504,562	789,118	36
1902	335,495	691,048	1.026,543	33
1905	390.051	760,853	1.150,904	39
1910	538,620	1.188,725	1.727,345	31

* Se refiere a las contribuciones que por la ley de 1886 pasaron a los tesoros departamentales; salvo en el caso de 1897. En el caso de 1884-1902 se refiere a cifras de recaudación, mientras que en los de 1905 y 1910, a cifras de presupuesto. Tómese en cuenta que desde 1896, la contribución de patentes de Lima y Callao y el Serenazgo de estas mismas plazas, salieron de los tesoros departamentales.

** Incluye la provincia constitucional del Callao.

*** En este año se refiere al resto de contribuciones, que eran de carácter general y no departamental: sobre el capital móvil, papel sellado, alcabala de enajenaciones, derecho de títulos, auxilio patriótico y renta de bienes nacionales (que en verdad no era una contribución).

Fuentes: 1884-1885: AGN, H-6-1246; 1889-1890: AGN, H-6-1166 y H-6-0955; 1897: AGN, H-6-1232; 1901-1902: Ministerio de Hacienda, Cuenta General de la República de los años correspondientes; 1905-1910: Tizón y Bueno, *Finanzas Departamentales*. Lima: 1914



Es notorio el peso del departamento de Lima dentro de la recaudación de las contribuciones, puesto que concentrando hacia 1900, aproximadamente un 10 por ciento de la población nacional, en él se originaba más o menos un 40 por ciento de lo recaudado. Adviértase, además, que no se trataba de la recaudación de aduanas (también muy concentrada en la capital de la república, como se verá en el siguiente capítulo), sino de las contribuciones directas. Esta concentración reflejaría que el valor de la tierra y las residencias y, en general, la determinación de las ganancias de una forma aprovechable para el sistema fiscal, pendían de la economía de exportación. De todos modos, es interesante anotar que la tendencia en los primeros años del siglo XX, fue a que remitiese el peso de Lima dentro del total nacional de contribuciones. En parte ello sucedió por el traspaso al tesoro central, de las contribuciones de patentes y serenazgo de Lima-Callao, pero tomemos en cuenta, por otro lado, la desaparición de la contribución personal, que favorecía la recaudación (al menos sobre el papel) de los tesoros departamentales del interior.

El cuadro 6.19 muestra la recaudación de las distintas contribuciones departamentales para los años 1890 y 1902, para los que la información es más completa.⁵⁸¹ Fuera de la primacía de Lima, es interesante destacar que la contribución rústica levantaba fondos importantes únicamente en los departamentos de la costa (Lambayeque, Libertad, Ica; Apurímac es ahí una rara excepción), mientras que la personal lo hacía en los de la sierra (Puno, Cajamarca, Apurímac). Así, reaparece nuevamente la dualidad fiscal: contribuciones modernas en la costa, que era la región

⁵⁸¹ Lamentablemente la comparación es difícil, porque en el año 1902 la mayor parte de lo recaudado fue por ingresos no presupuestados, así como cobranza de contribuciones atrasadas, las que se colocaban en paquete, sin clasificar por tipo de contribución.

más vinculada a la economía de exportación a través del “boom” del azúcar y el algodón, y contribuciones tradicionales en la sierra, la región de la economía de subsistencia. Los departamentos van colocados en orden de la magnitud de las sumas de recaudación en el año de 1890.

Cuadro 6.19

Recaudación de las contribuciones por tesoros departamentales, 1 de junio 1890 a 31 de mayo 1891 y 1902

Tesorerías	Año	Urbanos	Pat. e ind.	Rústicos	Eclesiástica	Personal	Total#
Lima	1890	43,381	105,941	8,300	----	8422	166,044
	1902	118,185	2,206***	27,877	454		335,495
Puno	1890	7	383	3581	291	127,012	131,274
	1902	----	----	----	----	----	47,296
Cajamarca	1890			716		48,339	49,115
	1902	121	180	2,282	49	----	12,816
Apurímac	1890	----	753	14,651	653	23,649	39,705
	1902	Sd	Sd	sd	sd	Sd	Sd
Libertad	1890	2,713	4,644	14,581	59	14,276	39,185
	1902	600	1,815	121	----	----	71,560
Callao	1890	13,785	21,281	297	7	3,860	38,230
	1902	465	----	17,080	10	----	32,607
Lambayeque	1890	1,545	5005	6,203	118	16,216	29,079
	1902	2,726	4,096	4,654	58	----	29,244
Huanuco	1890	715	1245	2732	391	10,560	28,522
	1902	----	----	----	----	----	14,435
Arequipa	1890	2,472	14,457	5,208	473	4,346	26,776
	1902	9,520	13,919	5,164	----	----	88,784
Ica	1890	4,628	10,450	10,073	89	814	26,054
	1902	4,559	7,978	9,244	68	----	76,336
Junín	1890	2,108	7,679	1,198	209	8,122	19,374
	1902	802	5,064	1,413	90	----	20,853
Moquegua	1890	1,751	2,179	8,766	150	4,346	17,193
	1902	497	1,141	----	----	----	16,142
Piura	1890	1,309	4,506	3,626	306	3,740	13,488
	1902	4,822	12,292	8,699	538	----	56,818
Amazonas	1890	----	21	----	119	10,531	10,652
	1902	----	----	----	----	----	353
Ancash*	1890	460	1,373	4,433	468	3,556	10,290

	1902	----	---	297	122	----	32,637
Tacna	1890	----	205	3,088	----	1,500	4,743
	1902	66	700	1,684	----	----	16,154
Ayacucho	1890	551	733	2,287	644	100	4,315
	1902	433	1,143	1,443	1,374	----	19,940
Cuzco*	1890	----	----	3246	----	732	3978
	1902	3,197	5,227	2,877	202	----	62,791
Loreto**	1890	----	2440	----	----	----	2,440
	1902	448	21,360##	----	----	----	92,283
Total	1890	74,423	183,136	92,987	3,968	292,707	647,223
	1902	162,918	98,371	66,091	2,966	-----	1.026,543

* En estos departamentos comprende sólo el período de siete meses: junio-diciembre de 1890, puesto que no enviaron el resto de información a tiempo.

** En el caso de Loreto, no regía la misma legislación tributaria; no cobrándose la contribución personal ni las demás, salvo la de patentes e industrias en la ciudad (puerto fluvial) de Iquitos.

*** Sólo comprende la contribución industrial, ya que la de Patentes pasó al tesoro central a partir de 1896.

El Total no corresponde solamente a la suma de las columnas anteriores, sino que incorpora otros renglones de variada significación (multas, herencias, subvención fiscal, etc.), los ingresos no presupuestados, que en el año 1902, fueron por regla general los más abultados, y las cobranzas por años atrasados, que aparecen sin individualizar por tipos de contribución.

Esta suma incluye contribución de predios urbanos.

Fuente: AGN, H-6-0955 y Ministerio de Hacienda, Dirección del Tesoro, Cuenta General.

La única contribución que claramente mejoró su rendimiento en el lapso de esos doce años, fue la de predios urbanos, en la que el peso del departamento de Lima era abrumador. La abolición de la contribución personal fue compensada por los ingresos no presupuestados; estos llegaron a recaudar 451,694 soles en el año 1902; vale decir, el 44 por ciento del total recaudado.⁵⁸² Estos ingresos incluían sobre todo la cobranza por la contribución de años anteriores, pero en algunos casos, también nuevos impuestos creados en el departamento: pontazgos, arrendamiento de salinas u otros bienes departamentales. En el departamento de Cajamarca llegó a crearse un impuesto al transporte de mercaderías.

En 1905, a la vez que el ramo de Instrucción, que el gobierno de Manuel Pardo (1872-1876) había confiado a las municipalidades, volvió a las manos del gobierno central, la recaudación de las contribuciones departamentales fue transferida a una

⁵⁸² Ministerio de Hacienda, Dirección del Tesoro, Anexos C y D de la Cuenta General de la República para el año de 1902. Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1903.

Compañía Nacional de Recaudación, creada por la élite financiera de Lima, aunque con participación del Estado en su propiedad. En aras de la eficacia y la modernización, todos los avances descentralizadores del pasado, fueron derribados en pocos años.

Desafortunadamente, no hemos encontrado datos acerca de los resultados de la recaudación de las contribuciones departamentales bajo la administración de dicha compañía. El cuadro 6.20 presenta una información similar para el año 1920, en que se puso término al experimento de la descentralización fiscal. Pero esta vez las cifras no son las de recaudación de las contribuciones, sino las previstas en el presupuesto de cada departamento. Dado que la tendencia de los tesoros departamentales era recaudar por debajo de lo previsto, debemos tener en cuenta este sesgo a la hora de comparar con el cuadro anterior. El orden va de acuerdo a la suma del total.

Cuadro 6.20

Contribuciones departamentales, por tesoros departamentales, según presupuesto para 1920

Departamentos	Rústicos	Urbanos	Industrial	Total*
Lima	311,543	521,339	19,177***	1.329,143
Libertad	126,772	23,061	34,431	237,999
Junín	43,257	14,708	28,928	185,984
Ica	57,311	25,757	56,702	171,740
Cuzco	57,586	17,231	43,050	170,027
Arequipa	46,226	34,111	17,304	144,615
Piura	38,361	14,723	33,240	123,420
Puno	79,975	5279	19,290	113,914
Loreto	10,228	25,862	34,339	111,458
Ancash	57,250	6400	22,774	100,068
Lambayeque	48,685	14,149	28,586	99,477
Cajamarca	28,108	2887	8757	66,844
Apurímac	34,710**			64,610
Ayacucho	20,500	1750	13,498	54,073
Huancavelica	12,461	435	2767	45,634
Huanuco	13,735	1605	28,928	44,450
Moquegua	6500	1680	2700	23,868
Amazonas	3802	605	4001	16,659
San Martín	1515	831	3270	15,138
Total	974,385	723,883	413,312	3.119,121

* El total incluye otros rubros no consignados en el cuadro por ser generalmente de menor cuantía y variar mucho de caso en caso: contribución eclesiástica, impuesto a las herencias o donaciones,

cobranza de años anteriores, subsidios de otros tesoros, aumento previsto por rectificación de matrículas, etc.

** Incluye las contribuciones de predios urbanos y la de industrias

*** Está excluida la ciudad de Lima

Como llevamos dicho, Lima había sido despojada de sus contribuciones en cuanto atañían a la capital de la república, en materia de patentes e industrias. Los departamentos serranos, como Puno, Cajamarca, Apurímac, perdieron varios puestos en el ranking, respecto de 1890. Aun así, el salto dado por las contribuciones, entre 1890 y 1920 fue grande: se multiplicó cerca de cinco veces (aunque seguramente algo menos si para 1920 tomáramos en cuenta las cifras efectivamente recaudadas y no las presupuestadas). Casi tanto como las aduanas y mucho más de lo que se movió el índice de precios, que aproximadamente se triplicó entre dichas fechas. El mayor incremento se advierte en este caso en el renglón de los predios rústicos, demostrando la progresiva mercantilización de la tierra y la capacidad del Estado, a partir de 1900, para convertirla en un asidero fiscal.

Con la reforma de 1896 la descentralización fiscal pareció encontrar un punto de estabilidad, puesto que subsistió sin mayores reformas hasta 1920. Sin embargo, la autonomía de las administraciones departamentales era cada vez más nominal, en el sentido de que una parte creciente del gasto del Estado en los departamentos era atendido por el tesoro central. No solamente en los campos de la administración política, judicial y de policía, como fue regulado desde 1896, sino incluso en los renglones de la educación y la sanidad, que sobre el papel, correspondían a los tesoros locales. Desde que la instrucción y la salubridad fueron centralizados, en los primeros años del siglo XX, el tesoro central asumió el sostentimiento de muchos colegios y escuelas. El cuadro 6.21 muestra la territorialidad del gasto público en 1902.

Cuadro 6.21

Distribución del gasto público por Departamentos y sectores del Estado, 1902 (soles)

Departamentos	Gobierno	Justicia*	Hacienda	Guerra	Fomento	No presupuestado	Total**
Amazonas	37,657	4,924	3,878	1,284	5,000	4,775	61,775
Ancash	91,671	61,471	8,540	29,108	----	18,748	213,539
Apurímac	40,888	11,332	3,887	4,765	5,000	6,314	77,042
Arequipa	165,509	100,607	76,284	220,489	4,838	602,645	1.174,058
Ayacucho	62,773	54,435	13,643	14,008	6,067	2,722	159,203
Cajamarca	64,941	39,914	8,349	72,951	----	31,920	220,444

Callao	164,754	18,457	70,802	282,619	1,859	11,089	549,581
Cuzco	84,588	107,589	27,290	90,902	50,287	27,486	384,144
Huancavelica	37,367	10,725	5,008	2,768	100	7,754	60,955
Huánuco	35,567	17,921	3,817	22,485	8,891	659	89,340
Ica	54,967	15,235	8,992	7,510	2	17,561	105,141
Junín	87,709	12,774	7,887	60,864	5,500	6,991	183,306
La Libertad	76,459	63,355	15,478	19,053	2,450	7,735	188,240
Lambayeque	50,102	13,658	9,016	43,884	----	43,000	163,850
Loreto	147,601	34,978	9,094	375,680	1,461	15,917	609,571
Moquegua	47,544	9,361	5,869	73,801	1,002	11,044	148,638
Piura	69,696	39,968	15,261	74,342	27	15,734	221,955
Puno	120,534	70,671	11,882	55,627	2,707	5,376	272,147
Tacna	32,870	5,559	4,453	2,356	----	1,460	47,198
Tumbes	8,488	2,260	2,793	627	----	17,244	31,413
Total	1.481,775	695,194	312,223	1.455,123	95,189	856,174	4.961,540

* Incluye Instrucción

** Incluye pequeñas partidas del poder legislativo, que solo beneficiaban a algunos departamentos (la máxima, de 6,000 soles, era para Cuzco) y otras pocas, más pequeñas aún, de Relaciones Exteriores (en Piura y Puno).

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda, Dirección del Tesoro, Anexos C y D de la Cuenta General de la República.

El presupuesto general del Estado peruano del año 1902 era, para hablar en términos redondos, de quince millones de soles. Lo que significaría que, de acuerdo al cuadro 6.21, solo una tercia parte de dicho total era gastado fuera del departamento de Lima. Mientras en el presupuesto general del mismo año 1902, los ministerios de Guerra, Gobierno y Hacienda, representaban el 26, 23 y 22 por ciento del gasto total, respectivamente, en el gasto territorializado fuera de Lima, dichos porcentajes eran de 29, 30 y 6 por ciento, respectivamente. Así, podemos ver que eran el gasto militar, de autoridades políticas y servicio policial y el de administración de justicia e instrucción (que en el presupuesto general representaba el 11 por ciento, pero en el cuadro 6.21, sube al 14 por ciento) los que más destacaban por su cualidad descentralizadora del gasto público.

Los departamentos más beneficiados con el gasto público (Arequipa, Loreto y el Callao) no eran, ni lejanamente, los más poblados del país. La asignación era simplemente política, puesto que se trataba de aquellos departamentos con mayor capacidad de representar sus intereses en Lima, o que habían mostrado capacidad de autonomía

económica y fiscal, hasta el punto de desembocar en amenazas secesionistas, como en el caso de Loreto.⁵⁸³

Los cuadros 6.22 y 6.23 muestran la territorialidad del gasto público en 1910 (cifras de presupuesto), y el origen de sus fondos.

Cuadro 6.22

Distribución del gasto público en el Presupuesto de 1910, por departamentos y por ramos

Departamentos	Gobierno	Justicia	Instrucción	Hacienda	Guerra	Fomento	Otros*	Total
Amazonas	62,496	18,948	34,440	6072	7044	6684	18,000	153,684
Ancash	127,260	109,584	121,200	10,032	30,276	7800	18,000	424,164
Apurímac	63,624	25,596	13,560	5634	14,136	240	12,000	164,520
Arequipa	225,000	136,824	186,000	111,348	353,400	25,524	258,000	1.296,096
Ayacucho	80,280	84,828	53,880	24,192	24,552	3240	18,000	288,972
Cajamarca	119,076	81,936	91,080	13,884	74,148	1080	158,400	539,604
Callao	199,800	24,552	58,560	109,548	114,744	----	91,272	598,476
Cuzco	138,504	138,768	138,720	44,652	170,076	1800	18,000	650,520
Huancavelica	45,612	19,980	33,720	6756	7380	1200	18,000	132,996
Huanuco	57,036	25,776	37,800	5052	7488	1320	12,000	146,472
Ica	80,388	18,408	58,200	14,820	15,408	840	18,000	206,076
Junín	176,508	33,204	119,760	13,896	33,072	9240	12,000	397,680
Lambayeque	77,820	19,020	57,480	13,008	61,212	9000	18,000	255,540
La Libertad	122,724	91,212	132,780	25,896	30,108	6600	18,000	427,308
Loreto	172,440	84,816	65,400	21,780	462,804	344,220	56,004	1.207,452
Moquegua	69,516	8424	22,200	8808	8748	18,288	7200	143,184
Piura	110,928	63,060	77,160	23,532	127,260	17,868	18,000	437,796
Puno	150,384	101,544	102,360	14,064	86,688	840	71,016	526,884
San Martín	84,984	7260	52,476	5424	2040	600	18,000	170,784
Tacna	45,336	7248	18,480	4212	6960	240	12,000	94,476
Tumbes	38,628	7536	16,080	4212	5316	1440	12,000	85,212
Total	2.248,344	1.108,494	1.521,336	486,552	1.642,860	458,064	881,892	8.349,896

* La mayor parte de las veces fueron fondos para el mantenimiento y ampliación de la red telegráfica, pero ahí entraba también una suma para gastos extraordinarios.

Fuente: República del Perú, *Cuadro distributivo de los gastos generales en los departamentos de la república por cada mes*. Lima: Ministerio de Hacienda, 1910.

⁵⁸³ Ver Barclay, *El estado federal*.

El panorama es similar al de 1902. De un total de 27.8 millones previstos como gasto en el presupuesto de 1910, un 30 por ciento se gastaba fuera del departamento de Lima, la mayor parte en pago de personal. A ello se añadía 1.7 millones de gasto efectuado por las propias Juntas Departamentales, a partir de sus propios ingresos, derivados de las contribuciones. El gasto de las Juntas era destinado a los sectores de educación, beneficencia y obras públicas, aparte de los gastos de administración de la propia Junta y los necesarios para la recaudación. De los aproximadamente ocho y medio millones gastados fuera de Lima, solamente un millón era recogido por los propios Tesoros Departamentales en sus circunscripciones, por la administración de las contribuciones de carácter nacional (capital móvil, derecho de títulos, auxilio patriótico, alcabala de enajenación, papel sellado y renta de bienes nacionales), mientras que el resto era cubierto con transferencias del gobierno central (3.1 millones) y las aduanas (4.25 millones), según deja ver el cuadro 6.20.

Cuadro 6.23

Origen de los fondos a ser gastados en los departamentos, según el Presupuesto central de 1910

Departamentos	Gasto del gobierno central	Recaudación local de contribuciones nacionales	Transferencia de aduanas	Transferencia del Tesoro Central	Presupuesto del tesoro departamental
Amazonas	153,684	16,284	----	134,400	7884
Ancash	424,164	89,724	----	334,440	107,272
Apurímac	164,520	40,680	----	123,840	32,459
Arequipa	1.296,096	96,096	1.200,000	----	96,531
Ayacucho	288,972	45,372	----	243,600	36,684
Cajamarca	539,604	61,164	----	478,440	31,191
Callao	598,476	22,248	534,000	42,216	51,959
Cuzco	650,520	84,120	----	566,400	109,532
Huancavelica	132,996	15,396	----	117,600	13,825
Huanuco	146,472	22,512	----	123,960	58,361
Ica	206,076	29,676	120,000	56,400	62,002
Junín	397,680	62,928	----	334,800	71,237
Lambayeque	255,540	52,620	175,920	27,000	45,737
La Libertad	427,308	63,588	298,800	64,920	109,111
Loreto	1.207,452	134,280	1.021,692	51,480	128,869
Moquegua	143,184	15,060	----	128,124	28,915

Piura	437,796	54,936	383,400	----	85,595
Puno	526,884	65,724	240,000	221,160	70,401
San Martín	170,784	30,384	140,400	----	17,300
Tacna	94,476	6876	63,600	24,000	17,747
Tumbes	85,212	612	72,600	12,000	6113
Lima					538,620
Total	8.349,896	1.010,280	4.249,212	3.087,780	1.727,345

Fuente: Rep. del Perú, *Cuadro distributivo para 1910.* Lima: 1910.

Del total de departamentos, únicamente en tres no se requería de transferencias del gobierno central, y en esos casos era porque se recibía transferencias de las oficinas de aduana existentes en el mismo departamento o en uno conexo.

k/ Una fallida descentralización

Desde 1893 el cuerpo de autoridades políticas fue separado de manera más o menos definitiva del ámbito fiscal.⁵⁸⁴ Fracasado el proyecto de los apoderados fiscales, primero, y de las Juntas departamentales, después, fue la abolición definitiva de la contribución personal en 1895, y el encargo a una empresa particular, para la recaudación de las contribuciones que sobrevivieron a la revolución pierolista, lo que permitió delimitar más estrechamente el ámbito de acción de las autoridades políticas locales. Fue recién entonces que se pudo modernizar la administración interior, en el sentido de separar las funciones política, fiscal, judicial.

Ello provocó un cambio en el rol de los prefectos y su cadena de mando (subprefectos, gobernadores y tenientes de gobernadores), así como también llevaría al eclipse de las autoridades indígenas tradicionales, como los Alcaldes Vara. Lo primero, porque el ámbito de acción de las autoridades políticas locales fue más delimitado, al perder el control fiscal, y asimismo el judicial, ya que la subsistencia de las Cortes y juzgados dejó de ser atendida por los tesoros departamentales. Ello no necesariamente resultó mejor para la población campesina, puesto que durante el siglo XIX dichas autoridades fueron a veces quienes contuvieron las presiones y abusos de los terratenientes en su contra. Además, debe tomarse en cuenta que, tanto la profesionalización del ejército, cuanto el ascenso del civilismo al poder en los primeros años del siglo XX, llevó al abandono de la costumbre de nombrar a oficiales militares para

⁵⁸⁴ Todavía en 1895 había denuncias en el Congreso acerca de que los subprefectos seguían encargándose de las recaudaciones, en contra de lo prescrito. Véase el interrogatorio a los prefectos de Ica y Cuzco en BNP. Manus. D7465/1895.

esos puestos. En adelante los propios “poderosos” locales (terratenientes, comerciantes, abogados) pasarián a desempeñarse como autoridades políticas lugareñas. Fue la “edad de oro” del *gamonalismo*: 1895-1920 aproximadamente, como coinciden la mayoría de los historiadores. Las autoridades políticas locales pasaron a ser más funcionales a los intereses hegemónicos locales, antes que a los intereses “civilizatorios” del Estado central, como en la segunda mitad del siglo XIX.

La propia población rural demandaba concentración de poderes y centralismo. Paradójicamente, la diversificación de instancias estatales y la descentralización del poder parecían reflejar más bien los anhelos y preocupaciones de la dirigencia de Lima, afanadas en la imitación del liberalismo europeo o norteamericano, que los de la población del interior. Que el autoritarismo sea una corriente reclamada *desde abajo*, antes que impuesta desde arriba, no resulta ya algo extraño en las ciencias sociales latinoamericanas; lo que sí puede sorprender es la manera como en el Perú de hace poco más de cien años se presentaron las cosas.

Primero, la élite social y el gobierno lanzaron la propuesta democratizadora y descentralista (o, al menos, orientadas en esas direcciones) de separar las funciones de las autoridades locales de los asuntos fiscales de cada departamento. Segundo, para hacer posible la autonomía fiscal de los departamentos, era imperioso asegurar una cumplida recaudación de las contribuciones, pero esta tarea se veía complicada ante el intento de dividir el poder entre varias autoridades locales. Con lo que finalmente no se conseguía ni lo uno, ni lo otro. Tercero: se produce una división entre la élite social y el gobierno. La primera se percata de la necesidad de optar por una sola de las dos metas, mientras el gobierno, cada vez más aislado, prosigue tercamente en el empeño original. En el cuarto y último acto, la élite social ha formado una nueva coalición, puesta bajo el comando de un líder populista, que organiza la revolución que derroca al gobierno y depura el proyecto de la descentralización de la república.

La entrega de las contribuciones directas a las administraciones departamentales a partir de 1887 puede ser considerado un ensayo fallido, por el hecho de que la meta perseguida: la autonomía fiscal de los departamentos, no pudo ser conseguida. Una década después de iniciado el régimen descentralista, se optó por reducirlo en sus alcances. Aun cuando el motivo declarado fue reducir la descentralización a la dimensión que realmente era viable, en el fondo lo que ocurrió fue el triunfo de los centralistas, que nunca habían aprobado el proyecto cacerista. Resulta hasta cierto punto paradójico que haya sido el partido Demócrata, de Nicolás de Piérola, el que en 1896 optase por amenguar el proyecto descentralista a su mínima expresión, cuando en su programa figuraba el federalismo como una de sus banderas.

La descentralización fiscal fracasó por la ambigüedad de no querer ceder una mayor cuota de autonomía a las élites locales, así como por la falta de decisión política para montar un mayor control sobre la propiedad de la tierra que permitiese erigir un sistema fiscal basado en ella, como proponían algunos financieros de la época. La debilidad del Estado se manifestó en su incapacidad para hacer que la clase terrateniente, incluyendo a los campesinos o pequeños propietarios, tributase.

En su esquema de transición fiscal a la modernidad, Hinrichs presenta una secuencia en que los impuestos directos “tradicionales” o “antiguos” son sustituidos por impuestos indirectos sobre el comercio y el consumo, que pueden recaudarse más fácilmente.⁵⁸⁵ La relativa simpleza de su recaudación permitió que incluso organizaciones estatales débiles pudiesen contar con ingresos económicos relativamente estables y abundantes. El desmoronamiento de las autoridades tradicionales en el Perú provocó, no obstante, que en muchas regiones apartadas de las posibilidades comerciales, se perdiera la capacidad de recaudar las contribuciones directas antiguas, sin que hubiese aparecido el comercio y el consumo moderno que permitían el nuevo esquema, de impuestos indirectos. Dichas regiones no tuvieron entonces más destino que depender fiscal y políticamente de las zonas más comerciales, con lo que las posibilidades de una descentralización fiscal se apagaron rápidamente.

⁵⁸⁵ Hinrichs, *Una teoría*.

Capítulo 7

La reforma de las aduanas

Las aduanas fueron el sostén más importante de las finanzas estatales de muchos países latinoamericanos en el siglo XIX, especialmente en su segunda mitad. Desmantelado el patrimonio de tierras, minas y estancos del antiguo Estado colonial, por obra de las revoluciones liberales de mediados del siglo, y no habiendo todavía cobrado fuerza una nueva economía industrial y mercantil, fue el tráfico de entrada y salida de mercancías del territorio nacional, el *asidero* más socorrido para imponer contribuciones que alimentasen el tesoro fiscal. “*... de las rentas de la Nación, la única que se percibe con toda regularidad es la de Aduanas, mientras que las rentas de las demás Contribuciones, en la generalidad de los casos se recauda con atrazo (sic) y aún con resistencias, [...]”* sostenía en su *Memoria* ante el Congreso, de 1888 el Ministro de Hacienda, Antero Aspíllaga.

El impuesto de aduanas recargaba los precios de los bienes importados o exportados, de modo que recaía tanto en el consumidor, como en el productor. En el primero, porque debía pagar una suma mayor por el bien importado, puesto que el comerciante trasladaba al precio del producto el recargo de las aduanas; en el segundo, porque al encarecerse el producto que ofrecía, veía disminuidas sus ventas. De estos dos “pagadores” del impuesto de aduanas, uno estaba fuera del país y el otro adentro. Esta dilución de los contribuyentes, además de su natural dispersión, disminuía las posibilidades de rechazo social al impuesto. Cuando éste castigaba la entrada o importación de bienes, siempre existía, además, un potencial beneficiario, que era el productor nacional que competía con los bienes importados. De este modo, a diferencia de otros tipos de impuestos, los de aduana tenían un aliado social, consistente en la población de empresarios y trabajadores envuelta en la producción nacional que era competitiva de los bienes importados.

Desde mediados del siglo XIX las doctrinas liberales en América Latina, mantuvieron una posición ambigua frente a los impuestos de aduanas. De un lado, los rechazaban por suponer trabas o barreras artificiales a la libre competencia y la circulación de los bienes entre los países. De otro, los apoyaban, puesto que resultaban un instrumento práctico para respaldar un proceso de reemplazo de las estructuras económicas tradicionales, por una industrialización intensiva. Los debates entre

librecambistas y protecciónistas en materia de comercio exterior fueron comunes en muchos países del mundo durante el siglo XIX.⁵⁸⁶

Menos atractiva era la alternativa de una reforma fiscal encaminada a gravar las rentas o ingresos de la población económicamente activa. Estas reformas arrastraban grandes costos políticos y económicos y, además, tenían el defecto de que sus resultados solían darse recién en el largo plazo. De modo que de ponerse en marcha, el gobierno que la iniciase sería el que cargaría con la impopularidad, y, en caso de triunfar la reforma, serían los gobiernos siguientes quienes disfrutarían de los resultados.

a. Los derechos de aduana en el Perú hasta la guerra del salitre

En las primeras décadas después de la Independencia, los derechos de aduana recaudaban en el Perú alrededor de un millón trescientos mil pesos, para una población total de más o menos un millón y medio de personas. Ello resultaba en un coeficiente por habitante de menos de un peso, más bien modesto en el contexto latinoamericano (Chile, por ejemplo, recaudaba en esa época –década de 1830— más o menos un millón de pesos, conteniendo una población que no llegaba a un millón de habitantes (lo que equivale a un coeficiente por habitante mayor de un peso).⁵⁸⁷

No obstante, en los años de 1840, la recaudación de aduanas en el Perú inició un sostenido crecimiento, superando los dos millones de pesos y, en los años cincuenta, los tres millones de pesos, nivel en el que se estabilizó por algún tiempo (véase cuadro 7.1). Mientras los ingresos de aduanas se habían duplicado, la población, entre 1827 y 1850, solamente había crecido en un tercio, por lo que el incremento demográfico no podía ser la causa principal de ese ascenso. Concurrieron otros factores. De un lado, estuvo la reducción de los derechos de importación a partir de la década de 1840, lo que promovió una mayor afluencia de mercaderías del exterior; por otro, el logro de cierta estabilidad social y política, con el inicio de la era castillista en 1845. Gracias a dicha estabilidad, el comercio de Lima y otras ciudades se robusteció, con la presencia de casas comerciales europeas, que difundieron nuevas modas y un consumo cosmopolita y sofisticado entre la población urbana.⁵⁸⁸ Finalmente, otro factor fue el inicio de las exportaciones de guano,

⁵⁸⁶ Marcello Carmagnani ha aclarado que éste fue un debate interno al liberalismo, y no como generalmente ha sido concebido, como un debate entre liberales y conservadores. Curso en el Colmex, 1992. Para el Perú el estudio corresponde a Paul Gootenberg, *Caudillos y comerciantes*. Asimismo, ver su otro libro *Imaginar el desarrollo*.

⁵⁸⁷ El dato para Chile está tomado de la Tesis de Carlos Humud Tleel, “El sector público”.

⁵⁸⁸ Véase sobre ello, José M. Rodríguez, *Estudios*, y Paul Gootenberg, *Caudillos y comerciantes*. Sobre el consumo más sofisticado, Alicia del Agua, *Los velos y las pieles*.

que rápidamente originaron una amplia disponibilidad de divisas, que estimuló el comercio de importación.

Cuadro 7.1: Recaudación de aduanas en el Perú, 1820-1878

<i>Años</i>	<i>Por importación</i>	<i>Por exportación</i>	<i>Por otros conceptos</i>	<i>Recaudación total de Aduanas</i>
1820 a 1839*	918,650	???	86,233	1.300,000
1840				1.797,634
1841				1.851,145**
1842				1.972,528
1843				2.016,616
1844				2.187,941
1845	1.518,486	346,827		1.965,313
1846	1.619,679	436,374	282,365	2.338,418***
1847	1.947,244	325,140	114,460	2.386,344
1848				2.338,120
1849				2.476,801
1850				1.742,013
1851	1.983,280	204,000	203,722	2.391,002+
1852				3.112,056
1853				3.000,000
1854				2.680,000
1855				3.524,179
1856				1.143,444
1857				2.465,109
1858				3.069,456
1859	3.138,085	356	252,901	3.391,342
1860	3.225,969	470	281,262	3.507,701++
1861	2.995,496	772	403,726	3.399,994+++
1862				3.256,616
1863				3.510,261
1864				2.315,052
1865				3.039,460
1866	3.113,119	209,072	587,168	3.909,359
1867	2.941,575	309,235	635,829	3.886,639
1868	2.904,905	55,596	677,914	3.638,415
1869	3.958,119	88,368	140,916	4.657,334
1870				5.691,861

1871	4.978,527	167,082	735,565	5.881,174°
1872	6.714,470	176,504	516,958	7.407,932
1873	7.295,177	310,585	647,271	8.253,033
1874	6.125,947	43,436	512,547	6.681,930°°
1875	5.942,396	59,112	1.064,700	7.066,208
1876	4.613,416	123,856	804,392	5.541,664
1877	5.836,478	73,008	975,728	6.885,214
1878				7.052,860

* Promedio para cada año, según la propia fuente, “pues no hay datos detallados”.

** La fuente señala 7.851,845, pero parece ser un error tipográfico.

*** La fuente señala 2.318,418, cifra que no coincide, sin embargo, con la suma de los parciales.

+ La fuente indica 2.224,556, que no coincide con la suma de las cifras parciales.

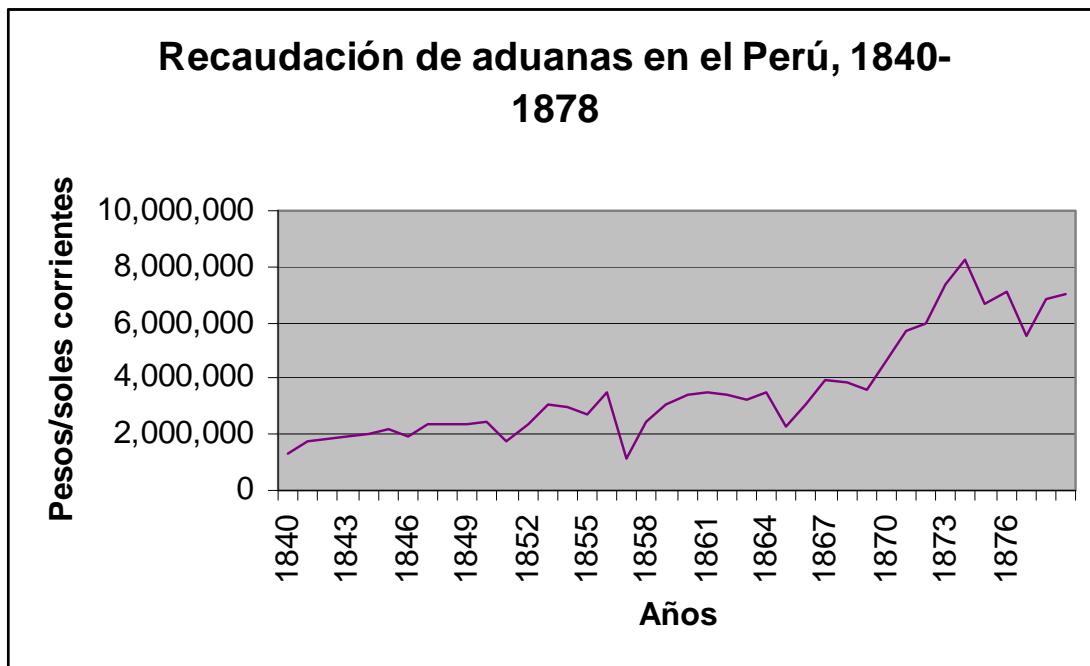
** La fuente indica 3.505,701, pero esta cifra no coincide con la suma de los parciales.

+++ La fuente indica aquí 3.251,755, cifra que no coincide con la suma de los parciales.

° La fuente anota aquí 5.442,015, lo que no coincide con los parciales

°° La fuente anota aquí 6.681,830, lo que no coincide (por cien pesos) con la suma de los parciales.

Datos tomados de José Rodríguez, *Estudios*, pp. 401-403. Elaboración propia.



En la década de 1840, cuando el crecimiento de los ingresos de aduana comenzó, éstos tenían una estructura que consistía en un 80% de derechos de importación, un

15% de derechos de exportación y un variopinto “otros” de 5% (aunque año con año, el monto de este “otros” podía ser muy variable).⁵⁸⁹ Los derechos de exportación eran pagados básicamente por los productos mineros, como la plata.

Tras la revolución de Diez Canseco, que puso fin a la “cuestión española” (1864-1866), advino una era de relativa estabilidad política y social. Comenzó a llegar un importante flujo de inmigración asiática y, más timidamente, europea; las exportaciones de guano se encontraban en su apogeo (y a ellas comenzaron en ese momento a sumarse las de salitre). Sumado a ello, el efecto de las tarifas liberales para la importación, de 1852 y 1864, que fijaron tasas de 20 a 30 %, en comparación con las tasas de 30 a 80% de los primeros tiempos republicanos, junto con los adelantos en la navegación a vapor y la consiguiente reducción de los costos del transporte, provocaron un aumento de las importaciones y de los derechos recaudados. Entre 1870 y 1879 el promedio recaudado fue de 6.7 millones de pesos. Para una población de 2.7 millones de habitantes (cifra establecida por el censo de 1876), el coeficiente de recaudación de aduanas por habitante se situaba en unos dos pesos y medio, casi tres veces más que en los años de 1830.⁵⁹⁰

Para ese momento, la estructura de los ingresos de aduana había, sin embargo, cambiado, creciendo el rubro de los derechos de importación, y reduciéndose el de exportación hasta casi desaparecer, como se observa en el cuadro 7.1. De otro lado, el peso de las aduanas en la estructura de los ingresos fiscales, que había sido superior al 40% en el bienio 1846-1847, se redujo al 12.5% durante los años del apogeo del guano, de 1866-1873. En los años siguientes, sin embargo, debido a la caída de las exportaciones de guano y salitre, las aduanas recuperaron algo de protagonismo, ubicando su peso por encima del 20% entre los ingresos del Estado.

En el primer bienio de la posguerra, 1884-1885, las aduanas saltaron al primer plano, al representar el 65% del total de los ingresos públicos. Siendo en esta coyuntura el principal sostén del erario nacional, no hay duda de que el rubro de las aduanas tenía que ser una pieza importantísima de la reforma fiscal de la posguerra.

Cuadro 7.2

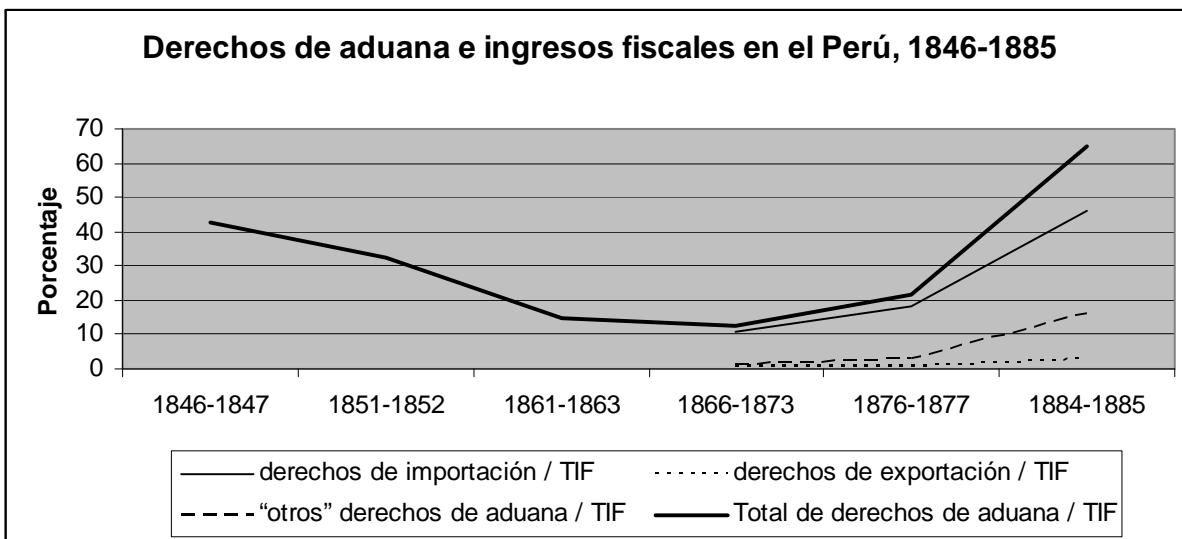
Derechos de aduana frente al total de ingresos fiscales (TIF), 1846-1885 (porcentajes)

⁵⁸⁹ Entre este rubro de “otros” se incluía el derecho de “muellaje”, fielatura, almacenaje, compra de formularios o “papel de aduana”, etc. Véase Rodríguez, *Estudios*.

⁵⁹⁰ Para continuar con nuestra comparación con Chile, diremos que en este país la recaudación de aduanas en los años de 1870 se fijó en alrededor de 6.5 millones de pesos, y su población estaba calculada entonces en unos dos millones. El coeficiente de recaudación de aduanas per cápita seguía, pues, por encima del peruano. Debe considerarse, sin embargo que los pesos de la década de 1870 valían aproximadamente un tercio menos que los de la época de la Independencia, lo que disminuye el incremento consignado.

Años	Derechos de importación / TIF	derechos de exportación / TIF	“otros” derechos de aduana / TIF	Total de derechos de aduana / TIF
1846-1847	32.7 %	6.8 %	3.3 %	42.8 %
1851-1852				32.5
1861-1863				15.0
1866-1873	10.7	0.4	1.4	12.5
1876-1877	18.2	0.3	3.1	21.6
1884-1885	46.3	3.1	15.7	65.0

Fuente: Datos tomados de Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XV y de cuadro 7.1, elaboración propia.



b/ Las aduanas durante la ocupación

De 1881 a 1883, inclusive, el Perú estuvo bajo la ocupación del ejército chileno, quien organizó “manu militari” las finanzas del país, a fin de sostener los costos de la ocupación y enviar, de ser posible, algún excedente a Chile. Los generales José Baquedano y, más tarde, Patricio Lynch, fueron los jefes de la ocupación. Las reformas que ambos introdujeron en las aduanas peruanas serían un elemento influyente en el tratamiento posterior de este ramo de los ingresos fiscales. La orientación que dieron a sus medidas fue, desde luego, “fiscalista”. Es decir, que su meta no era otra que maximizar los ingresos fiscales, prescindiendo de toda consideración a favor del desarrollo de la industria del país o de la protección de determinados renglones “estratégicos” de la producción nacional. Presumiblemente, dado su carácter de gobierno militar de

ocupación y lo breve que fue, tampoco obedeció a los intereses de los grupos sociales locales.

Apenas consumada la toma de Lima por los chilenos, el general Baquedano, con fecha 22 de enero de 1881, decretó una tarifa plana de 35% para todas las mercaderías importadas, y de cero por ciento para las procedentes de Chile. Los licores y tabacos recibieron derechos específicos (sumas fijas de dinero por unidad de producto) Esta medida significó una elevación con respecto a las tarifas hasta entonces vigentes, que oscilaban entre el 10 y el 35% y con tasas de 25 y 30% para la mayor parte de los bienes. El Callao fue el único puerto autorizado para recibir importaciones. Unos meses después también se abriría al tráfico internacional el puerto de Mollendo, que contaba con un ferrocarril hasta la frontera con Bolivia. Posteriormente, en el mes de mayo, se decretó que las mercaderías de las zonas del Perú no ocupadas por los chilenos, serían consideradas extranjeras, mientras que las procedentes de Chile, serían consideradas “nacionales”. También se estableció que los artículos exonerados de derechos antes de la guerra, por tratarse de maquinaria e insumos, pagaría sólo 15%, y 10% en caso de ser chilenos. Los licores y tabacos recibieron nuevas tarifas, que en algunos casos elevaron y en otros rebajaron los derechos anteriores (véase cuadro 7.3, y Dancuart y Rodríguez 1917, *Anales*, t. XV). Esto último sucedió especialmente con licores que podían ser surtidos por Chile, como los vinos. En cualquier caso, si se trataba de productos chilenos pagaría sólo la cuarta parte de estos derechos.

También en el mes de mayo de 1881, el ejército chileno gravó la exportación de productos con derechos específicos bastante elevados. En la relación se incluyó productos como los cueros y las lanas, que antes no habían pagado derechos de exportación (véase cuadro 7.3: Arancel “chileno” de 1881).

Cuadro 7.3

Arancel impuesto por Chile en 1881

<i>Productos importados</i>	<i>Impuesto de aduana</i>
Importaciones en general	35 %
Importaciones procedentes de Chile	0 %
Importaciones procedentes de territorio peruano no ocupado por Chile	35 %
Maquinaria e insumos	15 %
Maquinaria e insumos procedentes de Chile	10 %
Aguardiente	0.42 soles el litro (antes era 0.52)
Cerveza	1.25 soles la docena (antes: 1.80)

Vino tinto	0.25 el litro (antes 2.00)
Vino blanco	2.25 la docena (antes 3.50)
Tabaco	0.61 el kilo (antes 2.00)
Exportaciones	
Algodón	1.25 soles cada cien kilos
Azúcar granulada y mascabada	1.25 soles cada cien kilos
Azúcar concreto y marqueta	0.80 soles cada cien kilos
Cueros de vacunos	0.30 cada uno
Lana de alpacas	5.00 cada cien kilos
Lana común	2.50 soles cada cien kilos
Plata en barra y chafalonía	1.40 cada kilo
Plata sellada y oro	4 %
Salitre elaborado	1.60 cada cien kilos
Barrilla de cobre	1.74 cada cien kilos
Cobre en lingotes y rieles	2.50 cada cien kilos
Minerales de plata	1.00 por cada kilo de plata que contengan
Cascarilla	10.00 por cada cien kilos
Lana de vicuña	15.00 por cada cien kilos
Lana de alpaca	6.00 por cada cien kilos
Cueros al pelo	1.00 cada uno
Cueros al pelo de vacunos	0.06 por kilo
Cueros de carnero	0.03 por kilo
Café	0.15 por kilo

Fuente: Dancuart y Rodríguez 1917, *Anales*, tomo XV, pp. 49-50

El más profundo estudiioso de las finanzas peruanas del siglo XIX, y sobre todo de la política de aduanas, José Rodríguez, elogió decididamente la reforma del general chileno:

“El resultado, no obstante el estado de guerra, fue excelente no solo para los ocupantes, sino para las industrias peruanas agrícola, minera y manufacturera, a las cuales no hizo falta el conservatorio del proteccionismo. Este hecho demostrado por las cifras de ingresos y por el ensanchamiento comercial e industrial del país acredita las ventajas que el Perú puede alcanzar cuando la

producción y circulación de sus riquezas no están obstruidas por medidas artificiales de prosperidad." (Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XV, p. 48).⁵⁹¹

La recaudación conseguida por los chilenos en las aduanas fue, como sigue:

1881 3.099,291 (desde el 22 de enero)

1882 5.132,557

1883 5.664,000⁵⁹²

Estas cifras no eran mejores que las de los años de la pre-guerra, que rondaban los siete millones, pero considerando que se trataba de una situación de guerra y con una economía privada de sus mejores rentas, como habían sido los fertilizantes, resultaban a fin de cuentas más que aceptables. Debe considerarse, además, que se trataba de cuentas en soles de plata, mientras que en los años de 1870, parte de la recaudación se conseguía con el billete fiscal ya en curso devaluatorio. De todos modos, el administrador chileno de la aduana del Callao, se quejó del alto contrabando, sin el cual la recaudación, estimaba, hubiera sido mayor. En agosto de 1883 escribió al general Lynch:

"Antiguas prácticas y una deficiente legislación aduanera que ni aun se aplicaba en todas sus partes, han hecho del contrabando un sistema de comercio que tiene ahora especiales facilidades y nuevos alicientes. Las caletas desocupadas y sin vigilancia alguna en la vecindad de poblaciones importantes, el alza de los derechos, el ser la autoridad del enemigo la que aprovecha de estos, las raras condiciones de la extensa bahía de este puerto, la falta de embarcaciones adecuadas y en número suficiente, todo contribuye a que muchos se aventuren por la vía del fraude." (ibid. p. 52)

En setiembre de 1882, el general Lynch ordenó elevar los derechos de importación a 50% si se trataba de bienes extranjeros y a 30% si eran chilenos o de la zona ocupada del país, pero la protesta del comercio limeño consiguió hacer anular esta medida al mes siguiente (ibid, p. 54-55).

Los chilenos también consiguieron abaratar los costos del servicio de aduanas. En el año de 1877, estos habían sido de 1.058,953 soles, comprendiendo oficinas en siete puertos; a saber, de norte a sur: Paita, Pimentel, Eten, Pacasmayo, Salaverry, Callao y

⁵⁹¹ No deja de ser curioso el comentario, puesto que el ejército chileno había elevado las tarifas (salvo de la mercadería chilena) acentuando la protección, en vez de lo contrario, como parecería sugerir Rodríguez.

⁵⁹² José M. Rodríguez, *Anales*, t. XV, pp. 51-52 y 1895, cuadro 1.

Pisco, representando el del Callao el costo más alto, con 875,081 soles. Los gastos de los chilenos fueron en cambio de sólo 216 mil en 1881, 308 mil en 1882 y 325 mil en 1883, aunque limitados a la atención de sólo dos puertos: Callao y Mollendo (*ibid.*, pp. 51-52).

Al finalizar el año de 1883, firmada la Paz de Ancón, el ejército chileno devolvió las aduanas al gobierno peruano encabezado por el general Iglesias e inició su retiro del territorio ocupado. Desde entonces corrió un lapso de tres años de medidas erráticas en materia de aduanas. Los gobiernos que se sucedieron (el de Iglesias, hasta diciembre de 1885, luego el de una Junta Transitoria hasta junio de 1886, y desde entonces el gobierno de Cáceres) hesitaron entre mantener las altas tarifas impuestas por el ejército chileno, volver a las existentes antes de la guerra, o inaugurar un nuevo sistema aduanero, más abierto al comercio.

c/ Iglesias: el triunfo de los exportadores

Formalmente, el gobierno de Iglesias ordenó primero la restauración del arancel vigente antes de la guerra. Este era el dictado en diciembre de 1872, por el gobierno de Manuel Pardo, y que había dado inicio a la perspectiva “fiscalista”, puesto que fue emitido con el ánimo de cubrir el enorme déficit fiscal dejado por la hipoteca de las rentas del guano al pago de la deuda externa. En los años posteriores había sufrido, sin embargo, algunas modificaciones. Después (en noviembre de 1884), recargó “transitoriamente” los derechos, añadiéndoles porcentajes de entre 5 y 15%. De modo que las tarifas de 25% de 1872 para la mayor parte de los textiles, pasaron a ser de 40%, y otras llegaron a niveles de 50 y 70%, que no se veían desde los tiempos del proteccionismo de la post independencia. Las tarifas del gobierno de Iglesias resultaron así inclusive más altas que las de la *ocupación chilena*.⁵⁹³ El gobierno de Iglesias mantuvo, por otro lado, los derechos de exportación impuestos por los chilenos, extendiéndolos incluso a una gama más amplia de bienes, con la tarifa del 3%. En mayo de 1884, ante la presión de los productores de lana y azúcar, estos impuestos fueron, sin embargo, rebajados a la mitad para las lanas y eliminados totalmente para el azúcar.⁵⁹⁴ Permanecieron vigentes en cambio los que afectaban a los productos de pan llevar, como la chancaca, los camotes, las papas, los huevos, los frijoles, sombreros, cigarros, etc., con el fin de disuadir, según Rodríguez, su exportación y mantener bajos sus precios en el mercado local.⁵⁹⁵

⁵⁹³ El régimen de Iglesias justificó las alzas como una manera de crear un fondo de rescate de los billetes fiscales.

⁵⁹⁴ La medida correría a partir del primero de junio próximo. Previamente, el gobierno había nombrado una comisión especial para que opine sobre la conveniencia de la medida (Ugarte 1980 [1926]: 183).

⁵⁹⁵ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t.XV; pp. 134-137.

La victoria de los productores azucareros y laneros en 1884, fue un hito importante en la historia fiscal del país. La producción de azúcar para la exportación estaba localizada en los valles de la costa norte y central (departamentos de Lambayeque, La Libertad, Ancash y Lima) y gozaba de continuidad desde por lo menos los finales del siglo XVII. La producción era dominada por un grupo de grandes propietarios que poseían ingenios de molienda, con los que además de moler su propia producción de caña, podían comprar la de los pequeños y medianos productores vecinos. Hasta los años de 1860 su mercado se había restringido a la costa del Pacífico sudamericano, pero desde entonces pasó a exportarse también a otros mercados, como el de la costa oeste de Norteamérica. La abolición de la esclavitud en 1855, junto con el dinero del guano, sirvieron en esos momentos para cierta modernización de la estructura de producción. Algunos hacendados mejoraron sus sistemas de regadio y de molienda de la caña y abrieron líneas ferroviarias dentro de sus fundos para el transporte de la caña.⁵⁹⁶

Los hacendados azucareros eran representativos de la nueva élite económica surgida en el país después de la independencia. Algunos, como los Pardo y Derteano, provenían de la alta burocracia y del comercio del guano y salitre; otros, como los Aspíllaga, eran antiguos comerciantes provenientes de países vecinos, como Chile; otros, como los Larco, Gildemeister y Swayne, eran inmigrantes europeos llegados al país después de la independencia y, sobre todo, en los años de apogeo del guano. Durante los años de la ocupación chilena, los propietarios extranjeros pudieron esquivar los “cupos” impuestos por el enemigo en virtud de su nacionalidad “neutral”, mientras los nacionales se vieron fuertemente descapitalizados y algunos obligados a vender sus haciendas a sus colegas extranjeros.⁵⁹⁷

Los productores laneros eran, tanto hacendados, como miembros de las comunidades campesinas del sur andino (departamentos de Cuzco, Puno y Arequipa) que explotaban ganado ovino y de camélidos andinos (vicuña y alpaca). Después de la independencia se establecieron en Arequipa varias casas comerciales europeas que comenzaron a practicar el negocio de importación y exportación. Entre estas últimas figuraron las lanas andinas, que pasaron a gozar de gran aprecio en Europa por su poco peso y suavidad. El ferrocarril de Mollendo-Arequipa-Puno, construido entre 1868 y 1875, sirvió para consolidar la economía lanera en la región. Entre los exportadores instalados en Arequipa figuraban no sólo inmigrantes europeos, sino también renombradas familias locales de origen español, con antecedentes en la región desde el siglo XVIII. Los

⁵⁹⁶ Véase sobre ello, Bill Albert, *An Essay*; y Peter Klarén, *La formación de las haciendas*. Aunque la economía azucarera previa a la guerra con Chile, está en general poco estudiada.

⁵⁹⁷ Quienes no pudieron pagar los cupos debieron sufrir la destrucción de sus haciendas, como en el caso de Dionisio Derteano y su hacienda Palo Seco, en el valle del Santa, departamento de Ancash.

hacendados de las zonas altas, que era donde se criaba el ganado, eran criollos y mestizos que dominaban el quechua y tenían un fuerte ascendiente cultural sobre la población campesina de la zona. Mediante un sistema de “rescates” recolectaban la lana producida por ella, la que añadían a su propia producción y enviaban a Arequipa para su exportación.⁵⁹⁸

Desde la época colonial los exportadores de bienes primarios habían sufrido gravámenes del Estado. Los productores mineros, por ejemplo, pagaron el “quinto real” hasta 1736, o sea un 20% sobre su producción bruta, y un “diezmo” (o 10%) en adelante. Entrada la independencia, el impuesto se rebajó a un 3%. Este es el 3% que el gobierno de Iglesias quiso extender a los exportadores agropecuarios, aprovechando el precedente del régimen de la *ocupación*.⁵⁹⁹ Pero en la coyuntura de la posguerra, un Estado debilitado, conducido por militares cuya legitimidad para el gobierno estaba manchada por la derrota ante Chile, retrocedió ante la presión de la clase terrateniente, costeña (los azucareros) y serrana (los ganaderos laneros). El diario *El Comercio* fue un órgano de presión importante de los propietarios agrarios. En un vigoroso editorial al comenzar el año de 1885 (10 de enero) atacó los impuestos de exportación, tanto a los productos agrícolas como a los mineros. Señalaba que éstos rendían muy poco al erario público, a cambio de hacer un daño fuerte a la alicaída economía nacional, que en esa coyuntura de precios a la baja en los mercados mundiales, luchaba por hallar sucedáneos al guano y el salitre en el exterior.⁶⁰⁰

La recaudación de aduanas en el bienio de Iglesias, 1884-1885, fue de 4.8 y 3.9 millones para cada año respectivamente. Es decir, que en términos fiscales significó un retroceso frente a la administración del ejército chileno. Ello, a pesar de que una serie de impuestos encubiertos aumentaron los derechos efectivos; se instituyeron arbitrios municipales para los Concejos Municipales de las poblaciones de los puertos, y derechos de anclaje, tonelaje, embarque, movimiento de bultos, etc. Un nuevo “arancel de aforos” dictado para el bienio 1885-1886 debía haber elevado, además, los precios que se asignaba a la mercadería.

⁵⁹⁸ Sobre la economía lanera, véase *Yawar Mayu* de Nelson Manrique y *Lanas y capital mercantil* de Manuel Burga y Wilson Reátegui. Aunque ambos se centran sobre todo en la época posterior a la guerra. Para el periodo anterior, Nils Jacobsen, *Mirages of Transition*.

⁵⁹⁹ Ya durante su breve paso por el Ministerio de Hacienda (1865-1866), Manuel Pardo y Lavalle trató asimismo de reinstaurar los impuestos a la exportación, entre ellos al azúcar, que, a causa de la guerra civil en los Estados Unidos, disfrutaba en esa coyuntura de excelentes precios en el mercado mundial. Véase mi artículo, “Modernizarse o descentralizar”.

⁶⁰⁰ *El Comercio*, Lima, 10 de enero de 1885. De acuerdo a José Rodríguez, los precios del azúcar no eran, sin embargo, tan bajos y podrían haber soportado el impuesto (véase t. XVI de los *Anales*, p. 36). En 1885, el impuesto de exportación se suspendió para el azúcar mientras los precios “siguiesen bajos”; como no subieron en los años siguientes, la exoneración se convirtió en permanente.

La estructura de los ingresos de aduana en el bienio, nos muestra que un 73% correspondió a derechos de importación, un 5% a derechos de exportación y el resto (22%) a ese variopinto grupo de impuestos añadidos, que castigaban tanto a importadores como a exportadores.

d/ La reforma de 1886

Si las aduanas debían convertirse, por fuerza de las circunstancias, en un soporte fundamental de los ingresos del Estado, la tendencia sería hacia una política de tarifas “fiscalista”. El fracaso de las medidas arancelarias del gobierno de Iglesias, que, en vez de aumentar, disminuyeron la recaudación, a pesar del alza de las tarifas, era, no obstante, una lección que debía asimilarse. Como señalamos en un capítulo anterior, el Congreso asumió una gran iniciativa en las reformas fiscales y entre ellas la de las aduanas.⁶⁰¹ En las postrimerías de 1886 este poder del Estado dictó dos medidas trascendentales: la nueva tarifa de derechos de aduanas (4 de noviembre) y la creación de la Dirección General de Aduanas (27 de noviembre), ambas a ser aplicadas desde el primero de enero del año entrante.

La tarifa de 1886 tuvo su primer acto en la propuesta del primer Ministro de Hacienda del gobierno de Cáceres, Luis N. Bryce, ante el Congreso, el día 16 de agosto. Ella implicaba tanto un conjunto de medidas de reorganización del sistema de aduanas, como la reducción de los puertos “de primera clase” (aquellos facultados para recibir comercio de importación) a solamente tres (Callao, Paita y Mollendo) en vez de los once vigentes en el momento, la creación de una Dirección General de Aduanas dentro del Ministerio de Hacienda y la supresión de los impuestos de puerto, municipal, tonelaje y sustituido, así como una nueva estructura de tarifas o aranceles. Las novedades más fuertes de la propuesta eran la liberación de impuestos a las exportaciones, y la compensación al fisco por esta pérdida, con la introducción de un arancel de 10% a un conjunto de mercaderías importadas que en el momento no estaban gravadas, por tratarse de maquinaria e insumos para la industria que no tenían producción nacional, y la elevación del 45 al 50% de un grueso conjunto de bienes, entre los que destacaban los textiles. Se dejaba subsistente el nivel más elevado, de 70% para ciertos bienes competitivos con la producción nacional, como vinos y licores, azúcar, cigarros, jabones, queso, etc.

⁶⁰¹ La Comisión de Hacienda, que elaboró la reforma, estuvo compuesta por Francisco Rosas, quien cuatro años después, sería el candidato civilista a las elecciones presidenciales, aunque en ese momento figuraba como miembro del partido de gobierno, el Constitucional; José Ignacio Elguera, hacendado piurano, y Luis Carranza, abogado ayacuchano, hijo adoptivo de Manuel Amunátegui, fundador del diario *El Comercio*, quien también podría reputarse de ideología civilista.

El comercio de importación en el Perú de la posguerra, provenía fundamentalmente de Inglaterra (32%), Francia (18%), Chile (17%), Alemania (13%) y Estados Unidos (11%).⁶⁰² Las mercaderías dominantes eran, con gran distancia, los textiles de algodón y de lana, y la mercería. En 1885, de los 8.2 millones de soles importados en bienes, el 39% fue gravado con un arancel de 40%, y el 14% con uno de 45%, niveles que afectaban sobre todo a los textiles. Sólo el 9% fue gravado con el arancel de 1%, que gravaba a la maquinaria e insumos industriales; un 8% recibió el arancel máximo de 70%.⁶⁰³

En general podríamos decir que la propuesta del Ejecutivo estaba al servicio de los exportadores, puesto que además de liberárseles de todo impuesto (la eliminación de los impuestos de puerto, municipal, tonelaje y sustituido, venía a beneficiar sobre todo a este grupo), con la única excepción del oro y la plata amonedada o elaboradas, que quedaban gravadas con el 3% de su valor, descargaba todo el esfuerzo fiscal en materia de aduanas en el comercio de importación.⁶⁰⁴ Los perjudicados con la tarifa propuesta por el Ministro eran claramente los importadores, que en general eran casas comerciales extranjeras o de inmigrantes europeos y norteamericanos, y los consumidores urbanos, a quienes iban destinados la mayor parte de los bienes del comercio ultramarino, y en segundo término, los industriales. En 1885 el puerto del Callao, recaudó el 84% de todo lo atesorado por las aduanas.⁶⁰⁵

El Congreso, sin embargo, no aprobó la propuesta de Bryce y emitió una nueva propuesta, que tras algunos ajustes fue la que finalmente se convirtió en la ley del 4 de noviembre de 1886. Ella mantuvo la exoneración de derechos a los exportadores, con la sola salvedad del oro y la plata amonedados, rebajó o unificó los niveles de 40 y 45 % de la tarifa anterior, en 40%, y todas las que seguían hacia arriba (50% y 70%) fueron reducidas en 5% (es decir, que quedaron en 45 y 65%, respectivamente) e intentó compensar esa rebaja con el arancel de 10% introducido por la propuesta del Ejecutivo para las maquinarias e insumos para la industria. En suma, la acción más importante del Congreso respecto de la propuesta del Ejecutivo, fue finalmente ponerle un veto al intento de aumentar los elevados aranceles de 40 a 70%. El arancel, que en la propuesta del Ministro iba a subir de 45 a 50%, quedó rebajado a 40%, nivel que se convertiría por

⁶⁰² Datos para 1885, de Dancuart y Rodríguez, *Anales*, XVI, p. 113.

⁶⁰³ Cálculos elaborados sobre los datos de Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVIII, p. 32-A

⁶⁰⁴ La propuesta de Bryce en AGN, H-6-1542. La barrera a la salida del oro y la plata amonedada tenía como fin evitar la desmonetización del país como consecuencia de un posible déficit en la balanza comercial. Un temor muy común en la época y que provenía de la experiencia europea en las coyunturas de guerra.

⁶⁰⁵ La recaudación de aduanas de 1885, por oficinas, fue así: Callao: 3.286,294 soles, Paita: 169,589 soles, Mollendo: 115, 212 soles, Salaverry: 107,611, Pisco: 79,016, Eten: 61,184, Pacasmayo: 54,219, Pimentel: 18,762, Ilo: 9799 y Ancón: 6400 soles. Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVII, p. 31-A.

muchas décadas en el arancel peruano promedio. De otro lado, el Congreso introdujo el “derecho de anclaje” en sustitución de los cuatro impuestos derogados en la propuesta del Ministro, que se pagaría semestralmente por todos los buques mayores a las 200 toneladas de desplazamiento: veinte centavos por tonelada para los que procedan del exterior, y diez centavos para los dedicados al cabotaje o comercio marítimo interno.

Bryce renunció al comenzar el mes de octubre, y su sucesor en el Ministerio de Hacienda, José Araníbar, sólo duró en el cargo seis semanas (del 6 de octubre al 24 de noviembre). La única observación que hizo el debilitado Poder Ejecutivo a la propuesta de ley del Congreso, fue, que con la imposición fiscal a la salida de oro y plata amonedada, pero no a la salida de los minerales de oro y plata sin refinar, se estaría desalentando la actividad metalúrgica local. Por ello, unas semanas después (el 11 de diciembre de 1886) se decidió extender el gravamen de 3% a la exportación de oro y plata en cualquier estado.⁶⁰⁶

El arancel de 1886 estabilizó el conjunto de normas dictadas para los impuestos al comercio exterior a partir de 1872, cuando se desató la larga crisis fiscal. Sus grandes novedades en la historia arancelaria peruana fueron, tanto la liberación de las exportaciones, cuanto su acento protecciónista/fiscalista en materia de importaciones. Decimos fiscalista, puesto que no sólo se gravaba los bienes terminados provenientes del exterior que competían con la industria nacional, sino asimismo la maquinaria e insumos que necesitaban los productores nacionales para la creación de riqueza, e incluso los bienes que carecían de producción interna. José Rodríguez, calificó el arancel, como el más protecciónista de la historia peruana desde 1826.⁶⁰⁷

El nuevo arancel quedaba dividido en diez secciones, o clases, que a su vez se dividían en “partidas”, hasta sumar un total de 3,745:

1ra.	Algodones	133 partidas
2da	Lanas	118
3ra	Lencería	96
4ta	Sedería	67
5ta	Muebles y artículos costurados	544
6ta	Mercería y artículos diversos	1786
7ma	Víveres y especies	163
8va	Vinos y licores	25

⁶⁰⁶ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVII, p. 234-A. A partir de mayo de 1888, un reglamento fijó una tabla para los derechos de exportación de la plata sin refinar, con sumas específicas según el porcentaje de plata contenido en los minerales. Para ello debió abrirse un laboratorio de ensaye en las aduanas. AGN, H-6-1236.

⁶⁰⁷ Rodríguez, *Estudios*, p. 459.

9na Medicinas	658
10ma Especialidades	155

Los puntos más importantes de la reforma de las tarifas de aduana de 1886 podrían resumirse en lo siguiente:

- a. Liberó de impuestos la exportación de productos nacionales, con la salvedad del oro y la plata.⁶⁰⁸ Así como también la importación de algunos pocos bienes importados que carecían de producción nacional, como el papel periódico y los “globos geográficos”, y del oro y la plata (esto último, a fin de favorecer el ingreso de capitales).
- b. Suprimió una serie de impuestos que gravaban el uso de los puertos y que afectaban sobre todo a los exportadores, reemplazándolos por un gravamen que afectaba a las compañías navieras, antes que a los exportadores propiamente dichos.
- c. Introdujo una carga de 10% a la maquinaria e insumos industriales que antes estaban liberados o pagaban derechos simbólicos (del 1%).⁶⁰⁹ Entre los bienes gravados con este nivel, figuraron el acero, los barrenos, clavos, buriles, berbiquíes, escoplos, leznas, martillos, taladros, maderas, relojes, tintas, resinas; así como algunos alimentos de consumo popular, como frijoles, pallares, maíz en grano, papas y huevos. Este impuesto fue, no obstante, derogado al poco tiempo.
- d. Introdujo impuestos específicos a la importación de bienes alimenticios, como el arroz, la manteca o la harina de trigo, de consumo muy extendido en el país. Estos gravámenes ya habían sido introducidos por los chilenos, pero fueron consolidados por la ley de 1886, como una forma de ampliar la base tributaria hacia los sectores populares.
- e. Fijó una carga de 40% a la producción que podía competir con la nacional, como las telas, así como a algunos bienes de consumo como anteojos, agujas, alambres, que no tenían producción local. Estos bienes pagaban antes, en algunos casos la misma tasa, y en otros, una un poco más elevada. Esta era la mercadería que solía componer la mayor parte del comercio de importación.

⁶⁰⁸ Para mejor comprender el temor de la época a la escasez de moneda que podía resultar de una balanza comercial deficitaria, es importante mencionar que en 1885 la balanza comercial había tenido un fuerte déficit, ya que las importaciones sumaron 8.181,213 soles, contra sólo 2.413,600 de las exportaciones. Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVII, p. 113. El 5 de noviembre de 1889 se derogó el impuesto del 3% a la exportación de la plata amonedada.

⁶⁰⁹ En 1885, el 9 % de los bienes importados pagó solamente el 1% de arancel.

Los muebles, el calzado y otros bienes de cuero (como los baúles y los asientos) fueron rebajados del 50% al 45%.

- f. Mantuvo los derechos intermedios, de 20 y 25% para algunos insumos muy recurridos por la industria peruana de confecciones y construcción, como el añil, las lacas y pinturas, el mármol, las botellas, que no tenían producción local, así como el arroz y la manteca, que sí la tenían.
- g. Unificó en 65% los anteriores niveles de 60 y 70% que pagaban el cacao, el café, los jabones, las velas de sebo y de esperma, que en la mayor parte de los casos tenían producción local, o se esperaba que esta pudiese surgir prontamente.
- h. La cerveza y otros licores, el opio y el kerosene, recibieron impuestos específicos, que hicieron que su impuesto de internación se fijase en alrededor de un 70%. En algunos casos, sin embargo, habría primado una perspectiva fiscal: ni cargas tan altas que disuadan la importación y promuevan el contrabando, ni tan bajas como para que el fisco desaproveche posibilidades de recaudación. Esta imposición se orientaba también a la ampliación de la base tributaria.

En resumen, el arancel combinó dos objetivos: la maximización de las rentas aduaneras y la protección para la industria peruana, que tenía algún desarrollo en las ramas agrícola, textil, de bebidas e insumos para el hogar. Lo primero se manifestaba en la imposición de gravámenes al ingreso de bienes que carecían de producción local, así como en el que se aplicaba al ingreso de bienes alimenticios populares, para los que no existía producción interna suficiente (caso de la harina de trigo y la manteca). La imposición de derechos de aduana a estos bienes alimenticios, junto con la supresión de los derechos de exportación, algo que ya había sido adelantado para los exportadores agrarios por el régimen de Iglesias, pero que ahora se extendía también al sector minero, fueron las dos novedades más trascendentales del arancel de 1886, respecto del anterior, de 1872.

El triunfo fue, así, de la clase exportadora: los propietarios de minas y haciendas, en quienes se depositaba la apuesta por la recuperación económica del Perú. Combatiendo una tradición de varios siglos, originada en la etapa colonial, ellos lograron imponer la prédica liberal decimonónica, que proclamaba que la producción del país, no debía ser “estorbada” por gravámenes fiscales o de cualquier otro tipo, sino por el contrario, estimulada y promovida; y que este estímulo no debía cesar ni verse disminuido, incluso si dicha producción se destinase al exterior. José Rodríguez proclamaría en 1895, que los derechos de salida o exportación, eran propios de “países

coloniales”; y que si bien podían responder a una necesidad fiscal, “... no son, sin embargo, sostenibles ante la ciencia, ni ante la conveniencia del Fisco ni de las industrias nacionales.” (1895, p. 467). “La exportación no puede, pues, ser fuente de recursos fiscales, antes bien, suele ser favorecida, por medio de primas ú otras medidas de buena administración.”, concluía (p. 469). En el debate parlamentario los representantes del civilismo apoyaron decididamente la abolición de tales impuestos, señalando la caída de los precios de nuestras exportaciones, como uno de los argumentos: del año 1878 a la fecha (1886) el azúcar había bajado de 33 chelines la tonelada, a catorce; la de lana de alpaca, de 25 pesos a quince; el de la plata, de 50 peniques la onza, a 42.⁶¹⁰ ¿Cómo así podrían afrontar el pago de los gravámenes? A diferencia del guano, las exportaciones peruanas de la posguerra, como el azúcar, el algodón, la plata, el cobre y las lanas, no tenían un carácter monopólico, sino que los productores peruanos debían competir con otros productores en el mundo por hacerse un sitio en los mercados.

No dejó de haber algunas voces opuestas a la abolición de los impuestos a la exportación. El senador Niño de Guzmán, señaló por ejemplo, que la exoneración de impuestos a la exportación de lana de alpaca, “...es hacerle un beneficio á los extranjeros que especulan en esos pueblos [del departamento de Puno], sin hacerle beneficio al país, ni á los hijos del Perú;...”⁶¹¹ Ciertamente que, como replicaron algunos, con el mecanismo del impuesto a la exportación, no había manera de evitar que el “negociante” trasladase el gravamen al “productor”, que, así, era a fin de cuentas quien lo pagaba.⁶¹² En el caso de las lanas del sur, los productores eran principalmente las comunidades campesinas con hatos de alpacas y ovejas, aunque también algunos hacendados. Finalmente, pareció existir consenso en torno a que los derechos de exportación sólo podían ser aplicados a los casos en que el artículo se produjese solamente en el país; es decir, en los casos de monopolio.⁶¹³ Rodríguez, en su libro de 1895, iba un poco más allá, señalando que el impuesto de exportación podía aplicarse a bienes de alta “rareza” o “valor intrínseco”, como en los casos del oro y la plata, el salitre y el guano, la lana de alpaca y de vicuña, la coca, el caucho y el marfil vegetal.⁶¹⁴ Ciertamente, apuntaba a la misma idea anterior: solo artículos monopólicos o quasi monopólicos podían tolerar el impuesto.

Los exportadores también debieron defenderse de las necesidades fiscales municipales: antes de la guerra del Pacífico, hubo ya un precedente, en el que el Concejo

⁶¹⁰ Intervención de Francisco Rosas, AGN, H-6-1542, DDS, p. 160.

⁶¹¹ AGN, H-6-1542. Debates del congreso de 1886, 16 de agosto, p. 159. Le replicó el senador Ward, que: “En Europa hay lanas mucho mejores que la de alpaca y más baratas; de manera que si vamos a gravar nuestros propios productos los echamos abajo.” Id.

⁶¹² Idem, p. 164.

⁶¹³ Intervención de Francisco Rosas en el Congreso, sesión del 16 de agosto de 1886, p. 160. AGN, H-6-1542.

⁶¹⁴ Rodríguez, *Estudios*, p. 470.

Provincial de Ica pretendió imponer un gravamen a la exportación de metales, siendo desautorizado por el Ejecutivo, quien declaró que “los productos industriales y naturales del país pueden exportarse al extranjero libres de derecho”.⁶¹⁵ Estos intentos de los Concejos Municipales continuaron en los años posteriores.

En 1890, una ley consolidó la liberación fiscal del sector exportador, declarando que por un período de veinticinco años no se afectaría con ningún cambio fiscal al sector. Un año antes se había abolido el impuesto del 3% a la exportación de plata amonedada, vigente desde 1871 y que era uno de los últimos rezagos de la práctica colonial respecto del comercio de exportación. El 11 de setiembre de 1897 se abolió también el impuesto a la exportación de plata no refinada o “en pasta”, quedando desde esa fecha en pie, únicamente un impuesto de 3% a la exportación de oro, además de los impuestos específicos que pagaba el caucho y el jebe en Iquitos, para la atención de los gastos locales.⁶¹⁶ Tanto la exoneración fiscal de 1886, como la citada ley de 1890, atrajeron la inversión extranjera hacia los sectores de exportación en los años siguientes, lo que finalmente tendría como consecuencia su rápida desnacionalización.⁶¹⁷ La abolición del impuesto por movimiento de bultos en las aduanas, para el azúcar, a finales de 1888, y para cualquier otro producto a partir del primero de enero de 1896, subrayó aún más la política de liberar de gravámenes a los exportadores.

Los comerciantes importadores y la pequeña población urbana que entonces había en el país (la población que vivía en ciudades mayores a diez mil habitantes no debía superar en el Perú de la posguerra, el 10%) resultaban los más afectados por los altos niveles arancelarios. Podían tener el consuelo de que, si bien mayores que los aranceles anteriores (véase cuadro 7.4), el nuevo arancel rebajaba algunos artículos con respecto a los de la era de Iglesias (básicamente los bienes “suntuarios”).⁶¹⁸ El primer “considerando” de la ley de 1886 comenzaba, precisamente, proclamando: “Que las tarifas aduaneras que rigen actualmente son demasiado elevadas, [...].”⁶¹⁹ De cualquier modo, la creación de la Cámara de Comercio de Lima, en el inicio de 1888, significó una reacción de los

⁶¹⁵ Ortega, 1929, I, pp. 164-65. En otros casos posteriores, se estableció que los gravámenes a la exportación podían imponerse “en casos excepcionales” y “sólo en provecho del Estado” (central, se entiende). Ibid.

⁶¹⁶ AGN, H-6-1171, p. 10.

⁶¹⁷ Sobre ello véase Thorp-Bertram, *Perú 1890-1977*, parte segunda, también Bonilla, “La emergencia.”

⁶¹⁸ Entre las razones que los historiadores de la fiscalidad (mencionar) ofrecen para explicar el progresivo aumento de la presión fiscal en las economías nacionales, se mencionan las guerras. Durante éstas, la población, sea por razones patrióticas o de seguridad, se halla más dispuesta a aceptar una carga impositiva mayor. Pasada la guerra, el Estado no se muestra, sin embargo, tan dispuesto a volver al nivel de presión fiscal anterior; sino que aprovecha para quedarse con al menos algo del nuevo nivel alcanzado. Esto habría ocurrido también en el Perú de finales del siglo XIX: la guerra del Pacífico actuó como un “shock” fiscal.

⁶¹⁹ Dancuart-Rodríguez, *Anales*, t. XVII.

comerciantes de la capital frente a la política de altos aranceles del gobierno, y la creación de un canal de expresión de sus intereses.⁶²⁰

Cuadro 7.4

Tarifas de aduana en el Perú, en 1872, 1881 y 1886, para algunos artículos representativos

Artículos	Arancel de 1872	Arancel de 1881 (“chileno”)	Arancel de 1886
Añil	15 %	15 %	20 %
Acero y fierro, en bruto o manufacturado	3 %	15 %	10 %
Aguardiente	0.52 el kilo	0.42 el litro	65 %
Arroz	Libre		0.025 el kilo
Cueros y sus derivados (zapatos, etc.)	30 %	35 %	45 %
Cerveza	1.80 la docena	1.25 la docena	1.80 la docena
Fideos	30 %	35 %	40 %
Harina	0.935 el kilo	Libre (si chilena)	0.035 el kilo
Madera para muebles y muebles hechos	30 %	Libre (si chilena)	45 %
Manteca	Libre	Libre (si chilena)	0.15 el kilo
Ropa hecha	35 %	35 %	45 %
Tejidos de algodón, lana, lino, seda, tocuyos	25 %	35 %	40 %
Trigo	0.01 el kilo	Libre (si chileno)	0.01 el kilo
Velas de cera	30 %	35 %	40 %
Vino tinto	2.00 la docena	0.625 la docena (si chileno)	65 %
Aguarrás y pinturas	15 %	15 %	10 %

Fuente: Rodríguez, *Estudios*, pp. 457-458 y cuadro 7.3.

⁶²⁰ La CCL fue creada el dos de marzo de 1888, pudiendo ser miembros de ella los jefes de las casas de comercio inscritos en el Padrón de patentes como consignatarios o importadores, los gerentes de las compañías de vapores de Lima o Callao, el gerente de la compañía del muelle dársena del Callao y del Dique del mismo puerto, el Presidente de la Sociedad de Agricultura de Lima, el gerente o agente principal de toda sociedad anónima comercial o industrial establecida o representada en Lima, y el agente principal o representante de las sociedades mineras o de ferrocarriles. Vale decir: la clase empresarial en pleno, aunque con preeminencia clara del sector mercantil. El derecho de incorporación fue fijado en veinte soles plata, y la cuota anual (pagadera en enero) en diez soles plata. AGN, H-6-1236. Estas sumas eran relativamente altas, y de hecho excluirían a los comerciantes de menudeo y a los productores pequeños o artesanales. Sobre la historia de la CCL, véase Basadre-Ferrero, *Historia*, 1963.

La clase industrial podría parecer la más afectada, ya que sus insumos y maquinarias pasaron del 1 al 10% de arancel, pero la escasez de divisas para importar y el nivel de protección “efectiva” del que gozaban (los bienes terminados pagaban aranceles de 40 a 65%) la compensaba sobradamente. Esto se comprobaría por el hecho de que en los años siguientes el Perú vivió la experiencia más cercana a una “revolución industrial”: apareciendo muchas industrias, y no solo en las ramas tradicionales (como textiles, bebidas y alimentos), sino también en el rubro de metal mecánica.⁶²¹ Además, sólo dos años permaneció vigente el impuesto del 10%, puesto que con fecha 31 de diciembre de 1888 una nueva ley devolvió la exoneración total de derechos a la maquinaria en general, y al acero, fierro, madera para la construcción civil o naval, carbón y demás insumos productivos. El Estado, finalmente, “corregía” desde una perspectiva fiscal los elevados aranceles del gobierno de Iglesias, y esperaba haberse ubicado ahora en el nivel óptimo desde el punto de vista de la recaudación.

Pero no todos concordaban en que el arancel de 1886 estuviese ubicado en el punto óptimo de la recaudación. Para el Ministro de Hacienda Manuel Irigoyen, las tarifas eran todavía demasiado altas (“proteccionistas”), lo que era un flaco favor para las arcas fiscales:

“Es necesario (...), resolver de una vez cual es el sistema comercial que conviene adoptar. El proteccionista, aunque llegue a desarrollar algunas pequeñas industrias, ocasiona una pérdida inmensa a las rentas fiscales; siendo por otra parte el Perú esencialmente productor de materias primas, su verdadera conveniencia parece que estriba en que estas son mas bien el precio de los artículos que necesita y el comercio le proporciona. Cada país, tiene su carácter propio dado por la naturaleza; y violentar sus leyes es siempre de funestos resultados. Debe dejarse, pues, una libre y activa concurrencia; y que el tiempo, los capitales y la inmigración traigan naturalmente y sin violencia el desarrollo de las industrias.”⁶²²

En 1888, el nuevo Ministro de Hacienda, coincidió con su antecesor. Citó como un ejemplo ilustrativo el caso de la cerveza. Su importación se había contraído desde ocho mil, hasta dos mil cajones al año, como reacción frente a los exagerados gravámenes y “con gran merma para el fisco”. Y esta reducción no había incidido en ningún repunte de la cerveza nacional.⁶²³

⁶²¹ Thorp-Bertram, *Industrialización*, 1974.

⁶²² Memoria ante el Congreso en 1887; en Dancuart-Rodríguez, *Anales*, t. XVIII, p. 269-a.

⁶²³ Citado en Dancuart-Rodríguez, *Anales*, 1918, t. XIX, p. 112.

Mientras los Ministros de Hacienda se quejaban de que las altas tarifas de aduana, atentaban contra una mejor recaudación, los hombres del Congreso, en cambio, opinaron en el debate de la ley de 1886, que el consumo se había reducido tanto en el Perú, que: “No hay más que consumos forzosos por ahora, [...]”.⁶²⁴ En un sentido similar se pronunció Francisco Rosas, al referirse a la naturaleza peculiar de la economía peruana, que impedía que el sacrificio fiscal en un lado, se recuperase en el otro, como podría suceder en las economías europeas: “Nuestro sistema tributario es de tal naturaleza, que no hay compensación; en el Perú la contribución que desaparece no se reproduce bajo ninguna otra forma.”⁶²⁵ Eso nos estaría hablando de una economía de escasos flujos, o con una casi nula capacidad de control del Estado sobre ellos. Rosas refería como ejemplo el caso de la agricultura: si se suprimiese el 10 % de derechos de aduana para la importación de instrumentos agrícolas, como clamaban los hacendados, el agricultor ganaría más, pero el fisco no recibiría nada de ese incremento (*id.*). En otras palabras: al no contarse con un sistema tributario que gravase el comercio interno, o los ingresos de los agentes económicos, al Estado no le quedaba más arma que apretar la mano en los muelles de los puertos, único punto de control de sus economías.

Luis Carranza, otro destacado miembro de la Comisión de Hacienda del Congreso, señaló que la Comisión había tenido “por regla general, el principio proteccionista, y sólo en algunos casos el del libre cambio: [...].”⁶²⁶ José María Químpер, cabeza de un partido “Liberal”, encomiaba asimismo el proteccionismo, por sus efectos “prácticos”: “En suma, el filósofo será librecambista, en la extensión [sic] de la palabra, el hombre de Estado será proteccionista, en la acepción racional de ese sistema.”⁶²⁷

El consenso en el Congreso parecía girar en torno a un proteccionismo práctico, guiado por la necesidad fiscal. Para los funcionarios del poder Ejecutivo las importaciones mantenían en el Perú un grado de elasticidad frente al impuesto aduanero, que haría que se contrajesen frente a derechos elevados. El ideólogo económico del Partido Constitucional y jefe de Estadística y de Aduanas en el Ministerio de Hacienda durante el prolongado régimen cacerista (1886-1895), José Rodríguez, señaló que entre las tarifas de aduana “liberales” y “protectoras”, existían un nivel intermedio: el de las “fiscales”, cuyo nivel arancelario fijó entre los parámetros del 20 al 36%. Precisó, que tal era la política que convenía al Perú. Las tarifas protectoras resultaban una mala estrategia para

⁶²⁴ Intervención del diputado Denegri, frente al argumento de que las altas tarifas disminuían los ingresos fiscales. AGN, H-6-1416. DDD, p. 616, 11 oct. 1886.

⁶²⁵ AGN, H-6-1542, 16 ago 1886. DDD, p. 171.

⁶²⁶ AGN, H-6-1542, p. 169. DDD, sesión del 16 ago 1886.

⁶²⁷ Químpер, *Indicaciones*, p.41.

incrementar los ingresos fiscales, ya que, de acuerdo a su pensamiento, "... los derechos protectores tienen la condición de disminuir el ingreso fiscal."⁶²⁸

Para Rodríguez el proteccionismo resultaba algo así como un estadio obligado en la marcha económica de los pueblos:

"[...] el sistema protector es propio de pueblos que han avanzado algo en las conquistas del progreso, y que por lo mismo tienen algo que amparar ó proteger. Al contrario, el libre cambio se aplica en los casos extremos: así conviene altamente á las naciones más pobres y atrazadas (sic), como á las que han llegado á alcanzar un alto grado de fuerza y de poder industrial." (*Estudios*, p. 416).

Pero no habiendo alcanzado el Perú, aún el estadio del "agricultor-manufacturero", sino apenas el "agrícola-pastoril", la hora del proteccionismo no había sonado aún para nosotros; de modo que debíamos oscilar entre los aranceles liberales y los fiscales. Refiriéndose de modo implícito al Perú, señalaba así, que:

Una nación, relativamente pobre, que no tiene más industria que la pecuaria, en que la agricultura está aún en un atrazo lamentable y que apenas tiene de las manufacturas ligerísimas nociones, no podría, sin empeorar su situación económica y retroceder notoriamente, adoptar la idea protectora. Necesita elementos, telas y artículos manufacturados baratos, y esa baratura no puede alcanzarla sino con la abundancia de estos artículos; pero como no los produce, sino en limitada escala, no cabe duda, tiene forzosamente que abrir sus puertas al comercio exterior, á fin de proveerse de lo que necesita: en otros términos, se vé obligado a adoptar la libertad de comercio. (*Estudios*, p. 416).

Pero aunque esto se escribía y argumentaba con elocuencia, lo cierto es que la ley de 1886, con el precedente importante de los Decretos Supremos de Iglesias de dos años atrás, ubicó al Perú, en materia de comercio internacional, dentro del esquema proteccionista por un lapso de varias décadas. En ello se alineaba con lo que fue la tendencia general de América Latina en el lapso 1875-1913, seriamente inclinada hacia el proteccionismo,⁶²⁹ aunque de forma más acusada. José Rodríguez (*Estudios*, p. 453), manifestaba que nuestras tarifas de aduana eran en general mayores que las de nuestros vecinos del Pacífico: Ecuador y Chile. ¿Fue el peruano un proteccionismo militante, de

⁶²⁸ Rodríguez, *Estudios*, p. 461.

⁶²⁹ Véase Bulmer-Thomas, *La historia*, 169-171. Para México, ver Graciela Márquez, "Aranceles a la importación".

raíz ideológica, emparentado con una estrategia de desarrollo, o sólo un resultado de las necesidades fiscales? Aunque la primera impresión es sobre todo la segunda, el hecho de que se impusiesen tarifas altas, que, a juicio de los expertos de la época, más bien disminuían el ingreso para el Estado que lo contrario, introduce ciertas dudas para una conclusión final.⁶³⁰ En los debates parlamentarios hubo voces proteccionistas de la agricultura de productos alimenticios. Así se pronunciaron a favor de mantener fuertes derechos de entrada para productos como el arroz y la manteca, dada la “evolución peligrosa” que la agricultura peruana venía ejecutando hacia el abandono de los cultivos de pan llevar y la preferencia por los de exportación.⁶³¹ De manera que fue una combinación de ideología proteccionista y de necesidad fiscal, la que determinó los elevados aranceles peruanos de 1886 y las décadas siguientes.

A finales de 1888, se corrigió algunas normas de la ley del 86. Las modificaciones fueron básicamente dos: 1. la ya citada exoneración de derechos para las importaciones de maquinaria y materias primas para la industria (que el arancel del 86 había fijado en 10%), y 2. la prohibición al poder Ejecutivo de exonerar del pago de derechos de aduana a compañías o particulares, aduciendo diversos motivos.⁶³² Ambas normas nacieron en el Congreso, donde una comisión integrada por José María de la Jara, Pedro Gálvez y Pedro Carrión, presentó el 15 de setiembre un dictamen de evaluación de la tarifa del 86. En el mismo, se pronunciaron por la citada exoneración al ingreso de maquinaria e insumos, a la vez que por mantener el 40% de derechos como arancel promedio para los demás bienes.⁶³³ La Comisión de evaluación fue nombrada al comprobarse que la recaudación de aduanas de 1887 había sido inferior a la de los años anteriores, como lo muestra el cuadro siguiente.

Cuadro 7.5

Recaudación de aduanas 1884-1891 (soles)

<i>Años</i>	<i>Derechos de M</i>	<i>Derechos de X</i>	<i>Otros conceptos</i>	<i>Total aduanas</i>
1884	3.086,262	221,348	1.460,478	4.768,089
1885	3.167,317	162,094	577,665	3.907,376
1886	3.843,279	155,502	721,138	4.619,819
1887	3.473,635	53,404	385,234	3.912,274
1888	3.845,408	77,006	394,807	4.317,221

⁶³⁰ Véase, acerca de la existencia de una ideología proteccionista dentro de los sectores dirigentes peruanos, el artículo de Nils Jacobsen, “Pensamiento económico”.

⁶³¹ Dictamen de la Comisión de Hacienda conformada por Francisco Rosas, Juan Ignacio Elguera y Luis Carranza, respecto de la propuesta de aduanas del Ministro Bryce. 1886. AGN, H-6-1542.

⁶³² Leyes del 31 de diciembre y 27 de setiembre de 1888.

⁶³³ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XIX, pp. 108-a y 109-a.

1889	4.281,042	64,951	402,797	4.748,790
1890	5.149,292	74,172	745,442	5.968,906
1891	5.084,036	125,406	516,751	5.726,193

Fuente: Para 1884-1888: Dancuart-Rodríguez, *Anales*, t. XIX, p. 107. Para 1889-1891, Rodríguez, Estudios, p. 455. Para 1891, AGN, H-6-1169, Memoria del Ministro E. Marquezado, 1893. Para 1887 otras fuentes dan la cifra de 4.179,368 (Memoria de Aduanas de 1887, de Pedro Emilio Dancuart, AGN, H-6-0212).

Las reducciones en los rubros de derechos de exportación y “otros conceptos” en el año 1887, caían dentro de lo previsto, puesto que respondían a la exoneración de impuestos aplicada a los exportadores, pero no la caída en importación. El Congreso consideró como la causa de esto, el abuso del gobierno de exonerar de los derechos arancelarios a compañías que contrataban con él: compañías de religiosos, colegios de instrucción media, sociedades de Beneficencia, misiones diplomáticas, empresas ferroviarias y otras, que resultaban así “la puerta del contrabando”, por los abusos que tales empresas cometían con dicha exoneración. Se calculó que entre 1884-1887, aproximadamente un 5% del comercio de importación fue exonerado de derechos.⁶³⁴

La cantidad importada en 1887 y 1888 fue de 8.658,531 y 9.613,520 soles, respectivamente, por lo que el arancel efectivo fue de 40.1 y 40.0 por ciento, en cada caso. A pesar de las exoneraciones, Pedro E. Dancuart, el Director de Aduanas de 1887, manifestó en su Memoria, sin embargo, que el arancel subestimaba el valor de las importaciones, marcando precios por debajo de los reales. Ello se debía a que las Juntas que periódicamente ajustaban los valores estaban formadas por una mayoría de comerciantes y una minoría de empleados fiscales.⁶³⁵ En su estudio sobre la economía peruana, Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram también llegaron a la conclusión de que los aranceles peruanos subestimaron los valores del comercio exterior.⁶³⁶ De modo que el impuesto real sobre las importaciones habría sido menor que el 40 o 45% que indicaba la ley y habría estado más cerca de los niveles de 20 a 36% que Rodríguez estimó como los adecuados para maximizar las entradas del fisco. En 1890, por fin la recaudación de aduanas pudo superar la cifra de cinco millones de soles, conseguida por los chilenos durante la ocupación.

⁶³⁴ Véase AGN, H-6-1416, p. 743 y ss. Diario de Debates, 1886. Químpo, *Indicaciones*, p. 44; Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVIII, pp. 75-77.

⁶³⁵ AGN, H-6-0212, p. 9.

⁶³⁶ Thorp-Bertram, *Perú 1890-1977*.

e/ La reorganización de las aduanas

La nueva tarifa de aduanas de 1886, vino acompañada de un proyecto de reorganización general de este importante canal de ingresos fiscales. El 27 de noviembre, tres semanas después de la nueva tarifa, una ley declaró en reorganización las aduanas de la república, creando la Dirección General de Aduanas. Ello significaba centralizar las oficinas de aduanas existentes en la república bajo una misma dirección, y darle a ésta, autonomía respecto del Ministerio de Hacienda y de las demás instancias administrativas.⁶³⁷ La nueva oficina debía encargarse de vigilar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras, formar y publicar la estadística comercial, presentar anualmente una Memoria ante el Congreso, disponer inspecciones o “visitas” a las aduanas y resolver las controversias en materia aduanera. Venía así a tener el nivel de un Ministerio más.

La idea al crear la Dirección de aduanas fue librarrla de la dependencia de instancias menores de gobierno, que en el pasado habían dispuesto de los derechos recaudados, reduciendo la cantidad que finalmente llegaba a manos del Ejecutivo. Prefectos y subprefectos de los departamentos costeños solían, en efecto, efectuar giros contra los fondos de la aduana de “su jurisdicción”, para hacer diversos pagos, o pedir dinero a los comerciantes de la localidad a cambio de certificados de pagos valederos en la aduana. Las aduanas, así, se habían convertido en la caja fiscal de las autoridades políticas y militares locales. Puesto que el impuesto de aduanas había pasado a convertirse en el principal renglón de los ingresos fiscales, a lo que se añadía la instauración del régimen de la descentralización fiscal, según el cual, las aduanas pasaban a ser un ingreso para el gobierno central, la ley del 27 de noviembre trató de apartar a las autoridades locales de los fondos de las aduanas.

Los problemas para hacer llegar a Lima el dinero recaudado en las aduanas del país que tuvieron los ministros de Hacienda, Irigoyen y Aspíllaga, durante los dos años siguientes, que fue el tiempo de vida de la Dirección General de Aduanas, demuestran, no obstante, lo ineficaz de la medida. De acuerdo a la ley de descentralización fiscal, los fondos de aduana en cada departamento, debían servir para cubrir únicamente los gastos de la gendarmería y fuerzas militares acantonadas en la circunscripción, debiendo remitirse a la Tesorería General de Lima todo el sobrante. Sin embargo, en el primer semestre de 1887, a pesar de que las aduanas recaudaron más de un millón y medio de soles, sólo ingresó a la Tesorería General, 398,271 soles por este concepto.⁶³⁸ En

⁶³⁷ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVII; pp. 89 y ss. Véase también *El Comercio* de los meses de diciembre de 1886 y enero de 1887. La medida fue defendida por este periódico, vocero oficioso del civilismo.

⁶³⁸ Declaración del Ministro M. Irigoyen ante el Congreso, AGN, H-6-1165, 20 de setiembre de 1887.

noviembre de 1887, manifestaba el ministro Aspíllaga: "... que no obstante las órdenes impartidas en diversas épocas, para que las Aduanas no contribuyan sino con las cantidades necesarias para el servicio de los gastos generales, estas oficinas atienden con sus propias rentas los gastos departamentales, con violación de la ley de descentralización fiscal; [...]"⁶³⁹ Quejas del mismo tenor siguieron apareciendo en los años siguientes: los gastos del telégrafo y de otras oficinas, eran cargados a la aduana local, que según el diputado José María Químper, era así "la caja chica" del gobernante.

Cierto es que la aduana del Callao, sola, recaudaba un setenta por ciento de todos los ingresos del ramo, pero algunos otros puertos, como Mollendo, Paita e Iquitos, llegaban a reunir sumas interesantes, como lo muestra la estadística (ver cuadro 7.6). La concentración de la recaudación en la aduana del Callao fue, además, remitiendo con el paso del tiempo.

Cuadro 7.6

Recaudación de aduanas por puertos en el Perú. Distribución porcentual, 1885-1892 y 1912

Puertos	Departamento	1885*	1887	1890	1891	1892	Promedio 1885-1892	1912
Callao	Lima	84.0	70.9	70.5	68.6	69.4	72.3	57.6
Paita	Piura	4.4	4.8	6.5	5.1	5.5	5.3	4.4
Mollendo	Arequipa	3.0	12.0	10.2	13.4	12.4	10.2	12.1
Salaverry	La Libertad	2.8	2.1	3.4	2.2	3.4	2.8	3.7
Pisco	Ica	2.0	2.2	1.6	2.3	2.1	2.0	2.5
Eten	Lambayeque	1.6	1.5	1.8	1.5	1.0	1.5	3.1
Pacasmayo	La Libertad	0.5	1.5	1.8	1.7	1.4	1.4	1.7
Ilo	Moquegua	0.3	2.1	0.3	0.3	0.4	0.7	0.3
Ancón	Lima	0.2	---	---	---	---	---	
Chala	Arequipa	---	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	
Pimentel	Lambayeque	---	1.0	1.0	1.0	1.1	0.8	
Agencia en Bolivia		---	0.6	---	---	---	---	
Puno	Puno	---	0.1	---	---	---	---	
Buenavista	Tacna	---	---	0.1	0.1	---	---	
Iquitos	Loreto	---	---	2.6	3.3	3.0	3.0**	14.5
Total		100	100	100	100	100	100	100.0

⁶³⁹ AGN, H-6-1236. Circular del 17 noviembre de 1887. Véase también Químper, *Indicaciones*, p.45, donde denunciaba que en cada aduana la contabilidad incluía dos columnas: una para los pagos dentro del presupuesto, y la otra para los libramientos extraordinarios, que era la de más movimiento. ¿Qué objeto tenía entonces el presupuesto?, se preguntaba.

* El año 1885 fue un año peculiar, ya que aún transcurría la guerra civil entre los caudillos Iglesias y Cáceres. El puerto de Mollendo, por ejemplo, estuvo mayormente controlado por las fuerzas de Cáceres, por lo que su recaudación no aparecía registrada.

** El promedio se ha obtenido sólo sobre la base de los tres años con información.

Fuente: Para 1885, Dancuart-Rodríguez, *Anales*, t. XVII, p. 31-a; para 1887, Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XIX, p. 38-a; para 1890 y 1891, AGN, H-6-1168, Memoria del Ministro de Hacienda, Eugenio Marquezado; para 1892, AGN, H-6-1169, Memoria del Ministro de Hacienda, Carvajal. Para 1912: Ministerio de Hacienda, *Cuenta General de la República para el año 1912*.

Al abolir el arancel de 1886 los derechos de exportación, los ingresos aduaneros debieron quedar todavía más concentrados, pero ello no fue todavía evidente en los primeros años. En 1888 desapareció la Dirección General de Aduanas, creándose en su lugar una Sección de Aduanas dentro del Ministerio de Hacienda y una oficina de Estadística General en la Aduana del Callao.

Los impuestos o derechos de aduana quedaron entonces fijados en diez, a saber: Importación, Exportación, Comisos, Muellaje, Anclaje, Inventarios, Almacenaje, Multas, Movilidad de bultos y Papel de aduanas. Los derechos de comisos venían a ser el resultado de los productos decomisados. Los de muellaje eran pagados por las embarcaciones por el servicio de atracar en los puertos, mientras los de anclaje eran cobrados a las mismas por el ingreso a las radas, aunque no se atracase en el muelle. Los derechos de inventarios eran cobrados a los comerciantes por hacerles el inventario de su mercadería cuando ellos no traían una relación pormenorizada que pudiese utilizar la aduana como guía de remisión; y los de almacenaje, por guardar la mercadería en los depósitos de la aduana. Rodríguez manifestó que algunos comerciantes preferían pagar el derecho de inventario, antes que hacer el documento ellos mismos.⁶⁴⁰ Todos estos no eran propiamente impuestos, sino “gabelas” o pagos por el uso de servicios brindados por el Estado, que debían ser cubiertos por los usuarios. El derecho por movimiento de bultos tenía que ver con el volumen de lo comercializado; se amparaba en el hecho de que una carga más voluminosa, usaría más los muelles e instalaciones portuarias, que una menos voluminosa. Esta gabela recaudaba sumas de cierta envergadura (a diferencia de los demás, exceptuando desde luego el de derechos de importación) y castigaba sobre todo al comercio de exportación, cuyos artículos, por tratarse de materias primas como el azúcar o el algodón, resultaban sumamente voluminosos. Su creación se remontaba al paquete de medidas fiscales de abril de 1879, cuando debió enfrentarse el estallido de la guerra del salitre, pero fue desde el primero de enero de 1885, que se puso en vigencia. Su

⁶⁴⁰ Rodríguez, *Estudios*, pp. 387 y ss.

liquidación podía hacerse con billetes fiscales, y de hecho el impuesto fue creado bajo la justificación de crear una vía para el retiro de esa depreciada masa monetaria.⁶⁴¹ Pero a partir de 1889 el pago ya no pudo hacerse con dichos billetes. El impuesto de movimiento de bultos fue, finalmente, derogado el 4 de diciembre de 1895, por el régimen de Piérola.⁶⁴² El papel de aduanas era un formato donde debían llenarse los datos de manera uniforme, que obligadamente debía comprar el comerciante, y brindaba también ingresos al Estado.

La nueva Dirección debía procurar reducir los gastos de las aduanas, a fin de aumentar su producto neto. Entre 1887 y 1890 los gastos de administración del ramo de las aduanas se mantuvieron más o menos constantes: alrededor de un siete por ciento respecto de las sumas recaudadas. El flamante Director de Aduanas, Pedro Emilio Dancuart, señaló que el porcentaje podía reducirse a cinco. En 1887 el gasto fue de 324,780 soles, lo que representó el 6.4% de la recaudación de aduanas.⁶⁴³

Cuadro 7.7

Gasto de aduana 1886-1904 (soles)

Años	Gasto en aduanas*	% de lo recaudado en aduanas
1886	333,320	7.2
1887	304,450	7.8
1888	304,450	7.1
1889	352,520	7.4
1890	352,520	5.9
1899	428,637	6.5
1902	448,495	5.6
1903	447,474	5.2
1904	455,684	4.5

* De 1886 a 1890 son cifras de presupuesto; de 1899 a 1904 son las efectivamente pagadas (que no se alejaron mucho de las presupuestadas).

Fuente: Rodríguez, *Anales*, t. XVII, pp. 152-a-164-a, para el dato de 1886, para 1887-1890: t. XXI, p. 13. Para 1899-1904, Ministerio de Hacienda, Dirección del Tesoro, Cuentas Generales de la República de los años correspondientes.

⁶⁴¹ No es claro, sin embargo, si la liquidación sólo debía hacerse con dichos billetes, o ello era optativo. Desde el punto de vista del comerciante, hubiese sido muy tonto, desde luego, pagar la contribución con moneda buena.

⁶⁴² Ugarte, *Bosquejo de la historia económica*, p. 200.

⁶⁴³ Memoria del Director de Aduanas, Pedro E. Dancuart. En Dancuart y Rodríguez, *Anales*, XVIII, p. 210-a.

Durante su corta vida (ya que fue suprimida antes de cumplir dos años), la nueva Dirección emprendió una reorganización profunda del personal, tratando de reemplazar al nombrado en gestiones anteriores, obedeciendo a influencias y presiones políticas, por uno más técnico. Ello se hizo no sólo en la oficina de Lima, sino en la de los demás puertos.⁶⁴⁴ En 1886 el personal ocupado en aduanas era de 404 personas. Al año siguiente Dancuart lo redujo a 285 empleados, pero que contaban con el auxilio de 117 marineros (costeados por la Marina); cinco años más tarde el personal se había estabilizado en 288 personas, según puede comprobarse en el cuadro siguiente.

Cuadro 7.8

Personal del ramo de aduanas, en 1886 y 1892

Puertos	1886	1892
Callao (comprende la administración general)	248	156
Paita	23	18
Eten y Pimentel	13	11
Pacasmayo	13	8
Salaverry	12	11
Pisco	18	11
Chala	12	8
Mollendo	39	29
Ilo	11	6
Iquitos	6	9
Agencia en Bolivia	3	3
Puno	6	---
Sama	--	14
Total	404	288

Fuente: Para 1886, Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVII, pp. 152-a-164-a.

Para 1892, AGN-H-6-1168, Memoria del Ministro de Hacienda, Carvajal.

La eliminación de los derechos de exportación en el arancel de 1886, fue lo que permitió reducir el personal de aduanas, ya que desde cualquier puerto era ahora permitida la exportación. El nuevo director trató de hacer economías en la contratación de peones y “agregados” para las operaciones de descarga, y cortó la práctica de hacer adelantos de

⁶⁴⁴ *El Comercio*. Lima, 18 de enero de 1887. Véase también los números del mes de febrero.

sueldo a los empleados, que habían alcanzado sumas elevadas.⁶⁴⁵ La ley de creación de la Dirección General de Aduanas, también trató de racionalizar el número de las oficinas de aduanas en los puertos, estableciendo la siguiente clasificación de los cuarenta puertos de la república:

Cuadro 7.9

Clasificación de los puertos de la república en 1886

Puertos de Primera Clase 11 puertos	Aptos para las actividades de importación, exportación, gran cabotaje (comercio marítimo interno), reembarques y transbordos	Paita Pimentel Eten Pacasmayo Salaverry Callao Pisco Chala Mollendo Ilo Iquitos
Puertos de Segunda Clase 10 puertos	Aptos sólo para la exportación y el gran y pequeño cabotaje	Tumbes Chimbote Samanco Casma Huacho Cerro Azul Tambo de Mora Lomas Morro de Sama Puno
Puertos de Tercera Clase 29 puertos	Aptos sólo para la exportación y el pequeño cabotaje	Zorritos Máncora Amotape Colán Sechura San José Chérrepe Malabriga Huanchaco

⁶⁴⁵ *El Comercio*, Lima, 22 de enero de 1887.

	San Bartolomé de Cao
	Guañape
	Santa
	Huarmey
	Supe
	Playa Chica
	Salinas de Huacho
	Chancay
	Ancón
	Islas de Chincha
	Caucato
	Salinas de Otuma
	Bahía de la Independencia
	Caballos
	Acarí
	Atico
	Chira
	Quilca
	Islay
	Cocotea

Fuente: Elaborado sobre datos de Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVII, pp. 76 y 77.

Durante aquellos años hubo una corriente de opinión, entre las que figuraba la del propio Director de Aduanas, para reducir las aduanas de primera clase solamente al Callao, Mollendo y Paita, que eran los únicos puertos que contaban con depósitos para almacenar mercadería.⁶⁴⁶ Paita funcionaría como el gran puerto de la zona norte, Callao de la zona central y Mollendo de la sur. Ello permitiría reducir gastos en personal de aduanas, ya que el movimiento de importación se centralizaría solamente en esos tres puertos. La propuesta perjudicaba, sobre todo, a las poblaciones de los departamentos de Lambayeque y La Libertad, que hasta el momento tenían sus propios puertos de primera clase (Pimentel, Eten, Pacasmayo y Salaverry).

El movimiento de exportación tenía, no obstante, un grado de concentración que aunque no era igual al hiper concentrado de la importación, resultaba también elevado, como lo evidencian los cuadros siguientes (7.10, 7.11 y 7.12).

⁶⁴⁶ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVII, p. 77. Señalaban además, que los puertos de segunda y tercera clase debían refundirse en solamente una categoría.

Cuadro 7.10

Valor del comercio exterior del Perú, por puertos, en 1887 (soles)

Aduanas	Importación	% de Ms	Exportación	% de Xs
Callao	7.075,080	81.7	4.032,185	45.4
Paita	358,336	4.1	695,079	7.8
Mollendo	231,492	2.7	1.002,554	11.3
Salaverry	173,879	2.0	1.250,489	14.1
Eten	128,335	1.5	350,430	3.9
Pimentel	60,113	0.7	39,617	0.5
Pacasmayo	98,672	1.1	345,771	4.3
Pisco	33,155	0.4	240,731	2.7
Chala	34,037	0.4	57,965	0.7
Ilo	11,041	0.1	27,156	0.3
Iquitos	454,391	5.2	609,068	6.9
Puno	---		221,243	2.5
Total	8.658,531	100	8.872,287	100

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, Memoria del Ministro de Hacienda, Antero Aspíllaga, 1888. t. XIX, p. 69-a.

Cuadro 7.11

Comercio exterior peruano por puertos de embarque, 1897-1900 (soles)

Puertos*	Importación				Exportación**	
	1897	1898	1899	1900	1899	1900
Callao	11.468,437	14.136,357	13.784,590	17.669,193	14.395,921	21.202,548
Mollendo	2.375,353	2.109,202	2.025,511	2.511,548	4.991,964	5.937,429
Salaverry	687,698	822,106	797,191	947,784	4.880,487	7.307,673
Paita	613,637	703,671	611,154	692,795	1.184,293	1.918,570
Eten	381,516	478,311	604,377	430,124	1.318,687	2.425,360
Pacasmayo	228,220	383,591	351,870	327,319	716,001	1.003,756
Pisco	259,876	370,174	334,264	345,019	1.960,765	3.473,041
Ilo	23,760	18,296	17,550	19,234	94,413	131,357
Frontera con Bolivia			52,183	98,363	615,988	978,462
Total	16.038,497	19.021,708	18.578,690	23.041,379	30.158,519	44.378,196

* No incluye el puerto fluvial de Iquitos, que hacia estos años tenía un comercio bastante activo, por las exportaciones de caucho y jebe, que salían por el río Amazonas hacia el Atlántico. Su nivel debía ser semejante al de los puertos de Mollendo y Salaverry.

** No tenemos los datos desagregados por puertos para los años 1897-1898.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Memoria del Ministro de Hacienda y Comercio, Domingo Almenara, por el año 1901.

Cuadro 7.12

Comercio exterior peruano, según puertos de embarque, 1897-1900 y en 1912 (porcentajes)

Puertos	% dentro de las Ms		% dentro de las Xs	
	1897-1900*	1912	1897-1900*	1912
Callao	74.4	61.5	47.8	25.7
Mollendo	11.8	10.9	14.7	7.5
Salaverry	4.2	6.2	16.4	7.9
Paita	3.4	5.1	4.2	6.8
Eten	2.5	2.5	5.0	4.7
Pacasmayo	1.7	1.5	2.3	0.7
Pisco	1.7	2.6	7.3	2.5
Ilo	0.1	0.1	0.3	0.1
Frontera con Bolivia	0.2		2.0	
Iquitos		8.5		12.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

* No incluye el puerto fluvial de Iquitos.

Fuente: Cuadro 7.11 y Ministerio de Hacienda, *Cuenta General de la República por el año 1912*.

El Perú era un país que tomaba importaciones virtualmente por una sola boca: el Callao, puerto de la capital de la república, que recibía cuatro quintos de las entradas. Esta magnitud fue decreciendo, sin embargo, hasta llegar a unas tres quintas partes en 1912. Ello puede comprenderse como un resultado de la reorganización de las aduanas, que liberaron la posibilidad de exportar por virtualmente cualquier puerto de la república. Las siguientes bocas de entrada eran el puerto de Mollendo y el fluvial de Iquitos, que carecía de comunicación con el resto del país, y se vinculaba por el río Amazonas con el océano Atlántico y el mundo exterior. El resto del territorio, o no consumía bienes importados, o los recibía a través del comercio de Lima, que funcionaba como una plaza redistribuidora. Más probable parece lo primero. En cualquier caso, los puertos del norte (Paita, Salaverry, Eten, Pimentel y Pacasmayo) recibían una cantidad de importaciones superior a los del

sur. También sus exportaciones, comenzaron a mostrarse más pujantes que las del sur (puertos de Pisco, Mollendo, Ilo y frontera con Bolivia).

Fuera del Callao, el resto de puertos se volcaba más bien a las actividades de exportación que de importación. El relativo equilibrio que entre ambos tipos de comercio puede apreciarse en los casos de Paita y Mollendo refleja el hecho de que ambos puertos redistribuían sus importaciones en una región más o menos amplia, que incluía a zonas de los países fronterizos de Ecuador y Bolivia.

El puerto de Iquitos, ubicado en el nacimiento del río Amazonas, careció de aduana hasta 1881. Hasta diez años atrás el Estado central había atendido sus necesidades de gasto público, enviando remesas monetarias desde Lima, pero la crisis fiscal desde 1872 impidió continuar con dicho subsidio. Hacia finales de los años de 1860 habían comenzado a explotarse los gomales o árboles de caucho, que abundaban en la región, y en el último tercio del siglo XIX se erigieron ahí algunas grandes fortunas.⁶⁴⁷ En 1881 el prefecto del departamento creó la aduana a fin de lograr que el departamento tuviese, en medio del derrumbe del Estado peruano, un medio para atender las necesidades públicas. Esta fundación fracasó en el momento, pero en el año siguiente se consiguió comenzar a cobrar unos moderados derechos de aduana para los productos importados, que en 1883, tras una rebelión local, se fijaron en 7.5 por ciento cuando eran bienes provenientes del vecino país de Brasil, y de 15 por ciento en los demás casos. También se fijaron derechos de exportación por las gomas: las tarifas de seis y cuatro soles por quintal (según la calidad del jebe o caucho), fueron reducidas a ochenta centavos por arroba.⁶⁴⁸ En 1887, el flamante y efímero Director de Aduanas, Pedro Dancuart, estimó que si en Iquitos se cobrase la misma tarifa de 40 por ciento, que era más o menos general en la república, la recaudación en esa aduana fluvial sería de 600 mil soles, y por consiguiente, la segunda del Perú.⁶⁴⁹ En su *Memoria de Hacienda* de 1893, Rafael Quiroz presentó esta información (cuadro 7.13) acerca de la recaudación de la aduana de Iquitos para los años 1886-1890, la que complementamos para los años previos con los datos de José Rodríguez y Domingo Almenara⁶⁵⁰:

⁶⁴⁷ Sobre la historia del departamento amazónico de Loreto, véase Santos y Barclay, *La frontera domesticada*.

⁶⁴⁸ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, XVI, pp. 39-42.

⁶⁴⁹ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, XVIII, p. 229-a.

⁶⁵⁰ Almenara, *Memoria de Hacienda*, 1901; datos de 1896-1900. Para 1912: Ministerio de Hacienda, *Cuenta General de la República para el año 1912*.

Cuadro 7.13**Recaudación de la aduana de Iquitos, 1883-1912**

Años	Monto recaudado (soles)
1883	99.286
1884	148,713
1885	62,509
1886	115,483
1887	102,592
1888	88,540
1889	150,740
1890	190,291 ⁶⁵¹
1896	322,954
1897	395,357
1898	341,891
1899	366,804
1900	590,505
1904	1.288,873
1912	2.205,022

Fuente: Las indicadas en el texto y notas de pie de página. Ministerio de Hacienda, *Cuenta General de la República*, años 1904 y 1912.

A partir de 1887 hubo algunos intentos por integrar a la región de Loreto dentro del esquema fiscal del resto de la república, pero fracasaron. Hubo incluso una rebelión lindante con el secesionismo en 1896. Puesto que la región podía gozar de autonomía fiscal, gracias a los derechos de aduana pagados por sus boyantes exportaciones de caucho y el comercio de vuelta que estas permitían, ¿por qué no convertirse en un estado independiente, rompiendo el vínculo con la alejada Lima?⁶⁵² ¿Es el Estado independiente el que busca rentas autónomas, o la existencia de estas las que crean a aquél? En cualquier caso, la lección loretana le enseñó a la élite limeña los peligros que la autonomía fiscal de los departamentos podía acarrear para su control de la república.

Suprimida por una ley del 31 de octubre de 1888, el intento de crear una Dirección Nacional de Aduanas finalmente se truncó; pero sí triunfó la idea de crear una institución que tuviese mayor autonomía para el reclutamiento de su personal y de sus decisiones de organización. La aparición de una información estadística sistemática del

⁶⁵¹ AGN, H-6-1169, p.12. Los datos de Dancuart y Rodríguez para los años 1883-1885, en *Anales*, XVI, pp. 41-42.

⁶⁵² Santos y Barclay, *La frontera*, p. 148; Barclay, *El Estado*.

movimiento de los puertos y la recaudación de las aduanas, a partir de 1887, constituye una buena señal de la estabilidad alcanzada finalmente por este importante canal de los ingresos fiscales.⁶⁵³

Durante el gobierno de Remigio Morales-Bermúdez (1890-1894), hubo dos severas fricciones entre el régimen y la clase comerciante agrupada en Lima (y que integraba a muchos extranjeros en sus filas), que finalmente llevarían al retiro del apoyo político del civilismo. El primer incidente fue el intento del gobierno, en noviembre de 1891, para que los agentes de aduana depositasen fianzas en dinero efectivo, y ya no mediante cartas de fianza, como había sido la práctica hasta el momento. Además, elevó significativamente el monto de las fianzas. Las Cámaras de Comercio, que se habían establecido recientemente en varias ciudades del país, organizaron una cerrada resistencia. Esta desembocó en una huelga de los comerciantes en el Callao, que se negaron a despachar sus mercaderías de las aduanas. La huelga, propagada a algunos otros puertos de la república, duró desde el 18 hasta el 24 de diciembre, con la derrota del gobierno.⁶⁵⁴ En mayo de 1892 este redujo el monto de las fianzas a la mitad y finalmente en octubre de 1893, formalizó que el depósito de los agentes de aduana podría ser, tanto en moneda, como con carta personal o propiedad hipotecaria.

La otra fricción fue el intento del Ministro de Hacienda, Rafael Quiroz, para elevar las tarifas de aduana, en setiembre de 1892. En efecto, a raíz de la necesidad de pagar las anualidades de ochenta mil libras esterlinas a los tenedores británicos de bonos de la deuda externa, sancionada por el Contrato Grace, el ministro envió al Congreso un proyecto de ley el 16 de setiembre de 1892, que elevaba algunas tasas de las aduanas. En su propuesta, los bienes liberados, que eran básicamente insumos productivos (liberados de derechos por la ley del 31 de diciembre de 1888) pasarían a pagar 10% sobre su valor, los de 10% pasarían a 20%, los de 45% a 55%, y se gravarían los fósforos y la exportación de sal marina.⁶⁵⁵ La argumentación de Quiroz frente al Senado, fue que las importaciones del Perú eran inelásticas, como lo habría comprobado según él, el resultado de la recaudación del bienio 1884-1885, a pesar de “la fuerte tarifa”. Entre los productos que pasarían de una tasa de 45% a una de 55%, figuraban bienes como el calzado, la ropa hecha, los muebles y menaje de casa, que, según el Ministro, comenzaban ya a tener una producción nacional que convenía reforzar.⁶⁵⁶ El Congreso rechazó este proyecto.⁶⁵⁷ En su

⁶⁵³ El 13 de octubre de 1890 fue creada la Dirección de Estadística del Ministerio de Hacienda; su primer Jefe fue José M. Rodríguez, el pionero de la historia económica del Perú.

⁶⁵⁴ Durante la huelga el gobierno llegó a apresar a Pedro Correa y Santiago, Presidente de la Cámara de Comercio de Lima, acusándolo de instigador de la huelga (Basadre-Ferrero, *Historia de la Cámara*, 1963: 37).

⁶⁵⁵ Dancuart-Rodríguez, *Anales*, t. XXIII, p. 47.

⁶⁵⁶ AGN, H-6-1169. Memoria de Rafael Quiroz, Ministro de Hacienda.

lugar se instauró a partir del primero de enero de 1893, un derecho adicional sobre las importaciones del ocho por ciento.⁶⁵⁸ Una mercadería gravada con un derecho del 40%, pasaba así a pagar 43.2%. Con ello se alcanzaría el punto más alto en las tarifas de aduana, desde 1849, y éstas alcanzarian por fin una era de estabilidad más o menos prolongada.

f/ Los resultados de la reforma de 1886

El resultado de la tarifa de aduana de 1886, con sus medidas complementos de 1888 y 1892, fue en definitiva: el desgravamiento de las exportaciones, fuertes tarifas para los importadores de bienes de consumo y cero impuestos, o muy bajos, para los insumos de la industria nacional o del sector exportador. En suma, el fomento de las exportaciones y el proteccionismo para la industria, debían ser, de acuerdo a este esquema, las vías hacia el progreso. Las ganancias del sector exportador debían crear, según esta concepción, la acumulación de capital requerida por el sector industrial, así como también la masa de consumidores necesaria para su despegue.

El cuadro 7.14 muestra un progresivo incremento de la recaudación de aduanas, que de un nivel de 4.3 millones de soles en promedio en el trienio 1887-1889, pasó a uno de 5.9 millones en el trienio siguiente, 1890-1892. Un elemento importante en esta alza fue la incorporación de la aduana de Iquitos (que iniciaba en ese momento su vertiginoso “boom” del caucho) a la contabilidad nacional. Asimismo, la creación de la Dirección de Estadística dentro del Ministerio de Hacienda, en 1890. Tras el bache de los años 1893-1894, vinculados a una crisis mundial que afectó los precios de las materias primas exportadas, y a la crisis política del cacerismo y la guerra civil de 1894-1895, las aduanas subieron su recaudación, hasta alcanzar un promedio de 6.7 millones en el lapso 1896-1899. Ello, a pesar de la derogación del impuesto de movimiento de bultos a partir del primero de enero de 1896, que consolidó el desgravamiento fiscal del sector exportador. Aunque los soles de 1899 se habían depreciado respecto a la libra esterlina inglesa, un 30% desde 1887, el incremento de un 50% en las entradas de las aduanas entre el trienio 1887-1889 y el período 1896-1899, seguía significando un crecimiento efectivo.

⁶⁵⁷ Quiroz lamentó que el Congreso no hubiese presentado ningún plan alternativo para recaudar lo necesario para las anualidades. Posteriormente él negoció con la Peruvian Corporation una rebaja de las mismas a cincuenta mil libras, ofreciendo compensaciones con el socavón de Rumillana, en Cerro de Pasco. Dancuart-Rodríguez, *Anales*, XXIII, pp. 49 y 55.

⁶⁵⁸ AGN, H-6-1169, Memoria de ministro Rafael Quiroz, p. 30.

Cuadro 7.14**Comercio exterior y derechos cobrados en las aduanas del Perú, 1887-1899 (soles)**

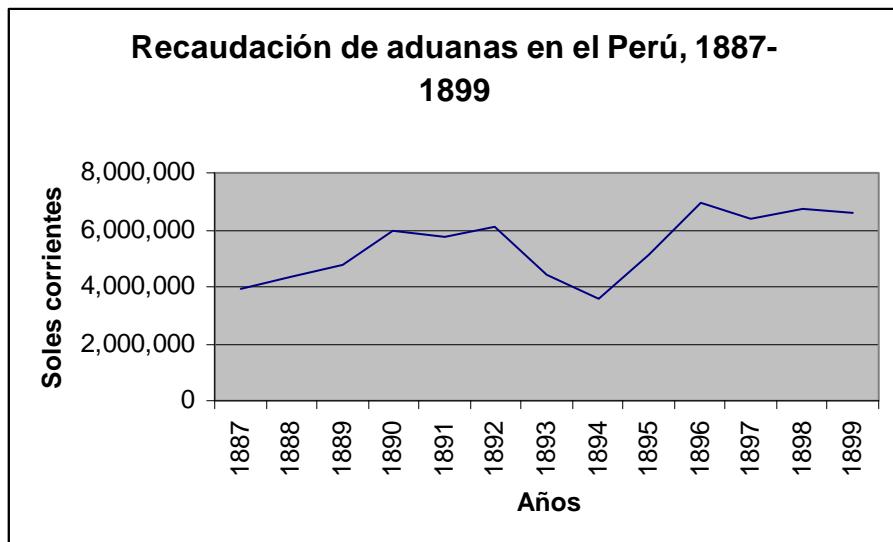
<i>Años</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>% de D/C</i>	<i>% de D/B</i>	<i>% de C sobre total de ingresos fiscales ordinarios</i>
	<i>Valor de las Exportaciones</i>	<i>Valor de las Importaciones</i>	<i>Recaudación de aduanas</i>	<i>Derechos de importación</i>			
1887	8.872,287	8.658,531	3.912,274	3.473,635	88.8	40.1	77.9
1888	11.324,612	9.613,519	4.317,221	3.845,408	89.1	40.0	71.4
1889	10.938,115	10.115,328	4.748,790	4.281,042	90.1	42.3	73.7
1890*	11.803,141	12.100,119	5.968,906	5.149,292	86.3	42.6	86.5
1891*	13.137,672	16.501,787	5.726,193	5.084,036	88.8	30.8	74.5
1892	18.327,607	15.023,421	6.131,125	5.373,028	87.6	35.8	s.d.
1893	17.138,000	10.877,429	4.397,856	3.680,843	83.7	33.8	67.9
1894	12.369,099	11.583,806	3.593,603+	3.253,327	90.5		s.d.
1895	15.000,000	11.098,667	5.144,421				s.d.
1896	25.473,662	17.505,148**	6.925,820*	6.313,032	91.1		71.6
1897	28.168,452	18.004,049	6.351,999*	5.704,654	89.8	31.7	64.1
1898	30.274,776	19.279,272	6.729,668*	6.145,620	91.3	31.9	60.7
1899*	33.615,311	23.725,417	6.577,702	6.275,115	95.4	26.4	59.6

Fuentes: AGN, H-6-0956, H-6-0957, H-6-1168, H-6-1169, H-6-1172, H-6-1232. El dato de 1895 es de Basadre, *Historia*, VII, ed. 1961-64, p. 3136. Rodríguez, *Estudios*. Las cifras del comercio exterior de 1888-1890, 1893-1895, y las exportaciones de 1892 y 1896-1897, son de *Economista Peruano* # 145, Julio de 1921.

* En este año va incluido el comercio de Iquitos (766,546 por exportaciones y 735,359 por importaciones, en 1891; 2.889,400 por exportaciones, y 2.495,234 por importaciones, en 1899). H-6-1169 para 1891 y H-6-1172 para 1899.

** No incluye Iquitos, que podía significar alrededor de unos 1.7 millones de soles de importaciones en esos momentos. Sumado esa cantidad, el valor de la última columna daría un 32.9

+ Las dos aduanas más importantes, Callao y Mollendo, no están incluidas en cuanto hace a los meses de noviembre y diciembre, lo que explica los valores tan bajos de la recaudación. Por eso mismo, no hemos obtenido el valor de la última columna.



Si volvemos al cuadro 7.14 en su última columna, veremos que el porcentaje de los derechos de aduana cobrados sobre el valor de lo importado, fue reduciéndose: de un nivel de 42% hacia 1889-1890, a uno de alrededor de 30% una década más tarde. La razón de ello fue el aumento de las importaciones de insumos y maquinaria, que, como sabemos, estaban liberados de derechos. Si en 1885 este tipo de importaciones representó sólo el 9%, para 1899, alcanzó el 21%.⁶⁵⁹ La agricultura y la minería eran sectores que por esos años ingresaban a un rápido proceso de modernización y expansión, en buena cuenta debido al esquema fiscal imperante, y además la propia industria urbana venía desarrollándose por la misma razón. En suma, los objetivos de la política emprendida en la reforma de las aduanas de 1886-1892, parecían estar cumpliendo: crecían las exportaciones y la actividad industrial de cara al mercado interno.

El cuadro de las exportaciones del Perú en los años de 1890 (cuadro 7.15) nos muestra cuáles eran los sectores exportadores más dinámicos. Por primera vez en la historia económica del Perú, las exportaciones estaban dominadas por el sector agrícola (42% en 1891 y 43% en 1897), donde eran preeminentes el azúcar y el algodón, cosechados en haciendas de la costa norte y central. En el sector minero, los asentamientos ubicados en la región serrana (departamentos de Ancash, La Libertad y Junín, especialmente), venían pasando por una modernización que no dejaba de ser extraña: producían cada vez menos metal refinado, y en cambio más mineral concentrado, lo que evidentemente era un paso atrás en el grado de acabado del producto. Así, en 1897 la exportación de concentrados triplicaba el valor del metal refinado. El sector pecuario, o

⁶⁵⁹ En 1898 las importaciones liberadas de derechos representaron el 20.6%; en 1899, el 21.4%. Cálculos hechos sobre la base de la información proporcionada en la Memoria de Hacienda de Mariano Belaunde, al Congreso Ordinario de 1900, AGN, H-6-1172, p. 5.

ganadero, estaba también controlado por hacendados ubicados en las regiones sur y central, mientras algunas casas comerciales asentadas en Sicuani, Cuzco y Arequipa, oficiaban de acopiadoras.⁶⁶⁰ De acuerdo al cuadro, las exportaciones de lana fueron las de crecimiento más dinámico en los años noventa. Finalmente, es interesante constatar que entre las “manufacturas”, el principal producto exportado era la cocaína, cuya vida económica se vería pronto totalmente transformada a raíz de su persecución en los Estados Unidos.⁶⁶¹

Cuadro 7.15
Exportaciones del Perú en 1891 y 1897

	1891		1897	
	Valor en soles	Por ciento	Valor en soles	Por ciento
Agrícola	5.221,121	42.2	13.357,079	43.1
Azúcar	2.953,363	23.9	9.400,132	30.3
Algodón en rama	1.057,994	8.6	2.234,548	7.2
Hojas, cortezas y yerbas medicinales	345,830	2.8	542,047+	1.7
Arroz	159,221	1.3	633,275	2.0
Semilla de algodón	156,147	1.3	++	
Otros	548,566	4.4	547,077+++	1.8
Minero	4.193,608	33.9	9.428,584	30.4
Plata sellada	1.479,457	12.0	1.927,454	6.2
Mineral de plomo Argentífero	1.026,449	8.3	6.448,567*	20.8
Mineral de plata	960,052	7.8	*	
Sal marina	404,813	3.3	948,039**	3.1
Oro en pasta	103,623	0.8	104,524***	0.3
Mineral de cobre	98,029	0.8	*	
Otros	121,185	1.0		
Pecuario	1.360,712	11.0	3.624,268	11.7
Lana de alpaca	557,181	4.5	2.743,393°	8.8
Lana de oveja	304,650	2.5	°	
Cueros	294,388	2.4	687,920	2.2
Animales vivos	188,747	1.5	192,955	0.6
Lana de vicuña	15,746	0.1	°	

⁶⁶⁰ Sobre la minería y la ganadería, véase Thorp-Bertram, *Perú 1890-1977*, Parte II, y Jacobsen, *Mirages*.

⁶⁶¹ Véase Paul Gootenberg, “Coca y cocaína”.

“Manufacturero”	673,586	5.4	°°	4.3
Harina de trigo	230,535	1.9		
Sombreros de paja	183,861	1.5	169,997	0.5
Aguardientes, vinos y licores	103,541	0.8		
Otros	155,649	1.3	631,020°°°	2.0
Caucho y jebe	¿??		2.856,929	9.2
Diversos	170,690	1.4	411,712	1.3
Comercio general o mercaderías nacionalizadas	751,409	6.1		
Total	12.371,126	100	31.025,382	100

+ En el año 1897 está integrado únicamente por hojas de coca

++ En el año 1897 va integrado junto con algodón en rama

+++ En 1897 es sólo café.

* Dado que los minerales ya solían ser casi siempre polimetálicos, van integrados en una sola categoría, ya sean de oro, plata, cobre, etc.

** En este año es identificada como borato.

*** En este año es oro amonedado.

° En 1897 todas las lanas se han puesto en lana de alpaca.

°° Varios de sus rubros, pueden haber sido anotados en “diversos” para este año.

°°° Todo es cocaína en este caso.

Fuentes: Para 1891, Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XXI, pp. 137-138. Para 1897, AGN, H-6-1171, pp. XXXIII-XXXIV. Para varios años, como en éste, hemos encontrado que las cifras oficiales difieren según las fuentes. En este caso hemos preferido trabajar con el total que da el propio documento. Elaboración propia.

g/ El debate entre proteccionismo y libre comercio, hacia 1900

El curso que tomó la recuperación económica en los últimos años de la década de 1890 promovió un debate respecto del esquema fiscal de las aduanas, desarrollado en lo fundamental en los años de 1900-1901, pero cuyos ecos llegaron todavía a resonar hasta algunos años después. De hecho, también ese debate se reflejó en las modificaciones del arancel de aforos de 1901, que actualizó valores que habían quedado muy depreciados.

En el debate se enfrentaron dos poderosas instituciones de la oligarquía peruana, creadas recientemente: la Cámara de Comercio de Lima (CCL, fundada en 1888), representando el punto de vista del librecambio, y la Sociedad Nacional de Industrias (1896), el del proteccionismo. Fue iniciado en el ámbito público por un folleto publicado por J. Russell Gubbins en 1899, bajo el título de *Lo que se ve y lo que no se ve*. Ahí, el

autor, destacado miembro de la Cámara de Comercio, criticaba que la excesiva protección dada por los impuestos de internación de bienes de consumo de un 40%, desviaba hacia la industria, las inversiones necesarias en el sector extractivo exportador:

“Mientras haya puertos sin muelles, campos sin caminos, ríos sin puentes, minas sin salidas para sus metales, fértiles terrenos sin agua, no puede faltar en qué dar colocación á capitales, y si debido a alguna disposición fiscal deja más cuenta fabricar velas en Lima que hacer caminos en la sierra, claro está que la nación se ha perjudicado para que algunos particulares aprovechen.”

El costo de ello era el sacrificio de los ingresos públicos. Presentó una estadística en la que se advertía la caída de los ingresos de aduana por concepto de importación de cigarrillos, casimires, frazadas de lana, velas, jabón, calzado, camisas y ropa hecha, cerveza, muebles, vinos, escobas, tocuyos y manteca, de 1877 a 1898. Ese millón y medio o dos millones de soles perdidos de esa forma, bien podrían haber servido para las obras necesarias en el acondicionamiento del territorio a fin de volverlo más productivo. Acusaba, además, que dichas industrias descansaban en el uso de muchos insumos importados, por lo que de “nacionales” sólo llevaban el nombre.

Del lado de los librecambistas estuvo también Alejandro Garland, activo funcionario público en los años finales del siglo XIX e iniciales del XX. Para él, el Perú era uno de esos “países nuevos”, llenos de recursos naturales, pero escasos de capitales, mano de obra y conocimientos técnicos y científicos, que abundaban en el planeta. Implantar en ellos “el imperio del proteccionismo” sería “aún más funesto” que en cualquier otro lado, puesto que sin tener otras exportaciones posibles que las “de sus productos naturales”, no tendría más medio de atraer los capitales, la maquinaria, la mano de obra y la ciencia necesaria, que mediante préstamos, lo que era sumamente riesgoso. “Cuanto más exporte el Perú, mayores riquezas naturales recibirá en retorno; o, en otros términos, mayores elementos de progreso ingresarán al territorio nacional.”, argüía en 1901.

“Dejemos en libertad a esa admirable entidad que llamamos comercio, siempre previsor, vigilante, resuelto y listo a arriesgar sus capitales para ensanchar su esfera de acción y a desarrollar el movimiento económico del Perú; dejémosle vender en el mercado más caro y comprar en el más barato, sujetándonos únicamente al pago de los inevitables derechos fiscales en las aduanas; pero no perturbemos su marcha natural, ni anulemos sus iniciativas con leyes inconsultas y muy pronto palparemos los bienes de semejante régimen.”

“Contrariar esa libertad de acción, y reducir el tráfico comercial, fomentando con medidas arancelarias la producción en el país de artículos similares, que reducen directamente las importaciones e indirectamente las exportaciones, por cuanto hay que emplear en la fabricación de aquéllos brazos dedicados a la exportación de riquezas naturales, es un gravísimo error; y difícilmente puede cometerse otro mayor, [...]”.⁶⁶²

Felipe Barreda y Osma, en un folleto publicado al año siguiente por la Sociedad Nacional de Industrias (SIN), *Los derechos de aduana y las industrias nacionales*, intentó desvirtuar que los aranceles peruanos fueran elevados. Si se les comparaba con los de otros países sudamericanos, tomando en cuenta no sólo el arancel nominal, sino el avalúo que se hacía en el aforo, los derechos de aduana en el Perú resultaban más bien menores que los de Chile, Argentina o Brasil. Comenzaba contextualizando:

“La era de prosperidad que al fin se inicia para la República y que tanto halaga hoy el ánimo de todo buen peruano, ha dado á sus industrias nacionales un vigoroso impulso, merced al cual han tomado en los últimos cuatro años un desarrollo no esperado. [Pero] ... este movimiento industrial alarma algunos intereses, y de ahí el que se haya promovido una discusión, ...”. (p. 3)

Tras sus comparaciones numéricas, concluía en que, en términos efectivos:

“es relativamente moderado el Arancel peruano, y los derechos que establece son más bien fiscales que proteccionistas, es decir que en su formación ha predominado la idea de aumentar los ingresos de Aduana y no la de dar estímulo á la creación de industrias que no tenían existencia.” (p. 18/19).

La economía peruana, para Barreda, no permitía otros impuestos que los que gravaban el consumo. De trece millones y medio de ingresos del Estado, once millones procedían de impuestos al consumo; seis y medio de ellos, de las aduanas (p. 19). El proteccionismo a la industria resultaba así un efecto colateral y no el objetivo central de la política de aduanas. Finalmente, si las fábricas de cerveza, textiles, jabones y velas se vieran obligadas a cerrar sus puertas, nada garantizaría que esos capitales habrían de trasladarse a hacer caminos en la sierra o a explotar las minas de las alturas, puesto que:

⁶⁶² Citado por Pedro Dávalos y Lissón, *La primera centuria*, T. I, pp. 284-285.

“En la época en que vivimos el capital es, en sus movimientos, más libre que quien lo posee, no reconoce fronteras ni se somete á constreñimientos, y alejado de una inversión busca otra, tal vez menos remuneradora, pero mejor garantida, vuela á ella con la rapidez que le prestan los hilos del telégrafo y deja burlado á quien quiso condenarlo a inversiones forzosas, es decir poco atractivas.” (p. 21).

Otro de los recién formados gremios empresariales, la Sociedad Nacional Agraria, también participó en el debate, a través de Ricardo García Rosell, apoyando la causa protecciónista.⁶⁶³ Para ello recurrió a la experiencia histórica peruana: cada vez que en el Perú se adoptó el libre cambio, el resultado fue la depresión de la economía; así, al iniciar la vida independiente:

“Ayacucho que con el monopolio de los tocuyos se había hecho gran ciudad, tuvo que abandonar esa industria. Lambayeque que había crecido con sus tinas de jabón, comenzó a descender. Los obrajes de lana del Cuzco fueron abandonados y esa antigua capital que contaba 80,000 habitantes, redujo su población a la mitad.” (p. 7).

Y así también: “Durante el largo período de la riqueza fiscal, en la época del guano”, cuando “todos los refinamientos de la vida social y hasta los medios de subsistencia, como granos, legumbres, etc., se obtenían del extranjero.” En cambio, tras la guerra con Chile, había sobrevenido una experiencia virtuosa, que García Rosell la resume de modo tal, que en sus palabras se puede captar bien lo que era la percepción de la realidad económica para muchos observadores del momento: por fin el Perú parecía haber dado con un modelo económico adecuado.

“Después de la guerra con Chile, cuando dolorosa experiencia dejó comprender que todas nuestras riquezas providenciales se habían disipado sin dejar huellas; sólo entonces teniendo en mira más que la protección del trabajo, las exigencias y angustias fiscales, se reformaron los aranceles bajo un pie relativamente protector. Tal circunstancia y la depreciación del billete circulante, que importaba otra forma de protección, alterando la equivalencia de los valores y abaratando los salarios, dio campo para que las industrias trataran de levantar cabeza. Desde aquella fecha ya no entraron artículos costurados extranjeros, ni vinieron más víveres del exterior. Comenzaron a renacer y arraigarse algunas manufacturas. La

⁶⁶³ Ricardo García Rosell, *Apuntes económicos*, 1901.

agricultura, desembarazada de la competencia extraña, tomó de nuevo posesión de sus mercados naturales y tendió como tiende en el día á rehabilitarse. La minería cobró nuevos bríos é inicia otra vez un período de aumento que puede volverle su antigua opulencia.” (p. 8).

Un país no podía confiarse a las industrias extractivas: “Condenar á un país á solo las industrias extractivas, es condenarlo á desaparecer.” (p. 12). La dedicación a “las industrias urbanas” era el método más seguro para estar a salvo de las “contingencias” del mercado mundial.

Al finalizar el año 1901, la Dirección de Aduanas preparó un nuevo arancel de aforos (es decir nuevas listas de precios para avaluar las mercaderías importadas), que elevó aproximadamente en un 10 por ciento los avalúos.⁶⁶⁴ Ello implicaba un nuevo aumento de la protección --ya que los derechos de importación tendrían que pagarse ahora sobre valores más altos--, por lo que en términos prácticos el debate entre la CCL y la SNI, fue ganado por esta última.

En los años siguientes, sin embargo, voces tan importantes como las del líder civilista Manuel Candamo, quien fuera presidente de la CCL en 1896 y se convertiría en Presidente de la República entre 1903-1904, y del Ministro de Hacienda en 1904, J. Reinoso, además del ya citado Alejandro Garland, cerraron filas con las ideas del libre cambio, aunque sin llegar a afectar el statu quo.⁶⁶⁵ La ofensiva más importante fue seguramente la del ministro Reinoso, quien en 1904 propuso al Congreso una reforma de las tarifas de aduana. Su alegato se inició con esta fuerte introducción:

“Las grandes industrias agrícola y minera i las fabriles, impropiamente llamadas “nacionales”, que establecidas á la sombra de los derechos proteccionistas, trabajan con materias primas traídas en su totalidad ó en su mayor parte del extranjero, gozan de todos los beneficios de todas las exenciones, sin dejar ninguna compensación al Estado.”

“Han alcanzado la imposición de derechos prohibitivos á los productos similares extranjeros i han sido beneficiadas durante largos años con la importación libre de maquinarias, utensilios, accesorios i materias primas.”

⁶⁶⁴ Boloña, *Políticas*, p. 67.

⁶⁶⁵ Por ejemplo, en la Asamblea del Partido Civil de 1903 y cuando ya era Presidente electo, Manuel Candamo proclamó ideas que casi parafraseaban a las de Gubbins: “[...] desviar el trabajo y los capitales de las aplicaciones que la explotación de las inmensas riquezas que encierra nuestro suelo les ofrecen, para dedicarse a industrias sostenidas artificialmente y a costa de los consumidores, es política que no me parece que debemos adoptar.” (citado en Alejandro Revoredo, *Apuntes*, y en Bardella, *Un siglo*).

“¿Qué dejan al Estado? Pérdidas positivas, ¿qué al pueblo? Aumento de gravamen.”⁶⁶⁶

Argumentaba que el aumento del precio de los productos importados que seguía a la imposición de fuertes gravámenes a su introducción al país, era aprovechado por el industrial, con el sacrificio, tanto del Estado, que veía disminuir sus entradas fiscales, cuanto por el consumidor, que debía pagar un sobre precio: “Es claro: restringida la importación disminuye la entrada fiscal; mas como el precio de las cosas es el mismo, lo que debería ingresar al Tesoro de la Nación va á la Caja del productor.” (p. 10). De acuerdo a un estudio hecho realizar por su despacho, estimó que anualmente las aduanas sacrificaban dos millones de soles con el fin de sostener las siguientes industrias; de:

Trigo (harina, debe ser)	590,000 soles
Cerveza	396,000
Ropa hecha	280,000
Cigarrillos	229,000
Calzado	180,000
Jabón	113,000
Fósforos	112,000
Velas	100,000
Total	2.000,000⁶⁶⁷

No consideraba en el cuadro las industrias de telas de lana y algodón, por cuanto éstas (como la de tocuyos, de Vitarte, y la de casimires de lana, de Lucre, en el Cuzco) sí empleaban insumos nacionales, además de existir desde antes de la era proteccionista.

Reinoso propuso imponer un gravamen de 10% a los bienes hasta entonces liberados, como la maquinaria y los insumos, y reducir los derechos de importación del 40 y 45%, a 30 y 40% respectivamente. La cuota de bienes liberados en las aduanas, por tratarse de maquinaria o insumos, había llegado por entonces a representar el 39% del total para 1903, igualando casi la importancia de las mercaderías gravadas con el arancel más o menos general del 40% (p. 12). Como en 1899, el porcentaje de los bienes liberados había sido de 21%, podemos ver que en apenas cuatro años, el incremento de su entrada

⁶⁶⁶ J. J. Reinoso, *La reforma*, p. 9. Dentro de este folleto incluyó Reinoso su “Exposición que hace el Ministro de Hacienda á la Cámara de Senadores” y su respuesta al comunicado público de la SNI.

⁶⁶⁷ Reinoso, *La reforma*, p. 11.

había sido vertiginoso.⁶⁶⁸ Aún más todavía, si conocemos que el valor de las importaciones, más que se duplicó entre esas fechas. La propuesta del Ministro disminuía la “protección efectiva” a la industria de un 40 a un 20%, aumentaba los ingresos fiscales y disminuía los precios de los bienes de consumo en las ciudades. La Sociedad Nacional de Industrias publicó en los periódicos una opinión contraria a la propuesta, que mereció como réplica el folleto publicado por Reinoso. En éste, él concluyó su alegato, con un vigoroso tono de denuncia:

“¡Quiere decir, que una nación pobre como la nuestra, que apenas puede atender á sus necesidades más premiosas, que no tiene ni cómo adquirir un mal barco ni cómo proveer á su defensa, obsequia las dos quintas partes de sus entradas en beneficio del capital privado!” (p. 12).

El triunfo fue de los industriales, ya que del paquete de reformas de Reinoso, únicamente se consiguió el nombramiento de un Comité compuesto por personal de la oficina de aduanas y de la Cámara de Comercio de Lima, para reformar el arancel. Este no terminó su labor hasta 1907, y sus conclusiones recién fueron convertidas en ley en 1910.⁶⁶⁹ El nuevo arancel, de 1910, se basó en derechos específicos y no *ad valorem*, y en lo inmediato no modificó el nivel tarifario precedente, pero con la inflación de precios de los años de la Primera Guerra Mundial, sí significó una rebaja de la protección con respecto al período corrido desde 1886.⁶⁷⁰

Ya que el período 1899-1919, dominado por el civilismo, ha sido juzgado generalmente por la historiografía como uno dominado por una oligarquía exportadora, al punto que Jorge Basadre lo bautizara como el de la “república aristocrática”, es interesante constatar este dominio de una política proteccionista en las aduanas.⁶⁷¹ En la pugna entre comerciantes liberales, deseosos de abaratar las importaciones, e industriales, defensores de las barreras arancelarias, los exportadores funcionaron como el fiel de la balanza. A pesar de los argumentos librecambistas en el sentido de que el impuesto a las importaciones era indirectamente un impuesto también a las exportaciones, los exportadores, a juzgar por la ubicación de la Sociedad Nacional Agraria en el debate de 1900, tendieron a favorecer la causa proteccionista. Después de todo,

⁶⁶⁸ Reinoso criticaba, además, que se exoneraba de derechos a bienes que no eran en verdad insumos o maquinaria productiva, sino simples artículos de consumo de lujo y que, en cualquier caso, podían llegar a tener fabricación nacional. Como ejemplos mencionó las máquinas de escribir, los automóviles, los “armonioums”, los botes y los barcos. (*La reforma*, 1904, p. 12).

⁶⁶⁹ Boloña, *Políticas*, p. 68.

⁶⁷⁰ Boloña, *Políticas*, p. 87.

⁶⁷¹ Véase por ejemplo: Cotler, *Clases*, y Flores-Galindo y Burga, *Apogeo y crisis*. Un punto de vista que reconoce más las debilidades y pugnas dentro del bloque oligárquico puede verse en Rory Miller, “The Coastal Elite”.

ellos estaban libres de gravámenes, y preferían que no se alterase el esquema fiscal alcanzado.

El cuadro 7.16 ofrece un panorama del lugar de las aduanas en las finanzas nacionales, quince años después de instaurada la reforma de aduanas de 1886. Los derechos de exportación habían desaparecido, de modo que entre el 80 y 90 por ciento de los ingresos de las aduanas correspondía ahora a las importaciones. Tanto estas, cuanto las exportaciones, prosperaban año a año, al punto que las primeras consiguieron casi triplicarse de 1900 a 1913, mientras las segundas, se duplicaron en el mismo lapso. Es interesante advertir, sin embargo, que la incidencia de los derechos de importación sobre el valor de lo importado fue reduciéndose, señal que ha sido tomada por algunos autores como una voluntad de retirar la protección al sector industrial.⁶⁷² En efecto, dicha incidencia cayó de un nivel de 40% en 1888, a uno de 32% en 1898, y a uno de ya sólo 21% en 1908. Sin embargo, ello no ocurrió por una rebaja en el impuesto de internación, que siguió manteniendo el nivel general de 40% hasta la Primera Guerra Mundial, sino por el aumento masivo de la importación de bienes liberados de gravámenes, como eran las máquinas e insumos industriales.

Cuadro 7.16

Recaudación de aduanas en el Perú, 1900-1919 (en Libras peruanas*)

Años	A Recaudación de aduanas	B Derechos de Importación	C % de B/A	D Valor de las importaciones	E Valor de las exportaciones	F % de B/D	G Rentas fiscales de Presupuesto**	H % de A/G
1900	741,291	660,894	89.2	2.317,151	4.498,000	28.5	1.298,983	57.0
1901	857,747	803,018	93.6	2.758,224	4.298,379	29.1	1.498,818	57.2
1902	808,195	728,251	90.1	3.428,000	3.703,900	21.2	1.459,907	55.3
1903	853,172	768,605	90.2	3.783,000	3.857,754	20.3	1.592,413	53.6
1904	1.011,580	854,966	84.5	4.357,339	4.066,640	19.6	1.990,568	50.8
1905	1.053,991	882,635	83.8	4.357,697	5.751,620	20.3	2.178,320	48.4
1906	1.217,372	882,636	72.6	4.999,047	5.788,567	17.7	2.555,463	47.6
1907	1.371,672	1.098,171	80.0	5.514,787	5.747,732	19.9	2.830,324	48.5
1908	1.322,937	1.131,639	85.6	5.311,973	5.478,941	21.3	2.861,300	46.2
1909	1.119,497	962,787	86.1	4.298,627	6.492,671	22.4	2.518,063	44.4
1910	1.243,573	987,355	79.3	4.980,697	7.074,076	19.8	2.795,775	44.5
1911	1.456,727	1.155,025	79.3	5.438,247	7.422,027	21.2	3.227,417	45.2

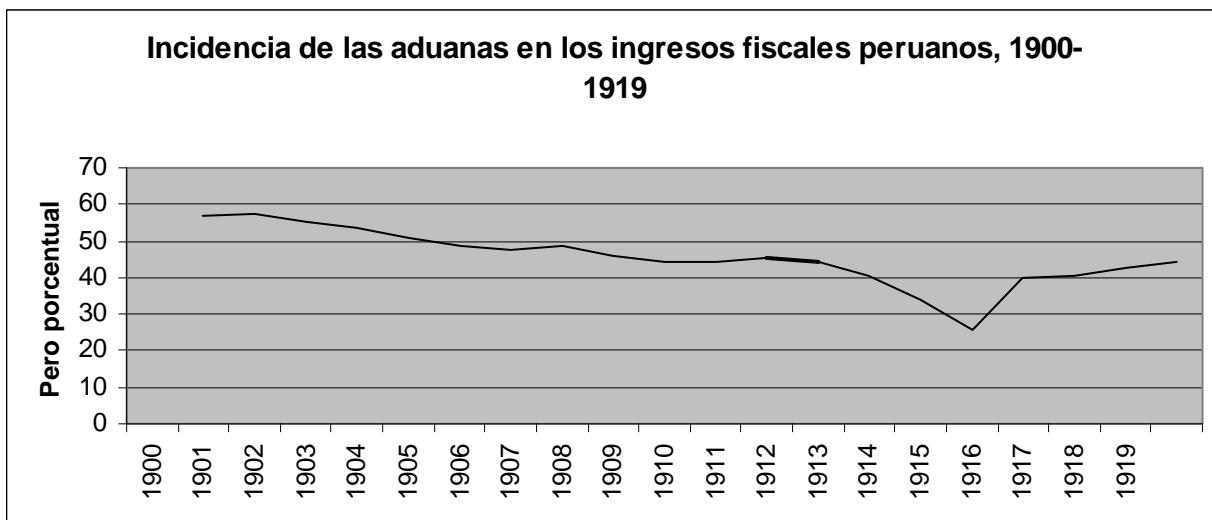
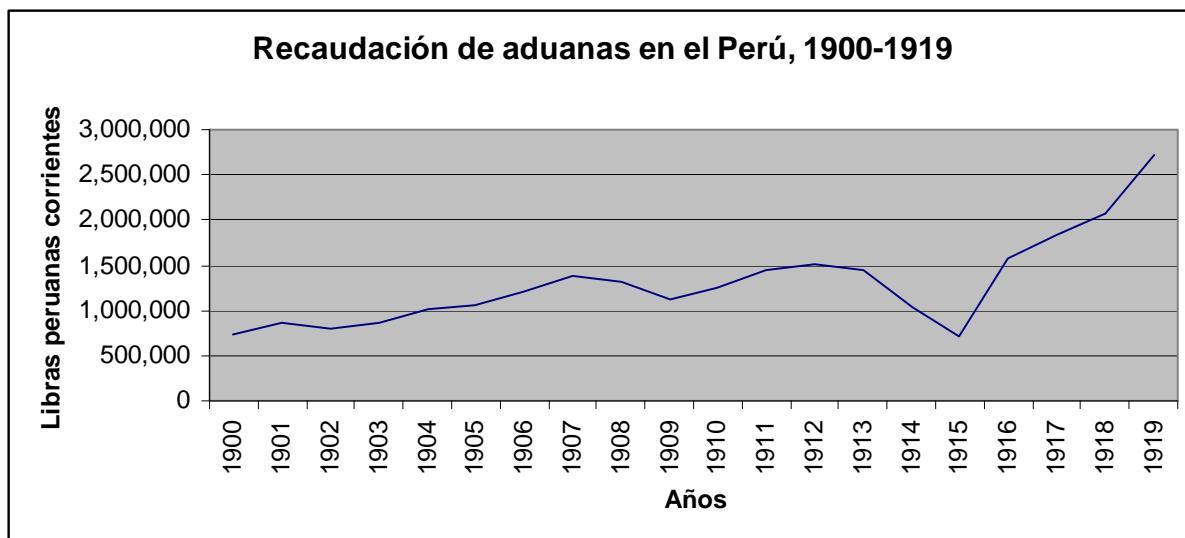
⁶⁷² Por ejemplo Thorp-Bertram, *Perú 1890-1977*, pp. 175-194.

1912	1.517,579	1.231,424	81.1	5.140,339	9.438,582	23.9	3.425,543	44.3
1913	1.444,285	1.206,547	83.6	6.088,777	9.137,781	19.8	3.549,283	40.7
1914	1.041,590	925,783	88.6	4.827,930	8.767,790	19.2	3.069,451	33.9
1915	713,082	595,318	83.5	3.095,544	11.521,807	19.2	2.789,043	25.6
1916	1.569,850	1.002,066	63.8	8.683,150	16.541,063	11.5	3.942,384	39.8
1917	1.835,806	595,318	32.4	13.502,851	18.643,415	4.4	4.510,435	40.7
1918	2.080,068	927,433	44.6	9.075,113	19.972,595	10.2	4.892,461	42.5
1919	2.728,619	1.082,836	39.7	12.203,840	26.899,422	8.9	6.154,171	44.3

* Una Libra peruana era igual a diez soles. De 1898 a 1931 la moneda peruana oficial fue la Libra peruana.

** Es decir, que excluye ingresos de tipo extraordinario.

Fuentes: de las columnas A y G, el *Extracto Estadístico del Perú* de 1925, p. 118; de las columnas B, D y E, la revista *Economista Peruano* N° 145, 28 de julio de 1921, p. 69. Elaboración propia



En consecuencia, no ocurrió un retiro de la protección al sector industrial, el cual mantuvo un nivel de protección efectiva de 40 o 45%. De modo que las razones para explicar el agotamiento del impulso industrialista de la década de 1890, habría que buscarlas, al menos en cuanto concierne hasta 1914, en renglones distintos al tema de los derechos aduaneros.

h/ La reintroducción de los impuestos a la exportación

El Perú habría sido hacia 1910, uno de los pocos países de América Latina donde los impuestos de aduana representaban menos de la mitad de los ingresos totales ordinarios del gobierno.⁶⁷³ Ello tenía que ver con la reforma de las aduanas emprendida en 1886, que combinó el aliento a las exportaciones, con la protección a un sector industrial, al que virtualmente le dio vida. Dicho proteccionismo costaba caro al país, como claramente lo señalaron los personajes que criticaron el esquema fiscal de las aduanas, puesto que implicaba dejar en manos de un círculo pequeño de exportadores e industriales una masa de dinero que bien podría haber sido canalizada a las arcas fiscales en aras del bien común, así como costaba caro a la población urbana, que consumía las importaciones, puesto que ella debía pagar el sobreprecio que protegía al industrial. Pero, en una suerte de anticipo de lo que fueron las ideas cepalinas de medio siglo después, era defendido por razones nacionalistas y de estrategia de desarrollo.

Dentro del cuadro general de América Latina, el Perú mostró una tendencia declinante del peso de la recaudación de aduanas dentro de los ingresos fiscales generales más precoz que en el resto (véase cuadro 7.17). Ello no se debió al despegue de los impuestos de tipo directo, como en el esquema de Hinrichs, sino al despegue de otro tipo de impuestos indirectos, como fue el que gravaba los consumos de bienes no solo extranjeros sino también nacionales.

Cuadro 7.17

Incidencia de los derechos de aduana dentro de los ingresos fiscales ordinarios de algunos países latinoamericanos, 1895-1914 (porcentajes)

Países	1895-99*	1900-04*	1905-09*	1910-14*
Argentina	61	48	52	52

⁶⁷³ Véase Bulmer Thomas, *La historia*, p. 135, donde señala enfáticamente: “en la época de la Primera Guerra mundial ningún país recibía menos de 50% de sus ingresos públicos de derechos aduanales, y en muchos casos la participación era mayor a 70 por ciento.” Según Graciela Márquez, en México esa incidencia cayó por debajo del 50 por ciento ya en los años finales del siglo XIX. Ver su artículo “Aranceles a la importación”.

Brasil	s.d.	50	55	53
Chile	69	86	89	86
México	45	43	45	48**
Perú	51	55	47	44
Venezuela	71	s.d.	s.d	39

* Promedio del quinquenio

** Sólo dos observaciones

Fuente: Para Argentina, Brasil, Chile y Venezuela: Mitchell, *Historical Statistics*, 5ta ed. 2003; para México: Coatsworth, *Los orígenes*, p. 248 y Márquez, “Aranceles a la importación”; para Perú: cuadros 7.14 y 7.16.

En el Perú, un freno a la adopción más rápida de un esquema librecambista de las aduanas, fue la incapacidad del Estado para construir asideros fiscales en ámbitos distintos a los puertos y (como veremos en el siguiente capítulo) las puertas de las grandes fábricas. Ello se reflejó en la queja del hacendista que señaló que el ingreso que el Estado sacrificaría con una rebaja o exoneración del arancel, no lo recuperaría en ningún otro lado. Los capitales que, de adoptarse un esquema librecambista, dejarían de invertirse en las industrias, no fluirían fácilmente hacia la construcción de caminos en la sierra o la explotación de tierras en el interior, como preconizaba otros de los personajes de las páginas anteriores, por las trabas en el acceso a dichas actividades. No existía un mercado de tierras, ni un sistema de impuesto a la renta ni la posibilidad de que los agentes privados pudiesen invertir en la construcción de caminos. Esta poca fluidez de los capitales tenía que ver con el escaso desarrollo de los mercados y pudo ser en el Perú más acusada que en otros países latinoamericanos.

En 1915, en el marco de una aguda tensión política derivada de una rápida inserción de la población del sector de subsistencia en la economía de exportación, y de la eclosión de una intelectualidad antioligárquica que criticaba abiertamente el modelo político excluyente de la oligarquía exportadora, se reintrodujeron los derechos de exportación, poniendo con ello fin a una era fiscal caracterizada por la exención fiscal de la oligarquía. En 1911 había ocurrido un serio conato de guerra contra Colombia, por problemas de delimitación fronteriza. Así como con ocasión del auge salitrero, menudearon las disputas entre los países vecinos del territorio bendecido por el recurso, la bonanza del caucho hacia 1900, provocó en la frontera amazónica del norte tensiones similares.⁶⁷⁴ El Perú movilizó tropas hacia la región del río Putumayo e hizo aprestos para la guerra, con el consiguiente sobresalto en el gasto fiscal. Aun cuando la guerra franca y

⁶⁷⁴ Miguel A. Centeno ha señalado la estrecha vinculación entre este tipo de conflictos bélicos en América Latina y la forma de financiamiento de los Estados. Ver su libro *Blood and Debt*.

abierta no llegó a estallar, el ejército peruano volvió de las escaramuzas con un nuevo líder: el joven teniente coronel Oscar Benavides, “héroe de La Pedrera” (un combate fluvial contra los colombianos). Su relativamente elevado origen social (lo que no era común en el ejército) hizo de él un enlace eficaz y natural entre la oligarquía y las fuerzas armadas.⁶⁷⁵ En 1914 fue el héroe de moda quien encabezó el golpe militar que derrocó al gobierno de Guillermo Billinghurst, un antiguo empresario salitrero de Tarapacá, con el que parecía volver el fantasma de la división de la élite de antes de la guerra y cuya política podía poner fin de la peor manera a la exención fiscal de las exportaciones.⁶⁷⁶ Al año siguiente el gobierno provisional de Benavides devolvió el aparato del Estado al control de la oligarquía, en las manos de José Pardo, líder de una facción del civilismo (la otra se fue con Leguía, desarrollando alianzas en el interior).

Los militares aprovecharon el favor hecho a la oligarquía para exigir un aumento en su cuota en el presupuesto. La gran guerra europea acababa de estallar, demostrando que la idea de una larga era de paz en el mundo, había terminado, de modo que los gobiernos debían hacer aprestos para la guerra. Elevar los impuestos ya existentes más importantes (aduanas y gravámenes al consumo) hubiese significado elevar el costo de vida y provocar peligrosamente el ánimo de la plebe urbana, sensible a los precios de los alimentos, como lo había probado la reciente aventura política del derrocado gobernante.⁶⁷⁷ La propia coyuntura bélica mundial había hecho elevar los precios del comercio, como para que pudiesen soportar un mayor gravamen sobre los consumidores. No quedó más que tocar los bolsillos de la propia oligarquía exportadora, hasta ahora indemne de la reforma fiscal. El hecho cobraba mayor trascendencia si consideramos que el propio Pardo provenía de una familia de empresarios exportadores (en el sector azucarero), de modo que su régimen iba a gravar a su propia clase.

Los exportadores no tuvieron argumentos para mantener su exoneración fiscal. La contracción del comercio internacional disminuyó el flujo de importaciones que alimentaba la recaudación de aduanas, por lo que el Estado enfrentó una crisis fiscal. Una alternativa a los impuestos a la exportación, más encaminada dentro de las ideas liberales, hubiera sido potenciar el impuesto a la propiedad de la tierra que producía, por ejemplo, las boyantes exportaciones. El ingeniero Ricardo Tizón y Bueno, argumentaba en 1915 que era realmente escandaloso que la contribución de predios rústicos de todos los departamentos de Lambayeque, La Libertad, Lima, Ica, Arequipa y Tacna, en los que se producía azúcar, sumase únicamente treinta mil libras peruanas (300 mil soles), cuando

⁶⁷⁵ Ferreyros y Zárate, *El Mariscal*.

⁶⁷⁶ Sobre el gobierno de Billinghurst, ver Osmar González, *Los orígenes del populismo en el Perú*.

⁶⁷⁷ Billinghurst usó en su campaña electoral para ganar las elecciones presidenciales de 1912, la figura de una gran hogaza de pan, para enfatizar la importancia que su régimen le daría a proveer alimentos baratos a la población. Por lo cual se le conoció con el mote de “Pan grande”.

las exportaciones azucareras bordeaban el millón y medio de libras.⁶⁷⁸ Tratar de captar fiscalmente el incremento de las ganancias de los azucareros por la vía de la contribución predial hubiera sido dejar esas sumas en manos de los tesoros departamentales, que eran quienes la cobraban, por lo que el gobierno central optó por la vía de las aduanas, en manos de él.

En verdad, a medida que se acercaba la fecha de la expiración de la ley del 8 de noviembre de 1890, que había declarado exentas de impuestos las exportaciones peruanas, surgieron ya voces que pedían la instauración de tales cargas, por un principio de equidad. Entre 1890 y 1910 las exportaciones se habían multiplicado casi por cuatro, saliendo del marasmo de la posguerra.⁶⁷⁹ Los precios de las exportaciones peruanas se habían elevado con la guerra europea, y con ello también los volúmenes. Por ejemplo, entre 1913 y 1916, la exportación de azúcar saltó de 178 mil a 276 mil toneladas; la de petróleo (entre los mismos años) de 180 mil a 280 mil toneladas; la de cobre de 41 mil a 52 mil toneladas.⁶⁸⁰ El valor total de las exportaciones peruanas entre 1913 y 1916, casi se duplicó, al pasar de 91 millones a 165 millones de soles.

Las ganancias de los empresarios del azúcar, el algodón, los metales, el caucho y el petróleo habían crecido, sin que hubiese manera en que el sistema fiscal captase parte de tales ganancias. Existía el impuesto de predios rústicos, que gravaba las ganancias obtenidas de la explotación del suelo agrícola, pero estaba en manos de los tesoros departamentales y era francamente inoperante por la falta de un catastro. La contribución de minas era solamente un canon por el uso del suelo, fijado en un monto específico, que no variaba de acuerdo a la producción o el valor de los bienes mineros producidos. Finalmente, el Congreso y el Ejecutivo, armonizaron en el mes de noviembre de 1915, al poco de iniciado el gobierno de José Pardo, en una propuesta que introdujo unos relativamente moderados derechos de exportación a los productos agrícolas y mineros (fuera de las gomas del oriente, que ya pagaban un impuesto de ese tipo, para el tesoro departamental de Loreto).

El derecho de exportación se pagaría únicamente cuando los precios en el mercado mundial se elevasen por encima de un piso, que supuestamente cubría los costos de producción y transporte, más un diez por ciento. Por ejemplo, en el caso del azúcar este precio base fue fijado en once chelines y medio el quintal. A partir de este precio los exportadores deberían pagar seis peniques por cada quintal, lo que venía a implicar un

⁶⁷⁸ Ricardo Tizón y Bueno, *Estudios económicos*; 33-35.

⁶⁷⁹ Crecieron de 18.2 a 70.7 millones de soles, y aunque correspondería hacer un ajuste por el valor de la moneda (frente a la libra esterlina, el sol peruano cayó un 50 por ciento en ese lapso), este no cambiaría la realidad de un fuerte aumento.

⁶⁸⁰ Ver *Extracto Estadístico del Perú* 1925; p. 65.

4.5 por ciento del precio base.⁶⁸¹ En el caso del algodón el precio base fue fijado en siete y medio peniques por libra; a partir de este precio los exportadores pagarian también siete peniques y media por cada quintal (que contenía cien libras).⁶⁸² La batalla de los exportadores se fijó ahora en tratar de convencer a los legisladores de que sus costos eran más elevados de lo que realmente eran, de modo que el precio base se situase en un nivel realmente alto. Al parecer tuvieron éxito en ello, minimizando su perjuicio económico.⁶⁸³

Tanto los exportadores agrarios como los mineros resistieron al comienzo la idea del impuesto de exportación, apareciendo en la prensa de los años 1914-1915 diversos artículos sobre el tema. Señalaban que sin la ley bienhechora de 1890, las exportaciones no habrían podido recuperarse, de modo que suspender la exoneración fiscal ponía en riesgo el crecimiento del sector más dinámico de la nación. Además, que las industrias de exportación contribuían de diversas maneras con la economía nacional. No necesariamente con impuestos, pero sí brindando empleo e incluso construyendo caminos donde no los había.⁶⁸⁴ Los empresarios mineros ofrecieron, incluso, doblar la contribución de minas que pagaban, de treinta soles anuales por pertenencia en ese momento, a fin de evitar el impuesto. En 1913 la contribución de minas había rendido 586,350 soles, que significaba como el 1.5 por ciento del presupuesto.⁶⁸⁵ Por el lado contrario, salieron los tributaristas ya mencionados en los capítulos anteriores (Tola, Perla, Tizón), quienes argumentaron que no podía prorrogarse ya más la situación de exención fiscal del sector más pudiente del país.

En el caso de la minería un argumento frecuentemente mencionado en el debate fue el carácter extranjero del empresariado. “Es fácil comprobar que la gran mayoría de nuestra producción minera corresponde, efectivamente, a empresas cuyos propietarios ni son peruanos ni residen entre nosotros, [...] señalaba el ingeniero Ricardo Tizón i Bueno en un artículo publicado en 1914.⁶⁸⁶ Calculaba en el mismo artículo, que de un valor total de 46.3 millones de soles producidos por la minería en 1912, las compañías extranjeras afincadas en el petróleo, como las inglesas Lobitos Oilfields y la London and Pacific Petroleum, habían producido el 18 por ciento; las norteamericanas Cerro de Pasco Mining Corporation y American Vanadium Company, el 45 por ciento. Si a ello se añadía los

⁶⁸¹ Véase Tizón i Bueno, *Estudios económicos*; pp. 33 y ss. El impuesto fue fijado en moneda inglesa.

⁶⁸² Véase Ministerio de Hacienda, *Leyes, reglamentos y disposiciones sobre derechos de exportación a los productos agrícolas y mineros*. Lima: 1916. El impuesto alcanzó también a los cueros, lanas y a casi todos los productos mineros, con la excepción del carbón.

⁶⁸³ Un sistema parecido ya se había utilizado para el salitre, entre 1868 y 1873: un impuesto de exportación que se movía según se elevase el precio en el mercado europeo.

⁶⁸⁴ Véase, por ejemplo, “Memorandum de observaciones á los proyectos del Consejo Superior de Minería”. En el diario *La Prensa*, Lima, 29 de junio de 1915.

⁶⁸⁵ Tizón i Bueno, “La economía nacional i los impuestos mineros”. Conferencia en la Sociedad de Ingenieros el 28 de agosto de 1915. Reproducida en *Estudios económicos*. Lima: 1919.

⁶⁸⁶ Tizón i Bueno, “Los impuestos mineros y el contrato con la Borax Consolidated”.

casos de otras empresas extranjeras más pequeñas y el de empresarios extranjeros individuales, el porcentaje de producción en manos extranjeras se elevaba fácilmente por encima del 80 por ciento.⁶⁸⁷ Ello llevaba a que las ganancias de la minería saliesen del país, sin dejar beneficio a cambio del agotamiento de un recurso natural.

En 1916, el primer año de vigencia de los derechos de exportación, su recaudación montó casi cinco millones de soles; dos años después ya superaban los diez millones de soles, rebasando lo recaudado por los derechos de importación. En 1920 se llegó al pico de 24 millones de soles, lo que representó un 30 por ciento del presupuesto de la república de dicho año.⁶⁸⁸ Entre 1918 y 1920 los derechos de exportación superaron en rendimiento a los de importación. Después de 1920, cayeron los precios en el mercado mundial y el rendimiento del impuesto también se contrajo, pero representando siempre proporciones no despreciables en el presupuesto.

Por productos, era el azúcar quien mayor cantidad aportaba, seguida de otro producto agrícola: el algodón. Entre ambos aportaban más de la mitad de los derechos de exportación (véase cuadro 7.18).

Cuadro 7.18

Desagregación porcentual de los principales productos que contribuyeron con el derecho de exportación en 1919

Productos	Porcentaje en el total
Azúcar	35.7
Algodón	21.9
Plata	9,7
Cobre	8.8
Lanas	8.6
Petróleo	7.3
Oro	0.7
Resto	7.3
Total	100.0

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Extracto Estadístico de 1923*. Lima: 1924.

El impuesto a las exportaciones fue pensado como el sustituto de un impuesto a la renta o a las utilidades. Al carecerse de la capacidad de control y organización necesarios para montar un impuesto de esta naturaleza (si los impuestos a las exportaciones

⁶⁸⁷ Había, sin embargo, empresarios extranjeros afincados en el país, de modo que no era fácil en todos los casos hacer la calificación.

⁶⁸⁸ Ministerio de Hacienda, *Extracto Estadístico del Perú 1925*; pp. 122-125.

agrícolas y mineras pudieron hacerse, fue gracias al desarrollo de la estadística sobre ellos desde inicios de siglo), el derecho de exportación fue pensado como una gravamen temporal, mientras se preparase dicho impuesto directo. Un fuerte ánimo debió dejar, sin embargo, en el Ejecutivo, el Informe de la Comisión Especial creada en 1916 para crear el impuesto o contribución a las utilidades. Este señaló que dentro del marco de la legislación sobre descentralización fiscal vigente, dicho impuesto, de ser instaurado, vendría a beneficiar a los tesoros departamentales y no al tesoro central.⁶⁸⁹ Una de las obras del régimen siguiente (el “Oncenio” de Leguía) fue desbancar el régimen de descentralización fiscal.

El gravamen a las exportaciones significó un nuevo umbral en la historia fiscal, puesto que desde entonces, y por muchas décadas por delante, el sistema de ingresos fiscales pasaría a pender fuertemente, y de una manera directa, de las exportaciones, reconfigurándose el esquema anterior a la guerra del salitre. El hecho de que la oligarquía aceptase gravarse a sí misma halla una explicación en el extraordinario crecimiento de las exportaciones en dicho momentos (su valor se duplicó entre 1914 y 1916), pero también en la autonomía cobrada por el aparato fiscal, tras las reformas de finales del siglo XIX. Un ingrediente adicional fue el clima de turbulencia política e inquietud social ocurrido durante la década de 1910, que había llevado a la crisis política de 1914, con el derrocamiento del gobierno de Billinghurst, tras diecinueve años de ordenadas sucesiones presidenciales.

Si los derechos de aduana, a partir de 1905 dejaron de representar el 50%, o más, del total de ingresos públicos ordinarios, ello fue porque crecieron los impuestos al consumo, que pasaron a tener un protagonismo clave, paralelamente al de la disminución de las aduanas. Veremos en el siguiente capítulo la reforma que delineó dichos impuestos.

⁶⁸⁹ Ministerio de Hacienda, *Informe y proyecto de ley sobre contribución a las utilidades*.

Capítulo 8

La introducción de los impuestos al consumo

Uno de los medios principales a los que se recurrió para sustituir las antiguas fuentes de la riqueza fiscal en el Perú, tras la crisis de la guerra del salitre, fue la introducción --o quizás debiéramos decir más bien, la masificación, ya que hubo algunos antecedentes en épocas previas-- de los impuestos al consumo. Este impuesto gravaba el consumo de ciertos bienes idóneos para servir como asideros de la recaudación fiscal. El antecedente más importante de los impuestos al consumo en el Perú, puede ubicarse a finales del siglo XVIII, cuando la administración borbónica española introdujo el “Nuevo impuesto” al aguardiente. Este gravaba con “un octavo” o 12.5% de su valor, cada botija de aguardiente que saliese para el consumo. Nunca antes se había aplicado una tasa de semejante magnitud sobre un bien de consumo más bien masivo. El “nuevo impuesto” o “impuesto sobre aguardientes” se convirtió desde 1777 en uno de los rubros más destacados de los ingresos de la Real Hacienda. En el “Estado” de 1812, por ejemplo, se dejó constancia de que el impuesto recaudó 175,911 pesos, lo que lo ubicó en dicho año como el quinto impuesto más recaudador. De hecho, dicha suma era casi la mitad de todo lo recaudado por el derecho de almojarifazgo o impuesto de aduanas.⁶⁹⁰

El régimen español en América había introducido, además, desde el mismo siglo XVI, la política de los *Estancos*, mediante los cuales el Estado adquiría el monopolio de la comercialización (y a veces también, de la producción) de una mercancía. El régimen de monopolio le permitía al Estado cargar un impuesto en el precio de venta, de modo que el estanco funcionaba como una vía para el impuesto al consumo.⁶⁹¹ Esta práctica resucitaría en el Perú de las postrimerías del siglo XIX.

Después de la independencia la mayor parte de los estancos fueron siendo desactivados, creándose en cambio el del guano. En 1865 hubo un intento de restaurar el impuesto al aguardiente, por obra del nuevo Ministro de Hacienda, Manuel Pardo, como parte de la ambiciosa reforma fiscal que quiso ejecutar con la idea de emancipar a la

⁶⁹⁰ Véase el “Estado” de 1812, en *Memoria de Abascal*.

⁶⁹¹ No siempre es claro si el Estado colonial efectivamente cargó un impuesto en el precio de venta. El ejemplo más elocuente sería el del estanco del azogue. Después de expulsado el poder español y haberse terminado el estanco, el precio del azogue se elevó en casi todos los países hispanoamericanos.

hacienda peruana de los depósitos de guano, pero el derrocamiento del régimen de Mariano I. Prado (de quien Pardo era Ministro) en el inicio de 1867, truncó la medida.⁶⁹² De todos modos, el programa de Manuel Pardo incorporaba ya las ideas centrales que rodearon la masiva imposición fiscal al consumo de dos décadas después. Estas eran: 1. que el impuesto debía recaer sobre el consumidor, debido a que no era un impuesto sobre la producción. Por lo mismo se reglamentó su cobranza a la entrada a las plazas de consumo. 2. Que el consumo que se castigaba con un impuesto consistía en un vicio que moralmente justificaba el gravamen. 3. Que era un bien de consumo masivo. Manuel Pardo estimó en un millón de arrobas anuales el consumo de aguardiente en el Perú. Teniendo el Perú de entonces una población aproximada de dos millones, sólo un consumo masivo del producto podía, en efecto, resultar en tal cantidad.

a/ El debate sobre los impuestos al consumo

Entre 1886 y 1887, es decir a poco de iniciarse el gobierno de “reconstrucción nacional” de Andrés Cáceres, se introdujeron los impuestos al consumo de tabaco, alcoholes y opio, tras algún debate en el Congreso de la república. Es importante recordar que tras la desaprobación del presupuesto del ministro de Hacienda, Bryce, en agosto de 1886, y la censura (y también desaprobación de su *Memoria*) del ministro Irigoyen, un año después, la política fiscal quedó en verdad en manos del Congreso, quien asumió la tarea de subsanar los déficit en el presupuesto, con nuevas vías de recaudación. La creación de los impuestos al consumo fue, así, la propuesta del poder Legislativo para la reforma fiscal de la posguerra. No dejó de haber voces discrepantes en el debate parlamentario, que señalaban que estando ya el tabaco y el alcohol gravados con el impuesto de aduanas, en el caso de los de origen extranjero se les estaría gravando dos veces.⁶⁹³ Otras críticas, lanzadas en el debate parlamentario o en la prensa, fueron que con el impuesto se afectaría notablemente el consumo, y por ende la producción nacional. Asimismo, que los productores nacionales se verían debilitados en la competencia con la producción importada, ya que a diferencia del derecho de aduanas, el impuesto al consumo se cobraría también al producto nacional. A pesar de estas críticas, poco después se fueron añadiendo otros bienes al impuesto, como los naipes, los fósforos, la sal y el azúcar.

Los impuestos al consumo fueron una revolución en las finanzas públicas peruanas, puesto que hasta ese momento el Estado nativo se había financiado

⁶⁹² El “impuesto al consumo de aguardientes” fijado por el decreto (el régimen de Prado era una dictadura, sin Congreso o Poder legislativo) del 28 de diciembre de 1865, cobraba 40 centavos por arroba (25 libras) de aguardiente y 8 centavos por galón de ron. *Memoria ministerial de Pardo* (1866). Véase en Mc Evoy, ed., *La huella*, pp. 226 y 240.

⁶⁹³ Intervención del senador Quiñónez. DDS de 1886. AGN, H-6-1542.

básicamente a partir de tres vías: los bienes patrimoniales del propio Estado, los impuestos de aduana al comercio exterior y los tributos por cabeza cobrados a la población campesina. Los impuestos a la producción o al consumo eran inexistentes, y desde que se abolió la alcabala en el fragor de la lucha emancipatoria, la idea entre la población era que los actos económicos *dentro* del país debían hallarse exentos de impuestos, ya que el deber del Estado era precisamente propiciar su crecimiento, en vez de imponerles barreras.⁶⁹⁴ Los argumentos que permitieron vencer, no obstante, esas resistencias fueron: uno, que los impuestos al consumo de bienes perjudiciales a la salud del individuo, como el tabaco o el alcohol, eran castigados con impuestos en muchos, y entre ellos los más importantes, países del mundo; y dos, que virtualmente no había otra forma de financiar el presupuesto de la república, al haber perdido el Estado su antigua riqueza patrimonial y haber disminuido el consumo de importaciones a lo esencial. Los indígenas, por otro lado, no parecían muy dispuestos a reasumir el pago de tributos por cabeza, como lo acababan de demostrar rebeliones como la de Atusparia, en el callejón de Huaylas, o la de Castrovirreina, poco después.⁶⁹⁵

En los años de 1887-1888 los impuestos al consumo (limitados en ese momento al tabaco y el alcohol) rindieron apenas unos pocos cientos de miles de soles, lo que significaba un 2 a 5 por ciento del presupuesto de la nación. Pero a partir de 1889 ese porcentaje fue en constante aumento: 12% en 1890, 20% en 1897, 35% en 1904, hasta alcanzar el 51% en 1915. Después de ese año, su peso descendería un poco (véase cuadro 8.1). Es importante aclarar que a partir de la década de 1890 las cifras recogidas en este cuadro representan únicamente las sumas líquidas transferidas al Estado por los rematistas particulares, no el total recaudado, cuya consideración elevaría los porcentajes de la última columna un poco más: véase más adelante el cuadro 8.10).

Cuadro 8.1

Recaudación del impuesto al consumo en el Perú, 1887-1920

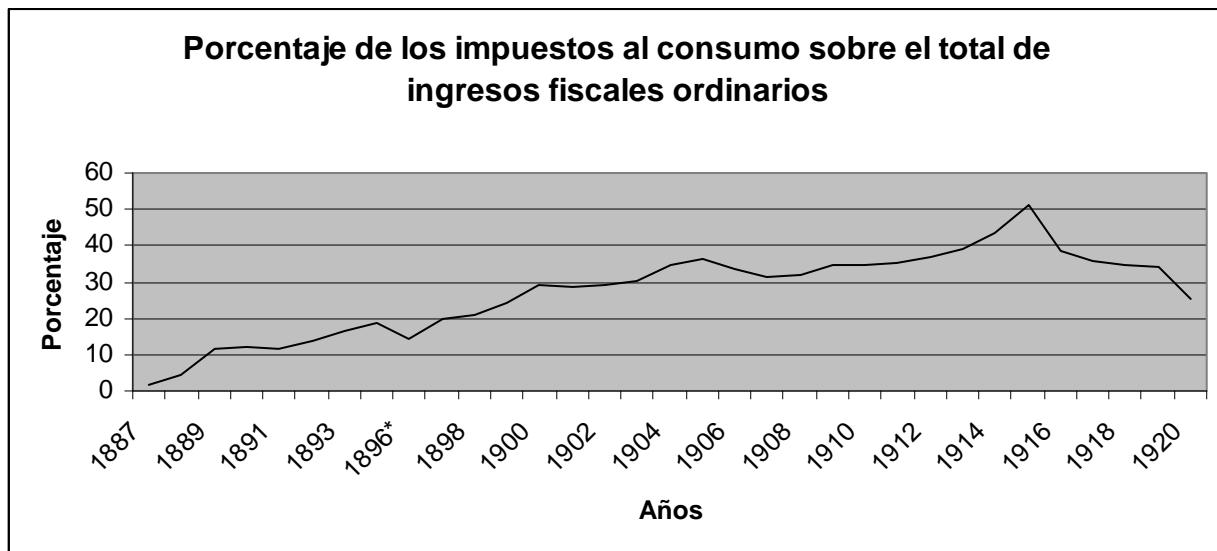
Años	1	2	
	<i>Recaudación total del impuesto al consumo</i>	<i>Total de ingresos fiscales ordinarios</i>	<i>Porcentaje de 1 / 2</i>

⁶⁹⁴ En el presupuesto de 1884, que fue el mismo del bienio 1879-1880, figuraba la “alcabala de coca”, que en la práctica funcionaría como un impuesto al consumo. Su recaudación era, en cualquier cosa, muy pequeña: 4,919 soles en 1884 y sólo 750 soles en 1885. AGN, H-6-1246 y Datos de la Cuenta General de la República, Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVII. Es el único precedente que hemos hallado antes de la masiva introducción de 1887.

⁶⁹⁵ La rebelión de Atusparia ocurrió en 1885, precisamente a raíz del intento del prefecto de cobrar la contribución personal a los campesinos; un motivo similar produjo la rebelión de la provincia huancavelicana de Castrovirreina, a finales de 1887. Ver capítulo 6.

	(miles de soles)	(miles de soles)	
1887	76	5.024	1.5
1888	270	6.043	4.5
1889	762	6.443	11.8
1890	851	6.902	12.3
1891	946	8.027	11.8
1892	971	7.104	13.7
1893	1.079	6.481	16.6
1894	1.022	5.426	18.8
1896*	1.402	9.674	14.5
1897	2.038	10.260	19.9
1898	2.305	10.972	21.0
1899	2.674	11.033	24.2
1900	3.773	12.990	29.0
1901	4.132	14.533	28.4
1902	4.096	14.067	29.1
1903	4.624	15.236	30.3
1904	6.593	19.119	34.5
1905	7.599	20.881	36.4
1906	8.231	24.432	33.7
1907	8.442	27.064	31.2
1908	8.650	27.254	31.7
1909	8.234	23.815	34.6
1910	9.098	26.252	34.7
1911	10.682	30.196	35.4
1912	11.787	32.037	36.8
1913	12.998	33.132	39.2
1914	12.351	28.466	43.4
1915	12.800	25.064	51.1
1916	13.958	36.077	38.7
1917	14.578	40.486	36.0
1918	15.276	44.235	34.5
1919	18.352	54.060	33.9
1920	19.331	75.951	25.5

Fuente: Para el período 1887-1896, diversos documentos del AGN, H-6. Para el período 1897-1899: AGN, H-6-0958 y Memoria de Hacienda de Domingo Almenara, 1901. Para 1900 en adelante, revista *Economista peruano* julio de 1921, y *Extracto Estadístico del Perú* 1925. Lima: Ministerio de Hacienda y Comercio, 1926; p. 116.



Cuando los impuestos al consumo fueron introducidos en 1887, los ingresos fiscales se hallaban clasificados en tres categorías: Derechos de Aduana, Bienes Nacionales y Contribuciones. Los nuevos impuestos inicialmente fueron incluidos dentro de la categoría de las Contribuciones, y sería recién después de 1910 que se procedió a una nueva clasificación de los ingresos fiscales ordinarios, entre Impuestos y Otras formas de ingreso derivadas de los bienes y servicios brindados por el Estado; y dentro del rubro Impuestos se dividió entre “directos” e “indirectos”, correspondiéndoles a los impuestos al consumo, así como a las aduanas, esta segunda clase.

Los impuestos al consumo habían sido en general rechazados por la prédica liberal, como atentatorios contra la libertad individual y el comercio, así como por tener un carácter socialmente regresivo.⁶⁹⁶ Sin embargo, existieron de hecho en muchas naciones europeas del siglo XIX, como repetidamente lo recordaron los defensores de tales impuestos en los debates desarrollados en el Perú, y si la culta Europa los adoptaba, por qué no nosotros, fue un argumento frecuente en boca de ellos.⁶⁹⁷ En la práctica implicaba gravar bienes como el tabaco, el ron o los vinos, que eran de producción nacional.⁶⁹⁸ Los únicos impuestos a la producción en la tradición fiscal del país habían sido el “quinto real” a la minería y el diezmo agrario a la agricultura, implantados en el periodo colonial y oportunamente abolidos por el régimen republicano. El quinto a la minería podía entenderse como una “regalía” que se pagaba por retirar del subsuelo un recurso no

⁶⁹⁶ Véase Martín Niño, *La hacienda*, para el debate en España en el contexto de la revolución de 1868.

⁶⁹⁷ José M. Rodríguez, *Estudios*, p.135, en cambio, difundía la noticia de que las naciones más avanzadas de Europa, como Inglaterra, Alemania, Bélgica y Holanda, los impuestos al consumo se habían retirado, para ser reemplazados por contribuciones directas sobre la renta.

⁶⁹⁸ Químpér, *Indicaciones*, p. 40-41.

renovable, mientras que el diezmo agrario implicaba asimismo un pago a la Iglesia por el uso de un recurso natural finito, como la tierra y el agua. La producción industrial propiamente dicha no había estado nunca gravada, al punto que la propia alcabala a la compra venta de bienes fue abolida también con la república.

En su *Memoria* de 1892, el Ministro de Hacienda Rafael Quiroz, se mostró escéptico ante la posibilidad de aumentar a más productos el impuesto al consumo, porque aunque puedan “ofrecer grandes rendimientos al Tesoro; [...] las exacciones que se acompañan á su percepción, las medidas preventivas que hay que emplear, las vejaciones que ocasionan al contribuyente y el crecido número de empleados que necesitan para recaudarlos, [...]” los desaconsejaban por el momento.⁶⁹⁹ Las consideraciones de Quiroz se explican, porque si se optaba por cobrar el impuesto a los productores, al salir la mercancía para el comercio, se estaría cobrando por un producto que aún no había sido vendido y que podría no llegar a venderse nunca, con lo que el impuesto se convertiría en una exacción. Si es que el impuesto se cobrara en los lugares de expendio o mercados, el control del impuesto tendría que dispersarse entre muchos puntos de venta, exigiendo supervisiones costosas e impopulares.

En su libro sobre las finanzas públicas de 1895, José M. Rodríguez atacó también los impuestos al consumo desde la perspectiva liberal: debía gravarse las rentas del propietario, las ganancias del capitalista y las remuneraciones del trabajador, pero no el consumo de lo indispensable.⁷⁰⁰ Los impuestos indirectos aplicados al consumo del tabaco y el alcohol obligaban a establecer visitas domiciliarias sorpresivas y a excitar el espionaje y la delación: “Todo esto engendra muchos daños y muchas vejaciones que hacen odiosa esta clase de imposición.” (p. 129-130). Concebía el sistema de los impuestos indirectos como “un azote” para el pueblo y para el Estado; para el primero, porque: “confundiéndose con los placeres que se disfrutan con el consumo, el consumidor no distingue entre la satisfacción que éste le procura y la repugnancia que le inspiraría si las gabelas se las presentaran de una manera directa y ostensible; [...]. Así, se le sumía en la miseria sin que sea consciente de ello, pudiendo llegar al extremo de hacerlo pagar una cantidad mayor que la renta o utilidad obtenida (pp. 130-131). Para el segundo, porque “ve por lo menos una cuarta parte y aún un tercio de las contribuciones de sus súbditos, invertido en el pago de los empleados destinados á exijirlos y aún en la manutención de delatores y en la protección de la impostura y odiosos atropellamientos.” (p. 130).

Rodríguez consideraba el sistema de los impuestos indirectos como poco transparente, en el sentido de no dejar claro cuánto se estaba tomando de los ingresos

⁶⁹⁹ AGN, H-6-1169, p. 93.

⁷⁰⁰ Rodríguez, *Estudios*, p. 183.

netos de las personas, así como por desarrollar una actitud perniciosa en el Estado, quien una vez comprobada la facilidad de la recaudación (por el hecho de no presentarse la gabela de forma “directa y ostensible”), extendería el impuesto a un número cada vez mayor de bienes, sin percibirse de que cada uno de esos cobros obraban el efecto de “incisiones al cuerpo social”, que podrían terminar “por quitarle la última gota de savia vital y sumirlo en la pobreza”. Concluía así:

“Pero ¿cómo será posible fijar ese límite [en el cobro de impuestos indirectos por parte del Estado], cómo saber cuándo los impuestos indirectos toman sólo una pequeña parte de la renta o la absorben toda? ¿cómo evitar la injusticia con que se opriime al consumidor proletario gravando igualmente el pan que así satisface su hambre, como constituye lo superfluo de la mesa del rico? He aquí el escollo en que a menudo se estrella el sistema de impuestos indirectos y la causa porque conviene abandonarlo para entrar de lleno en el régimen de las contribuciones directas como más económicas, justas y eficaces.” (p. 131).

La constitución de Estancos, mediante los cuales el propio Estado se ponía a fabricar los bienes gravados con el impuesto al consumo, o monopolizaba su venta, le pareció a Rodríguez algo ya escandaloso:

“Con medidas tan extravagantes, el Estado sale fuera de su misión y hace la operación de sacar de un lado al pueblo dinero, en la forma de impuesto, para invertirlo de otro lado, en mantener el monopolio de operaciones de comercio e industrias, excluyendo de ellas al propio pueblo cuyo derecho debe amparar.” (p. 188).

Rodríguez fue en el tiempo que escribió y publicó su libro, el Director de Aduanas y Estadística Comercial del Ministerio de Hacienda y Comercio. La suya representaba probablemente la opinión de los técnicos y académicos, pero no la de los políticos, quienes echaron mano de los impuestos al consumo como una forma de desquitarse de la derrota recibida en el frustrado impuesto de la contribución personal y para esquivar gravar las ganancias de la clase propietaria.

De un tenor parecido al de Rodríguez, fue la opinión de Fernando Tola, casi veinte años más tarde, quien se desempeñaba como funcionario de la Compañía Recaudadora de Impuestos cuando escribió y publicó su Tesis para el doctorado en Jurisprudencia, “Los impuestos en el Perú”, en 1914. En ese momento los impuestos al consumo alcanzaban ya, además del tabaco, los alcoholes y el opio, a los fósforos, la sal, el azúcar y

el guano. En el caso del opio, el tabaco, la sal, el alcohol desnaturalizado y el guano se habían constituido Estancos. “El Estanco de la Sal representa por desgracia un retroceso en nuestra legislación tributaria”, sentenció con razonamientos parecidos a los de Rodríguez.⁷⁰¹ En los impuestos indirectos obraba un principio de desigualdad:

“La desigualdad: he ahí en realidad la verdadera critica. Los impuestos indirectos son ciegos, gravan por igual á todos y cuando recaen sobre objetos de consumo necesario, cuando se crean para suplir las deficiencias ocasionadas por las culpables lenidades en el cobro de las contribuciones directas, entonces se comprende “hasta donde puede llegar la estupidez humana y las fantasías de los legisladores”.⁷⁰²

Las críticas de Rodríguez y Tola compartían un sentido social: optar por un sistema de impuestos indirectos (aduanas e impuestos al consumo representaban un 80 a 90% del total de ingresos fiscales para los inicios del siglo XX) en vez de directos, implicaba trasladar a los sectores medios e incluso populares, el peso del gasto público, dejando relativamente indemne al sector alto. Ello se advertía claramente en estas líneas de Tola:

“Entre nosotros los mismos legisladores que crearon el impuesto a los fósforos y al azúcar, quisieron hacer lujo de liberalismo, suprimiendo el recargo á los ricos morosos en pagar el impuesto sobre la renta y dieron la famosa ley de prescripción que dentro de un concepto antijurídico, es un perdón anticipado á los fraudes de los que son propietarios, mientras se exige al pobre, con incansable tenacidad, el impuesto por los fósforos y el azúcar que consume, por el tabaco y por la sal.” (pp. 12-13).

De cualquier modo, es interesante advertir que la introducción del impuesto al consumo fue posible porque ya existía, a finales del siglo XIX, un consumo relativamente extendido dentro del país de bienes no producidos dentro de la propia economía familiar. Ciento es que desde la segunda mitad del siglo XVIII, ya los campesinos del país compraban algunos bienes no producidos por ellos, como fierro y ciertas prendas textiles, pero se trataba de productos duraderos, que sólo se adquirían de tiempo en tiempo. La novedad de las postrimerías del siglo XIX fue en cambio la vinculación de los campesinos y los sectores medios y populares urbanos con bienes de uso único (en el sentido de que

⁷⁰¹ Tola, *Los impuestos*, p. 280.

⁷⁰² Tola, *Los impuestos*, p. 12. La última frase va entrecomillada porque Tola la toma del economista francés Leroy Beaulieu, quien aludió a los impuestos indirectos como “un sistema abominable”.

deben reponerse para cada nuevo consumo), como las bebidas, los fósforos y el tabaco. Eso volvía su contacto con el mercado mucho más regular y predecible. Tales bienes eran producidos, además, en unidades económicas relativamente grandes y especializadas, por lo que era más fácil controlarlas.

Revisemos los principales impuestos al consumo introducidos por la reforma fiscal. Como veremos, todos ellos fueron introducidos durante el lapso de 1887 a 1904, que fueron los años más enérgicos de la reforma.

b/ El impuesto a los alcoholes

Fue creado por ley del 24 de noviembre de 1887 y se convirtió desde poco después en el rubro más rendidor de los impuestos al consumo. Durante la mayor parte de los ejercicios presupuestales del período 1890-1920 el impuesto a los alcoholes produjo él solo entre el 10 y 20% del total de los ingresos fiscales ordinarios y algo por encima de un tercio de todo lo recaudado por los tributos al consumo. Como recordaron Tola y Rodríguez en sus respectivas historias fiscales, el gravamen sobre los alcoholes “constituyen en todas partes el punto de partida y el centro de los sistema de tributación indirecta y son en realidad el objeto más a propósito para esos impuestos.”⁷⁰³

Aparte del “Nuevo impuesto” al aguardiente de las décadas finales del período colonial, un antecedente más inmediato fue el impuesto a los alcoholes consumidos en Bolivia, que el Perú compartió con el vecino país desde 1880. Este impuesto consistía en que las bebidas alcohólicas peruanas (que sobre todo consistían en aguardiente) que salían para Bolivia, pagaban un impuesto a las autoridades peruanas, cual si fuese un tributo a la exportación. La mitad de lo recaudado iba para el gobierno boliviano y la otra mitad quedaba con el peruano. A lo largo del quinquenio 1886-1890 la recaudación que quedó para el Perú montó alrededor de cincuenta mil soles.⁷⁰⁴

La ley con que se instauró el impuesto contemplaba gravámenes específicos, que iban desde un monto de un centavo por un litro de cerveza nacional, hasta diez centavos por el de Champagne y demás espumantes:

⁷⁰³ Tola, Los *impuestos*, p. 179. Sobre Rodríguez, ver sus *Anales* con Dancuart, t. XIX, p. 44-A.

⁷⁰⁴ Las cifras precisas fueron, de acuerdo a la Memoria del Ministro de Hacienda de 1892 (AGN, H-6-1167, p. 140: 1886: 43,000 soles

1887: 22,889

1888: 43,005

1889: 50,350

1890: 53,350

Cuadro 8.2**Escala del impuesto al consumo de alcoholes (1887)**

Por un litro de bebida alcohólica de ...	Impuesto (centavos)
Cerveza nacional	1
Cerveza extranjera	2
Vinos nacionales de cualquier clase	1
Vinos tintos, Burdeos, Carlon, Catalán, Priorato, San Vicente y demás de esta clase	4
Vinos Borgoña tinto o blanco, Chipre, Jerez, Madera, Oporto, Cereza, Frontignon, Pajarete, Málaga, Malvasia, Moscatel, Marsella, Pedro Jiménez, Peralta y demás vinos generosos, Incluyendo el de Asti, el Barsac y el Rhin	6
Vinos Champagne y demás espumantes	6
Aguardiente de 20° o menos	2
Ron de 21° a 30°	5
Alcohol de 31° o más	10
Ron colorado con trementina	1
Ajenjo, anizado, cognac, kirch, whiskey y demás bebidas alcohólicas	4

Fuente: AGN, H-6-1087. Ley del 24 de noviembre de 1887

Una botija de aguardiente de Ica (aguardiente de uva), que era probablemente la bebida alcohólica de mayor consumo en la costa, costaba en Lima unos 15 soles y contenía unos cien litros de grado alcohólico de veinte.⁷⁰⁵ Esta botija pagaría unos 2 soles como contribución; es decir, un gravamen de un 13%. La producción del aguardiente de uva o “pisco” estaba extendida por muchos valles de la costa sur: desde Cañete hasta Moquegua, mientras que en los valles de los departamentos serranos se producía el aguardiente de caña o “cañazo”. En algunas provincias constituía el principal producto de su agricultura. En el debate congresal previo a la aprobación de la ley, el señor Forero, se opuso a la ley, por considerar que “arruinará a los hacendados de los departamentos de Ica, Moquegua, Junín y a muchos del departamento de Arequipa.”⁷⁰⁶ Los defensores del impuesto, como el senador Rosas, replicaron que el impuesto lo pagaría el consumidor, y

⁷⁰⁵ AGN, H-6-1542. DD Senadores 1886. Sesión del 25 de octubre. Intervención del senador Forero. El senador Rosas mencionó que una botija contenía unas seis arrobas o 150 botellas y que cada botella podía llenar unas 20 “copitas”.

⁷⁰⁶ Id, p. 616.

no tenía por qué afectar al productor, ya que el impuesto era “pequeño”.⁷⁰⁷ Un argumento muy eficaz fue, además, que el impuesto tenía una virtud en cualquier caso: ya aumentando las rentas fiscales, o ya disminuyendo el consumo de un bien dañino a la salud y la moral públicas:

“Nada más moral, por otra parte, que gravar el vicio, introduciendo así en nuestras masas hábitos de orden, moralidad y trabajo; matando el alcoholismo que diezma nuestras poblaciones y regenerando la raza de nuestros indios del interior, cada día más débil y raquítica por el uso frecuente de bebidas espirituosas.”⁷⁰⁸

Las municipalidades fueron impedidas de cobrar por impuesto de mojonazgo a los alcoholes suma mayor de estas tarifas, lo que indica que la introducción de los impuestos al consumo vino en buena cuenta a interferir con los impuestos municipales, dentro de los cuales había una tradición antigua. Para el caso de ciertas bebidas alcohólicas (aguardiente, ron y licor) se autorizó que el impuesto municipal podría ser 50% mayor que el de la ley de 1887.⁷⁰⁹

El Reglamento del impuesto se publicó el 17 de enero de 1888 y dispuso que el impuesto se pagaría al momento de la internación del producto a la provincia o localidad: en el puerto si era por aduana, o en la “portada” donde las municipalidades acostumbraban cobrar el mojonazgo, si se trataba de pueblos. Las estaciones ferroviarias podían ser otros lugares de cobranza. En los casos en que existiesen fábricas de licores, el impuesto se pagaría a la salida del producto de la fábrica, si era para el consumo local; mientras que si iba destinado a otra provincia, viajaría con una guía o papeleta y debería depositarse una fianza.

La recaudación se haría por remate a particulares por períodos bianuales, y cada Prefecto decidiría si se hacía un solo remate para todo el departamento, o separadamente para cada provincia, o incluso distrito. En cualquier caso, la organización de los remates estaría a cargo de una Junta, compuesta por el Prefecto (o Subprefecto, en el caso de las provincias), el Alcalde del nivel respectivo, el Fiscal (Apoderado Fiscal, en el caso de las provincias) y del Vocal menos antiguo de la Corte Superior (Juez de Primera Instancia, en el caso de las provincias). Los remates a nivel distrital se organizarían ante la Junta de la

⁷⁰⁷ El senador Rosas incluyó en su alocución una curiosa sugerencia: si los conductores de los bares presumían que el impuesto, que él terminaba calculando en un vigésimo de centavo por cada copita de aguardiente de uva o “pisco”, iba a desanimar el consumo, entonces “... se hace para esto una de estas dos cosas: ó se agrega un poquito de agua al aguardiente para venderlo al mismo precio, ó se pone la copa más pequeña; y con esta ligera maniobra sigue consumiéndose el aguardiente de la misma manera.” AGN, H-6-1542; DD Senadores 1886, p. 618.

⁷⁰⁸ Memoria de Hacienda de 1890, p. XXXIV. AGN, H-6-1166.

⁷⁰⁹ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVII, p. 324-a.

Provincia. Los rematistas deberían depositar una fianza de tres mensualidades y pagar mensualmente de forma adelantada. La base de los remates se fijó en el 60% de lo que las municipalidades hubiesen recaudado por mojonazo de alcoholes. El gobierno central se reservaba el derecho de aprobar a los ganadores.⁷¹⁰

Se dispuso que los prefectos de los departamentos debían organizar el remate en sus circunscripciones, apenas tuviesen conocimiento del reglamento del 17 de enero. Para el caso de la provincia de Lima, se estableció que el primer remate sería el primero de febrero del mismo año 1888, con 148,200 soles como suma base para el bienio.⁷¹¹ El remate de dicha fecha fue, sin embargo, desaprobado por el gobierno, quien denunció algunas irregularidades, practicándose un nuevo remate el 10 de febrero. Este fue ganado por un comité de personas dirigidas por Ricardo Vélez, con la suma de 228,500 soles plata por el bienio. La compañía de Vélez también ganó el remate de la provincia del Callao, con la suma de 36,180 soles plata anuales (el doble por el bienio).⁷¹² El siguiente remate, convocado para el 27 de febrero de 1890, finalmente realizado el 12 de marzo, fue ganado por el señor Benigno Pessagno, con la suma de 259,700 soles por el bienio, lo que representó un aumento de casi un 20% sobre el monto anterior.⁷¹³

En el resto del país los remates no funcionaron: en algunos lugares no llegaron a efectuarse, o fueron desaprobados por el gobierno por un cúmulo de defectos, o el dinero del mismo se distrajo en otros fines, por la propia “ingerencia de los municipios” y no llegó a manos del gobierno central, para el fin destinado.⁷¹⁴ Cuando el remate no llegaba a ser organizado, las propias Tesorerías Departamentales creadas por la ley de descentralización fiscal de 1886, debían encargarse de la recaudación. Al terminar el gobierno de Cáceres (1890) los territorios donde habían logrado hacerse los remates eran los siguientes

Cuadro 8.3

Circunscripciones en las que se había rematado el impuesto de alcoholes para mediados de 1890

<i>Todo el departamento</i>	Suma anual (en soles)	Población estimada
Cuzco	26,500	238,455
Huánuco	4589	78,586

⁷¹⁰ Ver *El Peruano* de la fecha, o AGN, H-6-1087.

⁷¹¹ AGN, H-6-1087.

⁷¹² Memoria de Aspíllaga 1888. Véase también AGN, H-6-1236; p. 22.

⁷¹³ AGN, H-6-1166; p. 42.

⁷¹⁴ AGN, H-6-1168. Memoria de Hacienda, 1892, p. XVIII.

<i>Toda la provincia</i>		
Lima	129,850	122,326
Cañete	1549	22,244
Yauyos	262	15,075
Chancay	8779	36,297
Abancay	900	16,440
Arequipa	20,200	91,989
Condesuyos	635	10,999
Cajamarca	605	55,558
Pacasmayo	2635	15,768
Chiclayo	6800	34,283
Lambayeque	2250	51,701
Puno	7060	56.018
Huancané	5000	44,456
Chuchito	2251	42,129
Carabaya	660	11,103
Azángaro (7 distritos)	1549	29,006
Lampa (4 distritos)	1537	15,472
<i>Distritos</i>		
Chota (Cajamarca)	859	13,746
Hualgayoc (Cajamarca)	237	8266
Cajabamba (Cajamarca)	140	4228
Sandia (Puno)	1007	4762
Total	225,857	989,257

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XX, p. 101.

Faltando rematarse en 64 provincias (más de la mitad de las que contenía el país), con una población de 1.648,123 personas.

En el período anual que va del primero de agosto de 1890 al 31 de julio de 1891 el ingreso por la contribución de alcoholes tuvo la siguiente desagregación territorial:

Cuadro 8.4

Recaudación del impuesto de alcoholes del 1 de agosto de 1890 al 31 de julio de 1891

Tesorería	Soles
Amazonas	300
Ancash	5,537
Apurímac	361

Ayacucho	----
Cajamarca	1,441
Callao	22,513
Cuzco	8,000
Huancavelica	----
Huanuco	155
Ica	3,023
Junín	----
Lambayeque	6,522
Libertad	8,548
Lima	109,989
Moquegua	1,523
Piura	3,172
Puno	6,723
Tacna	260
Total*	178,067

* El total no es consignado por el documento, sino que es una suma mía. A este total habría que sumarles las primeras mensualidades que desde abril hasta julio pagó el nuevo rematista a nivel nacional, con lo que se montó un total de 343,833 soles.

Fuente: AGN, H-6-1148. *Memoria de la Junta de Vigilancia del Crédito Público*, 1891.

El cuadro de la recaudación del impuesto a los alcoholes, tan fuertemente concentrado en el complejo capital-puerto de Lima-Callao, brinda un buen registro, más que de la débil penetración del consumo monetario fuera de la capital, de la poca capacidad de control fiscal del Estado central más allá de Lima. En cuatro de los veinte departamentos (incluyendo a Loreto, que no figura en el cuadro) el impuesto no conseguía recaudar un solo sol, aún transcurridos tres años desde su creación, y en la mayoría de los que sí se cobraba, las sumas eran ridículas.⁷¹⁵

Ante la poca capacidad e iniciativa de las autoridades locales para organizar los remates, a finales de 1890 se optó por una forma centralizada, pactando con un solo rematista para toda la república, tal como ya se había realizado para el caso del tabaco y los timbres. El 12 de diciembre del mismo año se publicaron las bases del remate comprehensivo de toda la república, con la sola excepción de Loreto (departamento que así, seguía manteniendo su extraterritorialidad fiscal), sobre una suma base de 400 mil soles anuales y por un período bianual. El remate fue ganado por los Sres. Vélez y

⁷¹⁵ El ministro de Hacienda reseñaba en su Memoria de 1890, que la recaudación del impuesto de alcoholes sólo marchaba bien en la capital. En las provincias “el impuesto hasta hoy ha sido poco menos que ilusorio, [...]. (p. XXXIV). AGN, H-6-1166.

Compañía con una suma de 850,511 soles por el bienio.⁷¹⁶ La centralización permitió, en lo inmediato, más que duplicar el rendimiento del impuesto. En los años siguientes los montos de los remates fueron subiendo, hasta que la Compañía Nacional de Recaudación se encargó del impuesto.

Desde el 12 de junio de 1889, cuando se dictó la ley sobre deuda interna, “... para restaurar el ruinoso edificio de la fortuna nacional y pública; [...]”, las sumas recaudadas por el impuesto a los alcoholes pasaron a la, también creada por dicha ley, Dirección del Crédito Público, dentro del Ministerio de Hacienda. La flamante Dirección, como quedó dicho en otro capítulo uno de este trabajo, se encargaría de consolidar la deuda interna existente (fijándose un tope de cuarenta millones de soles), pagar por ella un pequeño interés de uno por ciento y de ir amortizando la deuda según lo permitiesen los fondos con que fue dotada, que no eran otros que el impuesto de alcoholes y el 5% de recargo que se hizo en las aduanas. Entre 1889 y 1892 la Dirección se quejó de que las municipalidades y las tesorerías departamentales retenían indebidamente los fondos, citando específicamente los casos de las provincias de Yauyos y Huarochirí, en el departamento de Lima, y del departamento de Junín. En el caso de éste, “proverbialmente rico”, se quejaba el Director, que habiéndose recaudado 20,890 soles durante el año económico 1890-1891, sólo había remitido 175.75 soles a la Dirección.⁷¹⁷

Cuando la Dirección fue consultada, a finales de 1890, por la conveniencia de hacer los remates del impuesto de alcoholes a nivel de toda la república, opinó que tratándose de algo tan delicado como el crédito interno, era mejor no depender de un solo rematista, recomendando hacer los remates en el nivel de departamentos o incluso de agregados de ellos.⁷¹⁸

En el año económico corrido del primero de julio de 1893 al 30 de junio de 1894, el impuesto de alcoholes rindió 493,197 soles, lo que le permitió a la Dirección del Crédito Público, amortizar parte de la deuda y cumplir con los intereses que devengaba. Los títulos de la deuda interna ganaron así aprecio en el mercado. El 3 de noviembre de 1893, en medio de duros agobios fiscales, una ley incrementó en 50 por ciento el impuesto de alcoholes, con lo que se esperaba que este solo tributo recaudase un 10% de los ingresos del presupuesto. La misma ley dispuso, sin embargo, que el fruto del incremento sería sólo para el gobierno central, ya que a la Dirección del Crédito Público se le congelaría la suma que en ese momento percibía.

⁷¹⁶ AGN, H-6-1148, Memoria de la Junta de Vigilancia del Crédito Público, 1891.

⁷¹⁷ AGN, H-6-1147, Memoria del Director de Crédito Público, Manuel Carvajal, al Ministro de Hacienda, 1891.

⁷¹⁸ AGN, H-6-1148. Memoria que la Junta de Vigilancia del Crédito Público presenta al Congreso Ordinario de 1891.

El anuncio provocó, desde luego, el reclamo de los miembros de la Junta de Vigilancia del Crédito Público, quienes exigían que todo lo recaudado por el impuesto al consumo de alcohol debía destinarse al servicio de la deuda interna, tal como lo determinó la ley de 1889 sobre consolidación de la misma.⁷¹⁹ Como consecuencia del desacuerdo, y del hecho de que el gobierno ordenó que se prestasen tres mil soles al Ministerio de Hacienda, la Junta renunció en agosto de 1894, depositándose desde entonces los fondos del impuesto en el tesoro central. Cuando después de la revolución de 1895, se restableció la Junta, con la presidencia de Domingo Olavegoya, se le asignó en principio la cantidad de 396 mil soles como ingreso anual, suma que luego de algunas negociaciones se fue elevando hasta llegar a los 693 mil soles en 1897.⁷²⁰ Pero nunca más la Dirección del Crédito Público recuperó su “propiedad” sobre el impuesto, el que, así, a partir de 1894, y ya claramente desde 1896, pasó a engrosar las finanzas generales del país.

El 26 de marzo de 1904 el Congreso elevó el impuesto a los alcoholos hasta los siguientes valores, por cada litro:

Cuadro 8.5

Impuesto a los alcoholos de 1904

<i>Tipo de bebida</i>	<i>Monto del impuesto</i>
Alcohol de uva nacional (pisco)	22.5 cts si es de 100° y proporcionalmente si es de menor graduación
Aguardiente de caña producido en la sierra	30 cts
Aguardiente de caña producido en la costa	40 cts.
Vino natural	1 ctvo.
Vino artificial o vineta	20 ctvos.
Cerveza	2 ctvos.
Cerveza importada	8 ctvos.
Vinos importados	37 a 45 ctvos. según procedencia
Champaña	80 ctvos.
Alcohol que no sea vino	80 ctvos.
Vino generoso de Oporto	30 ctvos.
Vino en barril o damajuana	25 ctvos.
Vinos con más de 16° de alcohol, pagarán	

⁷¹⁹ Componían la Junta en 1891: Leonardo Pflucker, Federico Bresani, Carlos Conroy, Luis Bryce y José A. de la Puente. Sus miembros eran nombrados por el Congreso y la Cámara de Comercio de Lima.

⁷²⁰ Memoria de la Junta de Vigilancia al Congreso de 1897.

por el exceso como el pisco	
Imitaciones nacionales de licores extranjeros	Igual que el producto imitado
Imitaciones nacionales de licores extranjeros, pero con etiqueta o marca “francamente nacional”	La mitad del producto extranjero imitado

Fuente: Tola, *Los impuestos*, pp. 183-186.

En términos generales, la escala del impuesto de 1904 representaba aproximadamente el doble que la de 1887.⁷²¹ En el caso de los vinos, los de procedencia extranjera fueron, sin embargo, elevados por encima del doble, hasta en más de seis veces, mientras que los vinos nacionales no sufrieron en cambio ningún incremento. El aguardiente de caña (o “cañazo”) nacional también sufrió un aumento por encima del doble. La modificación de 1904 pareciera así haber sido hecha para beneficio de los productores de uva, vinos y piscos nacionales. La ley también exoneró del impuesto a los licores nacionales que se exportasen.

El incremento del impuesto se trasladó también al del impuesto de mojonazgo que cobraban las municipalidades por el ingreso de las bebidas alcohólicas a los pueblos o ciudades. Una ley del 23 de febrero de 1906 dispuso que lo recaudado por los municipios en virtud del mojonazgo por las bebidas alcohólicas sólo podría destinarse al servicio de las escuelas y la educación en el lugar. Su administración y cobranza fue confiada a la Compañía Nacional de Recaudación, sobre la que más adelante escribiremos. En 1910 las tarifas de mojonazgo municipal fueron reglamentadas, llegando entonces a incluir a la “chicha”, que hasta entonces había estado exenta.⁷²²

c/ El impuesto al tabaco

Este fue el impuesto al consumo más temprano, ya que fue introducido por una ley del 4 de noviembre de 1886, que fuera parte del primer paquete de reformas fiscales del flamante gobierno de Cáceres, pero recién fue reglamentado por disposiciones del 4 de julio y 16 de agosto del año siguiente. En algunos lugares el impuesto comenzó a regir a

⁷²¹ De 1887 el cambio del sol por la libra inglesa, pasó de 6.5 a 10 soles por libra; un índice de precios al consumidor hecho para el periodo 1888-1913, registró un alza de 25% en los precios para el periodo 1888-1904, lo que ciertamente atenuaría el alza, pero sin desaparecerla del todo. El índice puede verse en A. Alfageme, *De la moneda de plata*; p. 129.

⁷²² La “chicha” (bebida hecha del fermento del maíz, que tenía un gran consumo en el campo), el “guarapo” y la cachina, fueron gravadas con diez centavos por cada doce botellas. El mojonazgo del vino y el aguardiente se restringió en cambio a sólo un centavo por litro.

partir del primero de enero de 1887, pero en la mayor parte del territorio ello ocurrió recién en los últimos meses del mismo año, o ya desde 1888. Esto se puede demostrar viendo la progresión de su recaudación en sus primeros años:

Cuadro 8.6

Rendimiento del impuesto al tabaco, 1887-1891

Años	Soles
1887	76,107
1888	120,145
1889	231,617
1890	276,070
1891	288,567

Fuente: Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XXI, p. 163.

El posterior incremento de los impuestos elevó la recaudación hasta medio millón de soles. En general, el impuesto al tabaco fue el segundo en importancia, tras el de los alcoholes, recaudando por término medio la mitad que aquél. En la década de 1910 llegó, sin embargo, a superar el rendimiento de los alcoholes (véase más adelante, el cuadro 8.10).

La ley de noviembre de 1886 convirtió en específicos los derechos de aduana del tabaco, estableciendo tarifas de 25 y 50 centavos por kilo de tabaco, según fuesen de Centro y Sudamérica, o de Cuba y otros países, y de 10, 20 y 40 soles el millar de cajetillas (que no excediesen de 24 unidades) de cigarros que no fuesen de La Habana, de cigarrillos que no fuesen de La Habana, y los cigarros y cigarrillos de La Habana, respectivamente. Estos derechos, según calculó un senador, representarían un impuesto de aduana ad-valorem de un 70%.⁷²³

Adicionalmente a este incremento de los derechos de aduana, se introdujo el impuesto al consumo, bajo la siguiente escala:

Cuadro 8.7

Tabla de impuestos al consumo de tabaco, por ley de 1886

Por un kilo de tabaco nacional	12 centavos
Por un kilo de tabaco extranjero de mascar	60

⁷²³ AGN, H-6-1542. Diario de Debates del Senado 1886, sesión del 25 de octubre. Senador García.

Cigarros de hoja o puros, en caja, nacionales o extranjeros, la caja	50
Cigarros de hoja o puros, a granel. el millar	5.00 soles
Cigarrillos en cajetillas de tabaco habano de no más de 24 unidades, la cajetilla	2 centavos
Cigarrillos en cajetilla de tabaco de otras clases, de no más de 24 unidades, la cajetilla	1

Fuente: AGN, H-6-1236. Reglamento del 4 de julio de 1887 sobre impuesto al tabaco.

El impuesto al consumo era como el doble del de aduanas ya incrementado, y se situaba en una clara perspectiva fiscalista que trataba de aprovechar la adicción de las personas a un producto que no era de primera necesidad, para mejorar los ingresos tributarios.⁷²⁴ En cualquier caso, como los productores de tabaco estaban situados en confines aislados, como en el extremo norte y la amazonía, y los fabricantes de cigarrillos eran pequeños industriales, casi artesanales, sin una buena representación política, el impuesto se aprobó sin mayor oposición y con una fuerte suma. La más fuerte porfia ocurrió en el Congreso en las sesiones del mes de agosto de 1887, cuando se aprobaron las modificaciones al Reglamento del impuesto. El planteamiento de los opositores al impuesto fue el de la defensa de la industria nacional. Pero, igual que en el caso del impuesto a los alcoholes, se arguyó por los defensores del impuesto, que al gravarse, incluso con mayor suma, al tabaco extranjero, la protección al productor nacional se mantenía e incluso acrecía. Y si el consumo caía, debíamos alegrarnos en vez de deprimirnos por ello, puesto que el tabaco era un vicio.⁷²⁵

Mayor debate mereció en cambio la doble imposición, de derecho de aduana y de impuesto al consumo, que recaía sobre el producto. El senador Quiñónez llamó la

⁷²⁴ El senador Rosas respondió así al pedido de aplazamiento de la cuestión de la ley del impuesto al tabaco, presentada por el senador Quiñónez, y que, de ser aceptada, hubiera significado diferir hasta el año siguiente la posible aprobación de la ley: “Si se tratara de imponer alguna contribución sobre algún artículo de otro género, sobre artículos de primera necesidad, por ejemplo, no sobre el tabaco, yo mismo estaría en favor del aplazamiento; pero tratándose de un artículo de esta naturaleza, y de una contribución que se encuentra establecida en otras partes sin graves inconvenientes, sobre todo de un impuesto que debe producir una cantidad considerable, [...] creo que no debe aplazarse.” AGN, H-6-1542. Diario de Debates Senado 1886, p. 612.

⁷²⁵ Otra queja provino de los fabricantes de cigarrillos que utilizaban materia prima, o tabaco, extranjero. Su argumento era que se verían expuestos a pagar dos veces el mismo impuesto, al ingresar como materia prima, y luego, al salir para el consumo en forma de cigarros o cigarrillos. Se dispuso por los Reglamentos de la ley que sólo se pagaría en la segunda ocasión, para lo cual la materia prima podría circular con una guía, desde el puerto de entrada hasta la fábrica de cigarrillos. AGN, H-6-1236. Reglamento Adicional del 4 de agosto de 1887.

atención por esta “duplicación”, ya que si se aceptaba que el impuesto de aduana venía a ser propiamente un impuesto al consumo de un producto extranjero; el nuevo impuesto venía a reiterar un gravamen ya existente, con la sola distinción de que se cobraba, no por tratarse de un bien extranjero, sino por ser un bien tal o cual, fuese nacional o extranjero. La tesis de una duplicación quedaba reforzada por el hecho de que, en la mayor parte de los casos, el impuesto al consumo se cobraba junto con el de aduana.⁷²⁶ Al final, esta objeción fue rebatida con la idea de que tanto en el caso del tabaco, como en el del alcohol y otros bienes sobre los que cayó el impuesto al consumo, éste castigaba el consumo de sustancias nocivas para la salud y el orden público y cuya difusión convenía por ello restringir.⁷²⁷ La doble imposición quedaba justificada moralmente.

El Reglamento del 4 de julio de 1887 dispuso la recaudación por remate, al particular que ofreciese mayores ventajas para el Estado. El remate debía hacerse como mínimo a escala de todo un departamento y se estableció las sumas base siguientes (cuadro 8.8), las cuales de hecho presentan ya a algunos departamentos de forma agregada.

Cuadro 8.8

Sumas base anual para el remate del impuesto al consumo de tabaco, de acuerdo al Reglamento del 4 de julio de 1887

<i>Departamento</i>	<i>Soles de plata</i>
Piura	20,000
Cajamarca	14,000
Amazonas	6,000
Loreto	5,000
Libertad y Lambayeque	40,000
Ancash	26,000
Lima y Callao	85,000
Junín y Huanuco	27,000
Huancavelica	6,000
Ayacucho	8,000
Ica	10,000
Arequipa, Moquegua y parte libre de Tacna	40,000
Puno	25,000
Cuzco	30,000

⁷²⁶ A raíz de esta queja, el ministro Irigoyen dispuso en 1887 que la cobranza de ambos impuestos fuese separada. *El Peruano*, Lima, 1887. *Memoria de Hacienda* de Irigoyen.

⁷²⁷ AGN, H-6-1542. *Diario de Debates del Senado* 1886; pp. 612-613.

Todo el Perú suma	342,000
-------------------	---------

Fuente: AGN, H-6-1236.

Las cifras redondas hacen pensar que la asignación de dichas sumas se hizo solamente sobre la base de la población de los departamentos y no por datos acerca del consumo de tabaco.⁷²⁸ Si la suma base no atraía postores, podría ser rebajada por las Juntas de Almonedas, compuestas por el Prefecto del departamento, del Juez de Primera Instancia más antiguo del Cercado, el Alcalde municipal, el Tesorero Departamental y dos miembros más de la Junta Departamental que ella misma designe. Si tras el tercer intento de adjudicación por remate no hubiese postores, entonces procedería a rematarse la recaudación a quien cobrase un “premio” o comisión menor.⁷²⁹ Vale decir, el Estado procuraba en lo posible evitar la tarea de la recaudación del impuesto: “la recaudación directa no conviene –decía en su *Memoria de Hacienda* de 1888, el ministro Aspíllaga— por la mala organización administrativa que tenemos.” Sostenía, además que era conveniente crear espacios en los que el capital privado pudiese encontrar renglones de provecho.⁷³⁰

El impuesto debía pagarse en los puertos de entrada, cuando se trataba de tabaco extranjero, prohibiéndose su ingreso por tierra. En el caso de las fábricas nacionales, el impuesto se pagaba al salir los productos para el consumo. Si se destinase a otro departamento, debían circular con una guía, además de los timbres que a modo de estampillas se colocaban sobre los envases o cajas de tabaco.

Durante los años de 1887-1888 únicamente se consiguió efectuar los remates en los departamentos de Lima e Ica. En el de Lima por sólo cuatrocientos soles más que la suma indicada como precio base (85 mil soles). En Ica por la suma base (10 mil soles) y en el agregado departamental La Libertad-Lambayeque se pudo rematar sólo la cobranza, con el elevado premio del 15%. En los demás lugares se recaudaría por cuenta del propio Estado.⁷³¹ En 1887 la recaudación fue de apenas 76,107 soles y en 1888, de 120,145 soles (a pesar de que en el presupuesto de la república se había consignado 350 mil soles como ingreso anual por el impuesto).⁷³² El ministro Aspíllaga se quejaba de la poca colaboración de los prefectos para organizar los remates en los departamentos del

⁷²⁸ Dancuart y Rodríguez (*Anales*, t. XIX, p. 132) calculaban que el consumo anual de tabaco en el Perú, rondaba los 500 gramos por cabeza, de modo que el impuesto debía rendir unos 900 mil soles. Pero su cálculo parece algo exagerado.

⁷²⁹ AGN, H-6-1236; p. 4.

⁷³⁰ La Memoria de Aspíllaga, en Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XIX, p. 44-a.

⁷³¹ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XIX, p. 130.

⁷³² Memoria de Aspíllaga de 1888, en Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XIX, y t. XXI, p. 163.

interior.⁷³³ El 27 de junio de 1889 se dictó otro Reglamento para el impuesto, en el que se dispuso el remate a nivel de toda la república. La empresa que ganó el remate ofreció 300 mil soles anuales y ése fue el momento de su verdadero despegue.⁷³⁴

El éxito en la centralización de la recaudación del impuesto al tabaco sirvió para que el modelo se extendiese luego a los demás artículos afectados por el impuesto al consumo, como fue el caso del alcohol y el opio. En su *Memoria* de 1890, el Ministro de Hacienda propuso que las subastas para la adjudicación de la cobranza de los impuestos al consumo se hiciesen todas bajo la comprensión de toda la república y que el acto se celebrase en Lima.

“pues las relaciones de intimidad y las consideraciones personales que son consiguientes en lugares pequeños, impiden a las autoridades locales proceder con la independencia y energía que son indispensables en estos casos. [...] Sólo así desaparecerían las confabulaciones en las subastas de pueblo, y las moratorias en los remates y aprobaciones que son consiguientes á las largas distancias y poca pericia en los miembros de las Juntas de Almonedas provinciales y distritales; [...].”⁷³⁵

En 1890, ya visto el potencial del impuesto al consumo, y recién consolidada su implantación con los remates centralizados, el Ministro de Hacienda, Eulogio Delgado, pidió al Congreso la elevación de los impuestos al tabaco y los alcoholes. Esta se concretó recién con una ley del 18 de noviembre de 1892, que elevó en 50% las tarifas del impuesto a partir del primero de enero de 1893. El remate del impuesto a nivel nacional no despertó, sin embargo, mucho entusiasmo: la base de 415,500 soles por año hubo de rebajarse hasta 360 mil soles, en enero de 1893, ante la falta de postores.⁷³⁶ El incremento, de 301 mil soles, en que fue ganado el remate de 1891, a 363 mil, de 1893, era pequeño, si se tomaba en cuenta el alza del impuesto, puesto que hubo temor a que del incremento se beneficiase más bien al contrabando.⁷³⁷ Desde entonces, ya hubo

⁷³³ BN, D8654/1887. Ministro de Hacienda al Ministro de Gobierno, 18 de noviembre de 1887.

⁷³⁴ *Memoria de Hacienda de 1890*, p. XXXVI. Eulogio Delgado. AGN, H-6-1166. En el departamento amazónico de Loreto, el impuesto, empero, no era cobrado. Lo que mereció una consulta del Ministro en el mismo documento (p. XXXVII).

⁷³⁵ A. Aspíllaga; AGN, H-6-1166; pp. XXXIV-XXXV.

⁷³⁶ La subasta fue ganado con la suma de 363 mil soles en remate del 6 de febrero de 1893. Memoria del Ministro de Hacienda de 1893, p. 181. AGN, H-6-1169.

⁷³⁷ La baja en la recaudación de los impuestos al tabaco y el alcohol hacia los años 1894-1896, hizo pensar al Ministro de Hacienda que la causa era la elevación de las tarifas, que habrían llevado a la reducción en el consumo en el caso de los alcoholes, y a un creciente contrabando en el caso del tabaco. AGN, H-6-1172.

sugerencias para que se reemplazase el impuesto al tabaco por un estanco, como en “la época del coloniaje”.⁷³⁸

El 22 de febrero de 1904 se dictó, finalmente, la ley del estanco del tabaco, según la cual, únicamente el Estado podría comprar y comercializar a gran escala el tabaco. El 3 de julio de 1909 se estancó también la materia prima, declarándose que los sembríos de tabaco deberían ser autorizados por el Estado, quien llevaría puntual registro de ellos. Se declaró cinco zonas de sembrío: Jaén, Huancabamba y Tumbes, en el extremo norte, y Tarapoto y Moyobamba, en la zona nor oriental. Aunque el gobierno podría autorizar más adelante nuevas zonas.⁷³⁹ Al año siguiente, el gobierno rechazó el pedido de los hacendados de Cascas (en la provincia de Contumazá) y Yaután (provincia del Santa) para sembrar tabaco, por no ser de buena calidad. El 16 de febrero de 1910 se dispuso la expropiación de las fábricas de tabaco. Años antes, con la ley del Estanco, ya se había prohibido la erección de nuevas fábricas y la importación de maquinaria. A los propietarios expropiados se les reconocería como lucro cesante cuatro años de las utilidades declaradas en la matrícula industrial.⁷⁴⁰

Así, entre 1904 y 1910 el impuesto al consumo del tabaco se transformó progresivamente en un estanco, que reproducía el esquema del período colonial tardío, en el cual los cultivadores eran organizados por el Estado y estaban obligados a venderle su producción, mientras que la producción corría por cuenta de fábricas estatales, que ambicionaban no sólo cubrir el consumo nacional, sino que incluso proyectaban la exportación. La diferencia entre el proyecto fiscal borbónico y el de la república independiente de un siglo posterior, era que esta última no creó una burocracia fiscal, sino que delegó la función de organización de la recaudación y administración del impuesto, en la empresa privada.

d/ El estanco del opio

El impuesto al opio fue parte importante de la creación de los impuestos al consumo en la reforma fiscal de 1886-1888. La Comisión Principal de Hacienda del Congreso, compuesta por Manuel Candamo, Luis Carranza y Luis López preparó en octubre de 1887 un informe sobre la conveniencia de instaurar un estanco del opio, producto que no se cultivaba en el país, pero cuyo consumo había crecido con el arribo de los inmigrantes asiáticos desde mediados del siglo XIX. La Comisión propuso que el opio fuese gravado “[...] tanto cuanto sea compatible con el mayor rendimiento del gravamen, [...]” y señaló que la experiencia

⁷³⁸ Memoria del Ministro de Hacienda de 1893, Rafael Quiroz, p. XV. AGN, H-6-1169.

⁷³⁹ Tola, *Los impuestos*, pp. 298-299.

⁷⁴⁰ Tola, *Los impuestos*, p. 305.

de los países europeos recomendaba que si se quería aprovechar al máximo el impuesto sobre los consumos, la vía indicada era el estanco o monopolio del Estado sobre la venta de los artículos.⁷⁴¹

El 31 de octubre de 1887 se dio la ley del impuesto o estanco del opio. Mediante la figura del estanco, el Estado convertía la importación en una actividad exclusiva suya, o del rematista. El 6 de diciembre se fijó un impuesto de aduana de diez soles por kilo de opio, que regiría a partir del primero de enero de 1888, con la idea de que estuviese vigente mientras se constituía el estanco. El impuesto era muy elevado, incluso bajo la consideración de que se declaraba al opio exonerado de cualquier otro impuesto. Ello se hizo evidente en el remate que se realizó semanas después, amparado en el Reglamento del impuesto, publicado el 24 de diciembre. La duración del remate era de dos años y se preveía un consumo de 50 mil kilos por año, lo que sobre el papel debía significar una recaudación de 500 mil soles anuales. Se establecía que el rematista sólo podría ingresar la yerba por el puerto del Callao. Sin embargo, en el remate, efectuado el 10 de enero de 1888, sólo se consiguió la suma de 205 mil soles, ofrecida por Luis Roca y Boloña, que no alcanzaba a la suma base. La nueva convocatoria hecha por la Junta de Almonedas, no tuvo licitadores, por lo que el Estado debió administrar el impuesto directamente.⁷⁴²

Entre los meses de enero a noviembre de 1887 la importación había sumado 39,352 kilos, mientras que desde diciembre de 1887 hasta junio de 1898 sólo se importó 13,665 kilos. El promedio mensual cayó de 3,577 a 1,625 kilos; es decir, a menos de la mitad, y se temía un fuerte contrabando. En los años siguientes el Estado consiguió, sin embargo, atraer licitadores al remate, bajando la cifra base. Así, para el bienio 1891-1892, se obtuvo 241 mil soles anuales, y en el bienio siguiente ésta se elevó a 301,200 soles.⁷⁴³ A partir de 1896 la administración del estanco pasó a manos de la Sociedad Anónima Recaudadora de Impuestos.

Después de rendir sumas relativamente importantes en la década de 1890, muy cerca de las del tabaco, el estanco del opio decayó a partir de 1900; de acuerdo a Fernando Tola, a causa del excesivo impuesto, que hacia 1910 venía a equivaler a cinco veces el valor del producto.⁷⁴⁴ A partir de ese año la recaudación del estanco del opio se redujo a menos de un décimo de la del tabaco (véase el cuadro 8.10, más adelante). Fue realmente un caso en que la excesiva carga fiscal mató un consumo.⁷⁴⁵

⁷⁴¹ *El Comercio*, Lima, 2 de enero de 1888 y 18 de enero de 1888.

⁷⁴² *El Peruano*. Lima, enero de 1888 y Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVIII, p. 338-9-a. Memoria del ministro de Hacienda Aspíllaga de 1888.

⁷⁴³ AGN, H-6-1169, Memoria del Ministro de Hacienda de 1893, p. XVII.

⁷⁴⁴ Tola, *Los impuestos*, p. 292.

⁷⁴⁵ También pudo ocurrir que el consumo se redujo a raíz de la progresiva integración de la población china en la sociedad peruana, que llevó a que fuesen abandonando el consumo del opio, por el tabaco o el alcohol. Sobre el tema véase Chikako Yamawaki, *Estrategias*.

La falta de reacción de las autoridades fiscales frente a la disminución del rendimiento del impuesto al opio, puede tener una explicación social. El consumo de dicha yerba estaba asociado a los “fumaderos chinos” que existían en las ciudades y haciendas de la costa y que eran profundamente despreciados por la élite, que los tenían como focos de inmoralidad y decadencia humana.⁷⁴⁶ Esto diferenciaba al opio, del tabaco y el alcohol, que aunque también eran excitantes del sistema nervioso, tenían un consumo socialmente aceptado por la élite.

e. El estanco de la sal

El impuesto al consumo de la sal adquirió también la figura del estanco o monopolio público. Puesto que este impuesto se introdujo recién en 1896, sacó partido de la experiencia previa del Estado con los impuestos del tabaco, los alcoholes y el opio, que para entonces tenían casi una década de historia. La sal había estado “estancada” ya en la época colonial, por disposiciones reales del 5 de mayo de 1603 y 13 de febrero de 1607, como medio de controlar a los productores de plata, cuya técnica de refinación hacía ingente uso de la sal. Tras la Independencia, el estanco fue abolido, hasta su restitución en 1896. El rendimiento económico del estanco de la sal lo situó en tercer lugar entre los productos cuyo consumo interno fue gravado, después del alcohol y el tabaco.

En el país existían diversas salinas, como las de Otuma, Huacho, Bombón (o San Blas), Sechura y Maras, en los departamentos de Ica, Lima, Junín, Piura y Cuzco, respectivamente. Aparte de estos grandes yacimientos, explotados tanto por “industriales” (es decir, empresarios mineros especializados) cuanto por comunidades de pescadores y campesinos, que los utilizaban para salar el pescado y el alimento del ganado, existían otras pequeñas salinas dispersas por el territorio, que llegaban a superar el centenar. La depresión de la minería argentifera a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y la gran extensión de las salinas dio al acceso al recurso un carácter virtualmente público. Quien quisiera podía concurrir a sacar los “ladrillos” de sal. El costo lo dictaba principalmente el transporte hasta el mercado.

Ya en 1886, el Ministro de Hacienda recomendó en su discurso ante el Congreso la estatización de la sal como medio de equilibrar el presupuesto.⁷⁴⁷ En diversos países europeos la sal había sido estancada, por tratarse de un producto que carecía de algún sustituto, ser de consumo prácticamente universal, a la vez que su naturaleza voluminosa volvía difícil su ocultamiento, facilitando así el control de su circulación. Es decir, se trataba de un producto ideal para funcionar como un asidero fiscal. Algunos concejos

⁷⁴⁶ Véase sobre los fumaderos de opio, Fanni Muñoz, *Diversiones públicas*.

⁷⁴⁷ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XVI, p. 426-a.

municipales llegaron a gravar el consumo o la extracción de la sal en diversos momentos del siglo XIX. La ley de descentralización fiscal de 1886 consideró las salinas como parte de los bienes departamentales y al amparo de ello algunos tesoros departamentales gravaron el producto, cual fue el caso del de Ayacucho, el 25 de octubre de 1892, cuando estableció un impuesto de cinco centavos por cada quintal de 46 kgs. que se trajese de las salinas, como renta para la instrucción primaria en el departamento.⁷⁴⁸ Ese mismo año el ministro de Hacienda, Rafael Quiroz, insinuó en el Congreso la posibilidad de gravar la sal, como medio de equilibrar el presupuesto, pero al final reflexionó que era mejor aumentar los impuestos ya existentes, antes que crear otros nuevos.⁷⁴⁹

La ley de creación del estanco de la sal se dio el 11 de enero de 1896, como parte del paquete de medidas fiscales de la triunfante revolución pierolista. La ley nació de una propuesta en el mismo sentido hecha por el Ministerio de Hacienda el 18 de noviembre de 1895. Dos factores presionaron la emisión de la ley. Uno, fue la necesidad de constituir un fondo “para el rescate de las provincias cautivas” de Tacna y Arica, que el Tratado de Paz de Ancón, había dejado en manos de Chile, por un lapso de diez años. Este plazo cumplió en 1894, correspondiendo entonces realizar un plebiscito entre la población de las provincias para decidir su suerte final. Sin embargo, el Tratado contenía una cláusula de acuerdo a la cual el país que ganase el plebiscito debía indemnizar al perdedor con diez millones de pesos plata. En 1894, Chile puso como condición para efectuar el plebiscito que el Perú empozase los diez millones de pesos como garantía, tal como él los puso efectivamente sobre la mesa. Diez millones de pesos eran casi dos veces el presupuesto anual de la república, por lo que el país no pudo forzar la realización de la consulta popular.

La ley de creación del estanco dispuso así en su artículo trece que “El producto del estanco o contribución creada por esta ley, se invertirá única y exclusivamente en el rescate de las provincias de Tacna y Arica.”⁷⁵⁰ La finalidad patriótica serviría para mitigar el resentimiento que el impuesto pudiera ocasionar entre la población, ya que en este caso, a diferencia de los impuestos anteriores, del tabaco, el opio y el alcohol, no se trataba de un producto destinado al vicio y de carácter no indispensable para la vida, sino todo lo contrario, un bien que no sólo era de consumo masivo, sino además de consumo necesario y recomendable.

El segundo factor fue la necesidad del Ministerio de Hacienda de hallar un reemplazo a la contribución personal, que fuera abolida por la revolución de Piérola en la navidad de 1895; o sea, apenas pocas semanas antes de la ley del estanco de la sal. La

⁷⁴⁸ AGN, H-6-1169. Memoria del Ministro de Hacienda, Rafael Quiroz.

⁷⁴⁹ AGN, H-6-1169. Memoria de Rafael Quiroz.

⁷⁵⁰ AGN, H-6-1089. Ley del 11 de enero de 1896.

contribución personal debía haber levantado sobre el papel, poco más de un millón de soles por año, aunque en la práctica recaudaba apenas de 300 a 400 mil soles; a pesar de ello era un ingreso importante para ciertos tesoros departamentales. La abolición del 95 dejó a estos tesoros sin su fuente principal de ingresos, por lo que el gobierno central debía compensar dicha pérdida de alguna manera. La pieza de reemplazo fue el estanco de la sal. Escogida probablemente porque a fin de cuentas venía a recaer en los mismos sujetos que sufragaron la contribución personal. Igual que ésta era un impuesto prácticamente universal y cuya carga se repartiría extensamente, casi tanto como repartida estaba la población. Como veremos, esta idea tuvo, no obstante, que ser reformulada, introduciéndose algunas exoneraciones en el estanco.

La ley del 11 de enero de 1896 prohibió a los particulares la importación o exportación de sal; los mineros particulares podrían seguir explotando las salinas, pero estarían obligados a vender su producción al Estado, para lo cual se fijaría un precio que contemplaba el costo de la producción más una ganancia del 20 por ciento. Unicamente el Estado podría vender sal dentro y fuera del país. Aunque los yacimientos no fueron expropiados, sí se prohibió nuevos denuncios y era clara la idea de ir restringiendo la explotación particular de las salinas progresivamente, a fin de garantizar un auténtico estanco. Como algunas instituciones recibían rentas de las salinas, desde mucho tiempo atrás, el Estado se obligaba a seguir pagándolas. La ley contemplaba también la posibilidad de que, en el caso de que la implantación del estanco presentase dificultades, el Estado pudiese reemplazarlo por una tarifa para la exportación y un impuesto para el consumo.

El Reglamento de la ley fue dado el 18 de julio del mismo año. Demoró varios meses, con la idea de que las existencias de sal en manos del comercio fuesen vendidas y, asimismo, para estudiar bien la reacción de la población a la gabela. El reglamento estipuló un impuesto de cinco centavos por kilo para la sal de uso doméstico y de un centavo por kilo para la sal industrial, mientras se constituyese el estanco. Como quiera que la sal para uso industrial era la misma que la utilizada para el consumo doméstico, se dispuso que la primera debía ser “inutilizada” para lo segundo; para el efecto se la mezclaba con óxido de hierro, genciana, humo o aceite de pescado y/o anilina. El monto del impuesto permaneció igual durante varias décadas y venía a representar cerca del doble de lo que era el costo de la sal en las salinas. Se pagaría en el lugar de extracción, al momento de salir el producto para su destino.

Los autores del Reglamento consideraron que debía elegirse el camino del estanco antes que el del mero impuesto al consumo, puesto que a raíz de la aparición de la ley de enero de 1896, el producto subió de precio de forma exagerada, mucho más allá del monto del impuesto. Asumiendo un consumo moderado de cuatro kilos por habitante al

año, una familia de cinco personas pagaría un impuesto de un sol por año, que en el caso de la sierra, equivaldría a la mitad de lo que se pagaba por varón adulto a título de contribución personal, y en el caso de la costa, a sólo una cuarta parte.⁷⁵¹ Dicho estimado de cuatro kilos por habitante, supondría para todo el país una recaudación de unos 700 mil soles anuales por la sal de consumo doméstico y aproximadamente la mitad de ello por la sal industrial. El total debía, así, superar el millón de soles.

Una novedad del Reglamento frente a los otros impuestos al consumo, fue que introdujo la exoneración del impuesto a “los indígenas pertenecientes a comunidades, en cuyo territorio exista alguna salina de la cual hayan acostumbrado extraer sal para su consumo personal; [...]”, siempre y cuando la extracción se haga de forma personal por el consumidor o industrial y no para la venta; así como a “los pescadores matriculados, por la cantidad de sal que necesiten para su consumo personal y su industria, [...]. De hecho, durante los meses del primer semestre de 1896, previos al reglamento, el impuesto había comenzado a levantar fuertes quejas entre los pescadores y las comunidades indígenas que lo extraían, no sólo para el consumo propio, sino también para el abastecimiento de los centros mineros.

La aplicación del impuesto provocó mayores protestas sociales que cuando se introdujeron los otros impuestos al consumo. El ministro de Hacienda señaló en un informe ante el Congreso que el impuesto a la sal “[...] ha sido en su recaudación origen de serios disturbios en lugares de la sierra, y materia de muchos comentarios después, [...].”⁷⁵² Un temprano historiador del impuesto, Alberto Hernández Zubiate, indicó que las “resistencias” se encontraron “sobre todo entre la clase indígena.”⁷⁵³

En los últimos días del mes de setiembre de 1896 estallaron revueltas en la provincia ayacuchana de Huanta y en el distrito de Maras, en la provincia cuzqueña de Urubamba. En la primera, una violenta movilización de miles de campesinos indígenas arrasó la capital de la provincia, asesinando al subprefecto y al alcalde, después de que éste recibiese su solicitud de exonerarlos del impuesto de la sal con una actitud que los campesinos juzgaron como dilatoria y negligente.⁷⁵⁴ En Maras existía una de las más importante salinas de la sierra sur. La protesta estalló cuando llegó el administrador del

⁷⁵¹ La circular que el Ministerio de Hacienda remitió a los prefectos junto con el Reglamento del 18 de julio de 1896, sin duda exageraba cuando decía que la contribución era “tan modesta, que ella no excederá de dos centavos mensuales por habitante, [...]. AGN, H-6-1089.

⁷⁵² AGN, H-6-1172. p. 13.

⁷⁵³ Alberto Hernández Zubiate, *El estanco de la sal*; p. 4.

⁷⁵⁴ El subprefecto, Julián Abad, les dijo que él no podía conceder dicha exoneración, puesto que no estaba dentro de sus facultades, pero que transmitiría el pedido al Prefecto del Departamento, lo que en efecto hizo de inmediato. La respuesta del Prefecto, dos días después, fue que el pedido tampoco podía ser resuelto por él y que trasladaría el pedido al gobierno central. Ello habría sido tomado por los campesinos como un engaño muchachos. Véase sobre “la revuelta de la sal”: Patrick Husson, *De la guerra*; 1992.

impuesto a iniciar sus labores. La “asonada” y “la actitud amenazadora de los tumultuosos” hizo huir a los empleados de la administración, quienes debieron pedir auxilio al prefecto del Cuzco para poder instalarse.⁷⁵⁵

Dado el hecho de que el Reglamento de julio de 1896 introducía la exoneración del impuesto a los indígenas, siempre que la sal fuese para el autoconsumo, no se entendería el por qué de la rebelión.⁷⁵⁶ De acuerdo a Hernández, sin embargo, la explicación era que precisamente los indígenas, usando del derecho de exoneración, “la revendieran en distintos lugares, a elevados precios, [...].” Cuando el Estado comenzó a convertir progresivamente el impuesto al consumo en un Estanco, restringiendo así la venta libre de sal en la república, los más perjudicados fueron entonces ellos, por lo que “[...] se produjo en algunos lugares tan grave hostilidad contra el Estanco, especialmente del elemento indígena, que fue preciso adoptar medidas de rigor, [...].” (p. 5).

El comercio de la sal en muchas regiones había estado efectivamente en manos de indígenas, quienes dominaban el ganado de transporte (las llamas, en la sierra). Abastecían a las poblaciones en las ferias semanales y a las haciendas agropecuarias y de beneficio argentífero, ubicadas cerca de los campamentos mineros.⁷⁵⁷ Con la creación del estanco, las ganancias del mercado de la sal pasaron de las comunidades indígenas al Estado, o, como veremos, a los grupos de la élite limeña que fundaron las compañías particulares que administraron el estanco.

Dentro del Ministerio de Hacienda se creó una Administración de la Sal, para que se hiciese cargo de la administración del impuesto, lo que hizo desde julio de 1896 hasta el 30 de junio de 1901.⁷⁵⁸ Desde julio de 1901, hasta el fin de diciembre de 1905 la gestión corrió a cargo de la Compañía Salinera del Perú; sucediéndola desde entonces hasta el 15 de febrero de 1910, la Compañía Salinera Nacional. Desde esta fecha tomó la administración otra compañía, que repetía el nombre de la primera: Compañía Salinera del Perú, quien manejó el estanco hasta el 30 de setiembre de 1929, cuando se creó la

⁷⁵⁵ El prefecto del Cuzco, Federico Ríos, acusó al subprefecto de Urubamba, José María Galdo, de no haber acudido acompañando al administrador de la sal, cumpliendo la misión de “convencer á las gentes de la sana índole del impuesto”. Tras el motín del 27 de setiembre, debió enviar 60 hombres armados a tranquilizar la zona y permitir la instalación de los empleados de la administración del estanco. BN. Manus. D8655/1896.

⁷⁵⁶ El ministro de h-6-1172, señalaba que incluso en “los distritos de indígenas menesterosos”, la sal se vendería al “infimo precio de dos centavos por libra.” (p. 13).

⁷⁵⁷ También hubo, desde luego, empresarios “criollos” o mestizos en el negocio de la sal, como fue el caso de Agustín Tello en las salinas de San Blas, que abastecían a Cerro de Pasco. Véase nuestro trabajo: “Mineros, arrieros y ferrocarril”.

⁷⁵⁸ La Administración de la Sal estuvo bajo la gerencia de Ricardo Rossel a lo largo de esos años. Alberto Hernández Zubiate considera a Rossel, en su libro *El estanco de la sal* (Lima: 1934), como el verdadero gestor de la implantación del impuesto.

Caja Nacional de Depósitos y Consignaciones, que asumió la recaudación de todas las rentas fiscales.⁷⁵⁹

La Compañía Salinera del Perú se formó en 1901, a instancias del propio gobierno, como una manera de dar “aplicación al capital nacional”. La compañía se formaría como una sociedad anónima con un capital de cien mil libras peruanas, dividido en diez mil acciones de diez libras cada una, a ser vendidas por la Bolsa Mercantil de Lima, organismo creado hacía pocos años como un medio de agilizar la movilización de los capitales. El precio de diez libras por acción era relativamente elevado (representaba por lo menos una semana de jornal en las ciudades de la costa, y mucho más, en el campo) y revelaba la intención de excluir a los pequeños ahorristas y propietarios.

La compañía administraría el estanco por un lapso de cuatro años, procurando extenderlo en las zonas donde aún no hubiese llegado. Lo que suponía que organizaría la explotación de algunas salinas, compraría la producción a los mineros particulares según las cantidades promedio de los últimos años y al precio de un 20% más que el costo de producción estimado como probable, y organizaría los almacenes, transporte y puntos de venta de la sal en diversos lugares del territorio. La compañía podría deducir hasta 15 mil libras anuales por concepto de gastos de administración y tendría una comisión de 10% sobre la renta líquida que resultase. Cada trimestre debía realizar la liquidación respectiva, a despecho de lo cual debía entregar mensualmente cuatro mil libras (cuarenta mil soles) al fisco, de modo que cumplido el trimestre se entregaba solamente el saldo correspondiente. Se exoneraba a la compañía de todo impuesto, municipal o departamental, y se mantenía la exoneración a las comunidades indígenas y de pescadores.

Dichas condiciones se reiteraron en los contratos siguientes, con la Compañía Salinera Nacional y con la segunda Compañía Salinera del Perú, variando solamente la comisión y la cuota de gastos administrativos a que tendría derecho la empresa contratista.⁷⁶⁰ En general, la comisión se redujo drásticamente: a 5% en el contrato de 1906, y así sucesivamente, hasta llegar a ser de solamente un 2% en el contrato de 1910. La partida de gastos creció en cambio, levemente, hasta 20 mil libras anuales en el contrato de 1910.⁷⁶¹ La Compañía Salinera Nacional tuvo decisiva participación del Banco Alemán Trasatlántico de Lima, quien había incrementado su influencia política gracias a sus servicios en la concesión de lo que fue el primer préstamo internacional al Estado

⁷⁵⁹ Alberto Hernández, *El estanco de la sal*; pp. 10 y ss.

⁷⁶⁰ A partir de 1905, el Banco Alemán Trasatlántico que funcionaba en Lima, vinculado al Deutscher Bank de Berlín, consiguió dominar la compañía salinera. Véase Luis Ponce, “Banca libre”, p. 31.

⁷⁶¹ Todos estos datos provienen del trabajo de Alberto Hernández, *El estanco de la sal*.

peruano después de la guerra.⁷⁶² Desde 1901 hasta 1921, y a despecho de los cambios de denominación de la Compañía, fue gerente de ella el señor Manuel Montero y Tirado, quien así le dio continuidad a la organización. A inicios de los años treinta, cuando escribió su libro Alberto Hernández, el estanco aún no había conseguido extenderse en toda la república; por ejemplo en la mayor parte de las provincias de los departamentos de Puno, Huánuco, Loreto y San Martín, que estaban entre los más alejados de la costa. Ello significaba que la venta de sal era todavía libre ahí, aun cuando se suponía que igual debía haber pagado el impuesto al salir el producto de la salinera. En las regiones donde estaba constituido el estanco, la sal se vendía únicamente en los establecimientos autorizados por el contratista, los cuales ostentaban un cartel en la fachada con el nombre de “Estanco de la Sal”. Hernández calculaba que el contrabando podía significar un tercio de toda la sal consumida en el país.

Los años iniciales del impuesto fueron, desde luego, los más difíciles. Tras la “revuelta de la sal” de Huanta de 1896, se desató una campaña en el Congreso para derogar el impuesto o estanco, particularmente en las legislaturas de 1897 y 1900, aunque tales esfuerzos no prosperaron.

El cuadro 8.9 presenta la evolución de las cifras del estanco de la sal, desde 1896 hasta 1914. Como puede verse, tomó siete años desde la emisión de la ley, en 1896, alcanzar el millón de soles de recaudación, que sobre el papel se había previsto. En la década de 1910 el producto líquido del impuesto se stabilizó en poco más de un millón de soles.

Cuadro 8.9

Recaudación del estanco de la sal, 1896-1914

Años	Consumo Doméstico En tons.	Consumo Industrial En tons.	Exportación Tons.	Total de Sal vendida Tons.	Ingreso Bruto En soles	Ingreso Líquido En soles	Relación entre ingreso Líquido y Bruto
1896	1903	2794	5992	10,689	150,316	76,366	0.51
1897	7628	7393	6220	21,421	557,275	410,393	0.74
1898	9774	6916	2980	19,670	568,728	425,843	0.75
1899	8711	5217	4106	18,034	512,685	371,637	0.73
1900	10,478	4295	343	15,116	631,848	508,991	0.81
1901	11,777	4338	994	17,109	584,410	384,654	0.66
1902	10,660	3047	2643	16,350	941,406	377,904	0.40

⁷⁶² Luis Ponce, “Banca libre”, p. 31.

1903	11,925	3073	2700	17,698	1.043,751	380,448		0.36
1904	12,807	2502	3921	19,231	1.229,101	534,620		0.44
1905	13,746	2723	5077	21,546	1.355,093	612,945		0.45
1906	14,728	2877	2248	19,853	1.453,508	697,104		0.48
1907	16,510	2657	3428	22,595	1.723,614	812,235		0.48
1908	16,741	2777	3743	23,260	1.974,288	866,941		0.44
1909	16,963	3341	2614	22,918	2.148,537	872,947		0.41
1910	17,222	3613	1950	22,785	2.309,286	932,386		0.40
1911	17,904	3610	3922	25,436	2.451,359	1.081,931		0.44
1912	17,759	3479	2625	23,863	2.591,536	1.062,217		0.41
1913	18,278	4164	2530	24,972	2.646,988	1.180,075		0.45
1914	18,499	3975	3922	26,395	2.620,042	1.199,974		0.46

Fuente: Caja de Depósitos y Consignaciones, *El estanco de la sal. Historia, función social, económica y política del Estanco*. Lima: 1954; anexo N° 5. Elaboración propia.

La evolución más dinámica correspondió al consumo doméstico interno, que pasó de siete mil toneladas en 1897 (omitimos el dato de 1896, ya que sólo correspondió a algunos meses del año y a básicamente la capital de la república, más algunos departamentos de la costa) a más del doble una década después. Esta expansión se debió a un mayor control de la producción y el consumo, gracias a la extensión del estanco. A medida que el comercio indígena de la sal se redujo, creció la venta en los lugares de expendio controlados por las compañías contratistas. El crecimiento urbano también favoreció el aumento del consumo de sal en los establecimientos oficiales.

El consumo industrial descendió fuertemente, en cambio, de 1897 a 1907: de más de siete mil toneladas pasó a menos de tres mil. Aunque luego se recuperó ligeramente, a lo largo de las décadas de 1910 y 1920, el consumo de sal por la industria se mantuvo entre los tres y cuatro mil toneladas solamente.⁷⁶³ La disminución podría deberse al hecho de que una de las industrias que más utilizaba la sal, era la metalúrgica, para el beneficio de los minerales de plata. Pero desde la década de 1890, el método de refinación con mercurio, que era el que usaba la sal como uno de sus reactivos, fue reemplazado por otros métodos, como los de la fundición y la lixiviación, que no usaban la sal como ingrediente. Otras industrias que usaban la sal, eran la de quesos y mantequilla, la ganadería y las curtiembres.

La exportación también vino en disminución, ya que apenas instaurado el impuesto, Chile, que era uno de sus principales mercados, quizás considerando cual era

⁷⁶³ Caja de Depósitos y Consignaciones, *El estanco de la sal*, anexo 5.

el fin del impuesto (reunir el fondo de diez millones que forzase el plebiscito para decidir el destino de Tacna y Arica), aplicó un fuerte impuesto de 25 pesos por tonelada a la sal peruana, que fue así desalojada del mercado chileno por la sal brasileña. Se intentó compensar esta pérdida con el mercado argentino, pero la tentativa fracasó por los elevados gastos de transporte. Colombia y Ecuador fueron otras plazas para las exportaciones peruanas, y en menor medida algunos países centroamericanos.⁷⁶⁴

Resulta revelador el hecho de que a medida que se extendió el régimen del estanco, empeoró el rendimiento líquido del mismo. Vale decir, que si durante la era de la administración directa, de 1896 a 1901, de cada sol recaudado, 75 centavos eran la ganancia del Estado, cuando el estanco fue administrado por las compañías privadas y extendido por la mayor parte de la república, de cada sol recaudado, ya sólo 40 o 45 centavos eran para el Estado. El estanco se extendió a costa de la eficiencia y economía en la recaudación. En ello también influyó, sin embargo, el aumento del precio del trabajo en el país en los inicios del siglo XX, como efecto de la bonanza exportadora en la minería y la agricultura, que demandaban muchos trabajadores en esa coyuntura. Ello llevó a que el precio de la sal en la salina, antes del impuesto subiera de unos 3 a unos 4.5 centavos por kilo, entre 1900 y 1914.

f/ Otros impuestos al consumo

Además de los ya mencionados, hubo otros bienes sobre los que se extendió el impuesto al consumo, dentro de la marea fiscal que hacia 1900 fijó su fuerza en este tipo de imposición. Así, en 1888 se introdujo el impuesto al guano y al de naipes. Ambos eran productos que ya habían estado gravados en épocas anteriores. El guano, fertilizante para la agricultura que se extraía de islas y penínsulas del litoral, había funcionado como un estanco desde la década de 1840, hasta que los principales yacimientos fueron ocupados por los chilenos en la guerra del 79. Aunque las tropas chilenas abandonaron el país en 1884, las islas guaneras siguieron ocupadas algunos años más.⁷⁶⁵ El 20 de octubre de 1888 el Estado trató de estimular el hallazgo de nuevos yacimientos, e introdujo un impuesto de un sol por cada tonelada de guano, a cobrarse en el punto de desembarco. Adicionalmente se cobraría 5 centavos por cada cien kilos (o sea, medio sol más por

⁷⁶⁴ Hernández, *El estanco*.

⁷⁶⁵ Una cláusula del Tratado de Paz, dio a Chile el derecho a extraer un millón de toneladas de guano de los yacimientos peruanos, como compensación por gastos de guerra, por lo que la ocupación de las islas guaneras duró varios años más que la guerra misma.

tonelada) para la Sociedad de Beneficencia del lugar o, donde no la hubiere, para la instrucción primaria.⁷⁶⁶

Como el consumo interno de guano era pequeño y el impuesto también, el rendimiento fue, asimismo, pequeño. A raíz del contrato Grace (1889) los tenedores de bonos de la deuda externa obtuvieron por algún tiempo el usufructo de esta renta. El primero de marzo de 1909, ya devueltos los yacimientos al país, se extendió para el guano el mismo sistema que el de la sal. Vale decir, la figura del estanco y la creación de una compañía formada como una sociedad anónima de particulares. Esta compañía extraería y vendería el guano por cuenta del Estado, de acuerdo a cifras acordadas con el gobierno, tanto para sus costos, cuanto para los precios de venta, y tendría derecho a una utilidad. El impuesto de 1888 se mantuvo vigente.⁷⁶⁷

El impuesto al consumo de naipes fue introducido por una ley del 26 de octubre de 1888, fijando la siguiente escala: dos centavos por cada juego de naipes ordinarios o nacionales de cualquier calidad, cuatro centavos si eran “semi-finos” y ocho centavos si eran de hilo, olea u otro material. Este impuesto existió durante la época colonial y fue restaurado en esta ocasión. El pago se comprobaba mediante un timbre pegado en la boca del envase.⁷⁶⁸ No tenemos cifras del rendimiento del impuesto, pero en los presupuestos de alrededor de 1890, que recogían las cifras reales de los años previos, se consignaban cifras pequeñas, como de dos mil soles anuales.

El 26 de marzo de 1904, como parte de la ofensiva fiscal que reforzó los impuestos al consumo a poco de iniciado el gobierno de Manuel Candamo, se extendió el impuesto al consumo del azúcar y los fósforos. La recaudación del impuesto al azúcar fue encargada a la Compañía Nacional de Recaudación con fecha 9 de abril, estableciéndose una tasa de cuatro centavos por kilo de azúcar blanca granulada, dos centavos por la de azúcar mascabada y un centavo por cada kilo de chancaca amoldada.⁷⁶⁹ El impuesto se pagaría en las aduanas al entrar el producto (pero había muy poca importación en realidad) o en las fábricas, al salir para el consumo. Al igual que se hizo para el caso de los demás impuestos al consumo, se limitó a los municipios cobrar impuestos por el mismo producto; en este caso, se prohibió cobrar por el azúcar.

⁷⁶⁶ En el caso de Lima, ese adicional iba para el sostenimiento del colegio Guadalupe, de acuerdo a una ley que databa del 16 de octubre de 1851. Fernando Tola, *Los impuestos*, p. 323.

⁷⁶⁷ Tola, *Los impuestos*, pp. 324-325. Sobre el estanco del guano, ver Macera, “Historia”.

⁷⁶⁸ Dancuart y Rodríguez, *Anales*, t. XIX, p. 121. Igual que en el caso de los alcoholes, en los que también se colocaba un timbre en la boca del envase, las autoridades se quejaban de que la gente se daba mañana para reutilizar los timbres, despegándolos del envase usado y volviéndolos a pegar en productos que no habían pagado el impuesto.

⁷⁶⁹ La chancaca era un dulce sólido de color oscuro, obtenido como producto derivado o conexo al azúcar (podía conseguirse raspando los restos adheridos a las pailas, por lo que también recibía el nombre de “raspaduras”). Se utilizaba en la repostería.

La azúcar fabricada en la sierra y en la selva pagaría únicamente las tres cuartas partes del impuesto. Esta diferencia sintonizó con el espíritu de la fiscalidad peruana tras la abolición del tributo indígena en 1854, de introducir escalas diferenciadas de impuesto según las regiones del país. La idea era buscar la proporcionalidad: la sierra era una región más pobre que la costa; en consecuencia los impuestos debían de ser menores. La sierra y la selva no eran, además, regiones productoras de azúcar. Algunos valles cálidos serranos, como el de Abancay, producían el edulcorante, pero sólo para el mercado local. En la ceja de selva o selva alta, había alguna producción en el valle de Chanchamayo, donde se habían asentado algunos colonos europeos. El azúcar que se exportase no pagaría el impuesto.

Si el impuesto pasaba de los cien soles, podía emplearse una letra con vencimiento a sesenta días; de lo contrario, debía pagarse al contado. El Reglamento del impuesto contempló la posibilidad de usar unos “depósitos fiscales” en los que podía almacenarse el producto mientras se realizaba la venta, pero tenían también un costo.⁷⁷⁰ El impuesto al azúcar permitió una recaudación cercana al millón de soles al poco tiempo de su instauración, que representaban más o menos la mitad del rendimiento (bruto) del estanco de la sal, y un 80%, o más, de su rendimiento líquido.

La facilidad de hacer fuego con un palito en uno de cuyos extremos se había adherido una pequeña cantidad de fósforo creó una revolución por su consumo en el país, a finales del siglo XIX. Antes de ello, se hacia fuego con encendedores de yesca o pedernal, que no eran muy eficaces, por lo que prevalecía la costumbre campesina de dejar algunos leños ardiendo durante la noche, a fin de poder reavivar el fuego al siguiente día. Debe tomarse en cuenta que para 1900 la luz eléctrica recién había penetrado en la zona céntrica de Lima y algunas otras pocas ciudades, por lo que la mayoría de hogares dependía del alumbrado de lámparas de alcohol y de velas. La aparición de los fósforos fue asimismo importante para la popularización del consumo del tabaco. Los fósforos fueron entonces como la sal, un producto de uso masivo, tanto en la ciudad como en el campo, y con muy malos sucedáneos. Es decir, ideal para servir de asidero al impuesto al consumo. Contra ello podría figurar su pequeño tamaño, que lo hacía fácil al ocultamiento y la circulación clandestina, pero por otro lado, no se trataba de un producto fácil de fabricar de forma clandestina o artesanal. De modo que la producción se concentraba en grandes fábricas y resultaba, así, más fácil de ser controlada.

Ya en diciembre de 1895, la imposición de fuertes derechos de aduana a los fósforos persiguió el fin de aprovechar fiscalmente la gran difusión que venía adquiriendo

⁷⁷⁰ Tola, *Los impuestos*, pp. 254-256.

su consumo y la inexistencia de buenos sustitutos para su uso. Pero al amparo del fuerte gravamen aduanero, nacieron rápidamente fábricas locales que hicieron disminuir la importación.⁷⁷¹ La respuesta del Estado fue, lógicamente, la creación del impuesto al consumo.

Los montos del impuesto fueron, igual que en el caso del azúcar y los naipes, relativamente elevados en relación al precio del bien antes del impuesto, pero que no se sentían mucho, ya que los hogares realizaban sus compras en pequeñas cantidades en muchas operaciones cotidianas. Se cobraría un centavo por cada cajita de 20 fósforos con palito de papel o cartón; igualmente un centavo por cada caja de sesenta fósforos (o menor cantidad) de palo; y dos centavos por cada caja de sesenta fósforos, o menor cantidad, de palito de cera. El pago se comprobaba pegando un timbre en la caja, de modo que éste se rompiera al abrirla. Y debía efectuarse en la aduana, en el caso de llegar por vía marítima, o al salir de las fábricas, en el caso de la producción nacional. También regía el mismo Reglamento que para el azúcar, en el sentido de que si la suma a pagar fuese mayor a cien soles, podía recurrirse a una letra.⁷⁷²

En el segundo semestre de 1904 el timbre de un centavo correspondiente a los fósforos de palo, produjo 11,553 libras peruanas, mientras el de dos centavos, por los de cera, produjo 1,001 libras.⁷⁷³ No eran sumas despreciables, ya que anualizadas, significaban cerca del uno por ciento del presupuesto nacional. Ya bajo la administración de la compañía nacional de recaudación el impuesto a los fósforos llegó a superar los 300 mil soles anuales (véase cuadro 8.10, más adelante).

Las críticas a los impuestos al consumo del azúcar y los fósforos enfocaron el hecho de que recaían sobre bienes “indispensables”.⁷⁷⁴ Los impuestos al consumo fueron aceptables al principio, bajo la justificación de que recaían sobre bienes perjudiciales a la salud del individuo, así como al orden moral, como habría sido el caso del alcohol, el tabaco o el opio (incluso de los naipes, que se asociaban al juego y las apuestas). Cuando se gravó la sal, en 1896, este principio fue roto. Entonces se justificó el hecho por la necesidad “patriótica” de rescatar las provincias “cautivas” en manos de Chile; pero una vez puesto el pie tras la puerta, el impulso fiscal de los impuestos al consumo se expandió hacia bienes sensibles al consumo popular. En el caso del azúcar y los fósforos, se afectaba, además, bienes producidos internamente, perjudicando a la industria

⁷⁷¹ Boloña, *Políticas.*; p. 64.

⁷⁷² Tola, *Los impuestos*, pp. 270-273.

⁷⁷³ Alejandro Garland, *Reseña industrial*, p. 123.

⁷⁷⁴ Tola, *Los impuestos*, p. 251.

nacional.⁷⁷⁵ Si los fabricantes pagaban ya un impuesto o “contribución industrial” y las materias primas que eran importadas pagaban un impuesto de aduana, ¿cuál era entonces el sentido de gravar el consumo de bienes producidos dentro del país? El argumento de que se procuraba desincentivar ciertos consumos, no resultaba válido si se tomaba en cuenta los últimos productos gravados, ya que nadie juzgaba nocivo el uso de la sal, el azúcar o los fósforos. Era simple apetito fiscal, que, de acuerdo a autores como José Rodríguez, producía la “politaxia”; es decir, la multiplicación de impuestos por los mismos bienes.⁷⁷⁶

g/ La Compañía Nacional de Recaudación

La revolución de 1895 quebró el proyecto generado dentro y/o detrás del cacerismo, de formar una burocracia fiscal propia para el Estado y de apoyar a los caciquismos locales, y empujó en cambio hacia adelante la idea de formar lo que en la época se llamó “una fructífera asociación” entre el Estado y el capital privado de los hombres de la costa. El Estado requería de ingresos; el capital privado aceptaba colaborar en ello, sacando un beneficio. Para esto, reorientó los canales de ingresos fiscales desde los sectores de exportación, que era donde la élite económica tenía sus mayores intereses, hacia los consumidores internos. Pero como la cobranza de impuestos a los consumidores internos era muy complicada para la incipiente organización hacendaria del Estado, los propios hombres de empresa decidieron administrarla.

Ello se hizo en varias etapas. La primera, desarrollada alrededor de 1890, consistió en centralizar la recaudación de todo el territorio nacional en una sola mano, aboliendo el sistema de remates por provincias o localidades. Esto fue un duro golpe para los grupos de poder local, que perdieron con ello un renglón importante de poder y un espacio útil para sus actividades y negocios. La siguiente etapa, cumplida ya tras el colapso del régimen cacerista (1894-1895), fue crear un solo ente controlado por la élite económica para que se encargase de organizar la recaudación de todos (o al menos los principales) impuestos al consumo creados o por crearse.

A finales de 1895 se encargó a la Cámara de Comercio de Lima, gremio central de los grandes comerciantes de la capital, estudiar la formación de una compañía recaudadora de impuestos. La ley del 13 de diciembre de 1895, autorizando al gobierno a rematar o conceder la recaudación a un organismo privado, dio el marco legal necesario. La propia Cámara de Comercio de Lima, en colaboración con los bancos de Londres, del

⁷⁷⁵ Químpér criticó el impuesto a los alcoholos y tabaco nacionales (*Indicaciones*, p. 40-41). También Garland, *Reseña industrial*, p. 122. Garland también señaló que la difusión de la luz eléctrica en Lima y otras ciudades de la costa, venía quitándole compradores a los fósforos.

⁷⁷⁶ Rodríguez, *Estudios*.

Callao e Italiano, y algunos comerciantes del interior, organizaron la Sociedad Anónima Recaudadora de Impuestos (SARI), creada con un capital de un millón de soles, por decreto oficial del 9 de enero de 1896. El capital se dividiría en diez mil acciones de 100 soles cada una, monto que alejaba su venta de los sectores populares e incluso medios. Las acciones debían ser vendidas a través de los bancos antes mencionados y las casas de comercio del interior de la siguiente forma: 3550 en Lima y Callao, 450 en cada uno de los departamentos de Ancash, Arequipa, Cuzco, Ica, Junín, La Libertad, Loreto, Piura y Puno; 350 en los de Cajamarca, Lambayeque y Huánuco, y 250 en los de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Moquegua y Tacna.⁷⁷⁷ La acogida de las acciones fue tan amplia, que finalmente se vendieron 29,639 con un total de 542 compradores. En los departamentos de Amazonas, Apurímac, Loreto y Huancavelica no hubo ventas.⁷⁷⁸ En el primer Directorio figuraron hombres como Manuel Candamo (presidente de la Cámara de Comercio de Lima, futuro Presidente de la república y alto dirigente del partido Civil), Juan Figari, Martín Wells, Gino Bata Isola, Elías Mujica, Ernesto Ayulo, J. V. Oyague y José Payán, que estaban entre los hombres de negocios más prominentes de la capital. Augusto Albarracín se incorporó al Directorio como personero del Estado.⁷⁷⁹

El arreglo entre el Estado y la SARI consideró que esta se haría cargo de la recaudación de los impuestos al consumo de los alcoholes, el tabaco, el opio, la venta de los timbres fiscales y, dejando la puerta abierta para más impuestos, otros que en adelante se le pudiera confiar (de hecho, casi inmediatamente se le confió también la venta del papel sellado, con una comisión del 5%). El plazo era del 21 de mayo de 1896 al 30 de junio de 1900, aunque sólo los dos primeros años eran obligatorios para el Estado.⁷⁸⁰ A la Sociedad se le permitía retener el 15% de lo recaudado como gastos de la operación; el remanente se repartiría por mitad entre el Estado y los accionistas, estipulándose que la parte del Estado nunca podría ser menor que lo entregado al Estado por los anteriores rematistas. De acuerdo al mensaje del presidente Piérola en su discurso del 28 de julio de 1896, los beneficios de la recaudación fiscal se repartieron: “[...] entre los muchos pequeños accionistas de todos los departamentos, [...]”⁷⁸¹ Pero la verdad es que los accionistas apenas pasaban de quinientas personas, cuya expectativa era hacer negocio con la cobranza de los impuestos a buena parte de la población del país, excluida por su pobreza de la posibilidad de comprar una acción de cien soles, o más.

⁷⁷⁷ Jorge Basadre, *Historia*; (ed. de 1983) t. VII, pp. 386-387. La suma da 10,150.

⁷⁷⁸ Basadre, *Historia*, 2005, t. XI; pp. 102-104. Luis Ponce indica sólo 541 compradores: 44% de los cuales adquirieron el 72% de las acciones. “Banca libre”, p. 22.

⁷⁷⁹ Basadre, *Historia*, 1963; p. 46.

⁷⁸⁰ *El economista peruano* 28 julio 1921.

⁷⁸¹ Basadre, *Historia*, t. 7, ed. 2005, p. 47.

Entre el 21 de mayo y el 31 de diciembre de 1896 la SARI recaudó 1.808,017 soles como suma bruta, y en 1897, 3.264,701 soles, que ya eran el 27% de todos los ingresos fiscales. En marzo de 1898, juzgando el gobierno que los beneficios podían mejorar para el Estado, estipuló nuevas condiciones para un nuevo contrato de dos años forzosos y tres voluntarios. En el nuevo acuerdo, vigente desde el primero de julio del mismo año, la participación del gobierno en las utilidades subió al 75% y se incrementó el capital social a dos millones de soles.⁷⁸² Antes de que se cumpliesen los dos años forzosos, y ante el entusiasmo que dentro de los hombres de negocios de la capital surgió por la actividad de recaudador fiscal, el gobierno pretendió endurecer aun más las bases para la prórroga del convenio. Se inició entonces una tensa negociación entre el ministerio de Hacienda y los directores de la Sociedad Recaudadora, puesto que el gobierno quería condicionar el contrato al compromiso de la compañía de hacer empréstitos al gobierno. Es decir, se quería reproducir la vieja figura de la era del guano, cuando una vez constituido el monopolio del Estado, este cedía su administración a la élite local, a condición de que le avancen una renta y lo ayuden en sus urgencias. Por entonces aún permanecía cerrado el crédito externo al país, y tampoco existía la posibilidad de un crédito monetario, emitiendo más circulante, puesto que desde 1897 el Perú había adoptado un patrón oro para su moneda totalmente rígido, puesto que la moneda misma sería un disco de oro fino.

La ley del 13 de diciembre de 1899 fue dada con la intención de presionar a la SARI y expresaba las nuevas demandas del gobierno. De acuerdo a ella, la compañía recaudadora podría descontar hasta un tope de sesenta mil libras peruanas anuales (600 mil soles) por concepto de gastos; fuera de lo cual tendría derecho a únicamente una comisión del 6% sobre el rendimiento (líquido) de la recaudación (es decir, descontados los gastos). Cada mes el ente recaudador debería empozar dieciocho mil libras peruanas (o sea 180 mil soles) a cuenta de la liquidación trimestral, en que se empozaría el saldo correspondiente. Asimismo, la compañía se obligaría a realizar un préstamo al gobierno de cien mil libras (un millón de soles) cuando éste lo requiriese para el rescate de Tacna y Arica. El arreglo no podría pactarse por un lapso mayor a cuatro años, concluía la ley.

La SARI, con quien se esperaba firmar el acuerdo, le dio largas al asunto, contestando que recién el 3 de enero entrante la Junta de Accionistas estudiaría las nuevas condiciones. El gobierno decidió aceptar entonces el 30 de diciembre la propuesta del recién formado Banco Popular, para organizar una nueva compañía que se encargase de la recaudación, ajustada a las demandas de la ley del 13 de diciembre. La nueva sociedad se llamó Compañía Nacional de Recaudación y absorbió en su seno a varios de

⁷⁸² AGN, H-6-1171; p. V. Memoria del ministro de Hacienda Ignacio Rey al Congreso Ordinario de 1898.

los antiguos accionistas de la SARI. La dirección de la empresa cambió, empero, de José Payán, a Mariano I. Prado (hijo del homónimo ex presidente del país cuando estalló la guerra del salitre), fundador del Banco Popular, quien la dirigiría hasta su liquidación en 1913.⁷⁸³

El nuevo contrato comenzó a regir en julio de 1900 y estuvo vigente hasta 1913, cuando se creó una nueva sociedad, llamada inicialmente Compañía Peruana de Impuestos y finalmente Compañía Recaudadora de Impuestos, otra vez bajo el comando de Payán. Desde 1904 se añadieron nuevos rubros a la Compañía Nacional de Recaudación, como fue la recaudación del impuesto al azúcar y a los fósforos. Luis Ponce, investigador de estas compañías privadas de recaudación, señaló que los años de 1904 a 1908 fueron claves para la consolidación de la compañía:

“Para administrar los nuevos encargos, la recaudadora extendió su organización a nivel nacional, estableciendo 105 oficinas departamentales, provinciales y zonales. Al irrumpir en los cotos cerrados de caciques y gamonales, contribuyó a corroer las autonomías locales, extendiendo la autoridad del gobierno central a los lugares más apartados del país, en alguno de los cuales —incluso— éste no tenía representantes. La extensión de la nueva organización le permitió obtener información relevante sobre los impuestos a cobrar y los contribuyentes, homogenizando las prácticas administrativas a nivel nacional. Igualmente, le permitió ofrecer sus servicios a las municipalidades y juntas departamentales.”⁷⁸⁴

Con razón, Baldomero Maldonado, ministro de Hacienda en 1914, llegó a exclamar que la Compañía Nacional de Recaudación creció demasiado y “se volvió casi un monstruo.”⁷⁸⁵ De hecho, por esos años la recaudación de la compañía representaba gruesamente la mitad de los ingresos fiscales del Estado peruano.

El cuadro 8.10 muestra las sumas recaudadas por las compañías privadas de recaudación, desde 1896 hasta 1920. Para este último año la Compañía Recaudadora de Impuestos administraba los impuestos al consumo de alcohol, tabaco, opio, azúcar y fósforos; se hacía cargo de la venta de timbres fiscales, papel sellado y sellos del correo y cobraba las contribuciones de patentes, registro, contribución de minas, del capital móvil y aquellas rentas destinadas a las escuelas.

⁷⁸³ Luis Ponce, “Banca libre”, pp. 22-23.

⁷⁸⁴ Ponce, “Banca libre”, p. 23.

⁷⁸⁵ Citado por Basadre, Historia, t. VII, ed. 2005, p. 388.

Cuadro 8.10

Sumas de los impuestos recaudados por las compañías privadas en el Perú, 1896-1920
(en miles de soles)

Años	Alcoholes &	Tabaco	Opio	Azúcar	Fósforos	Timbres Fiscales	Papel Sellado	Renta del Capital m.	Otros#	Total°
1896*	739	506	491			75				1808
1897	1509	852	786			120				3265
1898	1641	913	767			135				3456
1899	1806	952	681			140				3580
1900	1749	974	504			223				3451
1901	2109	958	441			176		47		3731
1902	2024	1023	409			239	185	61		3940
1903	2108	1298	397			256	204	116		4379
1904	3373	1473	323	375	216	241	203	104		6308
1905	4005	1692	326	762	268	199	219	185	687	8343
1906	4257	1931	255	940	327	215	236	168	829	9158
1907	4247	1956	216	862	263	231	260	177	5480	13,692
1908	4110	1973	248	927	276	223	251	173	2727	10,908
1909	3754	1768	231	821	268	217	253	201	2815	10,328
1910	3794	2483	156	837	276	230	254	218	2935	11,183
1911	3722	4105	140	932	313	254	371	213	3119	13,169
1912	3317	4324	189	1016	289	375	257	204	2079	12,050
1913	2871	3602	137	825	271	208	228	125	2506	10,773
1914	3599	4647	135	952	304	239	269	199	2743	13,087
1915	3838	4656	170	952	307	271	268	319	3001	13,782
1916	4386	5211	214	985	295	353	285	330	3015	15,074
1917	4308	5752	105	1092	298	412	309	390	3181	15,847
1918	4422	6086	184	1180	309	454	328	293	3502	16,758
1919	5162	6873	175	1233	359	558	337	280	4203	19,180
1920	5542	8555	65	1454	364	684	525	362	5287	22,838

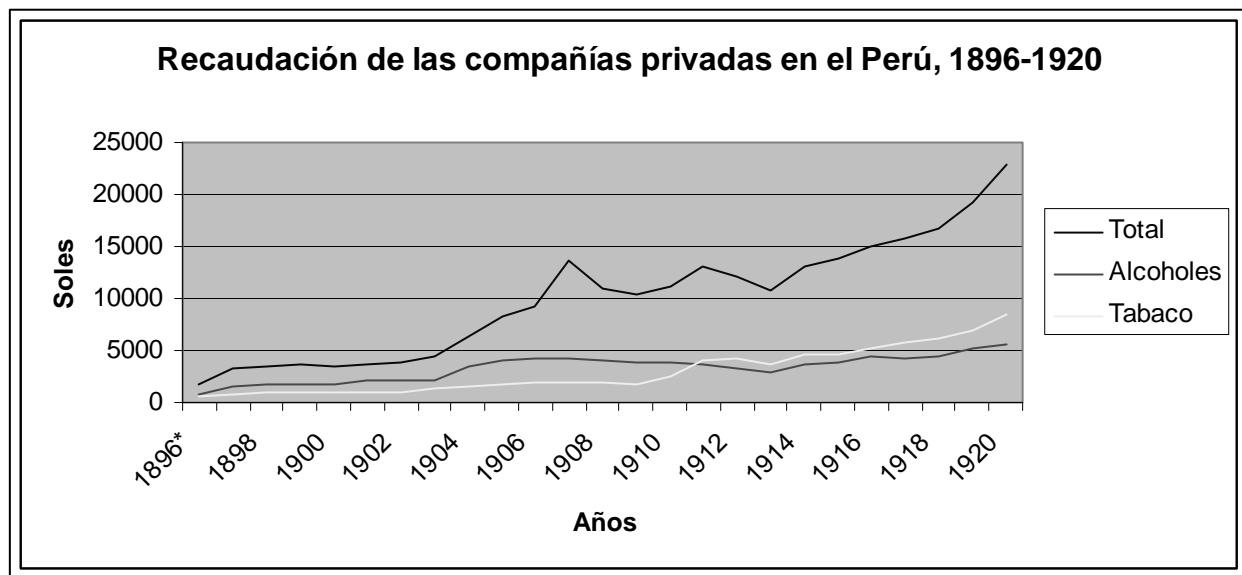
* El año 1896 sólo comprende desde el 21 de mayo en adelante. El año 1913 tampoco tuvo las cifras completas.

& El impuesto adicional sobre alcohol, instituido desde 1906, está incluido en el rubro “alcoholes”.

Comprende Derechos de Registro, Patentes, Contribución de Minas, Rentas Escolares, Sellos del correo y otras rentas adicionales. Desde 1907 las “rentas escolares” fueron las de mayor bulto en este rubro, ya que recaudaban aproximadamente de un millón a un millón y medio de soles.

[°] Recién a partir de 1905 la compañía recaudadora asumió otros impuestos además de los del cuadro, lo que explica que antes de dicho año este rubro esté vacío. Las cifras de la columna "Total" están tomadas del mismo documento; difieren en uno que otro caso en unos pocos puntos de la suma de los parciales, lo que puede deberse al redondeo que hemos hecho de estas cifras.

Fuente: *El Economista Peruano*. Lima: 28 de julio de 1921. Véase también para el periodo 1896-1900, aunque con ligeras diferencias en algunas cifras: AGN, H-6-0958. Elaboración propia.



En el cuadro puede apreciarse que el real salto en la recaudación ocurrió en el período de la Compañía Nacional de Recaudación, entre 1901 y 1913, cuando se pasó de un total de 3.5 a 13 millones de soles. En parte ello se debió a la puesta en marcha de los impuestos al azúcar y los fósforos en 1904, así como por el ingreso a la administración de la compañía, de nuevos rubros, ya distintos a los impuestos al consumo, como las contribuciones de minas y patentes, y la venta de los sellos postales. Pero debe observarse que dicha compañía consiguió elevar significativamente también la recaudación de los impuestos al consumo más antiguos, como los alcoholes y el tabaco, que crecieron de dos y un millón de soles por año, respectivamente, a cifras muy superiores, especialmente en el caso del tabaco.⁷⁸⁶

El éxito de las compañías privadas de recaudación y su creciente eficiencia (expresada en la continua baja de su comisión de recaudación, que comenzando con un 50% se redujo luego hasta un 6%) expresó, como lo han señalado ya otros autores, una feliz alianza entre el sector empresarial privado y el Estado, que habían yacido en un

⁷⁸⁶ Nadie ha estudiado este aumento en el consumo de tabaco en el Perú en la primera década de 1900 ni qué fenómenos sociales expresaba. Probablemente los inicios de la proletarización rural, en minas y haciendas, y del trabajo fabril en las ciudades.

abierto divorcio en el periodo anterior a la guerra del 79.⁷⁸⁷ Se trató, en cierta forma, de un compromiso que expresaba la fuerte identidad que en dicha época, de finales del siglo XIX y las dos primeras décadas del XX, existió entre los hombres de negocios y los hombres públicos; entre las finanzas privadas y las públicas. Dicho éxito hizo virtualmente desaparecer las voces críticas al sistema de contratar con particulares la recaudación de las rentas públicas, que habían existido a finales del siglo XIX. El tributarista Enrique Perla, por ejemplo, señalaba en 1903 que los sistemas de recaudación fiscal también podían ser clasificados en directos e indirectos, según se hiciese la cobranza por medio de oficinas públicas o de empresas contratadas para el efecto. La opinión de Perla acerca de las ventajas del sistema indirecto se expresaba claramente:

“Cuál de estos sistemas es preferible, es una cuestión en la Economía Política y en las Finanzas. Tratándose de la recaudación de rentas de estancos, la preferencia del sistema indirecto no sólo se percibe fácilmente sino que no parece ni posible duda alguna al respecto; desde que es incuestionable la idea de que no son conciliables con la naturaleza y misión del Estado los actos de empresas o negocios comerciales, como los que requiere la explotación de los estancos.”⁷⁸⁸

Consideraba Perla que la recaudación directa por el Estado era:

“[...] el más general y acaso el que debe considerarse como el [sistema] normal y el obligado; pero la existencia de inconvenientes que suelen hacer deficiente la acción directa del poder administrativo, para la más completa y económica recaudación en determinadas rentas viene originando el empleo de contratos individuales y sociales.” (p. 68).

Tal era el caso de los estancos; sobre ellos, añadía:

“La recaudación de algunas rentas suele ser toda una empresa de labor dura y difícil; y ante cuyos obstáculos y dificultades se impone el interés personal, como de superiores condiciones á la acción de los empleados fiscales, que acaso no ven en su renta una retribución que corresponda á sus esfuerzos.” (p. 68).

⁷⁸⁷ Léase por ejemplo a Alfonso Quiroz, *Banqueros en conflicto*, y Luis Ponce, “Banca libre”.

⁷⁸⁸ Perla, *Tratado*, p. 69.

También es cierto que la acción de las compañías privadas, que se extendió por amplios confines del territorio nacional, desplazó y quitó un espacio, como ha hecho notar Luis Ponce, a las oligarquías locales en las provincias. Como en tantos otros renglones, la centralización fue un precio que hubo que pagar por una mayor eficiencia.⁷⁸⁹ No obstante, las compañías privadas también se convirtieron en una fuente de empleo para la clase instruida de las localidades. Los “señores” del interior, aunque tuvieron en esta época a su disposición los gobiernos y juntas departamentales, se convirtieron cada vez más, a partir de 1896, ya abolida la contribución personal, en entes rentistas de las compañías privadas. En el sentido de que gastaban un dinero que ellos no habían recaudado, sino que recibían como transferencias de dinero del gobierno central, gracias al esfuerzo recaudatorio de dichas compañías.

La acción de las compañías privadas de recaudación empeoró la distribución del ingreso, puesto que desalojó del comercio (y en algunos casos también de la producción) a miles de pequeños comerciantes, de sal, fósforos, opio, para concentrarlo en las poderosas compañías de recaudación asentadas en Lima y dominadas por medio millar de accionistas, asentados mayoritariamente también en Lima. No obstante, a través del gasto público, el dinero pudo redistribuirse en un sentido positivo, ya que las campañas de educación y de salud fueron muy enérgicas en todo el territorio en esos años.

El cuadro 8.11 muestra el peso que la recaudación de las compañías privadas tuvo en las finanzas nacionales, hasta llegar a representar entre 1897 y 1916 un promedio de 37%.⁷⁹⁰

Cuadro 8.11

Recaudación de las compañías privadas e ingresos fiscales nacionales

Años	% de lo recaudado por las compañías privadas en relación al Total de Ingresos Fiscales
1896	18.7
1897	31.8
1898	31.5
1899	32.4
1900	26.6
1901	25.7

⁷⁸⁹ Véase Claudio Véliz, *La tradición*.

⁷⁹⁰ Una vez descontados los gastos y la comisión de la compañía recaudadora, la suma entregada al Estado disminuía, pero a partir de 1901 la disminución ya no fue tan significativa: alrededor del 10% aproximadamente.

1902	28.0
1903	28.7
1904	33.0
1905	40.0
1906	37.5
1907	51.6
1908	40.0
1909	43.4
1910	42.6
1911	43.6
1912	37.6
1913	32.5
1914	46.0
1915	55.0
1916	41.8
1917	39.1
1918	37.9
1919	35.5
1920	30.1

Fuente: Cuadros 8.1 y 8.10



h/ Las implicancias de los impuestos al consumo

La introducción y masificación de los impuestos al consumo en el Perú entre 1886 y 1914 fue parte importante de la reforma fiscal de la posguerra. El éxito en su recaudación permitió desviar la presión tributaria, desde el sector de exportación, como había sido hasta entonces el patrón de la historia económica del país, hacia los industriales y consumidores del mercado interno. Los bienes seleccionados para la imposición fiscal sobre el consumo fueron los habituales en ese momento en otros países del mundo: las bebidas alcohólicas, la sal, el tabaco. Aunque por esos mismos años ya dichos impuestos estaban en retirada en la mayor parte de los países de la Europa occidental, que ya venían reemplazándolos por impuestos de tipo directo. Así, el Perú fue uno de los pocos países latinoamericanos donde los impuestos al consumo compitieron en importancia, dentro de los ingresos fiscales, con las rentas de las aduanas. Fueron una manera de incorporar a la tributación a la población del interior, que consumía pocas importaciones. En este sentido, funcionaron como un reemplazo del tributo indígena.

Los impuestos al consumo fueron en cierta forma también, una secuencia lógica de la elevación de los derechos de aduana. Una vez que ciertos bienes de uso más o menos masivo en el país, resultaban gravados por elevados aranceles de importación, tendían a aparecer fabricantes locales de dichos bienes, que aprovechaban la protección arancelaria. Caía entonces la importación del producto y, así, disminuía también la recaudación de las aduanas. El Estado optaba entonces por gravar al productor nacional que ahora estaba beneficiándose del alto arancel. Por tratarse de bienes sin buenos sustitutos, este podía trasladar el impuesto al consumidor final, que era entonces quien lo pagaba.

La estrategia del Estado podía ser todavía más radical, ya que si se comprobaba que los industriales nacionales estaban haciendo, a pesar del impuesto al consumo, un buen negocio, entonces por qué no estancar el producto a fin de maximizar la ganancia para el fisco. Así, el industrial nacional privado desaparecía, para dar paso al estanco o la empresa pública, como ocurriera, por ejemplo, con el tabaco y las salineras. El problema de esta estrategia era que el Estado terminaba achicando el espacio económico para la sociedad civil. Antaño los empresarios privados fueron echados de los sectores de exportación, en aras de maximizar las rentas fiscales; ahora eran también desalojados de la producción y/o comercio de los bienes que comenzaban a ser de uso masivo y que carecían de buenos sustitutos. Aunque, a cambio, se les dejaba libre el sector de exportación. Este sector, no obstante, sería literalmente tomado por asalto por el capital extranjero entre 1890 y 1920. Al sector privado se le concedió, entonces, el ámbito de la recaudación fiscal, a fin de que pudiese hacer negocio con la labor de administrar y

cobrar los impuestos. La imagen podría parecer un poco curiosa y con un sabor de mundo al revés: el Estado era dueño de fábricas de tabaco y explotaba los yacimientos de sal, mientras los empresarios privados se ocupaban de cobrar los impuestos a la población. Las mejores tierras eran trabajadas por grandes propietarios, y las minas por empresas extranjeras, destinando ambos sectores su producto a la exportación, sin tener que pagar ningún impuesto.

Visto el tema desde otro ángulo: el de la organización del Estado en el nivel territorial, podemos decir que la introducción de los impuestos al consumo implicó una fuerte centralización, en el sentido de fortalecer al Estado central en desmedro de las organizaciones políticas locales: los municipios. En efecto, las leyes de creación de los distintos impuestos al consumo, disponían, o que no podía imponerse ningún otro tributo sobre el mismo bien, o que se fijaba un tope para dichos gravámenes. Las rentas municipales hubieron de sufrir, así, el menoscabo de uno de sus recursos fiscales más importantes. Rápidamente, en la organización hacendaria que resultó de la descentralización fiscal de 1886, los impuestos al consumo fueron incluidos entre las “contribuciones generales”, junto con la de timbres, derecho de títulos, auxilio patriótico, papel de aduanas y renta del capital móvil. Pero lo que realmente importaba de toda esta lista, eran los impuestos al consumo.

En otras palabras, las rentas que crecieron con la reforma fiscal de la posguerra: aduanas e impuestos al consumo, fueron para el Estado central. La supresión más importante, que fue el impuesto de capitación o contribución personal, era, en cambio una contribución para los tesoros departamentales.

La centralización también ocurrió por el lado de la organización administrativa. Durante los años del régimen cacerista (1886-1890) el proyecto fue dejar que la administración y cobranza de los impuestos al consumo fuese un espacio para la acción de los grupos de poder local. Por ello se dispuso que el remate de los impuestos fuese hecho a escala de cada provincia o incluso distrito. Sin embargo, las oligarquías locales no supieron responder a esta tarea; o si lo hicieron, no remitían las sumas cobradas al tesoro central, sino que las retenían para los gastos públicos locales. Por ello, a partir del gobierno de Remigio Morales Bermúdez y durante el siguiente, de Nicolás de Piérola (1895-1899), optóse por centralizar la administración de los impuestos, primero unificando cada uno en un solo rematista para toda la república; luego, adjudicando a una sola compañía la administración de prácticamente todos los impuestos. Esto último se concretó durante los gobiernos de Eduardo López de Romaña (1899-1903), Manuel Candamo (1903-1904) y José Pardo (1904-1908, quien volvió a asumir la presidencia en 1915-1919). Así, hubo centralización de la recaudación fiscal en una sola compañía privada para toda la república; y paralelamente descentralización, en el sentido de que

una parte importante de la administración fiscal fue sacada de la organización del Estado y privatizada.

Finalmente, no dejaba de haber cierta continuidad en la forma de recaudación de los ingresos fiscales del país, desde la época del guano hasta los años de la “república aristocrática”, en el sentido de que era la élite económica la encargada de recaudar dichos ingresos, haciendo de esta tarea un renglón de sus negocios. Si antes lo hicieron a través de las empresas de consignación, ahora lo hacían a través de sus bancos. El Estado seguía sin erigir una estructura burocrática propia, que le diese cierta independencia de la oligarquía financiera. Eso es lo que intentaría el régimen de Leguía durante los años 1919-1930, ganándose desde luego la animosidad de la oligarquía.

Conclusiones: Del Estado rentista al estilo fiscal oligárquico

La historia del Perú en su primera centuria como nación independiente, ilustra bien los problemas de constitución del nuevo Estado en los países ex o post coloniales. Este tipo de naciones suele caracterizarse por tener una economía dividida en dos sectores: uno comercial, organizado alrededor de la exportación de bienes primarios, y otro de autosubsistencia, que de ordinario es el que contiene a la mayor parte de la población. El primero, por aprovechar la renta de la naturaleza, y disfrutar, en la mayor parte de los casos, de un carácter oligopólico, era el que tenía un mayor rendimiento económico y daba origen, así, a las fortunas locales. Se trataba, no obstante, de una rentabilidad constantemente amenazada, hasta poder ser calificada de errática o inestable, ya por los ciclos de agotamiento del recurso natural, o por los vaivenes del mercado mundial. El sector de autosubsistencia tampoco gozaba de plena estabilidad, por su vulnerabilidad frente a los factores de la naturaleza (sequías, plagas, etc.).

En este tipo de países, también la población solía estar fragmentada étnica y socialmente. Existía un grupo criollo, descendiente de los antiguos colonizadores, y el indígena. En el medio de ambos grupos fue abriéndose paso un sector mestizo, pero que en el período inicial de las nuevas naciones, era todavía minoritario. En cualquier caso, la manera como se repartieran las proporciones demográficas entre estos tipos de población, influiría en los problemas de constitución estatal y nacional del país. Dentro del área latinoamericana, el Perú, junto con México, Centroamérica y el resto de países andinos representó el caso de naciones con mayoría indígena; lo que solía significar un tamaño proporcionalmente más grande del sector económico de subsistencia, un menor consumo de importaciones y un carácter más cerrado y exclusivo de la élite social. La población criolla y mestiza era normalmente la que conducía el sector primario exportador, mientras la indígena se inscribía en el de autosubsistencia. Durante las fases de auge exportador parte de esta era, sin embargo, absorbida por aquél, ya como prestadores de mano de obra o como proveedores de alimentos, servicios o ciertos insumos requeridos por la industria exportadora.

En un escenario de este tipo la consolidación del Estado fue harto complicada. La población criolla tenía en su favor el privilegio del corto número, de controlar la riqueza comercial derivada del intercambio con el resto del mundo y de contar con el tipo de cultura, ilustración, religión y características raciales considerados como los superiores, o

dignos de emulación por el resto de habitantes. Por ello, en el caso americano, tras la ruptura del hecho colonial, se ubicó rápidamente como la élite de las nuevas naciones. Pero carecía de legitimidad por su origen foráneo y por aparecer en los negocios de la exportación primaria exportadora como una socia menor de las empresas extranjeras, al tiempo que su presencia y compenetración con el resto de la nación podían calificarse de superficiales. Su control del Estado solía ser, por ello, desafiado por los otros grupos, menos pudientes pero más “nacionales”, con quienes debía así entablar periódicas alianzas.⁷⁹¹

El Estado que dicho grupo criollo erigió fue entonces débil, por la poca legitimidad social de quienes lo dirigían y por la naturaleza inestable del sector económico más redituable de la economía nacional. El sistema fiscal solía conseguir sus mayores entradas gravando el comercio exterior, cuando no convirtiéndolo directamente en un monopolio del fisco, o estanco, y las complementaba con impuestos de capitación o sobre la propiedad del suelo en el sector de subsistencia. Pero la débil legitimidad del Estado post independiente llevó a que se abandonase pronto los gravámenes sobre el sector de subsistencia, incluso cuando estos hubiesen tenido un rol importante en el periodo colonial. Los impuestos de aduanas o los estancos desafían menos la tolerancia de la población local, que las antiguas contribuciones fiscales, como el tributo indígena, o el diezmo sobre la producción agraria o minera, por su carácter de impuestos indirectos. En el caso de los estancos, los impuestos eran trasladados a los consumidores de los bienes estancados, que, si se trataba de productos de exportación, terminaban siendo pagados por la población de otras naciones. Esto era juzgado como una situación ideal, ya que permitía que el costo económico del Estado fuese trasladado al exterior, sin recaer en la población nacional y sin desgastar, por ende, al grupo gobernante. En el caso del monopolio del guano en el Perú, a quienes se cargaba el gasto público del país era a los compradores del fertilizante, que eran los agricultores de naciones repartidas por todo el hemisferio norte.⁷⁹²

El guano fue el caso de un producto “nuevo”, en el que no hubo que desalojar a nadie del negocio, antes de volverlo un estanco, ni hizo falta levantar una infraestructura de producción, procesamiento o transporte. Como se recogía de la naturaleza se ponía en el mercado. Pero cuando sus existencias tocaban a su fin y el Estado peruano quiso hacer del salitre un sucedáneo, topó con mayores complicaciones. Esta vez había un gran

⁷⁹¹ Los caudillos mestizos o, por lo general, militares, resultaron piezas claves para pactar estas alianzas, e incluso podríamos decir que surgieron por esta misma necesidad. Ver Lynch, *Caudillos*, 1993. Sobre el Estado post colonial en América, ver una presentación más o menos reciente en Centeno, *Blood and Debt*, 2002; cap. 3.

⁷⁹² Shane Hunt calificó por ello a las finanzas del Estado peruano, como las de un “Estado rentista”. Ver su artículo “Guano y crecimiento.”

número de empresarios particulares afincados desde hacía varias décadas en el negocio, muchos de ellos extranjeros, que habían realizado gruesas inversiones en infraestructura (ferrocarriles, pozos de agua, hornos de beneficio) y no existía un monopolio del producto en el mercado mundial (como en el caso del guano), sino que debía competirse con el salitre de las naciones vecinas. Aunque el Estado podía entrar a negociar el pago de los impuestos con la clase empresarial ya instalada en el negocio, fue claro que no estaba preparado para una transacción de esa naturaleza: carecía de los hombres, las leyes y las instituciones necesarias.

El aparato del Estado en el Perú, yacía para entonces en manos de la oligarquía enriquecida con el papel de intermediaria del negocio del guano, y su actitud frente a la nueva burguesía salitrera fue la de una aristocracia temerosa de una burguesía rival nueva, a la que no controlaba. Estancar el salitre significaba así matar dos pájaros de un tiro: desaparecer a esa incómoda competencia y extender sus negocios de intermediación fiscal hacia un nuevo producto (lo que, además, parecía de necesidad urgente, visto que el guano se estaba agotando).

Los señores del salitre tampoco eran mancos: podían movilizar la presión internacional, tenían presencia en el Congreso e influencia en la prensa y en la región sur del país, y dinero suficiente para promover una revolución. Así, el enfrentamiento se abrió y la élite peruana quedó dividida, entre los guaneros de Lima (que se habían diversificado un tanto, hacia la agricultura de la caña y el algodón en la costa central, y hacia el comercio de importación en la capital) y los salitreros del sur. Una nueva versión del enfrentamiento norte-sur que Gootenberg encontró en relación a la política de comercio exterior en la post independencia.⁷⁹³ Por su propia filiación extranjera en muchos casos, los hombres del salitre estaban más aislados socialmente. Su ubicación territorial marginal (en el extremo sur del país) y su falta de control del aparato estatal los ponía en desventaja frente a los guaneros. Serios conatos de guerra civil menudearon en los años de 1870, hasta que fue la guerra internacional del salitre quien arbitraría esta disputa. En ella intervinieron no únicamente los proyectos de la clase guanera de extender el estanco fiscal al salitre, sino que el conflicto se internacionalizó, al conseguir los empresarios salitreros chilenos la intervención de su Estado, al tiempo que los empresarios de origen europeo amenazados por la expropiación de los gobiernos peruano y boliviano (aliados en la causa del estanco fiscal para el salitre) también procuraban la intervención (al menos en el terreno de la política informal) de sus gobiernos.⁷⁹⁴

⁷⁹³ Gootenberg, “North-South”, 1991.

⁷⁹⁴ El estallido inmediato de la guerra tuvo que ver con un impuesto al salitre decretado por el gobierno boliviano, en cuyo litoral operaban empresarios salitreros chilenos. Estos rehusaron el pago del impuesto, por violar acuerdos anteriores, consiguiendo el respaldo de su gobierno. Bolivia invocó entonces un tratado de alianza con el Perú, quien acudió a la guerra, tras una infructuosa

Derrotada la alianza peruano boliviana por el ejército chileno, el Perú se vio obligado a ceder su litoral salitrero al vencedor y dejar asimismo en las manos de este las islas guaneras más importantes, por un tiempo prácticamente indefinido. Perdió así las fuentes fiscales que hasta entonces le habían permitido esquivar los esquemas tributarios como canal de los ingresos públicos, por lo que tras la guerra debió proceder de inmediato a un replanteamiento de sus bases fiscales. Esta reforma intentó, primero, un esquema fiscal que combinaba la restauración de los impuestos directos tradicionales, como la contribución per cápita de los campesinos del sector de subsistencia, con la repotenciación de los impuestos de aduana en el sector comercial. Consciente de su debilidad política para la reintroducción de los impuestos directos de antiguo régimen, el Estado recurrió al lubricante de la descentralización fiscal, confiando en que las anteriormente despreciadas y marginadas élites provinciales colaborarían con la dura y riesgosa tarea de arrancar unas monedas del bolsillo de los campesinos. Como se fracasara en ello, o se entreviera que para mejorar el éxito de la recaudación debería dejarse a las élites locales una autonomía inaceptable para la tradición centralista del país, debieron reforzarse aún más las contribuciones indirectas. Para ello se recurrió a imponer gravámenes al consumo de un abanico relativamente amplio de productos, de gran penetración incluso dentro de la población del sector de subsistencia. Se trataba de una tecnología fiscal cómoda y asequible, que le permitía al Estado descartar las viejas contribuciones directas que la población identificaba con las prácticas coloniales.

Durante la reforma la élite logró defender sus intereses económicos, esquivando exitosamente la implantación de un esquema fiscal persecutor de sus rentas. Esta fue una maniobra impresionante, tras el duro golpe político que le significó la derrota en la guerra del salitre, puesto que la opinión pública en la posguerra responsabilizaba a la élite guanera del desastre militar y esperaba de ella una contribución redentora. En el seno de una economía como la peruana, donde la mayor rentabilidad se alcanzaba en las actividades primario exportadoras, los sectores a ser gravados debían ser, desde luego, los de exportación. Su destino era, o servir directamente de estancos fiscales, o dejarse en manos privadas, siempre que estas compartiesen sus ganancias con las arcas fiscales. Hasta la guerra, la estrategia seguida fue básicamente la primera: el Estado vivía de las exportaciones de guano, aunque dejaba la administración de este comercio a los empresarios privados, nacionales o extranjeros. En alguna coyuntura, como la década de 1860, se introdujeron derechos de exportación sobre algunos productos como el salitre y el azúcar, pero solo timidamente y provocando fuertes reacciones que hicieron retroceder

gestión de mediación. Ver V. G. Kiernan, "Foreign Interests, 1955" y Bonilla, "Dimensión internacional", 1980. La más reciente obra, *Andean Tragedy. Fighting the War of the Pacific, 1879-1884*, de William Sater, se concentra sobre todo en los aspectos militares del conflicto.

al gobierno. Después de la guerra, la élite exportadora logró bloquear los intentos de gravar fiscalmente sus negocios, maniobrando, primero, con la descentralización y, después, con los derechos de aduana y los impuestos al consumo, de modo que ellos soportasen el peso del gasto público.

Un elemento importante para el éxito de la élite fue conseguir tras la crisis del salitre, una enérgica disminución del gasto público, que prácticamente devolvió el tamaño del Estado al nivel que se tenía al día siguiente de la Independencia. El gran sacrificado con esto fue la casta militar, que, integrada por la población mestiza, había tenido un papel político protagónico como grupo gobernante en el medio siglo posterior a la Independencia, y se había hecho, gracias a ello, de un pingüe botín de sueldos, estipendios, pensiones de retiro y jugosos privilegios, mientras dejaba a los “hombres de traje negro” el manejo de los negocios fiscales.

La nueva composición de los ingresos fiscales (integrados básicamente por impuestos indirectos como los derechos de aduana y los impuestos al consumo) no dejó de lado la mediación económica de la élite. Ante la escasa capacidad del Estado para montar un aparato recaudatorio eficaz, ella creó una empresa recaudadora de impuestos que poco a poco fue concentrando la casi totalidad de los gravámenes al consumo y los de tipo directo que existían. Así, la élite no solo puso a salvo sus bolsillos del apetito fiscal, salvo cuando consumía, sino que hizo de la cobranza de los impuestos un negocio lucrativo. Los bancos más importantes de esta época, participaban de estas empresas de recaudación y seguramente no habrían podido extender sus actividades como lo hicieron, sin esta actividad fiscal.⁷⁹⁵ El costo de ello fue para la élite cierta impopularidad, con el consiguiente desgaste político. La cobranza de los derechos al consumo se extendió progresivamente a todo el territorio de la república, como en el tiempo de los virreyes, desalojando a los antiguos rematistas y comerciantes locales que hasta habían manejado tales menesteres. Con ello, la tensión entre la capital y las provincias, que había estado presente en la coyuntura de las guerras de Independencia, recrudeció, al tiempo que aparecieron serias fisuras en el partido civil, el vehículo político de la oligarquía que le había permitido llegar y controlar el poder.

Este reino de la oligarquía exportadora, en que ella gobernaba y obtenía las más pingües ganancias, sin apenas pagar tributos, llegó a su fin, paradójicamente, con el boom exportador que significó la Primera Guerra Mundial. La elevación de los precios de las exportaciones fue tan apoteósica, al tiempo que el alza de los artículos de primera

⁷⁹⁵ Alfonso Quiroz en *Banqueros*, pone el énfasis en cómo los bancos privados ayudaron al Estado a desarrollar la recaudación tributaria, pero también podría enfocarse el aspecto inverso: los bancos sirviéndose de la intermediación fiscal para proveerse de capital y de un útil conocimiento de las condiciones económicas de los potenciales clientes. Luis Ponce ha explorado esta veta, en “Banca libre”.

necesidad, tan dolorosa para la emergente población urbana (e incluso para una población rural que ya comenzaba a depender para su vida cotidiana de ciertos productos importados, como el arroz o los fósforos), que una crisis política parecía inminente sino se introducían cambios importantes en el esquema fiscal. La pugna interna dentro del civilismo, dividido en dos facciones rivales a raíz de las elecciones de 1912, el triunfo del candidato opositor, Guillermo Billinghurst (quien provenía de las filas del pierolismo del sur), en estas, y la difusión cada vez mayor de una intelectualidad disidente del modelo de crecimiento económico y de funcionamiento político, adoptado, fueron manifestaciones claras de que el esquema fiscal oligárquico parecía agotado.

En dicha coyuntura, la oligarquía tuvo todavía la fuerza suficiente para recuperar el control del Estado, aunque al precio de atropellar la formalidad electoral y el orden legal, de cuyo respeto había hecho hasta entonces una de sus banderas. Para ello requirió del apoyo de las fuerzas armadas, cuyo relevamiento y marginación del juego político había sido otra de sus conquistas en la posguerra del salitre. El civilismo debió convocar también el apoyo de los otros partidos y logró así, por fin, poner otra vez a un Pardo en el poder. Pero sería la última vez que el civilismo dirigiría el gobierno peruano. El gobierno de Pardo inició un cambio en el régimen tributario, al (re)introducir los derechos de exportación, que serían pagados principalmente por los grupos oligárquicos y las empresas extranjeras, asentadas principalmente en el sector minero.

Entre 1915 y 1934 tendría lugar una nueva reforma fiscal en el Perú. Su primera manifestación fue el impuesto a las exportaciones, pensado como un primer paso para la introducción del impuesto a la renta, finalmente implantado en 1934. Para ello fue necesario abolir el régimen de descentralización fiscal del civilismo, poniendo fin desde 1920 a los tesoros y las juntas departamentales, de modo que la nueva imposición, al ser de tipo directo, no fuese a parar a manos de estas instancias del gobierno local. Finalmente, otro elemento de esta nueva reforma fue la desaparición de la compañía recaudadora de impuestos de administración privada. Fue reemplazada por una caja fiscal manejada por el Estado, y con la creación de una Dirección de Contribuciones dentro del Ministerio de Hacienda. Su estudio escapa ya al campo de observación de este trabajo.

En relación a las conclusiones y sugerencias más específicas que brotan de esta investigación, podrían listarse como sigue:

1/ Hubo una importante reforma fiscal en el Perú de las dos últimas décadas del siglo XIX, que alteró de forma sustancial la estructura de los ingresos y egresos fiscales vigentes hasta 1880 y, de esta manera, la forma como el Estado interactuaba con la

sociedad y la economía del país. Aunque la reforma continuó en los años posteriores, podríamos decir que fue en el lapso 1885-1896 que se sentaron sus líneas básicas. A partir de 1915 comenzaron a alterarse dichas líneas, en lo que sería el inicio de una nueva reforma fiscal. La reforma fiscal de finales del siglo XIX no ha recibido la atención de los estudiosos, salvo en la presentación de algunos elementos aislados.⁷⁹⁶ La historiografía económica centró su estudio de la así llamada “reconstrucción” de la economía tras la guerra del salitre, en el desarrollo de nuevas exportaciones,⁷⁹⁷ o en la formación de un mercado financiero local,⁷⁹⁸ omitiendo la importancia de las finanzas públicas para dicha reconstrucción. Cuanto al tema fiscal esta se centró en las décadas pasadas, en el episodio del guano, omitiendo las transformaciones que tuvieron lugar tras la extinción de esta fuente fiscal.

2/ En el plano cuantitativo, la reforma logró recuperar el nivel de los ingresos fiscales, elevándolos desde un promedio de poco más de seis millones de soles en los años de 1880, hasta uno de treinta y cinco millones alrededor de 1915. En términos reales, el incremento fue de seis a veintiuno millones, aproximadamente, lo que significó un crecimiento importante en ese periodo de treinta años. Al menos mayor que el de la población, a falta de otros indicadores. Se trata de un crecimiento mayor que el del promedio latinoamericano y fue tanto más interesante porque no se basó en el recurso a una renta patrimonial, o en el sencillo expediente de cobrar derechos sobre las exportaciones, o sobre las importaciones que el auge exportador permitía, como sucedió, por ejemplo, en los otros dos países andinos (Bolivia y Ecuador).

3/ La reforma tuvo como antecedente importante el fallido intento de la década de 1870, de prolongar el patrón fiscal anterior, extendiendo al salitre la política del estanco que se había manejado con el guano desde los años de 1840. Si la estatización de las guaneras no desató prácticamente problemas políticos internos (y solo unos pocos externos), el caso del salitre tres décadas después, levantó en cambio un sin fin de problemas que terminaron internacionalizados en una auténtica guerra fiscal con las naciones vecinas. Los empresarios salitreros fueron la primera linea de resistencia frente al intento de prolongar el modelo de patrimonialismo fiscal del guano; el ejército chileno la segunda y definitiva.

⁷⁹⁶ El más notable sería el de las compañías privadas de recaudación, por Luis Ponce, “Banca libre”.

⁷⁹⁷ Klarén, *La formación*; Thorp-Bertram, *Perú 1890-1977*; Drinot, “Perú 1884-1930”.

⁷⁹⁸ Quiroz, *Banqueros*; Bardella, *Un siglo*.

4/ La reforma fiscal tuvo como elemento central la introducción de los derechos al consumo, cediendo su recaudación a un consorcio empresarial de bancos y accionistas particulares. Asimismo, la transferencia de los impuestos directos a los tesoros departamentales, dentro de un régimen de descentralización fiscal, y la potenciación de los derechos de aduana, pero centrándose únicamente en los impuestos a las importaciones, comprometiéndose a no afectar a las exportaciones. Otros elementos importantes para el funcionamiento de la reforma, fueron la reforma monetaria, que abolió el uso de papel moneda, retornando al uso exclusivo de una moneda metálica, respaldada en su propio soporte físico (plata y oro), el ordenamiento de la deuda interna y el arreglo de la deuda externa. Esta última significó en la práctica la imposibilidad del endeudamiento externo por un período de veinte años (si se añadía el tiempo corrido desde la última operación de endeudamiento, en 1872, este lapso se extendería a los treinta y cinco años). Luego de la decepcionante experiencia fiscal ocurrida durante la era del guano, la reforma hizo un esfuerzo por internalizar las fuentes de la recaudación, lo que se plasmó en que en vísperas de la Primera Guerra Mundial, más o menos la mitad de los ingresos provenían del mercado interno. Ello, sobre la base de impuestos que gravaban el consumo interno de un conjunto de productos que habían logrado romper incluso el tradicional autoconsumo de los sectores populares (tabaco, alcohol, opio, sal, azúcar, fósforos). La otra mitad descansaba fundamentalmente en la recaudación de aduanas, que era solo parcialmente de origen interno (por depender en una medida importante del flujo de exportaciones), pero que tampoco se desconectaba del todo de las peripecias del mercado local. Este fue un cambio trascendental con respecto a la era fiscal anterior, en el que el tesoro nacional dependió en aproximadamente dos tercias partes, de la renta dejada por el estanco del guano.

5/ La reforma fiscal procuró también impulsar las contribuciones directas, en el entendido de que estas daban una mayor estabilidad a los ingresos del Estado, a más de producir entre la población y el Estado un saludable compromiso político y económico. Sin embargo, ellas no pudieron erigirse como un elemento importante de la reforma, dado el escaso control que el gobierno tenía de unas actividades económicas que eran mayormente de autoconsumo y la debilidad política del mismo Estado. El intento de insuflarles fuerza transfiriendo estas contribuciones a los tesoros locales, dentro de un proyecto de descentralización, no funcionó. Para poder mejorar su eficacia tendría que haberse radicalizado la descentralización (ampliando la autonomía de las juntas departamentales, confiriéndoles facultades de gobierno político) y replanteado la demarcación política del país. Esta había sido hecha durante la era centralista y de abundancia fiscal del guano, sin contemplar la suficiencia fiscal de las circunscripciones.

Dominados por la élite exportadora, los gobiernos peruanos que realizaron la reforma fiscal optaron por un progresivo retorno al centralismo, una vez que constataron los pocos progresos de las contribuciones directas. El gran temor de dicha élite era que unos gobiernos locales soberanos no resistirían la tentación de gravar con impuestos al sector exportador. Dispersar el poder iba en contra de sus intereses. Desde 1896 en adelante se contempló el desmontaje de la descentralización fiscal instaurada una década antes.

6/ La reforma fiscal de que hemos dado cuenta vino a significar, dentro del esquema de Harley Hinrichs, una transición de la era que él llama temprana o inicial, en la que predominan los impuestos directos e indirectos de tipo antiguo o “tradicional”, a la primera de las dos fases de transición a la modernidad, que él considera; aquella a la que llama de “rompimiento con lo viejo”, en que los impuestos directos de tipo antiguo desaparecen, para ser reemplazados por los impuestos indirectos prendidos de la actividad comercial. En el caso peruano, fue el reemplazo tanto del tributo indígena, el diezmo y las rentas patrimoniales, como del estanco del guano y del salitre, por los derechos de aduana y los impuestos al consumo. Esto significó que, a diferencia del pasado, el Perú se convirtiese en un país más “normal” o “típico” en términos fiscales. Dicho reemplazo tuvo como consecuencia el debilitamiento de los poderes locales, cuyo papel fue antaño clave para la operación de cobranza de las contribuciones de antiguo régimen de tipo capitación. En este sentido, la reforma, aunque modernizó la fiscalidad, produjo el acentuamiento del centralismo. El papel clave de las autoridades locales para nutrir de ingresos al gobierno, fue reemplazado por el de los agentes de aduana apostados en dos o tres puertos mayores (el principal en la capital de la república) y por una compañía privada de recaudación formada por los bancos de la capital.

7/ La presión o incidencia tributaria sobre la economía cayó en esta transición. Considerado el esquema de Hinrichs, esta sería una peculiaridad peruana, puesto que dentro del modelo de este autor dicha presión tiene un aumento progresivo, conforme se pasa de la fase inicial o tradicional, a la moderna. El señaló que el nivel de los ingresos fiscales de ordinario no supera el cinco por ciento del Producto Bruto Interno en el estadio inicial, para llegar al diez por ciento durante la de transición temprana; mientras que el del Perú era de alrededor del diez al quince por ciento antes de la crisis fiscal de los años de 1870,⁷⁹⁹ reduciéndose después de la reforma, se redujo a un nivel en torno al cinco por ciento. Sin embargo, en el caso del Perú de antes de 1880, resulta difícil hablar de “presión tributaria”, porque no eran impuestos o tributos propiamente los que nutrían las

⁷⁹⁹ Ello, tomando en cuenta el cálculo de Shane Hunt de 236 millones de soles como el PBI peruano para 1876. Ver Hunt, “Guano y crecimiento”.

arcas del Estado; antes más bien: rentas o ingresos patrimoniales. En cualquier caso, la historia peruana mostraría que la modernización fiscal en el sentido de Hinrichs no necesariamente implica un acrecimiento del peso de la economía pública dentro de la economía del país.

8/ Este nivel de presión tributaria inferior tuvo, no obstante, una tendencia a un gasto social y de fomento mayor que en la era anterior, por el hecho de descansar en un nuevo esquema de relación Estado-sociedad. En la era fiscal anterior la élite económica no gobernaba, sino que dejaba el gobierno en manos de los caudillos militares u “hombres fuertes”. Los negocios de esta élite se reducían, por su parte, al (muy lucrativo) papel de administradora de los estancos fiscales. En una suerte de equilibrio de bajo nivel, se daba una división de funciones entre los caudillos y las élites de los negocios, en la que estas dejaban a aquellos la tarea de gobernar, a cambio de acaparar la administración de los monopolios fiscales. En la nueva era, la élite económica pasó a desarrollar los negocios de exportación y, una vez en el gobierno, libró a estas exportaciones de la ingerencia fiscal. El nivel de la presión tributaria fue pequeño por la decisión de excluir de la tributación directa al sector exportador, que era el que tradicionalmente había surtido de entradas al tesoro fiscal y el que dejaba, además, las mayores ganancias. Cumplió así el anhelo burgués del “Estado mínimo”. Pero la reforma fiscal significó también una transformación del gasto público. Ocurrió su desmilitarización, con el consiguiente fin de los privilegios del sector militar en el presupuesto. Los militares fueron siendo evacuados de los puestos de gobierno local y, al tiempo que se les encerraba en cuarteles y academias para recibir una instrucción “profesional” o “científica”, resultaron reemplazados por las clientelas locales del partido de gobierno. Personal de ilustración técnica, como ingenieros, geógrafos, economistas, médicos y maestros salieron también al campo en lo que fue una complicada convivencia entre el experto citadino y el cacique local.⁸⁰⁰ Este cambio ocurrido en el personal del Estado no ha sido debidamente considerado por quienes han lanzado caracterizaciones sobre el Estado de la “república aristocrática”.⁸⁰¹ El nuevo protagonista del gasto público fueron con la reforma, las áreas de fomento económico (obras públicas de acondicionamiento territorial) y acondicionamiento social (salud y educación), a fin de preparar tanto al suelo del país, como a su gente, para la nueva economía de exportación.

⁸⁰⁰ En esta época apareció una literatura de denuncia de los abusos y fechorías cometidos por los gamonales locales. Manuel González Prada, Víctor Andrés Belaunde, Clorinda Matto, Alejandrino Maguiña, podrían ser citados como ejemplos de ella.

⁸⁰¹ Por ejemplo, ver Basadre, *Historia*; Cotler, *Clases, estado y nación*; Burga y Flores-Galindo, *Apogeo y crisis*; López, *El Diós mortal*.

9/ Los agentes de la reforma fueron la oligarquía de los negocios y los nuevos hombres ilustrados por el enfoque positivista. En ocasiones estos últimos provinieron del seno de la clase oligárquica, pero también lo hicieron del sustrato de una clase media que aspiraba al ascenso social. En la posguerra se conformó una nueva élite económica, cuyos intereses se afincaron en los sectores de exportación minera y agrícola.⁸⁰² Aunque algunos de sus integrantes fueron descendientes de la antigua élite guanera, que lograron reciclar exitosamente al nuevo orden (como en el caso de los Pardo), otros eran nuevos sectores en ascenso social y económico, descendientes en muchos casos de inmigrantes europeos que, sin mayor fortuna económica, arribaron al país durante la era del guano. Sus integrantes convergieron con los hombres públicos, en una coalición o diálogo que en el pasado no había tenido lugar, o había terminado en virtuales guerras civiles.⁸⁰³ Sin fuentes patrimoniales en que basar su economía, el Estado debió volverse hacia los hombres de negocios. Propiciando que desarrollasen nuevos sectores de exportación con la garantía de que no serían expropiados. Fue el propio Estado quien promovió en los años finales del siglo diecinueve el funcionamiento de gremios empresariales, como la Sociedad Nacional de Agricultura, la de Industrias y la de Minas, así como las Cámaras de Comercio en las principales ciudades. Los exportadores fueron captados por los gobiernos como ministros de hacienda o integrantes de comisiones asesoras y dictaminadoras sobre asuntos fiscales, o de política cambiaria y monetaria. Más allá de que la presidencia estuviese a cargo de caudillos militares como Andrés Cáceres u Oscar Benavides, caudillos civiles como Nicolás de Piérola, u hombres de negocios como Manuel Candamo o Augusto Leguía, hubo una continuidad en el personal que gobernó el ámbito fiscal. Detrás de ellos estaban los asesores técnicos en materia tributaria. Aunque eventualmente llegó a darse alguna contradicción entre los hombres de negocios y los tributaristas, el hecho básico es que la subsistencia de estos solía pender de aquellos, de modo que no podían mostrar un disentimiento grande, so pena de ser marginados de los empleos públicos y las comisiones.⁸⁰⁴

⁸⁰² Entre sus integrantes destacaron las familias Larco, Fernandini, Chopitea, Olaechea, Bentín, Escardó, Osma, Correa, Gerbolini, Piaggio, Pardo, Apíllaga, Alzamora, Ayulo. Algunos estudios sobre esta élite, se deben a Rory Miller, "The Coastal Elite"; Alfonso Quiroz, *Banqueros*, cap. 4; Portocarrero, *El imperio Prado*; Gilbert, *La oligarquía peruana*.

⁸⁰³ Miguel Angel Centeno ha señalado que las derrotas militares en América Latina tuvieron la virtud de producir una "convergencia" entre la élite social y el Estado. *Blood and debt*; cap. 1.

⁸⁰⁴ Con ocasión de la instauración de los impuestos a la exportación en la coyuntura de 1914-1915, afloró cierta discrepancia entre los tributaristas, que recomendaban la imposición, y los empresarios, que la rechazaban. En algunos autores como Rodríguez (*Estudios*), Tola (*Los impuestos*) y Tizón i Bueno (*Estudios*) llega a ser evidente esta tensión entre los técnicos y la oligarquía.

10/ Dicha agencia de la reforma se manifestó en la práctica exención fiscal de la élite. El Perú se convirtió hacia 1900 en una nación en la que los impuestos no se pagaban principalmente de acuerdo al flujo de los ingresos (no existía un impuesto sobre los salarios), la cantidad de bienes poseídos o el disfrute de los bienes y servicios provistos por el Estado, sino de acuerdo al nivel de consumo de los bienes gravados por el Estado. Estos eran los bienes importados para el consumo final y ciertos bienes, nacionales e importados, de amplio consumo popular, entre los que se contaban incluso algunos artículos alimenticios insustituibles. Esta exención fiscal fue el premio que la élite cobró por reconstruir el sector exportador tras la guerra del salitre y no ha sido debidamente reconocido por los autores que han escrito sobre el período.⁸⁰⁵ Se prolongó hasta que el auge de los precios internacionales de las materias primas peruanas, con la Primera Guerra Mundial, hizo cada vez más escandalosa la situación, provocando turbulencias políticas y sociales en las principales ciudades, e incluso escisiones dentro de la élite. Para entonces esta ya había traspasado parte de sus intereses (sobre todo en el ámbito de la minería) a empresas extranjeras, lo que facilitó que se resignase a comenzar a tributar de forma directa, prácticamente por primera vez en la historia republicana.

11/ La presencia popular en la reforma se manifestó, al inicio, solo en su actitud contraria a la reinstauración de los impuestos directos de tipo tradicional, que fue el primer ensayo que los gobiernos aplicaron como solución a la crisis fiscal. Esta oposición fue algunas veces activa, en la forma de rebeliones campesinas (siempre muy localizadas, como las de Huaylas, Castrovirreina, Huanta) pero más generalmente cobró la forma de una resistencia pasiva, en la que los campesinos y jornaleros no acudían al pago de las contribuciones. En la fase final se desarrolló, sin embargo, una seria protesta contra el alza de los artículos de primera necesidad, gravados con fuertes derechos por la reforma fiscal.⁸⁰⁶ De todos modos, la ausencia de una mayor participación popular en la reforma hizo que esta no se acercase más a un programa liberal, que gravase con mayor fuerza las ganancias que los consumos y promoviera también un reconocimiento de los derechos económicos de los pequeños propietarios. Esta relativa debilidad de la presencia popular fue el resultado de la vigencia de una economía primario exportadora que no incorporaba laboralmente sino a una fracción minoritaria de los sectores subalternos.

⁸⁰⁵ Por ejemplo, Quiroz, en *Banqueros*, pp. 153-160, elogia decididamente los logros económicos de la élite de la posguerra, al relanzar el sector exportador; señalando que ella luchó contra un ambiente hostil, sin apoyo del Estado y bajo la amenazante competencia de los inversionistas extranjeros, pero no menciona la excepcional situación de exoneración fiscal en que ella pudo desenvolverse.

⁸⁰⁶ Ruiz Zevallos, *La multitud*, 2001.

12/ Un Estado cuyas finanzas pendían de las aduanas y de los consumos de un grupo de artículos “fiscales” no procuró reformas que alentasen una mayor productividad del trabajo, como la industrialización, o que distribuyesen más el poder, como la descentralización política. Pudo sostenerse mientras la demanda de servicios al Estado fuese limitada y el ejercicio del sufragio permaneciese restringido a un corto número de habitantes, pero con la progresiva incorporación de la población del sector de subsistencia al sector “moderno”, y la aplicación de los programas de acondicionamiento social, que ponían el acento en la masificación de la educación y las normas de “urbanidad” de las costumbres, su limitada capacidad de absorción del excedente económico se mostró insuficiente. Ello ocurrió en la década de 1910, empujando a una crisis política, manifestada en los años de 1912-1915, en que la casta oligárquica perdió el control del Estado y solo pudo recuperarlo a costa de una nueva alianza con el grupo militar. Esta alianza, al tiempo que implicó mantener una cuota importante para el gasto militar en el presupuesto, deteniendo en este sentido uno de los logros de la reforma fiscal, exigió un mayor compromiso fiscal de la oligarquía, que debió comenzar a pagar impuestos por las ganancias que obtenía de su actividad exportadora.

13/ La historia económica del auge exportador latinoamericano de finales del siglo diecinueve e inicios del veinte ha puesto el acento en factores como el crecimiento de la demanda mundial de materias primas y la provisión de capital y trabajo desde los países europeos; es decir, factores externos a los países latinoamericanos.⁸⁰⁷ Nuestra investigación ha mostrado que la política fiscal interna jugó un papel destacado para conectar al Perú con las nuevas condiciones del mercado mundial. O al menos para determinar las características políticas en que se daba tal conexión. Estados con canales de ingresos fiscales que no tuviesen que depender directamente de las exportaciones y con gobiernos “civilizados” en materia de tratar con la inversión privada, nacional o extranjera, posibilitaron que la inversión fluyese y la economía de exportación acreciera. Este mismo éxito y la naturaleza extranjera de la burguesía exportadora presionarían, sin embargo, a partir de la década de 1910, en contra de los intereses del sector exportador, alejando su mayor compromiso fiscal, cuando no su nacionalización, o hasta un retorno de la política de los estancos.

14/ En materia de las ideas y las políticas económicas los terrenos favorecidos por la historiografía latinoamericana han sido los referentes al comercio exterior y la inversión

⁸⁰⁷ Ver, por ejemplo, el estudio clásico de Cortés Conde, *Hispanoamérica*, o el más reciente de Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp, comps., *La era de las exportaciones*. Un mayor reconocimiento de la política económica interna, puede verse en cambio en Victor Bulmer-Thomas, *La historia*; cap. IV.

extranjera. Esta historiografía ha revisado la idea tradicional de una hegemonía del liberalismo económico europeo en el continente, mostrando las profundas reservas nacionalistas y los amplios sueños industrialistas de las élites latinoamericanas, en clara resistencia a que la ley de las ventajas relativas impusiera libremente la orientación que deberían seguir nuestras economías.⁸⁰⁸ El campo fiscal parece mostrarse como un terreno idóneo para seguir ahondando en las peculiaridades del pensamiento y la política económica latinoamericana. La búsqueda de la estabilidad y la suficiencia fiscales fue una de sus obsesiones, y uno de los caminos que los llevaron a examinar críticamente el liberalismo que se les ofrecía como la mejor receta para el progreso.

⁸⁰⁸ Ver en esta línea, Marichal, coord., *Las inversiones extranjeras*; Gootenberg, *Imaginar el desarrollo*.

Bibliografía citada

Siglas

AGN	Archivo General de la Nación, Lima
BNP	Biblioteca Nacional del Perú, Lima
Manusc	Manuscritos

I/ Primaria

Además de las series documentales de los Presupuestos y Cuentas Nacionales de la República, así como las Memorias de los Ministros de Hacienda de la época bajo estudio, hemos consultado los siguientes libros y folletos producidos por autores particulares, que fueron publicados también en dichos años, o que reprodujeron documentos de la época.

Abascal y Souza, José Fernando, *Memoria de gobierno*. 2 vols. Edición de Vicente Rodríguez Casado y José Antonio Calderón Quijano. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1944.

Aranda, Ricardo, *La Constitución del Perú de 1860, con sus reformas hasta 1893*. Lima: 1893.

-----, *La Constitución del Perú de 1860, con sus modificaciones hasta 1915: leyes orgánicas, decretos, reglamentos y resoluciones referentes a ellos*. Lima: 1916.

Belaunde, Víctor Andrés, *La crisis presente*. Lima: 1914.

Billinghurst, Guillermo, *Los capitales salitreros de Tarapacá*. Santiago de Chile: 1889.

Bourne, Kenneth y Cameron Watt, *British Documents on Foreign Affairs: report papers from the foreign office confidential print*. Part I, Serie D, v. 5. Londres: University Publications of America, 1991.

Casanave, E. J., *El contrato Galup-Dársena en sus relaciones con los intereses fiscales: los del comercio nacional y del puerto del Callao*. Lima: 1886.

Choquehuanca, José Domingo, *Complemento al régimen representativo*. Cuzco: 1845

Clavero, José, *El tesoro del Perú*. Lima: 1896.

Cisneros, Carlos B., *Reseña económica del Perú*. Lima: Ministerio de Fomento, 1906.

-----, *Atlas del Perú, político, minero, agrícola, industrial y comercial (con las últimas demarcaciones territoriales)*. Lima: Ministerio de Fomento, 1906.

-----, *Sinopsis estadística del Perú 1908-1912*. Lima: Ministerio de Fomento, 1912.

Cisneros, Luis Benjamín, "Ensayos sobre varias cuestiones económicas del Perú". En L. B. Cisneros, *Obras completas*. T. III; pp. 7-140. Lima: 1939, 3 ts. [1866].

-----, "Memoria sobre ferro-carriles" [1868]. En *Obras completas*, t. III; pp. 141-186. Lima: 1939.

-----, "Consideraciones económicas sobre el contrato de 17 de agosto de 1869" [1869]. En *Obras completas*, t. III; pp. 225-357. Lima: 1939.

Dancuart, Pedro Emilio y José M. Rodríguez, *Anales de la Hacienda pública del Perú*. Lima: Ministerio de Hacienda, 24 ts., 1902-1926.

Dávalos y Lissón, Pedro, *La primera centuria. Causas geográficas, políticas y económicas que han detenido el progreso material y moral del Perú en su primera centuria*. 4 vols. Lima: 1919-1926.

Dávila Condemarín, Giuseppe, *Cenni storici geografici e statistici del Peru*. Torino: 1860.

Elguera, Juan Ignacio, *Memoria presentada al Congreso Ordinario de 1876 por el Ministro de Hacienda y Comercio*. Lima: 1876.

Esteves, Luis, *Apuntes para la historia económica del Perú*. Lima: 1882.

Fuentes, Manuel Atanasio, *Estadística Comercial de la República del Perú en 1877*; 2 ts. Lima: República del Perú, 1878.

García Rosell, Ricardo, *Apuntes económicos. Proteccionismo y libre cambio*. Lima: Imprenta La Industria, 1901.

Garland, Alejandro, *Reseña industrial del Perú*. Lima: 1905.

-----, *El Perú en 1906, precedido de una breve relación histórica y descripción geográfica*. Lima: 1906.

González Prada, Manuel, *Páginas libres*. Lima: Nuevo Mundo, 1964 [1890].

-----, *Horas de lucha*. Lima: Editorial Universo, 1972 [1905].

Gubbins, J. Russell, *Lo que se ve y lo que no se ve. Estudio económico social*. Lima: 1899.

-----, *Más luz! Estudio económico social. Continuación de lo que se ve y lo que no se ve*. Lima: 1900.

-----, *Sal! Y otras cosas, estudio económico y social*. Lima: 1903.

Hernández Zubiate, Alberto, *El estanco de la sal. Legislación, historia y economía del impuesto en el Perú*. Lima: La Prensa, 1934.

Herrera, Bartolomé, *Escritos y discursos*. 2 vols. Edición de Jorge Guillermo Leguía. Lima: Librería Francesa Científica y Casa Editorial Rosa, 1929-1930.

Herndon, Lewis y Larned Gibbon, *Exploración del valle del Amazonas*. Iquitos: CETA, 1991 [1853].

- Larrañaga y Loyola, Luis, *Apuntes sobre la situación económica del Perú*. Lima: 1888.
- Lissón, Carlos, *Breves apuntes sobre la sociología del Perú en 1886*. Lima: 1887.
- Márquez, Arnaldo, *La orgía financiera del Perú*. Santiago de Chile: 1888.
- Matto de Turner, *Aves sin nido*. Cuzco: 1889.
- , *Indole*. Lima: 1891.
- Menéndez, Baldomero, *Manual de geografía y estadística del Perú*. Lima: 1861.
- Ministerio de Hacienda y Comercio, *Informe y proyecto de ley sobre contribución a las utilidades*. Lima: 1919
- , *Extracto Estadístico del Perú 1925*. Lima: 1926.
- Monnier, Marcel, *De los Andes hasta Pará. Ecuador, Perú, Amazonas*. Traducción de Edgardo Rivera Martínez. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos y Banco Central de Reserva del Perú, 2005 [1890].
- More, Federico, *Memoria que presenta al Señor Ministro de Estado en el Despacho de Gobierno, Policía y Obras Públicas el prefecto del departamento, D. Federico More*. Puno; 1886.
- Osores, José Manuel, *Causas económicas de la decadencia de la república y medidas que podían tomarse para mejorar la situación*. Lima: 1886.
- Pardo, Manuel, “Estudios sobre la provincia de Jauja” [1860] En Carmen Mc Evoy, estudio preliminar, recopilación y notas, *La huella republicana liberal en el Perú. Manuel Pardo. Escritos fundamentales*; pp. 83-135. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004.
- , “Medidas económicas del Congreso de 1860. Ley general de ferrocarriles”. [1860]. En Carmen Mc Evoy, ed., *La huella republicana*; pp. 156-174.
- , “Memoria presentada como Ex Secretario de Hacienda al Jefe Supremo Provisorio de la República” [1867]. En Carmen McEvoy, ed., *La huella republicana*; pp. 199-289.
- Perla, Enrique, *Tratado de finanzas administrativas. Aplicable a oficinas fiscales y comerciales*. Lima: 1903.
- Perú, República del, *Censo General de la República del Perú formado en 1876*. 7 ts. Lima: 1878.
- , Ministerio de Fomento, *Sinopsis geográfica y estadística del Perú, 1895-1898*. Lima: 1899.
- Quimper, José María, *Apreciaciones e indicaciones políticas*. Lima: 1887.
- Raimondi, Antonio, *Viajes por el Perú*. Selección de textos de Jorge Guillermo Llosa. Lima: Universitas, 1966.
- Reinoso, J. J., *La reforma aduanera*. Lima: Imprenta de La Opinión Nacional, 1904.

Rodríguez, José M., *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima: 1895.

-----, Director, fundador y propietario, *Economista Peruano. Revista mensual de Economía política, finanzas y estadística*. Lima: 1909-1921.

Ruiz, Felipe, *Memoria que el Prefecto del departamento de Ayacucho, Coronel graduado de Infantería del Ejército, don Felipe Ruiz presenta al Escmo. Consejo de Ministros sobre el estado de su administración política*. Ayacucho: 1886.

Ruzo, Daniel, *Exposición documentada que el Presidente de la Comisión de Delegados Fiscales eleva al Congreso con motivo del Supremo Decreto de 9 de octubre último*. Londres: 1872.

Sartigues. E. de y A. de Botmiliau, *Dos viajeros franceses en el Perú republicano*. Lima: Cultura Antártica. Prólogo de Raúl Porras Barrenechea; Traducción de Emilia Romero, 1947; pp. 138-139.

Silva, Vicente, *Legislación de las Juntas Departamentales*. Lima: 1901;

Tizón i Bueno, Ricardo, *Finanzas Departamentales*. Lima: 1914.

-----, "Los impuestos mineros y el contrato con la Borax Consolidated". En *Boletín de Minas, Industrias y Construcciones*. Lima: 1914.

-----, *Estudios económicos*. Lima: 1919.

Tola, Fernando, *Los impuestos en el Perú*. Lima: 1914.

Tschudi, Johann Jakob von, *El Perú. Esbozos de viajes realizados entre 1838 y 1842*. Edición y traducción de Peter Kaulicke. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003 [1846].

Ulloa, Alberto, *La organización social y legal del trabajo en el Perú*. Lima: 1916.

Valera, Wenceslao, *Discursos pronunciados por el diputado por Contumazá, Doctor Wencelaso Valera en las sesiones ordinaria y extraordinaria del año en curso*. Lima: 1897.

Wiener, Charles, *Perú y Bolivia. Relato de viaje. Seguido de estudios arqueológicos y etnográficos y de notas sobre la escritura y los idiomas de las poblaciones indígenas*. Traducción de Edgardo Rivera Martínez. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, 1993 [1880].

II/ Secundaria: Libros, artículos y Tesis

Aboites, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralismo en México, 1922-1972*. México: El Colegio de México, 2003.

Aboites, Luis y Luis Jáuregui, coords., *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*. México: Instituto Mora, 2005.

Aguila, Alicia del, *Los velos y las pieles: cuerpo, género y reordenamiento social en el Perú republicano (Lima, 1822-1872)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2003.

Albert, Bill, *An Essay on the Peruvian Sugar Industry 1880-1920 and the letters of Ronald Gordon Administrator of the British Sugar Company in the Cañete Valley, 1915-1919*. Londres: 1976.

Alexander Rodríguez, Linda, *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*. Quito: Banco Central del Ecuador, 1992.

Alfageme, Augusta, Jaime Gálvez, Luis Ponce y Rosa Troncoso, *De la moneda de plata al papel Moneda. Perú: 1879-1930*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú y AID, s.f. (c. 1992).

Aljovín, Cristóbal, *Caudillos y constituciones. Perú 1821-1845*. Lima: Fondo de Cultura Económica e Instituto Riva Agüero, 2000.

-----, “Sufragio y participación política. Perú: 1808-1896”. En Cristóbal Aljovín y Sinesio López, eds., *Historia de las elecciones en el Perú. Estudio sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005; pp. 17-74.

Amayo, Enrique, *La política británica en la guerra del Pacífico*. Lima: Horizonte, 1988.

Anna, Timothy, *La caída del gobierno español en el Perú. El dilema de la independencia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2003.

Armas Asín, Fernando, *Iglesia: bienes y rentas. Secularización liberal y reorganización patrimonial en Lima 1820-1950*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Riva Agüero, 2007.

Ardant, Gabriel, “Financial policy and economic infrastructure of modern states and nations”. En Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*; pp. 164-242. Princeton: Princeton University Press, 1975.

Arosemena Garland, Geraldo, *El coronel José Balta, 1814-1872*. Lima: Imprenta del Ministerio de Guerra, 1945.

Assadourian, Carlos Sempat, *El sistema de la economía colonial. Mercados, regiones y espacio económico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1982.

Barclay, Frederica, “El estado federal de Loreto, 1896. Centralismo, descentralización y federalismo en el Perú, a fines del siglo XIX”. *Tesis de Doctorado* presentada en el Departamento de Antropología Cultural, Historia de América y África de la Universidad de Barcelona, 2005.

Barclay, Frederica y Fernando Santos, *La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000.

Bardella, Gianfranco, *Un siglo en la vida económica del Perú, 1889-1989*. Lima: Banco de Crédito del Perú, 1989.

Basadre, Jorge, *Historia de la república del Perú (1822-1933)*. 4ta ed., 10 tomos. Lima: Editorial Universitaria, 1961-1964.

-----, *Historia de la república del Perú (1822-1933)*. 18 ts. Lima: El Comercio, 2005.

-----, *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*. Lima: Milla Batres, 1981.

Basadre, Jorge y Rómulo Ferrero, *Historia de la Cámara de Comercio de Lima*. Lima: Cámara de Comercio de Lima, 1963.

Bermúdez, Oscar, *Historia del salitre: desde sus orígenes hasta la guerra del Pacífico*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 1963.

Boloña, Carlos, *Políticas arancelarias en el Perú, 1880-1980*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, s.f. [c. 1994].

Bonfiglio, Giovanni, *La presencia europea en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República, 2001.

Bonilla, Heraclio, "El impacto de los ferrocarriles en el Perú: algunas proposiciones". En *Historia y Cultura* N° 6; pp. 93-120. Lima: Museo Nacional de Historia, 1973.

-----, *Guano y burguesía en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1974

-----, "La emergencia del control norteamericano sobre la economía peruana, 1850-1930". En *Un siglo a la deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*; pp. 71-105. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980.

-----, "El problema nacional y colonial del Perú en el contexto de la Guerra del Pacífico". En *Un siglo a la deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*; pp. 177-226. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980.

-----, "Dimensión internacional de la Guerra del Pacífico". En *Un siglo a la deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*; pp. 153-175. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980.

-----, "El campesinado indígena y el Perú en el contexto de la guerra con Chile". En Steve Stern, ed., *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes, siglos XVIII al XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1990.

-----, "La crisis de 1872". En Heraclio Bonilla, ed., *Las crisis económicas en la historia del Perú*; pp. 167-184. Lima: CLAHES y F. F. Ebert, 1986.

Bonney, Richard, "What is new about the New French Fiscal History". En *The Journal of Modern History*, vol. 70, N° 3, pp. 639-667. Chicago: The University of Chicago, 1998.

-----, *The rise of the fiscal state in Europe, c. 1200-1815*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Bordo, Michael y Roberto Cortés Conde, eds., *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through 19th Centuries*. Nueva York: Cambridge University Press, 2001.

Bulmer-Thormas, Victor, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Burga, Manuel y Alberto Flores-Galindo, *Apogeo y crisis de la República Aristocrática. Oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú, 1895-1932*. Lima: Rickchay Perú, 4ta. Ed., 1987

Burga, Manuel y Wilson Reátegui, *Lanas y capital mercantil en el sur. La casa Ricketts, 1895-1935*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1981.

Caja de Depósitos y Consignaciones, *El estanco de la sal. Historia, función social, económica y política del Estanco*. Lima: 1954.

Campbell, John, "The State and Fyiscal Sociology". En *Annual Review of Sociology*, N° 19; pp. 163-185. 1993.

Camprubí, Carlos, *Historia de los bancos en el Perú (1860-1879)*. Lima: 1957.

Cárdenas, Enrique, José A. Ocampo y Rosemary Thorp, comps., *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del XX*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Carmagnani, Marcello, *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*. Barcelona: Crítica, 1984.

-----, *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México; Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México y Fideicomiso Historia de las Américas, 1994.

Centeno, Miguel Angel, "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth Century Latin America". En *American Journal of Sociology*, Vol. 102, N° 6; pp. 1565-1605. Chicago. Chicago University, 1997.

-----, *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University, 2002.

Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPD), *Informe demográfico del Perú 1970*. Lima: CEPD, 1972.

Chiaramonti, Gabriella, "Entre autonomías y centralismo. Apuntes sobre las Juntas Departamentales en Perú desde mediados del siglo XIX a 1920. El caso de Trujillo". En María Justina Saravia, ed., *Europa e Iberoamérica. Cinco siglos de intercambios. Actas. V. 3*. Sevilla/Valladolid: Asociación de historiadores latinoamericanistas europeos y Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, 1992.

-----, "A propósito del debate Herrera-Gálvez de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos". En Cristóbal Aljovín y Sinesio López, eds., *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*; pp. 327-358. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

Clayton, Lawrence, *Grace, W. R. Grace and Company. The Formative Years, 1850-1930*. Otawa: Jameson Books, 1986.

Coatsworth, John, *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*. México: Alianza Editorial Mexicana, 1990.

Comín, Francisco, *Historia de la hacienda pública*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

Contreras Carranza, Carlos, *Mineros y campesinos en los Andes. Mercado laboral y economía campesina en la sierra central, siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1988.

-----, "Modernizarse o descentralizar. La difícil disyuntiva de las finanzas peruanas durante la era del guano". En *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos* 25: 1; pp. 125-150. Lima: 1996.

-----, "La descentralización fiscal en el Perú después de la guerra con Chile, 1886-1895". En *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* N° 67-68; pp. 203-231. Zamora: El Colegio de Michoacán, 1996.

-----, *Maestros, mestizos y campesinos en el Perú del siglo XX*. Documento de Trabajo N° 80. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1996.

-----, "Mineros, arrieros y ferrocarril en Cerro de Pasco, 1870-1904". En *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Lima: IEP, 2004.

Cortés Conde, Roberto, *Hispanoamérica: la apertura al comercio mundial, 1850-1930*. Buenos Aires: Paidós, 1974.

Cotler, Julio, *Clases, estado y nación en el Perú*. Lima: IEP, 5ta. ed. 1988.

Crozier, Ronald, "Guano y Salitre: las causas económicas de la guerra de Perú y Bolivia contra Chile en 1879." Ponencia presentada en el Congreso de Historia de la Minería, San Luis Potosí, 1997.

Cueto, Marcos, *El regreso de las epidemias. Salud y sociedad en el siglo XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1997.

Davies, Thomas Jr, *Indian integration in Peru: a half century of experience, 1900-1948*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1974.

Deere, Carmen Diana, *Familia y relaciones de clase. El campesinado y los terratenientes en la sierra norte del Perú, 1900-1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1992.

Delgado, Luis Humberto, *Mariano Ignacio Prado, caudillo y prócer del Perú*. Lima: Ariel Editores, 1952.

Demélas, Marie Danielle, *La invención política. Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX*. Traducción de Edgardo Rivera Martínez. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2003.

Deustua, José, *The Bewitchment of Silver. The Social Economy of Mining in Nineteenth-Century Peru*. Ohio: Ohio University Press, 2000.

Drinot, Paulo, "Perú: 1884-1930. ¿Un pobre sentado en un banco de oro?". En Enrique Cárdenas, José A. Ocampo y Rosemary Thorp, comps., *La era de las exportaciones latinoamericanas*; pp. 203-258.

Dulanto Pinillos, Jorge, *Nicolás de Piérola*. Lima: 1947.

Escalante, Fernando, *Ciudadanos imaginarios. Memoria de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la república mexicana. Tratado de moral pública*. México: El Colegio de México, 1992.

Ferreyros, Alberto y José Zárate, *El Mariscal Oscar R. Benavides, su vida y obra*. 2 vols. Lima: 1976-1981.

Flores-Galindo, Alberto, *Buscando un Inca. Identidad y utopía en los Andes*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1987.

Fuentes Quintana, Enrique, *Las reformas tributarias en España: teoría, historia y propuestas*. Barcelona: Crítica, 1990.

García Jordán, Pilar, *Iglesia y Poder en el Perú Contemporáneo 1821-1919*. Cuzco: Centro Bartolomé de Las Casas, 1992.

Giesecke, Margarita, *Masas urbanas y rebelión en la historia. Golpe de estado: Lima: 1872*. Lima: Centro de Investigaciones de Historia Popular, 1978.

Gilbert, Dennis, *La oligarquía peruana: historia de tres familias*. Lima: Horizonte, 1982.

Gonzales, Osmar *Los orígenes del populismo en el Perú. El gobierno de Guillermo E. Billinghurst*. Lima: Mundo Nuevo, 2005.

González Casasnovas, Ignacio, *Las dudas de la corona. La política de repartimientos para la minería de Potosí (1680-1732)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2000.

Gootenberg, Paul, *Tejidos y harinas, corazones y mentes. El imperialismo del libre comercio en el Perú, 1826-1840*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1989.

-----, "Carneros y Chuño: Price Levels in Nineteenth-Century Peru". En *Hispanic American Historical Review* N° 70:1. Duke: 1990.

-----, "North-South: Trade Policy, Regionalism, and Caudillism in Post Independence Peru". En *Journal of Latin American Studies* N° 23:2; pp. 1-36. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

-----, *Población y etnidad en el Perú republicano (siglo XIX)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo, 1995.

-----, "Paying for caudillos. The politics of emergency finance in Perú 1820-1845". En Vincent Peloso y Barbara Tenembaum, eds., *Liberals, politics and power. State Formation in Nineteenth-Century Latin America*. Georgia: Georgia University Press, 1996.

-----, *Caudillos y comerciantes. La formación económica del estado peruano, 1820-1860*. Cuzco: Centro Bartolomé de Las Casas, 1997.

-----, *Imaginar el desarrollo. Las ideas económicas en el Perú postcolonial*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva del Perú, 1998.

-----, "Entre la coca y la cocaína. Un siglo o más de las paradojas de la droga entre Estados Unidos y el Perú, 1860-1980" Documento de Trabajo 131. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2003.

Guerrero, Andrés, "Curagas y tenientes políticos: La ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo 1830-1875)". En *Revista Andina* # 14. Cuzco: Bartolomé de Las Casas, 1989.

Halperin Dongui, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina*. 7ma. Ed. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

-----, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Prometeo, 2005.

Hamnett, Brian, *Revolución y contrarrevolución en México y Perú. Liberalismo, realeza y separatismo (1800-1824)*. México: Fondo de Cultura Económica, 1978

Hicks, Ursula, *Hacienda pública*. Madrid: Aguilar, 1960

Hinrichs, Harley, *Una teoría general del cambio de la estructura tributaria durante el desarrollo*. México: CEMLA, 1967.

Hoffman, Philip y Kathryn Norberg, eds., *Fiscal Crises, Liberty and Representative Government, 1450-1789*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

Huenefeldt, Christine, "Contribución indígena, acumulación mercantil y reconformación de los espacios políticos en el sur peruano, 1820-1890". En Jorge Silva Riquer, Juan Carlos Grosso y Carmen Yuste, comps., *Circuitos mercantiles y mercados en Latinoamérica. Siglos XVIII-XIX*. México: Instituto Mora y UNAM, 1995.

Humud Tleel, Carlos, "El sector público chileno entre 1830 y 1930". *Memoria de Licenciatura en Ciencias Económicas e Ingeniería Comercial*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 1969.

Hunt, Shane, "Price and Quantum Estimates of Peruvian Exports, 1830-1962. Discussion Paper N° 33 del Woodrow Wilson School. Princeton: 1973.

----- "Guano y crecimiento en el Perú". En *HISLA. Revista Latinoamericana de Historia Económica y Social* N° IV; pp. 35-92. Lima: 1984

Husson, Patrick, *De la guerra a la rebelión. Huanta 1826-1896*. Cuzco: Centro Bartolomé de Las Casas, 1992.

Irurozqui, Marta, *La armonía de las desigualdades. Elites y conflictos de poder en Bolivia, 1880-1920*. Cuzco: Centro Bartolomé de Las Casas, 1994.

Jacobsen, Nils, *Mirages of Transition. The Peruvian Altiplano, 1780-1930*. Berkeley: University of California Press, 1993.

-----, "Pensamiento económico y políticas económicas en el Perú, 1885-1899". En Carlos Contreras y Manuel Glave, eds., *Estado y mercado en la historia del Perú*; pp. 250-268. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.

Jacobsen, Nils y Alejandro Diez, "De Sambumbé a la "comuna de Chalaco": la multivocalidad de mintoneros piuranos durante el tardío siglo XIX". En *Revista Andina* N° 37; pp. 137-180. Cuzco: Centro Bartolomé de Las Casas, 2003.

Jáuregui, Luis, coord., *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. México: Instituto Mora, 2006.

Jiménez, Carlos, "Reseña histórica de la minería en el Perú". En Ministerio de Fomento, *Síntesis de la Minería Peruana en el Centenario de Ayacucho*; pp. 3-71. Lima: 1924.

Kemp, Klaus, *El desarrollo de los ferrocarriles en el Perú*. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería, 2002.

Kiernan, V. G. "Foreign Interests in the War of the Pacific." En *Hispanic American Historical Review* N° 35:1; pp. 14-36. Durham, 1955.

Kindleberger, Charles, *Historia financiera de Europa*. Barcelona: Crítica, 1988.

Klarén, Peter, *La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del Apra*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1976.

-----, *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004.

Klein, Herbert, *Fiscalidad y gastos de gobierno: el virreinato del Perú, 1680-1809*. Documento de Trabajo N° 66. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1994.

Kumah, Francis y John Matovu, "Commodity Price Shocks and the Odds on Fiscal Performance: A Structural Vector Autoregression Approach" FMI Staff Papers Vol. 54, N° 1. 2007.

Leguía Iturregui, Oscar, *Código de minería*. Lima: 1944.

Lesevic, Bruno, *La recuperación demográfica en el Perú del siglo XIX*. Lima: INANDEP, 1986.

Levin, Jonathan, *Las economías de exportación. Esquema de su desarrollo en la perspectiva histórica*. México: UTEHA, 1964.

Liehr, Reinhard, ed., *La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica*. Frankfurt y Madrid: Vervuert e Iberoamericana, 1995.

Loayza, Alex y Ximena Recio, "Proyectos educativos y formación de la república". En Cristóbal Aljovín y Eduardo Cavieres (coords.), *Chile-Perú, Perú-Chile 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y sociales*. Pp. 361-437. Santiago: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Convenio Andrés Bello y Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2005;

Lofstrom, William, *El Mariscal Sucre. La promesa y el problema de la reforma: el intento de cambio económico y social en los primeros años de la independencia boliviana*. La Paz: Alenkar, 1983.

López, Sinesio, *El Dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Lima: Instituto Democracia y Socialismo, 1991.

-----, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997.

López-Ocón, Leoncio, "El nacionalismo y los orígenes de la Sociedad Geográfica de Lima,". En Marcos Cueto, *Saberes andinos. Ciencia y tecnología en Bolivia, Ecuador y Perú*; pp. 109-126. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1995.

Lynch, John, *Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850*. Madrid: Mapfre, 1993.

-----, *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*. Barcelona: Ariel, 2004.

Macera, Pablo, "Plantaciones azucareras andinas". En *Trabajos de historia*, t. IV. Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1977.

-----, "Feudalismo colonial americano." En *Trabajos de historia*, t. III. Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1977.

-----, "Historia de la Compañía Administradora del Guano, 1909-1945". En *Trabajos de historia*, t. IV. Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1977.

-----, comp., *Parlamento y sociedad en el Perú: bases documentales, siglo XIX*. 8 vols., Lima: Congreso de la República del Perú, 1998-2000.

Macera, Pablo, Alejandrino Maguiña y Antonio Rengifo, *Rebelión india*. Lima: Rikchay Perú, 1988.

Madueño. Ricardo, *La industria salitrera del Perú antes de la guerra con Chile*. Lima: 1919.

Mallon, Florencia, *The Defense of Community in Peru's Central Highlands. Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860-1940*. Princeton: Princeton University Press, 1983.

-----, "Coaliciones nacionalistas y antiestatales en la Guerra del Pacífico: Junín y Cajamarca, 1879-1902". En Steve Stern, ed, *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes, siglos XVIII-XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1990.

-----, *Campesino y nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*. México: CIESAS, 2003.

Manrique, Nelson, *Campesinado y nación. Las guerrillas indígenas en la guerra con Chile*. Lima: CIC, 1983.

-----, *Mercado Interno y región: la sierra central del Perú: 1820-1930*. Lima: DESCO, 1987.

-----, *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas, 1879-1910*. Lima: DESCO-IFEA, 1988.

Marichal, Carlos, *Historia de la deuda externa de América Latina*. México: Alianza Editorial Mexicana, 1988.

-----, "La Hacienda Pública del Estado de México desde la Independencia hasta la república restaurada, 1824-1870". En Carlos Marichal, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la Hacienda pública del Estado de México, 1824-1923*. México: El Colegio Mexiquense y Gobierno del Estado de México, 1994.

-----, coord., *Las inversiones extranjeras en América Latina, 1850-1930. Nuevos debates y problemas en historia económica comparada*. México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1995.

----- y Daniela Marino, comps., *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*. México: El Colegio de México, 2001.

Marx, Karl, *Contribución a la crítica de la economía política*. Buenos Aires: Editorial Estudio, 1973 [1859].

Márquez, Graciela, "Aranceles a la importación y finanzas públicas: del Porfiriato a la crisis de 1929". En Luis Jáuregui, coord., *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*. México: Instituto Mora, 2005.

Martín Niño, Jesús, *La hacienda española y la revolución de 1868*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1972.

Martínez Riaza, Ascensión, *A pesar del gobierno: españoles en el Perú, 1879-1939*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2006.

Masterson, Daniel, *Fuerza armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre las relaciones civiles militares, 1930-2000*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, 2001.

Mathew, William, *The House of Gibbs and the Peruvian Guano Monopoly*. Londres: Royal Historical Society, 1981.

Mc Evoy, Carmen, *La utopía republicana: ideales y realidades en la cultura política peruana, 1871-1919*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997.

Méndez, Cecilia, "La otra historia del guano: Perú 1840-1879". En *Revista Andina* 5:1; pp. 7-81. Cuzco: Centro Bartolomé de Las Casas, 1987.

-----, "Las paradojas del autoritarismo. Ejército, campesinado y etnicidad en el Perú, siglos XIX al XX". En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* N° 26; pp. 17-34; Quito: 2006.

-----, *The Plebeian Republic. The Huanta Rebellion and the Making of the Peruvian State, 1820-1850*. Durham: Duke University Press, 2005.

Miller, Rory, "The Making of Grace Contract: the peruvian government and british bondholders". En *Journal of Latin American Studies* N° 8:1; pp. 73-100. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

-----, "The Coastal Elite and Peruvian Politics, 1895-1919". En *Journal of Latin American Studies*, N° 14; pp. 97-120. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

Miro-Quesada Laos, Carlos, *Autopsia de los partidos políticos*. Lima: Ediciones Páginas Peruanas, 1961.

Mitchell, B. R., *International Historical Statistics: the Americas, 1750-2000*. Nueva York: Palgrave, 2003.

Muecke, Ulrich, *Political Culture in Nineteenth-Century Peru: The Rise of the Partido Civil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004.

Muñoz, Fanni, *Diversiones públicas en Lima, 1890-1920. La experiencia de la modernidad*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2001.

North, Douglas, *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Editorial, 1984.

North, Douglas y Paul Thomas, *El nacimiento del mundo occidental (900-1700)*. México: Siglo XXI, 1978.

Nugent, David, *Modernity at the Edge of Empire: State, Individual and Nation in the Northern Peruvian Andes, 1885-1935*. Stanford: Stanford University Press, 1997.

Núñez Borja, Humberto, "Los impuestos directos en el Perú". En *Revista. Organo de la Universidad Nacional de Arequipa* N° 29. Arequipa: 1949.

O'Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St. Martin's, 1973.

Oré, María Teresa, *Aqua, bien común y usos privados. Riego, Estado y conflicto en la Achirana del Inca*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Walir, 2005.

Palacios Moreyra, Carlos, *La deuda anglo peruana 1822-1890*. Lima: Librería Studium, 1983.

Parrón, Carmen, *De las reformas borbónicas a la República: El Consulado y el comercio marítimo de Lima, 1778-1821*. Murcia: Imprenta de la Academia General del Aire, 1995.

Peacock, Alan, *Elección pública: una perspectiva histórica*. Madrid: Alianza Editorial, 1995

Peacock. Alan y Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Pres, 1961.

Peralta, Víctor, *En pos del tributo. Burocracia estatal, élite regional y comunidades indígenas en el Cuzco rural (1826-1854)*. Cuzco: CERA Bartolomé de Las Casas, 1991.

Piel, Jean, *Capitalismo agrario en el Perú*. Lima-Salta: Instituto Francés de Estudios Andinos y Universidad Nacional de Salta, 1995.

-----, "Desamortización y constitución de un mercado de la tierra en Perú entre 1890 y 1930". En Eugenio Dos Santos, ed., *Actas do XII Congresso Internacional de AHILA*. Porto: Universidad de Porto, 2002.

Planas, Pedro, *La descentralización en el Perú republicano, 1821-1998*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998.

Platt, Tristan, *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1982.

Ponce Vega, Luis "Banca libre y empresas privadas de recaudación". En *Revista Peruana de Ciencias Sociales*, III:3. Lima: Fomciencias, 1993.

Portocarrero, Felipe, *El imperio Prado, 1890-1970*. Lima: Universidad del Pacífico, 1995.

Prados de la Escosura, Leandro y Samuel Amaral, eds., *La independencia americana: Consecuencias económicas*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

Pro, Juan, *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, 1992.

-----, "Notas sobre la idea de "modernización fiscal"". Manusc., 2005.

Quijano, Aníbal, *Imperialismo, clases sociales y estado en el Perú: 1890-1930*. Lima: Mosca Azul, 1978.

Quiroz, Alfonso, *La deuda defraudada. Consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1987.

-----, *Banqueros en conflicto. Estructura financiera y economía peruana, 1884-1930*. Lima: Universidad del Pacífico, 1989.

-----, *Deudas olvidadas. Instrumentos de crédito en la economía colonial peruana 1750-1820*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993-a.

-----, "Consecuencias económicas y financieras del proceso de la independencia en el Perú, 1800-1850". En Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral, eds., *La independencia americana: consecuencias económicas*. Madrid: Alianza Universidad, 1993b.

-----, *Domestic and Foreign Finance in Modern Peru, 1850-1950. Financial Visions of Development*. Pittsburgh: Universidad de Pittsburgh. 1993c.

-----, "Redes de alta corrupción en el Perú. Poder y venalidad desde el virrey Amat hasta Montesinos". En *Revista de Indias* N° 236; pp. 237-248. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2006.

Restrepo, Juan, *Hacienda pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

Revoredo, Alejandro, *Apuntes de historia política y financiera. Recopilación de artículos sobre las administraciones de 1872-1876, 1903-1904, 1904-1908, 1915-1919*. Lima: 1939.

Riva-Agüero, José de la, *La historia en el Perú*. Lima: Instituto Riva Agüero, 1965 [1910].

Romero, Emilio, *El descentralismo*. Lima: Tarea, 1987 (1932).

-----, *Historia económica del Perú*. 2 ts. Buenos Aires: 1949.

Ruiz Zevallos, Augusto, *La multitud, las subsistencias y el trabajo: Lima de 1890 a 1920*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001.

Sala i Vila, Nuria, *Selva y Andes. Ayacucho (1780-1929). Historia de una región en el encrucijada*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2001.

Sánchez-Albornoz, Nicolás, *Indios y tributos en el Alto Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978.

Sater, William, *Andean Tragedy. Fighting the War of the Pacific, 1879-1884*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2007.

Schumpeter, Joseph, "The Crisis of the Tax State". En A. Peacock, W. Stolper, R. Turvey y E. Henderson, eds., *International Economic Papers*, v. 4: pp. 5-38. Nueva York: Macmillan, 1954.

Seiner, Lizardo, "La introducción del derecho de marcas en el Perú". Ponencia presentada al Seminario "Estado y mercado en el Perú". Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, junio de 1998.

Seminario de Marzi, Bruno y Arlette Beltrán, *Crecimiento económico en el Perú: 1896-1995. Nuevas evidencias estadísticas*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1998.

Serrano Ortega, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*. México: Instituto Mora y El Colegio de Michoacán, A. C., 2007.

Stewart, Watt, *Henry Meiggs, un Pizarro yanqui*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 1946.

Stein, William, *El levantamiento de Atusparia: el movimiento popular ancashino de 1885: un estudio de documentos*. Lima: Mosca Azul, 1988.

Tamayo Herrera, José, *Historia regional del Qosqo*. 3 vols. Cuzco: Municipalidad provincial del Qosqo: 1992.

Taylor, Lewis, *Gamonales y bandoleros. Violencia social y política en Hualgayoc, 1900-1930*. Cajamarca: Asociación Obispo Martínez Compañón, 1993.

Tantaleán, Javier, *Política económico financiera y la formación del Estado: siglo XIX*. Lima: CEDEP, 1983.

Tarazona, Justino, *Demarcación política del Perú. Recopilación de leyes y decretos (1821-1946)*. Lima: 1946.

Te Paske, John, "The Fyiscal Structure of Upper Peru and the Financing of the Empire". En Karen Spalding, ed., *Essays in the Political Economic and Social History of Colonial Latin America*. Newark: Universidad de Delaware, 1982.

Thorp, Rosemary, *Industrialización en una economía abierta: el caso del Perú en el período 1890-1940*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1974.

Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram, *Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Fundación F. Ebert, Mosca Azul y Universidad del Pacífico, 1985.

Thurner, Mark, *Republicanos andinos*. Cuzco/Lima: Centro Bartolomé de Las Casas e Instituto de Estudios Peruanos, 2006.

Tilly, Charles, *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*, Madrid: Alianza Editorial, 1992.

Ugarte, César Antonio, *Bosquejo de la historia económica del Perú*. Ed. facsimilar. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 1980 [1926].

Ulloa, Alberto, *Don Nicolás de Piérola: una época de la historia del Perú*. Lima: Minerva, 1981.

Valdivia, Juan Gualberto, *Las revoluciones de Arequipa*. Arequipa: El deber, 1956.

Véliz, Claudio, *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel, 1984.

Vries, Jan de, *La economía de Europa en un período de crisis, 1600-1750*. Madrid: Cátedra, 1979.

Wagner, Adolph, *Les fondements de l' economie politique*. 4 vols. París: 1904-1909.

Weber, Max, *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1988 [1918].

Yamawaki, Chikako, *Estrategias de vida de los inmigrantes asiáticos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Japan Center for Area Studies, 2002.

Yepes del Castillo, Ernesto, *Perú 1820-1920. Un siglo de desarrollo capitalista*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Campodónico Ediciones, 1972.

Zas Friz, Johnny, *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Lima: Universidad del Pacífico, 1998.