

Menos plata pero más papas: consecuencias económicas de la independencia en el Perú*

CARLOS CONTRERAS CARRANZA

Pontificia Universidad Católica del Perú

ccontre@pucp.edu.pe

RESUMEN

El artículo se divide en dos secciones: la primera presenta las series cuantitativas más consistentes que se tienen sobre la producción y el comercio del Perú durante la transición de la independencia. Se desprende de ellas que la emancipación trajo consigo una contracción de la producción y el comercio que se prolongó hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XIX. La segunda sección aborda los rasgos que caracterizaron a la política económica desplegada por el Estado tras la independencia, concretamente entre 1821 y la década de 1870. Entre estos aspectos se destacan la neutralidad frente a la minería y el alivio fiscal. Estas medidas levantaron quejas en su momento y provocaron la contracción de la producción antes señalada, pero significaron un cierto bienestar para la

* Una versión preliminar de este texto fue presentada como ponencia en el X Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, celebrado en Carmona, Sevilla, del 8 al 10 de septiembre de 2011. Agradezco los comentarios hechos por los colegas en dicha ocasión, así como los de los dos evaluadores anónimos de la revista *Histórica*, en que ahora aparece publicado. Probablemente no he podido satisfacer todas sus solicitudes, pero las guardo conmigo para futuros trabajos.

población indígena, que se manifestó en su robusto crecimiento demográfico durante el siglo XIX.

Palabras clave: Perú, independencia, minería, diezmos, comercio

ABSTRACT

This article is divided into two sections: the first presents the most solid quantitative series on Peruvian production and commerce during the transitional period of independence. From the series it can be deduced that emancipation brought with it a contraction of production and commerce which was prolonged well into the second half of the nineteenth century. The second section deals with the characteristics of the state political economy after independence, particularly between 1821 and the 1870s. What stands out is official state neutrality with regards to mining and fiscal mitigation. These measures provoked complaints at the time and brought about the contraction mentioned above. But it also meant a certain amount of wellbeing for the Indians which was manifested in their demographic growth during the nineteenth century.

Key Words: Peru, Independence, Mining, Tithes, Commerce

Algunos autores han abordado el tema de las consecuencias económicas de la independencia en el Perú señalando como tales la disminución de la producción minera y agraria del país, la desaparición de la aristocracia colonial asentada en las principales ciudades y la sustitución de la dominación española por la británica.¹ Algunos han optado por ahondar más en las continuidades que en los cambios, y otros, al revés. Pero pocos han hurgado en cuál fue la nueva política económica que puso en marcha el recién creado Estado independiente.² Este es el tema que queremos desarrollar en el presente artículo. Aun cuando la nueva política nunca fue formulada claramente, es posible detectar diversos elementos que la compusieron. Sus resultados «macroeconómicos» no fueron buenos, ya que la producción y el comercio efectivamente disminuyeron durante varias décadas después de la independencia, pero sus resultados sociales fueron interesantes, ya que sugieren una mejora de la distribución del ingreso nacional.

Ahora bien, antes de proceder a la presentación de la nueva política económica de la post independencia, resumiremos las principales consideraciones que hay que tomar en cuenta acerca de la historia de la emancipación del Perú, así como los hallazgos de la historiografía en materia de indicadores cuantitativos de este periodo.

El virreinato del Perú se emancipó en 1821, aunque el ejército realista no fue derrotado hasta fines de 1824, momento en que el Estado

¹ Ver Quiroz, Alfonso. «Consecuencias económicas y financieras del proceso de la independencia en el Perú, 1800-1850». En Amaral, Samuel y Leandro Prados (eds.). *La independencia americana. Consecuencias económicas*. Madrid: Alianza Editorial, 1993, pp. 124-146; Flores-Galindo, Alberto. *Aristocracia y plebe. Lima, 1760-1830*. Lima: Mosca Azul Editores, 1984; y Bonilla, Heraclio. *Un siglo a la deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980.

² Entre estos pueden anotarse a Tantaleán, Javier. *Política económico-financiera y la formación del Estado, siglo XIX*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, 1983; y Gootenberg, Paul. *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano, 1820-1860*. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1997.

independiente pudo tomar recién el control del territorio.³ Fue una de las últimas reparticiones coloniales en emanciparse, lo que hizo que las mejores oportunidades comerciales que brindaba la nueva situación —como, por ejemplo, servir de sede redistribuidora del comercio europeo en la región sudamericana— estuviesen ya tomadas por los países emancipados antes. De otro lado, la guerra de independencia fue prolongada. Se había iniciado en 1809, cuando el virreinato se convirtió en el centro de la contrarrevolución en el subcontinente sudamericano, y perduró por los siguientes quince años. Esos tres lustros de guerra consumieron una gran cantidad de hombres, animales y capital. Las pérdidas se acentuaron cuando los ejércitos libertadores que habían venido de Chile, el Río de la Plata y la Gran Colombia cobraron sus salarios y repatriaron las ganancias de los capitales que pudieron arrancar a los derrotados españoles. El país quedó, así, independiente, pero su comercio, sin barcos ni capitales; sus minas, sin mulas ni operarios; y sus haciendas, sin semillas y con menos esclavos de los que habían tenido antes.

Sin embargo, dichas pérdidas, comunes a toda guerra, podían ser solo de corto plazo. La emancipación era una oportunidad para plantearse una reorientación de la trayectoria económica seguida hasta entonces. Es difícil señalar hoy, en pleno apogeo de una «nueva historia política», que los móviles de la independencia hispanoamericana fueron exclusiva o principalmente económicos, aunque el aspecto fiscal llegó a cobrar un protagonismo importante en los casos de países como México o el Perú (tema que abordaremos más adelante). De cualquier modo, los hombres a cargo de los nuevos gobiernos pronto pudieron advertir que la transición de una economía colonial a una nacional implicaba unos márgenes de albedrío que, al menos nominalmente, parecían más amplios que antaño. Diligentes cónsules de las grandes naciones del norte solicitando tratados de comercio recíproco, petitorios de poblaciones locales pidiendo la derogatoria de gravámenes fiscales o la realización de alguna obra pública, y consultas de los ministros y priores de los gremios del comercio acerca de las cantidades y clases de moneda a acuñar, hicieron

³ En la fortaleza Real Felipe del Callao permaneció un ejército realista, comandado por José Ramón Rodil, que no se rindió hasta enero de 1826.

ver a los dirigentes de las nacientes repúblicas que en sus manos yacía un conjunto de decisiones que en el pasado les habían sido impuestas por las autoridades metropolitanas. La independencia podía implicar una nueva política económica.

¿Sobre qué base decidir acerca de tales requerimientos? ¿Sobre qué principios fundar la política económica de las nuevas naciones? Aun cuando las ideas de los economistas británicos alcanzarían a tener alguna influencia, el peso principal pareció recaer, al menos en un inicio, en el juego de intereses prevaleciente hacia las postrimerías del periodo colonial.⁴ Ciertamente, cualquier programa de reorientación debía comenzar por la consideración de cuál era el estado y el rumbo de los asuntos económicos del que se partía.

¿HUBO UN MODELO ECONÓMICO DEL COLONIALISMO ESPAÑOL?

Para el caso del Perú, ha habido un consenso en la historiografía en torno a que la economía en la colonia estaba organizada alrededor de un sector minero productor de plata para la exportación hacia la metrópolis. Esta exportación permitía el comercio de retorno de bienes europeos, que eran distribuidos en el virreinato y en algunas reparticiones vecinas por los comerciantes de Lima. El intercambio de plata por manufacturas europeas permitió a estos últimos erigirse como el sector empresarial más boyante del virreinato.⁵ Los comerciantes limeños, además de dominar

⁴ Al menos esa es la conclusión que nos deja el siguiente trabajo de Paul Gootenberg sobre el Perú post independencia: *Imaginar el desarrollo. Las ideas económicas en el Perú postcolonial*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 1998. Sobre la influencia del liberalismo en las naciones latinoamericanas del siglo XIX, véase Jacobsen, Nils. «Liberalismo tropical: cómo explicar el auge de una doctrina económica europea en América Latina, 1780-1885». *Historia Crítica*. 34 (julio-diciembre 2007), pp. 117-148.

⁵ Los comerciantes de Lima solían ser socios o factores, a su vez, de comerciantes sevillanos. Ver los trabajos de Parrón, Carmen. *De las reformas borbónicas a la república: el Consulado y el comercio marítimo de Lima, 1778-1821*. Murcia: Imprenta General del Aire, 1995; y Mazzeo, Cristina. «Las transformaciones del Estado colonial y el poder de las élites limeñas en la construcción del Perú republicano». En Mazzeo, Cristina (ed.). *Las relaciones de poder en el Perú: Estado, regiones e identidades locales, siglos XVII-XIX*. Lima: Fundación Carolina, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011, pp. 173-214.

el Tribunal del Consulado, que era una de las entidades más importantes en el cabildeo gubernativo, solían aviar con insumos y dinero a los empresarios mineros del interior, controlando así el destino de la producción de plata y absorbiendo una parte de sus márgenes de ganancia. Del movimiento de la producción minera, cuya dinámica demanda de insumos locales la llevó a ser bautizada como «el nervio» o «eje» de la economía colonial por los hombres de la época,⁶ y del comercio de efectos internos y ultramarinos que abastecían el consumo de la reducida población urbana del virreinato, era que se surtían los ingresos fiscales.⁷

Esta presentación estilizada de la economía colonial peruana adolece, sin embargo, de mirar solo el comercio ultramarino, descuidando la consideración de la población campesina y, en general, de todo el sector agropecuario, que producía para el mercado interno y el intercolonial. Cuando se toma en cuenta a este último sector, únicamente se lo hace bajo el modelo dual de Arthur Lewis, según el cual es entendido como un «sector de subsistencia», cuya función sería servir de cantera y reserva de mano de obra barata para el comercio. Creemos que su papel era más complejo que este. Para empezar, habría que tomar en cuenta que dicho sector cubría una parte importante de los ingresos fiscales, tanto por la vía del tributo pagado por los campesinos a modo de capitación, cuanto por otros impuestos que lo alcanzaban, como la alcabala,

⁶ Véase Assadourian, Carlos S. *El sistema de la economía colonial. Mercados, regiones y espacio económico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1982; y «La mercancía dinero en la formación del mercado interno colonial. El caso del espacio peruano: siglo XVI». En Florescano, Enrique (comp.). *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 223-292.

⁷ Ver ejemplos de esta síntesis en Quiroz, «Consecuencias económicas y financieras del proceso de la independencia». En la página 126, el autor señala: «En rasgos generales el modelo económico colonial peruano, de carácter mercantilista, se basaba en la protección y subsidio estatal de la producción minera de plata, la cual, a su vez, proporcionaba el principal producto de intercambio interoceánico». Véase también el siguiente trabajo de Shane Hunt, el cual es más antiguo que el de Quiroz pero que recién ha sido conocido: «Esbozo de la economía colonial del Perú». En Hunt, Shane. *La formación de la economía peruana. Crecimiento y distribución en la historia del Perú y América Latina*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011, pp. 45-70.

el impuesto al aguardiente y los diezmos que nutrían los fondos de la Iglesia y del Estado.⁸

Aquel modelo estilizado de la economía virreinal peruana correspondió en verdad a la época colonial temprana de los siglos XVI y XVII, pero hacia 1800 la producción agrícola había crecido mucho como para ser considerada solamente un sector derivado, inducido o de reserva de la minería. Dicho crecimiento incluía tanto la producción destinada para el autoconsumo como aquella destinada a fines comerciales. Cultivos de azúcar, arroz, tabaco, algodón, cascarilla y vid se sucedían a lo largo de la costa peruana, que era la región más proclive al comercio.⁹ También existía una producción de origen pecuario consistente en lanas y jabón.¹⁰ La producción agropecuaria en general se exportaba principalmente a los territorios coloniales vecinos, como los virreinos del Río de la Plata y Nueva Granada, del mismo modo que a la Capitanía General de Chile. Entre 1780 y 1819, el mercado hispanoamericano absorbió el 52% de las exportaciones peruanas.¹¹ Es decir, más que todas las exportaciones hacia Europa, que estaban dominadas por la plata.

⁸ De acuerdo con las cifras de Herbert Klein, los ingresos por concepto de tributo indígena en el virreinato peruano a finales del periodo colonial hacían de este rubro el más importante de todos los canales de ingreso del Estado. Se trataba aproximadamente de un millón de pesos por año, de un total recaudado de entre cinco y seis millones de pesos. Ver Klein, Herbert. *Fiscalidad y gastos de gobierno: el virreinato del Perú, 1680-1809*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1994. Si a dicho millón del tributo indígena le añadiésemos otros rubros, como el impuesto al aguardiente (consumido básicamente por los indios), el estanco del tabaco, la alcabala de los bienes agropecuarios y los diezmos, podríamos llegar a la conclusión de que no menos de la mitad de los ingresos fiscales provenía de sectores distintos de la minería y el comercio ultramarino.

⁹ Véanse Chocano, Magdalena. «Población, producción agraria y mercado interno, 1700-1824». En Contreras, Carlos (ed.). *Compendio de historia económica del Perú*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2010, t. III, pp. 19-101; y Burga, Manuel. «El Perú central, 1770-1860: disparidades regionales y la primera crisis agrícola republicana». *Revista Peruana de Ciencias Sociales*. I/1 (1987), pp. 5-69.

¹⁰ Véanse Aldana, Susana. *Poderes en una región de frontera. Comercio y familia en el norte (Piura, 1700-1830)*. Lima: Panaca, 1999; y Jacobsen, Nils. *Mirages of Transition: the Peruvian Altiplano, 1780-1930*. Berkeley: University of California Press, 1993.

¹¹ Cálculo basado en las cifras que aparecen en Parrón, *De las reformas borbónicas a la república* (anexo).

El crecimiento ocurrido bajo los Borbones había ampliado el sector comercial de la economía y había diversificado sus productos, abriéndolo al sector agropecuario. Esto mitigó la especialización minero-exportadora del virreinato peruano, que había sido característica de su producción hasta mediados del siglo XVIII. La historiografía tiende a omitir esta transformación por el defecto de considerar las exportaciones hacia Europa como si ellas fuesen todas las exportaciones, pero el comercio intercolonial también debe considerarse parte del comercio externo. La transformación de la estructura productiva bajo los Borbones será importante a la hora de explicar las primeras decisiones de los gobernantes republicanos en materia de política económica, ya que había hecho pensar que existía una economía posible más allá de la minería.

EL DECLIVE DE LA MINERÍA METÁLICA

Tal vez una de las razones por las que los historiadores económicos han puesto un mayor énfasis en el sector minero tenga que ver con que las cifras de la producción de plata son una de las pocas evidencias cuantitativas sólidas con las que se cuenta para evaluar las consecuencias económicas de la independencia en el Perú. La interpretación dominante sobre la historia de la minería en esta coyuntura descansa, primero, en la idea —que ya traemos dicha— de que este sector era el motor de la actividad económica del país, y segundo, en el planteamiento de que la producción minera se hundió a raíz de las guerras de independencia y que, salvo durante alguna coyuntura fugaz como la de 1838-1842, no fue capaz de remontar esta decadencia hasta las postrimerías del siglo XIX.¹² Los historiadores que investigaron una realidad similar en el

¹² Ver, por ejemplo, los siguientes trabajos de José Deustua: *El embrujo de la plata. La economía social de la minería en el Perú del siglo XIX*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2009; y *La minería peruana en la iniciación de la república, 1820-1840*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1987. Hay que advertir que Deustua critica la descripción de la minería de la post independencia como decadente amparándose precisamente en el auge ocurrido hacia 1840, pero sus propias cifras revelan que este último fue solo pasajero y que más bien fue la producción de guano y no la de plata la que dominó la economía peruana de la post independencia. Ver también

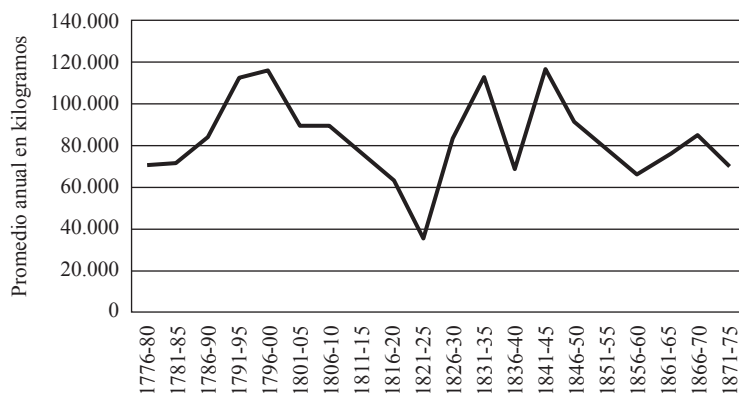
caso mexicano llegaron a conclusiones parecidas y presentaron la tesis de que esto fue así debido a que la rentabilidad de las empresas mineras coloniales reposaba en un conjunto de subsidios y en la protección del Estado. Desmantelado este modelo de fomento estatal pro minero con la independencia, la producción de plata no pudo sostenerse.¹³

El gráfico 1, relativo a la producción de plata en el Perú en el ciclo de la transición de la independencia, se basa, para el periodo colonial, en las cifras que se encuentran en el reciente libro de John TePaske y Kendall Brown, *A New World of Gold and Silver*, y, para la etapa republicana, en los datos ofrecidos por el ingeniero Carlos Jiménez en un estudio publicado en 1924, el cual, a pesar de su antigüedad, mantiene su vigencia.¹⁴

Hunt, Shane. «Guano y crecimiento en el Perú del siglo XIX». En Hunt, *La formación de la economía peruana*, pp. 71-163; Bonilla, *Un siglo a la deriva*; Quiroz, Alfonso. «Estructura económica y desarrollos regionales de la clase dominante, 1821-1850». En Flores-Galindo, Alberto (comp.). *Independencia y revolución, 1780-1840*. Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1987, t. II, pp. 201-267; y Contreras, Carlos. *Mineros y campesinos en los Andes. Mercado laboral y economía campesina en la sierra central, siglo XIX*. Segunda edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1988; y «El reemplazo del beneficio de patio en la minería peruana, 1850-1913». *Revista de Indias*. LIX/216 (mayo-agosto, 1999), pp. 391-416.

¹³ Consultar sobre todo Coatsworth, John. *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*. México: Alianza Editorial Mexicana, 1990.

¹⁴ TePaske, John y Kendall Brown. *A New World of Gold and Silver*. Leiden-Boston: Brill, 2010, pp. 181-210. Las variaciones que este libro trae con respecto a las cifras anteriores de John Fisher en *Minas y mineros en el Perú colonial, 1776-1824* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1977) son muy pocas. Para el periodo republicano, José Deustua (en *El embrujo de la plata*) presenta cifras con leves variantes respecto de las de Jiménez («Reseña histórica de la minería en el Perú». En Perú. Ministerio de Fomento y Obras Públicas. *Síntesis de la minería peruana en el centenario de Ayacucho*. Lima, 1924, pp. 3-71). Deustua trabajó sobre la base de una proyección a partir de los datos de la producción del principal asiento minero productor de plata, que fue en el Perú, desde 1776, el de Cerro de Pasco. Jiménez, por su parte, manifestó en su estudio que «en 1921 nosotros hicimos una prolija investigación al respecto [de las cifras de la producción de plata], compulsando y coordinando las apreciaciones parciales de Humboldt, Rivero, Paz Soldán, Tshudi, Soetber y otros, con las estadísticas de la Casa de Moneda, algunos informes consulares y otros documentos que eran todo lo posible de obtener, llegando a las cifras que damos» (p. 50).

Gráfico 1. Producción de plata en el Perú, 1776-1875

Fuentes: Para 1776-1820, TePaske y Brown, *A New World of Gold and Silver*; y para 1821-1875, Jiménez, «Reseña histórica de la minería».

Dos hechos se hacen evidentes en este gráfico: uno, que aunque la producción de plata se vio seriamente perturbada por la guerra de independencia (obsérvese que durante la coyuntura más crítica, de 1821 a 1825, la producción anual cae por debajo de las cuarenta toneladas en promedio), venía arrastrando un declive desde años atrás. Dos, que tras un éxito inicial en recuperar los niveles de producción anteriores, el Estado independiente no pudo mejorar el desempeño del sector hasta los años finales del siglo XIX.¹⁵ Pero vayamos al primer hecho: la producción de plata empezó a disminuir desde los inicios de la mencionada centuria, esto es, por lo menos un decenio antes de que comenzasen las guerras de independencia y la incertidumbre política que las acompañó. ¿Cómo se explica este temprano declive? ¿El sistema de subsidios comenzó a ser retirado por las autoridades virreinales antes de la independencia? En parte, esto es cierto. Por ejemplo, la dotación de mitayos para las minas fue abolida por las Cortes de Cádiz en 1812. Pero salvo este hecho,

¹⁵ La producción de plata recién pudo superar los records coloniales en el lustro 1895-1899, cuando ya era un subproducto de la producción de cobre. Ver Deustua, *El embrujo de la plata*; y Contreras, «El reemplazo del beneficio de patio».

no hay otras señales de un retiro del apoyo al sector por parte del Estado colonial en estos años. En 1809, por ejemplo, el Estado rebajó el precio del quintal de mercurio a los mineros peruanos de 73 a 50 pesos, lo que significaba claramente una señal de fomento a su actividad en vez de lo contrario.¹⁶

Una explicación posible del declive de la minería de la plata sería que el crecimiento de la producción agropecuaria antes mencionado implicó una competencia para la minería por los escasos capitales disponibles en el virreinato. La atracción de capital de inversión era una de las dificultades más grandes de la minería en estos años finales, en que se venían trabajando niveles profundos bajo las técnicas de socavón subterráneo. La coexistencia de dos «tribunales» o gremios, el de los comerciantes (Tribunal del Consulado) y el de los mineros (Tribunal de Minería), hacía difícil que el capital de aquellos pudiese fluir hacia estos, porque en caso de diferendo, no quedaba claro a cuál de los dos entes le correspondía ventilarlo. Los mineros estaban protegidos, además, por la legislación (las nuevas ordenanzas de minería, implantadas en el Perú desde 1786), de posibles embargos de sus «bienes de minero», lo que volvía más riesgoso prestarles dinero. Uno de los pedidos más constantes de este gremio en los años finales del periodo colonial fue que el Estado estableciese un fondo de «rescate» de los marcos de plata en los asientos mineros, o constituyese un fondo dotal con el que pudiese financiarse a los empresarios mineros, dado lo costoso que para ellos resultaba el financiamiento de los comerciantes.¹⁷

¹⁶ Fisher, John. «Estado y minería en el Perú borbónico». En Contreras, Carlos y Manuel Glave (eds.). *Estado y mercado en la historia del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002, p. 143.

¹⁷ Ver Fisher, *Minas y mineros en el Perú colonial*; y nuestro trabajo *Los mineros y el rey. La minería colonial en los Andes del norte: Hualgayoc, 1770-1825*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1995. Alfonso Quiroz señala que la consolidación de vales reales de 1804 pudo haber afectado también la disponibilidad de capitales para la economía local, al salir muchos caudales para España. Ver su libro *Deudas olvidadas. Instrumentos de crédito en la economía colonial peruana, 1750-1820*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993.

De otro lado, ¿en qué consistía el subsidio estatal a favor de la minería del que habla la historiografía? Ciertamente, el Estado colonial desplegó una política favorable a dicha actividad, pero el término «subsidio» tiene hoy una definición muy precisa (cubrir parte de los costos de alguien), lo que hace necesario hurgar en este punto. Con respecto a la mita, esta habría implicado proveer a los empresarios de trabajadores más baratos que los que se habría tenido que contratar en un mercado libre de trabajo. La única mina con derecho a mitayos en el Perú de las postrimerías del virreinato fue la mina de azogue de Huancavelica, que recibía una cuota de 440 operarios, lo que significaba aproximadamente el 5% del total de trabajadores de la minería peruana.¹⁸ No se trataba ciertamente de una contribución decisiva. Las dos minas más importantes del virreinato, que eran las de Cerro de Pasco y Hualgayoc, carecían de cuotas de mitayos.

Los subsidios coloniales parecen haber estado, en cambio, en el aprovisionamiento puntual —y, en ese sentido, eficiente— de los insumos más importantes, como el mercurio, la pólvora y los instrumentos de fierro. Los dos primeros estaban estancados, de modo que funcionaban como monopolios reales. Sin embargo, los estudios de los historiadores no permiten demostrar que haya existido un subsidio en el precio de venta de estos insumos. Aparentemente, las cajas reales en los asientos mineros vendían el mercurio a un precio que contenía tanto el costo de producción del mismo como el de su envasado y transporte hasta los lugares de expendio, más un margen, ciertamente módico, de ganancia para el rey.¹⁹ El precio del mencionado insumo se redujo en 1809 porque comenzó a reemplazarse el mercurio caro de Huancavelica por el más barato de Almadén. Por lo que se ve, el subsidio iba contenido no dentro

¹⁸ Brown, Kendall. «La crisis financiera peruana al comienzo del siglo XVIII, la minería de plata y la mina de azogues en Huancavelica». *Revista de Indias*. XLVIII/182-183 (1988), pp. 349-381.

¹⁹ Para el mercurio, véase Ib.; para la pólvora, consultar Fernández Alonso, Serena. «Medidas reformistas en torno a la minería peruana: la creación del estanco de la pólvora». *Revista de Indias*. XLVIII/182-183 (1988), pp. 383-399. Es interesante revisar, asimismo, la distribución del mercurio en el virreinato novohispano: ver Dobado, Rafael. «El monopolio estatal del mercurio en Nueva España durante el siglo XVIII». *Hispanic American Historical Review*. LXXXII/4 (2002), pp. 685-718.

de los frascos de mercurio, sino en la venta a crédito de dicho insumo, así como de los otros, y, además, en la organización del abastecimiento de tales ingredientes en un medio como el del virreinato peruano, donde difícilmente los empresarios privados podrían haberlo organizado con márgenes de ganancia tan moderados como los del gobierno español.

Lo que ocurrió después de la independencia ilustra mejor ese asunto; con ello, pasamos al segundo hecho revelado por la curva del gráfico de la producción argentífera. Luego de la batalla de Ayacucho, las cajas fiscales ubicadas cerca de los asientos mineros se dedicaron solo a cobrar los impuestos, dejando de proveer de los insumos necesarios a los productores. Se entiende que estos debían conseguirlos ahora en el mercado libre, puesto que el mercurio y la pólvora dejaron de estar estancados. Si fuera cierto que el Estado colonial subsidiaba la venta de estos insumos, ellos debían, tras la independencia, subir de precio; si, en cambio, el Estado encarecía los precios aprovechándose de su monopolio, estos debían disminuir. En el caso del mercurio, la realidad fue que el precio del quintal se elevó al doble diez años después de la independencia, pero en buena parte porque las condiciones del mercado mundial cambiaron: el comercio con España, que era el principal proveedor, se truncó después de la emancipación y advino el monopolio sobre el insumo de la casa Rothschild, que elevó el precio.²⁰

Algo similar sucedió con la pólvora y la ferretería: escasearon y sus precios se volvieron muy erráticos, con tendencia al alza. En 1870, por ejemplo, un observador en Cerro de Pasco, el principal asiento minero

²⁰ Para 1828, el quintal de mercurio se vendía a ochenta y noventa pesos en Cerro de Pasco, según refiere Mariano de Rivero, quien fuera director de minería en dicho asiento y, más adelante, prefecto del departamento de Junín (ver su «Memoria sobre el rico mineral de Pasco». En Rivero, Mariano de. *Colección de memorias científicas, agrícolas e industriales publicadas en distintas épocas*. Bruselas: Imprenta de H. Goemaere, 1857, t. I, p. 218). En la década de 1830, el quintal pasó a costar cien pesos, y cuando se vendía al menudeo, que pasó a ser lo corriente, su precio se elevaba a dos pesos la libra, o sea doscientos pesos el quintal. Estos datos eran reportados por el corresponsal del diario *El Comercio* en Cerro de Pasco (Contreras, *Mineros y campesinos en los Andes*, p. 27, nota 8). Ver también Platt, Tristan. «Protección divina y pérdida liberal: poéticas del intercambio en el Potosí del siglo XIX». *Revista Andina*. 22 (1993), pp. 349-380.

del país, señaló que el empresario minero nunca podía contar con que estaría abastecido de todos los insumos necesarios: o fallaba la mano de obra, o la pólvora, o el mercurio; así, incumplía las fechas de entrega de su producto, con la consecuencia de que los capitalistas que lo aviaban lo tachaban de «tramoso», desistiendo de hacerle nuevos avíos.²¹

Recapitulando este punto: no es que el Estado colonial transfiriese dinero a los mineros bajo la forma de insumos cedidos a un precio que no cubría sus costos; lo que hacía realmente era fomentar la minería usando la organización estatal para producir y transportar aquello que los productores de plata requerían. El mercado no tenía un desarrollo que le permitiese emular al Estado en dicha tarea. Esto se debía, en parte, al hecho de que al asumir el Estado aquella función, se impedía el crecimiento del mercado. En cualquier caso, el aprendizaje del mercado fue, después de la independencia, sumamente lento, ya que a lo largo de todo el siglo XIX el problema de desabastecimiento de insumos, capitales y mano de obra para la minería —y también para el resto de sectores— se volvió crónico. El Estado había venido reemplazando al mercado. Una transición hacia una economía «de mercado» era, desde luego, complicada, como la historia reciente lo demuestra, y debió hacerse, en todo caso, paulatinamente, pero la revolución de independencia no fue el contexto más sosegado para ello.

TEORÍA DE LA DEPENDENCIA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

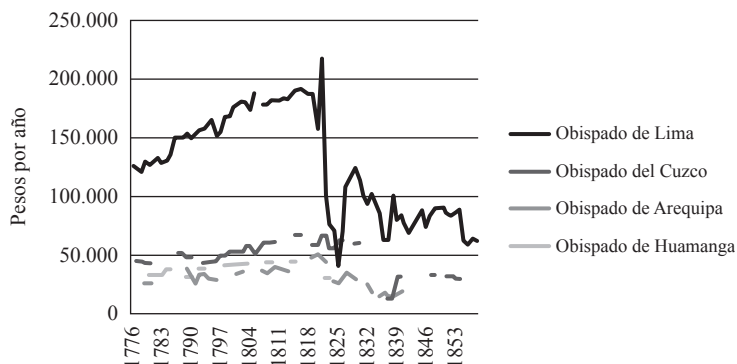
El sector agropecuario no cuenta con la información cuantitativa del minero. Sin embargo, algunos historiadores dirigidos por Pablo Macera consiguieron, en las décadas pasadas, construir series de los valores en que fue rematada la cobranza del diezmo, que era un impuesto para la Iglesia que debían pagar los productores agropecuarios orientados al comercio o que conducían cultivos considerados comerciales.²²

²¹ *El Comercio*, 28 de enero de 1870. Cit. en Contreras, *Mineros y campesinos en los Andes*, p. 28, nota 9.

²² Ver Huertas, Lorenzo. «Diezmos en Huamanga». *Allpanchis*. 22 (1982), pp. 209-235; Huertas, Lorenzo y Nadia Carnero. *Diezmos del Cuzco, 1777-1853*. Lima: Universidad

Un alza de los diezmos estaría reflejando un crecimiento en el valor de la producción agropecuaria, aunque también podría estar revelando el desempeño de otras variables, como, por ejemplo, una mejor recaudación. Así, el indicador no es tan bueno como el de la producción minera. Esto se debe, además, a que las series no están completas, sobre todo para los obispados fuera de Lima. Sin embargo, de todos modos permiten tener un panorama. En este destacan dos hechos: una tendencia al crecimiento de los diezmos a lo largo del ciclo 1780-1820 y una debacle ocurrida tras la independencia, que se extendió al menos hasta la abolición del impuesto en 1859 (véase gráfico 2).

Gráfico 2. Remate de los diezmos en el Perú, 1776-1858



Fuentes: Carnero y Pinto Huaracha, *Diezmos de Lima*; Huertas y Carnero, *Diezmos del Cuzco* y *Diezmos de Arequipa*; y Huertas, «Diezmos en Huamanga».

Según lo que deja ver la recaudación del diezmo, la producción agropecuaria habría tenido un ciclo relativamente independiente de la minera. Si bien ambas tuvieron una tendencia al alza en las décadas finales del siglo XVIII, la producción minera decayó desde 1800, mientras que la agropecuaria habría proseguido su crecimiento, cambiando de tendencia

Nacional Mayor de San Marcos, 1983; Huertas, Lorenzo y Nadia Carnero. *Diezmos de Arequipa, 1780-1856*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1983; y Carnero, Nadia y Miguel Pinto Huaracha. *Diezmos de Lima, 1592-1859*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1983. Consultar también Burga, «El Perú central».

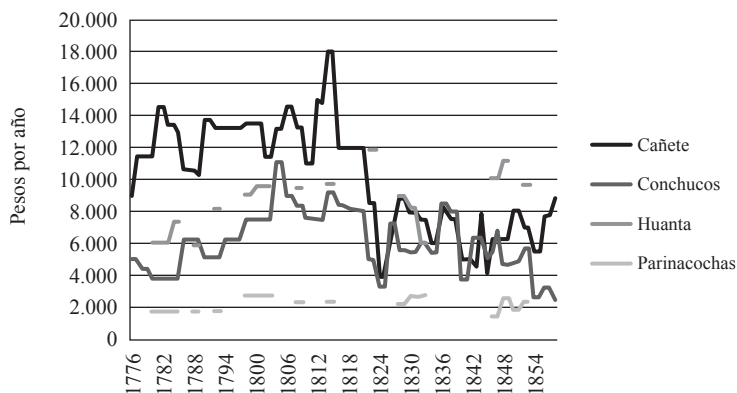
recién desde 1818-1822, vale decir, exactamente a partir de la campaña final de los ejércitos libertadores de San Martín y Bolívar en el Perú.

La depresión post independencia tendría que ver con la pérdida de los mercados sudamericanos. El establecimiento de fronteras internacionales con los que pasaron a ser países vecinos complicó el tráfico comercial, al crearse nuevas aduanas y gravámenes y diferenciar cada país su propia unidad monetaria. Las frecuentes guerras con dichos países a lo largo del siglo XIX —y aún más allá— también debilitaron el comercio con ellos. Una mirada micro a la recaudación del diezmo en las provincias menos comerciales, como las de la sierra, permite apreciar que en ellas la caída tras la independencia fue menos marcada, o ni siquiera ocurrió. El gráfico 3 presenta las cifras del remate del diezmo en cuatro provincias: una es la de Cañete, que representaría el caso de la agricultura comercial de la costa y que muestra una tendencia similar a la del obispado de Lima en el gráfico anterior. Las otras provincias son Conchucos, Huanta y Parí-nacochas, situadas en la sierra norte la primera y en la sierra centro-sur las otras dos. Conchucos muestra una caída después de la independencia, pero menos aguda que la de Cañete, mientras que las otras dos provincias no parecen haber sido afectadas por la emancipación, o muestran incluso una mejoría.

Sobre la base de esta diferencia en el rendimiento del remate del diezmo entre provincias de la costa y de la sierra dentro de la arquidiócesis de Lima, Manuel Burga postuló hace algunos años que aquello que llamó la «primera crisis agrícola republicana» expresó el estancamiento de la parte comercial de la agricultura, mientras la de autoconsumo no habría padecido de este bache, logrando incluso un crecimiento.²³ Esta conclusión recuerda el esquema de la teoría de la dependencia, que sostenía que cuando el núcleo comercial de la economía afrontaba problemas, la expoliada periferia se veía aliviada de la presión que aquel núcleo había ejercido antes sobre ella, mejorando así su desempeño. Volveremos al final sobre este punto.

²³ Burga, «El Perú central», p. 48.

Gráfico 3. Diezmos en provincias del Perú, 1776-1858



Fuentes: Burga, «El Perú central»; y Huertas, «Diezmos en Huamanga».

El sector agrario comercial padeció también la —así llamada— «falta de brazos» que caracterizó a toda la economía peruana a lo largo del siglo XIX. Durante la guerra de independencia, los esclavos fueron llevados por el ejército patriota, y a muchos se les manumitió tras la victoria de Ayacucho o ya no se les pudo reducir a su antigua servidumbre. Las guerras civiles continuaron durante los años siguientes, lo que significó la persistencia de las levas de operarios y gañanes.²⁴

En la «Oración fúnebre» que el arzobispo de Lima, Bartolomé Herrera, pronunció en el entierro del presidente Agustín Gamarra en 1842, aquel señaló la pérdida del «principio de la obediencia» ocurrida durante la «lucha de la emancipación» como la causa principal de los males de la joven república.²⁵ El sistema laboral para la parte comercial de la economía colonial había dependido, ciertamente, de la obediencia

²⁴ Ib., pp. 33-34.

²⁵ Herrera, Bartolomé. *Oración [...] en las exequias celebradas el día 4 de enero de 1842 en la iglesia Catedral de Lima por el alma de S. E. el Generalísimo Presidente de la República D. Agustín Gamarra*. Lima: E. Rosay, 1929, pp. 14-34. Véase también McEvoy, Carmen. «El motín de las palabras: la caída de Bernardo Monteagudo y la forja de la cultura política limeña (1820-1822)». En McEvoy, Carmen. *Forjando la nación. Ensayos sobre historia republicana*. Lima/Sewanee: Pontificia Universidad Católica del Perú/The University of the South, 1999, pp. 1-60.

al Estado impuesta sobre la población. La obligación de la mita aseguró una parte de la mano de obra para las minas, para algunos otros centros de producción (como los obrajes) e incluso para el servicio del correo. La esclavitud, por su parte, dotaba de trabajadores a las haciendas azucareras y algodonerías en la costa. Y aunque existían también trabajadores que voluntariamente iban a contratarse a las minas (los llamados indios «mingas»), lo hacían debido a la obligación de pagar el tributo al Estado. La autoridad de este último era la base de las prestaciones laborales. La guerra de independencia puso en cuestión y terminó debilitando dicha autoridad, y no solo la del Estado, sino también la de la Iglesia y de las elites. Sin ella no había posibilidad de tributos ni de mercado.

La erosión de la autoridad del Estado se tradujo en una menor capacidad de imponer el orden y la ley. Una consecuencia de esto fue la proliferación de montoneras en los extramuros de las ciudades, que interrumpían el comercio o lo encarecían.²⁶ Otra fue la disminución de la capacidad de imposición fiscal del Estado. El menor rendimiento del diezmo reflejado en los dos gráficos anteriores probablemente tuvo que ver más con la debilidad de las autoridades para imponer la ley fiscal que con la disminución de la producción. De hecho, a partir de 1832 el diezmo se redujo al «quinceno» con la esperanza de mejorar la recaudación, y aun era frecuente recaudarlo al «veinteno» o como pudiese negociar el rematista con los agricultores.²⁷

EL REPLIEGUE DEL COMERCIO

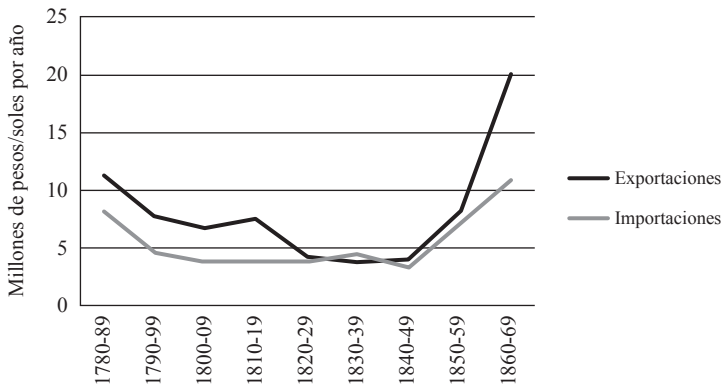
Las cifras sobre el comercio durante la transición de la independencia son bastante incompletas. En relación con las últimas décadas del periodo colonial tardío, existen datos respecto de años aislados, o datos dispersos ofrecidos para algunos puertos o para productos específicos,

²⁶ Aguirre, Carlos y Charles Walker (eds.). *Bandoleros, abigeos y montoneros. Criminalidad y violencia en el Perú, siglos XVIII-XX*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1990.

²⁷ Burga, «El Perú central»; Huertas y Carnero, *Diezmios del Cuzco y Diezmios de Arequipa*.

como la plata.²⁸ Con respecto a la etapa republicana, las series oficiales se inician recién en 1890. No obstante, desde el siglo XIX hubo estudiosos, como Luis B. Cisneros y sobre todo José M. Rodríguez, que reconstruyeron cifras sobre el comercio exterior. El segundo fue director de aduanas a finales de la mencionada centuria y debió tener acceso a buenas estadísticas. Sobre la base de esta información y la añadida por las investigaciones históricas más recientes de Heraclio Bonilla, Shane Hunt y Paul Gootenberg, hemos podido formar el siguiente gráfico de las exportaciones e importaciones del país, según promedios decenales, entre 1780 y 1869. Para algunas décadas se contaron con solo dos o tres observaciones, por lo que las cifras deben tomarse con muchas reservas.

Gráfico 4. Comercio exterior peruano, 1780-1869



Fuentes: Parrón, *De las reformas borbónicas a la república*; Cisneros, «Ensayo sobre varias cuestiones económicas»,²⁹ Gootenberg, *Caudillos y comerciantes*; Rodríguez (dir.), *Economista Peruano*.³⁰

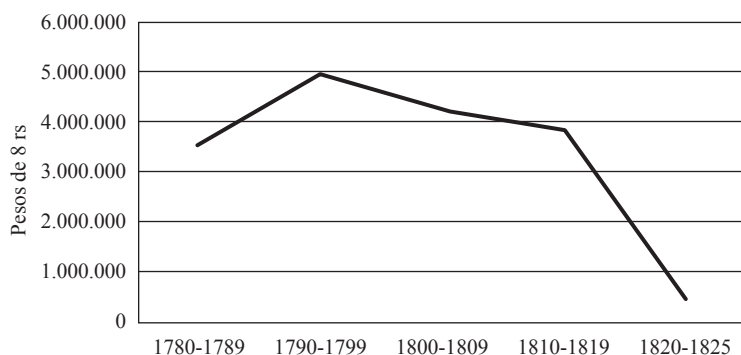
²⁸ Parrón, *De las reformas borbónicas a la república*; Fisher, *Minas y mineros en el Perú colonial*; Mazzeo, Cristina. *Gremios mercantiles en las guerras de independencia. Perú y México en la transición de la colonia a la república, 1740-1840*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2012.

²⁹ Cisneros, Luis B. «Ensayo sobre varias cuestiones económicas del Perú». En Cisneros, Luis B. *Obras completas*. Lima, 1939, t. III, pp. 2-140.

³⁰ Rodríguez, José M. (dir.). *Economista Peruano. Revista Mensual de Economía, Política, Finanzas y Estadística*. Año XIII. Lima, 1921.

El comercio exterior, pero sobre todo el de las exportaciones, entró en una tendencia descendente desde antes de la independencia. Esto fue explicado hace varias décadas apelando al desplazamiento de Lima por Buenos Aires como submetrópolis más importante del imperio en Sudamérica, pero probablemente tuvo que ver también con la disminución de la producción de plata.³¹ No parece haber ocurrido que la plata peruana fuese retenida por su demanda como moneda dentro de la economía, como se ha sostenido para la debatida «crisis del siglo XVII», porque la serie de acuñación de la Casa de Moneda de Lima muestra también una disminución después de 1800 (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Acuñación de plata en la Casa de Moneda de Lima, 1780-1825



Fuente: Lazo, *Economía colonial*, t. III, pp. 447-522.³²

La caída de las exportaciones no logró revertirse hasta la década de 1850, cuando las ventas de guano descollaron rápidamente, dando inicio a la primera bonanza de exportación de materias primas en la república. El gráfico 4 hace evidentes los cincuenta años que le tomó a la economía

³¹ Céspedes del Castillo, Guillermo. *Lima y Buenos Aires. Repercusiones económicas y políticas de la creación del virreinato del Plata*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1949. En cambio, John Fisher, en *El Perú borbónico, 1750-1824* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2000), minimizó el impacto de la creación del nuevo virreinato en el comercio peruano.

³² Lazo García, Carlos. *Economía colonial y régimen monetario. Perú: siglos XVI-XIX*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 1992, t. III.

peruana reengancharse al mercado mundial tras la debacle de su producción argentífera hacia 1800. En diferentes momentos de ese medio siglo, las lanas de los camélidos andinos, el tabaco, la cascarilla y el algodón asomaron como exportaciones alternativas a los metales preciosos, pero sin llegar a consolidarse.³³ El mismo gráfico también muestra que, salvo durante la década de 1830, la balanza comercial mantuvo siempre un fuerte saldo favorable. Este reflejaba la insuficiencia de la demanda interna, determinada a su vez por una distribución del ingreso bastante desigual.

La política aduanera de la post independencia, hasta mediados del siglo XIX, ha sido calificada de proteccionista; esta situación contrastó con la progresiva liberalización introducida por las últimas administraciones españolas.³⁴ Se habría producido así la paradoja de que una revolución inspirada por ideas liberales, como fue la de la independencia, implantó una política opuesta al libre comercio. En un libro publicado a finales del siglo XIX por el diligente director de aduanas José M. Rodríguez, este ofreció un cuadro resumen de los distintos aranceles peruanos a partir de la emancipación, el cual ha sido el gran referente de la historiografía.³⁵ Desde la atalaya de su tiempo, Rodríguez incluyó dentro de un «grado moderado de proteccionismo» a la mayor parte de las tarifas que existieron desde la independencia, pero indudablemente la calificación de las mismas que podemos hacer hoy, en medio de una época de liberalismo comercial, las incluye en un esquema claramente proteccionista. La calificación se mantiene incluso si la hacemos en comparación con las tarifas predominantes en el propio siglo XIX.³⁶ Las tarifas más altas

³³ Gootenberg da algunas cifras de la composición de las exportaciones para 1826 y 1837; en ellas se aprecia que las exportaciones no mineras representaban apenas una cuarta parte del total (*Caudillos y comerciantes*, p. 320). Ver también Hunt, Shane. «Precios y cantidades de las exportaciones peruanas, 1830-1962». En Hunt, *La formación de la economía peruana*, pp. 521-587.

³⁴ Gootenberg, *Caudillos y comerciantes*.

³⁵ Rodríguez, José M. *Estudios económico financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima, 1895, pp. 457-458.

³⁶ Coatsworth, John H. y Jeffrey G. Williamson. «The Roots of Latin American Protectionism: Looking Before the Great Depression». The National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper N°. 8999, June 2002.

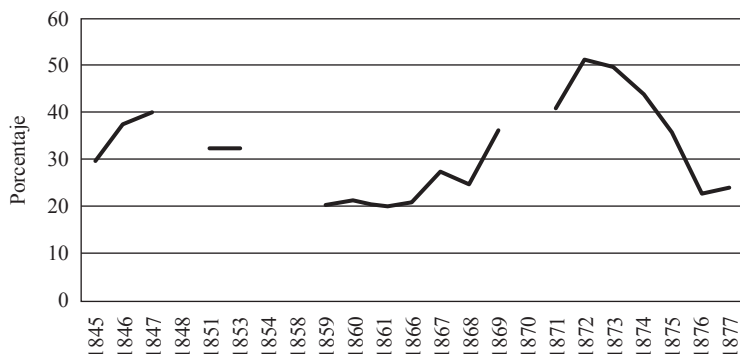
fueron las vigentes durante el periodo 1826-1840, cuando los gravámenes de internación fijaron porcentajes *ad valorem* de 80% en los casos de bienes sustitutos de la producción nacional (aceites, jabones, muebles, manteca, ropa hecha, calzado, sombreros, tabaco y velas de sebo y de cera), hasta llegar a la ruda prohibición.

Menos difusión han tenido otros cuadros ofrecidos en el mismo libro de Rodríguez, que tienen la relación de los bienes exonerados de gravámenes de aduana: estos eran aquellos juzgados necesarios para la producción nacional (azogue; cuerdas; fibras textiles que no tenían producción local, como el lino y el cáñamo; libros; máquinas y herramientas para la agricultura, la minería y la industria en general). Esto nos hace ver que se trató de un proteccionismo selectivo, en el sentido de buscar conciliar el apoyo a la industria existente con la necesidad de atraer los insumos necesarios de los que no se disponía, como, por ejemplo, nueva tecnología.³⁷

En el gráfico 6 hemos bosquejado, sobre la base de los dispersos datos relativos a la recaudación de las aduanas y el valor de las importaciones, lo que podríamos llamar el «arancel efectivo». Tenemos como resultado derechos de importación que rondaron entre el 30 y el 40% hasta 1852; desde entonces se redujeron a poco más del 20%, hasta que a finales de la siguiente década volvieron a subir. Finalmente, en los años setenta se situaron por encima del 40 por ciento.

³⁷ Rodríguez, *Estudios económico financieros*, pp. 462 y ss. Sobre las ilusiones tempranas de una industrialización, ver Gootenberg, *Imaginar el desarrollo*, pp. 65-91. Véase también el libro de viajes *Peregrinaciones de una paria*, escrito originalmente en la década de 1830, donde su autora, la francesa Flora Tristán, rememora un diálogo entre ella y un coronel (Miguel de San Román) que luego llegaría a ser presidente del Perú, el cual defendía las ideas del proteccionismo. Ver Tristán, Flora. *Peregrinaciones de una paria*. Traducción de Emilia Romero. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2003.

Gráfico 6. Incidencia de los derechos de M sobre el valor de lo importado, 1845-1877



Fuentes: Rodríguez, *Estudios económico financieros y Economista Peruano*.

Los bienes importados eran consumidos por la población de mayores ingresos. Se trataba en un 80%, cuando no más, de textiles y ropa usados por la población urbana. El porcentaje restante era mobiliario, bebidas y ornamentos para las casas de las elites, o algunos bienes industriales, como fierro, papel y maderas.³⁸ Dada la fidelidad de esta población hacia su consumo, por el carácter de marcadores sociales que tenían tales bienes, las altas tarifas de aduana resultaban impuestos perfectamente progresivos y fueron, al final, la única manera en que se pudo conseguir que la clase propietaria pagase impuestos. Lo que se manifestó mediante el «proteccionismo» de la post independencia habría sido más una estrategia fiscal que una política de desarrollo económico.

³⁸ En la década de 1830, del total de importaciones hechas desde Gran Bretaña, que constituía el principal proveedor del exterior, el 91,5% estuvo constituido por textiles. En las décadas siguientes, este porcentaje fue cayendo solo levemente, siendo de 80% en el decenio de 1840, 70% en el de 1850 y 68% en el de 1860. Estos cálculos han sido hechos sobre la base de los datos que aparecen en Bonilla, Heraclio. *Gran Bretaña y el Perú: los mecanismos de un control económico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Banco Industrial del Perú, 1977. Véase también Gootenberg, *Caudillos y comerciantes*, p. 319.

EL PRIMER MODELO ECONÓMICO REPUBLICANO: LA POLÍTICA DE ALIVIO FISCAL

Después de este repaso por las estadísticas disponibles acerca de los sectores productivos y el comercio internacional, toca retomar la pregunta de cuál fue el nuevo rumbo, si alguno hubo, que las primeras generaciones de dirigentes del país quisieron imprimirle al organismo económico. En las décadas pasadas, predominó la visión de que los «rústicos caudillos» que condujeron los gobiernos iniciales del Perú, como de la generalidad de América Latina, fueron incapaces de proponer una nueva política económica. De un lado, porque apenas habrían podido preocuparse del corto plazo, dadas las premiosas urgencias que se les presentaron por el estado de guerra permanente en que vivieron hasta por lo menos la mitad del siglo XIX; y de otro, porque habrían carecido de nociones elementales de política económica.³⁹

En los años recientes, ha surgido una curiosidad y un empeño por descubrir los proyectos que persiguieron los gobiernos de la post independencia, tal vez en búsqueda de inspiración para dar con alternativas distintas de los modelos económicos primario exportadores de nuestras repúblicas.⁴⁰ En tal sentido, quisiera proponer aquí que dichos gobiernos alentaron un modelo que podríamos llamar de «baja fiscalidad»: pocos impuestos a cambio de pocos servicios públicos. Esta política se basó, por una parte, en la noción, que tuvieron los hombres de la época, de que el periodo colonial, especialmente en su último medio siglo, se había caracterizado por una presión fiscal excesiva. Crecidos gravámenes, no compensados por servicios gubernamentales, habrían terminado por romper la fidelidad al monarca español que había caracterizado a la

³⁹ Ver, por ejemplo, Yepes, Ernesto. *Perú 1820-1920. Un siglo de desarrollo capitalista*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1972; Bonilla, *Un siglo a la deriva*; Cotler, Julio. *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978.

⁴⁰ Gootenberg, *Imaginar el desarrollo*; Méndez, Cecilia. *The Plebeian Republic. The Huanta Rebellion and the Making of the Peruvian State, 1820-1850*. Durham, NC: Duke University Press, 2005. El libro de Tantaleán, *Política económica financiera*, fue un antecedente importante.

población peruana.⁴¹ Dichos hombres entendieron que el premio de la autonomía ganada debía ser una política de alivio fiscal. Existía, además, la idea de que gran parte de los tributos arrancados por las autoridades españolas era transferida a la Península Ibérica graciosamente o como una servidumbre colonial, por lo que, obtenida la independencia, no sería más necesaria esa sobrecarga fiscal. Esta era sobre todo una percepción, no la descripción de una realidad. Si tomamos en cuenta lo dicho antes acerca de los servicios prestados por la organización estatal colonial a favor de la producción minera, resulta evidente que esta percepción podía estar seriamente distorsionada.

En 1821, meses después de desembarcar en el Perú, el general San Martín abolió el tributo de los indios, que había sido restaurado en 1814 con el absolutismo, y las alcabalas, cuya extensión al comercio indígena había sido causa de varios levantamientos, el más grande y famoso de los cuales fue el de Túpac Amaru II en 1780. Alguien podría pensar que se trataba de medidas dirigidas a conquistar adeptos para la independencia y que los impuestos volverían una vez que se hubiese expulsado a los españoles. Al comienzo pareció así: en 1826, arriada la última bandera peninsular en el puerto del Callao, el libertador Bolívar restauró la contribución indígena y elevó los aranceles hasta los niveles de prohibición que vimos antes. Sin embargo, el impuesto de capitación a los indios, que intentó extenderse al resto de la población masculina, fue rebajado en un peso en relación con el monto vigente en 1820, y las odiadas alcabalas no se reimplantaron, salvo para la compraventa de bienes raíces.⁴²

Tras el retiro de Bolívar, la *razzia* abolicionista de los tributos coloniales se reinició. En 1829, como resultado de una campaña dirigida por el mineralogista Mariano de Rivero, que era en aquel entonces subprefecto

⁴¹ Ver «Un inédito de [Manuel Lorenzo de] Vidaurre. «Memoria sobre la pacificación de la América Meridional»». *Boletín del Museo Bolivariano*. II/13 (septiembre-diciembre 1929), pp. 14-24.

⁴² El impuesto de capitación a los indios oscilaba entre los cinco y los diez pesos, por lo que la rebaja de un peso podía implicar una disminución de entre el diez y el veinte por ciento.

de la provincia minera de Pasco, se rebajó el diezmo minero a solo un tres por ciento. El argumento fue el mismo con el que, en 1736, el gobierno español había rebajado el impuesto del quinto a la mitad: la expectativa de que una menor carga fiscal alentaría una producción mayor.⁴³ Al comienzo, los resultados parecieron validar esta esperanza (volver al gráfico 1), pero luego se descubriría que el mérito del repunte en la producción de plata en los años treinta del siglo XIX se basó no solamente en la rebaja fiscal, sino en la apertura de un nuevo socavón de drenaje en Cerro de Pasco.⁴⁴ La falta de capital para abrir más socavones de este tipo y las dificultades para que los mineros se pusiesen de acuerdo en sufragarlos colectivamente pusieron fin a la tendencia expansiva de la producción de plata en la década de 1840.

Vimos antes que los agricultores consiguieron también una rebaja del diezmo que gravaba sus cosechas. A partir de 1832, el impuesto fue rebajado a un quínceno (lo que equivalía a un 6,7 por ciento).⁴⁵ Por otra parte, durante los años treinta y cuarenta, hubo presiones de los campesinos para que se disminuyera el tributo indígena. En verdad, en términos reales este había disminuido si tomamos en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de la moneda a partir del decenio de 1830, cuando comenzó a difundirse el peso feble boliviano.⁴⁶ Finalmente, en la década de 1850, cuando estaban en su apogeo las exportaciones de guano, se rompieron los frenos que aún contenían al abolicionismo fiscal, desapareciendo el tributo indígena (a partir de 1855) y el antiguo diezmo agrario y el derecho de pastas de 3% que pagaban los mineros (a partir de 1859).

⁴³ Rivero, Mariano de. «Proyecto para la mejora de la minería y aumento de las rentas nacionales». En Rivero, *Colección de memorias*, t. I, pp. 228-250.

⁴⁴ Deustua, *El embrujo de la plata*.

⁴⁵ Carnero y Pinto Huaracha, *Diezmios de Lima*. El diezmo había sido abolido ya en 1846, cuando también se eximió a los llamados «jornaleros» (campesinos o trabajadores rurales no indígenas) del pago de la contribución personal, pero la aplicación del decreto fue suspendida por la falta de fondos para compensar a la Iglesia por los perjuicios que le causaría esta abolición (p. XVII).

⁴⁶ Luis B. Cisneros calculó un 30% de menor valor si se comparaban los pesos de 1830 en adelante con los anteriores a la independencia (Cisneros, «Ensayo sobre varias cuestiones económicas»).

Un proyecto de Constitución política presentado en 1827 para sustituir a la Carta vitalicia que dejó Simón Bolívar proponía que los ingresos del Estado debían reducirse a los derechos pagados en las aduanas por la internación de productos extranjeros y los pagados por los mineros en las cajas fiscales y por concepto de amonedación. Solo en caso de necesidad se admitirían los impuestos indirectos, que deberían limitarse a gravar artículos de lujo «o de menor necesidad», de acuerdo con el responsable del mencionado proyecto.⁴⁷ «Gravar al industrial a proporción de lo que progresa, solo puede ocurrírsele a un enemigo declarado de nuestros adelantamientos», señalaba otro autor en 1836. Para él, los impuestos se oponían a la libertad, de modo que no podía considerarse libre una actividad cuyo ejercicio supusiese el pago de gravámenes.⁴⁸ Estos autores, del mismo modo que personajes como Mariano de Rivero, respaldaban sus ideas en lo que consideraban una ley de la fiscalidad, basada —según declaraban— en la experiencia inglesa y en «el saber de los economistas»; esta norma decía que «el aumento de las entradas del Erario está en razón inversa de lo subido de los impuestos».⁴⁹ Por lo mismo, reclamaron que los derechos de aduana debían ser rebajados.

Bajos impuestos solo producen un aumento de los ingresos cuando, en el marco de un mercado en expansión, existe un consumo reprimido por los altos precios que alcanzan los bienes gravados por los impuestos. Pero no era este el caso del Perú de la post independencia, donde el problema no eran los altos precios, sino el poco apetito de consumo, debido al aislamiento en el que yacía su población y a la falta de ingresos monetarios

⁴⁷ *Proyecto de Constitución Política presentado por el ciudadano M. E. de la Llosa, diputado al Congreso General Constituyente, con un Discurso Preliminar*. Lima, 1827, p. 18.

⁴⁸ P. H. A. *Ydeas liberales en oposición al antiliberalismo de las Constituciones del Perú*. Arequipa: Imprenta pública de Francisco Valdés y Hurtado, 1836, p. 67. En *El espíritu de las leyes*, Montesquieu había argumentado, en cambio, que los impuestos en una nación debían estar en relación proporcional al margen de libertad de que disfrutaban sus ciudadanos: pocos impuestos si el régimen era despótico, pero altos impuestos en caso contrario. Ver Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Traducción de Demetrio Castro Alfin. Madrid: Ediciones Istmo, 2002.

⁴⁹ Rivero, «Proyecto para la mejora de la minería», p. 229.

entre la mayor parte de la misma. La supresión de la contribución indígena separó todavía más a los campesinos de la economía monetaria.⁵⁰

Si las sumas recaudadas por el Estado habían oscilado entre los cinco y los seis millones de pesos en las postrimerías del régimen colonial, cayeron por debajo de la primera cifra mencionada después de la independencia.⁵¹ En 1836 se estimaban en unos cinco millones, pero de una moneda de valor inferior y con una población mayor, lo que implica que la carga fiscal claramente descendió tras la emancipación.⁵² Esta tibieza fiscal concilió la débil gobernabilidad de que gozaba el Estado republicano con la realidad. Era como la parábola de la zorra y las uvas verdes. Un Estado sin personal entrenado en las prácticas fiscales y cuya autoridad era poco aceptada entre la población, por el mismo carácter de «independencia concedida» que se adjudicaba a la emancipación del Perú, no podía proyectar levantar grandes contribuciones.

Ese Estado también encontraba dificultades para imponer la ley. Aunque los dirigentes de la época declaraban que el respeto a los derechos de propiedad era una condición indispensable para la prosperidad y que «el libre y tranquilo goce de los bienes que se poseen es el derecho esencial de todo pueblo que no es esclavo»,⁵³ lo cierto fue que el Estado independiente tenía muy poca capacidad de hacer respetar la propiedad. Recién alrededor de 1870 se conformó una gendarmería que podía movilizarse en el interior bajo las órdenes de las autoridades públicas, y aún así, sus fuerzas eran escasas como para resguardar la propiedad.

⁵⁰ El viajero Juan Jacobo von Tschudi indicó en su obra *El Perú. Esbozos de viajes realizados entre 1838 y 1842* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003) que en la sierra central conoció a un hombre que vivía en una mísera choza a tres horas de la villa de Jauja. Lo curioso era que esta persona era dueña de una rica mina de plata, pero solo acudía a ella cada vez que tenía que pagar sus semestres de contribución.

⁵¹ No hay una buena serie de ingresos y gastos públicos para la época de la post independencia. Los presupuestos comenzaron a elaborarse en 1845, pero no de forma regular (hubo muchos años sin presupuesto), y sin que los ingresos recolectados ni los gastos ejecutados se aproximasen razonablemente a sus cifras. Tantaleán ofrece, en cualquier caso, el cuadro más completo de tales flujos en su libro *Política económico-financiera* (ver anexo). La recaudación colonial puede verse en Klein, *Fiscalidad y gastos de gobierno*.

⁵² P. H. A., *Ydeas liberales*, pp. 69-70.

⁵³ *Proyecto de Constitución*, p. III.

Una buena ilustración de esto fue lo sucedido con las minas. Tras el retiro de los españoles ocasionado por la guerra de independencia, la generalidad de aquellas fue tomada por los mineros indígenas, incluyendo la mina de azogue de Santa Bárbara.⁵⁴ Una de las excepciones fue el asiento de Cerro de Pasco, donde la colonia de mineros europeos que lo controlaba pudo organizarse para hacer respetar su propiedad, aun cuando a costa de negociar con los operarios indígenas fórmulas de pago que volvían a estos más bien socios de la explotación que trabajadores propiamente dichos.⁵⁵ En el caso de Huancavelica, recién en el siglo XX el Estado logró que se reconociera y respetara a los propietarios, que fueron grandes consorcios extranjeros, los que, lenta y trabajosamente, comenzaron a introducir la práctica del trabajo asalariado.

Historiadores de la demografía, como George Kubler hace más de medio siglo y más recientemente Paul Gootenberg, han resaltado que fue la época de la post independencia la única de los últimos quinientos años en que los indígenas no disminuyeron su proporción dentro de la población del país, sino quizás lo contrario.⁵⁶ Compulsando el último censo colonial (de 1791) con el de 1876 se comprueba, en efecto, que los indios se mantuvieron dentro del rango de los tres quintos del total, creciendo a la misma tasa anual del país durante dicho lapso, que fue de 0,9 por ciento. La ciudad de Lima, en el mismo periodo (1791-1876), creció a un ritmo menor, de solamente 0,8 por ciento. Estos ritmos del crecimiento demográfico son congruentes con la idea de que la política de desprotección o —en todo caso— neutralidad del Estado con respecto a la minería, el alivio o descompresión fiscal y —lo que no fue una política

⁵⁴ En 1901, el minero Pedro Pablo Arana señalaba lo siguiente: «Los nuevos mineros [refiriéndose a los mineros indígenas informales, conocidos en la región como “humachés”] sin título ni capital, sin sujeción ni vigilancia, han sido los dueños, no sólo de la mina Santa Bárbara, sino de todas las de los particulares, abandonadas por la guerra de la independencia» (Arana, Pedro Pablo. *Las minas de azogue del Perú*. Lima, 1901, p. 16).

⁵⁵ Véase nuestro trabajo *Mineros y campesinos en los Andes*.

⁵⁶ Kubler, George. *The Indian Caste of Peru, 1795-1940. A Population Study Based upon Tax Records and Census Reports*. Washington, DC: United States Government Printing Office, 1952; Gootenberg, Paul. *Población y etnicidad en el Perú republicano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1995.

pero sí una realidad— la debilidad del Estado para imponer los derechos de propiedad de los blancos y mestizos, propiciaron un mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos y, en ese sentido, una cierta redistribución del ingreso.⁵⁷

La matrícula de mineros de 1799 había registrado un total de 8875 operarios de minas en el virreinato, mientras que la matrícula de minas de 1878 (la primera que se hizo en el siglo XIX) reportó solamente 5071.⁵⁸ El descenso fue, sin duda, significativo; lo sería todavía más si tomamos en cuenta que durante esos ochenta años la población del Perú se duplicó. La escasa mano de obra disponible en el país no fue orientada, como bajo el régimen colonial, a producir plata, sobre todo plata registrada por el Estado, quedando libre para producir más papas y otros alimentos de la dieta campesina. Desde luego que produciendo plata la mano de obra hubiese sido más productiva que sembrando papas, y con la plata obtenida se hubieran podido comprar más alimentos que los cosechados gracias al desvío de la mano de obra de las minas hacia los campos, pero en el Perú no se había alcanzado aún ese desarrollo del mercado que hubiese podido compensar de esta guisa a los campesinos.

LA REDISTRIBUCIÓN ECONÓMICA DE LA INDEPENDENCIA

Como toda revolución política, la independencia fue una ocasión para una reasignación de los activos o recursos productivos de la sociedad. Más aún en un país donde estos últimos se habían asignado, en su época fundacional, de forma tan desigual. Sin embargo, salvo por la vía informal o de desacato a la ley, ya mencionada en el caso de la minería, esto no sucedió en el Perú. Las haciendas, minas y residencias expropiadas a los peninsulares fueron entregadas a los generales de Ayacucho (o a sus secretarios), los cuales pasaron a gobernar la nación. La iniciativa más importante que hubo en el sector agrario fue el intento del régimen

⁵⁷ Para México, John Tutino habló de una «descompresión» en la misma época, idea que puede aplicarse también al Perú. Ver Tutino, John. *De la insurrección a la revolución en México*. México: Era, 1990.

⁵⁸ Deustua, *El embrujo de la plata*, p. 123.

de Bolívar, en 1825, de individualizar las tierras de las comunidades indígenas, disolviendo la propiedad comunitaria, al tiempo que pasó a atacarse también la propiedad eclesiástica.⁵⁹ Dados los enormes costos económicos de titular las parcelas indígenas, se retrocedió en la primera medida. Las tierras de los conventos y de las órdenes religiosas sí fueron, en cambio, tomadas a lo largo del siglo XIX, procediéndose a su adjudicación a los miembros de la elite criolla así como a inmigrantes extranjeros que comenzaron a llegar al país durante los años de la bonanza guanera. En buena cuenta, lo que hizo la independencia fue trocar el latifundio eclesiástico por el latifundio particular y reemplazar a los esclavos africanos por los peones chinos que comenzaron a llegar a partir de 1848. Esto ocurrió sobre todo en la costa, abandonando el Estado la sierra a la negociación que pudieran hacer los caciques locales con sus yanaconas y los campesinos de las comunidades.

En economía, el crecimiento y la distribución suelen plantearse como una disyuntiva. Parece que en el Perú de la post independencia, con la política del alivio fiscal y la neutralidad frente al sector exportador, se optó, en parte inconscientemente, por la distribución antes que por el crecimiento. Recién a partir de la década de 1860, una nueva generación de dirigentes propendría una política de relanzamiento de las exportaciones, de ampliación de los ingresos fiscales y de generosa inversión pública en infraestructura para el transporte. Las «décadas perdidas» que corrieron durante los primeros tres cuartos del siglo XIX fueron el costo de sacrificar el crecimiento por la distribución.

La descompresión fiscal de la post independencia, en el marco de una economía precapitalista, llevó a una contracción de la producción medible dentro de la contabilidad nacional.⁶⁰ Liberados de la obligación

⁵⁹ Ver Piel, Jean. *Capitalismo agrario en el Perú*. Lima/Salta: Instituto Francés de Estudios Andinos/Universidad Nacional de Salta, 1995; Armas, Fernando. *Patrimonio divino y capitalismo criollo. El proceso desamortizador de censos eclesiásticos en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Instituto Riva-Agüero, Fundación M. J. Bustamante de la Fuente, 2010.

⁶⁰ No hay estimaciones oficiales del Producto Bruto Interno peruano antes de 1942. Bruno Seminario está intentando construir una serie que abarcará todo el siglo XIX.

de pagar tributos, los campesinos probablemente redujeron su esfuerzo por producir bienes agropecuarios aptos para ser absorbidos por los mercados, o retacearon la venta de su mano de obra en el mercado laboral. Las quejas de los empresarios mineros por la escasez de trabajadores se agudizaron tras la abolición de la contribución indígena. La irrupción de la bonanza de las exportaciones de guano alrededor de 1850 halló a la república sin las instituciones ni el personal que pudiesen canalizar, por la vía del impuesto, el nuevo escenario económico. De ahí que el estanco al que se recurrió como estrategia de aprovechamiento fiscal de la nueva exportación expresase la vitalidad de que todavía gozaban las prácticas y la cultura del Antiguo Régimen.

Entre las consecuencias de la independencia, debería comenzar a añadirse el cambio en la política económica, un elemento que en las historias económicas sobre el periodo no ha sido destacado hasta hoy, por el afán de subrayar la continuidad entre las etapas colonial y «neocolonial». Lamentablemente, las fuentes para conocer mejor la nueva política son escasas; en este artículo, hemos procurado enfocar sus elementos más notorios, como el deseo de no seguir apoyando el desarrollo de la minería si es que ello suponía el sacrificio de otros sectores, como el de los campesinos, y el repliegue de la carga fiscal, por lo menos hasta que la consolidación del nuevo Estado permitiese una renovada ofensiva en la materia.
