

Documento de Trabajo IISEC-UCB N° 202101

<http://www.iisec.ucb.edu.bo/publicaciones-documentos-de-trabajo-iisec-bolivia>

GUERRA, RECURSOS NATURALES Y HACIENDA PÚBLICA: EL CASO DE LA GUERRA DEL PACÍFICO (1879-1883)

Por:

Oriol Sabaté

José Peres-Cajías

Marzo, 2021

Este documento fue desarrollado por investigadores asociados al Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC) de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”. Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones del IISEC.

Los documentos de trabajo del IISEC se distribuyen con fines de discusión y comentarios, y a menudo representan el trabajo preliminar de los autores. La citación de un documento de este tipo debe considerar su carácter provisional. Una versión revisada puede consultarse directamente con el autor.

Citación sugerida: Sabaté, O. y Peres-Cajías, J. (2021). *Guerra, recursos naturales y hacienda pública en el Caso de la Guerra del Pacífico (1879-1883)* (IISEC-UCB Documento de Trabajo 202101). La Paz, Bolivia: Instituto de Investigaciones Socio-económicas. Disponible en: http://www.iisec.ucb.edu.bo/assets_iisec/publicacion/202101.pdf.

Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC)

GUERRA, RECURSOS NATURALES Y HACIENDA PÚBLICA: EL CASO DE LA GUERRA DEL PACÍFICO (1879-1883) *

Oriol Sabaté¹ y José Peres-Cajías²

¹*Department of Political Science, Lund University*

²*Departament d' Història Econòmica, Institutions, Política I Economia Mundial, Universitat de Barcelona*

Contacto: ¹*oriol.sabate_domingo@svet.lu.se*, ²*joalperes@ub.edu*

30 de marzo de 2021

Resumen

Las guerras causadas por recursos naturales, aunque sean de alcance militar limitado, pueden tener consecuencias de largo plazo en los ingresos públicos. El éxito militar en una guerra de este tipo puede conducir a la anexión de zonas ricas en recursos naturales por parte de combatientes enemigos, lo que proporciona fuentes económicas valiosas y de fácil extracción impositiva. Sin embargo, la disponibilidad de esos recursos puede desalentar nuevas inversiones en capacidad administrativa, con lo que se pone en riesgo la posibilidad de establecer sistemas fiscales complejos a largo plazo. En este artículo recopilamos nuevos datos fiscales, administrativos y legislativos y utilizamos este marco analítico para explicar los efectos fiscales que la Guerra del Pacífico provocó en las finanzas públicas de Bolivia, Chile y Perú.

Palabras Clave: Capacidad fiscal, Guerra, siglo XIX, América Latina, Guerra del Pacífico.

Clasificación JEL: H11; H20; K34; N46.

*José Peres-Cajías agradece la financiación de la Generalitat de Catalunya-AGAUR a través del programa Beatriu de Pinós (BP2016-00407). Oriol Sabaté también ha recibido financiación del programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea en el marco del acuerdo de subvención Marie Skłodowska-Curie No 752163. Los autores agradecen a Carlos Contreras, José Díaz, Bruno Seminario y Luis Felipe Zegarra por compartir datos, y a Roberto Araya Valenzuela por su excelente asistencia en la investigación. También agradecen a Ana Guevara Cajías por la traducción de la versión original de este artículo ("Linking war, natural resources and public revenues: the case of the War of the Pacific (1879-1883)". STANCE Working Paper Series 2020-1). El trabajo también se ha beneficiado de los comentarios recibidos por numerosos compañeros en conferencias y seminarios, entre otros en la Wageningen University, la Universidad de Barcelona y la Universidad de Valencia, así como en el workshop STANCE 2019 "State-building in Non-Democratic Societies", la conferencia "Aftermaths of War", el workshop "State capacity research", XI CLADHE, 115th APSA Annual Meeting, WINIR 2019 Conference, y la conferencia "Understanding State Capacity". También se agradece la colaboración del personal del Archivo y Biblioteca Nacional de Bolivia, Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y Biblioteca Nacional de Chile.

1 Introducción

La guerra ha sido asociada durante mucho tiempo con el crecimiento de instituciones fiscales sólidas. A pesar de que las guerras pueden ejercer un impacto negativo a corto plazo en la capacidad fiscal debido a la destrucción física que causan, muchos autores han argumentado que a largo plazo promueven innovaciones fiscales que mejoran la capacidad del gobierno para recaudar impuestos (Gennaioli & Voth, 2015; Karaman & Pamuk, 2013; Rasler & Thompson, 1985; Tilly, 1975, 1985, 1990). Sin embargo, la mayoría de la literatura sugiere que este efecto positivo se circunscribe a guerras especialmente intensas (Centeno, 2002; López-Alves, 2001). Las guerras limitadas no producen las transformaciones sociales, políticas y económicas necesarias para que se impulsen transformaciones fiscales significativas a largo plazo (Centeno, 2003).

En este documento examinamos en profundidad el impacto fiscal de una tipología de conflicto militar limitado que ha recibido poca atención en la literatura anterior, a saber, las guerras por los recursos naturales. Siguiendo a Klare (2001: 25), definimos dichas guerras como “conflictos que giran, en gran medida, sobre la búsqueda o posesión de materiales críticos”.¹ Aunque el control de áreas ricas en recursos naturales ha sido considerado uno de los determinantes clave de los conflictos militares a lo largo de la historia (Acemoglu et al., 2012; Caselli et al., 2015; Le Billon, 2012), no se ha profundizado mucho sobre cómo este tipo de guerras afectan la capacidad fiscal.² La mayor parte de la literatura se ha centrado en los cambios generados por la interacción entre recursos naturales y la frecuencia e intensidad de conflictos civiles e internacionales (por ejemplo, Klare, 2001; Le Billon, 2012; Thies, 2010).

En este artículo sostenemos que las guerras causadas por recursos naturales tienen el potencial de desencadenar importantes transformaciones fiscales a largo plazo, incluso si son limitadas en su alcance militar. Por un lado, pueden alterar las preferencias de las élites como resultado de la amenaza que estos conflictos militares plantean a la integridad del territorio nacional. Por otra parte, los Estados pueden ampliar su capacidad para extraer ingresos de sus economías mediante la conquista de las zonas ricas en recursos naturales pertenecientes a combatientes enemigos. La disponibilidad de recursos económicos valiosos y fácilmente imponibles puede traducirse en mayores niveles de ingresos públicos a corto plazo. Sin embargo, con el tiempo esto podría también desalentar la inversión en capacidades administrativas, lo que a su vez pone en peligro la capacidad de los Estados para penetrar en la sociedad y aplicar sistemas fiscales complejos en el futuro. Como resultado de ello, la incautación militar de nuevas dotaciones de recursos naturales puede llegar a cambiar considerablemente el panorama fiscal de los países beligerantes a largo plazo, pero no necesariamente en la dirección correcta.

Para estudiar ese tema de forma empírica analizamos el impacto fiscal de la llamada Guerra del Pacífico (1879-1883). Este conflicto militar enfrentó a Chile con Perú y Bolivia por las regiones peruanas y bolivianas ricas en nitratos de Tarapacá y Antofagasta, y constituye un ejemplo ilustrativo de una guerra internacional por recursos naturales. Incluso si la guerra no se convirtió en un conflicto de movilización de masas, varios autores la han considerado como una de las pocas guerras en América Latina que podría estar asociada con esfuerzos de construcción estatal (Kurtenbach, 2011; Kurtz, 2012). Por un lado, las

¹ Aunque dichos conflictos suelen estar relacionados con muchos otros agravios que van más allá del mero conflicto sobre los recursos naturales, el concepto responde a la preminencia que adquiere el control de dichos recursos (Le Billon, 2007).

² Ejemplos recientes de conflictos sobre recursos naturales pueden encontrarse en los enfrentamientos armados recurrentes en el Oriente Medio y Asia central o en el Golfo de Guinea.

clases dominantes de Perú y Bolivia tenían buenas razones para sentir el status quo territorial amenazado por la toma chilena de sus zonas costeras (incluyendo, en el caso de Perú, la invasión de su capital, Lima, en enero de 1881).³ El Estado chileno, por su parte, gozó de un amplio consenso entre las élites a favor del esfuerzo bélico que dio lugar a la conquista y anexión de territorios ricos en recursos naturales (Kurtz, 2012). De manera crucial, los tres países tuvieron restringida la posibilidad de financiar la guerra con capital extranjero (della Paolera & Taylor, 2013; Reinhart & Rogoff, 2009), por lo que tuvieron que depender en gran medida de fuentes internas de ingresos (Queralt, 2019).

Para analizar esta guerra, utilizamos diversas fuentes primarias y secundarias. En primer lugar, recopilamos y actualizamos las series de ingresos públicos más recientes para los tres países que participaron en el conflicto militar, centrándonos no sólo en el nivel de ingresos sino también en su composición. En segundo lugar, compilamos varios indicadores de la capacidad administrativa que tenían los tres Estados para recaudar ingresos públicos. Finalmente, con el objetivo de captar el grado de consenso en favor de la recaudación de ingresos públicos entre las élites chilenas (lo que llamamos “consenso pro-ingresos”), presentamos una base de datos original de leyes fiscales, decretos y otras leyes parlamentarias, aprobadas por el parlamento nacional chileno durante el período 1870-1890.

Nuestros resultados indican que la guerra del Pacífico tuvo un efecto significativo en los sistemas fiscales de los tres países beligerantes. La guerra tuvo un impacto de doble filo en Chile, permitiendo al país aumentar los ingresos públicos durante el período de guerra, pero también posibilitando la sustitución de ingresos a largo plazo. La pérdida de recursos naturales puso en peligro la capacidad recaudatoria en Perú y Bolivia, pero tuvo un efecto más suave en este último debido al bajo nivel inicial de capacidad estatal en sus regiones costeras.

El artículo se estructura de la siguiente manera. La siguiente sección revisa la literatura previa sobre la guerra y la capacidad fiscal en América Latina. En la sección 3 se definen los principales conceptos y el marco analítico utilizados en el presente documento. La sección 4 describe brevemente la guerra del Pacífico, mientras que la sección 5 presenta la evolución histórica de los ingresos públicos en Bolivia, Chile y Perú durante la segunda mitad del siglo XIX (hasta la primera década del siglo XX). En las tres secciones siguientes se examina la evolución de la base económica durante y después de la guerra, los efectos a largo plazo del conflicto militar en la capacidad administrativa y la voluntad de las élites de recaudar ingresos públicos en Chile. La sección 9 presenta las principales conclusiones del artículo.

2 América Latina en la teoría belicista

Una vasta literatura ha considerado la guerra como motor fundamental de la formación del estado y el desarrollo fiscal. Este argumento se desarrolló primeramente para explicar el surgimiento de estados soberanos y centralizados en la Europa moderna que se debatía en medio de incesantes conflictos militares (Dincecco, 2015; Gennaioli & Voth, 2015; Karaman & Pamuk, 2013; Tilly, 1975, 1990). Las revoluciones militares iniciadas en los siglos XV y XVI en el continente euroasiático aumentaron los costos de las guerras, obligando a los gobernantes europeos a buscar nuevas fuentes de ingresos. Los nuevos impuestos y las burocracias fiscales cada vez más centralizadas fueron, por lo tanto, el resultado

³Las guerras de conquista han sido, de hecho, el tipo de guerras más claramente asociadas con el proceso de formación de los Estados modernos a principios de la Edad Moderna Europea (Spruyt, 2011; Tilly, 1985).

de guerras continuas y costosas, al menos para aquellos estados que podían mantenerse al día con las innovaciones militares.⁴

Diferentes versiones de esta teoría han sido también utilizadas para explicar algunas de las transformaciones fiscales de los siglos XIX y XX.⁵ Aunque la guerra perdió la prominencia que había tenido en el escenario político internacional, las presiones militares siguieron siendo importantes para estimular cambios institucionales durante este período. Las dos guerras mundiales constituyen el ejemplo paradigmático de este fenómeno, con el desarrollo de innovaciones fiscales excepcionales que ampliaron el alcance y la naturaleza de los sistemas tributarios de los países beligerantes (Steinmo, 2003). Los gobiernos no sólo se vieron obligados a satisfacer demandas militares sin precedentes en un contexto de nuevas capacidades tecnológicas e industriales (Rasler & Thompson, 1985; Sabaté, 2016), sino que también tuvieron que reformar los sistemas fiscales para compensar a la clase obrera por sus esfuerzos en el campo de batalla (Scheve & Stasavage, 2016).⁶

Este marco teórico parece tener menor fuerza explicativa para explicar las experiencias históricas de los países no europeos. América Latina constituye un caso de estudio importante en este debate, donde muchos autores han expresado dudas razonables sobre la interacción positiva entre la guerra y la capacidad fiscal. Por un lado, Centeno (2002) y López Alves (2001) sostienen que los países latinoamericanos no lucharon el tipo de guerras que comúnmente se asocian con el aumento de la capacidad fiscal en la Europa moderna, es decir, guerras internacionales intensas.⁷ La mayoría de las guerras fueron, en cambio, guerras civiles o guerras limitadas en su alcance e intensidad. Las guerras civiles socavaban los esfuerzos estatales - y son, en cierta medida, un reflejo de su fracaso - mientras que las guerras limitadas no son lo suficientemente costosas como para desencadenar cambios institucionales que puedan favorecer a la consolidación de Estados más fuertes y centralizados.⁸ En la misma línea, Thies (2005) argumenta que sólo las guerras totales y las rivalidades inter-estatales de largo plazo, y no la mera presencia de guerras limitadas, incrementan la capacidad fiscal. Por lo tanto, las guerras internacionales limitadas de América Latina no habrían contribuido a aumentar la capacidad fiscal, sino todo lo contrario.

Los países latinoamericanos no sólo lucharon, en palabras de Centeno, el tipo incorrecto de guerras, sino que tampoco contaban con las condiciones políticas y económicas necesarias para sacar provecho de este tipo de crisis cuando ocurrían. Centeno (1997, 2002) identifica la falta de capacidad institucional y burocrática previa, las divisiones geográficas y sociales y la disponibilidad de crédito extranjero, como obstáculos importantes para el desarrollo institucional en tiempos de guerra. Queralt (2019) ha formalizado y testeado este vínculo entre el acceso a préstamos extranjeros y capacidad fiscal en una muestra de más de 100 países entre 1816 y 1913. Argumenta que sólo las guerras financiadas con ingresos propios (debido a la imposibilidad de contar con capital internacional) son las que desencadenaron expansiones

⁴Consúltense Abramson (2017) o Sharma (2017) para ver las críticas recientes realizadas a la teoría belicista en la Europa moderna.

⁵Para una excelente revisión en torno al debate y algunas de sus contribuciones más recientes, véase Goenaga & Hagen-Jamar (2018).

⁶Otros conflictos militares también se han asociado con importantes transformaciones fiscales e institucionales, como la Guerra Civil de Estados Unidos (Mehrotra, 2013), la Guerra Austro-Prusiana (Pammer, 2010), o la serie de conflictos militares librados por el estado de Piamonte durante la unificación italiana (Dincecco et al., 2011).

⁷Se han presentado argumentos similares en otras regiones o en los países en desarrollo en general. Véase, por ejemplo, Herbst (2014), Malesevic (2012), o Boogaard et al. (2018). Otros, sin embargo, no comparten este escepticismo (por ejemplo, Xu & Yang, 2018).

⁸Goenaga, Sabaté y Teorell (2018) sostienen que está débil relación entre las guerras y la creación de Estado en el siglo XIX no es exclusiva de América Latina, e identifican algunas de sus raíces en la naturaleza de las guerras del siglo XIX.

fiscales. Dado que los países latinoamericanos tuvieron acceso a capitales internacionales durante varios episodios a lo largo del siglo XIX (della Paolera & Taylor, 2013), los incentivos de los gobernantes para asumir los costos políticos de la tributación podrían haberse visto mermados en este sentido.

Como se dijo anteriormente, la Guerra del Pacífico (1879-1883) ha sido uno de los pocos conflictos en el continente que la literatura previa ha identificado con transformaciones fiscales a largo plazo (Centeno, 2002; Kurtenbach, 2011; Kurtz, 2012). Sin embargo, con la excepción principal del trabajo de Sicotte, Vizcarra y Wandschneider (2009), todavía no se han realizado análisis comparativos en profundidad. En ese artículo llenamos esta laguna estudiando el impacto de este conflicto militar en el tamaño y la composición de los sistemas fiscales de los tres países beligerantes. Para ello, primero desarrollamos un nuevo marco analítico que tiene en cuenta la importancia de la dotación de recursos naturales en las transformaciones fiscales. En las secciones empíricas del artículo sostenemos que la guerra tuvo un efecto muy importante en los sistemas fiscales de los países beligerantes debido al papel destacado que desempeñaron los recursos naturales en la controversia militar y las reformas fiscales consiguientes.

3 El impacto fiscal de las guerras por los recursos naturales

Comenzamos nuestra discusión teórica aclarando algunos conceptos clave. En primer lugar, definimos capacidad fiscal como la habilidad de implementar y hacer cumplir la regulación fiscal.⁹ En este trabajo, nos centramos en la capacidad de recaudar ingresos públicos (de ahora en adelante la llamamos “capacidad de ingresos”), y por lo tanto dejamos de lado otros aspectos relevantes del sistema fiscal (como el gasto público o la deuda). La capacidad de ingresos requiere, ante todo, un nivel mínimo de excedente económico que poder gravar. En este sentido, una economía de subsistencia basada en un sector agrícola no monetario, por ejemplo, no tendrá el mismo potencial fiscal que una economía urbana e industrializada. En esta línea, Centeno (2002, 131) argumenta que ni siquiera un “estado completamente capaz” en los países pobres latinoamericanos a principios del siglo XIX habría sido capaz de extraer importantes recursos de sus economías. Una “base económica” suficiente debe complementarse con un aparato administrativo competente (comúnmente denominado “capacidad administrativa”). Sin una organización burocrática mínima, cualquier intento de extraer recursos de la sociedad será infructuoso.

Esta capacidad puede dar lugar a diferentes niveles de ingresos públicos en función de la “voluntad” de aplicar y hacer cumplir la reglamentación fiscal. Esta depende del poder relativo de los diferentes grupos políticos y de su actitud frente a la fiscalidad. En los regímenes democráticos, las políticas fiscales se debaten entre diferentes facciones políticas en un contexto de instituciones de reparto del poder pluralistas y competitivas. En los regímenes autoritarios, por el contrario, las decisiones de política fiscal responden más estrechamente a las preferencias de las élites gobernantes y a su capacidad para formar coaliciones en favor de aumentar o disminuir los ingresos públicos (Ehrhart, 2012; Timmons, 2010). Los sectores no elitistas en entornos autocráticos tienen un acceso limitado al poder político formal y, por lo tanto, una capacidad limitada para influir en la agenda política.

Incluso en un contexto de gran capacidad (ya sea económica o administrativa), las actitudes políticas negativas hacia la tributación podrían mantener a raya los ingresos públicos. De hecho, la literatura sobre

⁹En esta definición seguimos a Lindvall & Teorell (2016: 5), que definen la capacidad estatal como la capacidad de “hacer que los miembros de la sociedad se ajusten a las leyes y directivas del estado”, independientemente de cómo se utilice esta capacidad.

la formación de los Estados ha demostrado que las élites políticas y económicas no siempre perciben un Estado más fuerte como beneficioso para sus intereses. Kurtz (2012), por ejemplo, enfatiza cómo las élites locales peruanas fueron renuentes a invertir en la formación de instituciones nacionales para así poder mantener su control sobre activos coercitivos. Soifer (2015) argumenta que las actitudes de *laissez-faire* de las élites liberales colombianas impidieron a los líderes estatales ampliar el poder de las autoridades públicas después de la independencia. La falta de un programa favorable a los ingresos no sólo daría lugar a bajos niveles de ingresos públicos a corto plazo, sino también a bajos niveles de inversión en capacidad administrativa, lo que afecta negativamente a los ingresos públicos en el futuro.

Sin embargo, las preferencias de las élites no son inmutables. Algunos autores han destacado que la guerra es uno de los fenómenos que pueden cambiar las actitudes fiscales de las élites y de esta manera dar lugar a una agenda política favorable a aumentar los ingresos públicos. Las graves amenazas al *status quo* en un contexto de confrontación militar pueden forzar a las élites a aceptar mayores cargas fiscales (Besley & Persson, 2009, 2011). Incluso si los costos de la guerra pueden sufragarse inicialmente mediante préstamos en los mercados crediticios nacionales e internacionales, generalmente se necesitan nuevos impuestos (u otros instrumentos no tributarios) para sostener conflictos militares intensos a lo largo del tiempo.¹⁰ Las guerras también pueden llevar al poder a nuevas coaliciones de élites y cambiar las actitudes de los gobiernos hacia la tributación (Levitsky & Way, 2013). Las presiones de las clases populares para ampliar servicios públicos, o la aceptación de mayores niveles de extracción fiscal por parte de la población a cambio de una protección militar más eficaz por parte del Estado, también pueden explicar el aumento sostenido de los ingresos públicos (Peacock & Wiseman, 1961; Rasler & Thompson, 1985).

Estos cambios de actitud se han asociado en general con guerras muy intensas. Por el contrario, los conflictos de baja intensidad no entrañan los niveles de movilización de masas que alteran las preferencias de la población en general y rara vez amenazan el *status quo* de la élite. Esta es la razón por la cual los conflictos militares limitados no suelen provocar cambios drásticos en las políticas fiscales (Centeno, 2002). Sin embargo, en este artículo sostenemos que las guerras por recursos naturales (es decir, los conflictos sobre el control o la posesión de dichos recursos) podrían ser una excepción importante a esta norma. Concretamente, podemos identificar al menos dos mecanismos a través de los cuales estos conflictos pueden afectar los sistemas fiscales de los países en guerra. Por una parte, las guerras por recursos naturales pueden alterar las preferencias de las élites como resultado de la amenaza que representan para el territorio nacional y el riesgo de perder el acceso directo a valiosos recursos económicos. De esta manera, la guerra puede actuar como una convulsión que fomenta nuevos consensos pro-ingresos al más alto nivel político. En segundo lugar, dichos conflictos pueden alterar la capacidad de ingresos de los estados al ampliar la base económica de la coalición ganadora; en otras palabras, los países victoriosos pueden aprovechar los recursos naturales de los combatientes enemigos y así disponer de fuentes de ingresos nuevas y fácilmente imponibles. Los recursos naturales pueden aportar dinero a las arcas públicas de diversas maneras: en forma de impuestos sobre las ventas y la producción, mediante derechos de exportación, medidas no fiscales relacionadas con la propiedad pública de los derechos de propiedad (como la venta de arrendamientos) o incluso mediante la participación pública directa en la producción.¹¹

¹⁰Este es particularmente el caso cuando el acceso al mercado internacional de crédito está restringido (Queralt, 2019).

¹¹La conquista de nuevas dotaciones de recursos naturales también puede tener efectos positivos indirectos en la base económica y, por lo tanto, efectos adicionales en la capacidad fiscal. Los principales están relacionados con los efectos multipli-

Sin embargo, la anexión de nuevos recursos naturales puede tener también un efecto fiscal de doble filo. Como sostiene la literatura sobre la maldición de los recursos naturales, dichos recursos no están necesariamente relacionados con niveles impositivos más elevados. Por el contrario, la autonomía que confieren los recursos naturales a los gobiernos puede inducir a una mala gobernanza impositiva (Besley & Persson, 2011; Le Billon, 2012; Mehlum et al., 2006; Thornton et al., 2008). De hecho, los gobernantes pueden decidir emplear las rentas generadas por los recursos naturales para derogar o reducir impuestos que son políticamente costosos, como los impuestos directos sobre la renta o la propiedad (Lieberman, 2002; Moore, 2007). Además, dado que una parte importante de los recursos naturales nacionales suelen ser de propiedad extranjera (particularmente en los países en desarrollo), los impuestos sobre los recursos naturales tienden a recaer desproporcionadamente sobre los no nacionales (Boadway & Flatters, 1993). En consecuencia, las ganancias a corto plazo en la capacidad de ingresos podrían dar lugar a desinversiones en la capacidad administrativa, lo que a su vez pondría en peligro los ingresos públicos a largo plazo.

4 La guerra del Pacífico

La Guerra del Pacífico (1879-1883) fue un conflicto militar internacional que enfrentó a Chile, por un lado, y a Bolivia y Perú por el otro, por el control de las regiones costeras ricas en nitratos. El descubrimiento de depósitos de guano y nitratos en el Pacífico Sur a mediados del siglo XIX había impulsado la llegada de inversores extranjeros (principalmente británicos, estadounidenses y chilenos) a la costa boliviana y peruana; un número significativo de trabajadores chilenos también se trasladó a la región costera boliviana. El dinamismo económico generado por el comercio de guano y nitratos vigorizó la aislada provincia costera boliviana, pero al mismo tiempo intensificó las disputas fronterizas entre La Paz y Santiago, que se volvieron particularmente virulentas a principios de 1860. El impuesto de 10 centavos sobre las exportaciones de nitratos promulgado por la Asamblea Nacional de Bolivia en 1878 desencadenó la oposición del gobierno chileno, que consideró el impuesto una infracción del Tratado de 1874 firmado entre los dos gobiernos para resolver sus disputas territoriales. La tensión se intensificó con la invasión militar chilena a la provincia de Atacama en febrero de 1879.

Después de una toma militar relativamente rápida de la provincia boliviana, y la posterior declaración de guerra boliviana contra Chile, el gobierno chileno respondió declarando la guerra a Bolivia y Perú (que mantenían una alianza de defensa mutua desde 1874) en abril de 1879. Las primeras batallas importantes se libraron en el mar, donde la marina chilena logró establecer el dominio sobre la flota peruana (Bolivia no tenía buques de guerra) en octubre de 1879. A finales de año, las fuerzas chilenas ya controlaban la provincia peruana de Tarapacá, la más rica en yacimientos de nitratos, y en mayo de 1880 el ejército chileno ocupó las provincias peruanas de Arica y Tacna. Después de algunas incursiones navales en el norte peruano durante el segundo semestre del año, las fuerzas chilenas derrotaron al ejército peruano en una batalla de dos días en enero de 1881 y ocuparon Lima. Posteriormente, se desencadenó una guerra de guerrillas en la cordillera peruana entre fuerzas peruanas y chilenas, pero también entre fuerzas peruanas al mando de diferentes líderes regionales. Este proceso duró hasta octubre de 1883,

cadores de los recursos naturales en otras esferas de la economía (por ejemplo, la capacidad de recaudar ingresos a través de nuevas líneas ferroviarias financiadas con esos recursos). Los recursos naturales también pueden proporcionar acceso al mercado internacional de crédito - que no analizamos específicamente en este documento, pero que constituye un efecto secundario importante.

cuando se firmó un tratado de paz entre Chile y Perú. El cese al fuego entre Chile y Bolivia entró en vigor en abril de 1884 (ratificado posteriormente por el tratado de paz de 1904). En ambos casos se reconocieron las anexiones territoriales de Chile.

Aunque la Guerra del Pacífico fue uno de los pocos conflictos internacionales de gran escala que tuvieron lugar en el último cuarto del siglo XIX (Sater, 2007: 2), difícilmente puede considerarse una guerra total (Collier & Sater, 2004, 132). En primer lugar, el tamaño de los ejércitos antes de la guerra se limitaba a unos 1.600-1.900 hombres en Bolivia, 2.400 en Chile y 5.557 en Perú (Sater, 2007: 45, 54-59).¹² En el momento de las mayores fricciones, el tamaño del ejército representaba el 2% de la población adulta total en Chile y Perú, y apenas el 1% en Bolivia; esto significaba que no más de 4.000, 42.000 y 30.000 hombres se alistaron en los ejércitos boliviano, chileno y peruano respectivamente (Satélite, 2007: 21-22, 57, 72). Las experiencias de guerra (esenciales para entender los cambios en las actitudes sociales) también se circunscribieron a los campos de batalla. La población peruana fue la que más sufrió, ya que la mayoría de los enfrentamientos militares tuvieron lugar en el Sur, el Norte y la capital del Perú; el impacto de batallas lejanas sobre la población chilena y boliviana fue relativamente menor.¹³

A pesar de su limitado alcance militar, el conflicto puede considerarse sin duda un hito en la historia económica y política de los tres países. Por un lado, permitió la expansión territorial de Chile y la explotación de vastas reservas de nitratos que fueron fundamentales para el desarrollo económico del país desde la década de 1880 hasta la Primera Guerra Mundial. Por otra parte, empeoró dramáticamente la crisis económica que Perú había sufrido desde 1876 (y que duró hasta principios de 1890), y también cortó el acceso soberano boliviano al Océano Pacífico, lo que puede haber afectado seriamente su potencial de crecimiento a largo plazo.

Además, esta conmoción se produjo en medio de severas restricciones en el mercado financiero internacional. En el caso de Bolivia, el gobierno había sido excluido del acceso a recursos extranjeros incluso antes de que comenzara el conflicto militar. Después de varios intentos fallidos, el país había sido capaz de obtener un préstamo británico en 1872 (sólo unos meses antes del estallido de la crisis internacional de 1873), pero entró en mora menos de tres años después (en enero de 1875). Los únicos otros préstamos que el gobierno boliviano había podido obtener provenían de bancos chilenos o empresas con tenencia legal en este país (Huber, 2001: 50-75). Por lo tanto, una vez que la guerra comenzó, el gobierno boliviano tuvo que depender enteramente de fuentes internas de financiamiento. El gobierno peruano también había incumplido con gran cantidad de obligaciones externas en enero de 1876 (Marichal, 1988), y por lo tanto tuvo el acceso a recursos extranjeros igualmente restringido. El caso chileno fue significativamente diferente, pero el resultado final fue similar al de los dos países vecinos. Este país no había dejado de pagar sus créditos después de la crisis de 1873 e incluso había podido negociar dos grandes préstamos con bancos de Londres en 1873 y 1875 (Marichal, 1988; Sanfuentes, 1987). Sin em-

¹²Nótese, sin embargo, que las estimaciones varían considerablemente de una fuente a otra. Por ejemplo, según Casanova, Díaz & Castillo (2017: 407-408) el número de soldados bolivianos en Tacna antes de los combates de Tarapacá era de unos 6.000 hombres y el tamaño del ejército peruano llegaba a 9.000-13.000. Sarkees & Wayman (2010) y Sater (2007) también ofrecen estimaciones divergentes sobre muertes en combate, que van de los 10.000 a los 18.000 hombres en Perú y Bolivia combinados (las estimaciones chilenas, por otro lado, se acercan a los 3.000 hombres en ambas fuentes). En cualquier caso, todas las estimaciones apuntan hacia una guerra de baja intensidad.

¹³Del mismo modo, la duración de las acciones militares no fue uniforme en los tres países. En el caso de Bolivia, las intervenciones militares comenzaron en febrero de 1879 y terminaron en mayo de 1880; en Chile y Perú, tuvieron lugar de febrero/abril de 1879 a octubre de 1883.

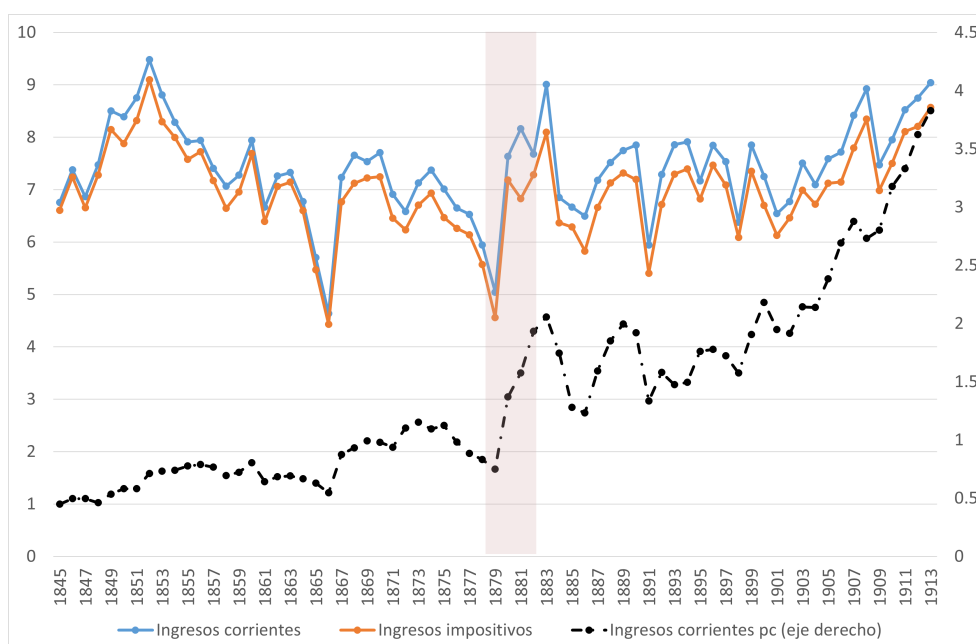
bargo, en un contexto de crisis económica internacional, la disponibilidad de recursos extranjeros quedó sumamente limitada.

5 Ingresos públicos en Chile, Perú y Bolivia (1845-1913)

Dadas las restricciones en el mercado internacional del crédito mencionadas previamente, la guerra del Pacífico requirió de un esfuerzo fiscal sustancial basado en fuentes internas de ingresos que generaron graves tensiones económicas. En esta sección se describe la evolución de los impuestos y los ingresos públicos en los tres países beligerantes, prestando especial atención a los cambios a largo plazo que surgieron a raíz del conflicto y a los posibles *efectos de desplazamiento* (es decir, crecimiento de los ingresos en tiempo de guerra que se convierte en permanente después de que termina el conflicto militar). Para ello usamos el conjunto de datos más reciente y completo sobre ingresos públicos de los tres países, y lo complementamos con nuevas estimaciones para Bolivia y Perú (ver la lista de fuentes debajo de cada figura y tabla). Tal enfoque comparativo es inusual en la literatura previa dado que la mayoría de estudios no incorporan el caso boliviano en sus análisis.

La Figura 1 muestra la evolución de los ingresos públicos e ingresos tributarios chilenos como porcentaje del PIB, así como de los ingresos públicos per cápita, entre 1845 y 1913. La ratio de ingresos públicos y de impuestos fluctuaron considerablemente a lo largo del período sin un patrón claro a largo plazo, alcanzando sus niveles más altos a finales del decenio de 1840 y en vísperas de la Primera Guerra Mundial. La guerra del Pacífico tuvo un claro impacto a corto plazo en el sistema fiscal, ya que invirtió una tendencia a la baja iniciada en 1873 (como resultado de la crisis económica causada por el colapso de los precios de exportación). Sin embargo, la ratio de ingresos fiscales/PIB apenas alcanzó los niveles de dos decenios antes, y la mayor parte del esfuerzo bélico desapareció poco después. Es cierto que encontramos un cambio significativo y permanente en el nivel de ingresos públicos per cápita después de la guerra. Sin embargo, este ingreso adicional recaudado por el gobierno parece ser el resultado del crecimiento económico más que de una mayor presión fiscal.

Figura 1: Ingresos públicos e impuestos como porcentaje del PIB (% , eje izquierdo) y per cápita (libras esterlinas, eje derecho) en Chile, 1845-1913



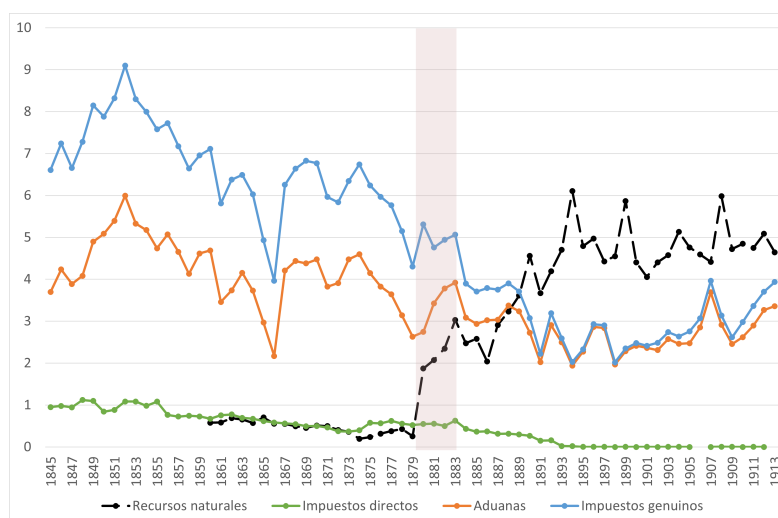
Fuente: Díaz B., Luders & Wagner (2016).

En la Figura 2 se desglosan los ingresos tributarios en cuatro categorías: impuestos y derechos no tributarios sobre los recursos naturales,¹⁴ impuestos directos, derechos de aduana e impuestos genuinos (impuestos totales menos impuestos sobre los recursos naturales), como porcentaje del PIB. La guerra parece estar claramente asociada con el aumento de los impuestos sobre los recursos naturales (que explica el aumento de los ingresos públicos per cápita en el período de posguerra visto en la Figura 1) y una disminución paralela de otras fuentes de ingresos (lo que explica el limitado efecto desplazamiento). El tipo de impuesto más importante antes de la guerra (los derechos de importación) ya había disminuido desde el estallido de la crisis de 1873 (a pesar de los tipos impositivos más altos que se habían impuesto para pagar la creciente deuda pública; véase Collier & Sater, 2004), pero los ingresos procedentes de los recursos naturales no empezaron a aumentar hasta el estallido de la guerra.¹⁵ Pronto se convirtieron en la fuente más importante de ingresos públicos para las décadas venideras.¹⁶

¹⁴Incluimos todos los impuestos y regalías pagados por compañías mineras de propiedad privada o estatal, y pagos de dividendos o transferencias pagadas por empresas estatales. Siguiendo la literatura sobre la maldición de los recursos naturales, excluimos los ingresos gubernamentales de la producción agrícola. Ver Peres-Cajías, Torregrosa-Hetland, & Ducoing (2020).

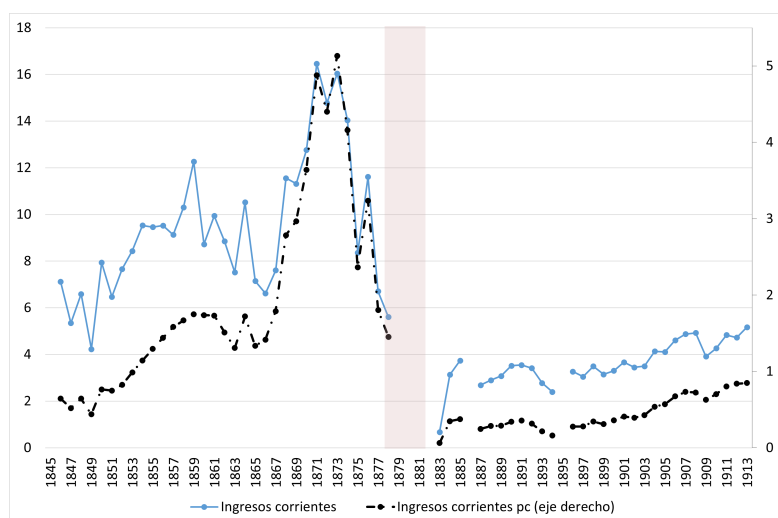
¹⁵La guerra también fue financiada a través de dinero inorgánico emitido por el sistema bancario libre (Sater, 1986).

¹⁶Este panorama general es consistente con las estimaciones de Peres-Cajías et al. (2020), según las cuales la recaudación de impuestos de recursos naturales aumentó del 4% del PIB de recursos naturales durante la década de 1870 al 20% durante el período 1880-1919. Por el contrario, la presión fiscal sobre el PIB de recursos no naturales disminuyó del 7% (década de 1870) al 4,5% (período 1880-1919).

Figura 2: Composición de los ingresos impositivos (% del PIB) en Chile, 1845-1913

Fuente: Díaz B., Luders & Wagner (2016).

El impacto de la Guerra del Pacífico en el sistema fiscal peruano difiere drásticamente de la experiencia chilena. La Figura 3 muestra cómo los ingresos públicos per cápita y como porcentaje del PIB se dispararon a principios del decenio de 1870 y se desplomaron durante la guerra, para mantenerse en niveles históricamente bajos en los decenios siguientes. En vísperas de la Primera Guerra Mundial, los ingresos públicos per cápita eran tres veces inferiores a los niveles correspondientes en Chile.

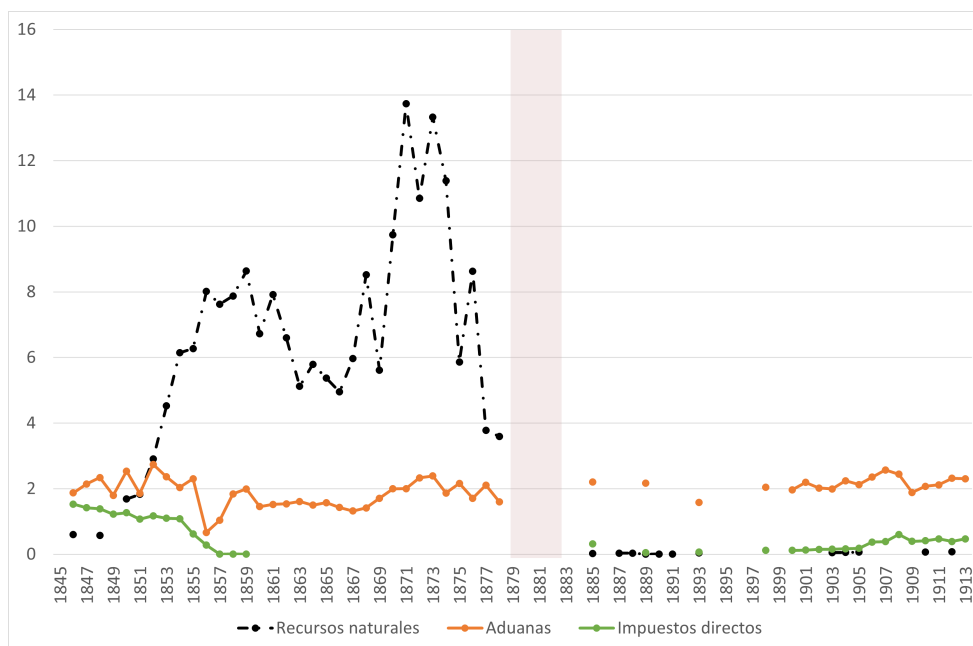
Figura 3: Ingresos públicos e impuestos como porcentaje del PIB (% , eje izquierdo) y per cápita (libras esterlinas, eje derecho) en Perú, 1845-1913

Fuente: Contreras (ed) (2011), for 1846-1879; Contreras (1997:260-261), for 1887-1913.

La Figura 4 indica que la mayor parte de la fluctuación observada en este período se debió a la evolución de los ingresos públicos procedentes de los recursos naturales. Esta fuente de ingresos representó alrededor del 80 % del presupuesto público hasta el estallido de la Guerra del Pacífico, y se volvió en gran medida irrelevante después del conflicto militar. Por otra parte, los derechos de aduana permanecieron

cieron estancados en torno al 2% del PIB antes y después de la guerra. Así, el gobierno peruano casi no tuvo impuestos disponibles para pagar la guerra, por lo que tuvo que depender de los denominados *donativos patrióticos* (estos iban desde la reducción de los salarios de los empleados públicos a las rifas organizadas por las mujeres burguesas peruanas), de préstamos del extenuado sistema bancario libre y de la suspensión de los pagos de la deuda interna. Ante las evidentes restricciones de estas fuentes, la emisión de dinero inorgánico se convirtió a finales de 1879 en el instrumento financiero más relevante para satisfacer las necesidades militares (Dancuart & Rodríguez, 1916).

Figura 4: Composición de los ingresos corrientes (% del PIB) en Perú, 1845-1913



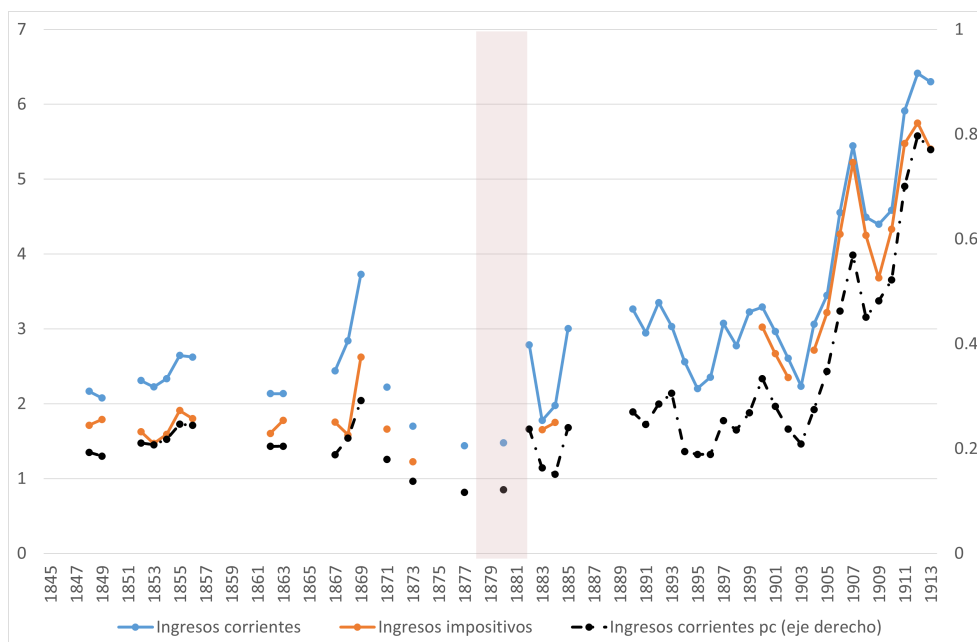
Fuente: Contreras (ed) (2011), para 1846-1879; estimaciones propias de los autores y Portocarrero S., Beltrán B., & Romero P. (1992) para 1885-1913.

Por último, la Figura 5 muestra que, en Bolivia, tanto los ingresos públicos en relación al PIB, como los ingresos públicos per cápita permanecieron estancados desde finales de 1840 hasta principios de 1870, para posteriormente disminuir ligeramente debido a la ley de descentralización de 1872. La guerra no parece estar asociada a ningún efecto positivo de desplazamiento ni a ninguna caída equivalente a la peruana. Incluso si las tasas impositivas aumentaron a principios de la década de 1880, la evidencia empírica que hemos podido reunir sugiere que los ingresos permanecieron por debajo de los niveles alcanzados en las décadas anteriores.¹⁷ En cambio, el esfuerzo bélico se financió parcialmente con dos préstamos internos (otorgados con éxito limitado) y préstamos directos del único banco boliviano existente (Querejazu-Calvo, 1979: 592-597). La incautación de acciones de empresas mineras en manos de ciudadanos chilenos y el control del gobierno central sobre los tesoros departamentales y municipales también contribuyeron a cubrir los costos del conflicto militar (Anuario del Ministro de Hacienda de 1880). En general, los ingresos públicos bolivianos fueron los más bajos de los tres países antes de la Guerra del Pacífico, y sólo igualaron a los peruanos después del conflicto militar (como resultado

¹⁷Las series de ingresos como porcentaje del PIB antes de 1890 se basan en estimaciones aproximadas e imprecisas y, por lo tanto, deben tomarse con cautela. Las mostramos de todas maneras en la figura para tener una visión comparativa de largo plazo.

del colapso peruano). Así, no fue hasta 1904 que comenzó un patrón de crecimiento fiscal sostenido, cuando las exportaciones de estaño se consolidaron y las nuevas élites políticas iniciaron un proceso de centralización.

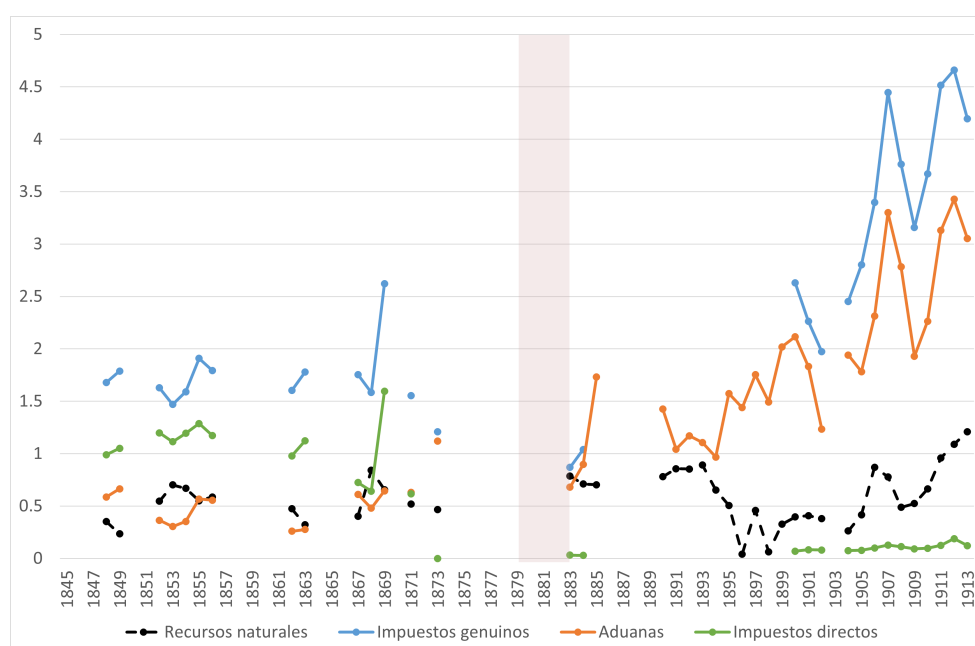
Figura 5: *Ingresos públicos e impuestos como porcentaje del PIB (% , eje izquierdo) y per cápita (libras esterlinas, eje derecho) en Bolivia, 1848-1913*



Nota: Cálculos propios de los autores para 1848-1880; Peres-Cajías (2014), para 1882-1913.

De todas maneras, la Figura 6 sugiere que la composición de los ingresos públicos bolivianos cambió significativamente antes y después del conflicto militar. Poco después de la independencia y hasta principios de la década de 1870, el impuesto de capitación indígena siguió siendo la fuente más importante de ingresos (lo que explica, junto con otros impuestos del antiguo régimen - como el diezmo - la prevalencia de los impuestos directos durante el tercer cuarto del siglo XIX). En 1872, el impuesto de capitación indígena fue transferido a las autoridades regionales (tesorerías departamentales) y los ingresos por recursos naturales (sobre todo, un impuesto sobre las exportaciones de plata y las concesiones sobre la explotación del guano) se incrementaron.¹⁸ Después de la guerra, los ingresos procedentes de los recursos naturales se estancaron, mientras que los derechos de aduana aumentaron, convirtiéndose en la principal fuente de ingresos.

¹⁸ Los derechos de aduana de 1848 a 1857 incluyen datos del comercio exterior y del "comercio interno". Evidencia anecdótica sugiere que la importancia relativa de ambas fuentes de ingresos fue similar durante estos años. Además, la cifra de 1873 sobre derechos de aduana incluye datos sobre los impuestos a la exportación de plata y cobre.

Figura 6: Composición de los ingresos impositivos (% del PIB) en Bolivia, 1845-1913

Nota: Ver Figura 5.

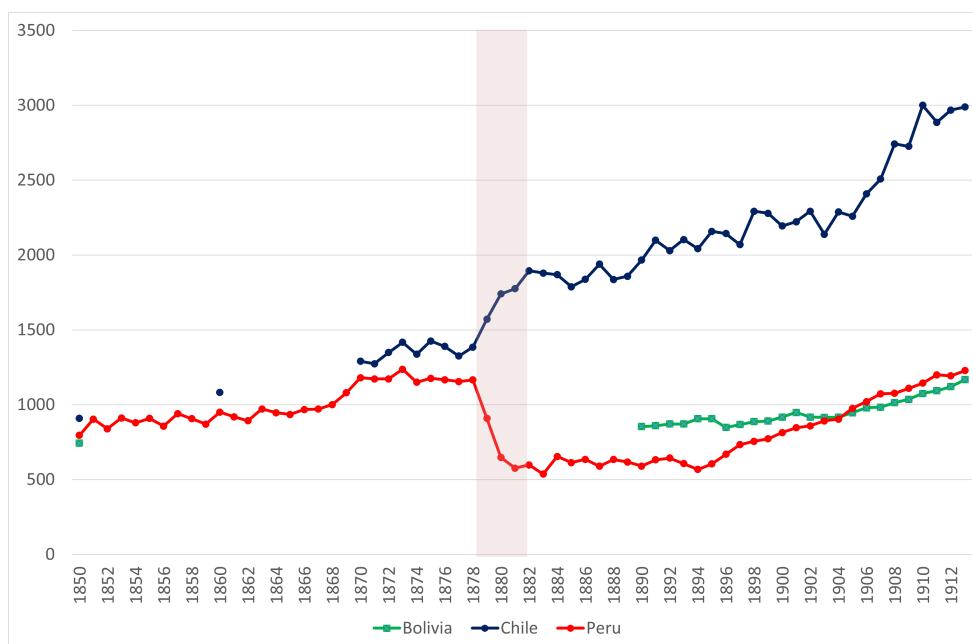
En resumen, la Guerra del Pacífico parece estar asociada con un efecto desplazamiento moderadamente positivo en Chile (pero sólo en términos de ingresos públicos per cápita) y uno negativo en Perú, ambos impulsados por ingresos públicos procedentes de recursos naturales. En cuanto a Bolivia, la guerra no parece tener un impacto claro en el monto total de los ingresos públicos, pero afecta su composición. En las dos secciones siguientes exploramos el impacto diferenciado de la guerra en la capacidad de recaudar ingresos públicos observando los niveles de capacidad económica y administrativa en los tres países.

6 Explorando los mecanismos (1): la evolución de la base económica

De acuerdo a nuestro marco analítico, la capacidad de recaudar ingresos públicos depende en gran medida de los recursos económicos disponibles en la economía. La evolución del PIB per cápita proporciona una primera aproximación al tema. Como se muestra en la Figura 7, las diferencias en el PIB per cápita entre los tres países parecen ser relativamente pequeñas a mediados del siglo XIX, pero aumentaron drásticamente durante y después de la guerra del Pacífico. En el caso peruano, la economía ya se había estancado a principios de la década de 1870, pero fue durante la Guerra del Pacífico que comenzó una considerable recesión. El impacto de esta crisis fue tan grave que los niveles de PIBpc anteriores a la guerra no se recuperaron completamente hasta treinta años después. La economía chilena también se había estancado a principios de la década de 1870, pero el crecimiento económico sostenido despegó durante el conflicto. A pesar de la falta de una serie de datos continua (y por lo tanto de la imposibilidad de plasmar los ciclos económicos), la divergencia boliviana parece estar impulsada por una persistente

falta de dinamismo durante el siglo XIX.¹⁹

Figura 7: PIBpc de Bolivia, Chile y Perú (1990 Geary Khamis Int. Dollars), 1850-1913



Fuente: Díaz B., Luders & Wagner (2016), Herranz-Loncán & Peres-Cajías (2016) y Seminario (2016). En el caso boliviano, el dato de 1850 hace referencia al valor de 1846.

La estructura de la economía también varió durante este período. Como se muestra en la Tabla 1, las tasas de urbanización se mantuvieron alrededor del 10 % en Bolivia y el 20 % en Perú durante la segunda mitad del siglo XIX, pero aumentaron del 29 % al 44 % en Chile. Este proceso de urbanización tuvo lugar al mismo tiempo que la población total chilena creció a un ritmo mayor que en sus países vecinos. En consecuencia, el número de ciudades chilenas con una población superior a 10,000 habitantes aumentó persistentemente en tamaño y número. Por ejemplo, la población de Santiago y Valparaíso aumentó en un factor de 5 y 3 respectivamente, mientras que el número de ciudades se triplicó entre 1854 y 1907. Sabiendo que la población total en Lima Metropolitana permaneció por debajo de 160,000 habitantes hasta 1897 (Seminario, 2016), parece razonable concluir que la población total en Santiago era menor que en Lima Metropolitana antes de la Guerra del Pacífico, pero mayor después del conflicto.

¹⁹No presentamos series continuas para Bolivia antes de 1890 dado que, como se mencionó anteriormente, no contamos con datos de PIB precisos y de alta calidad. Asimismo, Díaz et al (2016) no presentan series continuas para Chile antes de 1870, sólo aquellas referencias cuya calidad metodológica permite comparaciones internacionales robustas.

Tabla 1: Población total y urbana en Bolivia, Chile y Perú, c. 1850-1913

Año de censo	Población total	Población urbana	% Población urbana	Ciudades > 10mil
<i>Bolivia</i>				
1846	1,478,896	167,967	11.4	5
1900	1,766,451	183	10.4	6
<i>Chile</i>				
1854	1,516,387	n.d.	n.d.	5
1865	1,819,223	520,663	28.6	8
1875	2,075,971	725,545	34.9	8
1885	2,492,000	1,041,765	41.8	8
1895	2,790,000	1,223,407	43.8	9
1907	3,213,000	1,392,026	43.3	16
<i>Peru</i>				
1850	2,033,554	433,632	21.3	...
1862	2,481,936	483,283	19.5	...
1876	2,699,106	450,654	16.7	6

Fuente: Díaz, J.; Lüders, R. y Wagner, G. (2016), Peres-Cajías (2019), Seminario (2016) y el Censo de Población de Perú de 1876.

Los niveles más bajos de PIBpc en Bolivia y Perú después de la Guerra del Pacífico y la naturaleza rural de sus economías hicieron que la recaudación de impuestos en los dos países andinos fuera más difícil que en Chile. De hecho, el estancamiento económico y el predominio rural han sido identificados como determinantes de la relevancia del impuesto de capitación indígena en las tesorerías boliviana y peruana inmediatamente después de la Independencia (Centeno, 1997). Esta recaudación dependía de la negociación política con las comunidades indígenas.²⁰

Los recursos naturales desempeñaron un papel importante en estas tendencias económicas y, en última instancia, en la evolución de los ingresos públicos descrita en la sección anterior. Durante la primera mitad del siglo XIX, la economía chilena se había basado en buena medida en las exportaciones de minerales, sobre todo de plata y cobre, y las exportaciones de trigo habían ganado importancia a mediados del siglo XIX (véase la Tabla 2). Sin embargo, la fuerte caída de los precios de exportación iniciada en 1873 dejó al país en una débil situación económica y redujo los ingresos públicos durante la segunda mitad de la década de 1870 (véase la Figura 1). En este contexto económico, la invasión militar sobre la costa boliviana y peruana durante la Guerra del Pacífico permitió al gobierno chileno recaudar ingresos por la explotación de nitratos, producto que se había convertido en uno de los fertilizantes más importantes del mundo desde principios de 1870 (Gallo, 2008). Para ello, el gobierno chileno concedió derechos de explotación a las empresas privadas que ya estaban extrayendo y exportando nitratos de sodio y, en una segunda instancia, estableció un derecho sobre las exportaciones de nitratos (Cariola y Sunkel, 1982).

²⁰ Este equilibrio fiscal es interpretado por la historiografía boliviana como una reinstauración del pacto fiscal colonial, según el cual las comunidades indígenas acordaron pagar un impuesto de capitación a cambio de mantener una importante autonomía política dentro de sus territorios (Platt, 1982).

Tabla 2: Exportaciones de recursos naturales en Bolivia, Chile y Perú (promedios quinquenales), 1850-1913

	Bolivia		Chile				Perú		
	Plata	Estaño	Cobre	Salitre	Plata	Trigo	Guano	Nitratos	Plata
	Kg	Kg	Ton	Ton	Kg	Kg (000)	Ton	Ton	Kg
1850-1854	44,627	62,762	13,894		n.d.	n.d.	292,327	30,762	66,546
1855-1859	47,994	81,422	23,815		n.d.	n.d.	396,047	51,154	58,931
1860-1864	78,421	98,985	35,865	64	44,229	249,360	375,081	63,408	55,698
1865-1869	80,019	100,000	42,279	101	55,311	324,048	502,753	105,179	59,032
1870-1874	218,390	260,400	44,564	219	55,155	385,454	428,875	206,993	72,243
1875-1878	208,010	315,000	48,039	398	48,128	332,395	498,629	306,990	66,058
1879-1883	287,300	372,600	42,138	343,537	71,075	429,238	34,351	28,676	49,521
1884-1889	232,344	764,833	35,158	643,417	146,122	322,160	7,168	0	58,212
1890-1894	415,081	2,526,600	22,848	948,823	130,099	339,644	0	0	62,683
1895-1899	346,569	4,797,600	23,843	1,238,263	140,983	387,062	0	0	119,526
1900-1904	244,778	11,677,800	29,177	1,443,062	51,560	357,379	0	0	140,136
1905-1913	125,601	20,628,444	36,319	2,205,474	27,644	498,301	0	0	205,866

Fuente: Díaz, J.; Lüders, R. y Wagner, G. (2016), Peres-Cajías (2019), Seminario (2016) y el Censo de Población de Perú de 1876.

Estas fuentes de ingresos no hicieron más que aumentar después de la guerra. El Tratado de Ancón firmado entre Chile y Perú en 1883 y la posterior consolidación de la anexión de las provincias de Antofagasta y Tarapacá dieron a Chile un monopolio casi completo en la producción y exportación de este mineral (Badia-Miró & Ducoing, 2015). Como puede verse en la Tabla 2, las exportaciones de nitratos se dispararon a raíz del conflicto, más que triplicándose desde mediados de la década de 1870 hasta finales del siglo. La venta de arrendamientos y el impuesto de guerra sobre las exportaciones de nitratos se hicieron permanentes y los impuestos sobre los recursos naturales superaron el 5 % del PIB a principios de la década de 1890 (véase la Figura 2).

El caso peruano muestra la otra cara de la misma moneda. El guano había reemplazado a la plata como el principal producto de exportación a principios de la década de 1850 y representaba, en promedio, alrededor del 60 % del total de las exportaciones peruanas desde finales de la década de 1850 hasta finales de la de 1860 (Zegarra, 2018).²¹ Este auge exportador y las rentas fiscales que generó ofrecieron la posibilidad de modificar el sistema fiscal que había permanecido en vigor desde principios de la década de 1820. Los gobiernos peruanos pudieron abolir el impuesto de capitación indígena en 1854 y la contribución personal que se suponía que lo reemplazaría, dejando los impuestos directos casi irrelevantes a finales de la década de 1850 (véase la Figura 4). Incluso permitió comenzar a pagar la deuda emitida en 1822 y 1825 y suspendida desde entonces (Salinas, 2011). Sin embargo, el sistema fiscal pasó a depender en gran medida de los ingresos procedentes de los recursos naturales. Así, la participación del guano en el ingreso público total aumentó del 27 % en 1852 a un máximo histórico del 76 % en 1871 (Deustua, 2011; Salinas, 2011).

Los ingresos fiscales del guano también abrieron la puerta a préstamos extranjeros, que aumentaron significativamente la cantidad de recursos disponibles para el gobierno, pero dejaron al país muy endeudado (acumulando la mayor deuda externa de América Latina a mediados de la década de 1870). En este contexto de deuda creciente que drenaba fondos públicos a un ritmo insostenible, los enormes depósitos

²¹ Este estiércol natural había resultado ser un fertilizante excepcional debido a su alta concentración de fósforo y nitrógeno, lo que aumentó su valor en los mercados internacionales.

de nitrato de sodio almacenados en la provincia de Tarapacá se convirtieron en una nueva fuente fundamental de ingresos. De hecho, durante la década de 1870, la importancia relativa de las exportaciones de guano se mantuvo en torno al 50 % y la de los nitratos aumentó del 14 % al 25 % (Zegarra, 2018). La intervención estatal en el mercado de los nitratos comenzó con un nuevo impuesto a las exportaciones en 1868, apenas unos meses antes de que el monopolio del guano se concediera a Dreyfus a cambio de otro préstamo multimillonario. Posteriormente, el gobierno estableció un estanco (monopolio otorgado por el gobierno) en 1873 a una confederación de bancos peruanos, que finalmente se expropiaría en 1875 con el objetivo de aumentar los ingresos públicos (Deustua, 2011).

La importancia fiscal del guano y los nitratos se refleja en el predominio de los ingresos procedentes de los recursos naturales como porcentaje de los ingresos públicos totales, que alcanzaron el 80 % a finales de 1850 y principios de 1870 (véase la Figura 4). Sin embargo, esta fuente de ingresos no pudo impedir que el gobierno suspendiera su servicio de deuda externa en 1876, lo que llevó a una severa reorganización de las prioridades de gasto del gobierno (entre ellas, deteniendo las inversiones públicas). La Guerra del Pacífico, por lo tanto, vino en un momento de contracción fiscal, acentuada posteriormente por la ocupación chilena y la subsiguiente pérdida de los valiosos depósitos de nitratos (ver Tabla 2). El gobierno peruano vio cómo su base económica se deterioraba como resultado de la derrota militar, lo que redujo severamente su capacidad de recaudar ingresos públicos.

Los recursos naturales también fueron esenciales en Bolivia, pero el impacto de la guerra no está a la altura del percance peruano. El estancamiento de los ingresos públicos bolivianos de mediados del siglo XIX observado en la Figura 5 se explica por la falta de dinamismo económico. Uno de los centros mineros más importantes de la época colonial, Potosí, sufrió una profunda crisis a principios de siglo, agravada por los costos directos e indirectos de las guerras de independencia (Barragán, Lema, Mendieta, & Peres-Cajías, 2015). Esta crisis del sector minero estuvo acompañada de la desurbanización y la persistencia de un sector agrario de subsistencia (como se muestra en la Tabla 1). Ante este escenario económico y la oposición a una profunda reforma fiscal, el gobierno boliviano no tuvo más opción que apoyarse en el sistema fiscal colonial, dejando al impuesto de capitación indígena como la principal fuente de ingresos.

Este sistema fiscal cambió gradualmente a mediados del siglo XIX. A principios de la década de 1850, los tradicionales centros mineros de plata en los Andes comenzaron a recuperarse gracias a las inversiones realizadas por un nuevo grupo de capitalistas bolivianos (Klein, 2011). Un nuevo impuesto a la exportación de plata fue promulgado a principios de la década de 1870, y los impuestos al comercio exterior se convirtieron en la fuente más importante de ingresos públicos.²² Al mismo tiempo, capital y trabajadores extranjeros llegaron a la provincia costera de Antofagasta, rica en guanos y nitratos, para aprovechar las oportunidades que estos fertilizantes ofrecían en el mercado internacional. Sin embargo, dada su precaria soberanía en la región, el gobierno boliviano tuvo bastante limitada su capacidad para extraer recursos de este lucrativo comercio (Pérez, 1994; Peres-Cajías, 2017). Por esta razón, los efectos de la guerra en la capacidad económica boliviana no estaban directamente relacionados con la pérdida de reservas de nitratos (como en el caso de Perú), sino con la pérdida de acceso a sus principales puertos, lo que afectó sus costos comerciales e indirectamente las exportaciones de plata. Así, la reducción de los impuestos sobre los recursos naturales que tuvo lugar durante la última década del siglo XIX (Figura 6)

²²La disponibilidad de fuentes alternativas de ingresos también trajo consigo una nueva relación entre el gobierno y las comunidades indígenas, basada en la privatización de sus tierras y la consiguiente caída del impuesto de capitación.

se debió a la caída del precio internacional de la plata y la consiguiente reducción de los tipos impositivos sobre este producto (Peres-Cajías, 2015).²³

En resumen, la guerra del Pacífico tuvo un profundo impacto en la base económica de los tres países beligerantes. Por una parte, Perú perdió el acceso a sus yacimientos de nitratos, lo que redujo seriamente su capacidad de extraer recursos de la economía. Por otra parte, Bolivia perdió el acceso a sus principales puertos, lo que afectó su conexión con los mercados mundiales y, por lo tanto, obstaculizó el dinamismo de su comercio internacional. Además, los niveles más bajos de PIBpc en Bolivia y Perú y el carácter rural de sus economías después del conflicto militar dificultaron la tributación en estos dos países. Por el contrario, la capacidad del Estado para recaudar ingresos públicos aumentó en Chile como resultado de la anexión de las provincias ricas en nitratos de Antofagasta y Tarapacá.

7 Explorando los mecanismos (2): la capacidad administrativa

Los cambios mencionados en la base económica reflejan un aspecto importante de la capacidad de ingresos del Estado (a saber, la existencia de un excedente económico de dónde extraer recursos), pero esa base económica debe complementarse con un cierto nivel de capacidad administrativa para poder recaudar ingresos públicos con eficacia. El número de empleados del gobierno central proporciona una primera visión general sobre esta cuestión. Como puede observarse en la Tabla 3, el número de empleados públicos por cada 1,000 habitantes en Bolivia y Chile antes de la Guerra del Pacífico se comparaba desfavorablemente con la ratio de Perú (así como con la de otras economías más avanzadas).²⁴ Sin embargo, la derrota militar y la pérdida de los depósitos de nitratos provocaron una erosión de la capacidad administrativa peruana: el número total de empleados por cada 1,000 habitantes en 1889 era la mitad de la de 1873. Por lo tanto, la guerra no sólo afectó a la base económica del país, sino que también hundió el aparato administrativo del Estado peruano. La consecuencia de esta situación desalentadora no podía ser otra que una caída de los ingresos públicos.

Tabla 3: Funcionarios del Gobierno Central en Bolivia, Chile y Perú, 1850-1900

	Bolivia			Chile			Perú		
	Total	Por 1,000 habitantes	Finanzas	Total	Por 1,000 habitantes	Finanzas	Total	Por 1,000 habitantes	Finanzas
1850s	1,051	0.7		2,211	1.5	435			
1860s	2,943	1.9		2,525	1.5	579/601			
1870s	1,916	1.2	225			684	11,911	4.5	1221
1880s	1,859	1.1		3,048	1.3	729	6,317	2	525
1890s						1600			
1900s	3,892	2.2	242	13,119	4.4	1564/1599			

Nota: Los datos de Chile hacen referencia a 1850, 1860, 1870, 1880, 1890 and 1900; los de Perú al Presupuesto Bianual 1973/74 y el de 1889; los de Bolivia a 1851, 1860, 1874, 1883 y 1903. a) empleados públicos en Chile de Humud (1969) y estimaciones propias (ver cifras subrayadas) a partir de las leyes presupuestarias chilenas (diferentes volúmenes); para Perú, Dancuart & Rodríguez (1916: 88); Contreras (2012: 406-408); y para Bolivia, Barragán (2006) y estimaciones propias (ver cifras subrayadas) a partir de las leyes presupuestarias bolivianas (diferentes volúmenes); b) población total: ver Figura 7.

²³ Asimismo, la creciente importancia de los derechos de aduana fue el resultado de un sistema aduanero nacional implementado antes de la guerra que continuó en vigor durante las dos décadas siguientes (Peres-Cajías, 2017).

²⁴ Por ejemplo, el número de empleados del gobierno central en Gran Bretaña era de alrededor de 2.5 por cada 1,000 habitantes en la década de 1850, y de 4.1 en Francia. En la década de 1870, el número de empleados del gobierno central en Prusia y Francia fue de 5.5 y 6.1 por cada 1,000 habitantes respectivamente (Mann, 2012).

La guerra también tuvo un efecto negativo a corto plazo en Bolivia, con menos empleados públicos en 1883 que una década atrás. Sin embargo, a finales de siglo, la proporción de empleados públicos por cada 1,000 habitantes se duplicó en comparación con los primeros años de la década de 1880 (aunque siguió siendo mucho menor que en las economías avanzadas y vecinas). Este leve impacto y la posterior recuperación reflejan la mencionada falta de capacidad estatal en estas regiones costeras. Aunque Bolivia perdió una parte mayor de su territorio que Perú, estas áreas albergaron un pequeño número de representantes estatales y no proporcionaron una cantidad significativa de ingresos que pudieran ser empleados para fortalecer el aparato administrativo. En otras palabras, el precario control que el gobierno ejerció sobre esta región mitigó el efecto negativo que el resultado de la guerra tuvo tanto a nivel de capacidad estatal como de ingresos públicos (Figura 5).

Por el contrario, el conflicto se asocia con un aumento sustancial del número de empleados públicos en Chile. Al final del siglo, la proporción de empleados del gobierno central por cada 1,000 habitantes incluso superó a la de Gran Bretaña, que llegó a 4 por cada 1,000 habitantes.²⁵ Este fuerte aumento podría esperarse dada la impresionante expansión de su base económica, pero contradice en cierta medida nuestras expectativas teóricas esbozadas en la sección 3: la expansión de los recursos naturales a raíz de la guerra y la consiguiente sustitución de impuestos políticamente más costosos por esta nueva fuente de ingresos deberían conducir a una reducción - no un aumento - de la capacidad administrativa a largo plazo. Lo que observamos, sin embargo, apunta hacia la dirección opuesta.

Para estudiar más a fondo estos resultados, en la Tabla 3 mostramos el número de funcionarios públicos que trabajaban en el Ministerio de Finanzas durante el mismo período en los tres países. Este indicador ofrece una imagen más precisa de la capacidad administrativa dedicada específicamente a aplicar y hacer cumplir las reglamentaciones fiscales. Los datos confirman el impacto negativo de la guerra en Perú: el número de empleados públicos en el Ministerio de Hacienda fue en 1889 menos de la mitad que en 1873. También sugiere que la expansión de la burocracia boliviana en las últimas décadas del siglo XIX no fue impulsada por el Ministerio de Hacienda, ya que los empleados apenas aumentaron entre 1874 y 1903 (mientras que su importancia relativa en términos del número total de funcionarios disminuyó del 12 % al 6 %). En cuanto al caso chileno, el número de empleados públicos en el Ministerio de Hacienda se duplicó entre 1880 y 1890 y se estancó posteriormente. Seguimos detectando, por tanto, una tendencia creciente después del conflicto militar, aunque el aumento es más moderado que en el caso del número total de funcionarios públicos.

La Tabla 4 analiza más a fondo el caso chileno desglosando el número de funcionarios públicos en el Ministerio de Hacienda en diferentes categorías. Los datos sugieren que la expansión de 1880 fue impulsada principalmente por las aduanas, que absorbieron el 75 % del número total de empleados en el Ministerio de Finanzas en 1890. Esas cifras indican que el crecimiento de la burocracia se concentró en un sector (comercio internacional) relacionado con el nuevo dinamismo generado por la anexión de las zonas ricas en nitratos. Como se dijo anteriormente, los ingresos procedentes de los recursos naturales se recaudaron principalmente mediante impuestos a la exportación.²⁶ Además, en el decenio de 1880 se creó una oficina dedicada exclusivamente a resolver cuestiones relacionadas con los nitratos. También se cuadruplicó el número de empleados públicos que trabajaban en las oficinas centrales de Santiago y

²⁵Se mantuvo, aun así, claramente por debajo de Francia, con 11 empleados públicos por cada 1,000 habitantes. Ver Mann (2012)

²⁶Nótese que el 24 % de todos los agentes de aduanas en 1890 se ubicaron en las regiones costeras bolivianas y peruanas previamente ocupadas (representando el 44 % de la nueva mano de obra contratada entre 1870 y 1890).

en las tesorerías fiscales fuera de Santiago, pero la importancia relativa de estos últimos siguió siendo marginal durante todo el período: 3 % en 1880 y 6 % en 1890.²⁷ El número de empleados públicos y la importancia relativa de cada subcategoría se mantuvieron estables durante la década de 1890. Así, el aumento de la capacidad administrativa está vinculado esencialmente al comercio internacional y a los recursos naturales, y no a una red generalizada de agentes fiscales capaces de recaudar impuestos directos complejos en todo el territorio.

Tabla 4: *Funcionarios del Gobierno Central chileno en el Ministerio de Hacienda, 1870-1900*

	1870	1890	1900	1890 (1870=1)	1900 (1890=1)
Oficinas centrales	56	226	226	4.04	1.00
Casa de la Moneda	24	32	32	1.33	1.00
Tesorería Fiscal de Santiago	21	22	27	1.05	1.23
Resto de tesorerías fiscales^a	23	98	98	4.26	1.00
Aduanas^a	554	1,199	1,187	2.16	0.99
Diversos	6	9		1.50	
Oficina de Salitres		14	29		2.07
Total	684	1,600	1,599	2.34	1.00

Nota: Estimación propia de los autores basada en las leyes presupuestarias chilenas (diferentes volúmenes). a) Varias tesorerías fiscales en 1870 funcionaban también como agencias aduaneras y su personal estaba adscrito dentro de la categoría « Aduanas ». Si contabilizásemos este personal bajo « Resto de tesoros fiscales » en lugar de « Aduanas », los primeros se compondrían de 93 empleados y los últimos de 461.

Estos resultados son consistentes con la evolución de los ingresos públicos descrita anteriormente. Los ingresos públicos chilenos per cápita aumentaron después de la Guerra del Pacífico, al igual que el número de funcionarios públicos durante ese mismo período. Sin embargo, este aumento se debió principalmente al crecimiento de las exportaciones de recursos naturales y no a una mayor presión fiscal en otras esferas de la economía. Como resultado de ello, los coeficientes impositivos (impuestos/PIB) volvieron a sus niveles anteriores a la guerra justo después de que terminara el conflicto militar, y la fuerza administrativa siguió limitándose principalmente a los organismos de aduanas. Este patrón también es coherente con nuestro marco analítico: la anexión de recursos naturales no se empleó para fortalecer la presión fiscal sino para sustituir impuestos más costosos desde el punto de vista político.

8 Explorando los mecanismos (3): la voluntad de recaudar ingresos públicos

Ya hemos mencionado que los gobiernos chilenos no utilizaron su creciente base económica ni su expansión fiscal en tiempos de guerra para implementar una agenda fiscal más ambiciosa a largo plazo. Las ratios impositivas no muestran un efecto desplazamiento significativo derivado del conflicto militar, mientras que el crecimiento de la administración tributaria se concentró principalmente en los organismos de aduanas. En esta última sección analizamos la evolución histórica de la legislación fiscal chilena como indicador de la voluntad política de ampliar el sistema fiscal. Según nuestro marco analítico, este

²⁷ Como se menciona en las notas de la Tabla 4, la fuente original no distingue entre varias de las tesorerías fiscales fuera de Santiago y las agencias de aduanas en 1870. Si ubicáramos el personal registrado en estas partidas presupuestarias conjuntas en la categoría Resto de tesoros fiscales.^{en} lugar de « Aduanas », el primero representaría casi el 14 % del total de los empleados del gobierno central. Esto sugeriría una reducción de la importancia de las tesorerías fiscales durante las décadas de 1870 y 1880 en lugar del leve aumento mencionado anteriormente.

aspecto es crítico para poder entender la falta de un impacto positivo a largo plazo de la Guerra del Pacífico en las finanzas públicas chilenas.

La importancia de la voluntad de las élites a la hora de recaudar ingresos públicos ha sido ampliamente reconocida por la literatura previa. Las investigaciones en torno a la América Latina post-independencia (1810s-1830s), por ejemplo, remarcen que los líderes estatales no siempre persiguieron una agenda de crecimiento estatal (Hernández Rodríguez, 2015). Por el contrario, las nuevas élites políticas del continente (así como muchos de los revolucionarios independentistas) vieron el proceso de independencia como una oportunidad para reducir los impuestos y oponerse a la carga fiscal colonial (Barragán et al., 2015; Centeno, 1997). Así, los ingresos públicos se dedicaron únicamente a cubrir los costes de la defensa y el orden interno, con el objetivo de garantizar la supervivencia de las nuevas autoridades políticas (Coastworth, 1993).

Para evaluar formalmente el grado en que la guerra afectó las actitudes de las élites en torno a los ingresos públicos en Chile, y cómo esto afectó la materialización de la capacidad de ingresos, hemos compilado la lista de leyes, decretos y otros reglamentos sobre tributación (y sobre ingresos no tributarios relacionados exclusivamente con los recursos naturales) aprobados por el Parlamento o por el Ministerio de Hacienda entre 1870 y 1890.²⁸ Estas decisiones legislativas reflejan el grado de consenso entre los responsables políticos para aplicar nuevas reformas fiscales. Es crucial tener en cuenta que la actividad parlamentaria no depende de la capacidad del Estado; aunque hay ciertos costos asociados al proceso legislativo, estos son en buena medida insignificantes. La capacidad del Estado se pone a prueba durante el proceso de implementación y cumplimiento de la nueva legislación y no durante su aprobación parlamentaria. Por lo tanto, consideramos que las decisiones legislativas son un indicador adecuado de la voluntad política -y no de la capacidad- de implementar reformas fiscales.²⁹

En un período histórico en que la participación política formal se restringía a las clases altas, podemos asumir que la actividad parlamentaria refleja principalmente las preferencias de las élites. Aunque la política chilena gozaba de un grado considerable de estabilidad en comparación con sus vecinos andinos, el sistema parlamentario durante la Guerra del Pacífico estaba dominado por élites oligárquicas. El sufragio restringido y la compra de votos permanecieron en vigor durante las primeras décadas del siglo XX, obstaculizando la participación política de las clases medias y trabajadoras (Kurtz, 2012). A pesar de una reforma electoral en 1874 que extendió el sufragio a todos los hombres alfabetizados (y a pesar del hecho de que los requisitos de propiedad fueron en muchos casos eludidos), no más del 7 % de la población se registró para votar durante el siglo XIX (siendo este el máximo del siglo, alcanzado en 1878) y menos del 5 % votó en realidad (Sagredo & Barragán, 2008; Valenzuela, 1996).

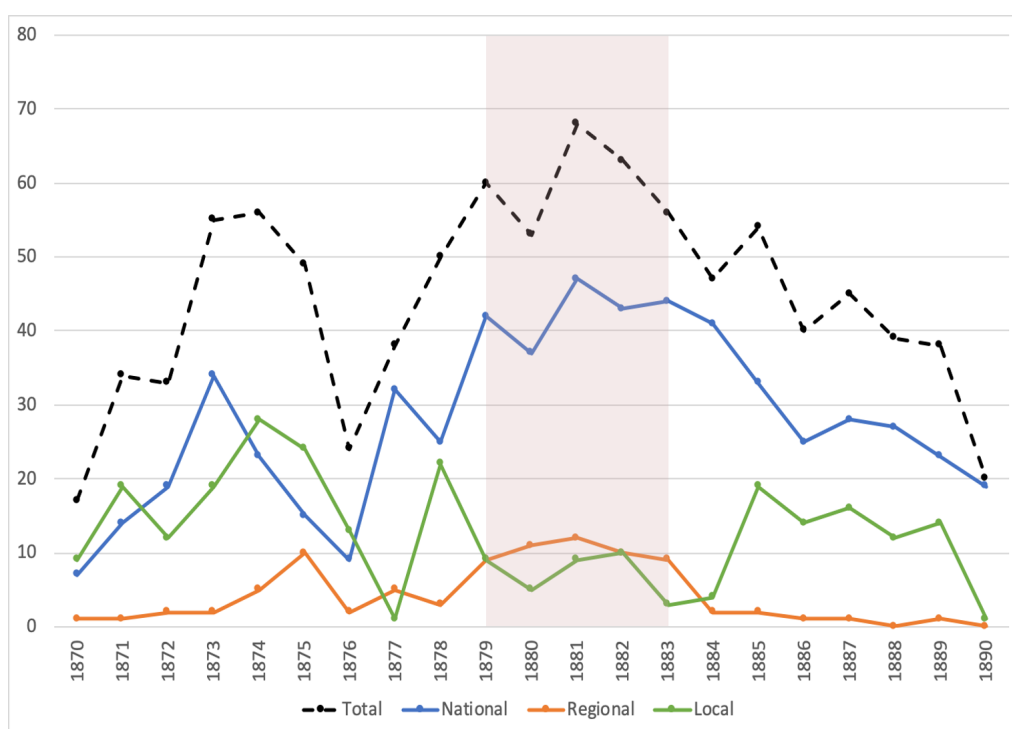
La Figura 8 muestra el número total de actos legislativos y decretos ministeriales relacionados con temas tributarios durante el período 1870-1890. La guerra coincide con el pico en la atención legislativa relativa a los impuestos. El número de actos más que se duplicó a finales de 1870 y principios de 1880. Alcanzaron niveles similares a los de mediados de la década de 1870 (durante el estallido de las crisis

²⁸Se incluyen los ingresos no tributarios relacionados con los recursos naturales no renovables (minería en el caso de Chile) para no pasar por alto una faceta importante de la gestión fiscal de los recursos naturales.

²⁹Incluso si la falta de capacidad del Estado no restringe directamente la actividad parlamentaria, ciertamente puede impedir que el legislador promulgue reformas fiscales que en general se perciben como inaplicables. Así pues, la actividad parlamentaria no debe interpretarse como un mero reflejo de la voluntad de los responsables políticos de aumentar (o disminuir) los ingresos públicos, sino como resultado de sus preferencias en materia fiscal y su capacidad para formar coaliciones para aumentar (o disminuir) los ingresos.

económicas anterior a la guerra), pero con una diferencia esencial: en esta ocasión, la mayor parte de la actividad legislativa y ministerial estaba relacionada con los impuestos que se implementaron a nivel nacional (es decir, que afectaban a todo el territorio nacional), mientras que a mediados de la década de 1870 el número de actos circunscritos a nivel local (es decir, relacionados con los impuestos municipales) fueron igualmente importantes. Por lo tanto, la guerra trajo consigo un esfuerzo centralizador para satisfacer las necesidades militares. Este aumento, sin embargo, se desvaneció poco después del final de la guerra. El número de leyes nacionales y regionales volvió a sus niveles medios anteriores a la guerra en 1885, disminuyendo aún más a finales del decenio de 1880. Sólo las decisiones legislativas y ministeriales relacionadas con la tributación local aumentaron en la segunda mitad de la década.

Figura 8: Número total de actos legislativos y ministeriales en Chile, 1870-1890



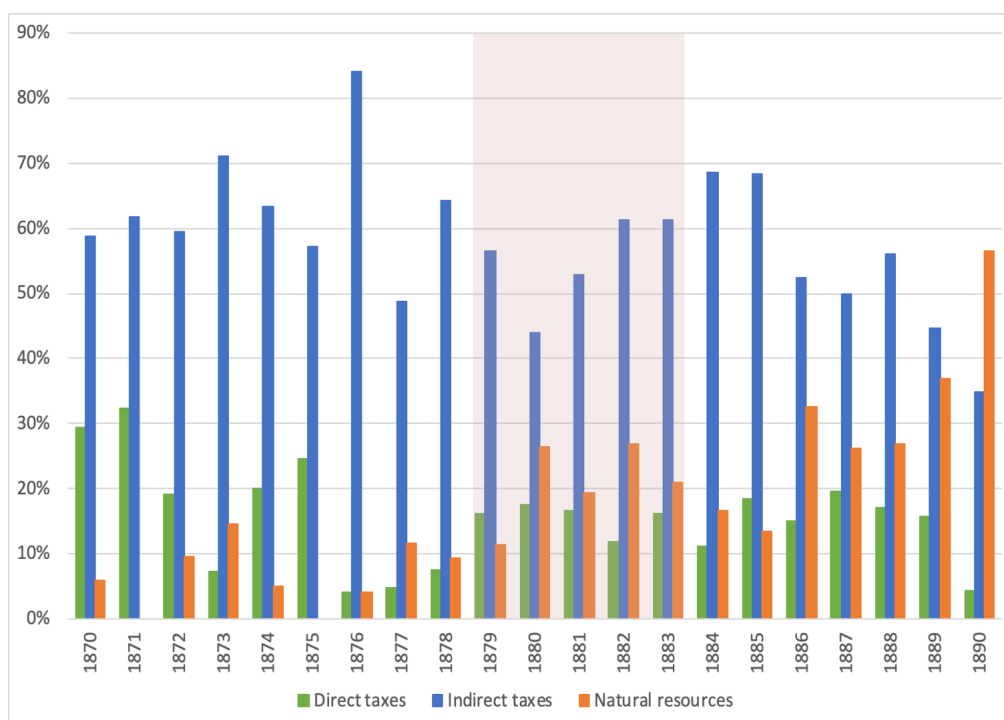
Nota: La figura incluye leyes, decretos y otras reglamentaciones parlamentarias (como resoluciones y regulaciones). La variable « Total » hace referencia a todas las decisiones aprobadas por el Parlamento chileno y decretos ministeriales, mientras que las variables « Nacional », « Regional » y « Local » miden las decisiones relacionadas a la regulación impositiva nacional, regional y local, respectivamente. Fuente: Los datos provienen de los anuarios Boletines de Leyes y Decretos del Gobierno (volúmenes desde 1870 a 1890).

En la Figura 9 se desglosa el número de actos legislativos y decretos ministeriales en tres categorías distintas: impuestos directos, impuestos indirectos (incluidos los impuestos internos indirectos, los derechos de importación y los de exportación sobre exportaciones no mineras) e impuestos sobre los recursos naturales (principalmente impuestos directos y derechos de exportación, pero también ingresos no fiscales).³⁰ Excluimos de la figura la categoría residual “otros”, que corresponde a actos legislativos que no estipulaban claramente el tipo de categoría fiscal a que se referían, o que mencionaban otro tipo

³⁰Esta última categoría fue particularmente relevante en la segunda mitad de la década de 1870, y perdió la mayor parte de su importancia a partir de 1882. El conjunto de datos original se basa en catorce subcategorías de impuestos, que se han recodificado en las cuatro categorías más amplias mencionadas en el texto.

de impuestos, como los monopolios estatales de productos de consumo de masas. Dado que cada acto legislativo puede hacer referencia a varias categorías de impuestos, la Figura 9 muestra el número de ocasiones en que cada categoría aparece en la legislación con respecto al número total de menciones.³¹

Figura 9: Participación de las diferentes categorías impositivas en Chile (niveles nacional, regional y local agregados), 1870-1890



Nota: Ver Figura 8.

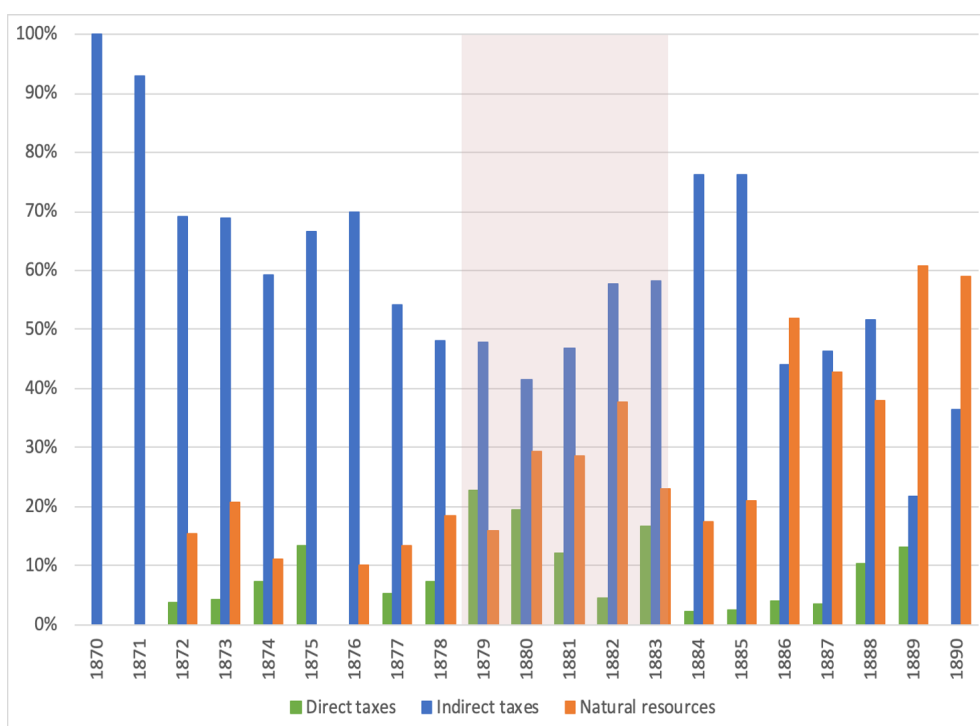
Los resultados reflejan la transformación que el sistema fiscal chileno experimentó durante y después de la Guerra del Pacífico y son consistentes con nuestro relato anterior. En primer lugar, los impuestos indirectos dominaron el ámbito legislativo hasta finales de la década de 1880, período en el que los recursos naturales ganaron importancia. Estos últimos aumentaron su peso en el conjunto de los actos legislativos y ministeriales de un 7% en el período anterior a la guerra (1870-1878) a más del 26% en la posguerra (1884-1890). Incluso si bien una proporción importante de estos reglamentos de posguerra consistía en actualizaciones mensuales de las tasas de exportación de nitratos y yodo, este aumento refleja la atención que estas nuevas fuentes de ingresos recibieron por parte de los parlamentarios chilenos tras la anexión de las regiones costeras peruana y boliviana.

La legislación sobre los impuestos directos, por otra parte, aumentó en oleadas, pero en su mayor parte estaba relacionada con los impuestos locales. Si sólo nos fijamos en la legislación nacional, la proporción de la atención legislativa a los impuestos directos disminuyó significativamente en los períodos de antes y después de la guerra (véase la Figura 10). Aumentó vigorosamente durante los primeros años del conflicto militar (particularmente en relación con los impuestos sobre la renta y el impuesto agrario),

³¹ A fin de reducir la carga de trabajo del proceso de codificación, se codificaron hasta cuatro subcategorías de impuestos por cada acto legislativo y decreto ministerial. Cuando el acto afectó a todas o a un gran número de subcategorías, se utilizó la subcategoría “no especificada/genérica” (no incluida en la figura 9, ya que pertenece a la categoría residual más amplia “otros”).

pero perdió su impulso poco después de que los recursos naturales se vieran incrementados. Algunos de estos impuestos directos fueron finalmente transferidos a los gobiernos locales, particularmente después de la guerra civil de 1891 (como los impuestos de sucesión y donación, las patentes profesionales y comerciales, o el impuesto agrario), al igual que la alcabala en 1884. Por otra parte, la regulación de los ingresos procedentes de los recursos naturales aumentó de un 13 % del total de los actos legislativos nacionales antes de la guerra a un 37 % en el período posterior. El resultado de esta política fiscal fue la casi desaparición de los impuestos directos de las cuentas del gobierno central (véase la Figura 2).

Figura 10: Participación de las diferentes categorías impositivas en Chile (sólo legislación nacional), 1870-1890



Nota: Véase Figura 8.

Por último, es importante señalar que no todos estos actos tenían por objeto elevar la presión tributaria. En la Tabla 5 se desglosan las categorías mencionadas en función de su efecto previsto en los ingresos tributarios: aumento de los ingresos tributarios, disminución de los ingresos tributarios y efecto neutro o no especificado (como reformas administrativas sin un objetivo claro de incrementar o disminuir impuestos).³² También incorporamos una categoría residual (que llamamos “indeterminada”) que da cuenta de todos los actos (generalmente reglamentos) que pueden tener un impacto en los ingresos fiscales, pero cuyos objetivos no se especifican en el cuerpo del documento y que por lo tanto requerirían un análisis fiscal en profundidad que va más allá del alcance de nuestro documento. Los resultados que mostramos en la tabla son reveladores: en tiempos de guerra, el parlamento aprobó más decisiones para aumentar los ingresos que para reducirlos en todas nuestras categorías excepto en “otros”. En contraste, en el período de posguerra sólo los actos legislativos sobre recursos naturales seguían siendo predominantemente pro-impuestos. En el caso de los impuestos directos e indirectos, la mayoría de los actos

³²Sólo incluimos la legislación relativa al nivel nacional, ya que está más directamente relacionada con el esfuerzo de guerra.

parlamentarios y ministeriales posteriores a la guerra tenían por objeto reducir los impuestos. Además, varias de esas decisiones legislativas eran decretos especiales que eximían a determinadas personas o empresas del pago de derechos de aduana. De hecho, el porcentaje de tales “decretos personales” (que se diferencian de las reglas impersonales en la medida en que afectan a un solo individuo o a un número reducido de individuos) aumentó del 7 % en el período anterior a la guerra al 17 % después del conflicto, lo que refleja hasta qué punto el sistema fiscal de la posguerra cambió hacia un régimen más personalista.³³

Tabla 5: Dirección de la política pública por tipo de categoría impositiva (incluye sólo legislación nacional), 1870-1890

		Impuestos directos		Impuestos indirectos		Recursos naturales		Otros	
		%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.
Período pre-guerra (1870-1878)	Aumento	27 %	3	5 %	7	7 %	2	0 %	0
	Neutral	55 %	6	18 %	25	25 %	7	69 %	24
	Caída	0 %	0	64 %	87	57 %	16	17 %	6
	Indeterminado	18 %	2	13 %	18	11 %	3	14 %	5
	Total	100 %	11	100 %	137	100 %	28	100 %	35
Período de guerra (1879-1883)	Aumento	29 %	10	50 %	57	36 %	22	6 %	1
	Neutral	43 %	15	22 %	25	31 %	19	70 %	11
	Caída	14 %	5	16 %	19	8 %	5	12 %	2
	Indeterminado	14 %	5	12 %	14	25 %	15	12 %	2
	Total	100 %	35	100 %	115	100 %	61	100 %	16
Período de post-guerra (1884-1890)	Aumento	0 %	0	22 %	25	77 %	61	0 %	0
	Neutral	10 %	1	14 %	16	8 %	6	83 %	5
	Caída	20 %	2	48 %	56	4 %	3	17 %	1
	Indeterminado	70 %	7	16 %	19	11 %	9	0 %	0
	Total	100 %	10	100 %	116	100 %	79	100 %	6

Nota: Ver Figura 8.

En síntesis, la evidencia empírica presentada en esta sección indica que la atención parlamentaria a los impuestos en Chile aumentó significativamente durante la guerra (dando lugar a un aumento sustancial de los ingresos públicos de 1879 a 1883) pero disminuyó poco después y pasó en gran medida a centrarse en los ingresos procedentes de los recursos naturales. Esto apoya la idea de que la disminución de la presión fiscal (ingresos/PIB) observada después del conflicto militar se debió a la falta de determinación política para implementar reformas fiscales expansivas más allá del sector de los recursos naturales. Las élites representadas en el parlamento nacional optaron por la reducción de impuestos y la descentralización de los impuestos directos e indirectos, así como por aumentos de impuestos en la industria de los nitratos. En otras palabras, la mayor capacidad de ingresos no se utilizó para mejorar la producción fiscal, sino para reasignar la carga fiscal entre los sectores económicos. Esto también implicaba una reasignación de la carga fiscal entre los agentes económicos, ya que no menos del 50 % de la producción de salitre estaba en manos de capitalistas extranjeros en las últimas décadas del siglo XIX.

³³El porcentaje de “normas personales” alcanzó su nivel mínimo durante la guerra, con sólo 9 decretos en total (o 3 % del número total de actos legislativos). Esto también refleja la decisión política de ampliar la tributación durante los períodos de guerra.

9 Conclusiones

En este trabajo analizamos el impacto fiscal de la Guerra del Pacífico (1879-1883) en Bolivia, Chile y Perú. Para ello, el documento propone un marco analítico que diferencia la capacidad de recaudar impuestos, de la voluntad de aplicar y hacer cumplir la reglamentación fiscal. Argumentamos que las guerras que se libran por los recursos naturales (como la Guerra del Pacífico) pueden tener efectos fiscales significativos, incluso si no llegan a ser conflictos militares masivos. Las guerras de recursos pueden remodelar la capacidad tributaria al ampliar la base económica de la coalición ganadora (mediante la incautación de recursos naturales de combatientes enemigos). La anexión de los recursos naturales, sin embargo, puede tener un efecto de doble filo. De acuerdo con la literatura sobre la maldición de los recursos naturales, esperamos que la disponibilidad de recursos económicos fácilmente imponibles desaliente las inversiones en capacidad administrativa a largo plazo, lo que obstaculizaría la capacidad de recaudar impuestos más complejos y políticamente más costosos en el futuro.

Nuestra evidencia empírica sugiere que la Guerra del Pacífico sí tuvo un impacto significativo en los sistemas fiscales de los tres países, incluso si no observamos un claro efecto desplazamiento en ninguno de ellos. En primer lugar, la capacidad de recaudar ingresos públicos aumentó significativamente en Chile debido a la anexión de las regiones costeras ricas en nitratos de Bolivia y Perú. Este fenómeno ya ha sido destacado por investigaciones anteriores (Sicotte, Vizcarra, & Wandschneider, 2009). Sin embargo, en este artículo también mostramos que a pesar de esta nueva fuente de riqueza (que hizo que los ingresos de los recursos naturales se dispararan) y el relativamente avanzado sistema burocrático en vigor en ese momento, la ratio de ingresos públicos (ingresos públicos/PIB) de posguerra en Chile se mantuvo a un nivel similar al del período anterior a la guerra. Así, en lugar de utilizar la nueva capacidad económica para ampliar el sistema fiscal, las élites chilenas optaron por la abolición o la descentralización de los impuestos directos y, en menor medida, la de los impuestos indirectos no relacionados con los recursos naturales.

Por el contrario, los ingresos peruanos se desplomaron como resultado de la pérdida de sus recursos naturales, que antes de la guerra constituían su fuente más importante de ingresos públicos. La erosión de la base económica peruana acompañó la pérdida de capacidad administrativa y una crisis económica de larga duración. Finalmente, la limitada relevancia fiscal de la costa boliviana antes de la guerra (que puede explicarse por los bajos niveles de capacidad administrativa en esta área) y los esfuerzos del gobierno para encontrar fuentes alternativas de ingresos después del conflicto militar, impidieron un colapso fiscal importante en el país, a pesar de la pérdida de su región costera rica en nitratos.

Referencias

- Abramson, S. F. (2017). The Economic Origins of the Territorial State. *International Organization*, 71(01), 97-130. <https://doi.org/10.1017/S0020818316000308>
- Acemoglu, D., Golosov, M., Tsyvinski, A., & Wacziarg, R. (2012). A Dynamic Theory of Resource Wars. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(1), 283-331. <https://doi.org/10.1093/qje/qjr048>
- Badia-Miró, M., & Ducoing, C. A. (2015). Long-run development in Chile and natural resource curse. In *Natural Resources and Economic Growth* (pp. 204–225). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315769356-10>
- Barragán, Rossana. (2006). *Asambleas constituyentes: ciudadanía y elecciones, convenciones y debates (1825-1971)*. Muela del Diablo Editores.
- Barragán, Rossana, Lema, A. M., Mendieta, P., & Peres-Cajías, J. A. (2015). La lenta reorganización de la economía. In R. Barragán, A. M. Lema, P. Mendieta (Eds.), *Bolivia, su historia. Tomo IV. Los primeros cien años de la República, 1825-1925*. Plural.
- Besley, T., & Persson, T. (2009). The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. *American Economic Review*, 99(4), 1218–1244. <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1218>
- Besley, T., & Persson, T. (2011). *Pillars of prosperity: the political economics of development clusters*. Princeton University Press.
- Boadway, R., & Flatters, F. (1993). The taxation of natural resources: principles and policy issues. *Policy Research Working Paper Series. Public Economics. World Bank*.
- Casanova, F., Díaz, A., Castillo, D. (2017). Tras los pasos de la muerte. Mortandad en Tacna durante la Guerra del Pacífico, 1879-1880. *Revista Historia*, 50(II), 399–441.
- Caselli, F., Morelli, M., & Rohner, D. (2015). The Geography of Interstate Resource Wars. *The Quarterly Journal of Economics*, 130(1), 267–315. <https://doi.org/10.1093/qje/qju038>
- Centeno, M. A. (1997). Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America. *American Journal of Sociology*, 102(6), 1565–1605. <https://doi.org/10.1086/231127>
- Centeno, M. A. (2002). *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania State University Press.
- Centeno, M. A. (2003). Limited War and Limited States. In D. E. Davis A. W. Pereira (Eds.), *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation* (pp. 82–95). Cambridge University Press.
- Coastworth, J. (1993). La Independencia latinoamericana: hipótesis sobre sus costes y beneficios. In L. Prados de la Escosura S. Amaral (Eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*, (pp. 17–30). Alianza Editorial.
- Collier, S., & Sater, W. F. (2004). *A history of Chile, 1808-2002*. Cambridge University Press.
- Contreras, C. (1997). Los ingresos fiscales en el Perú desde el final de la guerra con Chile hasta el presente. *Economía*, 20(39–40), 249–291.
- Contreras, C. (ed). (2012). *Compendio de Historia Económica del Perú. Tomo 4. Economía de la Primera Centuria Independiente*. Banco Central del Perú.
- Dancuart, P., & Rodríguez, J. M. (1916). *Anales de la Hacienda Pública: historia y legislación fiscal de la República, vol 13*. Litografía y Tipografía Scheuch.
- della Paolera, G., & Taylor, A. M. (2013). Sovereign debt in Latin America, 1820-1913. *Revista de*

- Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 31(02), 173–217. <https://doi.org/10.1017/S0212610913000128>
- Deustua, J. R. (2011). Guano, salitre, minería y petróleo en la economía Peruana. In C. Contreras Carranza (Ed.), *Compendio de Historia Económica del Perú IV: Economía de la primera centuria independiente* (pp. 165–238). IEP; BCRP.
- Díaz B., J., Luders Schwarzenberg, R., & Wagner, G. (2016). *Chile 1810-2010: la república en cifras: historical statistics*.
- Dincecco, M. (2015). The Rise of Effective States in Europe. *The Journal of Economic History*, 75(3), 901–918. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1017/S002205071500114X>
- Dincecco, M., Federico, G., & Vindigni, A. (2011). Warfare, Taxation, and Political Change: Evidence from the Italian Risorgimento. *The Journal of Economic History*, 71(04), 887–914. <https://doi.org/10.1017/S002205071100218X>
- Ehrhart, H. (2012). Assessing the relationship between democracy and domestic taxes in developing countries. *Economics Bulletin*, 32(1), 551–566.
- Gallo, C. (2008). Tax bargaining and nitrate exports: Chile 1880–1930. In D. Brautigam, O.-H. Fjeldstad, M. Moore (Eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries* (pp. 160–182). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490897.007>
- Gennaioli, N., & Voth, H.-J. (2015). State Capacity and Military Conflict. *The Review of Economic Studies*, 82(4), 1409–1448. <https://doi.org/10.1093/restud/rdv019>
- Goenaga, A., & Hagen-Jamar, A. von. (2018). When Does War Make States? War, Rivalries and Fiscal Extraction in the Nineteenth and Twentieth Centuries. In J. Bartelson, M. Hall, J. Teorell (Eds.), *De-centering state making: comparative and international perspectives* (pp. 85–111). Edward Elgar Publishing.
- Goenaga, A., Sabaté, O., & Teorell, J. (2018). War and state capacity in the long nineteenth century. *STANCE Working Paper Series*, 2018(6), 1–65. <https://lup.lub.lu.se/search/publication/f6b0a769-efdc-4bad-8a84-f352ee250841>
- Herbst, J. I. (2014). *States and power in Africa: comparative lessons in authority and control*. Princeton University Press.
- Hernández Rodríguez, I. (2015). *Economía política de la tributación en Colombia*. Books, 70.
- Herranz-Loncán, A., & Peres-Cajías, J. A. (2016). Tracing the reversal of fortune in the Americas: Bolivian GDP per capita since the mid-nineteenth century. *Cliometrica*, 10(1), 99–128. <https://doi.org/10.1007/s11698-015-0125-2>
- Huber Abendroth, H. (2001). La deuda pública externa y sus renegociaciones entre 1875 y el arreglo Ad Referéndum de 1948. In H. Huber Abendroth, N. Pacheco, C. Villegas, Álvaro Aguirre, & H. Delgadillo (Eds.), *La deuda externa de Bolivia–125 años de renegociaciones y cuantos más?: desde la operación secreta del gobierno y los Meiggs hasta la iniciativa HIPC* (Vol. 1, p. 542). CEDLA/OXFAM.
- Humud, C. (1969). *Sector Público Chileno entre 1830 y 1930*. Universidad de Chile, Memoria de Prueba.
- Karaman, K. K., & Pamuk, Ş. (2013). Different Paths to the Modern State in Europe: The Interaction Between Warfare, Economic Structure, and Political Regime. *American Political Science Review*, 107(03), 603–626. <https://doi.org/10.1017/S0003055413000312>
- Klare, M. T. (2001). *Resource wars: the new landscape of global conflict*. Metropolitan Books.
- Klein, H. S. (2011). A concise history of Bolivia. In *Cambridge concise histories* (Vol. 2). Cambridge

- University Press.
- Kurtenbach, S. (2011). *State-Building, War and Violence: Evidence from Latin America*. German Institute for Global and Area Studies (GIGA). <https://doi.org/10.2307/resrep07657>
- Kurtz, M. J. (2012). *Latin American State-Building in Comparative Perspective*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139019668>
- Le Billon, P. (2007). Geographies of War: Perspectives on Resource Wars? *Geography Compass*, 1(2), 163–182. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2007.00010.x>
- Le Billon, P. (2012). *Wars of plunder: conflicts, profits and the politics of resources*. Columbia University Press.
- Levitsky, S., & Way, L. (2013). The Durability of Revolutionary Regimes. *Journal of Democracy*, 24(3), 5–17. <https://www.journalofdemocracy.org/article/durability-revolutionary-regimes>
- Lieberman, E. S. (2002). Taxation data as indicators of state-society relations: Possibilities and pitfalls in cross-national research. *Studies in Comparative International Development*, 36(4), 89–115. <https://doi.org/10.1007/BF02686334>
- Lindvall, J., & Teorell, J. (2016). State Capacity as Power: A Conceptual Framework. *STANCE Working Paper Series*; 2016(1).
- López-Alves, F. (2001). The Transatlantic Bridge: Mirrors, Charles Tilly, and State Formation in the River Plate. In M. A. Centeno F. López-Alves (Eds.), *The Other Mirror. Grand Theory through the Lens of Latin America* (pp. 153–176). Princeton University Press.
- Malesevic, S. (2012). Did Wars Make Nation-States in the Balkans?: Nationalisms, Wars and States in the 19th and early 20th Century South East Europe. *Journal of Historical Sociology*, 25(3), 299–330. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6443.2011.01409.x>
- Mann, M. (2012). *The Sources of Social Power. Volume 2: The Rise of Classes and Nation States, 1760-1914*. Cambridge University Press.
- Marichal, C. (1988). *Historia de la deuda externa de America Latina*. Alianza Editorial.
- Mehlum, H., Moene, K., & Torvik, R. (2006). Institutions and the Resource Curse. *The Economic Journal*, 116(508), 1–20. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01045.x>
- Mehrotra, A. K. (2013). *Making the Modern American Fiscal State*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107358263>
- Moore, M. (2007). How does taxation affect on the quality of governance? *Trimestre Económico*, LX-XIV(2)(294), 281–325.
- Pammer, M. (2010). Public Finance in Austria-Hungary, 1820–1913. In J. L. Cardoso & P. Lains (Eds.), *Paying for the Liberal State* (pp. 132–161). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511845109.007>
- Peacock, A. T., & Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton University Press.
- Peres-Cajías, J.A. (2017). Bolivian Tariff Policy during the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries: High Average Tariff and Unbalanced Regional Protection. *Journal of Latin American Studies*, 49(3), 433–462. <https://doi.org/10.1017/S0022216X16001796>
- Peres-Cajías, José Alejandro. (2014). Bolivian Public Finances, 1882-2010. The Challenge to make Social Spending Sustainable. *Revista de Historia Económica Revista de Historia Económica Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 32(1), 77–117. <https://doi.org/10.1017/S0212610914000019>

- Peres-Cajías, José Alejandro. (2015). Public Finances and Natural Resources in Bolivia, 1883-2010: is there a fiscal curse? In H. Badia-Miró, M., Pinilla, V., and Willebald (Ed.), *Natural resources and economic growth: learning from history* (pp. 184–203). Routledge.
- Peres-Cajías, José Alejandro, Torregrosa-Hetland, S., & Ducoing, C. (2019). Taking off from Natural Resources? Fiscal dependence in Nordic and Andean countries, 1850s-1930s. *Unpublished Manuscript*.
- Platt, T. (1982). *Estado boliviano y ayllu andino: tierra y tributo en el norte de Potosí*. 1ª Instituto de Estudios Peruanos.
- Portocarrero S., F., Beltrán B., A., & Romero P., M. E. (1992). Compendio estadístico del Perú, 1900-1990. In *Repositorio de la Universidad del Pacífico - UP*. Universidad del Pacífico, Centro de Investigación CIUP.
- Queralt, D. (2019). War, International Finance, and Fiscal Capacity in the Long Run. *International Organization*, 73(4), 713–753. <https://doi.org/10.1017/S0020818319000250>
- Querejazu-Calvo, R. (1979). *Guano, salitre, sangre: historia de la Guerra del Pacífico*. Los Amigos del Libro.
- Rasler, K. A., & Thompson, W. R. (1985a). War Making and State Making: Governmental Expenditures, Tax Revenues, and Global Wars. *American Political Science Review*, 79(02), 491–507. <https://doi.org/10.2307/1956662>
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2009). *This time is different: eight centuries of financial folly*. Princeton University Press.
- Sabaté, O. (2016). Does military pressure boost fiscal capacity? Evidence from late-modern military revolutions in Europe and North America. *European Review of Economic History*, 20(3), 275–298. <https://doi.org/10.1093/ereh/hew006>
- Sagredo, R., & Barragán, R. (2008). Los Mitos del Orden y del Poder, del Desorden y la Anarquía a la Construcción Estatal en el Siglo XIX. In E. Cavieres F. F. Cajías de la Vega (Eds.), *Chile-Bolivia, Bolivia-Chile: 1820-1930* (pp. 47–86). Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Salinas, A. (2011). Las finanzas publicas entre 1821 y 1930. In C. Contreras Carranza (Ed.), *Compendio de Historia Económica del Perú IV: Economía de la primera centuria independiente* (pp. 303–420). IEP; BCRP.
- Sanfuentes, A. (1987). La deuda externa de Chile entre 1818 y 1935. *Estudios de Economía*, 14(1), 17–72.
- Sarkees, M. R., Wayman, F. (2010). *Resort to War: 1816-2007*. CQ Press.
- Sater, W. F. (1986). *Chile and the War of the Pacific*. University of Nebraska Press.
- Sater, W. F. (2007). *Andean tragedy: fighting the war of the Pacific, 1879-1884*. University of Nebraska Press.
- Scheve, K. F., & Stasavage, D. (2016). *Taxing the rich: a history of fiscal fairness in the United States and Europe*. Princeton University Press.
- Seminario, B. (2016). El desarrollo de la economía peruana en la era moderna: precios, población, demanda y producción desde 1700. *Repositorio de La Universidad Del Pacífico - UP*.
- Sharma, V. S. (2017). War, Conflict and the State Reconsidered. In L. Kaspersen J. Strandsbjerg (Eds.), *Does War Make States?: Investigations of Charles Tilly's Historical Sociology* (pp. 181–218). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316493694.008>
- Sicotte, R., Vizcarra, C., Wandschneider, K. (2009). The fiscal impact of the War of the Pacific. *Clio-*

- metrica, Journal of Historical Economics and Econometric History*, 3(2), 97–121.
- Soifer, H. D. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316257289>
- Spruyt, H. (2011). War, Trade, and State Formation. In R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science* (pp. 567–592). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhdb/9780199604456.013.0028>
- Steinmo, S. (2003). The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th century. *The British Journal of Politics and International Relations*, 5(2), 206–236. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00104>
- Thies, C. G. (2005). War, Rivalry, and State Building in Latin America. *American Journal of Political Science*, 49(3), 451. <https://doi.org/10.2307/3647725>
- Thies, C. G. (2010). Of rulers, rebels, and revenue: State capacity, civil war onset, and primary commodities. *Journal of Peace Research*, 47(3), 321–332. <https://doi.org/10.1177/0022343310361841>
- Thornton, J., Bornhorst, F., & Gupta, S. (2008). Natural Resource Endowments, Governance, and the Domestic Revenue effort: Evidence From a Panel of Countries. *IMF Working Papers*, 08(170), 1. <https://doi.org/10.5089/9781451870282.001>
- Tilly, C. (1975). *The Formation of national States in Western Europe*. Princeton University Press.
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp. 169–191). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283.008>
- Tilly, C. (1990). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990*. B. Blackwell.
- Timmons, J. F. (2010). Taxation and representation in recent history. *Journal of Politics*, 72(1), 191–208. <https://doi.org/10.1017/S0022381609990569>
- bibitemvalenzuela1996 Valenzuela, J. S. (1996). Building Aspects of Democracy Before Democracy: Electoral Practices in Nineteenth Century Chile. In E. Posada-Carbó (Ed.), *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America* (pp. 223–257). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-1-349-24505-5_11
- van den Boogaard, V., Prichard, W., Benson, M. S., & Milicic, N. (2018). Tax Revenue Mobilization in Conflict-affected Developing Countries. *Journal of International Development*, 30(2). <https://doi.org/10.1002/jid.3352>
- Xu, L. C., & Yang, L. (2018). *Stationary Bandits, State Capacity, and the Malthusian Transition: The Lasting Impact of the Taiping Rebellion* (pp. 1–60). <http://documents.worldbank.org/curated/en/970791540230641485/Stationary-Bandits-State-Capacity-and-the-Malthusian-Transition-The-Lasting-Impact-of-the-Taiping-Rebellion>
- Zegarra, L. F. (2018). Reconstruction of Export Series for Peru before the Great Depression. *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 36(3), 393–421. <https://doi.org/10.1017/S0212610918000071>