



# Las bases fiscales del Perú poscolonial, 1821-1845

Recibido: 20.06.18  
Aprobado: 21.09.18

**Rolando Rojas Rojas**  
*Instituto de Estudios Peruanos*  
[rrojas@iep.org.pe](mailto:rrojas@iep.org.pe)

«Todo de consuno reclamaba reponer un tesoro ya perdido y cuyos pequeños restos agotados hacían vacilar la máquina del Estado».  
JOSÉ DE MORALES Y UGALDE (1827)

## RESUMEN

Estudia y discute las fuentes de financiamiento del Estado y los cambios introducidos en la estructura fiscal del Perú. Trabaja de manera documentada el tránsito de los impuestos indirectos y étnicos al régimen de los impuestos liberales directos. Reconstruye la dinámica de un tiempo de la fiscalidad en transición porque los ingresos financieros del Estado son una combinación de viejos y nuevos impuestos: tributo indígena, aduanas marítimas, impuestos a la minería y la «patente industrial». Finalmente, sostiene que la recaudación tributaria se orienta, casi completamente, al pago de la burocracia civil y militar; es decir, para el propio sostenimiento del Estado.

**PALABRAS CLAVE:** Estado; fiscalidad; Perú; Real Hacienda; burocracia.

## Postcolonial Peru's fiscal bases, 1821-1845

### ABSTRACT

This paper study and discuss state financing sources and changes introduced in the Peruvian fiscal structure. To do so, we work in a documented way about indirect and ethnic taxes in the regime of liberal direct taxes. We reconstruct the dynamics of a time of transition in taxation because the State financial income was a combination of old and new taxes: indigenous tax, maritime customs, mining taxes, and «industrial patent». Finally, it asserts tax collection is oriented -almost completely- to the payment of civil and military bureaucracy; that is, for the State's own upkeep.

**KEYWORDS:** State; taxation; Peru; Real Hacienda; bureaucracy.

**E**ste artículo estudia y discute las fuentes de financiamiento del Estado, los cambios que se procuraron introducir en la estructura fiscal y, a través del gasto público, las prioridades del Estado: mantención del ejército, de la burocracia y la posible influencia del gasto en las economías locales. De la revisión de la bibliografía especializada y de las fuentes de archivo sobre la fiscalidad destacan dos cuestiones centrales. Primero, las dificultades del Estado para modernizar o «liberalizar» la estructura fiscal de Antiguo Régimen; es decir, pasar del predominio de impuestos indirectos y con carácter étnico, como son los que gravaban el consumo y a la población indígena, a impuestos liberales: directos y progresivos que gravan la renta, la propiedad y el ingreso de los individuos, como se venía implementando en Europa y se intentó en el México independiente. La fiscalidad de este período puede llamarse de transición en el sentido que los ingresos financieros del Estado son una combinación de viejos y nuevos impuestos: tributo indígena, aduanas marítimas, impuestos a la minería y la «patente industrial». Segundo, que la recaudación tributaria se orienta, casi completamente, al pago de la burocracia civil y militar; es decir, para el propio sostenimiento del Estado. Como veremos más adelante, los ingresos fiscales no fueron suficientes para el cumplimiento de los sueldos de esta burocracia y se tuvo que recurrir a formas no monetarias para satisfacer salarios atrasados. Como contraparte de este gasto orientado a la burocracia, tenemos que el papel que juega el Estado en la economía resulta marginal. A excepción de las compras para abastecer al ejército, el Estado no puede cumplir con las dos funciones básicas que se desprenden de las concepciones liberales: la mantención de una infraestructura de comunicación vial que facilite el desarrollo y la expansión de las fuerzas productivas, y la mantención de una burocracia civil que haga cumplir las leyes del Estado para garantizar las libertades económicas y la seguridad jurídica que requieren las actividades y los agentes económicos. Trataré de desarrollar estas dos cuestiones a lo largo de las siguientes páginas.

### 1. Los ingresos fiscales

Los años de las guerras de independencia (1821-1824) fueron tiempos difíciles para la fiscalidad

del naciente Estado republicano. De acuerdo con el informe presentado al Congreso en 1822 por el Ministro de Hacienda, Hipólito Unanue, los ingresos al tesoro entre agosto de 1821 y agosto de 1822 fueron de 1'302,464 pesos. Esto significó una fuerte caída de la recaudación si se compara con los ingresos de, por ejemplo, 1812 cuando las entradas a la Real Hacienda fueron de 5'270,963 pesos, o de 1809 cuando lo recaudado fue 3'624.276 pesos. Sin embargo, la «caída» de la recaudación fiscal del período de la independencia debe relativizarse pues se trató de un contexto muy particular. Por un lado, porque la recaudación a que se refiere Unanue se circunscribía básicamente a Lima, la costa norte y algunas zonas de la sierra central controlados por el ejército patriota; es decir, más o menos la mitad del territorio peruano pues el resto del país estaba bajo control del ejército realista, donde la recaudación de los impuestos y contribuciones estaban en manos de la Real Hacienda. Por otro lado, porque San Martín había abolido el tributo indígena el cual representaba uno de los tres ingresos principales a la Real Hacienda, de modo que era de esperarse una disminución de las entradas fiscales.<sup>1</sup> Un tercer elemento a tener en consideración es la diferencia entre la fiscalidad colonial y la poscolonial en el siguiente sentido: la Real Hacienda estaba dividida en los ramos «Propios», «Particulares» y «Ajenos», siendo el primero el que podía ser usado discrecionalmente por el gobierno pues el de «Particulares» entraba al tesoro pero su uso estaba predeterminado (inválidos, montepío militar y otros), y el de «Ajenos» era recaudado por la Real Hacienda para ser inmediatamente transferido a las instituciones a las que estaba destinada como la iglesia o la Universidad de Salamanca.<sup>2</sup> Si comparamos la recaudación poscolonial con el ramo de «Propios» la diferencia se acorta pues este ramo fue en 1812 de 3'958.036 y en 1809 de 1'622.889. En consecuencia, debe matizarse la denominada crisis fiscal del Perú en la independencia pues su origen no estaría tanto en la recaudación sino en el incremento del gasto público

1 Unanue, José Hipólito (1822) *Exposición que al soberano congreso del Perú hizo sobre la Hacienda pública el ministro de ella Dr. D Hipólito Unanue en la sesión del día 23 de setiembre de 1822*. Lima: Impr. del Gobierno. págs. 9-15.

2 Contreras, Carlos (2002) «La transición fiscal entre la colonia y la república» (pp. 197- 235). Fondo Editorial- PUCP. Pág. 199-200; Rivarola, Juan (2005) *La Real Hacienda: la fiscalidad colonial, siglos XVI al XIX*. Asunción: Ediciones y Arte. Pp, 297-312.

debido a los requerimientos financieros de la guerra. Más adelante volveré sobre este punto.

Casi inmediatamente después de concluido el período de la independencia nacional, el Perú recuperó los niveles de recaudación de los últimos tramos de la época colonial. En 1826 los ingresos fiscales fueron de 5'858.034 pesos (estimándose que los de 1827 alcanzarían los 5'200.000 pesos),<sup>3</sup> lo que representaba más o menos la tasa promedio de recaudación en las postrimerías de la época colonial. En efecto, de acuerdo a Herbert Klein, la recaudación promedio anual en la década de 1780 fue de 5,8 millones, en la de 1790 de 5,4 millones y en 1800 de 5,9 millones (estas décadas son posteriores a la separación del Alto Perú del virreinato peruano).<sup>4</sup> Más adelante, en 1830, se registra un descenso de la recaudación pues ese año los ingresos fueron de 3'720,709 y en 1831 de 3'309,000, es decir, hubo una disminución de la recaudación de 36% y 43% respectivamente con relación a 1826. Luego de 1831 no contamos con datos confiables hasta 1846 cuando los ingresos al tesoro nacional muestran un incremento: 6'113,084 pesos (ver Cuadro 1). La recaudación de 1846 incluye los ingresos del guano (513,430 pesos) que aportaba el 8% de la recaudación nacional. Todavía es un porcentaje modesto pues será recién en 1851 cuando la renta guanera inicia una marcada tendencia al alza en la recaudación nacional: 7'763,900 pesos, alcanzando en la década de 1870 la fabulosa cifra de casi 30 millones de pesos. Volvamos al período de estudio. Lamentablemente las memorias de los Ministros de Hacienda son bastante incompletas (Hipólito Unanue publicó dos en 1822 y 1825; José Larrea y Loredo en 1826, José Morales y Ugalde en

1827; José María de Pando en 1830; Manuel Pérez de Tudela en 1832; y Manuel del Río en 1847) y algunas de ellas fueron publicadas sin los anexos estadísticos que se supone fueron presentados al Congreso. Para cubrir estas carencias y partiendo de las información disponible, Carlos Contreras estimó promedios anuales señalando que la tasa entre 1820 y 1829 fue de 3,9 millones de pesos, entre 1830 y 1839 de 3,3 millones y entre 1840 y 1849 de 5,6 millones.<sup>5</sup> Estas cifras son aproximaciones y resultan verosímiles con la información que de las tesorerías departamentales que hemos recabado para esta investigación.

CUADRO 1  
Ingresos de la Hacienda Pública peruana

Año	Ingreso en pesos
1822	1'302,464
1826	5'858,034
1827	5'200,000
1830	3'720,709
1831	3'309,000
1846	6'113,084

Cuadro realizado en base a las fuentes de Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república: «Memorias» (1822), (1825), (1826), (1827), (1830), (1832), (1847).

Debido a la falta de información para los años que van de 1832 a 1845, presentamos la data de la «Tesorería General» del departamento de Lima; esta información fue obtenida del Archivo General de la Nación (en adelante AGN) donde se conservan los libros de contabilidad. Lima fue la principal tesorería departamental pues aportaba más o menos la mitad de la recaudación nacional; los libros de contabilidad de los otros seis departamentos son muy incompletas, aunque las usaremos para analizar algunas características de la recaudación regional: Arequipa, Ayacucho, Cuzco, Junín, La Libertad y Puno (en 1832 se creó el departamento de Amazonas).<sup>6</sup> Los fondos docu-

3 Dancuart, Emilio (1971) Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república (AHPP). Morales y Ugalde, «Memorias», p. 131.

4 Klein, Herbert (1994) *Fiscalidad real y gastos de gobierno: el virreinato del Perú 1680- 1809*. Lima: IEP. Documento de trabajo N° 66. Serie historia; 12, p. 20. Las cifras dadas por Klein deben tomarse con cautela pues, como señala Contreras, estas tasas promedios ocultan los altibajos de la recaudación colonial. Por ejemplo, entre 1800 y 1812 la tasa promedio resultó de 5,0 millones de pesos, pero con oscilaciones que iban desde los 3,6 hasta los 7,4 millones. Contreras, *La transición fiscal entre la colonia y la república* (pp. 197-235). Fondo Editorial- PUCP, p. 203.

5 Contreras, Carlos (2012) *Crisis y reforma fiscal en el Perú, 1873-1915: del Estado rentista al Estado oligárquico*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)- Instituto de Estudios Peruanos (IEP), p. 30 (cuadro 1.1).

6 En 1828, la población del Perú era de 1'249.723. En orden de importancia los departamentos tenían la siguiente población: La Libertad 230,970, Cuzco 216,382, Junín 200,839, Ayacucho 159,608, Puno 156,000, Lima 149,112 y Arequipa 136,812. Basadre, Jorge (2005) *Historia de la República del Perú (1822- 1933)*, Lima: Edit.: El Comercio. tomo I, p. 167.

mentales de la Hacienda Pública del AGN, Sección Republicana, contienen información dispersa sobre dichas tesorerías y solo futuras investigaciones en los archivos departamentales podrán darnos cifras más confiables para los años faltantes. Por lo pronto, debemos conformarnos con inferir a partir de la información que hemos podido reconstruir sobre los ingresos fiscales de Lima. Los datos provienen de los «libros mayores» de contabilidad, los que registran casi estrictamente los ingresos por impuestos y contribuciones, es decir, no contemplan los ingresos por empréstitos ni las «rentas» que el Estado asignaba a algunas instituciones educativas o de caridad. Por ejemplo, el Convictorio de San Carlos era mantenido por cinco encomiendas de tributo indígena de Cajamarca, Jauja, La Paz, Cusco y Oruro, así como de alquileres de locales comerciales en Lima.<sup>7</sup> Algunos colegios y hospitales eran solventados con los fondos de la Dirección General de Censos y Obras Pías.<sup>8</sup> Los datos son los siguientes (ver Cuadro 2).

Lo que destaca de esta serie de ingresos es una recuperación de la recaudación luego de las guerras de independencia. Las entradas fiscales de 1827, 1828 y 1829 se aproximan a la tasa promedio que Klein proporciona para 1790-1799 (2'960,460), aunque un poco menor a la de 1800-1809 (3'260,675).<sup>9</sup> Luego, en 1830, se produce un descenso de la recaudación que permanece estable hasta 1839; estos ingresos son más parecidos a las tasas de 1770-1779 (1'946,273) y 1750-1759 (1'550,713); es decir, el descenso no fue mayor a algunas décadas de la época virreinal. La inestabilidad de los ingresos fiscales del período colonial y del siglo XIX se debe a que el único rubro relativamente seguro era el tributo indígena, mientras que los impuestos a la producción minera eran por sí mismos fluctuantes (dependían del agotamiento y descubrimientos de las vetas) y esto tenía impacto en las actividades mercantiles.<sup>10</sup> Por último, hay una

CUADRO 2  
Recaudación fiscal del Tesoro del Departamento de Lima

Año	Ingresos en pesos corrientes
1822	1'397.566
1823	4'578.226
1824	1'272.680
1827	2'549.286
1828	2'527.305
1829	2'878.801
1830	1'811.095
1832	1'738.598
1833	1'551.186
1834	1'322.236
1835	1'621.614
1837	1'725.719
1839	1'480.578
1840	2'046.312
1841	2'818.521
1846	2'600.205

Fuente: AGN, Sección Republicana, Fondo del Ministerio de Hacienda, Tesorería General, cuadro de elaboración propia en base a las fuentes del AGN, bajos los siguientes legajos H-4-1562 (1822), H-4-1570 (1823), H-4-1579 (1824), O.L. 176 (1828), H-4-1630 (1827), H-4-1637 (1828), H-4-1644 (1829), H-4-1692 (1830), H-4-1712 (1832), H-4-1720 (1832), H-4-1721 (1834), H-4-1745 (1835), O.L. 256 (1837), H-4-1805 (1839), O.L. 280 (1840), O.L. 288 (1841), O.L. 327 (1846).

recuperación sostenida a partir de 1840 y 1841, continuada en 1846, que restablece los niveles de recaudación de 1827, 1828 y 1829. ¿Es válido proyectarla como un patrón de las tendencias para todo el Perú? Klein lo empleó para los años anteriores a 1680 basándose en que el aporte de Lima a la fiscalidad del virreinato del Perú era de una tasa de 69%.<sup>11</sup> Es más arriesgado hacerlo para la época republicana pues si comparamos el aporte de Lima a la fiscalidad nacional de 1827 tenemos que fue de 49%. Cuanto menor sea el porcentaje de aporte de Lima, mayor el riesgo de distorsión en la proyección. No obstante, los datos del Cuadro 2 sí ayudan a sostener que luego de las guerras de independencia no parece que aconteciera una gran crisis fiscal, como algunos testimonios de

altamente fluctuante los ingresos fiscales. Sobre la fiscalidad en la era del guano, Contreras, La economía, pp.

11 Klein, Herbert (1994) *Fiscalidad y gasto de gobierno. El virreinato del Perú 1680-1809*. Lima: IEP, 1994, p. 18-19. De acuerdo a Klein, los ingresos de la Caja de Lima parecen haber sido bastante fluctuantes, particularmente en el siglo XVIII cuando el aporte de Lima se movió entre dos tercios y la mitad del total de la Real Hacienda.

7 Hamnett, Brian (2011) *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú: liberalismo, realeza y separatismos, 1800- 1824*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, p. 265.

8 Armas, Fernando (2010) *Patrimonio divino y capitalismo criollo: El proceso desamortizador de los censos eclesiásticos en el Perú: Lima: IFEA.*, pp. 68-69.

9 Klein, Herbert, *Fiscalidad, real y gastos de gobierno: el virreinato del Perú 1680- 1809*. Lima: IEP. Documento de trabajo N° 66. Serie historia; 12 p. 17. Por otro lado, el monto de 1823 es inusualmente alto porque ese año se cobraron deudas atrasadas por 2'118,049 pesos.

10 La economía peruana, dependiente de la producción de la plata en el período colonial y del guano en la segunda mitad del siglo XIX, hizo



la época insisten. En efecto, debe tenerse en cuenta que la caída de la recaudación del período de independencia se debió básicamente a: 1. Que el gobierno patriota no controlaba el total del territorio y la recaudación se realizó sobre más o menos la mitad del territorio nacional; 2. Que San Martín abolió el tributo indígena el cual representaba casi un tercio de los ingresos fiscales; 3. El bloqueo del puerto del Callao y las dificultades del comercio interno debido a la situación de guerra; 4. El enrolamiento masivo de campesinos indígenas y esclavos negros que afectó el aparato productivo y, en general, la economía peruana. Una situación similar solo se vivió durante la Guerra del Pacífico (1789-1883) cuando los factores 1, 3 y 4 volvieron a presentarse.

Aquí es necesaria una digresión. Entre los años 1821 y 1845 el Perú tuvo varios golpes de Estado y guerras extranjeras que de ningún modo se comparan a los ocurridos en la independencia o la guerra con Chile. Por lo general, los pronunciamientos militares daban lugar a demostraciones de fuerza que, luego de exhibir que se contaba con la lealtad de los principales regimientos militares, aseguraban el ascenso de un general al gobierno o, de lo contrario, su marcha al exilio. Por ejemplo, la Junta Gubernativa presidida por José de la Mar cayó sin un solo disparo en 1823 y nuevamente el Presidente La Mar fue derrocado por una asonada militar en 1829. La revuelta más importante dentro del período de estudio fue la «guerra civil» entre Orbegoso y Gamarra que empezó el 4 de enero 1834 y acabó a fines de abril. El suceso crucial de esta guerra ocurrió el 28 de enero cuando una revuelta popular a favor de Orbegoso expulsó de Lima al ejército «gamarrista» y al general Pedro Bermúdez, quien se había nombrado Presidente *de facto*.<sup>12</sup> El 2 de abril se produjo un enfrentamiento de fuerzas gamarristas y orbegosistas en Arequipa, siendo favorable a estos últimos; y otra en Huaylacucho (Huancavelica) con victoria gamarrista, luego de la cual el 24 de abril se produjo el célebre «abrazo de Maquinhuyo» (Junín): Rufino Echenique, en el bando gamarrista, depuso a Bermúdez y se unió a las fuerzas de Orbegoso. Mayor relevancia tuvo la invasión del ejército peruano a Bolivia (abril de 1828), la

guerra con la Gran Colombia (agosto de 1828 - febrero de 1829) y las dos expediciones chilenas contra la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839). La invasión de Bolivia fue parte de las acciones de rechazo a los planes federalistas de Bolívar. Luego del motín en Chuquisaca contra el gobierno de Sucre (18 de abril), el general peruano Agustín Gamarra cruzó la frontera por Desaguadero y ocupó La Paz y Oruro para apoyar la expulsión de los colombianos, cambiar la Constitución y elegir un nuevo gobierno. La ocupación peruana de Bolivia acabó con el Tratado de Piquiza del 6 de julio. Por su parte, la guerra con la Gran Colombia tuvo como motivación principal la disputa de Guayaquil y consistió básicamente en dos campañas: una marítima, dirigida por Martín Jorge Guise, que luego de bombardear y atacar a los pueblos de la costa logró ocupar Guayaquil; otra terrestre, compuesta por un ejército de unos cuatro mil hombres y fue dirigido por el propio Presidente José de la Mar, que acabó con un duro revés de la vanguardia peruana en la batalla de Portete de Tarqui (actual Ecuador), abriéndose paso a negociaciones de paz. Durante la Confederación Perú-Boliviana el ejército chileno llevó a cabo dos expediciones militares para disolverla. La primera fue en octubre-noviembre de 1837 en la que no hubo un enfrentamiento real y las fuerzas chilenas tuvieron que rendirse en Paucarpata ante la superioridad de las fuerzas de Santa Cruz y retornar al sur. La segunda expedición (agosto de 1838 a enero de 1839) tuvo un impacto más importante pues los chilenos tomaron Lima y se produjo la batalla de Yungay, (Ancash, 20 de enero) en la que derrotaron al ejército confederado, decidiéndose el final de la Confederación.<sup>13</sup> Se trató, entonces, de campañas militares de corta duración y de un impacto significativamente menor a las de la independencia y la Guerra del Pacífico.

¿Cómo afectaron estas guerras a la recaudación fiscal? Los historiadores tienden a creer que produjo la bancarrota de las finanzas, pero el caso de Lima parece indicar que el efecto fue bastante menor e inclusive marginal. En 1828, el año de la guerra con Bolivia, la recaudación alcanzó los 2'527.305 pesos, muy similar al del año anterior, 1827, cuando fue de 2'549.286. En 1837 cuando se produjo la primera expedición chilena

12 Basadre ha dicho de esta revuelta popular que: «Por primera vez, en lucha callejera, el pueblo había derrotado al ejército». Basadre, Jorge (2005) *Historia de la República del Perú*, tomo I. Lima: Edit. El Comercio, p. 336.

13 Parkerson, Phillip (1984) *Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú-Boliviana, 1835- 1839. La Paz. Edit: Juventud.*, p. 392-396.

al Perú la recaudación fue de 1'725.719, mientras que en 1835 fue de 1'621.614 (no contamos con datos para 1836); en 1839, año de la segunda expedición del ejército chileno, los ingresos del Tesoro de Lima fueron de 1'480.578, solo un poco menos que 1837 (se carece de datos para 1838). No se observa una distorsión significativa en la recaudación en los años de conflicto internacional. En algunas regiones y provincias la situación debió haber sido diferente a Lima, como el caso de Puno que por ser frontera con Bolivia probablemente tuvo que costear el mantenimiento de las tropas que cruzaron Desaguadero, pero sobre todo el efecto debió ocurrir con respecto a la recaudación del tributo indígena pues a los campesinos reclutados en el ejército se les exoneraba de este pago. Precisar esta distorsión solo será posible con investigaciones que den cuenta de los ingresos fiscales en las regiones que fueron escenario de guerras.

Ahora bien, si se acepta que luego de las guerras de independencia el Perú mantuvo, no obstante los descensos, niveles de recaudación similares a décadas del período colonial, ¿por qué los testimonios de los Ministros de Hacienda y de otras autoridades parecen contradecir estos datos cuando señalan que se vivía una gran crisis financiera? Considero que la denominada «crisis» puede ser definida como una crisis de expectativa en el sentido siguiente: la ruptura con España fue pensada como una liberación de los «candados» y controles impuestos por la Corona española a la economía colonial: prohibición y control de la producción agrícola y manufacturera que competiera con la producción española; monopolio comercial que drenaba la plata americana hacia España y reforzaba el carácter minero exportador de la economía colonial; e impuestos como la alcabala que desalentaba el comercio, las transacciones económicas y contraía la producción.<sup>14</sup> Los liberales esperaban que como nación independiente el Perú ingresara a un período de prosperidad económica gracias a la expansión de las fuerzas productivas, pero esto no ocurrió. Recién en la segunda mitad del siglo XIX, con los ingresos del guano, se llevarían a cabo las grandes obras de infraestructura vial y de comunicaciones, la modernización de la agricultura de exportación y la constitución de un sistema financiero nacional.

14 Comin, Francisco (1996) *Historia de la hacienda pública*. Barcelona. Edit.: Crítica. p. 20-21.

### 1.1 La estructura de los ingresos

¿Cuáles eran las principales fuentes de financiamiento del Estado poscolonial? En las últimas décadas del gobierno virreinal los rubros fiscales más importantes eran el tributo indígena, los impuestos al comercio (básicamente la alcabala), los gravámenes a la minería y los estancos. El tributo indígena rendía hasta 1812, siguiendo a Carlos Contreras, 818 mil pesos, más o menos una quinta parte del ramo «Propios». Los impuestos al comercio eran un tanto inestables; hacia 1812 las alcabalas generaban entre 500 mil y un millón de pesos mientras que el almojarifazgo (aduanas marítimas) producía casi 200 mil pesos. Los impuestos a la minería solían recaudar 1 millón de pesos hasta 1812 cuando la quiebra de la mina de azogue de Huancavelica y la eliminación de la mita redujo este monto a la mitad; estos ingresos provenían básicamente del diezmo a la producción de la plata. Los estancos fueron también importantes y recaudaban más de un millón de pesos; sin embargo, en el virreinato del Perú solo se quedaba algo menos de 500 mil pesos pues los estancos del tabaco, azogue de Europa y naipes pertenecían al ramo de «Ajeno» y sus entradas se enviaban a España. Sumados el tributo indígena, los impuestos al comercio, a la minería y los estancos que se quedaban en el Perú, resultaba que estos cuatro ingresos representaban poco más de dos millones y medio de pesos, lo que equivalía a dos tercios del ramo «Propios» de la Real Hacienda.<sup>15</sup>

¿Cambió la estructura fiscal en el Perú poscolonial? Lo que se observa en el período de estudio es una fiscalidad de transición que combina elementos nuevos y antiguos, sin ser ya lo uno pero tampoco lo otro. Empecemos por los aspectos novedosos: las aduanas. Con las guerras de independencia éstas pasaron a convertirse en una de las principales fuentes de ingreso del erario nacional. Como se vio en la época colonial, el almojarifazgo no superaba los 200 mil pesos. De acuerdo a Timothy E. Anna, esta situación empezó a cambiar antes de 1821 cuando el virrey Pezuela se vio en la obligación de aceptar en 1819 que barcos ingleses y norteamericanos desembarquen mercancías valorizadas en 424,000

15 Contreras, Carlos, «La transición fiscal entre la colonia y la república» (pp. 197- 235). Fondo Editorial- PUCP. Pág. 199-200; Rivarola, Juan (2005) *La Real Hacienda: la fiscalidad colonial, siglos XVI al XIX*. Asunción: J.B. Rivarola Paoli. Pp. 207-208.

pesos a cambio de un arancel de 50% sobre bienes de algodón y 36% sobre otros artículos. La decisión de Pezuela fue resultado de la escasez de trigo en la capital y la emergencia de financiar la campaña realista en Chile; si bien produjo una suerte de libre comercio *de facto*, se trató de una medida excepcional.<sup>16</sup> En cambio, los liberales de la independencia y la temprana república asumieron la apertura de los puertos al comercio internacional como una política de Estado y, mientras tuvieron el control del gobierno, promovieron derechos de importación relativamente modestos. Estos liberales consideraban que con la instauración del libre comercio los ingresos fiscales por derechos de importación se convertirían en la principal fuente de la hacienda pública. La recaudación por aduanas aumentó pero no como se esperaba. De acuerdo a la memoria de hacienda presentada por Hipólito Unanue en 1822 la recaudación aduanera fue de 559,166 pesos. Se asume que se trata de «aduanas marítimas» y no «terrestres» pues como señaló Unanue: «ningún adelantamiento puede esperarse del tráfico terrestre, ocupadas las provincias y desolada la agricultura».<sup>17</sup> Lo recaudado significó poco más de un tercio de los ingresos totales del fisco que, como vimos, fue de 1'302,464 pesos. Para 1826, cuando la independencia nacional estaba consolidada, se recaudó por concepto de aduanas 1'099,817 pesos. Esto significaba aproximadamente el 19% de los ingresos totales de ese año (5'858.034), cifra importante si consideramos que el mercado limeño estaba reconstituyéndose luego de la depresión económica causada por los años de guerra y porque la apertura comercial había saturado de mercancías europeas y norteamericanas el mercado capitalino. Posteriormente, tenemos que los ingresos por aduanas en 1830 fue de 1'303,603 pesos (el 35% de los

ingresos totales de 3'720,709), y al año siguiente, 1831, la recaudación fue de 1'487,148 pesos (el 44% de los ingresos totales de 3'309,000).<sup>18</sup> Se carece de información hasta 1846 cuando por aduanas entraron al erario nacional 1'608,130 (el 26% de los ingresos totales: 6'113,084).<sup>19</sup> Lamentablemente aquí se terminan nuestros datos para el Perú y tenemos que recurrir a los datos del Tesoro de Lima para tener una idea sobre la recaudación aduanera. En el Cuadro 3 presentamos la serie de ingresos que se ha podido reconstruir.

CUADRO 3

Ingresos por concepto de aduanas del departamento de Lima

Año	Ingreso en pesos	%	Ingresos totales
1823	603.200	13%	4'578.226
1824	12.536	1%	1'272.680
1827	1'196.755	47%	2'549.286
1828	1'174.184	46%	2'527.305
1829	1'031.589	36%	2'878.801
1830	931.042	51%	1'811.095
1832	941.491	54%	1'738.598
1833	1'112.235	72%	1'551.186
1834	653.407	49%	1'322.236
1835	915.070	56%	1'621.614
1837	624.659	36%	1'725.719
1839	768.319	52%	1'480.578

Fuente: Ibíd. Cuadro por elaboración propia

Lo que sobresale del Cuadro 3, además de la importancia que tuvo el ingreso aduanero en la Tesorería de Lima, es el carácter fluctuante de este impuesto cuyo pico más alto es 1827 con 1'196,755 y el más bajo 1837 con 624,659 (1823 está distorsionado por las guerras de independencia y en 1824 el puerto del Callao fue ocupado por el ejército realista). La fluctuación en los ingresos de aduana suele explicarse porque el consumo de un país está sujeto a vaivenes. Es probable, pero existió para el período de esta investigación una cuestión más importante: el carácter errático de las políticas arancelarias del Estado

16 Anna, Timothy (1981) *La caída del gobierno español en la ciudad de México. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica*, p. 188-190

17 Unanue, Hipólito, *Exposición Hipólito (1822) Exposición que al soberano congreso del Perú, hizo sobre la hacienda pública el ministro de ella Dr. D Hipólito Unanue en la sesión del día 23 de setiembre de 1822*. Lima: Impr. del Gobierno, p. 15. Unanue señala que a través de las oficinas de aduanas se habían realizado cobros por otros conceptos tributarios, lo que nominalmente significaba 895,978 pesos. Lamentablemente no sabemos a qué se refiere exactamente estos otros conceptos.

18 Para mayor información, véase *Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república*, Pérez de Tudela, Memoria, p. 4-9.

19 *Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república Del Río, «Memoria», 1847.*

independiente, asunto sobre el cual la historiografía se divide entre los que la tipifican como librecambista o proteccionista.<sup>20</sup> Una revisión de la legislación comercial muestra que ni el proteccionismo ni el librecambismo lograron imponer su predominio debido a las marchas y contramarchas de las autoridades gubernamentales. Veamos esto. En 1821 San Martín decretó el Reglamento Provisional de Comercio, considerado como liberal, por el cual el Perú abrió sus puertos a todas las naciones «amigas» o «neutrales» de América, Europa y Asia, estableciendo un derecho de importación único del 20% del valor de las mercancías considerando los «precios corrientes de plaza». El artículo 10 señalaba que los bienes considerados perjudiciales a la producción nacional (textiles, cueros curtidos, zapatos, muebles de madera, calesas, sebos, pólvora, velas, herraduras, lampas, sillas de montar y «demás manufacturas de talabartería») pagarían el doble de impuestos de importación (el 40%).<sup>21</sup> Años después Bolívar, por decreto del 1 de junio de 1824, reformó el Reglamento de 1821 elevando el derecho de importación del 20% al 30%; los artículos perjudiciales a la «industria del país» subieron del 40% al 45%. Posteriormente, el 12 de agosto de 1825, Bolívar anuló el artículo del Reglamento de 1821 según el cual los extranjeros no podían ejercer la venta al menudeo y estaban obligados a nombrar «consignatarios» nacionales. Asimismo, aumentó en 5% el impuesto a las importaciones debido a la negativa de los extranjeros a pagar las contribuciones de guerra y formar milicias cívicas a lo que estaban obligados los nacionales. Posteriormente el 6 de junio de 1826 Bolívar decretó un nuevo Reglamento de Comercio. Según los artículos 11° y 12° los buques «con pabellón extranjero o nacional» pagarán por único derecho de importación el 30%, acabando con las ventajas que los nacionales y sudamericanos tenían por el Reglamento de 1821. Esta parte del

Reglamento parece librecambista pero el artículo 19 elevó al 80% el arancel de los bienes perjudiciales a la agricultura e industria nacional: los aguardientes de toda clase, jabones, sombreros, ropa, zapatos y botas, pólvora, herraduras, azúcar, tocuyos, telas toscas equivalentes a las bayetas, tabaco, aceite, cueros curtidos, sillas de montar, velas, mesas y muebles.<sup>22</sup>

Hasta aquí los Reglamentos de San Martín y Bolívar combinan medidas librecambistas con salvaguardas a los intereses de comerciantes y productores nacionales. Dos años después del retiro de Bolívar del Perú, el 11 de junio de 1828, el Congreso Constituyente aprobó la llamada «ley de prohibiciones» la cual estipuló que, por el lapso de diez meses, no se podrían importar los productos que afectarían la industria nacional: aguardientes, jabones, sombreros, ropa, cueros, pólvora, herraduras, azúcar, tocuyos, telas toscas equivalentes a las bayetas, tabaco, aceite, cueros curtidos, sillas de montar, velas, mesas y muebles, entre otros. Asimismo, se prohibió la importación de «toda clase de vinos, pasas, harinas, mantecas de bacas, arroses y menestras, sea cual fuere su denominación». Los que sostienen el carácter proteccionista del Estado peruano se apoyan en esta ley. Sin embargo, al año siguiente por decreto dado el 15 de junio de 1829 esta ley fue revocada. Meses después, el 12 de octubre, una ley del Congreso dejó sin efecto este decreto de revocatoria. La vigencia de la ley de prohibiciones se ratificó por los decretos del 15 de junio y el 10 de agosto de 1830, pero se la volvió a derogar el 27 de septiembre de 1830 (confirmado por un decreto del 6 de octubre del mismo año). Finalmente el 21 de diciembre de 1830 se dictó un decreto que restituyó la vigencia la ley de prohibiciones ampliando los géneros prohibidos.

Debido a estos cambios, la ley de prohibiciones no llegó a tener una aplicación estable. Ni siquiera en los meses en que estuvo en vigencia. Al respecto contamos con dos ejemplos. El primero corresponde a Santiago Távara, protagonista político de la temprana república quien señala que a fines de 1830 el Presidente Agustín Gamarra tuvo que ausentarse de Lima y dejó en el cargo al Vicepresidente General Gutiérrez de la Fuente. A éste le fueron a visitar un grupo de co-

20 Bonilla, Heraclio (1980) *Un siglo a la deriva: Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*. Lima: IEP p. 31-54; Gootenberg, Paul (1997) *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano, 1820- 1860*. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos «Bartolomé de las Casas», pp. 45-67.

21 Comisión Nacional de Sesquicentenario de la Independencia del Perú, Lima 1971- 1976 (1976) Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo XIII, vol. 1, pp. 233-237. Los precios de las mercancías serían determinados por comerciantes del Tribunal del Consulado por encargo del Estado. Del 20% de los pagos de importación iría al tesoro nacional el 15% y el 5% restante a favor del Consulado.

22 Este Reglamento fue luego modificado por el propio Bolívar pues el 3 de julio de 1826 se restituyó la vigencia de una «escala de derechos», por el cual los buques de bandera suramericana tendrían un descuento del 2% en los derechos de importación.



merciantes quienes «habían traído al Callao uno más barcos cargados de los géneros prohibidos, [y] propusieron pagar los derechos al contado, si se les permitía introducir sus mercaderías»; Gutiérrez de la Fuente no tenía la facultad de suspender la ley de prohibiciones pero «encontrándose bajo una ley más imperiosa, cual es la de la necesidad, aceptó la propuesta, recibió el dinero y se introdujeron los tocuyos y las harinas por un decreto especial». <sup>23</sup> El segundo caso es relatado por el historiador Raúl Rivera Serna y ocurrió el 23 de setiembre de 1831 cuando el propio Congreso dictó un decreto de excepción admitiendo el ingreso de tabaco, prohibido por la ley de 1828, previo pago del 90% por impuesto de importación; con esto se obtuvo efectivo con que cubrir algunos gastos urgentes. <sup>24</sup> Así, el gobierno parecía vacilar entre proteger a los productores locales o evitar el colapso de las finanzas públicas. Esta vacilación tenía que ver con que la ley de prohibiciones alentaba el contrabando y el Estado tenía pocos recursos para detenerlo. Eso es lo que señala el Ministro de Hacienda Manuel Pérez de Tudela, sobre la ley de prohibiciones en 1832: «La ley de prohibiciones tubo no solo el efecto de disminuir tan considerablemente los ingresos de aduanas, sino de que se llevase al extremo la desmoralización en el ejercicio del contrabando. Acaso nunca hubo en el mercado tanta abundancia de los efectos comprendidos en la ley, sin que pudiese atribuirse razonablemente á antecedentes introducciones». <sup>25</sup>

Una segunda fuente importante de ingresos fiscales fue el denominado tributo indígena y de castas «restaurado» en agosto de 1826. En la época colonial este tributo rendía unos 800 mil pesos anuales, antes de su abolición por las Cortes de Cádiz. En 1812 Abascal lo convirtió en «donativo ordinario y recaudó 754,792 pesos. La reforma de Abascal de 1815 debió elevarla por encima del millón de pesos pero está pendiente confirmarla. <sup>26</sup> En 1821 San Martín

abolio este tributo, pero dada su importancia en la recaudación y las necesidades del erario fue restablecido por Bolívar con el nombre de «contribución personal». La idea era eliminar su carácter étnico y aplicarlo a todos los hombres «cabezas de familia» de entre 18 a 50 años, <sup>27</sup> pero los habitantes de las ciudades y los que estuvieron exentos en la época colonial se resistieron al pago y lograron que el Estado retrocediera. <sup>28</sup> El tributo se redondeó a 5 pesos anuales y el de castas a 4 pesos; ambos debían de satisfacerse en dos cuotas semestrales. Al «restaurarse» este tributo se estimó, sobre la base de las matrículas vigentes hacia 1820, que su recaudación sería de 1'471,190 pesos anuales (1'039,402 de indígenas y 431,788 de castas); no existe evidencia que esto se haya cobrado efectivamente y es muy probable que la recaudación estuviese por debajo de esa cantidad. A pesar de la importancia del tributo indígena, carecemos de datos y series sobre su recaudación. Rivera Serna, a partir de la revisión de correspondencia administrativa, señala que entre el 1 de junio de 1826 y diciembre de 1829 debió cobrarse 5'381,717 pero solo ingresó al erario nacional 3'663,831. <sup>29</sup> En 1830 los ingresos por concepto de este tributo fueron de 818,323 pesos (22% de la recaudación total de 3'720,709). Para 1831 solo sabemos que por contribuciones directas, dentro de las que sobresalía el tributo indígena y de castas, fue de 1'200,000 (36% del total de 3'309,000). <sup>30</sup> Luego tenemos una laguna de información hasta 1846 cuando la «contribución personal» rindió 830,827 pesos, equivalente a casi el 14% de los ingresos tota-

23 Távora, Santiago (1951) *Historia de los partidos- ed. Y notas de Jorge Basadre y Félix Denegri Luna*. Lima: Edit.: Huascarán. pp. 79-80; Rivera, Raúl (1964) «Las Juntas Departamentales durante el primer gobierno del Mariscal don Agustín Gamarra». Lima: Boletín de la Biblioteca Nacional, p. 15.

24 Rivera, Raúl (1969) «Aspectos de la economía durante la Confederación Perú- Boliviana (1836- 1839)». Anuario de Estudios Americanos, Sevilla. t. XXVI. Pp. 409-439.

25 Véase *Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república*; Pérez, «Memoria», p. 6.

26 Contreras, Carlos (2005) «El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX». En *Histórica*. Vol. 29, N° 2. pp. 71-76.

27 Como señaló el Ministro Morales y Ugalde, puesto que: «entre sus hijos no distingue clases (...) el Ministerio fijó la contribución en lo general de habitantes, haciéndola tan extensiva como la denominación de castas é indígenas con que la dio á conocer». Para mayor información, véase *Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república*; Morales y Ugalde, «Memoria», p. 122.

28 De la contribución personal estaban exentos las mujeres, los menores y ancianos, los tullidos, dementes y otras personas con algún impedimento físico o mental. Contreras, Carlos, «El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX», p. 68.

29 Rivera, Raúl, «Aspectos de la economía durante la Confederación Perú- Boliviana (1836- 1839)». Anuario de Estudios Americanos, Sevilla. t. XXVI, pp. 411.

30 Las otras contribuciones directas eran la de patentes e industrial, por predios rústicos y urbanos, los timbres y el papel sellado. Contreras, Carlos (1996) «Modernizarse o descentralizar: La difícil disyuntiva de las finanzas peruanas durante la era del guano». Lima. En Boletín del IFEA, Tomo 25, N° 1, pp. 130-131.

les (6'113,084).<sup>31</sup> Existen también algunos estimados gruesos como el Kluber que calcula que entre 1826 y 1854 el tributo indígena y de castas representó un cuarto de los ingresos totales del Estado poscolonial. Heraclio Bonilla estima que entre 1826 y 1854 la tasa promedio anual del tributo indígena fue de 1'039,311 y la de castas de 431,787 pesos, con un total de 1'471,118. La estimación de Bonilla está basada en los datos proporcionados para 1826 por Pedro Emilio Dancuart en *Anales de la hacienda pública del Perú*.<sup>32</sup> Las evidencias de archivo, sin embargo, muestran que lo que se esperaba recaudar era muy distinto a lo efectivamente cobrado.

Tenemos información regional del tributo indígena para algunos años. Para el Cusco de 1832 Rivera Serna señala que los ingresos del Tesoro por concepto de tributo indígena y de castas fueron de 353,475 pesos.<sup>33</sup> Por su parte, Bonilla afirma que el Tesoro de Ayacucho recaudó en 1836 la suma de 57,292 pesos. Se ha revisado la fuente citada y, en realidad, se trata de un informe sobre los ingresos en 1845 correspondiente a un solo semestre pues el tributo se pagaba en dos partes: «semestre de San Juan» (junio) y «semestre de Navidad» (diciembre). De otro lado, para 1845 Víctor Peralta señala que los ingresos del Cusco fueron de 328,042.<sup>34</sup> Se ha revisado la información remitida a Lima por la prefectura del Cusco de los 326,068 pesos que se debió recaudar en el semestre de navidad de 1844 y el semestre de San Juan de 1845, solo se ingresó al Tesoro del Cusco 168,993 pesos (142,792 en el primero y 26,201 en el segundo).<sup>35</sup> Para los mismos semestres en el departamento de Junín se cobraron 169,831 pesos (89,601 en el semestre de navidad de 1844 y 80,230 en el se-

mestre de San Juan de 1845).<sup>36</sup> Para tener una idea de cómo era la recaudación del tributo indígena en los departamentos del Perú se reproduce a continuación el cuadro que Raúl Rivera Serna propone como un estimado de los ingresos anuales entre 1826 y 1829. Estos montos resultan bastantes verosímiles con los hallazgos en los libros de tesorería conservados en el AGN (Ver cuadro N° 4). En el caso de Lima la recaudación del tributo indígena no era despreciable. La contaduría General informó el 3 de octubre de 1826 al Ministro de Hacienda que la recaudación del tributo indígena en Lima que incluía en 1820 a las provincias de Canta, Chancay, Santa, Cañete, Huarochiri, Yauyos e Ica, fue de 98.438 pesos 3 y ½ reales. La matrícula de indios tributarios señalaba la existencia de 3,937.<sup>37</sup>

CUADRO 4

Ingreso anual estimado por concepto de tributo indígenas entre 1826 y 1829

Departamento	Ingreso en pesos corrientes
Lima	101,537
Huamanga	84,506
Cusco	154,440
Arequipa	74,663
Junín	115,465
Trujillo	105,569
Puno	110,084
Total	746,263

Fuente: Rivera, Raúl, «Aspectos de la economía», p. 411. (Se redondearon los reales).

Un tercer rubro de importancia en los ingresos fiscales fueron los impuestos a la extracción, amonedación y exportación de plata. En 1800 por impuestos a las minas y la acuñación de monedas ingresó al fisco 803,618 pesos.<sup>38</sup> De acuerdo con José Deustua, ese año se inicia una tendencia a la baja de la producción de plata y es probable que la recaudación por impuestos a la minería haya descendido. Lo que sí sabemos con certeza es que la situación se agudizó en la época de la independencia. Al respecto

31 Véase *Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república*; Del Río, «Memoria», pp. 122-123.

32 Kluber, George (1952) *The indian caste of Perú, 1795- 1940; a population study based upon tax records and census reports*. Washington: Smithsonian Institution, p. 6; véase a Bonilla, Heraclio «El Perú entre», p. 414-415; Dancuart, Emilio (1917) *Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república*. Lima: Librería é Imprenta Gil, t. II, p. 46-47.

33 Rivera, Raúl, «Aspectos de la economía durante la Confederación Perú- Boliviana (1836- 1839)». Anuario de Estudios Americanos, Sevilla. t. XXVI, p. 410.

34 Bonilla, Heraclio (1989) *Estado y tributo campesino: la experiencia de Ayacucho*. Lima: IEP. Documento de trabajo, N° 30, p. 13; Peralta, Víctor (1991) *En pos del tributo: burocracia estatal, élite regional y comunidades indígenas en el Cuzco rural (1826-1854)*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos «Bartolomé de Las Casas», p. 69.

35 AGN, Sección Republicana, Fondo de Hacienda Pública, Documentos oficiales, OL 318, fol. 809-810.

36 AGN, Sección Republicana, Fondo de Hacienda Pública, Documentos oficiales, OL 318, fol. 1263-1264.

37 AGN, Sección Republicana, Hacienda Pública, Expediente particulares, PL 6, 298.

38 *Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república* Unanue, Hipólito, *Memoria*, p. 14.

Unanue señala que entre agosto de 1821 y julio de 1822 la Casa de Moneda de Lima no registró ingresos fiscales pues los españoles se llevaron sus «existencias y fondos» y lo poco que se recaudó apenas sirvió para los gastos y mantenimiento de la Casa. Concluido el período de independencia, el Ministro de Hacienda José Morales y Ugalde afirmó que los ingresos de la Casa de la Moneda de Lima solo alcanzaron para refaccionar el edificio, las máquinas y la «formación de un fondo suficiente para el rescate de las pastas en el mismo instante que se presente en el establecimiento».<sup>39</sup> Esto no coincide con los libros de contabilidad del Tesoro de Lima donde se registró que en 1823 ingresaron 526,534 pesos. En la segunda Casa de Moneda, ubicada en el Cusco, la situación fue más grave pues el gobierno en Lima tuvo que pagar los sueldos de los empleados y la compra de nuevas máquinas y herramientas con recursos del erario nacional. Lamentablemente las pocas memorias de hacienda para los años 1821-1845 no contienen información cuantitativa. Solo sabemos que la recuperación de la actividad minera fue bastante lenta en los años posteriores a la independencia. Para alentar la reconstitución de los capitales y las empresas mineras el gobierno se vio obligado a dictar la ley del 15 de diciembre de 1829 que abolió el cobro de diezmos y cobos. Esto significó, según José María de Pando, que el erario dejó de percibir unos 400 mil pesos anuales, más o menos la mitad de los ingresos de 1800. El gobierno peruano esperaba que la «plata piña» fuera transportada a la Casa de Moneda de Lima donde se cobraría el impuesto de acuñación. Sin embargo, la extracción clandestina de pastas por los puertos y costas peruanas continuaron y el gobierno facultó a los subprefectos (16 de agosto de 1830) para aceptar el pago de la contribución personal en plata piña al valor de ocho pesos por marco.<sup>40</sup> La información cualitativa señala que el contrabando de plata no disminuyó. Recién para 1846 contamos con la «Memoria» de Manuel del Río donde se señala que la recaudación fiscal por exportación y acuñación de plata fue de 416,644 pesos. En la década de 1830 la producción de plata había experimentado una tendencia al alza y en los años 1841 y 1842 había al-

39 Ibid., Morales y Ugalde, José, «Memoria», p. 118.

40 Ibid., Pando, José María de, «Memoria», p. 164.

canzado niveles similares a 1800.<sup>41</sup> La importancia fiscal de esta actividad, sin embargo, disminuyó con relación a la época virreinal debido a la mencionada abolición de los diezmos y cobos. La recaudación provino principalmente del sellado y la acuñación de plata de las callanas y Casas de Moneda. Por ahora solo contamos con los ingresos generados por la Casa de Moneda de Lima (ver cuadro N° 5).

CUADRO 5  
Ingresos de la Casa de Moneda de la Tesorería de Lima

Año	Ingreso en pesos
1823	526,534
1832	206,011
1833	47,555
1834	162,648
1835	110,543
1839	234,724
1840	85,142
1841	92,443
1846	117,500

Fuente: *Ibíd.*

Un cuarto rubro a resaltar, no tanto por el monto de su recaudación como por su carácter innovador, es la llamada «contribución de patentes». Esta fue instaurada por la ley del 10 de agosto de 1826 y declaró que «nadie pudiese ejercer comercio, arte, ni industria, sin haber pagado lo que le correspondiese».<sup>42</sup> Inicialmente fue un impuesto que gravaba el desempeño de un oficio y la apertura de un establecimiento comercial o «industrial», pero la ley del 31 de octubre de 1827 la sustituyó por una contribución del 4% sobre las utilidades de la actividad «industrial» y los capitales, es decir, sobre la renta. Como la tasación de esta renta era difícil de establecer y debido a las protestas de los propios contribuyentes, se volvió en la segunda mitad de 1829 al anterior impuesto de patentes que gravaba la apertura de establecimientos. La aplicación del impuesto, sin embargo, se hizo calculando las «supuestas» ganancias de la propiedad o

41 Deustua, José (2009) *El embrujo de la plata: la economía social de la minería en el Perú del siglo XX trad. De Valentino Gianuzzi*. Lima: BCRP- IEP pp. 50-51; Deustua, José (1986) *La minería peruana y la iniciación de la República, 1820- 1840*. Lima: IEP, p. 34-37.

42 Dancuart, Emilio (1971) *Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república*; Pando, José María de, «Memoria», p. 159.

el negocio. A lo largo del siglo XIX la tasa osciló entre el tres y el cinco por ciento, siendo la tasa del cuatro por ciento la más frecuente. Para calcular el monto de la patente se constituyó una Junta compuesta por representantes de los «industriosos» y del gobierno la cual debía clasificar y tasar el pago de este impuesto estimando sus posibles ingresos. Aunque el «impuesto de patentes» o «contribución industrial» se cobraba en las tres o cuatro grandes ciudades del país, fue Lima la principal fuente de ingresos de este impuesto (ver cuadro N° 6). Su inicio fue accidentado pues debía de confeccionarse matrículas de contribuyentes y nombrarse un «apoderado fiscal» para cobrarlos. En la ciudad de Lambayeque, departamento de La Libertad, el Prefecto Orbegoso escribió al Ministro de Hacienda el 8 de diciembre de 1826 que «la contribución de los artesanos en la ley de patentes, resulta cuando mucho igual a la que tendrían de pagar si sin considerarse su oficio, se les aplicase únicamente la contribución general». Como la confección de las matrículas y el nombramiento del apoderado iban a demorar, el Ministro Larrea respondió que debido a la situación de la ciudad «se le exonera de la contribución de patente, y se subroga en su lugar la contribución general».<sup>43</sup> Algo similar ocurrió en la ciudad de Puno. El Prefecto Benito Laso escribió al Ministro Larrea el 7 de octubre de 1826 declarando «inadaptable» la ley de patentes porque Puno no poseía los «hombres literatos, comerciantes, artistas, ni de clase alguna, [que] pueda compararse ni ligeramente con otra cualquier de la República. Aquí todo es reducido, mezquino y miserable como en cualquier pueblo». Laso informó que generalizaría la contribución personal. Larrea confirmó la disposición de Laso el 31 de octubre señalando que debido a la poca industria de Puno «se exonera de la contribución de patentes, sustituyendo en su lugar la contribución principal de indígenas y castas».<sup>44</sup> Cuando finalmente se pudo cobrar los montos fueron insignificantes. En el Cusco, por ejemplo, de acuerdo a las matrículas de patentes de esta ciudad en el «semestre de navidad» de 1844 se debió cobrar 2,077 pesos, pero solo se pudo recaudar 127 pesos. En el semestre del año siguiente («semestre de San Juan») se recaudó 0.00 pesos.

La razón de esta pobre recaudación ofrecida por las autoridades locales es que la mayoría de los comerciantes provenían de Arequipa y solo permanecían en el «cercado» de la ciudad el tiempo que demoraban en vender sus mercancías y luego se marchaban.<sup>45</sup> En Arequipa este impuesto también resultó imposible de cobrar. En esta ciudad, en 1826, el Prefecto Gutiérrez de la Fuente le escribió al Ministro de Hacienda a nombre de la Junta de Arbitrios que las principales contribuyentes por este rubro serían las «chicheras y gumaperas» pero que por lo «errante de sus situación (...) ninguna concurrirá por las patentes». En cambio, consideraba que el pago de cuatro reales por fanega de maíz que pagaban en el molino «aseguraba su cobranza». El Ministro Morales de Ugalde aprobó la propuesta.<sup>46</sup> Al año siguiente, 18 de febrero de 1827, Gutiérrez de la Fuente escribió al Ministro para comunicarle que había decidido suspender el cobro de los patentes debido al malestar de la opinión pública contra el gobierno recientemente defenestrado de Santa Cruz que la había impuesto: «Fue enorme el susurro que se percibió aquí y en el general. Clamor de que se suspendiese todo género de contribución nueva hasta que la sancione el Congreso. La prudencia obligaba a callar una voz tan generalizada, tanto más peligrosa, cuanto era el influjo de las tropas colombianas que la atenazaban por debajo con el designio de que no se verificase su salida».<sup>47</sup> El Ministro Morales de Ugalde aprobó la suspensión dictada por Gutiérrez de la Fuente. Este impuesto fue derogado por el Congreso Constituyente el 31 de octubre de 1827 pero luego fue restituido el 18 de julio de 1829. Al año siguiente, sin embargo, el subprefecto de Ica J. Meza informaba al Prefecto de Arequipa que era poco lo que se había recaudado por este concepto, además de una deuda de 18 mil pesos por semestres vencidos de julio a diciembre de 1829 y enero-junio de 1830. No obstante, como el Contador General de Contribuciones José Serna informó que no se había confeccionado las matrículas de contribuyentes y tampoco se había nombrado «apoderado fiscal» para el cobro, se anuló esta deuda. El Ministro Pando

43 AGN, Sección Republicana, Hacienda Pública, Expedientes particulares PL 6, 314.

44 AGN, Sección Republicana, Hacienda Pública, Expedientes particulares PL 6, 320, fol. 1.

45 AGN, Sección Republicana, Hacienda Pública, Documentos oficiales, OL 318, fol. 809-810.

46 AGN, Sección Republicana, Hacienda Pública, Expedientes particulares, PL. 6, 312.

47 AGN, Sección Republicana, Hacienda Pública, Expedientes particulares, PL. 6, 312.



aprobó que no se considerara como deuda los semestres mencionados y ordenó a las autoridades locales la selección y aprobación de un apoderado fiscal.

CUADRO 6  
Ingresos por impuesto de patentes de la Tesorería de Lima

Año	Ingreso en pesos
1929	11,956
1830	40,772
1832	23,662
1833	24,235
1834	14,875
1835	5,610
1837	13,772
1839	20,556
1840	21,967
1841	27,065

Fuente: *Ibíd.*

¿Fueron arcaicas o tradicionales las bases financieras del Estado poscolonial? Como se adelantó, constituían una combinación de elementos nuevos y viejos. La aduana que había sido un rubro marginal en la época colonial se convirtió en uno de los pilares de la fiscalidad republicana. Los impuestos a la minería redujeron su importancia, pero esta actividad que ya era un elemento «cuasi moderno» en la época colonial pues empleaba parcialmente trabajo asalariado, tenía una organización empresarial, utilizaba tecnología y capital relativamente intensivos, con la independencia se depuró de su principal elemento arcaico, la *mita* indígena y, si bien apeló a formas de trabajo forzado como el «enganche», se articuló completamente a la lógica de los circuitos internacionales del mercado capitalista. Si bien el «impuesto de patentes» era el elemento más moderno de la reforma de 1826 su baja recaudación obliga a relativizar la importancia de este impuesto. Algunos historiadores tienden a subrayar la «restauración» del tributo indígena para afirmar una continuidad entre la fiscalidad colonial y la republicana.<sup>48</sup> Emilio Romero, autor del clásico

*Historia económica del Perú*, decía: «Establecida la república después de la batalla de Ayacucho, el régimen fiscal y colonial de los españoles continuó funcionando en su estructura general (...) el cuadro de las contribuciones coloniales continuó vigente por muchos decenios, sin que surgiera iniciativa de cambio en ningún sector del país».<sup>49</sup> Carlos Contreras, por su parte, percibe en la estructura fiscal que nace con la reforma de 1826 un carácter étnico y restaurador. Por un lado, porque los impuestos a la producción industrial, el comercio y el consumo venían a castigar a los pobladores blancos y mestizos; por otra parte, porque como los indígenas participaban muy limitadamente de estas actividades y tenían poca capacidad de consumo, la «contribución personal» permitió incorporarlos como contribuyentes del fisco. Así, la política fiscal del Perú republicano «mantuvo» una cierta dualidad étnica o rural/urbana: los indígenas que vivían predominantemente en el campo pagaban los tributos directos de Antiguo Régimen, mientras que los criollos y habitantes de las ciudades, pagaban los indirectos, a través del mecanismo de los impuestos de aduanas. Este esquema se modificó ligeramente cuando el consumo de bienes como el aguardiente, e incluso algunos textiles y ropas terminadas, llegó a penetrar dentro de la economía campesina indígena.<sup>50</sup> Pues bien, la idea de «restauración» habría que matizarla, por lo menos, en tres sentidos. Primero, porque en el período colonial este tributo sirvió para mantener a una red de funcionarios y burócratas reales que conformaban la estructura administrativa virreinal. En el Perú independiente, en cambio, el tributo pasó a financiar a una nueva red de funcionarios y burócratas civiles y militares que portaban ideas más modernas sobre la tributación como las obligaciones de los ciudadanos en el sostenimiento de los poderes públicos, antes que como reconocimiento de una relación Rey-súbditos.<sup>51</sup> En segundo lugar, porque en la época virreinal el tributo indígena funcionó como un soporte del poder de los caciques en el sen-

48 La restauración del tributo indígena significó, según Javier Tantaleán, «que los trabajadores indígenas son el apoyo financiero del Estado Caudillista determinando, grosso modo, la tercera parte de los ingresos (...) los más pobres habrían sido el sostén financiero del Estado Caudillista en sus ingresos corrientes». Tantaleán, Javier (1983) *Política económico-financiera y formación del estado: siglo XIX, Pról. Heraclio Bonilla*. Lima: CEDEP, p. 54.

49 Romero, Emilio (1949) *Historia económica del Perú*. Buenos Aires: Sudamericana, p. 61.

50 Contreras, Carlos (2006) «Las contribuciones directas y formación del Perú republicano». En *De riqueza e inequidad: el problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX/ Luis Jáuregui*, coord. México, D. F.: Instituto Mora, p. 51.

51 Esta idea ha sido señalada por Carlos Contreras en sus diversos estudios sobre la fiscalidad republicana pero particularmente en «La transición fiscal entre la colonia y la república» (pp. 197- 235). Fondo Editorial- PUCP», pp. 197-235.

tido que éste era un engranaje del sistema de recaudación. Esto permitió a los jefes étnicos mantenerse como una clase privilegiada con autoridad y poder para movilizar la mano de obra indígena. Después del levantamiento de Túpac Amaru, la figura del cacique entró en decadencia en las áreas rebeldes pero bajo el orden republicano se abolió el cargo de cacique, junto a todos los títulos nobiliarios existentes, y la figura cacical prácticamente desapareció. En tercer lugar, porque el «pacto colonial» entró, por lo menos parcialmente, en crisis. En el régimen virreinal el tributo estaba encuadrado en un pacto tácito entre el rey y los indios por el cual los segundos reconocían la soberanía del primero en el pago del tributo y éste les garantizaba la protección de sus tierras comunales y el usufructo libre de bosques y aguas. Con la independencia el Estado trató de desligarse de este papel protector, empleó las tierras «baldías» para transferirlo como recompensa a militares y políticos, y procuró, aunque sin éxito, individualizar la propiedad comunal. Si bien los gobiernos posbolivianos dictaron decretos para postergar la aplicación de esta medida, el horizonte ideológico de las elites liberales estaba marcado por la conversión de los indígenas en pequeños y medianos propietarios, antes que en renovar o mantener el «pacto» que garantizaba la existencia de la propiedad comunal.<sup>52</sup>

Como se dijo, la fiscalidad poscolonial aparece como una combinación de elementos tradicionales y modernos. Es necesario, sin embargo, hacer dos precisiones. Primero, que esta combinación ya supone una nueva formación fiscal, o al menos su proyección. Es decir, no es posible hablar de una «restauración». Segundo, vista la fiscalidad en el marco del proceso de cambios políticos y socioeconómicos desencadenados por la independencia, los elementos «tradicionales» de la fiscalidad ya no pueden tener el mismo significado que tuvieron en la sociedad colonial. Tales elementos fueron resignificados bajo el nuevo orden social que emergió después de 1821. Este nuevo orden social podría llamarse «sociedad decimonónica» para evitar caer en la dicotomía entre los historiadores que resaltan las continuidades y aquellos que enfatizan las rupturas.

52 Piel, Jean (1995) *Capitalismo agrario en el Perú*. Lima: IFEA y Universidad Nacional de Salta, pp.

## 2. La estructura del gasto

¿Cómo cambió el gasto público en el Perú poscolonial? Klein estima que en la sociedad virreinal un tercio de los egresos del tesoro era destinado a mantener el ejército y la flota marina que resguardaba las costas; el gasto militar aumentaba a casi la mitad de los egresos en épocas de guerra o revoluciones internas como ocurrió con el movimiento de Túpac Amaru (1780-81). El segundo rubro del gasto era el pago a la burocracia, gastos administrativos y costos de la recaudación fiscal que desembolsaban las cajas reales; Klein las calcula en una tasa del 15%.<sup>53</sup> Estas estimaciones corresponden al total de los ingresos de la Real Hacienda: «Propios», «Particulares» y «Ajenos». La situación cambia si se realiza sobre el ramo de «propios», como hace Contreras. Así, resulta que en los últimos decenios del siglo XVIII el 70% de los egresos fiscales era gasto militar (1'450.810 de pesos mientras que el gasto total llegó a 2'009,681); esto incluye a los «situados» que se enviaban para subvencionar el presidio de Valdivia en Chile, el fuerte de Chiloé y la Audiencia de Panamá considerados entradas o fronteras del virreinato del Perú (en 1800 el monto de los situados fueron de 450 mil pesos).<sup>54</sup> Evidentemente, la militarización del gasto se incrementó con las campañas de Pezuela en Chile y con las guerras de independencia en territorio peruano.

Como vimos, entre agosto de 1821 y julio de 1822 el gasto público fue de 2'747,070 pesos. Unanue señala que el gasto principal fue para la formación y abastecimiento del ejército, pero no dice el porcentaje. Sabemos sí que como los ingresos fueron de 1'302,464 se incurrió en un déficit de 1'444,606 pesos. ¿De dónde su obtuvo la diferencia? De confiscaciones a las bienes y propiedades de españoles y realistas, de donativos y préstamos «forzosos», y de la innovadora creación de un Banco Emisor de papel moneda propuesta por el propio Unanue.<sup>55</sup> Culminado el período de independencia,

53 Klein, Herbert, *Fiscalidad y gasto de gobierno. El virreinato del Perú 1680-1809*. Lima: IEP, p. 32.

54 Contreras, «La transición fiscal entre la colonia y la república.» Lima: Fondo Editorial- PUCP, pp. 203-204.

55 La otra fuente, excepcional y rápidamente discontinuada, fue el endeudamiento externo. Si bien importante para las finanzas públicas, no constituye un recurso fiscal y solo anotaremos algunas cosas. En 1822, se realizó el primer empréstito en Londres por 1'200,000 libras esterlinas al 6% de interés y con cargo a amortizarlo en 30 años. La garantía eran las rentas de aduanas y de la Casa de la Moneda



CUADRO 7  
Gasto público registrado en la Tesorería de Lima

Año	Sueldos y gastos de la burocracia civil	Sueldos y gastos de la burocracia militar	Otros gastos	Gasto total
1823	165,559	1'582,589	1'665,055	3'413,206
1824	17,798	151,417	1'100,209	1'272,680
1827	713,390	1'360,020	443,426	2'516,836
1828	772,277	1'033,913	766,837	2'573,027
1829	706,261	1'075,126	1'094,119	2'875,506
1830	528,768	985,237	295,662	1'809,667
1832	820,739	837,223	78,856	1'736,820
1833	863,609	616,420	71,128	1'551,157
1834	573,066	632,151	117,017	1'322,234
1835	444,071	828,899	348,659	1'621,629
1837	385,787	1'017,952	321,966	1'725,705
1839	769,796	1'493,478	238,791	2'502,065
1840	1'014,359	771,615	248,054	2'034,028
1841	1'225,775	1'372,382	217,375	2'815,532
1846	1'523,910	717,833	357,292	2'599,035

Fuente: *Ibíd.*

en 1826, y de acuerdo a José de Morales y Ugalde, el egreso principal de la hacienda pública correspondía al gasto militar: 2'457,000 los cuales iban a sueldos, manutención y equipos del ejército y la marina, así como arsenales, maestranzas, reparación de cuarteles y hospitales, obras de fortificación y defensa. El segundo rubro en importancia era el gasto de la propia burocracia encargada de la recaudación fiscal: 1'334,00 pesos que, bajo el nombre de gastos de hacienda, iban a sueldos de sus funcionarios, gastos de recaudación y «las pensiones que les gravan en beneficio del común de sus ciudadanos». Luego se registra un gasto de 96 mil pesos los que correspondían a sueldos de magistrados, agentes y ministros plenipotenciarios, directores de educación primaria y científica, y la policía.<sup>56</sup> Después de 1826 las memorias de hacienda no ofrecen información cuantitativa sobre el gasto público. Señalan que el

gasto en la mantención del ejército y los sueldos a la burocracia absorben el erario nacional, pero no proporcionan porcentajes. El Ministro de Hacienda José de Larrea y Loredó, por ejemplo, escribe lo siguiente: «Con los Ingresos naturales del Estado se ha hecho frente á todas las atenciones ordinarias; se han mantenido nueve mil hombres de tropa; sin haberse para demandas tan injentes contraído empeño alguno, no obstante los crecidos gastos que ocasionó el dilatado sitio de la plaza del Callao habiéndose entretanto amortizado parte de la deuda, y emprendido gastos extraordinarios en los departamentos de hacienda y del interior».<sup>57</sup> Gracias a la memoria de Manuel del Río de 1846 sabemos que para ese año se ha producido un cambio importante en el gasto público: los sueldos y gastos corrientes de la burocracia civil superan ampliamente a los sueldos y gastos del ejército y la marina. Así, mientras los gastos administrativos, la amortización de los empréstitos y sueldos de la burocracia fueron de 3'274,793 pesos. Los sueldos del ejército y la marina fueron de 1'741,367 pesos. El ramo llamado «Ajenos» que

'con preferencia a cualquier consumo público'. El segundo empréstito fue por 616,000 libras esterlinas cuyo contrato celebró Parish Robertson en 1825. Sin embargo, este contratista no cumplió con los pactos, y sólo entregó doscientos mil trescientos ochenta y cinco libras. Tantaleán, Javier, *Política económica-financiera y formación del estado: siglo XIX, Pról. Heraclio Bonilla*. Lima: CEDEP, pp. 14-22; véase *Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república*; Unanue, «Memoria», p. 7.

56 *Ibíd.*, Morales y Ugalde, *Memorias*, p. 129.

57 Larrea, Juan (1827) *Principios que siguió el ciudadano José de Larrea y Loredó en el Ministerio de Hacienda y sección de negocios eclesiásticos de que estuvo encargado*. Lima: Imprenta Rep. Por J. M Concha, p. 23.

eran los sueldos del Tribunal de Minería, los funcionarios de la Municipalidad de Lima y de otros departamentos fue de 1'012,142 pesos.

Ahora bien, las tesorerías departamentales llevaban las cuentas tanto de los ingresos como de los gastos que debían de realizar. Se ha podido reconstruir los egresos de la Tesorería de Lima que se presenta a continuación (cuadro 7).

Lo que el cuadro 7 muestra es que el Estado gastaba básicamente para su propio funcionamiento: gastos administrativos y sueldos de la burocracia civil y militar. El rubro «otros» corresponde también a gastos administrativos pero no se ha podido establecer si están relacionados al área civil o militar (los años 1823, 1824 y 1829 aparecen abultados pero es porque no están clasificados en los libros de contabilidad; esta tarea está pendiente). Por información cualitativa sabemos de numerosos casos de funcionarios civiles y militares con sueldos atrasados que eran pagados con tierras baldías de propiedad pública. Es decir, los ingresos del Estado no alcanzaban para satisfacer los sueldos de la burocracia. Esta situación tuvo como contrapartida la restricción del papel del Estado en la economía y sociedad peruanas. En la época colonial el gobierno se encargaba de la mantención de la infraestructura vial, puertos y diversas obras públicas. El Estado poscolonial apenas ejerció una influencia de carácter legal-tributario dictando exoneraciones y rebaja de los impuestos a las importaciones de bienes de capital y materias primas que se utilizaran en la minería (principal generador de divisas) y la agricultura como la suspensión de la Alcabala de Cabezón.<sup>58</sup> En la práctica el Estado redujo su papel en la vida económica y fue casi nulo como proveedor de servicios educativos y sanitarios. Si desde el punto de vista de la recaudación, el Estado aparece con una importante capacidad recaudadora movilizándolo a una tupida red de funcionarios y burócratas locales que llegaban a las comunidades más alejadas para cobrar el tributo indígena, desde el punto de vista del gasto público, el Estado no aparece en las mismas dimensiones dotando de la infraestructura necesaria para integrar a la población rural a la economía de mercado o para expandir la educación (una excepción fue la mantención del sistema de correo);

la acción del Estado se redujo también en el campo de la administración de justicia. Recién en la segunda mitad del siglo XIX, con los ingresos del guano, la intervención del Estado para orientar el desarrollo de la economía y la sociedad peruanas cobrará importancia. Se intentará constituir un mercado nacional mediante una red de ferrocarriles que conectara la sierra con la costa.<sup>59</sup> Ahora bien, ¿qué significado tiene que el gasto público se destine casi exclusivamente al funcionamiento administrativo y los sueldos de la burocracia civil y militar? Como se espera mostrar más adelante: el Estado aparece controlado corporativamente por la clase burocrática que emergió con la independencia. La idea de un Estado al servicio de los grupos de poder económico, particularmente de los comerciantes, debe ser relativizada. Desde el punto de vista del gasto público, la necesidad de satisfacer la reproducción de la burocracia civil y militar parece ser el principal interés del Estado de la temprana república.

### 2.1 Gasto público y economías locales

¿Qué papel cumplió el Estado en la economía nacional? El tema supera los límites de esta investigación, pero es necesario anotar dos cuestiones. Por un lado, que la política legalista de fomento a la economía De acuerdo con el Reglamento de Comercio de 1821 los bienes de capital y materias primas necesarias para reactivar la minería y la agricultura estarían libres de impuestos: azogue, máquinas a vapor, arado, etc. Como se sabe, esto es insuficiente incentivar la producción. Son necesarios capitales, grupos empresariales, disposición de fuerza de trabajo, entre otros. Para la época existían referentes sobre el papel del Estado en el desarrollo económico-comercial, como en la Francia de Jean Baptiste Colbert quien había llevado a cabo políticas de patrocinio de manufacturas, atracción de artesanos y concesión de subsidios para el fomento de factorías. Inclusive en la *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* Adam Smith recomendaba que el Estado construyese carreteras, puentes, canales, puertos, así como fomentar actividades más amplias como la educación, la titulación de profesionales y el

58 Véase *Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república*; Morales, Memoria, p. 120.

59 Tantaleán, Javier (1983) *Política económico-financiera y la formación del estado: siglo XIX/ Pról. Heraclio Bonilla*. Lima: CEDEP, p. 23.





control de la emisión de billetes de bancos.<sup>60</sup> Como se dijo, en la temprana república el rol del Estado en la economía fue bastante restringido debido a que los ingresos no permitían invertir en infraestructura que orientara las actividades económicas a objetivos de mediano y largo plazo ni en obras públicas, como ocurría en la época colonial.<sup>61</sup>

Por otro lado, y no obstante lo anterior, el Estado demandaba de bienes y servicios, particularmente para el equipamiento del ejército (uniformes, alimentación, transporte, etc.), que debían ser provistos por los agentes y sectores económicos. Al respecto los gobiernos dieron varios decretos y circulares para privilegiar a los productores nacionales en las adquisiciones estatales. El 16 de setiembre de 1826, por ejemplo, el Presidente interino Andrés de Santa Cruz declaró que para «fomentar las fábricas de este departamento (Cusco), ha ordenado desde Ayacucho, que se fabriquen para los soldados del ejército dos mil pares de zapatos, y anualmente cien mil varas de bayetones apañados de la mejor calidad; cincuenta mil de grises, veinte y cinco mil celestes, y los otros veinticinco mil blanco; las personas que tengan esta especie de ropa, o quieran fabricarla, se presentarán con sus muestras a hacer la contrata en esta administración».<sup>62</sup>

En la revisión de expedientes del fondo de Hacienda Pública se encontró uno sobre la compra de frazadas para el ejército. La investigación histórica ha mostrado que parte de los gastos de los reclutas eran cubiertos por sus familias y comunidades, particularmente la alimentación. Pero no todo era costeadado de esta manera. El Estado trataba, en lo posible, de hacerse cargo de estos gastos pues esto lo liberaba de relaciones de dependencia con los poderes y po-

blaciones locales.<sup>63</sup> El caso a analizar es el siguiente. El 20 de octubre de 1826 el Ministro de Hacienda solicitó al prefecto de La Libertad José Luis Orbegoso el acopio de dos mil frazadas al precio de seis a ocho reales. Orbegoso a su vez remitió el pedido a las intendencias de Chota, Huamachuco y Cajamarca repartiéndose el pedido de las dos mil frazadas entre las tres provincias. El intendente de Cajamarca, Vicente Barrantes, informó al Prefecto el 20 de noviembre que le sería imposible cumplir con el encargo de 667 frazadas pues los pocos obrajes que subsistían en la provincia estaban faltos de mano de obra «por la separación de indígenas dedicados a este destino», es decir, por la prohibición de emplear gratuitamente a indios en los obrajes. Pero la razón principal para Barrantes consistía en que el precio que el gobierno estaba dispuesto a pagar era: «sumamente ínfimo que aun no sufraga el importe de la tela» y que las frazadas «se venden a cinco y seis pesos, pues solo así pueden compensar el gasto que ocurre en su fábrica».<sup>64</sup> Esta carta fue remitida por el Prefecto Orbegoso al Ministro Larrea quien respondió que la parte de Cajamarca fuera repartida a las otras dos provincias.

Por su parte, el intendente de Chota, José Paz, informó a Orbegoso que en su provincia existía solo un obraje formal en Chala y un obrajillo en Santa Clara, a los cuales les sería difícil cumplir con la demanda de las 667 frazadas. Paz, como Barrantes, señaló que la dificultad principal estaba en el precio pues para la confección de una frazada se necesitaban 16 libras de lana en bruto, además de los tintes y los conos de hilar. Al parecer el precio estimado por el gobierno se hizo con relación a los de bienes importados. De acuerdo a Paz el precio de las frazadas en Chota era de tres pesos debido a que contenían más fibras y eran de mayor calidad que la extranjera: «Estas son verdaderas frazadas, pues a las que se da este nombre, y que hacen los extranjeros no son sino mantas cuyo tejido y lana es muy débil. No así estas otras [las de Chota] que su peso y mejor construcción da abrigo y permanencia».<sup>65</sup> Orbegoso remitió al Ministro la nota de Paz y aquel respondió que suspendiera la compra

60 Finlstein, Joseph y Thimm, Alfred (1976) *Economistas y sociedad: el desarrollo del pensamiento económico desde Tomás de Aquino a Keynes*. México: Logos, p. 41 y 63.

61 Son bastante conocidas las obras públicas que realizaban los virreyes entre los que destaca Manuel de Amat, quien ordenó construir la Plaza de Acho, la Alameda de Los Descalzos, entre otros. Las dificultades de la temprana república pueden ilustrarse con la siguiente anécdota: en 1825 el Congreso promovió la construcción de una escultura en honor de Bolívar. Solo se llegó a construir la base que quedó vacía hasta 1859 cuando Castilla inauguró el monumento mandado a construir en Europa por Adamo Tadolini. Majluf, Natalia (1994) *Escultura y espacio público: Lima, 1850- 1879*. Lima: IEP, pp. 10-11.

62 Comisión Nacional de Sesquicentenario de la Independencia del Perú (1974) Colección Documental de la Independencia del Perú, Tomo XIV, vol. 2, p. 287.

63 Méndez, Cecilia y Granados, Carla, (2012) «Las guerras olvidadas del Perú: Sociedad rural, imaginario nacional y formación del Estado. Revista de Sociología e Política 20, N° 42», pp. 57-71

64 AGN, Sección Republicana, Hacienda Pública, Expedientes particulares LP 6, 314.

65 AGN, Sección Republicana, Hacienda Pública, Expedientes particulares LP, 314.

de frazadas en Chota y la encargara a cualquier provincia del departamento donde el precio fuera de ocho reales. En la provincia de Huamachuco tampoco se pudo conseguir las frazadas a 8 reales, de modo que el prefecto Orbegoso le escribió al Ministro de Hacienda el 5 de enero de 1827 solicitando instrucciones. El 24 de enero el Ministro Larrea ordenó la suspensión del encargo de las frazadas.

Paralelamente, el gobierno había solicitado dos mil frazadas al departamento de Puno donde la situación fue totalmente distinta. El 21 de noviembre de 1826 el prefecto Laso le escribió al Ministro de Hacienda informando que había encargado el acopio de las frazadas a las provincias del Cercado y Azángaro, donde existían obrajes. Para el 15 de abril de 1827 el prefecto de Puno era Juan Francisco de Reyes quien escribió al Ministro comunicando que el acopio de frazadas se había realizado y que, como disponía la orden ministerial, se había pagado «sobre el ramo de Contribuciones». Asimismo, Reyes informó el 22 de abril que la carga estaba camino a Arequipa en «carneros de la tierra» con destino al puerto de Quilca desde donde serían embarcados a Lima. La operación la había realizado la Tesorería Departamental y de acuerdo a los administradores José Victoriano de la Riva y Juan de Oviedo, el costo de las frazadas fue de 1,625 pesos: mil costaron a 8 reales y las otras mil a cinco reales. A esto se añadió que el costo de transporte entre Puno y Arequipa fue de 27 pesos 3 ½ reales por el alquiler de 55 llamas y 20 pesos para el pago del conductor Juan Godoy.

No es posible, con los datos disponibles, medir el impacto del gasto estatal en las economías locales. Si bien puede afirmarse que el gasto público en la economía nacional fue marginal, es posible que la situación con respecto a las economías locales sea distinta pues para los pequeños productores compras de dos mil pesos podía significar la supervivencia económica. Lamentablemente los libros de contabilidad de los tesoros departamentales no registran las compras realizadas a las economías locales y esto solo puede saberse por los expedientes conservados sobre adquisiciones de bienes y servicios. Por ahora, solo se puede decir que hubo una política estatal destinada a favorecer a los productores nacionales sobre los extranjeros. El impacto de esta política lo establecerán futuras investigaciones.

## Fuentes

- AGN, Sección Republicana, Hacienda Pública.  
 COMISIÓN NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ (1974). Colección Documental de la Independencia del Perú  
 CDIP, «Obra gubernativa y epistolario de Bolívar, Tomo XIV, vol. 2. Lima  
 CDIP, «Obra de gobierno e epistolario de San Martín», tomo XIII, vol. 1  
 UNANUE, José Hipólito (1822). *Exposición que al soberano congreso del Perú, hizo sobre la Hacienda pública el ministro de ella Dr. D Hipólito Unanue en la sesión del día 23 de setiembre de 1822*. Lima: Impr. del Gobierno. pp. 9-15.

## Bibliografía

- ANNA, Timothy (1981). *La caída del gobierno español en la ciudad de México*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.  
 ARMAS ASÍN, Fernando (2010). *Patrimonio divino y capitalismo criollo: El proceso desamortizador de los censos eclesiásticos en el Perú*. Lima: IFEA.  
 BASADRE, Jorge (2005). *Historia de la República del Perú*, tomo I. Lima: Edit. El Comercio.  
 BONILLA, Heraclio (1980). *Un siglo a la deriva: Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*. Lima: IEP.  
 BONILLA, Heraclio (1989). *Estado y tributo campesino: la experiencia de Ayacucho*. Lima: IEP. Documento de trabajo, N° 30.  
 CONTRERAS, Carlos (2002). En «La transición fiscal entre la colonia y la república» (pp. 197-235). Lima: Fondo Editorial-PUCP.  
 CONTRERAS, Carlos (2005). «El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX». En *Histórica*. Vol. 29, N° 2.  
 CONTRERAS, Carlos (2006). «Las contribuciones directas y formación del Perú republicano». En *De riqueza e inequidad: el problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. Luis Jáuregui, coord. México, D. F.: Instituto Mora.  
 CONTRERAS, Carlos (2012). *Crisis y reforma fiscal en el Perú, 1873- 1915: del Estado rentista al Estado oligárquico*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)- Instituto de Estudios Peruanos (IEP).



- COMIN, Francisco (1996). *Historia de la hacienda pública*. Barcelona: Edit. Crítica.
- DANCUART, Emilio (1917). *Anales de la Hacienda Pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república*. Tomo II. Lima: Librería é Imprenta Gil.
- DEUSTUA, José (1986). *La minería peruana y la iniciación de la República, 1820- 1840*. Lima: IEP
- DEUSTUA, José (2009). *El embrujo de la plata: la economía social de la minería en el Perú del siglo XX trad. De Valentino Gianuzzi*. Lima: BCRP- IEP
- FINLESSTEIN, Joseph y THIMM, Alfred (1976). *Economistas y sociedad: el desarrollo del pensamiento económico desde Tomás de Aquino a Keynes*. México: Ed. Logos.
- GOOTENBERG, Paul (1997). *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano, 1820-1860*: Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos «Bartolomé de las Casas».
- HAMNETT, Brian (2011). *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú: liberalismo, realeza y separatismos, 1800-1824*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- KLUBER, George (1952). *The indian caste of Perú, 1795-1940; a population study based upon tax records and census reports*. Washington: Smithsonian Institution.
- KLEIN, Herbert (1994). *Fiscalidad y gasto de gobierno. El virreinato del Perú 1680-1809*. Lima: IEP.
- LARREA, Juan (1827). *Principios que siguió el ciudadano José de Larrea y Loredó en el Ministerio de Hacienda y sección de negocios eclesiásticos de que estuvo encargado*. Lima: Imprenta Rep. Por J. M Concha.
- MAJLUF, Natalia (1994). *Escultura y espacio público: Lima, 1850-1879*. Lima: IEP.
- MÉNDEZ, Cecilia y GRANADOS, Carla (2012). «Las guerras olvidadas del Perú: Sociedad rural, imaginario nacional y formación del Estado». *Revista de Sociología e Política* 20, N° 42».
- PIEL, Jean (1995). *Capitalismo agrario en el Perú*. Lima: IFEA y Universidad Nacional de Salta.
- PERALTA, Víctor (1991). *En pos del tributo: burocracia estatal, élite regional y comunidades indígenas en el Cuzco rural (1826-1854)*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos «Bartolomé de Las Casas».
- RIVERA, Raúl (1964). «Las Juntas Departamentales durante el primer gobierno del Mariscal don Agustín Gamarra». *Boletín de la Biblioteca Nacional*. Lima: BNP.
- RIVERA, Raúl (1969). «Aspectos de la economía durante la Confederación Perú- Boliviana (1836- 1839)». *Anuario de Estudios Americanos* (AEA), Sevilla. t. XXVI.
- RIVAROLA, Juan (2005). *La Real Hacienda: la fiscalidad colonial, siglos XVI al XIX*: J.B. Rivarola Paoli, Asunción.
- ROMERO, Emilio (1949). *Historia económica del Perú*. Buenos Aires: Sudamericana.
- PARKENSON, Phillip (1984). *Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú-Boliviana, 1835-1839*. La Paz: Edit: Juventud.
- TANTÁLEAN, Javier (1983). *Política económico-financiera y la formación del Estado: siglo XIX / Pról.* Heraclio Bonilla. Lima: CEDEP.
- TÁVARA, Santiago (1951). *Historia de los partidos-* ed. Y notas de Jorge Basadre y Félix Denegrí Luna. Lima: Edit.: Huascarán.