



**INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA  
SECCIÓN DE POSGRADO**

**IMPACTO DE LAS EMPRESAS DE RECAUDACION SOBRE  
LA MODERNIZACION Y EL DETERIORO POLITICO,  
ANALIZANDO EL PERIODO 1894 - 1930**

**PRESENTADA POR**

**LUIS ALBERTO PONCE VEGA**

**ASESORA**

**ANA MARIA ANGELES LAZO**

**TESIS**

**PARA OPTAR EL GRADO ACADEMICO DE DOCTOR**

**EN GOBIERNO Y POLITICA PÚBLICA**

**LINEA DE INVESTIGACION**

**ESTADO, GOBIERNO, GOBERNABILIDAD, GOBERNANZA**

**LIMA – PERÚ**

**2020**



**CC BY-NC-SA**

**Reconocimiento – No comercial – Compartir igual**

El autor permite transformar (traducir, adaptar o compilar) a partir de esta obra con fines no comerciales, siempre y cuando se reconozca la autoría y las nuevas creaciones estén bajo una licencia con los mismos términos.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



**USMP**  
UNIVERSIDAD DE  
SAN MARTIN DE PORRES

**INSTITUTO DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

**“IMPACTO DE LAS EMPRESAS DE RECAUDACION SOBRE LA  
MODERNIZACION Y EL DETERIORO POLITICO, ANALIZANDO EL  
PERIODO 1894 - 1930”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADEMICO DE DOCTOR  
EN GOBIERNO Y POLITICA PÚBLICA**

**LINEA DE INVESTIGACION: ESTADO, GOBIERNO, GOBERNABILIDAD,  
GOBERNANZA**

**PRESENTADO POR:  
Mag. LUIS ALBERTO PONCE VEGA**

**ASESOR:  
Dra. ANA MARIA ANGELES LAZO**

**Lima – Perú  
2020**

## INDICE

ÍNDICE DE CONTENIDO	i
RESUMEN/ABSTRACT	iii
INTRODUCCIÓN	1
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO</b>	<b>17</b>
1.1 Antecedentes de la Investigación	17
1.2 Bases Teóricas Internacionales y Nacionales	25
1.3 Definición de términos básicos	64
<b>CAPÍTULO II: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>66</b>
2.1 Diseño metodológico	66
2.2 Técnicas de recolección de datos	68
2.3 Aspectos éticos	70
<b>CAPÍTULO III: RESULTADOS</b>	<b>70</b>
3.1 Los impuestos al consumo y la reforma de las finanzas públicas	70
3.2 Resolución de los Contratos de los Rematistas	89
3.3 La Sociedad Recaudadora de Impuestos. 1896-1900	93
3.4 El Banco Popular y la Compañía Nacional de Recaudación	116
3.5 Leguía, Payán y Billinghamurst: el nuevo contrato de recaudación	149
3.6 Fundación de la Compañía Recaudadora de Impuestos, 1913.	154
3.7 Leguía. Deuda externa y reforma fiscal-financiera. 1919-1926	181
3.8 Las bases del Estado Fiscal en el Perú	199
3.9 Participación en las elecciones y reforma electoral de 1895/96	206
3.10 Participación de los ciudadanos habilitados en las elecciones	213
3.11 Fin de la República Aristocrática. Elecciones y golpe de Estado	231
<b>CAPITULO IV: DISCUSION</b>	<b>241</b>
4.1 Los impuestos al consumo y la reforma de las finanzas públicas	241
4.2 Resolución de los contratos de los rematistas. 1895	243
4.3 La Sociedad Recaudadora de Impuestos	244
4.4 El nuevo contrato de recaudación de 1900	246
4.5 Fin de la Compañía de la Compañía Recaudadora de Impuestos y reestructuración de la Caja de Depósitos y Consignaciones	248

4.6 Ciudadanía, población excluida y reforma electoral de 1895/96	251
4.7 Nuevos actores sociales y las elecciones de 1931	256
<b>CONCLUSIONES</b>	259
<b>RECOMENDACIONES</b>	266
<b>REFERENCIAS</b>	268
<b>ANEXOS.</b>	277

## RESUMEN

La Tesis estudia el tránsito al Estado moderno en el Perú, a partir de la reforma de las finanzas públicas de 1895-96; usando el concepto de “Estado Fiscal” (aquel cuyos ingresos provienen de los impuestos). La Escuela Fiscal Europea, uso este concepto, (el “tax state” de J. A. Schumpeter), para estudiar la transición al Estado Fiscal moderno en Europa, entre los siglos XIII y XVIII. El caso inglés es el benchmarking, porque fue el primer Estado que puso la recaudación de las aduanas y de los impuestos al consumo, a cargo de dos agencias estatales, en 1671 y 1683. Con estos ingresos, en un segundo momento, se produce “la revolución financiera en Inglaterra, 1688-1756” que establece la deuda nacional, el Banco de Inglaterra en 1694 (el conocido banco central), con monopolio para otorgar créditos al Estado, en papel moneda del Banco, a cambio de bonos y letras del Tesoro, que el Banco coloca en la Bolsa de Londres. Esta estructura fiscal-financiera es reconocida como moderna en 1815. Dicho proceso, aumenta la participación electoral de sus ciudadanos. En el Perú, los impuestos al consumo surgen en los gobiernos de Cáceres y Morales y su cobro se dio por remate al mejor postor. En 1896, estos impuestos pasan a la Sociedad Recaudadora de Impuestos (1896-1900); diseñada por el Congreso y la Cámara de Comercio de Lima y gestionada con la banca. La Compañía Nacional de Recaudación y la Compañía Recaudadora de Impuestos, aumentan el número de impuestos a su cargo, la cobertura geográfica, que permite aumentar la recaudación (hasta 50% del total de ingresos públicos). Gracias a ellas, aumentó la capacidad para recaudar impuestos, proporcionar bienes públicos y establecer el orden, de los gobiernos peruanos, entre 1896 y 1926. El Oncenio de Leguía liquida a la recaudadora y establece a la Caja de Depósitos en su lugar, a fin de colocar bonos peruanos en la Bolsa de Nueva York. A diferencia de Inglaterra, la reforma electoral de 1895/96, de Piérola, excluye a la mayor parte de la ciudadanía de los comicios; por lo cual, entre 1896 y 1931, los ingresos fiscales crecen, pero no se construye ciudadanía, ni un orden democrático.

Palabras clave: Estado Fiscal, Empresas Privadas de Recaudación, Impuestos al Consumo, Reforma Electoral, Construcción de Ciudadanía.

ABSTRACT

The dissertation explains fiscal strength acquired by the Peruvian governments between 1896 and 1926, and the increase of their capacity to collect taxes, provide public goods and establish order. By using the concept of "Fiscal State", it explains public finance modernization, which begins with the public finance reform of 1895-96, and the "Sociedad Recaudadora de Impuestos" (1896-1900), designed by the Congress and the Chamber of Commerce of Lima and managed by the banks, which proved tax farming was feasible as a business. The "Compañía Nacional de Recaudacion" (1900-1913) and "Compañía Recaudadora de Impuestos" (1913-1926), increased the number of taxes they collected and their coverage, thwarting public and private spheres separation. The Electoral Reform of 1895/96 excluded most of the citizens from the polls, up to 1931, but provided political support to the financial reform, but modern citizenship was not built, nor a democratic order.

Key words: Fiscal state, tax farming enterprises, excises, electoral reform, voting restrictions, citizenship building, democratic order, authoritarian regime.

## INTRODUCCION

El auge y caída de la República Aristocrática y del “Oncenio”, han sido objeto de diversas indagaciones académicas. A diferencia de ellas, la tesis examina el proceso por el cual estos gobiernos incrementaron su capacidad para recaudar impuestos, establecer el orden y proporcionar bienes públicos (Johnson y Koyama, 2014). En otras palabras, evalúa el impacto de la reforma de las finanzas públicas de 1895-96, sobre la modernización de la hacienda pública y del Estado.

Antes de la guerra del Pacífico, los gobiernos financiaban su gasto y obras públicas con los recursos del guano y el salitre; porque las contribuciones internas no eran significativas (Bonilla, 1974, 1977, 1980; Contreras, 1997, 2012; Salinas, 2011). Pero después de la guerra, la provisión de bienes públicos, la remuneración de la burocracia estatal y el mantenimiento del orden se financian con las contribuciones y los impuestos; como lo señalan Contreras (1997, 2012), Salinas (2011) y Armas (2000). Cabe preguntarse, por lo tanto, qué ocurrió en este breve lapso. ¿Por qué, cómo y cuándo se modificó el rol de los impuestos en la hacienda pública? ¿Qué ideas indujeron a la elite a aceptar los impuestos como fuente de ingresos públicos? ¿Cómo se produjo la transición de un Estado rentista a un Estado Fiscal? ¿Cómo influyó este cambio en la modernización de la hacienda pública?

Responder estas preguntas implica conocer la transición del Estado de dominio y la sociedad feudal, al Estado moderno y a la economía capitalista

que tomó lugar en Europa. Sobre el tema, la literatura ofrece dos enfoques. De un lado, la escuela weberiana da una explicación holística del surgimiento del Estado moderno y la economía capitalista, dos importantes complejos institucionales, que emergen con la racionalización, la masificación y la burocratización, que toman lugar en Europa, entre los siglos XVI y XVIII, dando como resultado a la sociedad moderna (Vázquez, 2006, p.218).

Esta precisa afirmación ruega indicar, sin embargo, qué tipo de asociación política existió durante el tránsito al Estado moderno y conocer las características del cambio. Para descubrir los orígenes del estado moderno, la Fundación Europea para la Ciencia auspició a especialistas en historia fiscal, para que documentaran la transición del “Estado de Dominio” (que obtenía sus rentas de los feudos, tierras y bienes del soberano), al Estado Fiscal, que obtiene sus ingresos de los impuestos (Bonney, 1995, Schumpeter, 1918). La investigación demostró que los sistemas europeos no siguieron una sola vía en la transición al estado fiscal (entre el siglo XIII y XVIII); sino varias. Todas ellas posibles y plausibles (Bonney, 1999, p.13). Para 1815, fin de periodo de dicha investigación, sólo Inglaterra había alcanzado la etapa más avanzada de ‘Estado Fiscal’. Por dos razones al menos, porque tuvo una inusual capacidad, en términos políticos y económicos, para incrementar los ingresos tributarios, a cargo de organismos estatales, por periodos extensos, empezando en 1671 y 1683. Y porque pudo implementar sofisticadas estructuras de crédito público, a partir de 1688, cuando establece el Banco de Inglaterra (banco central), la deuda nacional soberana y los bonos perpetuos redimibles (“consol”); que consolidan el billete

(en libras esterlinas) y fomentan el desarrollo de la bolsa de Londres. Este precoz resultado, no niega que el Estado Fiscal ya estuviera presente en otros países, que con el tiempo, formarían sus 'estados fiscales' modernos (Bonney, 1999, p.14).

Debe advertirse, sin embargo, que los Estados europeos no siguieron la misma senda que Inglaterra, porque no existió un único camino y porque la transición al Estado Fiscal moderno fue un proceso probabilístico, donde cada experiencia reivindicó su especificidad (He, 2013, 2007). Por tal razón, la presente investigación usa el caso inglés como "benchmarking", para trazar la tendencia del caso peruano, pero sin olvidar las diferencias.

En el Perú, la hacienda pública no fue uno de los temas más difundidos. Pero la excepción a la regla fue Pedro Emilio Dancuart y José Manuel Rodríguez y su célebre obra, *Anales de la hacienda pública del Perú: historia y legislación fiscal de la república*, que contiene la información oficial de la hacienda pública peruana, durante los siglos XIX y XX, para que los historiadores del siglo XXI pudieran reconstruir la historia fiscal de la República. Por su parte, Jorge Basadre, a quien Margarita Giesecke (2000) designa como el autor de la historia política de la República, recolectó la información que constituye el bastidor insustituible para escribir las demás historias. Basadre estaba convencido que el tema del poder era eterno y por ello, ordenó y dio vida a los archivos del Estado. Examinó la política nacional, las instituciones públicas y a los políticos más conocidos (Giesecke, 2000). A pesar de estos aportes, el tema aún no tiene el lugar que merece en la historiografía republicana. Contreras (2012) recuerda que la fiscalidad fue un

tema desatendido; precisando que la obra de Thorp y Bertram (1985, 1978) no cubrió el tema fiscal y que Carlos Boloña (1994) se abocó a un punto específico, las aduanas. Los trabajos de Alfageme et al. (1992), E.V.K. Fitzgerald (1968, 1981), Gonzales de Olarte y Samamé (1991), tratan de periodos restringidos del siglo XX. Alfonso W. Quiroz (1989, 1988), incorporó el tema fiscal, pero desde la perspectiva del sistema bancario.

Recientemente, se han divulgado diversas obras sobre la hacienda pública. Un artículo de Contreras (1997) y su tesis doctoral, publicada el 2012 y sendos artículos de Salinas (2014) y Hernández (2018), que incluyen valiosa data estadística. El examen de estas obras, permite precisar que el Estado Fiscal, como principio organizador de la obra, aún es una novedad en el país.

La presente investigación estudia el tránsito a la modernidad hacendaria que surge con la reforma de las finanzas públicas de 1895-96 (Ugarte, 2019) y con tres empresas privadas de recaudación, que constituyen una notoria diferencia con la experiencia inglesa, en particular y la europea, en general. En el caso peruano, la recaudación no estuvo en manos estatales, sino privadas, porque al fracasar el experimento para implantar la recaudación estatal con los apoderados fiscales, el gobierno entregó la recaudación de los impuestos al consumo a una empresa privada de recaudación; la Sociedad Recaudadora de Impuestos (1896-1900); que fue diseñada por el Congreso y la Cámara de Comercio de Lima, pero que sería gestionada por la banca, un experimento que permitió definir la importancia de la recaudación de los

impuestos al consumo como negocio. Luego vino la Compañía Nacional de Recaudación (1900-1913), asociada con el Banco Popular, que aumenta el número de impuestos a su cargo y que extiende la cobertura geográfica de la recaudación a su cargo; incrementando su poder y la presencia del Estado central en las provincias. Finalmente, tenemos a la Compañía Recaudadora de Impuestos (1913-1926), asociada con el Banco del Perú y Londres, que aumenta la recaudación a su cargo, aunque con altibajos, debido a los cambios internacionales que trajo el fin de la primera guerra mundial y las medidas que adopta Leguía para iniciar los empréstitos públicos en la bolsa de Nueva York. La fuerza e importancia que adquieren estas empresas, impidió separar la esfera pública de la privada.

Orden democrático y ciudadanía. Un Estado fuerte no garantiza la construcción de ciudadanía o la instauración de un orden democrático. Aunque se asuma que una economía de mercado puede propiciar el surgimiento de una democracia, los hechos demuestran que la asociación entre un estado financieramente fuerte y democracia no es automática, ni determinística, ni está garantizada por la historia. El politólogo Robert A. Dahl (1989), propone que una monarquía absoluta puede transitar a una “oligarquía competitiva” y de allí, a una democracia (poliarquía); señalando que la “oligarquía competitiva” abre el debate público (o lucha política) a la oposición pero, limita esta participación a un número reducido de ciudadanos (en un plano de mayor o menor igualdad, para el debate y control de la política del gobierno). Para Dahl (1989, p. 19), el mejor ejemplo de “oligarquía

competitiva” fue Inglaterra, a fines del siglo XVIII. Asimismo, este país ilustra la transición de la oligarquía competitiva a la poliarquía, favorecida por las leyes de reforma de 1832, 1867 y 1884-85 y las leyes de 1918 y 1928, que amplían la franquicia electoral, un aspecto importante de la construcción de ciudadanía y democracia (Farr, 2018; Turner, 2016).

La experiencia inglesa también muestra la evolución de los derechos de ciudadanía moderna, que se reestructuran en la dimensión civil, política y social, a lo largo de tres siglos. La ciudadanía, bajo la forma de derechos civiles, ya era universal en el siglo XIX, pero **el sufragio** no era parte de estos derechos, porque era el privilegio de una reducida clase económica (Marshall, 1991, p. 23). Cuando Inglaterra amplía la franquicia electoral, con las leyes de reforma y las leyes de representación del pueblo, se incrementa el acceso al sufragio, entre 1832 y 1928 (Farr, 2018; Roberts, 2009, pp.17-21).

Sin embargo, un Estado fuerte y financieramente sólido, no garantiza la construcción de un orden democrático. Como argumenta Huntington (1965, 1968), esta asociación no es necesariamente cierta y como sostiene Francis Fukuyama (2011), un orden democrático requiere de un Estado fuerte, pero también de restricciones al poder, como un Estado de derecho y un sistema de rendición de cuentas. Intriga conocer, entonces, por qué la fortaleza que adquiere el Estado peruano en el período de estudio, no promovió la construcción de un orden democrático. Si la “oligarquía competitiva”, en la terminología de Dahl, logró establecer un Estado viable en la República, con un creciente dominio territorial, que impulsa la expansión de un sector

exportador moderno y de una red financiera-comercial a lo largo y ancho del país; ¿por qué no instauró un orden democrático e implementó elecciones competitivas, como reclama Luna (2017)? ¿Por qué la elite adoptó severas restricciones a la participación popular?

En este tema, las diferencias con Inglaterra se acrecientan. Para Chiaramonti (2009), la reforma electoral de 1895/96 restringió severamente la participación del pueblo (la población analfabeta) en los comicios, entre 1899 y 1931 (80% de la población masculina). Según Gamboa (2003), la reforma electoral reemplazó la votación indirecta por la directa, liquidó las autonomías locales y favoreció la construcción de un espacio político nacional; apoyando el proyecto exportador y la reforma de las finanzas públicas. De otro lado, Gamboa (2003) y Peralta (2005) rescatan el rol de la Junta Electoral Nacional, que centraliza las elecciones.

Aljovín y López (2005) plantean que los partidos políticos usaron el sistema electoral para excluir al adversario; en vez de conformar una competencia democrática. Luna Jacobs (2017) recuerda que la elección de 1895 fue la última en la que participaron los indígenas. Para Aljovín y López (2005), los candidatos a la presidencia del partido gobernante, dominaban los comicios, porque controlaban las mesas de sufragio. La paradoja se hace más visible, cuando surge el nuevo sector exportador, entre 1895 y 1925 (Carlos Boloña, 1994; Bruno Seminario, 2016; Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram, 1978). Momento en el cual se consolidan los bancos (Quiroz, 1989) y surgen las cámaras de comercio en los nodos urbanos del país (Basadre y Ferrero, 1963). La expansión financiera y comercial va de la mano con la involución

política, que desnaturaliza el proyecto democratizador del civilismo de la campaña de 1871; que es abandonado en el Oncenio (Mc Evoy, 1997).

Entonces, ¿cómo conciliar el divorcio entre una expansión económica moderna y una severa involución política? En la perspectiva de Simón Pachano (2011), cuando las elites de Bolivia, Ecuador y Perú establecen sus regímenes fundacionales, con la independencia, no reconocieron la condición ciudadana de la mayor parte de la población, constitucional y legalmente; pues la excluyeron en lo civil, en lo político y en lo social; frenando el avance de la ciudadanía. Por lo tanto, cómo conciliar esta sólida afirmación, con la evidencia aportada por Marshall (1991) y Dahl (2009).

### **Problema Principal**

Durante los gobiernos de la República Aristocrática y el Oncenio, se establecen las bases de un Estado Fiscal en el Perú. La nueva organización de la hacienda pública surge a partir de la reforma de las finanzas públicas de 1895-96, de una relación contractual con tres empresas de recaudación, entre 1896 y 1926, que contribuye a incrementar los ingresos de los gobiernos, a mejorar la organización de la hacienda pública y la capacidad del Estado. Sin embargo, la modernización financiera no mejora las condiciones políticas, ni construye ciudadanía, ni establece un orden democrático.

#### 1. Problema específico

El acuerdo contractual para recaudar impuestos internos al consumo, con tres empresas privadas de recaudación, sucesivamente y una a la vez, que implementa el Estado peruano entre 1896 y 1926, explica el incremento de la capacidad fiscal y la fortaleza financiera del Estado, la modernización de la hacienda pública y del Estado peruano.

## 2. Problema específico

La organización que adopta la hacienda pública para recaudar impuestos, que incluye una relación contractual con tres empresas a cargo de la recaudación, explica el incremento de la capacidad fiscal y la fortaleza financiera de los gobiernos de la República Aristocrática y el “Oncenio”. Sin embargo, a pesar de la disponibilidad de crecientes recursos públicos y una mejor organización estatal, no se establecieron mecanismos de control político y de rendición de cuentas, así como un Estado de derecho, que permitieran construir ciudadanía y establecer un orden democrático.

### **Objetivos de la Investigación. Objetivo General**

Estudiar el proceso de conformación de un Estado Fiscal en el Perú, entre 1894 y 1926, que surge de la reforma de las finanzas públicas de 1895-96, y su impacto en la modernización de la hacienda pública peruana; a fin de conocer el efecto del incremento de la recaudación en el desarrollo político, la construcción de ciudadanía y de un orden democrático en el país.

### **Objetivo específico nº1**

Determinar los efectos que tuvo la construcción de un Estado Fiscal sobre el aumento de los ingresos fiscales corrientes durante la Republica Aristocrática y el Oncenio y sobre el progresivo incremento de la capacidad estatal; es decir, de la capacidad de los gobiernos para recaudar impuestos, hacer cumplir la ley y el orden y proporcionar bienes públicos.

### **Objetivo específico nº2**

Determinar los efectos que tuvo la implementación de nuevas instituciones y organismos en la hacienda pública, adoptada por los gobiernos de la Republica Aristocrática y el Oncenio, sobre el desarrollo político nacional. En especial, sobre el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, el estado de derecho, la construcción de ciudadanía y de un orden democrático.

Justificación de la investigación.

Las economías modernas, como Inglaterra, han establecido Estados Fiscales, cuya fuente de ingreso son los impuestos, que son recaudados por organismos estatales. La literatura ha establecido que la primera experiencia de tránsito a un Estado Fiscal se realizó en Inglaterra, durante los siglos XVII y XVIII, cuando se establecen los impuestos al consumo (“excise”) y se constituyen cuerpos de funcionarios estatales encargados de recaudar los derechos de aduanas y los impuestos al consumo (en 1671 y 1683,

respectivamente). Después de la revolución gloriosa de 1688, la primera revolución moderna según Steve Pincus (2010), el Parlamento adquiere mayor poder y establece el Banco de Inglaterra, en 1694 (Johnston y Koyama, 2017). Para administrar la deuda nacional, se crean los “consols” de 3%, bonos perpetuos consolidados, emitidos entre 1780 y 1880, en moneda nacional inglesa (libras esterlinas) y a tasas de interés (“yield”) bajas; cuyo pago estuvo garantizado por los impuestos y la supervisión del Parlamento. El Banco de Inglaterra y el Exchequer desarrollaron instrumentos de mercado, como los “Exchequer bills of credit” y los bonos del Exchequer (Ann, Neal y Wandschneider, 2006). Asimismo, el Parlamento conforma la figura de primer ministro, como jefe del gabinete, durante la dinastía de los Hanover, dando forma a la monarquía constitucional (Johnston y Koyama, 2017). Se configura la ciudadanía política, social y civil, según Marshall (1991) y se da el tránsito de oligarquía competitiva a la poliarquía, en el que juega un rol relevante las leyes de reforma de 1832, 1867 y 1884, la ley de 1918 para el voto femenino y la ley de Igualdad de voto, de 1928 (Central Office of Information. London, 1965, p. 73).

Como señala la literatura, la transición al estado Fiscal no es un proceso determinístico. Por el contrario, son procesos aleatorios, donde el azar juega un rol importante. Por ello, en la transición europea no encontramos procesos idénticos, porque siguieron diferentes secuencias y velocidades y sus aparatos estatales adoptaron diferentes configuraciones. Por esta razón, el caso inglés se usa como benchmarking, contrastándolo con la transición al

Estado Fiscal en el Perú, aunque, señalando las diferencias pero también, los hitos en el desarrollo político y en la construcción de ciudadanía.

Aunque muchos investigadores han indagado por las causas del atraso económico, social y político del Perú y la persistencia de las formas tradicionales o pre-modernas en nuestro aparato estatal, durante el siglo XIX y XX, se ha avanzado poco en el tema fiscal, en especial, en la génesis y desarrollo de los sistemas de recaudación de impuestos del Estado peruano, que constituyen parte esencial del Estado moderno. La información de esta investigación, que también da luces sobre la reforma electoral de 1895/96 y los factores que favorecen o retardan el avance de la modernidad económica y política y la construcción de ciudadanía, permitirá precisar el grado de fuerza e influencia de las formas pre-modernas.

### **Importancia de la investigación.**

Beneficia a los especialistas que estudian y analizan la gobernabilidad y las políticas públicas durante la República Aristocrática y el Oncenio, que disponían de la teoría de la oligarquía. También mejora nuestro conocimiento sobre la persistencia de las formas tradicionales de hacer política, que retrasaron décadas la construcción de ciudadanía moderna y el desarrollo de la democracia en el país.

### **Viabilidad de la investigación**

La propuesta de tesis es viable y posible de concluir en los plazos programados. La formación adquirida en el país y en el extranjero, así como los años de docencia e investigación sobre estos temas pero, en especial, los estudios realizados en el Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres, me han permitido adquirir las herramientas teóricas para concluir la tesis en los plazos señalados. No puedo dejar de mencionar, sin embargo, la suerte que tuve de contar con especialistas connotados, como Javier Tantaleán, Heraclio Bonilla, Nicolás Lynch, entre otros distinguidos docentes. Me beneficié, igualmente, de la sabiduría del profesor Enrique Bernales en las clases del doctorado, así como de los demás profesores del Instituto.

### **Limitaciones del estudio.**

La información y la data necesaria para el desarrollo del estudio acotado para el período 1894-1930, se encuentra en los archivos, bibliotecas y repositorios de nuestro país, aunque no de la manera que sería deseable. Igualmente, gracias al internet se cuenta con acceso a la información en español, inglés y francés que cubre las necesidades para el desarrollo de la tesis. La principal limitación está dada por la ausencia de financiamiento y la escasez de estudios relativos al Estado Fiscal en el Perú e, igualmente, por la ausencia de un archivo especializado sobre Leguía. Los Archivos Nacionales del Perú, como lo señala Ombeline Dagicour (2010, p. 14, p. 31), conservan muy pocos documentos sobre el Oncenio.

La Tesis consta de cinco capítulos. El primero de ellos, contiene los antecedentes de la investigación y el marco teórico y el examen de los estudios sobre el tema. En especial, los de la escuela weberiana, que muestra la evolución de Europa occidental, entre los siglos XVI y XVII, que da lugar a la sociedad moderna, el Estado moderno y la economía de mercado. Igualmente importantes, han sido los estudios que auspició la Fundación Europea para la Ciencia, que muestran la transición al estado moderno temprano, que se hallan en la obra colectiva: “The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815”, editado por Richard Bonney en 1999.

El capítulo I presenta una breve síntesis del experimento inglés, resumiendo la transición a un Estado Fiscal, separando la fase de los impuestos indirectos (Coffman, 2013), de la fase de construcción del sistema de finanzas públicas (Dickman, 1993; He, 2007). Se presentan, también, los conceptos de “oligarquía competitiva”, su tránsito a una poliarquía (Dahl, 2009) y la construcción de ciudadanía en Inglaterra (Marshall, 2007), señalando el aumento gradual de la franquicia electoral en dicho país (Whitfield, 2001). En contraste, se revisan las distintas variantes de la teoría de la oligarquía, los aportes de Gootenberg (1997) a la conformación del Estado peruano y la propuesta de involución política del proyecto democratizador de 1871-72 (Mc Evoy, 1997).

El capítulo II, cubre la metodología de la investigación, indica los métodos y técnicas para procesar la data, cualitativa y cuantitativa, de las fuentes primarias y secundarias, así como los aspectos éticos. El capítulo III presenta los resultados de la investigación; la génesis de los impuestos al

consumo y el arrendamiento de su recaudación a los rematistas. Destaca el rol de la Coalición Nacional y la Junta de Gobierno de 1895, que pone fecha cierta a la resolución de los contratos de los rematistas; medida que permite la fundación de la Sociedad Recaudadora de Impuestos en 1896, con la participación del Congreso, la Cámara de Comercio de Lima y los bancos establecidos en la capital. También se presenta la transferencia del contrato de recaudación a una nueva empresa, auspiciada por el Banco Popular del Perú, la Compañía Nacional de Recaudación. Se discute las dificultades que enfrenta la expansión de dicha recaudadora y la transferencia del contrato de recaudación a la Compañía Recaudadora de Impuestos. Se examina la evolución de esta última recaudadora, en un entorno de expansión del crédito externo del gobierno peruano en la bolsa de Nueva York, durante el Oncenio, que culmina con la resolución de su contrato y la fundación del Departamento de Recaudación de la Caja de Depósitos y Consignaciones, que inicia una nueva etapa. Finalmente, se sostiene que la reforma electoral de 1895/96 puso fin al modelo gaditano de sufragio indirecto, de dos grados, que estimulaba el localismo y las tradiciones municipalistas. La nueva reforma impone la elección directa y construye un espacio nacional favorable a la reforma de las finanzas públicas, pero también impone un enorme grado de exclusión de la población del sufragio. A pesar de ello, la reforma permite la entrega ordenada del poder en las primeras elecciones. Pero, en las elecciones generales de 1912, 1915 y 1919, la reforma ya no garantiza la entrega ordenada del poder y es desbordada por los hechos.

El capítulo IV aborda la discusión, análisis, comparación e interpretación de los resultados, de acuerdo con las bases teóricas establecidas, los criterios planteados por el autor de la tesis, haciendo hincapié en los aspectos nuevos y más importantes de la investigación.

## CAPITULO I: MARCO TEORICO

### 1.1 Antecedentes de la investigación

La presente Tesis estudia el tránsito al Estado moderno en el Perú, a partir de la reforma de las finanzas públicas de 1895-96; usando el concepto de “Estado Fiscal” (aquel cuyos ingresos provienen de los impuestos). Este enfoque fue propuesto por la Escuela Fiscal Europea (en base al “tax state” de J. A. Schumpeter, 1918), para estudiar la transición al Estado Fiscal moderno en Europa, entre los siglos XIII y XVIII, tal y como puede apreciarse en la obra colectiva de Bonney (1999).

En contraste con el “status quo ante bellum”, la Tesis plantea examinar el proceso que puso en marcha la reforma financiera de 1895-96, para incrementar la recaudación de impuestos, entre 1896 y 1926. Gracias a ella, los gobiernos peruanos pudieron proporcionar bienes públicos y hacer cumplir la ley y el orden. Igualmente, la tesis plantea explicar el súbito aumento de la **capacidad estatal**, (según la definición de Johnson y Koyama, 2014), vis-a-vis la pequeña recaudación de las contribuciones internas, de la era del guano.

Para ello, se revisa los aportes de la Escuela Fiscal europea; que familiarizaron a una nueva generación de investigadores con la transición de la hacienda medieval (Estado de Dominio señorial), al Estado Moderno Temprano en Europa Occidental. Este enfoque se asentó en el artículo de J. A. Schumpeter, “La Crisis del Estado Fiscal”, publicada en 1918. Entre las principales obras colectivas que utilizaron este enfoque, se tiene a

Richard Bonney, ed., “The Rise of the Fiscal State in Europe c.1200-1815” (1999), a Christopher Storrs, ed., “The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe: Essays in honour of P.G.M. Dickson” (2008) y a Yun Casalilla y O’Brien, eds., “The Rise of Fiscal States: A Global History 1500–1914” (2012). Estos libros fueron publicados por las Editoriales de Routledge, Oxford y Cambridge.

Entre los principales autores individuales que emplean el Estado Fiscal, se resalta la tesis doctoral de ciencias políticas del MIT, de Wenkai He, “Paths toward the modern fiscal state: England (1642-1752), Japan (1868-1895), and China (1850-1911)”, Thesis Ph.D., Massachusetts Institute of Technology, Dept. of Political Science (2007) que, luego de una severa revisión pública, por parte de especialistas de los tres países examinados, fue publicada por la Universidad de Harvard (2013). Se debe resaltar, que esta fue la influencia más fuerte en el diseño de la presente Tesis. Igualmente influyente, como información de respaldo, se menciona al libro de Hilton L. Root, “The Fountain of Privilege: Political Foundations of Markets in Old Regime France and England”, de 1994, publicado por la Universidad de California.

El enfoque del Estado Fiscal ganó gran difusión entre los investigadores de economía, historia, historia económica y ciencias políticas, que estudian la formación del Estado Moderno Temprano en Europa Occidental y en otras regiones del mundo, en gran parte, debido al artículo de Douglass North (premio Nobel de historia económica) y Barry Weingast, de 1989, sobre los efectos de la Revolución Gloriosa de 1688 sobre los derechos de propiedad y el mercado de capitales en Inglaterra. Entre estas obras,

también merecen destacarse la de Bartolomé Yun Casalilla (2016), Noel D. Johnson y Mark Koyama (2017, 2014, 2012); Dincecco y Katz (2016, 2014), Mark Dincecco (2015), Daron Acemoglu, Camilo García-Jimeno y James A. Robinson (2015), Bartolomé Yun Casalilla (2019, 2015, 2013), Francis Fukuyama (2011) y Ladewig Petersen (1975). Obras publicadas en editoriales reconocidas de Europa y Estados Unidos y en revistas indexadas.

Entre las obras que usamos para conocer en detalle la transición operada en Inglaterra, que dio lugar al primer Estado Fiscal Europeo, se destaca la de Mark Ormrod (1999), John Brewer (1989), Patrick K. O'Brien (2002), Wenkai He (2007, 2013) y D'Maris Coffman (2013).

Con respecto a la casuística peruana, cabe advertir, que la historiografía económica y política de la post independencia en el Perú, no dio el debido espacio al tema fiscal, según refiere Contreras (2012, p. 20). Ejemplo de lo dicho, es el tratamiento marginal que recibe la Sociedad Recaudadora de Impuestos en el influyente libro de Cesar Antonio Ugarte, "Bosquejo de la Historia Económica de la República", de 1926 (p. 201). En esta obra, así como en la Historia Económica del Perú, de Emilio Romero, de 1949, los impuestos al consumo se abordan brevemente, más como parte de las reformas de Nicolás de Piérola o de su obra económica financiera, que como tema digno de análisis independiente.

Para Contreras (2012), la fiscalidad fue un tema desatendido y confirma que el libro de Thorp y Bertram, "Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta", de 1985, no trató el tema fiscal; lo cual constituye un enorme vacío, dada su amplia difusión en las Escuelas de Economía y

Ciencias Sociales. Carlos Boloña, en su tesis doctoral, publicada como libro, “Políticas Arancelarias en el Perú, 1880-1980”, de 1994, trató específicamente sobre las Aduanas; mientras que los trabajos de Alfageme et al. (1992), E.V.K. Fitzgerald (1968, 1981), Gonzales de Olarte y Samamé (1991), cubren periodos restringidos del Siglo XX. Alfonso W. Quiroz incorporó el tema fiscal desde la perspectiva de los ciclos bancarios y la banca, en general, en su tesis doctoral, “Financial Institutions in Peruvian Export Economy and Society, 1884–1930”, de 1986, que se publica como “Banqueros en Conflicto: Estructura Financiera y Economía Peruana, 1884–1930”.

La excepción a la regla fue Pedro Emilio Dancuart y José Manuel Rodríguez y su célebre obra, “*Anales de la Hacienda Pública del Perú: Historia y Legislación Fiscal de la República*”. Una obra monumental que recolectó la información oficial de la hacienda pública peruana, durante los siglos XIX y XX, para que los historiadores del siglo XXI pudieran reconstruir la historia fiscal y financiera de la República. Por su parte, Jorge Basadre, a quien Margarita Giesecke (2000) designa como el autor de la historia política de la República, recolectó la información que constituye el bastidor insustituible para escribir las demás historias. Basadre estaba convencido que el tema del poder era eterno y por ello, ordenó y dio vida a los archivos del Estado. Examinó la política nacional, las instituciones públicas y a los políticos más conocidos (Giesecke, 2000). En su célebre obra, “*Historia de la República del Perú 1822-1933*”, de 1967, presenta una cuantiosa información sobre los impuestos al consumo y las empresas de recaudación, basadas en informes de la época, las Memorias de los ministros de Hacienda y Comercio

y el Diario de Debates del Congreso. Asimismo, una fuente inapreciable, que debe destacarse, la constituyen los Boletines y Memorias de las dos últimas empresas de recaudación.

Recientemente, se han divulgado diversas obras sobre la hacienda pública peruana, los impuestos al consumo o los ingresos públicos, en general. Por ejemplo, la tesis doctoral de Contreras, publicada el 2012 como “La Economía Pública en el Perú después de la Bonanza del Guano y del Salitre”, que muestra “cómo ocurrió la primera formación de la ‘economía pública’ del Perú”, después de la crisis fiscal que sacudió a la hacienda pública entre 1873 y 1895 y la reforma que la resolvió, finalizando en 1920. En esta importante obra, se incluye un capítulo sobre los impuestos al consumo y la Compañía Nacional de Recaudación, que concluye en 1920. Igualmente, tenemos un artículo de Salinas, “Las Finanzas Públicas entre 1821 y 1930” (2014) y otro de Hernández, sobre “La Modernización Fiscal. El impuesto sobre el consumo de bebidas alcohólicas en Perú, 1887-1898” (2018). Ambos artículos incluyen una valiosa data estadística y una riqueza importante de fuentes. De otro lado, el artículo de Pablo F. Luna de 2014, un capítulo de su tesis doctoral, brinda interesante información estadística sobre la banca limeña, los préstamos de Leguía en el Oncenio y la deuda de la Compañía Recaudadora de Impuestos, en 1923 y 1924. Igualmente, se debe mencionar un visionario artículo de Heraclio Bonilla, de 1977, “La Emergencia del Control Norteamericano sobre la Economía Peruana: 1850-1930”, donde se presentan los créditos obtenidos por Leguía en la Bolsa de Nueva York, durante el Oncenio. El examen de estas obras, sin embargo, permite precisar

que el Estado Fiscal, como principio organizador de la obra académica y su correspondiente narrativa, aún es una novedad en el país.

De otro lado, tenemos obras que dan cuenta del proceso de democratización y de construcción de ciudadanía en Inglaterra, impulsado por la hacienda pública, la banca y la economía de mercado, según Marshall (1991), Roberts (2009), Murkens (2014) y Dahl (1989).

En el Perú, el debate sobre la naturaleza y conformación del Estado Republicano, la economía nacional y el comportamiento político de la elite social, económica y política, empezó con la teoría de la oligarquía. Por ello, la tesis revisa sus principales aportes; como el de Borricaud (1967), Portocarrero (1995), Julio Cotler (1978) y Burga y Flórez Galindo (1991). También se revisa el aporte de Gootenberg (1997) sobre el Estado peruano, desde la independencia hasta la Guerra del Pacífico. De esta manera, se puede constatar que, entre estas preocupaciones teóricas, no estuvo la modernización de la hacienda pública, ni el Estado Fiscal. Por esta razón, en vez del concepto peruano de oligarquía, se ha utilizado el aporte de Robert Dahl sobre la poliarquía y el régimen de “oligarquía competitiva”.

Con respecto a la interrogante de por qué no se estableció un orden democrático en el Perú, durante la República Aristocrática, se revisa el aporte de Francis Fukuyama (2014, 2015), para quien un orden democrático implica un triumviratus; (un Estado financieramente fuerte, pero también un Estado de Derecho y mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes ante sus administrados). Sin embargo, un Estado fuerte y financieramente sólido, no garantiza necesariamente la construcción de un orden democrático. En efecto,

Samuel Huntington (1965, 1968) argumenta que esta asociación no es necesariamente cierta.

En este tema, las diferencias entre el Perú e Inglaterra se acrecientan. En vez de que las fuerzas de mercado confluyan con las reformas para ampliar la franquicia electoral, como en Inglaterra, en el caso del Perú, el **proyecto cívico y democratizador de la campaña electoral de 1871**, ingresa a un **agudo y extenso proceso degenerativo, de involución política**, que va desde la guerra del guano y el salitre, hasta fines del Oncenio. Afirmación planteada por Carmen Mc Evoy en su tesis doctoral, publicada en español en 1997. Allí, Mc Evoy reintroduce el análisis político de largo plazo, que va desde antes de la Guerra del Pacífico, hasta 1930. El argumento de Mc Evoy, sugiere nuevas interrogantes. Por ejemplo, ¿el agudo y extenso proceso degenerativo, de involución política, del proyecto modernizador civilista de 1871-76, tenía que concluir necesariamente en un régimen autoritario?

¿Cómo conciliar el divorcio entre una expansión económica moderna y una severa involución política? Una interesante interpretación, que merece ser analizada, ha sido propuesta por Simón Pachano (2011): autor para el cual, cuando las elites de Bolivia, Ecuador y Perú establecen sus regímenes fundacionales, con la independencia, no reconocieron la condición ciudadana de la mayor parte de la población, constitucional y legalmente; pues la excluyeron en lo civil, en lo político y en lo social; frenando el avance de la ciudadanía.

Por lo tanto, de la lectura de Mc Evoy y Pachano, parece prudente examinar el impacto de la reforma de 1895/96, para comprender su

importancia para la estabilidad política del régimen de oligarquía competitiva y los obstáculos para transitar a una poliarquía. Para tal fin, se tendrán en cuenta los aportes de Chiaramonti, (2009), Aljovin, (2005), Gamboa (2003), Torrejón (2010), Jansen (2017) y Peralta (2005), a fin de evaluar el impacto de la reforma electoral de 1895/96 sobre la modernización política.

Por ejemplo, Chiaramonti (2009) argumenta, con pasión, que la reforma electoral de 1895/96 restringió severamente la participación del pueblo (la población analfabeta) en los comicios posteriores a 1899. Luna Jacobs (2017) nos recuerda que la elección de 1895 fue la última en la que participaron los indígenas. Gamboa (2003), por su parte, ha planteado que la reforma electoral de 1895/96, liquidó la tradición gaditana y la reemplazó la votación indirecta por la directa, con lo cual puso fin a las autonomías locales y favoreció la construcción de un espacio político nacional centrado en Lima; apoyando el proyecto exportador y la reforma de las finanzas públicas. De otro lado, Gamboa (2003) y Peralta (2005) argumentan que, en este proceso, la Junta Electoral Nacional, que centraliza las elecciones, empoderando a la elite limeña, jugó un importante rol. Aljovín y López (2005), por su parte, argumentan que los partidos de la República Aristocrática usaron el sistema electoral para excluir al adversario; en vez de conformar una competencia democrática. Aljovín y López (2005), finalmente, sostienen que los candidatos a la presidencia, del partido gobernante, dominaban los comicios, porque controlaban las mesas de sufragio.

## 1.2. Bases teóricas

### 1.2.1 Fuentes Internacionales.

Para estudiar el tránsito al Estado moderno en el Perú, la Tesis examinará dos teorías que explican este proceso; es decir, la propuesta planteada por la escuela weberiana y aquella planteada por J. A. Schumpeter, a fin de determinar la más relevante para la presente investigación.

**1.2.1.1 La modernización y Max Weber.** El planteamiento teórico de la escuela weberiana brinda una explicación holística del surgimiento del Estado moderno y la economía capitalista. Este enfoque teórico, en nuestra opinión, identifica las fuerzas globales que transformaron la sociedad europea tradicional o pre-moderna, así como los períodos en los que estas ejercieron su acción transformadora.

**1.2.1.1.1 Racionalización, masificación y burocratización.** El planteamiento teórico de la escuela weberiana, sugiere que la sociedad occidental moderna es el resultado de procesos históricos complejos, como la racionalización, la masificación y la burocratización (Vázquez, 2006, p. 230). De estos, el proceso de racionalización es el más importante, porque caracteriza la transformación histórica de Occidente y es el más complejo, pues comprende cuatro tipos, la **racionalidad práctica**, la **racionalidad teórica**, la **racionalidad sustantiva** y la **racionalidad formal**. El más importante para nuestros fines, es la **racionalidad formal**, que implica el cálculo racional de medios y fines basados en reglas, normas y leyes universalmente aplicadas, que se han institucionalizado en estructuras de

gran escala, como la burocracia, el derecho moderno y la economía capitalista (Ritzer, 2004, p. 42).

A diferencia de los otros tipos de racionalidad, la **racionalidad formal** no ha existido en todos los tiempos y en todos los lugares. Esta fue creada en el mundo occidental moderno y llegó a dominarlo (Ritzer, 2013, p. 43). Desde esta perspectiva, el proceso histórico de Occidente es visto como un enorme desarrollo de la racionalidad con arreglo a fines; como una racionalidad instrumental preocupada por la elección racional de los medios y como un cálculo preciso de los instrumentos para alcanzar ciertos fines. En este sentido, los rasgos propios del racionalismo occidental moderno serían la eficiencia, la capacidad técnica y la calculabilidad (París, 1996, p. 267).

La **masificación**, en cambio, vista como un proceso histórico de larga duración, culmina cuando los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales se convierten en asuntos de masas; es decir, cuando la lucha política y social de los siglos XVIII, XIX y XX logra extender los derechos políticos, económicos y sociales de manera casi universal. En la búsqueda de la igualdad económica y política, las masas logran acceder a las instituciones, bienes y servicios en casi todos los ámbitos; como la administración de justicia, la educación, la salud, etcétera, de los cuales habían sido excluidas (Vázquez, 2006, p. 218). Para responder a estas demandas, la masificación indujo la burocratización de distintos complejos institucionales y, de esta

manera, se interrelacionó con el proceso de burocratización del Estado y de la economía de mercado<sup>1</sup> (Vázquez, 2006, p. 219).

Esta interrelación del proceso de burocratización del Estado y la empresa capitalista, se justifica por su efectividad, porque la **administración burocrática pura** era la forma más racional de ejercer una dominación, tanto en precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza y calculabilidad (Weber, 2002, p. 178). Como la **burocracia**, según Weber (2002, p. 175), es la “estructura pura de dominación del cuadro administrativo,” se establece una relación íntima, entre la burocracia y la organización social moderna, llegando a plantearse que la burocracia es la columna vertebral de la organización social, tanto a nivel del Estado como de la empresa. Y que, a través de esta relación, se convertirá en un elemento fundamental para el funcionamiento, predominio y expansión del Estado moderno y la empresa capitalista (Weber, 2002, p. 175). Así, el esquema weberiano ve al Estado moderno como un enorme aparato burocrático, que ejerce su dominio debido a la administración racional instrumental.

Al estudiar la conformación del enorme aparato estatal que se construye durante la República Aristocrática y el Oncenio, con una participación gravitante de los ingenieros y personal de los profesionales de la salud, en especial del Ministerio de Fomento, no deja de ser atractivo este razonamiento conceptual, al momento de revisar la casuística peruana.

---

<sup>1</sup> El subrayado es nuestro.

Resumiendo, en la visión weberiana, la institucionalización de la racionalidad formal que toma lugar en las sociedades europeas, entre los siglos XVI y XVIII, dio lugar a la conformación de dos importantes complejos institucionales: la economía capitalista y el estado moderno,<sup>2</sup> que se condicionan recíprocamente y se retroalimentan, dando lugar a procesos más específicos, basados en la racionalidad formal-instrumental (Vázquez, 2006, p. 214).

Esta precisa afirmación no indica, sin embargo, qué tipo de asociación política existió durante el tránsito al Estado moderno, ni cómo fue modificándose, ni las características o etapas de dicho cambio. Sabemos sin embargo, que este proceso concluye en Europa occidental con la conformación de un Estado racional, con banco central, papel moneda, deuda soberana, bonos del Tesoro y bonos perpetuos, con una economía de mercado y una clara separación de la esfera pública y privada, donde la recaudación está a cargo de entes estatales.

Igualmente, sabemos que, a fines del siglo XIX, la recaudación de los impuestos al consumo en el Perú, estuvo en manos privadas y que después estuvo a cargo de empresas privadas, con participación de los bancos de Lima, sin una clara separación de la esfera pública y privada. Esta longeva estructura público-privada, se mantuvo, con ciertos cambios, durante el Oncenio, hasta el primer gobierno del arquitecto Belaunde. Entonces, al haber encargado la recaudación a empresas privadas, en vez de un órgano

---

<sup>2</sup> El subrayado es nuestro.

estatal; desde el punto de vista europeo, el caso peruano constituye una anomalía de larga duración, digna de ser explicada. Como el centro del problema está en la esfera de la hacienda pública, consideramos que debe revisarse el enfoque de Schumpeter, porque prioriza el examen de estos aspectos.

**1.2.1.2. La modernización fiscal y Schumpeter.** Entre los enfoques que estudian la modernización, la Escuela Fiscal Europea eligió al que identifica a la hacienda pública como el criterio organizador; método propuesto por el economista austríaco (en la doble acepción del término) Joseph A. Schumpeter, en 1918, cuando sugirió un vínculo entre el impuesto y el Estado y, en un ingenioso juego de palabras, afirmó que la expresión ‘Estado fiscal’ podía considerarse como un pleonismo. En todo caso, si se establecía una relación entre impuesto y Estado, tenía sentido indagar sobre la naturaleza del Estado (Schumpeter, 2000, pp. 164,167). De esta manera, el presupuesto podía ser visto como: “el esqueleto del Estado, desprovisto de todas las ideologías engañosas”. Así, la historia fiscal de un pueblo se veía como: “una parte esencial de su historia general”. Y, como el tipo y cuantía de los impuestos venían determinados por la estructura social (Schumpeter, 2000, p. 164), la Hacienda Pública podía ser: “uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política” (Schumpeter, 2000, pp. 149, 151).

En el esquema Schumpeteriano, el mecanismo del estado fiscal se caracteriza por los siguientes componentes: “(1º) un cambio de largo plazo en la fuente de ingresos del Estado; (del uso de los recursos naturales y los

privilegios al endeudamiento y, posteriormente, a los impuestos), (2º) un cambio a largo plazo de la estructura social, y (3º) un cambio a largo plazo del sistema político” (Schmidt, 2003, p. 343). En este contexto, Schumpeter podía afirmar que: “...las demandas fiscales constituyen el primer signo de vida del Estado moderno” (Schumpeter, 2000, p. 167). Según Schumpeter, su enfoque sería más útil en los momentos decisivos; cuando las formas existentes llegaban a su fin y se transformaban, implicando una crisis de los viejos métodos fiscales (Schumpeter, 2000, p. 151).

**1.2.1.3. La Escuela Fiscal Europea.** Surge de la investigación realizada por especialistas en historia fiscal, para descubrir los orígenes del estado moderno. La investigación fue auspiciada por la Fundación Europea para la Ciencia, para documentar la transición del “Estado de Dominio” (que obtenía sus rentas de los feudos, tierras y bienes del soberano), al Estado Fiscal, que obtiene sus ingresos de los impuestos (Bonney, 1995, Schumpeter, 1918). La investigación demostró que los sistemas europeos no siguieron una vía en la transición al estado fiscal (entre el siglo XIII y XVIII); sino varias. Todas ellas posibles y plausibles (Bonney, 1999, p.13). Para 1815, fin de periodo de la investigación, sólo Inglaterra había alcanzado la etapa más avanzada de ‘Estado Fiscal’. Por dos razones, porque tuvo una inusual capacidad, en términos políticos y económicos, para incrementar los ingresos tributarios, por periodos extensos, a cargo de dos agencias estatales de recaudación que empiezan en 1671 y 1683. Y en una segunda etapa, porque pudo implementar sofisticadas estructuras de crédito público, basadas en los ingresos fiscales, a partir de la Revolución Gloriosa de 1688, cuando

se establece el Banco de Inglaterra (banco central) en 1694, la deuda nacional (soberana) y los bonos perpetuos redimibles de 3% (“consol”); con el billete fiscal (en libras esterlinas), fomentando el desarrollo de la Bolsa de Londres. Este precoz resultado, no niega que el Estado Fiscal estuviera presente en otros países, que con el tiempo, formarían sus ‘estados fiscales’ modernos, en sus propias vías (Bonney, 1999, p.14).

**1.2.1.4. El Estado Fiscal en Inglaterra.** El primer Estado Fiscal europeo se estableció en Inglaterra, permitiendo conocer en detalle el proceso de transición de un Estado de Dominio señorial a un Estado Fiscal. Debe advertirse, que esta no fue una ruta única que siguieron los demás Estados europeos. Richard Bonney (1999) y Wenkai He (2007, 2013), relevan la especificidad de cada experiencia histórica, porque fueron procesos aleatorios, que dieron lugar a diferentes entes e instituciones. Esta advertencia es relevante, porque la Tesis usa la experiencia inglesa como benchmarking, a fin de establecer semejanzas y diferencias con la experiencia peruana, determinando a la vez, la estructura que adquiere el Estado peruano entre 1896 y 1926.

**1.2.1.4.1 Crisis del Dominio Real.** A inicios del siglo XVII, los ingresos del Estado inglés provenían del dominio real (‘domaine royal’); es decir, de las propiedades reales, de los bosques, las minas y los derechos feudales, como el abastecimiento (purveyance) y la curatela (wardship), así como de la gestión de las propiedades episcopales vacantes (Ormrod, 1999, p.22, 31). La corona percibía los derechos de las ‘Grandes Aduanas,’ pagados por el comercio exterior de lanas, así como los derechos de las ‘Pequeñas Aduanas,’

que pagaban la ropa, sedas y artículos similares importados. También recibía el “tonelaje” y el “peso en libras” (Johnson y Koyama, 2012).

¿Qué era el “dominio real? Hacia 1820, Núñez de Taboada (1820, p. 315), aún la definía de la siguiente manera: “El Dominio o Real patrimonio, esto es, los feudos, tierras o bienes de la corona”. Pero si quisiéramos saber las características del dominio de un gran señor feudal, a mediados del siglo XVII, las podemos encontrar en el capítulo II («Administration et gestion domaniales») de la obra de Isabelle Aristide (1990), “La Fortune de Sully”. Especialmente, en la segunda parte del capítulo III (“Le duché-pairie de Sully-sur-Loire et les domaines du Berry”).

Según la tradición medieval, los recursos del dominio real financiaban los gastos de la casa real y los del gobierno, porque en este sistema no se distinguía entre la esfera pública y la privada. Ya sea por la estrecha identidad entre realeza y poder personal del príncipe, o porque aún persistía el viejo credo de la edad media que ordenaba a los reyes y a los señores feudales a vivir de sus dominios señoriales (He, 2007, p. 69-67). Sólo en casos graves, como las invasiones o las guerras en el extranjero, podía el rey solicitar al Parlamento, los ‘**ingresos extraordinarios**’ de la propiedad territorial; porque era obligación de los súbditos ayudar a la Corona en emergencias.

Pero, desde fines del siglo XVI, los ingresos del dominio real están en declive. De un lado, porque el aumento de los precios, redujo dramáticamente los **ingresos reales** de la Corona; al estar Inglaterra en tránsito a una economía monetaria (He, 2007, pp. 71-77). Pero, de otro, porque la otra fuente de ingresos, la inmensa riqueza de la Iglesia, había sido saqueada por los

Tudor, para financiar sus gastos militares (He, 2007). Entonces, cuando los Estuardo ascienden al trono de Inglaterra, en 1603, los recursos del dominio real eran insuficientes, precisando nuevas rentas, porque no podían abandonar la defensa nacional, el mantenimiento del orden político y legal y la asistencia social (He, 2007, p. 73).

Cuando Wenkai He examina esta época, le pareció sorprendente que los Estuardo enfrentaran la crisis hacendaria, sin haber intentado cambiar las instituciones medievales de finanzas públicas (como ocurrió también en el caso peruano, bajo Iglesias). Así, los actores estatales de Inglaterra se limitaron a re-adequar las instituciones medievales al nuevo entorno económico-social. En tal sentido, consolidaron la recaudación de las Aduanas Grandes, en 1604, y la mayor parte de las aduanas pequeñas, entre 1621 y 1632, para obtener créditos de los sindicatos de comerciantes y financistas, encargados de la recaudación de aduanas. En segundo lugar, redujeron el gasto del gobierno central en rubros impensables, como los gastos de la Casa Real, las pensiones, la marina de guerra, la artillería y las guarniciones. Por último, (de manera similar al caso peruano), iniciaron la descentralización fiscal, trasladando la responsabilidad del gasto público a los gobiernos locales, en rubros como el bienestar social, el mantenimiento de la infraestructura, los gastos de la ley de pobres, el mantenimiento del orden y la infraestructura y parte de los costos de la defensa nacional (He, 2007, pp. 71-77). Los gastos fueron cubiertos con las tasas locales que recaudaba la 'gentry', la nobleza provincial inglesa (He, 2007, pp. 71-77).

La descentralización fiscal fue la medida más exitosa de todas, porque fue presentada como una justificación paternalista del poder del Estado. La cual fue aceptada por los poderes locales, porque la percibieron como un instrumento para proteger el bienestar de los súbditos, en términos de lo que hoy día llamaríamos "políticas sociales"; como el alivio del hambre, la mejora del transporte, la conservación del agua, la gestión de los ríos y temas similares. Según He (2007), la "política social" fue la condición clave para el éxito del sistema fiscal descentralizado; fue crucial para comprender el significado político de las finanzas públicas. Gracias a ellas, se precisó la obligación moral del Estado de proteger la sociedad y se definió el carácter público de las finanzas estatales. En breve, la descentralización fiscal fue posible porque las elites (del centro y la periferia), se preocuparon en legitimar el poder del Estado y mantener el orden social. Sin esa condición política, no se habría podido mitigar el gasto, ni evitar el colapso del Estado (He, 2007, p. 21-22).

Así, la descentralización fiscal enfrentó el problema de la carencia de recursos del Estado central, pero creó un nuevo problema. Mientras más responsabilidades de gasto se transfirieran a los gobiernos locales, más difícil sería volver a centralizar estas operaciones. Y mientras la descentralización fiscal durara más, los agentes estatales perderían el sentido de urgencia para buscar nuevas instituciones. Las razones arriba expuestas explican porque, al inicio del proceso; los agentes estatales no buscaron instituciones alternativas de finanzas públicas, permitiendo la supervivencia de las instituciones medievales (He, 2007, p. 21-22).

**1.2.1.4.2. La recaudación estatal.** Si el sistema inglés estaba en equilibrio ¿de dónde surgió el impulso para remplazar las instituciones medievales de finanzas públicas? Según He, el impulso más fuerte lo dio la guerra civil inglesa (1642-51, 1648-49), que agudizó las penurias fiscales, exacerbó las tensiones internas en la estructura del poder y abrió una grieta enorme en la clase dominante, que permitió que los protectores de la soberanía parlamentaria y la soberanía popular, transformaran una rebelión tradicional en una gran revolución republicana, que puso fin a las instituciones financieras medievales (He, 2007b, p. 26). Según William Kennedy: “La Guerra Civil trajo el colapso final de un sistema financiero que había gobernado Inglaterra durante tres siglos” (Kennedy, 1964, p.8). D’Maris Coffman (2013) afirma que: “La mayor parte de los historiadores están de acuerdo que en las Islas Británicas la transición de un tardío estado ‘demesne’ medieval, a un estado fiscal, ocurrió en el siglo XVII, culminando en la Revolución Financiera de la década de 1690”.

Al generar presiones insoportables sobre el rey y el Parlamento Largo, para hallar recursos que financien la campaña militar, la guerra civil los indujo a adoptar todo tipo de medidas que aumentaran los ingresos; disolviendo, en el proceso, a la hacienda pública medieval. En esta contienda, el Parlamento Largo fue más tenaz y creativo. A partir de 1641, resolvió los contratos de recaudación de las aduanas y colocó estos ingresos bajo su control directo. En 1643, puso en marcha dos impuestos, la “evaluación semanal” (“weekly assessment”) y el impuesto al consumo (“excise tax”), quedando la recaudación a su cargo (Soos, 1997, p. 69). En 1645, el impuesto de

evaluación semanal se convierte en mensual (“monthly assessment”) y se ordena que sus recaudos sean remitidos a los tesoreros de guerra en Londres y que los pagos al ejército modelo se hagan con cargo a los recursos en Londres (He, 2007, pp. 55, 130). Cuando la guerra civil concluye y se restaura la monarquía, Carlos II puso la recaudación de aduanas y los impuestos al consumo (‘excises’) a cargo de funcionarios públicos (He, 2007, p. 55, 130).

**1.2.1.4.3 La Reforma Aduanera.** La Corona deseaba extraer más recursos de los recaudadores para pagar las deudas que había contraído (He, 2013, p. 58); mientras que el sindicato de William Bucknall deseaba renovar el contrato con mejores condiciones. Finalmente, la Corona resolvió el contrato y encargó la recaudación a una junta administradora, que usó los manuales de instrucción que había elaborado la recaudadora en 1671 (He, 2007, p. 141; O’Brien, 2002, p. 34).

**1.2.1.4.4 Impuestos al Consumo: 1683.** La estatización se produjo cuando los funcionarios del rey evaluaban alternativas para financiar la Tercera Guerra anglo-holandesa (1672-74). La propuesta planteaba que los impuestos al consumo (‘excise’) fueran recaudados por un solo sindicato, para concentrar los ingresos y fortalecer su solvencia, para aumentar el crédito a la Corona (Wenkai He, 2007, p. 147).

Como el sindicato de William Bucknall obtenía la mayor parte de sus ganancias de los créditos otorgados al gobierno, accedió el pedido del Tesoro para que los contralores revisaran la contabilidad de las zonas rurales. De esa manera, el gobierno pudo conocer al fin el ‘valor anual preciso’ de los impuestos recaudados y no fue difícil concluir que la corona obtendría más

ingresos si recuperaba la recaudación. El cambio era simple, bastaba con mantener el personal, los manuales y la organización del sindicato (He, 2007, p.148). Cuando el gobierno asume la recaudación de los impuestos al consumo, en 1683, en Inglaterra y Gales, se esmeró en aumentar los ingresos, convirtiéndose en el modelo a seguir en Europa (He, 2007, p. 149).

Al estatizar la recaudación de las aduanas y del 'excise', Inglaterra se convierte en la pionera de la recaudación estatal de impuestos, con una proto-burocracia de funcionarios, en líneas weberianas, que mejoran la capacidad financiera del Estado, permitiéndole disponer de ingresos regulares crecientes, para construir un Estado fiscal viable (Stephens, 2012, p. 3).

**1.2.1.4.5. La Deuda del Rey y la deuda nacional: 1689-1713.** Para Steve Pincus (2011), la "revolución gloriosa" de 1688 constituye la primera revolución moderna y para los especialistas en finanzas, el inicio de una segunda ola de innovaciones políticas y financieras. Este es el momento en que William III firma "the Bill of Rights" (la Declaración de Derechos), que impide a la monarquía recaudar impuestos sin la aprobación del parlamento. Acepta, igualmente, "the Declaration of Right", que limita el poder y la autoridad de la Corona para confiscar, en temas de la deuda soberana (Goodman, 2009, pp.16, 18). Y, lo más importante, en estos años surge la **deuda nacional**; un conjunto de relaciones políticas y financieras, elaboradas en base a los ingresos crecientes de las aduanas y los 'excises', que coloca a la corona, en mejor posición para obtener créditos.

Según Dickson (1993, p. 9), el sistema de la deuda nacional se establece entre 1688 y 1722 y para la guerra de los siete años (1756-1763), ya estaba completo. En apenas siete décadas se había convertido en el factor clave de la fortaleza financiera del estado inglés (Dickson, 1993, p.11).

La deuda surge en 1689, cuando William III solicita créditos de **corto plazo** para la Guerra de los nueve años (1688–97) y ofrece pagarés, letras del Tesoro (Exchequer bills) y tarjetas del Exchequer (He, 2007, p. 156; Lodge 1918). También solicita un crédito al Parlamento por un último tramo de un millón de libras, a cambio del cual, Montagu pide que los suscriptores del préstamo reciban primas vitalicias, a una tasa inicial de 10 por ciento y más tarde, de 7 por ciento, respaldadas por impuestos al consumo, adicionales: “Este arreglo es el origen de esa deuda nacional colosal que ha desconcertado a tantas generaciones de críticos financieros” (Lodge, 1918, p. 381; Knights, 2002).

¿Qué implican estos cambios? Primero, que el gran volumen que había alcanzado la deuda y el peso de la deuda de largo plazo, impide que el Estado pueda liquidar la deuda soberana. Por esta razón, los actores estatales aceptan que deben convivir con ella. Pero, como el servicio de la deuda podía consumir la mitad –o más- de los ingresos anuales de la Corona, los actores estatales encontraron arreglos para pagar sólo los intereses de la deuda.

**1.2.1.4.6. La Deuda entre 1714 y 1720.** En 1714, el grueso de la deuda pública está constituida por el crédito de largo plazo, que asciende a £40 millones (83% de la deuda total). En cambio, la deuda de corto plazo asciende £7,5 millones, que representa el 17% del total (He, 2007b, p.163).

¿Qué solución dio el Estado inglés, a la enorme deuda acumulada entre 1689 y 1713? Primero, la continua acumulación de elementos institucionales efectivos, la experiencia colectiva y la estabilidad de los funcionarios competentes del gobierno, no se vieron afectados por los conflictos políticos entre Whigs y Tories. Segundo, la alternativa propuesta por las corporaciones privadas ('the moneyed companies'), para solucionar la deuda soberana por medio de "**anualidades perpetuas**"; encontró que los efectos combinados del mercado le fueron favorables entre 1714 y 1720. Así, la deuda soberana inglesa se resolvió al establecer vínculos institucionales entre ingresos fiscales confiables y el pago de **anualidades canjeables perpetuas** (He, 2007, p. 172).

**1.2.1.4.7. Consolidación de la deuda.** Después de un siglo de experimentos, a mediados del siglo XVIII, el Estado inglés tiene la capacidad institucional para extraer ingresos elásticos y confiables de las aduanas y de los impuestos al consumo ('excises'), con los cuales podía pagar los intereses de las anualidades perpetuas de la deuda soberana, estableciendo un proceso auto-sustentable (He, 2007, p. 172). Las **anualidades perpetuas** eran activos muy líquidos, que podían colocarse en la Bolsa de Londres. La liquidez de las anualidades y el pago puntual de los intereses, las convirtió en la inversión ideal, tanto en Inglaterra como en el extranjero (He, 2007, p. 123).

Con estos instrumentos, el gobierno consolida la deuda de largo plazo colocando los Consols de 3% (He, 2007, p.172); bonos perpetuos del gobierno británico, sin fecha de vencimiento (su nombre es una contracción de 'Consolidated Annuities', bono originado en 1751. La primera emisión de

consols tenía una tasa de interés de 3% (reducido a 2.75 % en 1888 y al 2.5% en 1902).

**1.2.1.4.8. Recaudación de Impuestos y Deuda Pública. Visión de conjunto.** En el experimento inglés (desde mediados del siglo XVII, hasta inicios del siglo XIX), los agentes estatales enfrentaron el mismo problema: aumentar los ingresos del Estado, asumiendo costos administrativos y políticos bajos, para contener los desafíos que surgieran dentro y fuera del país. En los experimentos para aumentar los ingresos y facilitar el acceso al crédito, los actores estatales buscaron el apoyo de los grupos financieros (He, 2007, p. 27).

Al final, la transición a un Estado moderno temprano, trajo un conjunto de nuevas instituciones: la gestión centralizada de la recaudación de los impuestos y del gasto, la conformación de burocracias centralizadas para la recaudación de las aduanas (1671) y de los impuestos al consumo (1683), un banco central y la creación de un vínculo institucional entre los ingresos provistos por los impuestos indirectos y los pagos puntuales de intereses de la deuda perpetua del estado. Este arreglo se vigoriza entre la década de 1720 y la de 1750 y permite que el gobierno inglés garantice la solvencia de sus bonos durante el siglo XVIII e inicios del siglo XIX; permitiendo que Inglaterra pudiera financiar la guerra por el predominio europeo (He, 2007, p.127-8).

Para 1815, con un proceso histórico plagado de múltiples posibilidades, contingencias e incertidumbres, Inglaterra concluye la transición del medioevo

a la era moderna, logrando conformar un Estado Fiscal, un sistema de gobierno y una sociedad que podían ser reconocidos como modernos (Bonney, 1999).

**1.2.1.5. Modernización, Política y Estado.** La utilidad del planteamiento schumpeteriano ha sido bien establecida. Sin embargo, construir la capacidad fiscal del Estado no lo es todo, porque deja de lado el cambio político. Por tal razón, los científicos sociales prefieren el enfoque weberiano; porque identifica y hace visible el rol de la política en la construcción de la sociedad moderna, identificando su campo de acción; es decir, el Estado moderno, en general y el congreso y los partidos políticos, en particular. Este punto de vista será adoptado por la Tesis, porque en esta esfera será donde se toman las decisiones más relevantes y donde surgirán los proyectos económicos y políticos clave. De esta manera, se podrán examinar la reforma de las finanzas públicas de 1895-96 y la reforma electoral de 1895/96 y su impacto en la hacienda pública y en la política.

**1.2.1.5.1 La actividad política y el Estado moderno.** En la perspectiva weberiana, el Estado moderno es visto como un enorme aparato burocrático, que ejerce su dominio gracias a la administración racional instrumental. Desde otro ángulo, el Estado moderno es un instituto político de actividad continua: “cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física

para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 2002, pp. 43-44, 1056; Weber, 2000, p. 83).

En esta visión, el Estado moderno puede ser descrito como una relación de dominio continuo de unos hombres sobre otros, basada en la coacción legítima (Weber, 2002, p. 1057), que ejerce su dominio mediante la administración diaria que realiza la burocracia, tanto militar como civil (Weber, 1991, p. 128; 2000, p. 92; Weber, 2002, p. 1060).

En esta construcción teórica ¿quién organiza y orienta al sistema para que se ponga en movimiento? Según Weber, este será el rol de la actividad política. Será ella, la que proporcione el norte que orientará a la sociedad, siendo un rasgo esencial suyo, la disposición a: “luchar, ganar aliados y seguidores voluntarios” (Weber, 1991, p. 166), a fin de imponer un determinado tipo de valores, fines últimos o proyectos vitales y sociales (Vázquez, 2006, p. 223). Dicho de otra manera, la política será la esfera donde se afirmen los valores como actos de la voluntad; donde se decidan los fines últimos que orienten la acción y donde se tomen las decisiones soberanas sobre el destino de las sociedades y donde se afirmen los valores como actos de la voluntad; es decir, sobre el rumbo a seguir (Vázquez, 2006, p. 223).

Según Weber, el campo de actividad de la política será el Estado (Weber, 2002, p. 1056; 2000, p. 82; Vázquez, 2006, p. 129) porque, si la política es lucha y conflicto para imponer cierto tipo de valores, en detrimento de otros, la política deberá proporcionar: “la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado” (Weber, 2000, p. 82). Y debería ser el Estado, pues ésta es la principal

estructura de dominio en las sociedades actuales y el campo más fértil para imponer una determinada cosmovisión (Vázquez, 2006, p. 224). En tal sentido, para realizarse, la política debe operar en dos instituciones específicas del Estado moderno: el parlamento (congreso) y los partidos políticos (Vázquez, 2006).

**1.2.1.5.2 Crecimiento económico, movilización social y deterioro político.** La visión de modernización que propuso Weber, fue el paradigma dominante de la ciencia social, en la academia norte-americana, tanto en Harvard y el MIT, como entre los científicos sociales de Cambridge durante la década de 1960. En esta visión, los diferentes aspectos de la modernización; como el crecimiento económico, la movilización social, los cambios culturales hacia un mayor individualismo y la democracia, fueron vistos como parte de un único y fluido proceso, como si fueran parte de un mismo paquete y en tal sentido, Francis Fukuyama (2014) resumió la modernidad de los sesenta con una simple frase: “todas las cosas buenas van juntas” (Fukuyama, 2014).

Sin embargo, la publicación de Samuel Huntington, "El Orden político en las sociedades en cambio", de 1968, fue un ataque devastador a esta forma de ver la modernización. Por esta razón, esta expresión se reformuló así: "**Todas las cosas buenas ya no van juntas**". Es decir, si algunos aspectos de la modernidad socavaban otros aspectos de la modernidad, no se podían tener todas las cosas buenas de la modernización al mismo tiempo (Fukuyama, 2014).

De la misma manera, cuando Samuel P. Huntington (1965) introdujo el concepto de deterioro político (political decay), lo uso para sustentar esta

separación entre modernidad y desarrollo político. En su opinión, debía considerarse el desarrollo político, pero también la involución política. Es decir, la gente podía ser movilizada, pero también podía ser desmovilizada fuera de la política. La diferenciación estructural podía ocurrir, pero también podía ocurrir la homogeneización estructural; asimismo, la desintegración nacional era un fenómeno tan posible como la integración nacional. Por estas razones, Huntington planteó que el concepto de desarrollo político debía ser visto como reversible (Huntington, 1965, p. 392).

En su libro de 2014 y en su discurso de 18 de noviembre de 2014, Fukuyama re-elabora el concepto de deterioro político planteado por Huntington en 1965 y 1968 y afirma que todos los sistemas políticos son susceptibles de deterioro, cuando las estructuras institucionales más antiguas no evolucionan para satisfacer las necesidades de un mundo cambiante.

Como se ve, este enfoque permite explicar anomalía que se produjo en el Perú. Es decir, la expansión de los ingresos públicos y del sector exportador durante el período examinado, no condujo a un aumento de la franquicia electoral, ni a establecer un orden democrático; coincidiendo con el planteamiento teórico de Huntington y Fukuyama.

En este contexto, ¿qué vamos a entender por orden político? En su libro, "Political Order and Political Decay," de 2014, Fukuyama responde esta interrogante, al mostrar la tensión existente entre la capacidad del Estado y la democracia. Según Fukuyama (2014, capítulo I), existen tres categorías de instituciones que constituyen un orden político: "el estado, el estado de derecho y los mecanismos de rendición de cuentas. El estado es una

jerarquía, centralizada que tiene el monopolio de la fuerza legítima sobre un territorio definido.” En este esquema, el estado de derecho es:

...un conjunto de reglas de comportamiento, que reflejan un amplio consenso dentro de la sociedad, que es vinculante incluso para los actores políticos más poderosos de la sociedad, ya sean reyes, presidentes o primeros ministros. Si los gobernantes pueden cambiar la ley para adaptarse a ellos mismos, el imperio de la ley no existe, incluso si esas leyes se aplican de manera uniforme al resto de la sociedad (Fukuyama, 2014, Capítulo I).

Los mecanismos de rendición de cuentas, en cambio, deben interpretarse de la manera como responde el gobierno:

... a los intereses de toda la sociedad, lo que Aristóteles llamó el bien común, en lugar de solo a sus propios intereses estrechos. Pero la rendición de cuentas también puede ser sustantiva: los gobernantes pueden responder a los intereses de la sociedad en general sin estar necesariamente sujetos a la responsabilidad procesal.” [En esta visión, la rendición de cuenta alude a la democracia moderna] “definida en términos de procedimientos que hacen que los gobiernos respondan a sus ciudadanos. Las instituciones del estado concentran el poder y permiten a la comunidad desplegar ese poder para hacer cumplir las leyes, mantener la paz, defenderse de los enemigos externos y proporcionar los bienes públicos necesarios. El estado de derecho y los mecanismos de rendición de cuentas, por el contrario, van en la

dirección opuesta: restringen el poder del estado y aseguran que se use solo de manera controlada y consensuada.

El milagro de la política moderna es que podemos tener órdenes políticos que sean a la vez fuertes y capaces y, sin embargo, limitados a actuar solo dentro de parámetros establecidos por ley y elección democrática. [Por lo tanto,] "...una democracia liberal políticamente desarrollada incluye los tres conjuntos de instituciones: el estado, el imperio de la ley y la responsabilidad procesal, en una especie de equilibrio. Un Estado poderoso sin controles serios es una dictadura; uno que es débil y controlado por una multitud de fuerzas políticas subordinadas es ineficaz y, a menudo, inestable (Fukuyama, 2014, capítulo I).

#### **1.2.1.6. Poliarquía, oligarquía competitiva y ciudadanía.**

"...l'amour de la démocratie est celui de l'égalité."

Montesquieu, 1772, Tome I. Chapitre 3, p. 50)

Como se ha visto, el Estado Fiscal surge en Inglaterra al transformarse la hacienda pública medieval en un estado moderno temprano. Sin embargo, un Estado financieramente fuerte no garantiza la aparición automática de un orden democrático, aun cuando se asuma, a veces, que una economía de mercado es favorable al surgimiento de una democracia. Esto es así, porque los hechos señalan que la asociación entre un estado financieramente fuerte y democracia no es automática, ni determinística, ni está garantizada por la

historia. Para ilustrar las dificultades implícitas en el tránsito de una monarquía absoluta a una estructura política más abierta y de allí, a una poliarquía, Robert A. Dahl (1989) seleccionó dos dimensiones teóricas de la democratización. La primera fue la amplitud con la que el gobierno *facilita el debate público o la lucha política* a la oposición y la segunda, *la amplitud del ejercicio del derecho a participar en las elecciones* y el gobierno. Y, a continuación, señala que estas dos dimensiones se hallaban en el derecho a votar en elecciones libres (Dahl, 1989, p. 16).

En base a estos criterios, Dahl plantea que el régimen más favorable al debate público y la participación en las elecciones es el de la “poliarquía” y que el régimen ubicado al extremo opuesto, es el de “hegemonía cerrada”; aquel que no favorece el debate público y la participación en las elecciones y el gobierno. Entre los dos extremos, ubica a la “oligarquía competitiva”, que surge de un régimen de “hegemonía cerrada” cuando se abre al debate público, pero que restringe el acceso a las elecciones y al gobierno, a un número pequeño de participantes. Así, la “**oligarquía competitiva**” hace referencia a un régimen político que facilita la participación de la oposición en el debate público o en la lucha política; pero que limita severamente el número de ciudadanos facultados a participar en el control y la discusión de la política del gobierno.

Inglaterra a fines del siglo XVIII fue el mejor ejemplo de una “oligarquía competitiva,” según Dahl, porque en ese entonces: “la controversia pública había llegado en Inglaterra a un alto grado de desarrollo, pero sólo un sector muy reducido de la población participaba en ella, hasta que en 1867 y 1884

se amplió sucesivamente el sufragio” (Dahl, 1989, p. 16). Con estos conceptos, Dahl plantea que la democratización que ocurrió en Occidente consistió en el tránsito de un régimen de hegemonía cerrada a una “oligarquía competitiva” y de allí, a regímenes poliárquicos (Dahl, 1989, p. 17).

**1.2.1.7. República, Ciudadanía y democracia.** El desarrollo político puede ser visto utilizando los derechos de ciudadanía que goza Occidente. Estos derechos se desarrollaron en tres dimensiones sucesivas: la civil, la política y la social (Gorka Moreno, 2007). Los derechos civiles protegen la seguridad del ciudadano, permitiéndole ser autónomo respecto del Estado, porque consideran al individuo como sujeto competente, capaz de tomar decisiones y de reconocer sus intereses y preferencias. Los derechos políticos aluden a la capacidad de los individuos para elegir a sus gobernantes, mientras que los derechos sociales garantizan las condiciones mínimas de supervivencia y dignidad de los miembros de una comunidad de iguales. Estos tres componentes, construyeron la ciudadanía moderna (Moreno, 2007, pp. 39-40).

**1.2.1.8 Thomas Marshall y la Definición de Ciudadanía.** El planteamiento original de ciudadanía moderna y sus derechos componentes fue realizado por el sociólogo inglés Thomas Marshall en 1950, tras estudiar 250 años de experiencia inglesa. Thomas Marshall definió a la ciudadanía moderna como: “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (Marshall, 1991, p. 37). Partiendo del principio de que todos los hombres eran libres y, en teoría, capaces de

disfrutar de derechos, la ciudadanía supuso un principio de igualdad. Así, el cuerpo que contenía los derechos de los que los hombres podían disfrutar, se enriqueció continuamente (Marshall, 1991, pp. 40-41). Para Marshall, la ciudadanía moderna era una lealtad de hombres libres, dotados de derechos y protegidos por un derecho común (Marshall, 1991, p. 38-39).

**1.2.1.8.1 Las Tres Dimensiones de la Ciudadanía.** Marshall dividió la ciudadanía en sus tres elementos constitutivos; la ciudadanía civil, la política y la social (Marshall, 1991, p. 22). Los derechos civiles, o ciudadanía civil, contienen los derechos necesarios para la libertad individual; las libertades de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Con estos derechos se protegía la seguridad de los ciudadanos, permitiéndoles ser autónomos con respecto al Estado porque consideraban al individuo como un sujeto competente y capaz de tomar decisiones y de reconocer sus intereses y preferencias. Los derechos políticos, o la **ciudadanía política**, aludía a la capacidad de los sujetos para elegir a quienes habrían de gobernarlos (Marshall, 2007, p. 23).

No está demás señalar que, a diferencia de la experiencia peruana, en las ciudades medievales europeas los términos “libertad” y “ciudadanía” eran intercambiables (Marshall, 1991, p. 29). Entonces, ¿cuál era la diferencia con la ciudadanía moderna? Según Marshall, la diferencia residía en la dimensión en la cual se aplicaban. Mientras que en la ciudad medieval los deberes y obligaciones característicos de la ciudadanía eran estrictamente locales: “la ciudadanía cuya historia quisiera trazar aquí, es nacional por definición”

(Marshall, 1971, pp. 23-24). Es decir, cuando la libertad se hizo universal, la ciudadanía dejó de ser una institución local, para convertirse en una institución nacional (Marshall, 1991, p. 29).

Los derechos civiles modernos, en Inglaterra, se forman entre la Revolución Gloriosa de 1688 y la primera Ley de Reforma de 1832 (“Reform Act”) (Marshall, 1991, p. 27). A principios del siglo XIX, **la ciudadanía, en la forma de derechos civiles, ya era universal, pero el sufragio no formaba parte de los derechos de ciudadanía**, porque era el privilegio de una reducida clase económica, el monopolio de un pequeño grupo (Marshall, 1991, p. 23). Con las Leyes de Reforma de 1832, 1867 y 1884-85, se amplía la ciudadanía electoral (Roberts, 2009, p. 17). Y recién en 1928, el sufragio se extiende a todos los hombres y mujeres (Marshall, 1991, p. 50).

**1.2.1.8.2. El imperio de la Ley.** En su ensayo, Marshall realiza un importante descubrimiento, que servirá para establecer una relación entre el atraso político y económico del Perú y el lento avance de la ciudadanía durante la República Aristocrática. Marshall encuentra que el progreso de la economía de mercado implicó la disminución de la presencia feudal en la economía, la sociedad y la política inglesa: “Y si acierto al afirmar que la ciudadanía se desarrolló como institución en Inglaterra, al menos desde la segunda mitad del siglo XVII, es evidente que su evolución coincide con el auge del capitalismo” (Marshall, 1991, p. 37). Esta afirmación va de la mano con esta otra: “No hace falta mucha sutileza para comprender que la ciudadanía [moderna] y el feudalismo medieval son incompatibles” (Marshall, 1991, p. 39).

Entonces, la ciudadanía se identifica con la igualdad política y con el principio que todos los hombres son libres y capaces de disfrutar de derechos. Y que la participación electoral se amplió, conforme avanzó la economía de mercado y se redujo la estructura feudal. Al examinar las dificultades que enfrentó el Perú para implementar los derechos ciudadanos, en el primer tercio del siglo XX, en especial, en los andes, se debe recordar que los representantes del feudalismo medieval en el Congreso peruano, perduraron por muchos años, como resultado directo de la reforma electoral de 1895/96. Recordemos, sino, la admonición del sacerdote jesuita Felipe Mac Gregor, contra estos congresistas del Oncenio:

“Cuando la Corte Suprema no tenía atribución legal para intervenir, la complicidad del Legislativo —o del Ejecutivo— permitió acceder al Parlamento a hombres de la catadura de Pancorvo, Añaños, Perochena, Luna, en parte gracias al desprestigiado régimen de las calificaciones por el Parlamento, reestablecido en 1919, nuevo indicio de esa ruptura del consenso legal característica del oncenio. (...) Al presentar algunos de los vestigios de ese coloniaje Basadre señala dos cuya resonancia aún persiste: José Sebastián Pancorvo, diputado once años y senador durante cinco, ayudó a agravar la injusta situación social del Valle de La Convención (...); Albino Añaños, diputado por la Provincia de La Mar por 30 años, a través de doce regímenes políticos, lo era cuando en 1922 en las alturas de Anco y Changüí perecieron en refriegas con la policía centenares

de indígenas sublevados (...) Defender al Parlamento de incapaces como Apapucio Corrales, de caciques como Añaños o José Sebastián Pancorbo no es sólo nuestra responsabilidad ciudadana sino sobre todo la de los partidos políticos quienes formulan las listas parlamentarias (Mac Gregor, 1980, p.56, 59).

**1.2.1.9. Fuentes Internacionales. Simón Pachano: Democracia, ciudadanía y Estado.** ¿Cómo se manifestó la presencia feudal en las restricciones que sufrió la implantación de la ciudadanía en Bolivia, Ecuador y Perú? Como lo recuerda Simón Pachano (2011), desde el momento en que Bolivia, Ecuador y Perú establecen sus regímenes fundacionales, después de la independencia, las elites no reconocieron la condición ciudadana de la mayor parte de la población, constitucional y legalmente; pues establecieron exclusiones en lo civil, en lo político y en lo social; frenando, de esa manera, el avance de la democracia.

Entonces, a vísperas del bicentenario de la República peruana, cómo explicar que la notable expansión económica que experimento el Perú entre 1895 y 1925 no dio lugar ni a más ciudadanía ni a más democracia. ¿Por qué el mayor crecimiento de la economía de mercado no permitió construir un orden democrático? ¿Por qué, a diferencia de la experiencia inglesa, la expansión económica en el Perú retardó la construcción de la ciudadanía civil, social y política y, por ende, de la democracia, en las líneas sugeridas por Marshall?

El desarrollo limitado de los derechos políticos, restringió la participación de la población a elegir y a ser elegido (Pachano, 2011, p. 33).

Al organizar el Estado, excluyendo amplios sectores de la población, en términos de derechos, libertades y garantías, se estableció un impedimento a la conformación de un régimen democrático; porque, una ciudadanía política sujeta a restricciones, era absolutamente insuficiente y no tenía futuro (Pachano, 2011, p. 42).

**1.2.1.10. Fuentes Internacionales. Olas democratizadoras y autoritarismo electoral. Huntington y Schedler.** Para el avance de la investigación, se debe superar una seria limitante. La experiencia de la República peruana, durante el período de estudio, muestra un estancamiento en su desarrollo político entre 1896 y 1912 y luego, a partir de 1914, un notorio retroceso, concluyendo en un régimen autoritario en 1919, frecuentemente catalogado como dictadura. ¿Cómo clasificar este experimento? Era una dictadura, pero organizaba elecciones. No implementó una represión permanente, pero mantuvo una política continua para debilitar los partidos políticos de oposición. Gobernó con brazo de hierro, modificó el marco legal a su voluntad y acumuló un poder inconmensurable, sin enfrentar restricciones. ¿Cómo clasificar este régimen? Igualmente, por oposición, ¿cómo clasificar los gobiernos de la República Aristocrática?

En la literatura internacional, destaca el aporte de Huntington (1991, pp.12-3), referido a las dos primeras olas democratizadoras que experimentó el mundo; pero también sus "ondas inversas", que aluden a la reducción de estados democráticos. En tal sentido, la tercera "ola" democratizadora despertó la esperanza de establecer más regímenes de democracia liberal.

Pero, a su vez, las olas inversas sugerían que éste era un experimento incierto, del que no había garantía de éxito. La posibilidad del desastre surgió al constatar que las elecciones libres organizadas por diversos gobiernos del África subsahariana, dieron lugar a nuevas formas de autoritarismo, a duras penas disimuladas por fachadas electorales (Schedler, 2006, p. 2-3) y que la evidencia pronto indicó, que la mayoría de los regímenes contemporáneos, no eran ni claramente democráticos, ni completamente autoritarios (Schedler, 2002, p. 38).

**1.2.1.10.1 Democracias o Dictaduras.** Para la Tesis resulta imprescindible entender el funcionamiento de los regímenes autoritarios, a fin de caracterizar adecuadamente a los gobiernos del período bajo estudio. Por tal razón, se dejó de lado el enfoque del “viejo institucionalismo”, que estudiaba las dictaduras, abocándose a las instituciones autoritarias represivas; como las juntas militares, la policía secreta o la maquinaria propagandística. El “nuevo institucionalismo”, en cambio, estudió las dictaduras por medio de las instituciones representativas, asociadas con el régimen democrático liberal; como las legislaturas, los tribunales constitucionales, las elecciones multipartidarias y los medios de comunicación no estatales. Examinó el súbito interés de los regímenes no democráticos (dictaduras) para convertir las instituciones representativas en fachadas y para establecer instituciones "nominalmente democráticas", porque el respaldo de las instituciones represivas ya no era suficiente para enfrentar los

problemas de incertidumbre, gobernabilidad y supervivencia (Schedler, 2009, p. 325).

La combinación de procedimientos democráticos y prácticas autoritarias fue tan variada, que se introdujeron categorías intermedias entre los dos regímenes extremos; es decir, entre la democracia liberal y el autoritarismo cerrado. De la investigación surgieron tres estrategias alternativas; las “democracias defectuosas,” los “regímenes híbridos” y el enfoque de las “nuevas formas de autoritarismo” (Schedler, 2002, p. 38). Esta última (“**nuevo autoritarismo**”), descubre que los gobiernos autoritarios no poseen la sustancia de la participación democrática efectiva; por ello, fueron clasificados como regímenes que practican la democracia como engaño, porque establecen instituciones representativas, sin gobierno representativo (Schedler, 2006, p. 5).

#### **1.2.1.10.2 La “democracia electoral” y el “autoritarismo electoral”.**

Como parte del “nuevo autoritarismo”, Schedler propuso dos categorías simétricas; la “democracia electoral” y el “autoritarismo electoral” (Schedler, 2002, p. 47; Schedler, 2006, cap. 1). El régimen de “**democracia electoral**” se diferencia de la democracia liberal, por el tipo de elección implementada, porque la democracia liberal tiene que ir más allá del mínimo electoral (Schedler, 2004, p. 139). Las “democracias electorales”, en cambio, sólo buscan implementar bien los comicios; sin mostrar vocación ni propósito para institucionalizar las otras dimensiones del constitucionalismo democrático; como el Estado de derecho, la rendición de cuentas, la

integridad de los funcionarios y la deliberación pública (Schedler, 2004, p.139). Como se ve, éste es un concepto que captura la esencia de los gobiernos de la República Aristocrática.

El **autoritarismo electoral**, en cambio, organiza elecciones y tolera cierto grado de pluralismo y competencia multipartidaria; pero quiebra las normas democráticas de manera tan grave y sistemática, que no se les puede clasificar como democracias. Estos regímenes no practican la democracia, pero no emplean, regularmente, la represión abierta, porque organizan elecciones periódicas para guardar cierto equilibrio entre el control electoral y la credibilidad electoral; para dar la apariencia de legitimidad democrática, que satisfaga a los actores externos e internos. Como los comicios están sujetos a controles autoritarios, las elecciones sirven para que el régimen se consolide en el poder (Schedler, 2004, p. 38). Como se aprecia, este concepto captura bien la esencia del Oncenio.

## **1.2.2 Fuentes Nacionales**

**1.2.2.1. La teoría de la oligarquía.** El debate sobre la naturaleza y conformación del Estado republicano, la economía nacional y el comportamiento político de la elite social, económica y política, empezó en el Perú a fines de la década de los 60, en torno al concepto de oligarquía. La oligarquía nacional, según François Borricaud (1967), estaba conformada por un núcleo de familias, que ejercía estrecho control sobre la vida económica del país, con raíces que se extendían al virreinato, con amplio margen para la

decisión independiente. “Para Favre, como para Bourricaud, las 44 familias no eran un mito sino una realidad” (Matos Mar, 1969; François Bourricaud, 1969). Una década más tarde, Felipe Portocarrero dio vida a una elite de 40 familias, endogámica, improductiva y rentista, que controlaba las haciendas, el sector exportador y la política económica de los gobiernos (Portocarrero, 1995, p. 13). Julio Cotler (1968), llegó al extremo de plantear que, *desde el siglo XVI no había existido un corte histórico que hubiera significado un momento nuevo y diferente en la formación social peruana: “no ha existido un corte histórico desde el siglo XVI que haya significado un momento nuevo y diferente en su formación social, y condicionado su desenvolvimiento subsiguiente”* (Cotler, 1968, pp. 14-15).

A diferencia de esta última propuesta, Manuel Burga y Alberto Flores Galindo (1991, p. 84) caracterizan a la oligarquía de la siguiente manera: *“La oligarquía fue una clase social numéricamente reducida, compuesta por un conjunto de familias cuyo poder reposaba en la propiedad de la tierra, las propiedades mineras, el gran comercio de importación-exportación y la banca.”* Por su parte, Sinesio López coincide con Burga y Flores Galindo en que el Estado Oligárquico cristaliza con nitidez en la República Aristocrática (1895-1919); materia de nuestra investigación. Pero añade, que el Estado Oligárquico se agota históricamente a partir de 1930, con las grandes luchas democráticas de las clases medias y populares de los años 30” (López, 1991, p. 38).

**1.2.2.2. Paul Gootenberg. Comerciantes y Estado.** A diferencia de los expositores de la teoría de la oligarquía, Paul Gootenberg (1985, 1997) se

propuso caracterizar el Estado republicano y el comportamiento de la elite, con tres argumentos. El primero de ellos afirma que, en sus inicios, la República peruana conformó un “**Estado caudillista**” (Gootenberg, 1997). El segundo argumento plantea que los nuevos comerciantes-prestamistas controlan el aparato estatal y que, en alianza con las principales casas comerciales inglesas, dirigen el proceso de transición: “...de aquella desgastada modalidad colonial que se fundaba en la extracción del metal preciado, a la modalidad de linaje menos ilustre, como el guano de las islas” (Gootenberg, 1997, p. 15). Es decir, los nuevos comerciantes-prestamistas se vigorizan entre 1840 y 1860, durante la era del guano; se aíslan de las capas medias y los artesanos, abandonan sus posiciones proteccionistas primigenias y adoptan el credo liberal del libre comercio, imponiendo el liberalismo autoritario en las esferas comercial, financiera y fiscal y con los recursos del guano, erigen el “**Estado liberal-autoritario**” (Gootenberg, 1997, p. 255). En tercer lugar, gracias a los préstamos que otorgan a los caudillos, los nuevos comerciantes-prestamistas alcanzan una gran influencia en el diseño de la política comercial e implementan: “...un modo de estructurar la relación entre el Estado y la sociedad civil digno de gobernantes casi feudales, como los Habsburgo del siglo XVII” (Gootenberg, 1997, pp. 276-277). El fin del guano y el salitre y el desastre económico consiguiente, agravado por la Guerra del Pacífico, generaron una crisis fiscal y monetaria de una intensidad desconocida, que casi concluye con la desaparición del Estado peruano. “La depredación oficial había vuelto a triunfar y al cabo de este fracaso y del desastre que supuso la Guerra del Pacífico, relacionada con

tal fiasco, las elites peruanas *tuvieron que comenzar de la nada en el decenio del 80'* (Gootenberg, 1997, p. 246). El énfasis es nuestro.

### 1.2.2.3. *Carmen McEvoy: Utopía Republicana e Involución Política.*

Mc Evoy (1997) reintroduce el análisis político de largo plazo en el período de análisis de la investigación, cuando propone una interpretación que va desde antes de la Guerra del Pacífico, hasta 1930. En base a su tesis doctoral, plantea que los antecedentes del Estado tradicional y la cultura política peruana surgen con el **Estado patrimonial** que implementa Ramón Castilla y que este modelo político es cuestionado en la campaña electoral de 1871 por el proyecto político de “republicanismo peruano”, difundido por el movimiento “Sociedad Independencia Electoral” que apoya la candidatura de Manuel Pardo. Según Mc Evoy, esta Sociedad se propuso modernizar la política y el Estado peruano y para tal fin, organiza una maquinaria política para concurrir al ritual electoral, a fin de obtener poder político: “La campaña electoral de 1871 permitió la construcción de una **maquinaria política nacional** que conquistó y civilizó (sic) espacios políticos a lo largo de todo el país” (Mc Evoy, 1997, p. 13). La maquinaria política se extendió a la mayoría de los departamentos y articuló las principales ciudades del Perú, incluyendo los círculos parlamentarios, las asociaciones y los **clubes políticos**”, porque el ritual electoral era el único medio para legitimar y otorgar poder político (Mc Evoy, 1997, p. 68).

El argumento central de Mc Evoy plantea que el **proyecto cívico de 1871**, ingresa a un **agudo y extenso proceso degenerativo, de involución**

**política**, que va desde la guerra del guano y el salitre, hasta fines del Oncenio. Mc Evoy (1997) divide este extenso deterioro político en tres etapas. La primera, va de 1883 a 1894, entre la guerra civil y la conformación de la Coalición Nacional (que coincide con el segundo militarismo), cuando las formas políticas se re-arcaízan, la cultura cívica desaparece y el Partido Civil se fragmenta, evidenciando las contradicciones internas del proyecto político civilista. Los herederos políticos de Manuel Pardo dejan de lado la concepción democrática, integracionista e inclusiva de Estado; abandonan sus posiciones primigenias y reformulan su proyecto de republicanismo cívico; lo cual les permitirá participar en los gobiernos de Cáceres y Morales Bermúdez (Mc Evoy, 1997, p. 271).

La segunda etapa va desde 1894 hasta fines de la Primera Guerra Mundial. Se inicia con la revolución liberal de 1894-95 y el ascenso de Piérola a la primera magistratura del país, recreando un ambiente propicio para retornar al proyecto de republicanismo peruano de 1871, porque la Coalición Nacional agrupa a las fuerzas contrarias al militarismo y porque habían utilizado las estrategias de movilización del ante bellum. Pero el proyecto de republicanismo peruano no llega a implementarse, porque los civilistas adoptan una nueva forma de republicanismo conservador autoritario, que da lugar a una “revolución silenciosa” (Mc Evoy, 1997, p. 377).

Tomando ventaja de la Reforma Electoral de 1895/96, que impide sufragar a gran parte de la ciudadanía y que establece la Junta Electoral Nacional, el Partido Civil neutraliza o coopta a las fuerzas políticas contrarias, convirtiéndose en el partido hegemónico. Desde esta posición, el civilismo se

aleja de las tendencias democráticas del proyecto político de 1871-76, renuncia a movilizar al electorado y excluye a los nuevos sectores populares que estaban prestos a ser congregados (Mc Evoy, 1997).

La caída del gabinete Almenara, en 1901, fue la excusa ideal para retirar a los demócratas del poder ejecutivo y ensayar una nueva forma de **republicanismo conservador autoritario**. En mayo de 1902, el general Cáceres retorna al país y ese mismo año, con su ayuda, los civilistas logran controlar la Junta Electoral Nacional, que los convierte en los grandes electores; permitiéndolo que Manuel Candamo se convierta en presidente de la República en 1903. El despiadado monopolio del poder que adquiere el civilismo, es visto por Mc Evoy como:

...el capítulo final de una incruenta revolución política en la cual el civilismo no sólo logró renacer cual 'ave fenix' de sus cenizas, sino que consiguió monopolizar aquel poder político que por muchas décadas debió compartir con aliados 'non gratos'" (Mc Evoy, 1997, p. 377).

La incruenta toma del poder político, trajo consigo el abandono del proyecto de 1871-76, 'de intensa participación e integración nacional', a favor del republicanismo conservador autoritario. Conforme emergen nuevas fuerzas sociales, los jefes políticos y los caciques parlamentarios tratan de controlar sus respectivas localidades, en tanto que los intelectuales civiles, desde Lima, diseñan un sistema educativo que incorpore a las grandes mayorías analfabetas excluidas del sufragio. Entonces, mientras el discurso ideológico tiende a ser democrático e integrador, las prácticas políticas

reflejan estilos autoritarios de un pasado reciente. Mientras el discurso político busca unificar los núcleos sociales, el proceso económico los disgrega. Esta forma de hacer política, se proyecta hasta el segundo gobierno de José Pardo (Mc Evoy, 1997, pp.379, 388).

La exclusión de los sectores creados por la economía exportadora (1885-1925), generó la protesta social de los grupos emergentes. Cuando se opone a una apertura que las incorpore a la vida política, la elite civilista negó la esencia del modelo liberal (libertad, democracia y ciudadanía); dio lugar a un sistema político cerrado y regresa a formas autoritarias de hacer política.

En esta visión, el Partido Nacional-Democrático y la Convención de Partidos fueron los últimos ensayos para reconstruir un sistema político viable (Mc Evoy, 1997, p. 377). Con las jornadas de 1912, Billinghurst movilizó a los nuevos y a los antiguos estratos urbanos, los condujo como arma de combate político y revivió el viejo esplendor del republicanismo pasado. Pero esta vez, las masas urbanas amedrentaron a los civilistas (Mc Evoy, 1997, p. 376).

En esta argumentación, el auto-golpe de 1919 inicia la tercera etapa de involución política del proyecto cívico de 1871-76. Leguía, miembro del ala autoritaria del civilismo, reconstruye la alianza con los caceristas y mediante el autogolpe de 1919, elimina el legado de Pardo, apela a la tradición republicana conservadora e incorpora las formulas neo-patrimoniales, pero con hegemonía civil, a fin de neutralizar el creciente conflicto social. Con este abrupto golpe de timón, Leguía puso en marcha la Patria Nueva y dio fin al proyecto liberal de Manuel Pardo. Es el triunfo de los grupos políticos que

piensan que una dictadura civil-conservadora es la única forma de tratar las aspiraciones políticas de los nuevos estratos sociales (González, 2005).

**1.2.2.4. La reforma electoral de 1895/96.** El argumento de Mc Evoy, sugiere nuevas interrogantes. ¿El agudo y extenso proceso degenerativo, de involución política, del proyecto modernizador civilista de 1871-76, tenía que concluir en el Oncenio? ¿Era inevitable que el país se sumergiera en un dilatado experimento autoritario? En esta lógica, cómo interpretar el autogolpe de 1919. No habían transcurrido 25 años y la reforma electoral de 1895/96 no pudo garantizar una transición ordenada del poder. No pudo evitar, igualmente, la elección de Billinghurst en 1912, ni el golpe de Estado de 1914, ni facilitó la entrega del poder en 1915.

El argumento de Mc Evoy, sugiere estudiar el impacto de la reforma electoral de 1895/96, sobre la estabilidad de la oligarquía competitiva y los obstáculos que enfrentó la República Aristocrática para transitar a una poliarquía. Para ello, se revisaran los aportes de Chiaramonti, (2009), Aljovin, (2005), Gamboa (2003), Torrejón (2010) y Peralta (2005). Igualmente, las elecciones presidenciales, posteriores a 1912, conformaran un grupo aparte de las primeras elecciones (entre 1899 y 1908), porque la reforma electoral de 1895/96, no garantizó el tránsito ordenado del poder en 1912, 1915 y 1919. Finalmente, se revisarán las razones por las cuales Leguía destruyó el civilismo en el Oncenio pero, sin dejar de lado la génesis de los nuevos actores sociales, que surgen en las elecciones de 1931 (Jansen, 2017).

### **1.3. Definición de Términos Básicos**

**1.3.1. La Escuela Fiscal Inglesa.** Entre los siglos XVII y XIX, los Estados europeos transforman los sistemas fiscales y la hacienda pública, para establecer un Estado fiscal moderno. De las experiencias europeas se destaca el caso inglés por su gran peculiaridad, su precocidad y la intensidad de la transformación ocurrida. El Parlamento resuelve el contrato de recaudación privada en 1641. Durante el reinado de Carlos II (en 1671 y en 1683) la recaudación pasó a cuerpos de funcionarios públicos. El Parlamento funda el Banco de Inglaterra, en 1694, encargado de financiar la deuda soberana en moneda nacional, usando mecanismos de mercado.

#### **1.3.2. El Estado Fiscal Moderno.**

Consolida la centralización fiscal y la recaudación de impuestos en manos estatales. En el caso inglés, se establece el monopolio del crédito público en manos del Banco de Inglaterra, permitiendo la expansión del crédito público de largo plazo, al mismo tiempo que las tasas de interés de los préstamos públicos descienden. Estos cambios favorecen la notable expansión de la economía y las finanzas en Inglaterra durante el “largo siglo XVIII”. Hacia 1850 Inglaterra había concluido la transición del medioevo, logrando consolidar una sociedad que podía ser reconocida como moderna.

#### **1.3.3. Teoría de la Oligarquía.**

Destacan las obras de Julio Cotler, o la de Borricaud, Favre y Piel, la de Portocarrero, Sinesio López, Manuel Burga y Alberto Flores. Estos autores definen la situación del Estado peruano enfatizando su atraso económico, político y social, su carácter elitista y la exclusión social de la mayor parte de

un país dedicado mayormente al agro, señalando una especie de dualismo económico, donde predomina una economía de enclave exportadora y sectores rurales atrasados localizados en chacras, fundos o haciendas. Este enfoque no estudia la evolución del Estado y de sus componentes económicos más importantes, que organizan la actividad monetaria, crediticia y la recaudación de los impuestos.

#### 1.3.4. Estado Dominio Señorial.

Los gobernantes obtienen sus ingresos del patrimonio real, que incluye propiedades, tierras y derechos feudales.

#### 1.3.5 Recaudación Privada de impuestos.

Una empresa privada arrienda la recaudación de los impuestos al soberano.

1.3.6 Recaudación Estatal de impuestos. Un cuerpo de funcionarios estatales se encarga de recaudar los impuestos.

1.3.7 Exclusión social: es la carencia de un vínculo familiares fuertes, educación, capacidades y protección social para insertarse y desenvolverse en la sociedad de manera adecuada.

1.3.8 Política pública: es un conjunto de procesos que tienen como finalidad solucionar un problema de interés social o relacionado con la administración pública.

1.3.9 Gobernabilidad: conjunto de interacciones que existen entre los actores estatales para la adecuada conducción de los asuntos políticos y de interés público.

## **CAPITULO II: METODOLOGIA**

### **2.1. Diseño metodológico**

La presente investigación es cualitativa. Estudia el proceso por el cual se construyó un Estado Fiscal en el Perú después de la Guerra del Pacífico; es decir, el proceso que aumenta la capacidad de los gobiernos de la Republica Aristocrática y del Oncenio para mantener el orden, expandir su control sobre el territorio nacional y proveer bienes públicos. El período de análisis va de 1896 a 1926. La investigación va a precisar cómo y por qué surge la primera empresa de recaudación, organizada con la participación del Congreso y la cámara de comercio de Lima y que será gestionada por los bancos de Lima. La investigación trata de responder las siguientes preguntas: por qué se organiza como sociedad anónima y cómo se asignó la distribución de las acciones. Cómo se articula esta nueva organización empresarial con el aparato estatal tradicional. Por qué se consideró necesario organizar una nueva empresa de recaudación con la ayuda del Banco Popular, el más nuevo y pequeño. Se examinará si el experimento fue exitoso y por qué, precisando las condiciones de éxito. También se estudiará cómo surgen los primeros impuestos al consumo y por qué fue otorgada su recaudación al mejor postor. Igualmente, cómo y por qué el triunfo de la Coalición Nacional permite poner punto final a los contratos de los “rematistas”. Cómo se articuló la nueva organización con los antiguos accionistas. Cómo se expande la recaudación en el territorio nacional. Qué relación se establece con las fuerzas de la gendarmería para el cobro de la recaudación. Qué nivel de aceptación logran

las empresas de recaudación. Cuándo, cómo y por qué el Congreso evalúa la conveniencia de continuar con este esquema sui generis. A qué Banco se le otorga el último contrato de recaudación y cómo fueron sus primeros resultados. Cómo afecta la primera guerra mundial sus resultados. Por qué y cómo el gobierno de Leguía, el Oncenio, puso punto final a este acuerdo y por qué. Finalmente, se explicará si este éxito de la hacienda pública permitió construir ciudadanía y establecer un orden democrático o una oligarquía competitiva, en el sentido propuesto por Dahl, Marshall, Fukuyama y Pachano. Para lograr estos objetivos, en un contexto ex post facto, se mantendrá la mayor objetividad de la data levantada a fin de reconstruir los hechos producidos por las tres empresas de recaudación bajo estudio, tratando de explicar su especificidad, en un arco de tiempo que va de 1894 a 1930.

### **2.2.1 Diseño muestral**

La población está conformada por la información relevante relativa a la evolución de la hacienda pública del estado peruano y su economía. Se utilizara la totalidad de los instrumentos materia del universo de la presente investigación.

## **2.2 Técnica de recolección de datos.**

- Guía de análisis documental
- Guía de revisión bibliográfica
- Guía de revisión de la data estadística

Para un adecuado examen, interpretación y evaluación del tema de investigación se precisa disponer de la información historiográfica más relevante, en una línea longitudinal entre 1894 y 1930. Por tal razón, se hará uso de la célebre obra de Pedro Emilio Dancuart y José Manuel Rodríguez, Anales de la hacienda pública del Perú: historia y legislación fiscal de la República, que recolecta los documentos originales claves de la hacienda pública de la Republica peruana, durante el siglo XIX y XX, obra indispensable para reconstruir la historia fiscal de la República.

Se hará uso de la obra de Jorge Basadre, definida por Margarita Iesecke (2000), como la historia política de la República, porque brinda el conocimiento necesario, el armazón indispensable para escribir las otras historias. Como Basadre estaba convencido que el tema del poder era eterno, reunió, ordenó y dio vida a los archivos del Estado, examinando la política nacional, las instituciones públicas y a los políticos más conocidos.

Se revisarán los Diarios de Debates de las cámaras del Congreso de la República durante el periodo de análisis, en las partes relevantes a las empresas fiscalizadas de recaudación.

Se revisarán los documentos financieros, las Memorias, boletines y las revistas oficiales producidas por las empresas fiscalizadas de recaudación.

Se revisara la correspondencia de José Payán.

Se revisarán las memorias de los ministros de hacienda y comercio en los aspectos relevantes a las empresas fiscalizadas de recaudación, durante el periodo de análisis.

Se examinarán artículos y libros de los contemporáneos sobre las empresas fiscalizadas de recaudación, durante el periodo de análisis.

### **2.2.1 Técnicas de estadísticas para el procesamiento de la información.**

Se usarán las técnicas estándar de la estadística descriptiva para organizar y procesar la información de tipo cuantitativo y cualitativo. No se descarta el uso de EXCEL y un paquete estadístico como el minitab o el SPSS para estimar tendencias de algún período definido, o establecer la fuerza de asociación de dos series de datos. Las principales actividades serán: Acopio de estadísticas, elaboración de series de tiempo financiera y fiscales. Elaboración de gráficos. Interpretación de los datos.

### **2.3. Aspectos éticos**

La investigación se llevará a cabo usando los estándares académicos estándar para respetar los trabajos ajenos que serán utilizados, realizando la cita respectiva, respetando escrupulosamente la propiedad intelectual y señalando la fuente específica de acuerdo a las normas que estipula la APA.

## CAPÍTULO III. RESULTADOS

“Sufrimos una enfermedad,  
el horror a los impuestos.  
Esta es una enfermedad grave...  
Señores, la tributación no es mala en sí misma...  
Los impuestos son un símbolo de trabajo,  
de trabajo productivo...  
La falta de impuestos está lejos de ser algo bueno...  
Una de las mayores desgracias que pueden caer sobre  
una sociedad es vivir de recursos providenciales...  
Cuando por un largo período las aspiraciones de un individuo o una  
sociedad son satisfechas por favores, suerte, o por la providencia,  
los hábitos de trabajo, la capacidad de esfuerzo, de sacrificio,  
la voluntad para superar obstáculos, están perdidos.

Manuel Pardo  
(14 y 15 de noviembre de 1876)

Entre los resultados más interesantes de la investigación desarrollada merecen destacarse los siguientes.

### **3.1 Los impuestos al consumo y la reforma de las fianzas públicas**

**3.1.1 El Gobierno de Iglesias (1883-1885).** Al igual que Carlos I, durante el gobierno de Iglesias no hubo innovaciones ni experimentos hacendarios. Se trató, más bien, de convivir con los métodos del pasado reciente; cuando los ingresos públicos provenían de las aduanas y marginalmente, de las contribuciones, más difíciles de recaudar; cuando no hubo una actitud responsable de la elite; porque los ciudadanos pudientes se habían mal acostumbrado a vivir del guano. Al menos, esta era la opinión del ministro de hacienda Manuel Pardo, en 1866 (Rodríguez, 1895, p. 254).

El gobierno de Iglesias pudo reestructurar el sistema de contribuciones, porque la Asamblea Constituyente le otorgó plenas facultades, según ley de 26 de marzo de 1884. Pero eligió convivir con el patrón tradicional (Basadre, 1983, T. VII, p. 8) y conservó las contribuciones coloniales, con todo su cortejo de abusos (Rodríguez, 1895, p. 254-56). Por lo tanto, cuando se retira Chile, el general Iglesias accede a las aduanas, la verdadera fuente de ingresos y en el caso de la aduana de La Libertad, accedió a ella, incluso antes del Tratado de Ancón (Lynch, 1883, p.500).

Decidió elevar los aranceles y al hacerlo, redujo los ingresos de 1885 a 3,9 millones de soles (Contreras, 2012, pp. 271 y 424). Por lo tanto, para enfrentar la escasez de ingresos públicos, dispuso:

“que cada localidad atendiera a la satisfacción de sus necesidades, con el producto de sus propias contribuciones, debiendo ser auxiliadas dichas localidades, mientras llegan a regularizar sus entradas y se encuentran en aptitud de hacer por si solas su servicio, con los rendimientos de sus respectivas aduanas las del litoral, y con el envío de contingentes las del interior. Para hacer práctica esta medida, se ha dispuesto la reducción de gastos en cuanto ha sido posible en los distintos departamentos” (Memoria que el Ministro de Estado en el despacho de Hacienda y Comercio D. Manuel Galup presenta a la Asamblea Constituyente de 1885. Lima: Imp. El Bien Público; citado por Ugarte, 2019, p. 183).

Cuando dimite Iglesias, entró en funciones un Consejo de Ministros

por Comisión, que convoca a elecciones generales. Como el ministro de hacienda, Pedro Correa y Santiago<sup>3</sup> solo encontró S/. 3.531 en la caja fiscal; solicitó un crédito de S/. 94.000 a la banca y al comercio para cubrir los gastos más urgentes:

“El empréstito no podía faltar al gobierno transitorio del Consejo de Ministros. En la historia financiera del Perú, no se halla un Gobierno de importancia que no haya realizado una operación de crédito; y para no cortar las tradiciones el Consejo de Ministros, al siguiente día de hacerse cargo del gobierno de la Nación, convocó a los banqueros y comerciantes de Lima” (Rodríguez, 1917, T. XVI, p. 132).

En estos años de angustia financiera, los ministros recurrían a los préstamos, con diverso grado de éxito. A diferencia de gobiernos anteriores, esta vez, los 22 empresarios más importantes de la capital participaron en el crédito; preludio a una mejor relación (Basadre y Ferrero, 1963, p.21-22).

**3.1.2 Cáceres (1886-1890) y los experimentos aduaneros.** La fuente más importante de recursos públicos en la posguerra, fue la aduana del Callao. Pero, la fallida política de Iglesias, creó consenso en el Congreso para reducir la tarifa de 1886, a un promedio de 40%. Igualmente, para eliminar las exoneraciones y para mejorar la protección efectiva de la producción. En la misma línea apuntó la ley de 27 de noviembre de 1866, que declaró la reorganización de las aduanas (Contreras, 2012, pp. 278-290).

---

<sup>3</sup> Director del Banco de Dreyfus, coronel temporero en la época de Piérola, uno de los cien notables que apoyaron la candidatura de Manuel Pardo; incorporado en la relación de los 50 vecinos notables del cupo de 1881.

La tarifa de 1886 (con sus complementos de 1888 y 1892), favoreció la producción local y también, aumentó los ingresos, a 4,3 millones de soles (promedio de 1887-89) y a 5,9 millones de soles (promedio de 1890-92). La recaudación, sin embargo, se redujo en 1893 y 1894, porque los precios de las exportaciones disminuyeron. Aunque también hay que considerar, el incremento de las tensiones políticas (Contreras, 2012, p. 291).

**3.1.3 Las contribuciones.** A diferencia de los ingresos aduaneros, las contribuciones estaban conformadas por una multitud de derechos y gabelas heredadas del pasado reciente, que aportaban 24% de los ingresos del gobierno central. En el segundo militarismo (1883-95), se agregó a estas últimas, una multitud de gravámenes sobre los mismos bienes y contribuciones al consumo, para cada provincia y distrito (destinadas a la instrucción, hospitales y casas de sanidad). Por ejemplo, se gravó el consumo de harina en Trujillo, Cuzco, Lambayeque, Piura, Chota y Arequipa. Al consumo de coca, en Cuzco, Huánuco, La Mar, Huanta y Trujillo. A la sal, en Ayacucho. Al arroz, a la chicha de maíz o de jora y a la chancaca, en Trujillo e Ica. A los licores, en Chanchamayo, Jauja y Andahuaylas. El baturrillo de contribuciones llegó a tal grado, que era difícil saber cuántas eran y cuánto producían (Rodríguez, 1895, p.486, p. 497).

**3.1.4 Los apoderados fiscales: 1887-1894.** Para enfrentar la reducción de ingresos, el Gobierno de Cáceres promulgó la ley de descentralización fiscal, de 13 de noviembre de 1886; un experimento arriesgado, que debía transferir a las Juntas Departamentales la recaudación

de las contribuciones, la ejecución del gasto de cada provincia y la actualización de la matriculas de contribuyentes. El espíritu de la ley, planteaba gastar en provincias las contribuciones cobradas en ellas; en la creencia que así se facilitarían su recaudación. Los aspectos operativos estarían a cargo de los Apoderados Fiscales, que respondían al ministerio de Hacienda (Contreras, 2012, p. 237).

Debe recordarse, sin embargo, que desde diciembre de 1883, el general Iglesias había designado apoderados fiscales en todos los departamentos del país, para normalizar el cobro de las contribuciones. Pero también debe recordarse, que la recaudación se hizo efectiva sólo en Lima, Callao, Ica y Trujillo. "...y si esto ha sucedido con los impuestos establecidos, fácil es comprender lo inconveniente que habría sido decretar nuevas contribuciones y la consiguiente imposibilidad de recaudarlas, caso de que hubiesen sido ordenadas" (Memoria que el Ministro de Estado en el despacho de Hacienda y Comercio D. Manuel Galup presenta a la Asamblea Constituyente de 1885. Lima: Imp. El Bien Público; citado por Ugarte, 2019, p. 183-84).

El reglamento de la ley de descentralización que impuso Cáceres (decreto de 20 de noviembre de 1886), permitía a los apoderados cobrar las contribuciones en todas las provincias del país, remplazando a los sub-prefectos. Debían actualizar las matrículas de contribuyentes, remplazando a las juntas departamentales; que al estar conformadas por comerciantes y contribuyentes, eran vistas como interesadas en subvaluar propiedades y ganancias (Contreras, 2001, pp. 11-12). El Gobierno central nombró a los

apoderados fiscales, a propuesta de las juntas departamentales. Estarían afianzados en el Tesoro departamental, por un semestre de contribuciones, hasta un tope de seis mil soles. Debían actualizar las matrículas de contribuyentes cada cinco años y rectificarlas anualmente, entregando al tesoro el cobro mensual. Debían elaborar el margesí de Bienes Nacionales de la provincia; debían proponer estímulos al comercio, la agricultura y la minería y representar al Estado en la sucesión de bienes. Por su labor, recibirían pagos específicos por las matrículas y las rectificaciones y una comisión de 4% por contribución cobrada (art. 50). No tenían período definido para ejercer el cargo, pero en caso de ausencia, el subprefecto podía reemplazarlos (Contreras, 2001, p. 12). Ver: Decreto de 20 de noviembre de 1886. Tomado el 21 de agosto de 2019, de URL:

<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1886114.pdf>

Cuando se promulga la ley de descentralización, en 1886, el Congreso imaginó a los apoderados fiscales, como la matriz de una nueva burocracia especializada en la recaudación y en la ejecución del gasto público en cada provincia. El ambicioso experimento debía poner fin a la dualidad funcional de los prefectos que, desde inicios de la República, ejercían la jefatura política del departamento, como máxima autoridad del Estado; pero que, a la vez, también eran jefes de la recaudación. El nuevo esquema, una arriesgada apuesta, estableció al apoderado fiscal en cada provincia como representante del ministro de hacienda, reemplazando a los prefectos, sub prefectos y gobernadores, en la recaudación (Contreras, 2007, p. 156). Sin embargo, el ambicioso proyecto no tuvo éxito. De un lado, porque los apoderados fiscales

habían recibido una pesada carga, sin recibir los recursos mínimos para cumplir con su labor:

Había provincias donde la suma de las contribuciones a cobrar montaba apenas unos pocos miles de soles, de modo que un cuatro por ciento de premio, incluso en el caso de poder hacer efectivos todos los cobros (lo que resultaba muy poco probable) no dejaba sino una remuneración de poco más de cien soles anuales; suma inferior al sueldo de un portero de la administración pública o de cualquier otro empleado iletrado (Contreras, 2001, p. 14).

Para realizar sus funciones carecían de una organización mínima. Para acceder a la información necesaria para cumplir sus funciones, dependían de los municipios, gobernadores y párrocos. Como la fuerza pública no dependía de ellos, sino del prefecto, podían ser intimidados por los contribuyentes reacios a cumplir sus obligaciones (Contreras, 2001, pp. 5-6). Esto ocurrió en algunos pueblos y villas, agitadas aún por el ambiente bélico; como en Ayacucho, el 5 de julio de 1887, cuando: “un funcionario informa al Prefecto de la presencia en la plaza de Vilcas de 250 campesinos de "Pujas", "Puyachi", "Huallhua-Chico", "Muchacapata", "Laurama" y "Gontay", pertenecientes al pueblo de Vilcashuamán, del distrito de Huambalpa [Ayacucho], armados con lanzas, rifles, cocobolos y palos pidiendo "la cabeza" del Apoderado Fiscal” (Bonilla, 1989, p. 23). La misma escena ocurrió en noviembre de 1887, al cobrar la contribución personal a dos peones de Cotamucho, fundo de un señor Castañeda, en el distrito de Hualgayoc,

departamento de Cajamarca; donde el apoderado fiscal dio fe que éste y sus peones se oponían al pago de toda contribución (Contreras, 2001, p.18). También ocurrió lo mismo, con los habitantes del distrito de Córdoba, departamento de Huancavelica, en diciembre de 1887, a quienes el apoderado fiscal, Emilio Lozano, intentó matricular y notificar del pago de la contribución personal y predial; a lo cual se negaron, alegando ser pobres y que nunca habían pagado contribución alguna, por lo cual no permitieron ser matriculados, desobedeciendo al Gobernador. Días después, cuando visitaba el distrito, 300 personas le pidieron al prefecto, exonerarlos del pago:

“Dos días más tarde, cuando el prefecto se disponía a continuar su viaje sin haber conseguido que se efectuase la matrícula y, menos, recaudación alguna, la población atacó a la guarnición de cinco soldados que componían la comitiva, los desarmaron, y procedieron de inmediato a apresar al prefecto” (Contreras, 2001, pp. 18-19).

El prefecto pudo escapar a Ica, pero un hacendado de la provincia, que debía actualizar la matrícula y arreglar sus cuentas, no pudo fugar (Contreras, 2001, pp. 18-19). Cuando la sublevación anti-recaudadora se extiende al distrito de Santiago de Chocorvos, Huancavelica, el gobierno ordenó al prefecto de Ica recuperar el orden, lo que realizó a inicios de 1888. Para el prefecto, la lección era obvia, el sistema no funcionaba: "donde quiera que se han presentado los Apoderados Fiscales han suscitado serias alarmas que han demandado la intervención de la fuerza pública" (Contreras, 2001, pp. 18-20). Don Emilio Dancuart, visitador de las tesorerías departamentales,

compartía la misma opinión sobre el nuevo sistema fiscal (circa julio de 1888): “Ha ofrecido en la práctica tan serias y permanentes dificultades, que no pudiendo abrigarse la esperanza de que sean vencidas tan solo por el tiempo, y produciendo desde luego una situación ruinosa e insostenible” (Emilio Dancuart. Informe de 21 de julio de 1888, citado por Ugarte, 2017; pp.187-88).

En otros casos, no se percibía al Apoderado Fiscal como una figura con poder para mediar con el gobierno central o las cortes de justicia o el ejército. Moldeados por el hábito y las costumbres del pasado, los campesinos preferían pagar al subprefecto y al gobernador, a quienes veían como mediadores ante el Estado, para un litigio judicial, un reparto de tierras o evitar la leva (Contreras, 2001, p. 37). Si esta era la tradición, los apoderados fiscales no tenían futuro (Contreras, 2001, pp. 24-25). Es comprensible, que muchos apoderados abandonaran su puesto o fueran destituidos, sin reemplazo. Con lo cual, la recaudación retornó a las autoridades políticas, que debían obtener de ella, sus remuneraciones (Contreras, 2012, p. 243).

Por esta razón, Basadre resume el resultado del experimento al indicar que cada departamento adquirió "la autonomía de su pobreza" (Basadre, 1967, T. IX, pp. 153-4, citado por Fris, 2001, p. 571).

Por lo tanto, si esta situación persistía, el Estado no podría sostener la administración: “Si esta situación se prolongaba demasiado, el país bien podría desaparecer o verse desmembrado” (Contreras, 2001, p. 22).

En 1893, frustrado por los resultados, el Congreso suprimió el cargo de Apoderado Fiscal (Vicente Silva, Legislación de las Juntas Departamentales. Lima: 1901; citado por Contreras, 2001, p. 12-13). La

responsabilidad fue trasladada a las Juntas departamentales ese mismo año. Según la ley, la Junta debía nombrar a los recaudadores, en remplazo de los subprefectos. El fracaso del experimento, pronto se reflejó en la carencia de recursos. Ahora, por lo tanto, solo quedaba recurrir a medidas desesperadas. Se podían resucitar las jefaturas étnicas y su alianza con el Estado (Contreras, 2001, p. 31). O se podía trabajar el filón de los impuestos al consumo, como en Inglaterra, con los “excises”.

**3.1.5 Los Impuestos al consumo de tabaco, 1886 – 1894.** Durante estos difíciles años, se recurrió, por error y acierto, a nuevos instrumentos para aumentar los ingresos públicos. Como la experiencia fiscal se acumuló en los funcionarios del ejecutivo y del Congreso, los gobiernos de Cáceres y Morales Bermúdez apoyaron los **impuestos al consumo**; aunque su recaudación quedó a cargo de particulares (Rodríguez, 1918, T. XVII, p. 108 y Documento N° 28, pp. 63A-64A).

El proyecto de los impuestos al consumo, planteado por Luis N. Bryce, fijaba un arbitrio sobre licores, tabacos y opio. Este fue revisado por una comisión del Congreso, que la dictaminó favorablemente. El informe en minoría, aprobó el impuesto, recomendó el uso de timbres y que el arrendamiento de la recaudación se pusiera a remate por departamento o por grupo de departamentos. Con estos añadidos, el impuesto al consumo de tabaco fue promulgado por ley de 4 de noviembre de 1886.

Desde su inicio, fue vista como una fuente interesante de ingresos. Cuando la recaudación del nuevo impuesto salió a subasta, para el bienio

1887-1888, la base del remate fue fijada en 342.000 soles de plata por bienio (Decreto Supremo de 4 de julio de 1887 y de 16 de agosto de 1887, Ministerio de Hacienda). Ver: Memoria de Hacienda y Comercio presentada al Congreso Ordinario de 1887 por el ministro de hacienda Manuel Irigoyen (Rodríguez, 1918, T. XVIII, pp. 262A -263. Documento N° 32, pp.173A - 174ª y Documento N°25. Ver: Ugarte, 2019, p. 185).

La subasta se realizó ante la Junta de Almonedas departamental, presidida por el prefecto e integrada por el juez de primera instancia más antiguo, el alcalde, el tesorero y dos miembros de la Junta Departamental. El primer remate se efectuó en Lima y Callao, el 25 de julio de 1887, obteniendo S/. 85.400. El segundo remate se realizó en Ica y aportó S/. 10.000. La subasta en La Libertad y Lambayeque, obtuvo un premio de 15%. En los departamentos donde no se efectuaron remates, se recaudó por cuenta del Estado, enviándose los timbres a las Tesorerías Departamentales.

A fines de 1887, ya existía el apodo de “**rematistas**”, que el pueblo endilgó a los ganadores del remate. Entre estos, sobresalían G.G. Cohen y Cía.; Koong Chong Ching y Cía., Wing On Chong y Cia., Agustín Sueyras, Pablo B. Milano, G. Welsh y Cía., Esidio Conti, Vo Chong y Cia., Manuel Bacigalupi, Baravino Hnos. y Anderson & Maravotto (Memoria del Ministerio de Hacienda y Comercio presentada a la legislatura ordinaria de 1888 por el Ministro del ramo Antero Aspíllaga. Lima, Imp de Torres Aguirre, 1888. Cuadro N° 11).

El ingreso efectivo del impuesto al tabaco fue de S/. 76.106,85 en 1887 y S/.120.045,37 en 1888. En total, S/. 196.152,22 para el bienio (Memoria del

Ministerio de Hacienda y Comercio presentada a la legislatura ordinaria de 1888 por el Ministro del ramo. Lima, Imp., de Torres Aguirre, 1888. J. M. Rodríguez, 1918, Tomo XIX, pp. 129-130).

A fines del primer semestre de 1889, cuando G.G. Cohen y Cía., concentraba las concesiones, el gobierno decidió que la concesión del impuesto al tabaco incluyera a toda la República; adjudicando la recaudación a Vélez y Cía. Años después, la ley de 18 de noviembre de 1892, aumentó el impuesto al tabaco en 50%, para complementar el pago de la deuda externa (Ugarte, 2019, p. 190). La medida regiría a partir del primero de enero de 1893. Las dos últimas convocatorias para el remate, de 31 de diciembre de 1892 y 10 de enero de 1893, que tenían como base S/.411.500 y S/.360.000 anuales, quedaron desiertas. Pero en la última prórroga, se pudo obtener S/.363.000 anuales (R.S. de 6 de febrero de 1893).

**3.1.6 Impuesto al consumo de alcoholes. Ley de noviembre de 1887.** Como un subproducto del debate sobre el impuesto al tabaco, surgió la ley del impuesto al **consumo de vinos, licores y alcoholes** (promulgada el 24 de noviembre de 1887), concepto diferente al del arbitrio municipal de 'mojonazgo', que también se aplicaba al consumo de alcohol. Esta ley y su reglamento (D.S. de 7 de enero de 1888) se promulgan en la gestión del gabinete Denegri, cuando el ministro de Hacienda era Antero Aspíllaga. En esta ley, la recaudación cubría: "más de seis tipos de alcoholes, dependiendo de su riqueza alcohólica y de su procedencia" (Hernández, 2018, pp. 12-13). También gravó con S/. 0,02 por litro de aguardiente de 20° o menos, de S/. 0,05 por litro de ron de 21° a 30° y S/. 0,10 por litro de alcohol de 31° o más

(Memoria del Ministerio de hacienda y comercio presentada a la legislatura ordinaria de 1888 por el Ministro del ramo. Lima, Imp., de Torres Aguirre, 1888). (J. M. Rodríguez, 1918, T. XIX, p.13).

La nueva ley debía producir S/. 500.000 al año, por períodos bianuales. Los remates se harían por provincias y distritos, ante juntas similares a las del tabaco, en tanto que la convocatoria sería realizada por el ministro de Hacienda en Lima y por los prefectos en los departamentos.

La innovación más importante de la ley se refiere a que los rematistas ganadores tendrían derecho a **nombrar sus agentes** para efectuar la recaudación en las portadas y caminos de las poblaciones, en las haciendas y en las puertas de las fábricas y en todos los lugares de consumo. Sin importar su carácter de sujetos privados, estos agentes podrían gozar de los fueros y preeminencias acordadas por ley a los agentes estatales a cargo del cobro de las rentas fiscales. Por esta razón, los funcionarios políticos y los agentes de policía estaban obligados a prestarles el auxilio de su autoridad y de la fuerza pública (Hernández, 2018, p. 14). La ley estableció que el Estado compartía sus funciones con inversionistas; de manera parecida al proceso ocurrido en Inglaterra durante la dinastía de los Tudor. Sin embargo, mientras se organizara el remate, el cobro del impuesto quedó a cargo de las municipalidades (D.S. 18.01.1888). Con las primeras subastas en Lima y Callao, el fisco obtuvo S/. 114.250 y S/. 36.180 anuales, respectivamente.

**3.1.7 Estanco del opio. Ley de 31 de octubre de 1887.** Otra fuente de ingresos fiscales fue el estanco del opio, establecido por ley de 31 de octubre de 1887, mientras era ministro de hacienda Manuel Irigoyen y

Presidente del Senado, Francisco Rosas (Recuperado 20 de marzo de 2019 de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1887049.pdf>).

La ley colocó el comercio del opio en una mano y prohibió su importación a los comerciantes y hacendados que querían satisfacer las necesidades de sus trabajadores chinos (Macera, 1974). El proyecto de reglamento fue elaborado por una comisión de comerciantes versados en el negocio del opio, presidida por Rafael Canevaro y conformada por Federico Bresani, C. M. Schröder, Pedro Pié y Gaspar Wing Man, Jefe de Wing Tong Hing y Cia. (Decreto Supremo de 5 de noviembre de 1887).

Mientras que el nuevo rematista no tuviera la posesión efectiva del estanco, la importación de opio pagaría un arancel de S/. 10 por kilo, pudiendo introducirse por el puerto del Callao, hasta un máximo de 50.000 kg netos por año. Pero, cuando el Estanco estuviera implementado, **su oficina principal estaría en Lima** y el pago semestral sería por adelantado. El primer remate se efectuó el 10 de enero de 1888, en el local del ministerio de Hacienda y Comercio y fue presidido por el ministro Antero Aspíllaga en persona; a quien tres participantes presentaron sus propuestas. La primera de ellas, de 205.000 soles anuales, fue presentada por Luis Roca Boloña. La segunda, de José Giacometti, por S/. 105.000 y la tercera, de Guillermo Behrens, por S/. 160.500, (autorizada por casas de comercio para formar la Compañía del Estanco del Opio). Al evaluar las propuestas, el ministro no aceptó ninguna de ellas, por estar los montos muy por debajo de sus expectativas. Las dos nuevas convocatorias (enero y febrero de 1889), fueron un fracaso, pues no se presentó ningún postor (Memoria del Ministerio de Hacienda y Comercio

presentada a la legislatura ordinaria de 1888 por el Ministro del ramo. Lima, Imp., de Torres Aguirre, 1888, p. 44), (J. M. Rodríguez, 1918, T. XVIII pp. 297A -298A y 335A-339A). Por tal razón, el ministro, un importante azucarero él mismo, sugirió establecer un impuesto al consumo, subastándolo al igual que las bebidas alcohólicas (Basadre, 1983, T. VII. P. 110). Antero Aspíllaga no era un improvisado. Por invitación del Presidente de la Sociedad de Agricultura y Minería, en julio de 1890, conformó una comisión, con Aurelio Denegri, Domingo Olavegoya y A. de la Torre Gonzales, para estudiar la escasez de braceros en las plantaciones costeñas. Si bien la comisión valoraba al bracero africano, existía consenso en que el peón chino era el mejor de todos; el único verdaderamente útil. Sólo a la luz de este diagnóstico, se puede apreciar el interés de los hacendados por resolver el problema del opio (Memoria de Hacienda y Comercio presentada al Congreso constitucional de 1890, por el Ministro del ramo. Eulogio Delgado. Lima, Imp., “El Nacional” por Pedro Lira, 1890, p. 69).

La Resolución Suprema de 16 de diciembre de 1890, aprobó la nueva base para el arrendamiento del impuesto al consumo de opio en 470.000 soles de plata por bienio. A su vez, el D.S. de 16 de marzo de 1891 aprobó el reglamento respectivo. Al amparo de estos instrumentos, el estanco fue adjudicado el 9 de abril de 1891, en remate público. Sin embargo, dos años después, la concesión fue transferida a Enrique Prevost, que ofreció una merced bienal de S/. 301.200, recibiendo la concesión el 10 de abril de 1893 (Memoria que presenta el Ministro de Hacienda y Comercio D. Eugenio Marquezado al Congreso ordinario de 1893. Lima, Imp. Torres Aguirre,

1893, pp. 57- 61 y 184).

Cuando esta concesión finaliza, se perfeccionó el proceso para otorgar la buena pro del Estanco. Por ello, cuando sale a remate la recaudación, el 6 de febrero de 1893, la concesión fue entregada por 20 meses (de 10 de abril de 1893 al 31 de diciembre de 1894), a cambio de 241.200 soles anuales.

**3.1.8 Impuesto al consumo de naipes extranjeros. Octubre de 1888.** Los congresistas exploraron un impuesto al consumo de naipes extranjeros, que da lugar a la ley de 26 de octubre de 1888, que autoriza al ejecutivo a licitar su arrendamiento por bienios; aisladamente o agregándolo al del tabaco. En tanto, el impuesto sería recaudado por las aduanas, debido a su exiguuo rendimiento (J. M. Rodríguez, 1918, T. XIX, p. 122-123).

**3.1.9 Estancos y monopolios. 1890 – 1894.** Debido a la popularidad de los impuestos al consumo entre los financistas, el impuesto de timbres pasó a manos privadas en 1890 y se ratificaron los nuevos contratos de tabaco, alcoholes y opio. Pero, fue durante la gestión del ministro Manuel Carbajal, en 1892, que tomó cuerpo la idea de convertir los impuestos al consumo, en estancos. Según J. M. Rodríguez (1920): “Fue él [Carbajal] quien inició, fatalmente, la idea de los estancos de opio, alcohol, tabaco, naipes y fósforos, que más tarde habrían de encarnar en el sistema tributario del Perú”. De una lista que contenía a la sal, el azúcar, el tabaco, los licores, el papel, los fósforos, la pólvora, los ladrillos, los cueros, las velas, el jabón, los vidrios y la loza, se seleccionó a los que se le impondrían los impuestos al consumo, los privilegios o los monopolios (Rodríguez, 1920, T. XXIII, p. 44. Memoria que presenta el Ministro de hacienda y comercio D. Manuel Carvajal al Congreso

ordinario de 1892. Lima, Imp. Liberal de F. Masías; 1892).

**3.1.10 El Servicio de la deuda interna y los nuevos remates.** Una sorprendente innovación se presentó con la **ley de consolidación y servicio de la deuda interna** (de 12 de junio de 1889); pues su artículo sexto dispuso que los ingresos recaudados del impuesto a los alcoholes, vinos, licores y demás bebidas espirituosas, se destinara al servicio y amortización de la deuda interna. Para tal fin, le encargó a la Dirección General de Crédito Público el cumplimiento de la nueva ley; convirtiendo al Director General en el “Administrador General del Ramo de Alcoholes”. A partir de este cambio, estos ingresos no irían a las municipalidades, sino al gobierno central (Memoria que presenta el Ministro de hacienda y comercio D. Ismael de la Quintana al Congreso ordinario de 1891. Lima, Imp., de Torres Aguirre, 1891, pp. 89-91).

La ley de la deuda interna, estableció una **Junta de Vigilancia del Crédito Público**. Cuatro miembros de la Junta serían elegidos por el Congreso, pero el quinto miembro sería el Presidente de la Cámara de Comercio de Lima (el senador Manuel Candamo ocupó este cargo entre 1896 y 1903). La Junta debía hacer efectivos los fondos asignados y corregir los defectos en la recaudación. Gracias a la labor de la Junta, el gobierno recibió 850.511 soles, de los rematistas de alcoholes, en el bienio 1890-92 (del primero de julio de 1890 al 30 de junio de 1892). Cuando el contrato expiró, la Dirección de Crédito Público sacó a licitación la recaudación de alcoholes para toda la República, para el período de 7 de febrero de 1893 al 31 de diciembre de 1894; otorgando la buena pro a Horacio Ferreccio; socio gerente

de la “**Sociedad Recaudadora del Impuesto Fiscal de Alcoholes**”, fundada en 1892 (Paz Soldán, 1917, p.181). Ferreccio se comprometió a pagar la suma de S/. 962.111.26 durante el bienio (S/. 40.087,97 mensuales), un aumento de 13% con respecto al contrato anterior. La garantía respectiva fue depositada en el Banco del Callao, una vez aprobada la transferencia del contrato a favor de la **Sociedad Recaudadora** (R. S. de 15 de abril de 1893).

Por su parte, el remate de **timbres fiscales**, para el bienio 1893-94 (primero de enero de 1893 a 31 de diciembre de 1894), tuvo como base S/. 86.000 anuales. Pero, poco antes que concluyera el contrato, la Ley de 5 de octubre de 1894 asignó estas rentas al pago de haberes de la Corte Suprema.

La experiencia de los rematistas, alcanzó su cenit en 1894, cuando Lorenzo Prefumo, conocido financista, concentró en sus manos el ramo del tabaco y el de alcoholes, por los cuales pagó al gobierno mesadas de S/. 31.500 y S/. 42.250 por cada uno de ellos. Una práctica que no pasó inadvertida por los banqueros (Resolución Suprema de 6.2.1893. Memoria que presenta el Ministro de Hacienda y Comercio D. Eugenio Marquezado al Congreso ordinario de 1893. Lima, Imp. Torres Aguirre, 1893).

**3.1.10 Importancia de los nuevos impuestos para el gobierno.** En números redondos, el impuesto al tabaco produjo 1.723 soles en 1886; 76.107 soles en 1887; 120.045 soles en 1888; 231.617 soles en 1889; 276.050 soles en 1890 y 288.567 soles en 1891. Un incremento de 379% entre 1887 y 1891. El impuesto al alcohol presentó mejores resultados. En 1887 obtuvo 1.172 soles; en 1888 recibió S/. 197.491; en 1889, S/. 153.836; en 1890, S/. 250.476 soles y en 1891, S/. 402.610. Es decir, la recaudación aumentó 204%

en sólo tres años (1888 - 1891).

En el caso del opio, la recaudación fluctuó de 78.705 soles en 1887 a S/. 280.985 en 1888. De S/. 250.000 en 1889-90 a S/. 235.000 en 1891. De S/. 241.000 en 1892 a S/. 301.200 en 1893. Se produjo un aumento de 380%. La recaudación de la contribución de naipes fue decepcionante. Apenas aportó a la caja fiscal 2.000 soles en 1891, 4.000 soles en 1892 y S/. 3.756 en 1893. (Rodríguez, 1920, Tomo XXI, p. 163 y 165 y Tomo XXII, p. 31).

Como puede apreciarse, los impuestos a los licores, tabacos y opio generaron recursos interesantes a la hacienda pública, en un breve periodo. En 1891, estos impuestos recaudaron 817.255 soles, que representó 36,9% de los “ingresos internos” del Tesoro (que fueron S/. 2'102.072 en 1891; cifra que excluye las rentas de Aduanas).

Para fines de 1894, el sistema de remates bajo administración privada se había consolidado. Se dirigía con paso seguro hacia su concentración en pocas manos. Solo en un caso, se había conformado una empresa; en los demás, la concesión había sido otorgada a personas naturales relacionadas con las finanzas locales. A pesar de todas sus limitaciones, los impuestos al consumo y la recaudación a cargo de los “rematistas”, había mostrado su potencial. Cualquier empresario atento, podía observar que los impuestos al consumo aún tenían camino a recorrer.

El proceso se interrumpe, cuando Cáceres defiende su re-elección y provoca una insurrección liberal. La guerra civil da el triunfo a la Coalición Nacional y conforma la Junta Provisional de Gobierno de 1895. En el breve mandato de la Junta, se revisan los contratos de recaudación, como un paso

previo a la constitución de la primera empresa privada de recaudación, que constituye otro hallazgo importante de la presente investigación.

### 3.2 Resolución de los Contratos de los Rematistas

La reconstitución gremial y económica del primer lustro del ciclo exportador, animó al civilismo a apartarse discretamente de Cáceres y a presentar candidatos propios a las elecciones de 1890. Cuando el general regresa al Perú para las elecciones de 1894; los civilistas, después de muchas dudas, suscriben el **Pacto de Coalición Nacional**, el 30 de marzo de 1894 (Paulino Fuentes Castro, Mundial, 4 de febrero de 1921). Y cuando el nuevo Congreso proclama el triunfo electoral de Cáceres, en agosto de 1894, se puso en marcha un amplio movimiento de oposición “sin una dirección y una acción combinada”, que iba desde Tacna, con del Solar, a Huánuco con Durand, a fuerzas varias en Pacasmayo, en Puno, en Chíncha y en Tayacaja, que culmina con el asalto a Lima el 17 de marzo de 1895 (Mc Evoy, 1997, cap. 6). Para encauzar y controlar este movimiento complejo y espontáneo, de corte popular “que amenazaba peligrosamente no sólo el liderazgo del congreso y de los partidos políticos, sino la sobrevivencia de las clases propietarias que luchaban por derrocar a Cáceres”, se concertó una solución conciliadora (Mc Evoy, 1997, p. 341). Al dimitir Cáceres, el poder pasó a una **Junta Provisional de Gobierno** (marzo-septiembre de 1895), para convocar a elecciones. La Junta estuvo presidida por Manuel Candamo que asume, a la vez, la cartera de Relaciones Exteriores. Para poner orden en las provincias,

la Junta, revive las Juntas de Notables para apaciguar el ambiente político y recomponer los consejos distritales. Por esa razón, en la Junta de Notables de la capital se destacaron: “banqueros, comerciantes, hacendados y abogados limeños” (Mc Evoy, 1997, p.349). De acuerdo con Tony y Dagmar Waters (2015, pp. 35-36), el término “honoratioren” se refiere a personas de influencia en la sociedad, en virtud de su posición y su autoridad, pero no en el sentido del “Beamte”. Son ricos y poderosos y participan en política por interés, vanidad y otras razones emocionales, pues el término tiene una leve implicancia amistosamente festiva. Estas personas están alrededor de cada político exitoso. En tal posición, los “Honoratioren” son un grupo similar al del “Stand”, que coexisten en tensión con el poder del político, el conocimiento sistemático del Beamte y las responsabilidades heredadas de la nobleza.

**3.2.1 La Junta de Gobierno y la resolución de los contratos de recaudación.** En su primer mensaje a la nación, de 28 de julio de 1895, la Junta Provisional minimizó los límites de su actuación, al indicar lo siguiente:

“No le correspondía introducir innovaciones en lo que normalmente preexistía, **iniciar reformas estables, ni tocar cuestiones de trascendencia en ningún orden.** Su modesto papel se ha reducido a procurar mantener relaciones cordiales con todas las naciones, a conservar el orden público cumpliendo las leyes y gobernando con prudencia y a recaudar y a distribuir las rentas nacionales con arreglo al Presupuesto y con espíritu de equidad” (Basadre, 1983, T. VII, p. 385) (Mensaje de la Junta al Congreso de 1895, p. 2. Recuperado el

20 de marzo de 2019 desde:

[http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje\\_nacion\\_congreso\\_28\\_julio\\_1895](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1895)).

No obstante lo dicho, la Junta de Gobierno si inició una reforma trascendental, a partir de una denuncia popular, sobre la entrega de la recaudación de los impuestos al consumo de alcoholes y tabaco a un comerciante italiano: “en virtud de un contrato en que parecían llenadas todas las formalidades legales” (Basadre, 1983, T. VII. P. 386). En su mensaje al Congreso, la Junta señaló este hecho: “El rumor publico bien acentuado denunciaba no solo las irregularidades cometidas sino también y, principalmente, la lesión que sufrían los intereses fiscales con la subsistencia de este contrato” (Mensaje de la Junta de Gobierno al Congreso Nacional, el 28 de Julio de 1895), (Basadre, 1983, T. VII, p. 386). Para eliminar las irregularidades, la Junta de Gobierno, de acuerdo con los Fiscales, llegó a un acuerdo con Lorenzo Prefumo, rematista del **alcohol y el tabaco**, que redujo a la mitad la duración del plazo pactado; al 31 de diciembre de 1895 (Quiroz, 1988, p.69). La Junta aumentó la merced conductiva (o mesada) de los dos rubros en 20%; de mutuo acuerdo, quedaron de lado los reclamos sobre reintegros al tabaco (Mensaje de la Junta de Gobierno al Congreso Nacional, el 28 de Julio de 1895, p. 16. Recuperado el 20 de marzo de 2019 de: [http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje\\_nacion\\_congreso\\_28\\_julio\\_1895](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1895)). Con respecto al **opio**, donde se habían incumplido las formalidades y la mesada era muy baja (S/.12.094,25), la Junta de Gobierno suscribió un nuevo contrato de administración temporal con P. H. Ott, duplicando la mesada fija adelantada (Basadre, 1983, T. VII, p. 386). P.H.

Ott abonó, de forma adelantada, “la cantidad mensual de veintiocho mil quinientos soles” (Mensaje de la Junta de Gobierno al Congreso Nacional, el 28 de Julio de 1895, p. 16. Recuperado el 20 de marzo de 2019 desde: [http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje\\_nacion\\_congreso\\_28\\_julio\\_1895](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1895)). En resumen, la Junta aumentó la merced conductiva de todos los contratos. A 50.700 soles los alcoholes; a 37.800 soles el tabaco y a 28.600 soles el opio. En cinco meses, la Junta de Gobierno recaudó 258,137.74 soles. Del impuesto a los alcoholes, 201,600 soles por tabaco y 310,795 soles por el opio (Mensaje de la Junta de Gobierno al Congreso, 28 de julio de 1895, p. 17). Así, en 1896, el total de los impuestos al consumo representó el 18% de los ingresos fiscales (Basadre, 1983, T. VII, p. 386; Mensaje de la Junta de Gobierno al Congreso Nacional, el 28 de Julio de 1895, pp. 14-15. Recuperado el 20 de marzo de 2019 desde: [http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje\\_nacion\\_congreso\\_28\\_julio\\_1895](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1895)). La reducción del plazo de recaudación, junto con el nuevo contrato del opio y el aumento de las mesadas, insinuaban nuevos arreglos sobre el arrendamiento en subasta pública de los impuestos al consumo. Las dudas se despejaron con las elecciones de 1895 (Basadre, 1983, T. VII, p. 337). Ahora, sólo quedaba esperar la solución que adoptaría Piérola, que constituye otro hallazgo de la investigación.

### **3.3 La Sociedad Recaudadora de Impuestos. 1896 -1900**

Identificar a la imprevisión como el rasgo distintivo de nuestra manera de ser, pública y privada, implicaba que el nuevo Estado y la nueva economía debían tener cimientos profundos. Si se quería un Estado democrático, había que promulgar una nueva ley electoral para acabar con el desorden y la grosera manipulación de las elecciones. Si se deseaba un Estado técnico, había que contar con funcionarios eficientes. Si se deseaba un Estado eficaz había que contar con una organización tributaria, presupuestos y una contabilidad escrupulosa; con un servicio ordenado del Tesoro y con una moneda sana (Declaración de Principios del Partido Demócrata, 1º de abril de 1889).

**3.3.1 Reforma de las finanzas públicas de 1895-96.** Para implementar estos objetivos, (un Estado democrático, técnico y políticamente estable), Piérola debía contar con una ley electoral, de la cual se tratará más adelante, pero también con una recaudación adecuada para financiar el gasto público, pre-requisito para una moneda estable. En otras palabras, debía re-centralizar los ingresos públicos.

En las finanzas públicas, donde habían sido derrotados los mejores estrategias de la República, Piérola procede con cuidado. Como en el pasado, mantiene a las aduanas (la fuente más importante de ingresos públicos) bajo control estatal (una gran diferencia con la experiencia inglesa). Pero, a diferencia del pasado, la política financiera de Piérola tuvo tres componentes.

La administración fiscal, (la estricta ejecución del presupuesto); la reforma de los impuestos (que prioriza las contribuciones indirectas) y la reforma del sistema de recaudación (Ugarte, 2019, p.199-205).

En la reforma de la administración fiscal, Piérola se destaca por la ejecución del presupuesto, la honradez en el manejo de los fondos públicos y por haber establecido reglas adecuadas para los gastos y cuentas de los ministerios (Ugarte, 2019). Piérola reestructura el sistema de gastos de los ministerios (Ley de 30 de octubre de 1895) y les da autonomía para emitir sus órdenes de pago (libramientos). Mejora la contabilidad mensual, con el cierre semestral de las cuentas ministeriales y su remisión al Tribunal Mayor de Cuentas en 15 días. A diferencia del pasado reciente, los gastos extraordinarios requerirán de un decreto supremo. No faltaron, igualmente, amenazas y castigos para los empleados que malversaran o defraudaran caudales y bienes públicos (Ley del 24 de abril de 1896), así como la prohibición a los empréstitos forzosos (Ley de exacciones de 21 de octubre de 1897). Medidas severas, radicales, principistas, pero poco realistas; pues no resolvían el problema central; cómo recaudar más y mejor. Sin recursos, no podía existir un Estado viable y Piérola era consciente de este hecho, porque al igual que la Junta Provisional de Gobierno, tuvo que solicitar a los bancos un empréstito de S/.138.900 para atender los gastos más urgentes a inicios de su gestión (Basadre, 1983, T. VII, p. 386). Para evitar situaciones tan incómodas, se debían aumentar los ingresos públicos.

**3.3.2 Reforma de los impuestos.** Piérola privilegió las contribuciones indirectas y los impuestos (al consumo), en abierta contradicción con la Declaración de Principios del Partido Demócrata, que propugnaba las contribuciones directas (Ugarte, 2019, p.199). La recaudación de los ramos internos era una parte menor de los ingresos del fisco, pero dolor de cabeza de los gobernantes. En el gobierno de Piérola, el Congreso elimina la contribución personal el 24 de diciembre de 1895 y reestructura los ingresos de las Juntas Departamentales (Contreras, 2012, p.230).

La contribución personal era una cuestión de honor, porque había sido la bandera de la revolución liberal de 1894-95 (Mc Evoy, 1997, p. 353). El ministro de hacienda, Francisco Bresani, también justifica su abolición por ser: "odiosamente injusta y necesariamente ocasionada a abusos y atropellos, en especial contra la clase indígena, que es casi únicamente la que la paga" (Basadre, 1983, T. VII, p. 391; F. Bresani. Memoria de Hacienda, 1895). Suprimir la contribución personal era un acto de justicia. Pero, al ser la principal fuente de ingresos de las juntas departamentales y los municipios, su eliminación afectaba el funcionamiento de estas entidades (esta contribución representaba 72%, 83% y 71% de los presupuestos departamentales de Ancash, Apurímac y Cuzco).

Por lo tanto, al mismo tiempo que elimina la contribución personal, el gobierno central establece **el impuesto a la sal**, una amarga contradicción, porque serían los indígenas y las provincias quienes lo pagarían. Este impuesto se justificó en términos de un asunto de estado, porque durante una década no se habían tomado medidas para obtener los 10 millones de soles

que se debían pagar a Chile, en caso que los votos de Tacna y Arica favorecieran al Perú, en el plebiscito que ordenaba el Tratado de Ancón. Por esta razón, la ley de 11 de enero de 1896 establece **el Estanco de la Sal** para levantar esos diez millones (Ugarte, 2019, p. 200). En consecuencia, dejaron de ser denunciables las minas, yacimientos, criaderos y pozos de agua salada en todo el territorio (Villarán, 2016, p.175) y, después de promulgada la ley, se encargó estudiar esta realidad a cinco comisiones de ingenieros, bajo la dirección de Felipe Arancibia. El inventario realizado a 110 salinas precisó que 88 eran del estado, 8 de corporaciones departamentales y que 14 estaban inscritas en el Padrón de Minas; 59 estaban en explotación y 51 en descanso. Esta data sustentó el impuesto a su consumo interno, de 2 centavos por kilo a las familias y 1 centavo a la industria, consignado en el decreto de 18 de junio de 1896 (Basadre, 1983, T. VII, pp. 392-94; Ugarte, 2019, p. 204).

Entre 1896 y 1899 se recaudó S/.123.107,79, S/. 455.336,93, S/. 557.877,27 y S/. 487.727,73; es decir, el 1,5%, 4,2%, 5,2% y 4,1% de los ingresos totales del gobierno (Memoria de hacienda al Congreso de 1900 [presentada por] Mariano A. Belaunde. Lima, Imp y Lib., de San Pedro 1900). Pero, agregando los ingresos recaudados por la sal, entre 1896 y 1899, estos suman S/.1'624.099,72. Un monto interesante, pero que no se acercaba a los diez millones de soles, que era el objetivo de la ley. Desde el punto de vista de la imagen pública de Piérola, los resultados fueron desastrosos. Como lo reconoció el senador demócrata Manuel Rodulfo, en la legislatura de 1905, (al oponerse a la suscripción de un nuevo contrato con la Compañía Salinera

Nacional), este impuesto dañó hondamente la popularidad de Piérola (Basadre, 1983, T. VII, pp. 392-3; Diario de Debates de 1905).

En tercer lugar, la ley de 25 de octubre de 1896 ordenó la transferencia al gobierno central de los recursos de las juntas departamentales; como la venta de **papel sellado, la alcabala de enajenación de bienes nacionales**, el impuesto del 'serenazgo' en Lima, Callao y Junín y el impuesto de patentes en Lima y Callao. Para compensar esta pérdida, Piérola otorgó a las juntas departamentales las rentas de las salinas, cuando las Juntas las explotaran. Les otorgó las subvenciones para el fomento de la instrucción media, hospitales y obras públicas consignadas en el presupuesto y les transfirió los ingresos de las licencias y multas y los arbitrios para el fomento de la instrucción, beneficencia y obras públicas (Ley del 21 de octubre de 1897). Ratificó, asimismo, como ingreso de las Juntas departamentales, la **contribución de predios rústicos y urbanos, la eclesiástica, la industrial y de patentes** (con exclusión de Lima, Callao y Junín); las multas judiciales, las herencias que correspondían al fisco, las donaciones y legados a personas extrañas y el 2% a las herencias y legados a parientes transversales; según ley del 27 de diciembre de 1897 (Basadre, 1983, T. VII, pp.396-97).

**3.3.3 La empresa privada de recaudación.** Una vez que se opta por centralizar las finanzas públicas y priorizar el uso de los impuestos indirectos, sólo quedaba resolver el problema de fondo: una vez determinado el potencial de los impuestos al consumo (opio, tabaco, bebidas alcohólicas y timbres) ¿quién recaudaría estos impuestos y bajo qué modalidad? La cuestión tenía

dos aspectos; uno era doctrinario; el cobro de contribuciones en provincias por parte de los funcionarios del Estado (los apoderados fiscales), no había funcionado y de otro lado, la recaudación a cargo de los “rematistas” (sujetos privados) había tenido relativo éxito. A pesar del fracaso de unos y el éxito de los otros, ofendía a los puristas el uso de un procedimiento virreinal; el arrendamiento de la recaudación en subasta pública. Además, había un aspecto pragmático, ¿cómo se podía animar a los nuevos aliados de Piérola a invertir sus capitales y aumentar los ingresos fiscales?

El presidente resolvió el problema con una solución consensuada, en la cual intervino el Congreso y la Cámara de Comercio de Lima, presidida en ese entonces por Manuel Candamo, jefe del Partido Civil y senador. Piérola inicia el trámite remitiendo al Congreso un proyecto de ley que autorice al ejecutivo a buscar un nuevo sistema de recaudación, diferente al de los “rematistas”. A la vez, por medio del ministro de hacienda, Federico Bresani, encomienda a la Cámara de Comercio de Lima, estudiar la viabilidad de una **"Compañía Anónima Recaudadora de Contribuciones"**, sujeta a varias restricciones contenidas en las bases que había confeccionado el gobierno. Entre las restricciones planteadas, se indicaba que la Compañía tendría un capital de un millón de soles, con diez mil acciones de cien soles cada una, que se ofrecerían al público en toda la República, hasta un máximo de 100 acciones por persona. La compañía debía asegurar al gobierno una mensualidad similar a la que pagaban los rematistas. Los gastos de recaudación y administración de la Compañía no debían superar el 15% del ingreso bruto total y el saldo resultante se repartiría en partes iguales entre el

gobierno y la Compañía. La recaudadora estaría a cargo de un directorio de 9 miembros; 8 elegidos por la Junta General de Accionistas (directores-propietarios) y uno elegido por el gobierno, como personero del fisco (Resolución Suprema del 14 de noviembre de 1895; Basadre, 1983, T.VII, pp. 386-87; Ugarte, 2019, pp. 201-2).

Para evaluar la viabilidad de la compañía recaudadora, la comisión de la **Cámara de Comercio** realizó consultas con el ministro Bresani (sobre los alcances del proyecto de ley) y con personas de amplia experiencia financiera sobre la viabilidad del negocio. "Estas gestiones persuadieron a la comisión de la favorable acogida con que el público había recibido el propósito del gobierno i de la posibilidad de llevarlo a la práctica sobre las bases indicadas por éste" (Memoria de los Actos practicados por la Cámara de Comercio de Lima en la organización de la Sociedad Recaudadora de Impuestos Fiscales. Lima, 1896). Convencida de la bondad comercial del proyecto, el 14 de diciembre de 1895, la Cámara de Comercio de Lima aprueba el informe de la comisión especial y lo eleva al Ministro de Hacienda.

El **13 de diciembre de 1895**, el gobierno promulga la ley que repudia el sistema de remates y deroga, en consecuencia, las leyes de licitación de los impuestos al consumo de opio, tabaco, bebidas alcohólicas y timbres; **autorizando al gobierno a buscar nuevos métodos** para mejorar la recaudación, "con exclusión del sistema de remates y dando cuenta a la próxima legislatura" (Ugarte, 2019, p. 201; Basadre (1983, T. VII, p. 386).

Según Resolución Suprema de 9 de enero de 1896, la fundación de la Sociedad Recaudadora quedó a cargo de la Cámara de Comercio que dispuso lo concerniente a la emisión y oferta de acciones al público, la formación de la nómina de suscriptores y la designación de las personas o entidades que recibirían un 5% inicial del valor nominal de las acciones suscritas y el 20% al entregarlas (Basadre, 1983, T. VII, p. 387; Ugarte, 2019, pp.201-202). Para recibir los pagos en Lima y Callao, la Cámara de Comercio designó al Banco de Londres, Méjico y Sud América, al Banco del Callao y al Banco Italiano (14 de enero de 1896). Por medio de avisos públicos en **el Comercio, el País y la Opinión Nacional**, (en las ediciones de 19 de enero de 1896), la Cámara de Comercio comunicó al público que las suscripciones en Lima y Callao se admitirían hasta el 3 de febrero de 1896. Para recibir los pagos en Arequipa, La Libertad, Piura y Lambayeque, se designó a las sucursales del Banco del Callao. En el caso de Ancash, Cuzco, Ica, Junín, Huánuco, Loreto, Puno, Cajamarca, Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Moquegua y Tacna, se designó a vecinos notables de la localidad que cuidarían del éxito de la colocación. En provincias, la fecha límite para la suscripción fue de quince días, contados a partir de la convocatoria, porque había que remitir las instrucciones por vapor. Finalmente, el Gobierno también encomendó a la Cámara de Comercio la redacción del proyecto de estatutos de la sociedad (R. S. de 31 de enero de 1896).

La convocatoria fue un éxito. En Lima y Callao la suscripción fue abrumadora. Al cierre de ésta, (3 de febrero de 1896), los bancos recibieron pedidos de 405 suscriptores solicitando 26.334 acciones (el Banco del Callao

recibió 49% de los pedidos de las acciones solicitadas; el Italiano el 28% y el de Londres el 23%). En las provincias, a mediados de marzo, se habían recibido órdenes de compra de 177 suscriptores que solicitaban 6.107 acciones (exceptuados los departamentos de Amazonas, Loreto, Apurímac y Huancavelica que, por retrasarse en el envío de sus resultados, se les apartó 1.200 acciones). En total, 570 ciudadanos solicitaron adjudicarse 32.441 acciones. (Una revisión posterior, redujo el número de suscriptores a 541, que demandaban 29.639 acciones; casi tres veces las 10.000 acciones ofrecidas). Un éxito inesperado en una época difícil, que indica la concentración que había alcanzado la riqueza privada, la existencia de redes comerciales-financieras y expectativas optimistas. Muestra, también, la credibilidad del gobierno, el comercio, los bancos y la bolsa mercantil de Lima.

A despecho de la propaganda oficial, que proclamaba el predominio de los pequeños capitalistas en la Sociedad Recaudadora, del total de suscriptores de toda la República, sólo 98 de ellos (que habían solicitado cinco o menos acciones), podían ser catalogados como "pequeños capitalistas". En conjunto, habían solicitado 254 acciones; menos de 1% del total. No podía decirse lo mismo de los 444 suscriptores restantes que concentraban el 99% de las acciones solicitadas (Basadre, 1983. T. VII, p. 387). O de los capitalistas de Lima y Callao que poseían el 60% de las acciones suscritas. (Rey, Ignacio. 'Memoria que el ministro de Hacienda presenta a la legislatura ordinaria de 1896', citado por Salinas, 2014, p. 115).

Los resultados fueron comunicados al gobierno el 26 de marzo de 1896, mereciendo su aprobación, según resolución suprema de 27 de marzo

de 1896. En ésta, se designa a Augusto Albarracín, ministro de justicia e instrucción, como personero del fisco ante la Sociedad. La primera Junta General de Accionistas fue convocada por Manuel Candamo, presidente de la Cámara de Comercio, para el 31 de marzo de 1896, en el local del Ateneo de Lima, donde se elegirían a los 8 directores-propietarios que, junto con el personero fiscal, conformarían el primer directorio.

Las 346 cédulas depositadas en las ánforas, representaban 7.640 votos que favorecieron a banqueros y comerciantes. A José Payán, gerente del Banco del Callao, a Martín Wells, gerente del Banco de Londres; a Juan B. Isola y a Juan J. Figari, presidente y gerente del Banco Italiano; a Lorenzo Delaude y Ernesto Ayulo, miembros de importantes firmas comerciales limeñas, a Elías Mujica y José Oyague y Soyer, conocidos millonarios (Acta de elección de directores propietarios de la Sociedad Recaudadora de Impuestos, 31.3.1896). El primer directorio se instala el 7 de abril de 1896 y elige como presidente provisorio, al señor José Payán, artífice de la recaudadora. El 28 de abril de 1896, se bautiza a la nueva empresa como: **“Sociedad Recaudadora de Impuestos”** (Ugarte, 209, p. 201).

Si el experimento funcionaba, el gobierno conocería al fin el nivel de recaudación de los impuestos, secreto bien guardado por los “rematistas”, pudiendo entonces adoptar la decisión más conveniente a los intereses fiscales (Memoria que el Ministro de hacienda y comercio [Manuel Jesús Obín] presenta a la legislatura ordinaria de 1896. Lima, 1896).

Entonces, ¿cómo explicar el funcionamiento de la recaudación que implementaron los rematistas, vis a vis el fracaso de los apoderados fiscales?

Tenemos dos explicaciones que se complementan. Basadre y Ferrero plantean lo siguiente: “las contribuciones estuvieron hasta 1895 arrendadas en remate público porque el Estado no tenía ni personal ni una organización para recaudarlas en Lima ni en provincias, demostrando así su pobreza, su impotencia e incapacidad” (Basadre y Ferrero, 1963; Aquino, 2014, p. 14). Para los civilistas y ex ministros de Hacienda, como Francisco García Calderón, los rematistas descubrieron la importancia de los impuestos al consumo, un jugoso filón que no deseaban compartir, infligiendo daño al fisco:

“En este estado de cosas, el interés del arrendatario estaba en ocultar la importancia del negocio para evitar la competencia, por lo que durante mucho tiempo esas contribuciones no dieron al fisco lo que la nación esperaba” (F. García Calderón, citado por Aquino, 2014, p. 14).

Los demócratas defendieron la sustitución de los antiguos rematistas, por los banqueros y el alto comercio, a cargo de la Sociedad Recaudadora, porque el sistema de recaudación por contrata, había sido "desacreditado por los hechos i solemnemente rechazado por la ley de 13 de Diciembre de 1895", que derogaba todas las leyes anteriores sobre licitación de dichos impuestos. Por ello, para los legisladores, suprimir el antiguo sistema de remates era un deber ineludible de la moral administrativa (Memoria que el Ministro de hacienda y comercio presenta a la legislatura ordinaria de 1896. Lima, Imp de “El país”, 1896. Memoria de hacienda al Congreso ordinario de 1899. Ignacio Rey. Lima, Imp., del Estado, 1899).

En la memoria de 1896 del ministro de hacienda Manuel Jesús Obín, (citado por Basadre, 1983, T. VII, p. 386), Piérola quiso armonizar: “el interés privado con el interés público, asociar al fisco con el comercio, dar colocación provechosa al capital nacional y hacer partícipe en el negocio al pequeño capitalista de la República” (sic) (Memoria de Hacienda de 1896; Salinas, 2012, p.106; Basadre, 1983, T. VII, p. 386).

Pero es un hecho, que la Sociedad Recaudadora era un gran negocio y que existía el convencimiento que era ético participar en ella. Lo cual persuadió a un pequeño número de demócratas a suscribir acciones; entre los más destacados, figuraban Isaías de Piérola, hijo del imperante carismático y Antonio Bentín, primer ministro y ministro de gobierno. Que la participación de los demócratas en este emprendimiento fue minoritaria, lo revela el hecho de que la pretensión de Isaías, de acceder al directorio, sólo recibió 3.081 votos; sin alcanzar el número mínimo, fijado en 3.821 votos. Pero, al final, 123 años después, el discurso pierolista, en especial, la parte relativa al pequeño capital, sólo sobreviviría en los recuentos académicos, como el de Salinas (2012, p. 106). Pero, en 1896, el principal atractivo del proyecto era ser el negocio ideal para los nuevos empresarios. En caso de tener éxito, podía convertirse en una fuente interesante de liquidez que, a su vez, podría financiar la creciente demanda de créditos del gobierno.

**3.3.4 Inicio de actividades de la Sociedad Recaudadora de Impuestos.** De acuerdo con su contrato bienal, las actividades operativas de la Sociedad se inician el 21 de mayo de 1896, en un ambiente optimista, que impidió prever que el gobierno peruano modificaría un artículo sustancial al

momento de aprobar el proyecto de estatutos, que elaboró la Cámara de Comercio (R.S. de 9 de junio de 1896). De manera similar a los contratos suscritos por los rematistas, el gobierno incorporó en el sexto artículo, la obligación de realizar un depósito en efectivo de doscientos mil soles en favor del gobierno, que sería devuelto al finalizar el contrato (R. S. de 9 de junio de 1896). Como la Sociedad concluiría a los dos años de operaciones, la devolución del depósito debería hacerse en mayo de 1898. Los accionistas mayoritarios asimilaban estoicamente el cambio de reglas y el 16 de junio de 1896 acordaron aportar una cuota de 20% del capital social (de un millón de soles) para cubrir la garantía solicitada. Después de todo, este era un negocio para gente de recursos. Pero los "pequeños capitalistas" de Piérola, se opusieron (43 accionistas, suscriptores de 23 acciones cada uno) (Oficio de la Sociedad Recaudadora al Director de Administración, 19 de junio de 1896).

Incluso, en las discrepancias que suscita la colocación de las acciones pendientes, se vislumbra la marcha del negocio y el interés que despertó en los círculos financieros de Lima. Como se desprende de la venta de 645 acciones en la Bolsa Mercantil, que obtuvo un premio de 42% y 133% sobre su valor nominal (Memoria que el Ministro de hacienda y comercio [Manuel Jesús Obín] presenta a la legislatura ordinaria de 1896. Lima, 1896, p. 10.).

Después de los ajustes, la Sociedad Recaudadora quedó conformada por 624 accionistas, 60% de los cuales estaban radicados en Lima y Callao (Salinas, 2012, p. 115). Es probable que el número de los verdaderos dueños -descontando familiares, empleados y testaferros- fuera mucho menor. Este reducido número, la crema y nata del comercio y las finanzas limeñas, había

suscrito 30.935 acciones; es decir, tres veces más que las 10.000 acciones que conformaban el capital social de la recaudadora. En el contexto de los últimos diez años, éste era un claro indicio de la credibilidad que había logrado el gobierno y la Cámara de Comercio en los círculos financieros de Lima. La sensación era más acentuada en Lima y Callao, donde se concentró el 77% de la demanda por acciones suscritas (23.832) y el 76% de las adjudicadas (7.579) (Memoria que el Ministro de hacienda y comercio [Manuel Jesús Obín] presenta a la legislatura ordinaria de 1896. Lima, 1896, p. 9.).

La concentración, a nivel económico y geográfico, era evidente. Unas cuantas familias consideraron un buen negocio apostar por la recaudación de unos cuantos impuestos lucrativos. Pero, no nos engañemos; estos accionistas no hacían filantropía; querían ganancias y consideraban que la Sociedad Recaudadora era una opción rentable y segura. La Sociedad Recaudadora había sido bien diseñada, contaba en su directorio, con los más prestigiosos banqueros, comerciantes y familias acomodadas de Lima. En los meses de marzo y setiembre se presentaría a la Junta General de Accionistas la memoria, cuentas y balances del semestre anterior. Asimismo, cada mes, la Sociedad debía alcanzar un estado o balance general mensual de la recaudación, según su libro mayor, al ministro de Hacienda, debiendo publicarlo en dos diarios de la capital. Cada tres meses, debía enviar al Ministerio de Hacienda copia autorizada de la estadística de los impuestos que administraba. Al finalizar el contrato, debía entregar los libros originales y los documentos correspondientes. A principio de cada mes, la Sociedad debía entregar al gobierno S/. 126.734,16, suma igual a la merced conductiva que

habían abonado los últimos arrendatarios de los impuestos de alcoholes (S/.50.700), tabacos (S/.37.800), timbres fiscales (S/.9.634,16) y estanco del opio (S/.28.600). La Sociedad podría invertir la parte inactiva de su capital efectivo en valores designados por el gobierno, con el voto de la Cámara de Comercio (Basadre, 1983, T. VII, p. 387). Debe resaltarse que estaba absolutamente prohibido que la recaudadora otorgara préstamos o adelantos en dinero, vales i aceptaciones al gobierno, so pena de perder la suma prestada o adelantada.

**3.3.5 Resultados del primer trimestre, al 30 de junio de 1896.** Los primeros resultados de la recaudadora fueron buenos e indicaban que sería una importante fuente de liquidez para el gobierno y los bancos. El primer balance de la Sociedad Recaudadora, correspondiente al primer trimestre, (presentado el 30 de junio de 1896), transcurrido un mes y diez días de operaciones, indicó que la recaudación había sido de S/. 177.046,33. De este monto, se restaron los S/. 126.734,16 que le correspondían al fisco y el 15% de los gastos generales (S/. 26.556,95), lo que dejó una utilidad de S/. 23.755,22; que se repartió por partes iguales entre accionistas y el Fisco.

Estas cifras dan una idea de las utilidades que habían percibido los rematistas y permiten comprender la imagen que ganó la Sociedad Recaudadora de Impuestos en los círculos políticos y financieros limeños, en abierto contraste con las limitaciones, en recursos humanos y monetarios, que exhibían las Tesorerías Fiscales. Este resultado permitió que le encargaran, en 1897, el expendio regular del papel sellado en toda la República, retirándolo de las Tesorerías Departamentales (Memoria que el

Ministro de hacienda y comercio [Manuel Jesús Obín] presenta a la legislatura ordinaria de 1896. Lima, 1896, p. 11).

Así, el ministerio de hacienda entregaría mensualmente a la Sociedad Recaudadora el papel sellado que ésta solicitara. Las Tesorerías Departamentales y los antiguos expendedores de la ciudad de Lima le entregarían las existencias disponibles, cuando ésta lo solicitara. Para hacerse cargo de la venta del papel sellado, la Recaudadora solicitó un premio del 5% (monto inferior al pagado a los antiguos expendedores) y cada quince días pondría a disposición de las respectivas Tesorerías, el importe del papel vendido en cada departamento, deducida la comisión. La distribución en provincias se haría por medio de las oficinas del correo (Resolución de 25 de noviembre 1896. Ministerio de Hacienda. Ignacio Rey. Memoria de Hacienda 1897, p. 173, p. 185). Al evaluar los resultados, se le encargó la venta de “*papel de aduanas*” en 1898 y de la “*contribución de minas*” y la “*alcabala de enajenaciones*” en 1899 (Segura, 1951; Contreras, 2012, p. 249).

### **3.3.6 Déficit fiscal, empréstitos y modificación de los estatutos.**

La fortaleza de la Sociedad Recaudadora se puso a prueba con los déficits de los presupuestos públicos en 1895, 1896 y 1897; que debían ser financiados para preservar la imagen de disciplina fiscal que deseaba establecer Piérola ante sus contemporáneos. La resolución legislativa de 8 de enero de 1898, autorizó al gobierno a cubrir los déficits fiscales de 1895 y 1896 y el que resultara del ejercicio de 1897 y 1898, por medio de un empréstito interno, hasta un millón y medio de soles. Según Basadre: "No era prudente, en

principio, hacer una operación de préstamo para saldar el déficit; pero predominó la confianza en que iban a aumentar pronto las rentas públicas y en que el Gobierno estaba bien administrado" (Basadre, 1983, T. VII, p.399).

En esos momentos, la Sociedad recaudadora y el Banco del Perú y Londres, eran las únicas entidades dispuestas a realizar transacciones de envergadura con el gobierno. Sin embargo, conociendo la severidad de las prácticas bancarias impuestas por Payán, Piérola propuso (*quid pro quo*) prorrogar la existencia de la Sociedad Recaudadora por **cinco años más**, contados a partir del 1º de julio de 1898; como parte de las doce modificaciones que pedía realizar en los estatutos de la recaudadora (Resolución Ministerial del 9 de marzo de 1898). Estas modificaciones cambiaban sustancialmente las reglas de juego. La primera planteaba elevar el capital social de la Recaudadora a dos millones de soles (20.000 acciones de cien soles cada una). 2) la mitad de dicho capital sería ofrecido en suscripción pública. 3) el límite máximo para poseer acciones se elevaría a doscientas. 4) el Tesoro Público elevaría su porcentaje en las utilidades del 50 al 75%. 5) si el Congreso autorizaba el aumento en la tarifa de los impuestos que recaudaba la Sociedad durante el contrato. El porcentaje en las utilidades de esta última se reduciría de 25% a 10%. 6) el gobierno recibiría de la Sociedad Recaudadora un adelanto de 100.000 libras esterlinas, a cuenta de la recaudación futura; que pagaría el 6% anual de intereses y sería amortizado en cinco años. El adelanto sería entregado al gobierno en cinco meses; a razón de 20.000 libras el primer día de abril, mayo, junio, julio y agosto de 1898, en "buenas letras sobre Londres a 90 días vista". 7) la

amortización trimestral y el servicio de los intereses pactados serían deducidos del 75% de las utilidades correspondientes al gobierno. 8) en vista de que este empréstito era varias veces mayor a los 200.000 soles de garantía entregados al Tesoro, esta suma sería devuelta por partes, deduciendo 12.000 soles cada trimestre a partir del 31 de marzo de 1899 (pocos meses antes del cambio de gobierno). 9) esta modificación trató de cubrir la violación del artículo 50 de los estatutos originales: "Fuera del préstamo detallado en las anteriores bases, es absolutamente prohibido a la Sociedad hacer al gobierno préstamos o adelantos en dinero o vales..." (sic) (Resolución Ministerial del 9 de marzo de 1898). 10) Si es que la Sociedad Recaudadora se avenía a dichos términos, Piérola ampliaría la duración de la Sociedad (***vista originalmente como una opción transitoria y provisional***), a cinco años, a partir del 1º de julio de 1898. 11) El nuevo gobierno tendría derecho a resolver el contrato al cabo de dos años (al 30 de junio de 1900); agregando que la Sociedad no sería privada de la recaudación sin el previo pago total del empréstito y sus intereses, así como lo que quedase adeudado por concepto de la garantía o cualquier otro título. 12) Fiel a su estilo, Piérola se guardó un as bajo la manga; introdujo una modificación clave; **el gobierno podría resolver el contrato en cualquier momento, si surgía una operación de crédito más importante que la ofrecida hasta ese instante; celebrando un nuevo contrato de recaudación con los nuevos prestamistas** (Resolución Suprema del 9 de marzo de 1898. Basadre, T. VII, p.387).

El 18 de marzo de 1898, el gerente de la Sociedad Recaudadora, Emilio Althaus, transmite la aceptación de la Junta General de Accionistas a los

términos planteados por el gobierno (Salinas, 2012, p. 116). En ausencia de un banco central, (que actuara como banquero del gobierno para adelantarle prestamos de corto plazo) y la urgencia del gobierno por más recursos, condujo a Piérola a experimentos audaces. Recurrió a los bancos que respaldaban a la Sociedad Recaudadora, para encontrar el auxilio financiero de corto plazo, dispuesto a pagar los intereses y cargos comerciales como si fuera un préstamo entre privados. Para ello, modificó los estatutos y modificó el acuerdo contractual para introducir los empréstitos y los adelantos de corto plazo. Este evento puso fin a la inocencia en las relaciones entre el gobierno y la Recaudadora, porque, en ausencia de un banco central que proveyera al gobierno con créditos de corto plazo, una entidad privada tendría que asumir las funciones de banquero del gobierno, otorgando los préstamos de corto plazo y los adelantos requeridos. Esta entidad sería la Recaudadora.

**3.3.7 Resultados del primer contrato: del 21 de mayo de 1896 al 30 de junio de 1898.** Durante su primer contrato (21 de mayo de 1896-30 de junio de 1898), la Sociedad recaudó 594.145 libras. De este total, el 15% era de los gastos de recaudación y 322.966 libras de las "mesadas al fisco", con lo cual la utilidad era de 182.057 libras. De esta cifra, al fisco le correspondía la mitad y la otra mitad a la Sociedad. En números redondos, el 70% de los ingresos totales generados entre mayo de 1896 y junio de 1898, había correspondido al Fisco, el 15% a los accionistas y el 15% restante, a los gastos de administración (Memoria de Hacienda, 1901). Las ventajas para el gobierno eran evidentes. Sin haber invertido un centavo, había extendido la

cobertura fiscal a las provincias y había recibido recursos que equivalían al 17,6% del total de ingresos del bienio 1896-1897.

Tabla III -1  
Sociedad Recaudadora de impuestos (SRI)  
(En Libras peruanas)

CONTRATOS	RECAUDACION A CARGO DE LA ADMINISTRACION SRI (1) (*)	GASTOS DE MESADAS	UTILIDADES
1) De 21 de mayo de 1896 a 30 de junio de 1898	594.145	271.179	322.966 182.057
2) al 30 de junio de 1900	734.569	103.953	317.911 312.704
<b>TOTAL</b>	<b>1.328.714</b>	<b>375.132</b>	<b>640877 494761</b>

FUENTE: Memorias, Extracto Estadístico de 1938. Memoria de Hacienda, 1901.

(\*) La Compañía Nacional de Recaudación se hizo cargo de la recaudación efectiva a partir 1ro. de julio de 1900.

Más importante, ahora se conocía el rendimiento exacto y las posibilidades futuras de los impuestos al consumo, secreto sagrado de los rematistas. Sin embargo, a diferencia del caso inglés, este mejor conocimiento no condujo a la estatización de la Sociedad Recaudadora, sino que la consolidó. Dada las condiciones inadecuadas de la organización estatal para recaudar las contribuciones internas, las experiencias negativas recientes y la incapacidad financiera del fisco, dio la impresión que sólo la nueva entidad tendría la fuerza organizativa y el respaldo financiero para implementar efectivamente la recaudación de los impuestos al consumo, así como cualquier otra contribución interna que le asignara el gobierno, que aún carecía de la capacidad para administrar el cobro de los impuestos. En este

sentido, las empresas peruanas de recaudación llegarían a parecerse más a la “Ferme Générale”, entidad privada a cargo de la recaudación de los impuestos en Francia durante el “ancien régime”. Aunque, con una importante diferencia con la “Ferme Générale”. En el caso peruano, la columna vertebral de la recaudadora fueron los bancos (White, 2001; Johnson y Koyama, 2014).

Ante los primeros resultados, el gobierno de Piérola estuvo convencido que la Recaudadora beneficiaba a la hacienda pública. Pero, a la vez, también deseaba modificar a favor del fisco, la distribución de los ingresos y (en ausencia de un banco central), introducir los adelantos y los empréstitos de corto plazo. El tema surgió en marzo de 1898; al momento de discutir el nuevo contrato con la Sociedad Recaudadora (Ley de 11 de enero de 1898; resoluciones legislativas de 4 de noviembre y 15 de diciembre de 1899.).

Al opinar sobre el nuevo contrato con la Sociedad Recaudadora, la Honorable Comisión Principal de Hacienda, sostuvo que la recaudadora no tendría derecho al 15% que cubría los gastos de administración, cuando se generaran nuevos ingresos como resultado de aumentos de las tarifas impositivas; como era el caso de los tabacos en ese momento. Si la infraestructura de recaudación ya estaba montada y los costos fijos ya estaban establecidos, ¿por qué debía cobrar la Sociedad el 15% de las nuevas rentas? Por intermedio de su gerente Emilio Althaus, la Recaudadora remitió dos sendas cartas dirigidas al Director de Administración del Ministerio de Hacienda (de 18 de noviembre de 1898 y 30 de enero de 1899), afirmando que si les asistía el derecho de realizar dicho cobro; aunque, sin obtener una respuesta favorable. Pocos meses después, a mediados de 1899, el ministro

de hacienda, Rafael Rey, reiteró la posición del gobierno, empleando un nuevo argumento. Para Rey, las operaciones fiscales podían ser vistas con los ojos del servicio público, del buen servicio fiscal. Pero, también con ojos fijos en los fines de lucro (Rey, Memoria de Hacienda, 1899).

Según Rey, existía una diferencia sustancial entre el **gasto mercantil** de la Sociedad, guiado por la utilidad empresarial y el **gasto administrativo estatal**, aconsejado e impuesto por razón del buen servicio fiscal. Si este era el problema, la solución -según el ministro- consistía en eliminar la falta de conformidad entre las relaciones del fisco y la recaudadora. Para ello, planteó modificar el contrato: 1) los gastos administrativos serían de exclusiva responsabilidad del fisco y 2) la sociedad recibiría como retribución sólo una comisión fija sobre el monto neto recaudado. Con estas modificaciones del nuevo proyecto de contrato, Piérola buscó aumentar los ingresos fiscales y obtener un empréstito que cubriera el déficit de su último año de gobierno (Rey, Memoria de Hacienda, 1899).

**3.3.8 Cierre de actividades de la Sociedad Recaudadora en diciembre de 1899 y resultados financieros (21 de mayo de 1896 - 30 de junio de 1900).** Debido a gastos urgentes que debía realizar, el gobierno reiteró su planteamiento y solicitó un empréstito de 250.000 soles. La Sociedad Recaudadora propuso otorgar el empréstito, a cambio de una prórroga de cinco trimestres, con arreglo al antiguo contrato. Este ofrecimiento fue rechazado, abriendo la posibilidad de convocar a otra empresa:

"Cuando ya se tuvo evidencia de que era imposible llegar por ese medio a un arreglo con la Sociedad Recaudadora, se os pidió autorización [al

Poder Legislativo] para verificar el negocio, creyéndose que la Sociedad se reduciría al fin a aceptar la operación; y con el propósito en caso contrario, de provocar nueva Compañía" (Mariano Belaúnde. Memoria de Hacienda, 1900, p.9).

La autorización para provocar una nueva compañía se dio en la ley de 13 de diciembre de 1899, que puso fin a la Sociedad Recaudadora.

**3.3.9 Resultados de la Sociedad Recaudadora de Impuestos al 30 de junio de 1900.** Cuando expiró el segundo contrato bienal de la Sociedad Recaudadora de Impuestos (el 30 de junio de 1900), la recaudación bruta se elevó a 734.569 libras. Un robusto incremento de 24% con respecto al primer contrato. Una vez deducidos los gastos de administración (£103.953) y las mesadas al Tesoro (£317.911), la utilidad líquida fue de £312.704; un incremento de 72% con respecto al primer contrato.

Tabla III - 2  
Recaudación de las rentas del Estado, por rubros  
(En soles)

Año	Alcoholes	Timbres fiscales	Tabacos	Opio	Papel sellado	Papel de	Contribución de minas	Alcabala de enajenaciones	Total
1896 (*)	631.700	112.450	496.450	343.600	SD	SD	SD	SD	#####
1897	1.871.850	173.350	846.200	512.700	151.000	SD	SD	SD	#####
1898	1.654.900	173.950	892.800	528.200	164.600	26.000	SD	SD	#####
1899	1.798.450	204.550	951.900	492.150	150.800	54.500	101.800	90.250 (**)	#####

Fuente: Santiago L. Segura (1951). Caja de Depósitos y Consignaciones. Departamento de Recaudación (\*) de mayo a diciembre de 1896.

(\*\*) La Sociedad Recaudadora de Impuestos se encargó del cobro de la alcabala el 1º de abril de 1899.

Como el segundo contrato estipulaba que el porcentaje del Fisco en las utilidades sería de 75% de la utilidad líquida; la Caja Fiscal recibió £ 234,528. Monto al que se agregó la utilidad del aumento en las tasas impositivas (£

10.067). Al sumar ambos rubros, el último contrato con la Sociedad Recaudadora le dio al gobierno 244.595 libras. Esta cifra representaba, aproximadamente, el 17% de los ingresos totales del Fisco en 1900. ¿Qué opción tenía el gobierno para remplazar a la Sociedad de Recaudación? ¿Qué modificaciones sufriría el convenio original? Este es otro hallazgo de la investigación.

### **3.4 El Banco Popular y la Compañía Nacional de Recaudación**

Entre 1896 y 1899, la economía se había consolidado. Se podía decir que la debacle de la posguerra había sido superada en gran medida. La Bolsa Mercantil fue relanzada por Piérola en 1898, como Bolsa Comercial de Lima, bajo la presidencia de José Payán y se hallaba en pleno auge (Martín Mato, 2011, p.57). La gerencia del Banco del Perú y Londres estaba cargo de Payán, quien también se encontraba en el directorio de la Sociedad de Beneficencia, de la cual dependía la Caja de Depósitos de Lima. Asimismo, Payan estaba en buenas relaciones con los directivos del Banco Italiano y del Banco Internacional del Perú. El único banco con el que no mantenía relaciones era el Popular, ente menor, fundado en 1899, del cual no tenía buena opinión (José Payán. Correspondencia, 6 de agosto de 1900. SBS).

**3.4.1 Créditos al gobierno y la concesión para recaudar.** En el pequeño círculo financiero limeño, no pasó desapercibida la pugna entre la Sociedad Recaudadora de Impuestos y el gobierno. Dado el prestigio y conexiones de Payán, los banqueros limeños podían inferir que éste tenía la

negociación bajo control. No contó, sin embargo, con la intervención del azar. En este caso, del Banco Popular del Perú, Sociedad Cooperativa de Crédito Limitado. Un banco pequeño, una entidad sin mayores pretensiones; que no disponía, incluso, de círculo mercantil propio; es decir, no contaba con un grupo de empresarios que fueran sus accionistas o clientes privilegiados. "La competencia de otros bancos antiguos de Lima que tienen su clientela propia, su círculo como se dice entre los banqueros" (José Payán, Banco del Callao, Junta General de Accionistas, julio 1881). Refiriéndose al Popular, en agosto de 1900, Payán decía: "No es muy sólida su situación ni su prospecto halagador, pues no cuenta con círculo mercantil que pueda darle vida" (José Payán. Correspondencia. 6 de agosto de 1900). Sin embargo, por medio del señor Primitivo Sanmartí Busquet (Klaiber, 1996, p. 119) los directivos del Popular se enteraron, el sábado 23 de diciembre de 1899, que el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda aceptarían toda propuesta para acceder a la recaudadora, siempre y cuando estuviera de acuerdo con la ley de 13 de diciembre de 1899 (que abría las puertas a esta posibilidad) y que se entregara en la caja fiscal los 250.000 soles de empréstito inmediato que autorizaba dicha ley. Como los estatutos originales de la Sociedad Recaudadora prohibían realizar adelantos al gobierno y como ese artículo debía subsistir en el nuevo contrato, los adelantos tendrían que ser de carácter privado, utilizando al **Banco Popular** como intermediario, con contratos separados. De esta manera, sería necesario triangular operaciones con el banco y el sindicato; antes no considerados en el planeamiento inicial de la recaudadora. El contrato de empréstito y recaudación fue suscrito tres días

después, el 30 de diciembre de 1899; cumpliendo el banco con entregar 250.000 soles en la Dirección del Tesoro. A partir de entonces, el gobierno encontró, en ausencia de un banco central, una fuente segura de créditos de corto plazo.

Por parte del público, la posibilidad de contar con una nueva recaudadora, despertó un gran interés por suscribir sus 10.000 acciones. Sin embargo, previsoramente, los directivos del Popular habían decidido que estas sólo se asignarían a los accionistas del Banco Popular; lo cual despertó una gran expectativa por adquirir las 25.000 acciones de la primera emisión (José Payán. Correspondencia, 6 de agosto de 1900).

Payán, no salía de su asombro. De la nada, se había erigido un nuevo David de las finanzas. Sin experiencia bancaria conocida y sin mayores recursos; salvo los duramente ganados desde 1889 en la Sociedad Peña y Costas y Prado & Ugarteche hermanos. Gracias a su relación con la textilera Santa Catalina, la planta de fuerza Santa Rosa y los contactos de su filiación civilista, Mariano Prado y Ugarteche le había dado vida al Banco Popular, entre la navidad de 1899 y las fiestas patrias de 1900. Los antecedentes maternos de Mariano Prado podrían ayudar a entender el apoyo que López de Romaña y Mariano Belaúnde, distinguidos comerciantes arequipeños, les prodigaron en esos meses (Portocarrero Suárez, 2007, capítulo II).

La sorpresa y el desconcierto eran más evidentes en el bien informado Payán:

"El gobierno se ha mostrado protector (ignoramos por qué) - escribía el 6 de agosto de 1900- del Banco Popular, institución que nació

moribunda y estaba en agonía cuando la galvanizó el nuevo contrato de la Sociedad Recaudadora de Impuestos, pues por haber formado el sindicato que tomó el negocio le adjudicó el gobierno una buena parte de las acciones en dicha Recaudadora, lo cual sirvió de aliciente para comprar acciones del Banco, habiendo llegado a colocar 35.000 a S/. 20 cada una y pagaderas por cuotas de un sol mensual (circunstancias que las hacía más fáciles de adquirir" (...) "el Banco ha logrado colocar las indicadas 35.000 acciones con prima aparte de la que habrían de tener las acciones que le correspondieron en la Recaudadora) y **hoy lo tiene Ud. funcionando como banquero del gobierno**. No es muy sólida su situación ni su prospecto halagador pues no cuenta con círculo mercantil que pueda darle vida." (...) "Le incluimos su balance con algunas notas que se lo harán más comprensible". (...) "Los S/. 413.642,04 que en ese Balance representan la Caja debieron salir en su mayor parte del Banco Internacional, pues su caja de 904 mil soles que era en Octubre (1899) llegó a 550 mil en mayo posterior. Este hecho, seguramente, ha obligado al Banco Internacional a lanzar al mercado una nueva serie de acciones con 40% de prima. Dicho sea con la debida reserva, de su balance se desprende que sólo los Gildemeister (con la liquidación que anteriormente hemos hablado) le han llevado efectivo, y que el capital y la reserva que se ha formado con la prima de las acciones, están representadas por las mismas acciones que han dejado en garantía los suscriptores. En efecto, su caja sólo ha aumentado en S/. 180.000 pero su cartera y cuentas

deudoras ha subido a S/. 600.000 siendo así que la emisión (S/.500.000) más la prima (S/. 200.000) (en todo S/. 700.000) debía haber llevado a su caja siquiera medio millón suponiendo que el resto hubiera salido de los otros bancos" (José Payán. Correspondencia. 6 de agosto de 1900).

Si dejamos de lado los comentarios cáusticos, producto del shock en las altas finanzas limeñas, qué mejor prueba del éxito de Prado, de la nueva recaudadora y del Banco Popular, que la extensa evaluación de los hechos realizada por José Payán, más conocido por sus contemporáneos como **el mago de las finanzas peruanas**. Qué mejor evidencia de la consolidación definitiva de Prado y el Banco Popular, gracias a la Compañía Nacional de Recaudación, que le permitía, en menos de medio año, actuar como el banquero del gobierno.

**3.4.2 Nuevas reglas para los gastos de recaudación.** Los ingresos de la Compañía Nacional aumentaron en 11% durante 1901; pero, según anotó el ministro de hacienda Adrián Ward, la recaudación del impuesto a los tabacos y al opio había descendido. La empresa explicó el menor rendimiento en los tabacos por el aumento del impuesto único al tabaco (Ley de 14 de enero de 1899); mayor en un tercio al que antes existía (a la materia prima y al tabaco elaborado) y, de otro lado, por la ausencia de timbres que permitieran diferenciar entre el tabaco de contrabando y el que había pagado su impuesto. Por tal razón, la Compañía Nacional solicitó al gobierno restablecer el timbre fijo, como medio principal de recaudación y establecer la

obligación de los fabricantes de cigarrros y cigarrillos de registrar sus marcas (oficio del 28 de setiembre de 1901); pedidos que el ministro de hacienda acogió favorablemente (Oficio de la CNR, Emilio Althaus, gerente, 28 de setiembre de 1901. Memoria de Hacienda, 1902. Memoria correspondiente al 31 de diciembre de 1901).

Hasta ese momento, los resultados obtenidos no eran de la magnitud imaginada por los accionistas de la Compañía Nacional. Como no sería fácil aumentar la recaudación, la Compañía se concentró en los gastos de recaudación que debían recibir del gobierno. El contrato original había otorgado 60.000 libras para estos gastos. Pero ahora, la empresa planteó que esta cantidad se aplicaba a los seis ramos principales, (alcoholes, tabacos, timbres fiscales, impuesto de registro, alcabala de enajenación y estanco del opio). Pero sería injusto, argumentaba, que el **arbitrio municipal del mojonazgo de Lima y Callao**, ramo secundario asignado por decretos especiales, no tuviera una cantidad asignada para los gastos de cobranza (debiendo financiarse estos gastos con la comisión de 6% que recibía la empresa sobre los ramos principales). Sin embargo, en los otros ramos secundarios, como **la contribución de minas, papel sellado y papel de aduanas**, el contrato les señalaba comisiones de 5% y 3% para atender los gastos de recaudación. Igualmente, en el contrato del **mojonazgo de Puno**, arbitrio establecido por ley del 7 de noviembre de 1898, también se les asignaba S/. 10.000 fijos al año para los gastos de recaudación. El contrato de diciembre de 1900, que le asignaba el cobro de la **contribución sobre la renta**, también les otorgaba el 15% fijo sobre los ingresos brutos para gastos

(Compañía Nacional de Recaudación. Memoria al 31 de diciembre de 1901. Memoria del ministro de Hacienda, 1902).

Entonces, ¿de qué se quejaba la Compañía Nacional? Según ésta, ninguno de los contratos secundarios especificaba si estos gastos eran parte de las 60.000 libras o si eran gastos adicionales. Como las tasas otorgadas por el gobierno en los ramos secundarios, eran variadas, la contabilidad empresarial se había complicado:

La circunstancia de pertenecer al Fisco las economías que se hagan sobre las £60.000 asignadas para los gastos de los ramos principales, nos obligaba a separar de nuestra contabilidad dichos gastos de los correspondientes a los demás ramos, tarea enojosa y ocasionada muchas veces a dudas, por la imposibilidad de poder calcular con exactitud la proporción en que ciertos gastos comunes a los ramos principales y a los demás, correspondían unos y otros. El mismo personero del Fisco que, en su celo por los intereses del Estado, perseguía esa separación, se convenció de que ella era imposible en ciertos casos y nos ayudó a regularizar esa situación en términos que facilitaran nuestra contabilidad sin lastimar los intereses del Fisco (Compañía Nacional de Recaudación. Memoria al 31 de diciembre de 1901).

Después de un breve y maduro estudio, ambas partes acordaron que los S/.10.000 fijados para cubrir gastos de recaudación del mojonazgo de Puno, no serían parte de las 60.000 libras que debían cubrir los gastos de

recaudación. El 15% del producto bruto de la contribución a la renta (que integraba cuatro contribuciones anteriores; la de predios rústicos y urbanos, la industrial, la de patentes y la eclesiástica), sería un gasto adicional de recaudación, así como los gastos para recaudar el mojonazgo en Lima y Callao (Resolución Suprema de 17 de marzo de 1902). En convenio separado sobre el papel sellado, de aduanas y de multas, se acordó que la compañía recibiría el 15% de los rendimientos brutos para gastos y el 6% de comisión sobre el 85% restante, sin dar cuenta separada de esos gastos. Este fue un triunfo para la Compañía Nacional.

**3.4.3 Empréstito y renovación del contrato: 1902-1906.** Las buenas relaciones entre el gobierno y la recaudadora permitieron que el primero recibiera un crédito y que la recaudadora obtuviera la renovación de su contrato. Así, la ley de 2 de enero de 1902 autorizó al gobierno de López de Romaña a suscribir un empréstito de 60.000 libras con la Compañía Nacional de Recaudación y a extender su contrato hasta el 30 de junio de 1906 (Portocarrero, 2007, p.136).

A pesar de su perseverancia, la recaudación del primer semestre de 1902, fue similar a la del semestre anterior. La memoria de 30 de junio de 1902, de la Compañía Nacional de Recaudación, explica la reducción de sus **ramos principales** por una sobre importación de alcoholes en los primeros cinco meses de 1901, por el aumento de los aranceles a los licores importados; por la desaparición de los adictos al opio y la deficiencia de la ley de tabaco. Pero, el aumento en los **ramos secundarios**, se explicó por

mejoras en la administración y los buenos resultados de los negocios privados. En total, hubo un modesto incremento con respecto a 1901.

De otro lado, la Compañía obtuvo la recaudación del impuesto a “la renta del capital movable” (intereses provenientes de títulos, acciones, bonos, etc.) (Decreto Reglamentario, 6 de octubre de 1902).

#### **3.4.4 Relección del Presidente del Directorio y estabilidad. 1902.**

La resolución de 17 de diciembre de 1902, aumentó el directorio de la Compañía de Recaudación a ocho miembros y autorizó su renovación parcial. Así, la asamblea general de accionistas eligió cuatro directores, en remplazo de los que hubieran cumplido dos años. Con esta modificación, Mariano Prado (presidente del Popular), pudo reelegirse como presidente de la recaudadora, manteniéndose en el cargo hasta 1913, a pesar del conflicto de intereses. Con este oportuno cambio, consolidó su gestión y dio estabilidad a la recaudadora durante un período político difícil.

**3.4.5 La recaudación bajo Leguía. 1903-1904.** Cuando Augusto B. Leguía asume la cartera de hacienda y comercio, el 8 de setiembre de 1903, inició una nueva política. A diferencia de la generación de Candamo, que sufrió la suspensión de pagos de la deuda externa en la Bolsa de Londres y que enfrentó el oneroso arreglo de la deuda externa del contrato Grace, Leguía representa el retorno a los excesos del gasto público y, en especial, del crédito externo para cubrir los déficits presupuestales.

La recuperación del crédito público, ganado duramente en los anteriores gobiernos, le permitió concertar crédito tras crédito hasta alcanzar sus límites. Fue de esta manera cómo sucumbió el intento de la Coalición

Nacional para restaurar la disciplina fiscal y poner punto final a la política de empréstitos externos, que caracterizó el siglo XIX. Desde 1903, Leguía estaba convencido que los ingresos del gobierno eran insuficientes para el nivel de gasto público que tenía planeado. En su memoria de 1905, señaló que el sistema tributario en el Perú era nulo; pues:

...gran parte de los obligados no contribuían a las cargas del Estado y que nadie lo hacía siquiera en mediana proporción. Que estos hechos eran el motivo por el cual permanecía el país en el estado en que lo encontrábamos, sin ferrocarriles, aún los más indispensables (sic), y falta en todo de recursos para la expansión que ha menester y de que goza todo país civilizado (Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio A.B. Leguía presenta al Congreso Ordinario de 1905; Basadre, 1983, T. VIII, p.133).

Para incrementar la recaudación, el plan de acción de Leguía se centró en los impuestos al consumo: 1) modificar y aumentar el impuesto al consumo de alcoholes; 2) implantar el Estanco del Tabaco y aumentar el impuesto respectivo; 3) establecer el impuesto al consumo de azúcar; con tasas que diferenciaran entre el azúcar granulada, la mascabada y la chancaca; 4) establecer un impuesto al consumo de fósforos, protegida desde 1896.

La ley sobre el alcohol fue promulgada el 16 de marzo de 1903; la ley del tabaco y su respectivo reglamento el 22 y el 23 de febrero de 1904, la ley del azúcar y los fósforos se promulgaron el 26 de marzo de 1904 (Contreras, 2012, p.345). Todas las leyes fueron reglamentadas por 4 decretos supremos

(dos del 5 de abril, uno del 9 de abril, que encarga la recaudación del azúcar a la Compañía Nacional de Recaudación y el último, de 1º de junio de 1903).

Mientras los nuevos impuestos produjeran sus rentas, Leguía solicitó al Congreso, en la primera legislatura ordinaria de 1903, autorización para un **empréstito de 600.000 libras peruanas con el Banco Transatlántico Alemán**; primer empréstito público en 30 años, para adquirir un buque de transporte usado (Laguerre, 2015, p.43).

**3.4.6 El arbitrio del mojonazgo y el Boletín Mensual de la Compañía Nacional de Recaudación.** Poco antes de su muerte, Manuel Candamo, por ley de 11 de febrero de 1903, encargó a la Compañía Nacional de Recaudación el **cobro del arbitrio de ‘mojonazgo’** de las bebidas alcohólicas en toda la República. Examinado en retrospectiva, este encargo fue el más importante para la expansión de la recaudadora. La asignación del mojonazgo no era inocente; apuntaba a segmentar el mercado de alcoholes y a consolidar los aguardientes de caña de azúcar (ron) en el mercado interno, en desmedro del aguardiente de uva (pisco). El celo con el que la Compañía Nacional emprendió el cobro de esta gabela al pisco procedente de Ica, cerró Ayacucho al pisco, su mercado tradicional (Basadre, 1983, tomo VIII, p.136; Memorias de Hacienda; 1903 y 1904).

El cobro del mojonazgo era una enorme responsabilidad. Hasta ese momento, la compañía había actuado en las plazas importantes del país. Pero ahora debía establecer oficinas en ***todas las localidades donde los consejos municipales recaudaran el mojonazgo***; lo que planteaba nuevas y complejas interrogantes. ¿Cómo triunfar allí donde habían fracasado los

apoderados fiscales? ¿Cuál debía ser el perfil de los recaudadores? ¿Cómo entrenar a los nuevos empleados; cómo actualizar sus conocimientos en los complejos aspectos de la recaudación? ¿Cómo mantener el control sobre una organización tan vasta? ¿Cómo establecer un medio de comunicación directo entre el nuevo gerente, Benjamín Avilez y las dependencias más alejadas?

La respuesta de Avilez fue una verdadera innovación; la publicación de **un boletín mensual**, un medio masivo de comunicación, sin las limitaciones de la correspondencia oficial. Un medio ideal para reunir en un solo cuerpo todo el conocimiento útil para la educación profesional de los recaudadores esparcidos a lo largo y ancho del territorio nacional:

“La variedad e importancia de los impuestos cuya recaudación ha sido confiada a la Compañía -decía Avilez-, exige en los llamados a efectuarla conocimientos y aptitudes muy diversos a los que se requieren para otro tipo de cobranzas. Cada uno de esos impuestos se recauda de conformidad con las leyes y reglamentos dictados al efecto, y las disposiciones que contienen están en algunos casos relacionados con delicados problemas de legislación y jurisprudencia que dificultan su aplicación, como sucede, por ejemplo, tratándose de los impuestos de registro y alcabala de enajenaciones (...) La novísima ley de alcoholes -cuyo texto insertamos más adelante- basada en principios científicos, obliga también a nuestros empleados a tener conocimientos de alcohometría, pues sólo así será posible que lleguen a formar cabal concepto del verdadero espíritu de muchas de las disposiciones que la ley contiene (...) "Suministrar esos conocimientos a nuestros

empleados, fin de que puedan cumplir sus deberes con la corrección y acierto que tenemos el derecho de exigirles, será, pues, la labor que acometeremos en este boletín con la esperanza de que nuestros esfuerzos no serán estériles. (...) Órgano exclusivo de la Compañía, la circulación del Boletín estará circunscrita a nuestras oficinas, y como él lleva impreso el pensamiento de la Gerencia y sus deseos en relación con la marcha ordenada y progresiva de nuestra institución, cuanto encierren sus columnas **debe ser considerado por nuestros empleados como directamente comunicado a cada uno** (Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación, Año 1, núm. 1, Lima 1º de mayo de 1904).

La ocasión ideal para practicar el nuevo estilo de comunicación directa fue el mojonazgo. Como recalcó Avilez, el carácter local del arbitrio exigía evaluar la bondad comercial de cada plaza y proveer recaudadores en todas las localidades donde la compañía careciera de ellos:

“Esta labor preliminar y urgente, demanda de nuestros representantes el estudio previo de la importancia y condiciones especiales de cada lugar, y mucho tino para elegir personal. Es necesario apreciar el consumo por el número de habitantes, la categoría comercial, por la entidad de los capitales en giro, lo que no es difícil calcular, mediante una atenta observación de las transacciones; las ramificaciones del comercio; conocer la situación del lugar, sus fuentes de provisión, sus vinculaciones con otros puntos; sus entradas, sus salidas, las

distancias que lo separan de la capital de la provincia, sus vías de comunicación; todos los datos, en fin, que permitan disponer un servicio administrativo adecuado para cada jurisdicción, porque según sean las peculiaridades del municipio, así serán las medidas que se adopten para su servicio y las condiciones que se exijan en el recaudador (Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación. Año 1, núm. 1, Lima 1º de mayo de 1904; p.17).

Este encargo permitió reforzar el plantel de empleados y extender su radio de acción a todos los pueblos de la República. **Hazaña nunca antes intentada y lograda en los anales de nuestra vida independiente.** Este mero acto, equivalía a extender igualmente la presencia del gobierno central a todos los rincones del país. Irrumpir en los cotos privados de los caciques y gamonales provincianos, a extender la recaudación a los pueblos más apartados del país, donde el gobierno central no tenía incluso representantes.

¿Qué tipo de personal buscaba ahora la recaudadora? Porque era sabido que la Compañía Nacional buscaba personas extrañas a los lugares de recaudación; pero el mojonazgo era un caso especial. **Según el gerente, ahora debía preferirse a personas radicadas en la localidad, en especial, a los que sobresalieran por su posición social o económica,** pues en los pequeños pueblos los vecinos que se distinguieran por alguna condición, no desdeñarían desempeñar una función que les reportara provecho.

Las categorías de empleados que la Compañía necesitaba, incluían a los comisionados con premio y a empleados rentados, según lo exigieran las

circunstancias. La recomendación del gerente era establecer los sueldos entre 15 y 30 soles y los premios por recaudación de mojonazgo, entre el 6 y 10%. Pero, ya que se iba a disponer de este nuevo contingente humano, ¿por qué no encargarles también la recaudación de **alcoholes, timbres, especies valoradas y tabaco?** Los premios podían ser de 3% en todos los casos, excepto el tabaco, que recibiría 1%.

En esta primera visión, el futuro se presentaba halagüeño. Sin embargo, en el corto plazo, para que la recaudación no sufriera quebrantos, la compañía eligió comisionados (empleados provisionales), encargando a las oficinas departamentales y zonales la centralización de la información y la recaudación (Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación. Año 1, núm. 1, Lima 1º de mayo de 1904; p.18).

A inicios de 1904, los primeros estimados sugerían que la recaudación no bajaría de 100.000 libras peruanas anuales (Lp. 8,333 al mes). Sin embargo, un año después, para abril de 1905, la recaudación mensual, apenas si llegaba a 5.000 libras peruanas, presagiando una repetición del fracaso de los apoderados fiscales durante el segundo militarismo. Al examinar los hechos, los magros resultados se explicaron de la siguiente manera. Por no haber implementado el cobro en los 500 distritos; por los obstáculos impuestos por algunos consejos municipales, por la diversidad de tarifas y por la ausencia de reglamentación uniforme y adecuada (Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación. Año II N° 12, 1º de abril de 1905 p. 175. Año II, N° 13, 1º de mayo de 1905, p. 180-81).

La hostilidad hacia el personal de la recaudadora empieza a reportarse a partir de julio de 1904; tanto la protesta de los propietarios de fundos como de los contribuyentes urbanos, en la costa, en la sierra y selva. Recién ahora la Compañía Nacional de Recaudación descubría la complejidad y las dificultades intrínsecas de la tarea. Recién ahora, la elite gobernante tomó consciencia de la fragmentación a la que había llegado el país; que no se había podido aglutinar las fuerzas sociales distribuidas a lo largo y ancho de la patria, en un proyecto común de nación; que ni siquiera el Estado centralista tenía representantes en todas las circunscripciones territoriales. Confrontar a la elite limeña con esta realidad, no implicó, automáticamente, adoptar medidas correctivas. A lo más, los notables (los honoratioren) solo estaban dispuestos a darle más atribuciones a la Compañía para que impusiera la presencia del Estado central en todas las provincias del país a través de la recaudación de impuestos, sin contrapartida alguna en cuanto al aumento del gasto público. Mucho menos, en cuanto a medidas descentralistas, favorables al otorgamiento de derechos políticos a los peruanos que vivían en las partes más alejadas del territorio nacional. Fue, por lo tanto, a partir de la exacción de impuestos, gabelas, contribuciones, mojonazgos y derechos varios, que el Estado central empezó a vertebrar el país en un solo cuerpo administrativo. Pero, un cuerpo sin alma. Un Estado sin nación. Un Gobierno sin ciudadanos. El Perú era cada vez más Estado central y menos nación. Más recaudación y menos democracia. Bajo estas condiciones, el aumento de la recaudación no era una señal de progreso, sino de atraso, en términos de ciudadanía, democracia y nación.

**3.4.7 La gran expansión. Julio de 1905.** A partir de julio de 1905, empiezan a llegar los primeros informes favorables. Las oficinas departamentales y zonales dan cuenta de incrementos de 200% en la recaudación, en comparación con los montos aportados, anteriormente, por los rematistas. En general, para 1905, el esfuerzo de la Compañía Nacional de Recaudación empezaba a dar sus primeros frutos.

Tabla III-3  
Compañía Nacional de Recaudación (CNR)  
(En soles)

AÑOS	Recaudación a cargo de la Compañía Nacional de Recaudación (1)	Total de Ingresos Fiscales (2)	1/2	100 = 1913
1900	3.512.750	13.119.880	26,8	18.8
1901	4.151.800	15.275.320	27,2	22.2
1902	4.193.400	14.738.900	28,5	22.4
1903	4.707.800	16.066.470	29,3	25.2
1904	6.615.900	19.905.680	33,2	35.4
1905	8.689.950	21.783.200	39,9	46.5
1906	10.035.250	25.554.630	39,3	53.7
1907	9.827.900	28.303.240	34,7	52.6
1908	9.289.000	28.612.990	32,5	49,7
1909	13.632.750	25.180.620	54,1	73.0
1910	12.100.650	27.957.750	43,3	64.8
1911	16.808.900	32.274.170	52,1	90.0
1912	17.842.400	34.276.480	52,1	95.5
1913	18.684.600	35.580.540	52,5	100.0

FUENTE: Memorias, Boletines, Extracto Estadístico 1932.

Memoria de Hacienda, 1901.

(\*) La CNR se hizo cargo de la recaudación efectiva a del 1ro. de julio de 1900.

El experimento del 'mojonazgo' había sido un laboratorio de ensayo a nivel nacional. Había permitido extender y consolidar la organización,

desarrollar su departamento contable de manera de no perder el control sobre el rendimiento de los cobros y, lo más importante, había permitido estrechar vínculos con los municipios, estableciendo una sobria imagen de eficiencia y seriedad. A partir de 1905, se consolida la compañía de recaudación y se decide ampliar la cobertura de sus negocios, previo "maduro estudio" y consulta a los interesados (10º Memoria del Directorio de la Compañía Nacional de Recaudación. Enero-junio 1905).

En 1905, la Compañía Nacional se encarga de la recaudación de las rentas municipales de la ciudad de Lima (según contrato de empréstito y recaudación, aprobado por R.S. de 1º de abril de 1905), desplazando a la Compañía de Recaudación Municipal. Se hizo cargo de la recaudación de las rentas del municipio del Callao (R.S. del 12 de abril de 1905); de Chorrillos (7 de setiembre de 1905), de Surco (11 de setiembre de 1905), de Miraflores (18 de setiembre de 1905), de Cuzco-Cercado (marzo de 1905), de Huánuco (mayo de 1905) y de Piura. También obtuvo contratos de recaudación de las Juntas Departamentales de Callao y Piura (Boletín de la CNR, 1905 varios números).

Las medidas adoptadas por Leguía, bajo la presidencia de Candamo y José Pardo, permitieron el despegue de la Compañía Nacional. A diferencia de lo ocurrido en 1901 y 1902, cuando los ingresos brutos ascendían lentamente (de 415.180 libras peruanas a 419.340 Lp.), los siguientes tres años atestiguaron un respetable aumento. En libras peruanas, el monto bruto de recaudación entre 1903 y 1905, casi se había duplicado; de Lp. 470.780 a

Lp. 868.995. En esos años, se menciona, como referencia, que los ingresos de las aduanas se aproximaban al 50% de los ingresos totales del tesoro.

En 1904, los impuestos más rendidores de la Compañía Nacional fueron alcoholes (51%), tabacos (22%), opio (5%) y timbres (3.6%); que representaron, en conjunto, 82% del total recaudado. Los nuevos impuestos al consumo de azúcar y fósforos, representaron el 5.7% y 3.3% respectivamente. Salvo, el impuesto al azúcar, los demás impuestos mantuvieron sus participaciones relativas en 1904.

**3.4.7.1 Los Visitadores. 1905.** Hacia setiembre de 1905, la Compañía Nacional disponía de una organización inmensa. El norte tenía 3 zonas (Tumbes y Piura; Lambayeque-Libertad-Ancash; Cajamarca-Amazonas-Moyobamba); el centro, 2 zonas; Junín-Huánuco; Ica-Huancavelica-Ayacucho; y el sur, dos zonas; Cuzco-Apurímac; Arequipa-Puno-Moquegua-Tacna. Al frente de ellas, se hallaban 105 jefes departamentales, provinciales y de zona (Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación. Año I N° 3, julio de 1904 p. 83. 10º Memoria del Directorio de la Compañía Nacional de Recaudación. Semestre enero-junio 1905. Boletín de la CNR, Año II N° 16, agosto de 1905, pp. 233-237).

Las lecciones de la experiencia, indujeron a reestructurar la organización para incluir a los visitadores, funcionarios valiosos, que debían inspeccionar las oficinas, notarías y oficinas públicas con las cuales se relacionaba la Compañía Nacional. Además de recaudar en los lugares más apartados, reforzaban a los representantes locales, manteniendo la unidad en el servicio y el orden en las dependencias. Los informes de los **visitadores** permiten

conocer las dificultades que enfrentó la Compañía para extender la recaudación a nivel nacional.

Los informes de la provincia de San Martín (departamento de Loreto); precisaron las múltiples causas que hacían frustrante la acción de los que ejercían funciones públicas. Los informes de Lambayeque señalaban, como la causa principal que entorpecía la recaudación del arbitrio, a la mezcla de tasas y la actitud hostil de los cuerpos de administración local, al ver invadidos sus predios y recortada la amplitud de sus facultades. También se indicó la resistencia de los productores y negociantes, de los propietarios de fundos y las notarías, para evitar el ingreso de los recaudadores y el cobro de los arbitrios. En Puno, se puso énfasis en los nocivos efectos del contrabando, que contaba con la ayuda de los navíos de la Peruvian Corporation. En Apurímac, el visitador informaba de la oposición sistemática y sin causa justificada de la mayor parte de gamonales, que no omitían medios para hostilizar a los empleados de la Compañía y hacer imposible el servicio de recaudación. En esta oposición valía todo: **"La calumnia, la negación de todo recurso para la vida, la expulsión de nuestros empleados de los fundos bajo el pretexto de que la permanencia de ellos significaba violación de domicilio y, en fin, hasta los ataques personales"** (Boletín de la CNR. Año II, N° 18. Octubre de 1905 p. 165).

Igualmente, los visitantes informaron de las fricciones creadas con los hacendados, sus colaboradores más cercanos en la recaudación provinciana; mayormente en la sierra centro y sur, donde el cobro era asunto difícil. En especial, cuando la Compañía disminuía los premios (porcentajes sobre el

valor de los arbitrios cobrados); tal como había ocurrido en marzo de 1904 en Apurímac. Por su parte, el visitador de Junín parecía más preocupado por establecer una esmerada vigilancia en las estrechas gargantas que unían los valles interandinos; recomendó, incluso, nombrar un inspector montado. Pero, también informaban de la sagacidad y firmeza de los recaudadores; dos virtudes con las que debían vencer la resistencia al pago.

Como reconocimiento implícito a la sacrificada labor de los empleados de la Compañía, el visitador refería el honor concedido por los concejos distritales de la Oroya, Junín, Yauli, Acobamba, Carhuamayo y Vitoc, que habían encargado a la Compañía Nacional el cobro del mojonazgo, mucho antes de que fuera promulgada la ley respectiva (en marzo de 1904). Otra de las preocupaciones centrales de estos funcionarios, muy explicable, por cierto, eran las poblaciones díscolas. Rebeldes magníficos que se negaban a someterse a la autoridad de los recaudadores. Esto ocurrió en **Comas**, (Junín), cuyos legendarios pobladores no habían aceptado jamás autoridad alguna (Boletín de la CNR. Año III, N° 22. Febrero de 1906.)

En el **distrito de Santo Tomás**, (Amazonas), donde la gente de pueblo se negaba a pagar impuesto. Por su carácter belicoso, no permitían establecer allí empleado alguno o que se les cobrara por ningún otro medio. En **San Martín**, la gente era contumaz en su rebeldía al pago de toda contribución, habiendo llegado al extremo de atentar dos veces contra Juan Pablo Quiñe, el abnegado recaudador de la Compañía. En el **valle de Condebamba**, (Cajamarca); malísimo en clima, escaso en medios de subsistencia, sus pobladores desplegaron la más grande hostilidad contra los recaudadores de

la Compañía; obligándolos a recurrir con frecuencia a la fuerza pública. **Cachán**, (Chota); fue un caso extremadamente grave, pues allí la oficina de recaudación había sido asaltada por una turba, ocasionando la muerte del comisionado. En general, Chota había sido renuente al pago de impuestos.

A pesar de las dificultades, los funcionarios de la recaudadora no perdieron el ánimo, pues estaban resueltos a expandir su área de influencia. Sin embargo, al no contar con el apoyo de una campaña cívica previa sobre la obligación de pagar impuestos, lejos del poder central, sin el apoyo de la fuerza pública, sin un programa efectivo de gasto público, debieron revisar su estrategia y pedir la contratación de dos inspectores de nivel y experiencia; resueltos a arrostrar peligros y expeditos en el servicio (Boletín de la CNR, Año III, N° 24. Abril de 1906 p. 370 y N° 25. Mayo 1906 p. 387).

En la peligrosa tarea de extender la presencia del gobierno a los rincones alejados de la patria y homogenizar los usos y prácticas administrativas, la recaudadora fue afortunada en contar con un valeroso, y abnegado plantel de funcionarios. Hombres honestos, probos, capaces de desplegar tanto ingenio como tacto, en su difícil e incomprendida labor.

Por otra parte, los informes de los visitantes ya nos hablan de una organización ambiciosa, en plena marcha a su consolidación y expansión. Muestran el vigor, astucia y persuasión que podían mostrar sus recaudadores -llegado el caso; en el ejercicio de sus funciones. Recién ahora, la Compañía Nacional había hecho honor a su nombre. Recién ahora, en verdad, su quehacer fundamental se desarrollaba a escala nacional.

#### **3.4.8 El nuevo contrato de recaudación: 15 de marzo de 1905.** A

inicios de 1905, la recaudación a cargo de la Compañía Nacional era un negocio próspero y rentable, pero con un futuro incierto. Según su contrato y los decretos especiales, sólo tendría la concesión hasta el 30 de junio de 1906. Fue una bendición, que quince meses y medio antes que finalizara el contrato; Benjamín Avilez, gerente de la Compañía Nacional, suscribiera el 15 de marzo de 1905, **un nuevo contrato ad referendum** con A. B. Leguía, ministro de hacienda, en el que renuncia a los 15 meses y medio, a cambio de un nuevo contrato, por un período de siete años, hasta 1912.

El nuevo contrato amplía el plazo de la concesión, pero además, consolida y homogeniza el tratamiento de todos los impuestos y contribuciones encargados (Contrato, Anexo N° 29. Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio A.B. Leguía presenta al Congreso Ordinario de 1905).

A diferencia de los contratos anteriores, ahora se incorpora en la primera cláusula todos los impuestos y contribuciones que la Compañía Nacional de Recaudación debía recolectar por cuenta del Estado. Estos eran los siguientes; al consumo de alcoholes, tabacos, azúcar y fósforos. Las contribuciones de timbres fiscales, de registro, de alcabala de enajenaciones, de minas, de papel sellado, de papel de aduanas, de papel de multas y de la renta del capital movable. Administraría, asimismo, el estanco del opio. En total trece ramos.

Para Leguía el nuevo contrato era excelente. Entre sus ventajas, destacó las siguientes: primero, la reducción gradual de la comisión anual

cobrada por la Nacional de Recaudación de 6% a 1%. Segundo, terminaría con el sistema de adelantos, que irrogaba la pérdida de 100.000 soles anuales al Fisco, al estipular que el adelanto de 540.000 soles (otorgado en el contrato primigenio) se amortizaría en 6 años, usando el 10% de los ingresos mensuales, que la Compañía retendría. Tercero, los diversos gastos de administración volverían a integrarse en una sola cantidad anual de 84.000 libras peruanas; en vez de las 60.000 libras asignadas en el contrato anterior. Cuarto, la Compañía Nacional entregaría quincenalmente el producto de lo cobrado, en base a lo recaudado el trimestre anterior (Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio A.B. Leguía presenta al Congreso Ordinario de 1905. Lima, Imprenta del Estado).

**3.4.9 Proceso a la Privatización. Setiembre de 1905.** Al ser ad referendum, el contrato debía ser aprobado por el Congreso de 1905. En tal sentido, las comisiones de hacienda de ambas cámaras no tuvieron inconveniente en aprobarlo. En 1905, vistos los resultados de la recaudadora, los senadores F. Barreda y Osma, M. Adrian Ward y J. J. Reinoso consideraron que los beneficios del sistema, usando a las sociedades anónimas, eran tan positivos, que recomendaron su aprobación (dictamen, 8 de agosto de 1905). Igualmente, los diputados J. Matías Manzanilla, Clemente J. Revilla, J. Fernando Gazzani, Felipe S. Castro y Carlos Oquendo, admitían como hecho incontrovertible la necesidad de continuar bajo el régimen de las sociedades anónimas, recomendando la aprobación del proyecto (Dictamen, 12 de setiembre de 1905. Diario de los Debates. Congreso de la República 1905 pp. 444, 446-447). Una reacción tan favorable puede parecer extraña el

día de hoy. Pero en 1905, la privatización de la recaudación había alcanzado su cenit. La Sociedad Recaudadora de Impuestos primero y la Compañía Nacional de Recaudación después, habían irrumpido con éxito en el escenario nacional. El volumen de sus capitales sociales, enlazados con los de los bancos, las colocaba en la primera fila empresarial. Su vinculación con los bancos y el alto comercio, su vigor y eficiencia, al compararlos con la administración estatal, los mostraban ante la opinión pública como los heraldos de la modernidad; como el ejemplo a seguir.

En esos momentos, no les pareció inconveniente a los parlamentarios, que se encargara a la Nacional de Recaudación el cobro de los arbitrios municipales de Lima y Callao o que se aprobaran las bases para la formación de una compañía recaudadora en Trujillo o que se presentara un proyecto legislativo para entregar por cuatro años la recaudación de las rentas de las Juntas Departamentales a una sociedad anónima (El Estanco de la Sal, 1954, Lima: Caja de Depósitos y Consignaciones; Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio A.B. Leguía presenta al Congreso Ordinario de 1905).

Al examinar los resultados de la recaudadora, hacia setiembre de 1905, el público reconocía la eficiencia de la Compañía y por esta razón, los debates en el Congreso no trataban más sobre su deseabilidad, sino sobre la forma de perfeccionar los contratos y obtener mejores condiciones. No se cuestionó la conveniencia de encargar al sector privado la recaudación, fuera fiscal, municipal o judicial administrativa. La clase política había alcanzado un tácito consenso sobre la gestión privada de recaudación, vis a vis el empleado público. En el caso específico del contrato ad referendum de la Compañía

Nacional de Recaudación, las comisiones de hacienda de ambas cámaras reconocieron los beneficios del sistema (Dictámenes de las comisiones de hacienda de la Honorable cámara de senadores y diputados, del 11 de agosto y 12 de setiembre de 1905. Diario de los Debates p. 444 y 446).

Fue un hecho inesperado, por lo tanto, que, en setiembre de 1905, tres senadores de la República levantaran objeciones principistas contra el sistema de recaudación de impuestos por administración privada y favorables a la recaudación estatal; trasmutando el debate parlamentario en un proceso público a la recaudación privada.

El senador por Ancash, Enrique de la Riva Agüero Riglos, civilista, rememoró las deficiencias de la administración estatal, comprobadas una y otra vez por la experiencia. Reconocía la importancia de vincular el interés privado a la recaudación tributaria, para conocer el verdadero rendimiento de los impuestos sujetos a remate, secreto celosamente guardado por los rematistas. Le parecía aún más importante, el rol político de las empresas de recaudación; porque, interesando a los particulares en el cobro de los impuestos, se conseguirían defensores de la paz pública. También le parecía positivo entrenar masivamente a personas expeditas en el arte de recaudar. No obstante lo dicho, no perdió de vista que estas empresas tenían carácter transitorio y de ensayo: "porque en el Perú hay la tendencia de que todo lo provisional se convierta en definitivo". Por lo tanto, había que definir si era conveniente a los intereses públicos dar carta de naturaleza definitiva al sistema privado de recaudación; toda vez que la mira implícita al suscribir los contratos iniciales, apenas nueve años atrás, había sido volver, lo más pronto

que fuera posible, **al régimen normal de recaudación fiscal seguido en todos los países del mundo.** La recaudación de las rentas por la administración pública y no por intermediarios, porque ésta era su función principal en todo el planeta. Para el senador, el régimen privado de recaudación era anormal y le preocupaba el plazo tan extenso que se iba a otorgar a la recaudadora:

**"El Perú tiene que vivir en lo fiscal como viven todos los países de la tierra, administrando por sí sus intereses, sin valerse de intermediarios y mucho menos de particulares"** (...) "Es preciso no olvidar tampoco que este sistema de recaudación importa una confesión paladina, y hasta cierto punto bochornosa, **de que casi no tenemos administración pública,** pues otra cosa no significa el que un país se despoje de la principal función de su administración fiscal, cual es el de recaudar sus rentas por sí mismo y que necesita interesar en ello a los particulares" (Dictámenes de las comisiones de hacienda de la Honorable cámara de senadores y diputados, de 11 de agosto y 12 de setiembre de 1905. Diario de los Debates pp. 444 y 446).

En su opinión, si ya se conocía el rendimiento de los impuestos, si el personal ya estaba preparado; entonces, para qué esperar. El gobierno debía adoptar los mismos sistemas de recaudación de las empresas privadas. Si fuera posible, incluso, se debía emplear al mismo personal, pagándoles sueldos similares a los que pagaban las recaudadoras y porcentajes sobre los montos recaudados, tal como

acontecía en dichas empresas: "El gran inconveniente que se nos presenta a nosotros en materia de administración pública," (enfaticó, dirigiéndose, tal vez, a los futuros ministros y parlamentarios de la República del siglo XXI), "es que queremos tenerla buena pagando a los empleados verdaderas raciones de hambre" (Dictámenes de las comisiones de hacienda de la Honorable cámara de senadores y diputados, del 11 de agosto y 12 de setiembre de 1905. Diario de los Debates, 1905, pp. 444 y 446.)

El discurso político de Riva Agüero pudo haber sido suscrito por cualquiera de los lores que aconsejaron a Carlos II la estatización de la recaudadora de impuestos al consumo (excises) de Inglaterra, en 1683 (Johnson y Koyama, 2014, p. 20). Pero, en 1905, en Lima, este punto de vista estaba muy lejos de lo que se esperaba de un representante de la oligarquía competitiva (según Dahl). Estaban lejos, incluso, del pensamiento mayoritario de su cámara. En 1905, el senador estaba contra la corriente. Pero, los principios expuestos por Riva Agüero estaban en perfecta armonía con los ideales de la Coalición Nacional de 1894, brillantemente expuestos por Candamo en 1899, cuando se discutió el segundo contrato con la Sociedad Recaudadora de Impuestos; cuando Manuel Candamo era presidente de la cámara de comercio de Lima, Jefe del Partido Civil, senador de la República y activo participante en los debates de su cámara. Desde esa posición, se manifestó a favor de estas empresas; pero, advirtiendo que no debía tener carácter indefinido: "**porque mal puede considerarse como institución**

***permanente a la Sociedad Recaudadora o a otra que, a semejanza suya, se constituya en su remplazo***" (Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 1889, p. 254. Citado en: Basadre y Ferrero, 1963, p. 47).

El sinsabor que deja el discurso político de Riva Agüero en la cámara de senadores, en 1905, se debía, en realidad, a la evolución del consenso social y político alcanzado en esos años. A diferencia del malogrado Candamo, Riva Agüero había seguido de cerca las actividades de las recaudadoras y deseaba pronunciarse sobre dos aspectos. Primero, la excesiva concentración de la recaudación en una sola compañía: "¿no es cierto que esto entraña peligros para el estado y para el Gobierno mismo? ¿Es prudente que un país que no tiene sino 23 millones de renta entregue la recaudación de diez millones a una sola compañía, por muy honorable que sea su proceder hasta hoy?" Y, segundo, ponía el acento en el alto costo de la recaudación, gastos más comisiones, que en el caso de la Nacional de Recaudación iría a representar el 10% de los ingresos y en el de la Salinera Nacional, el 40% (Diario de los Debates, agosto-setiembre 1905, p. 444 y 446).

El senador Aspíllaga, puso el acento en la prisa del ministro Leguía para renovar el contrato, antes que hubiera concluido el vigente, así como la ausencia de competencia previa (licitación). El senador demócrata, Joaquín Capelo (autor de la Sociología de Lima), comparó el costo de la recaudación, el 15% de comisión y los gastos de recaudación, concluyendo que no era un motivo para felicitarse. Como Riva Agüero, él pensaba que este sistema era anormal, **que no se empleaba en ningún país de la tierra**; que lo normal -

como acontecía, incluso, en nuestras aduanas, la fuente más importante de recursos fiscales- era la recaudación con empleados estatales (Diario de los Debates agosto-setiembre 1905, p. 173, 183). Ninguno de estos argumentos hizo mella en la opinión de los congresistas. Por lo tanto, cabía preguntarse, ¿por qué en 1905 no había llegado aún el tiempo para resolver el contrato de la recaudadora y volver al sistema estatal? El senador Rodolfo, antiguo pierolista; respondió estas interrogantes, al señalar que si el ensayo había sido bueno, aunque en su origen hubiese sido provisional; si resultó no sólo bueno sino excelente, no había razón para no convertir el ensayo en definitivo (Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados. Agosto-setiembre 1905. p. 173). Capelo teatralizó la diferencia entre ir donde un ministro a solicitar el nombramiento de un empleado, e ir al directorio de una compañía privada a solicitar lo mismo: "El ministro dice: a mí qué y lo nombra, pero el accionista dice 'a mí sí', y como accionista se fija en las condiciones que deba reunir el empleado para ser nombrado"; concluyendo que los empleados elegidos por las compañías serán nombrados con mejor acierto que por el Ministerio (Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados. Agosto-setiembre 1905. p. 173, 183). Para el senador Rodolfo, este estado de cosas continuaría mientras no cambiara al país, mientras no se formara un pueblo que tuviera en cuenta los intereses públicos. Mientras no pasaran cincuenta años, por lo menos, el único medio práctico posible será el que se ha ensayado ahora y ha dado tan buenos resultados. (En realidad habrían de transcurrir 61 años antes que la recaudación volviera a manos públicas). En su réplica a Aspíllaga, Rodolfo retrucó que la licitación no sólo era mentirosa, sino que estábamos

acostumbrados a ver que no daba resultado alguno: Como en los grandes negocios, como los empréstitos, no era posible hacer licitación alguna puesto que sería absurdo suponer que en una plaza como la de Lima se pudieran buscar 6 u 8 compañías anónimas que pudieran aportar un capital de 300.000 libras. Yo suplicaría a los señores senadores, que me dijeran si sus negocios los hacen por licitación; pues no se olvide que los contratos de consignación se hicieron generalmente por licitación: Hemos visto millares de contratos hechos por las municipalidades, por las Juntas Departamentales y por el gobierno en licitación y ya sabemos que en ellos es fácil dar forma de verdad a lo que no es verdad y de ventajoso a lo perjudicial. La deplorable máscara de licitaciones de la época de la feria de los ferrocarriles hubiera debido curarnos de esa afección (Diario de los Debates. Senado. 14º sesión 17 de agosto de 1905).

La cerrada defensa de la empresa de recaudación, no cegó a Rodulfo sobre los excesos que podían cometer éstas. Como ocurría al descontar los giros fiscales; es decir, cuando el gobierno solicitaba adelantos contra sus ingresos futuros. En este caso, las recaudadoras podían emplear la suma trimestral retenida para descontar dos meses, cobrando el interés bancario. De esa manera, además de la prima que recibían como ganancia, tenían los ingresos de los descuentos. A mayor recaudación, mayores descuentos y más ganancias adicionales (Diario de los Debates. Senado. 14º sesión de 17 de agosto de 1905).

La exposición de Leguía fue breve y didáctica. Precisó, claramente, la diferencia entre el contrato que se estaba examinando y los antiguos; cuando

la recaudadora precisaba de enormes capitales sociales para celebrar su contrato con el Estado, porque debía otorgarle empréstitos considerables. Para levantar las sumas que debían satisfacer dichos préstamos, se habían impuesto condiciones onerosas a la recaudación, sin que hubiera necesidad intrínseca para ello. Leguía conocía de los adelantos. Es decir, la recaudadora percibía las rentas del Estado día a día, pero las entregaba al fisco como anticipos, bajo la forma de aceptaciones a noventa días, que debían descontarse al tipo bancario de 2% trimestral para que el tesoro obtuviera efectivo. Cuando las rentas no llegaban a 300.000 libras anuales, el negocio podía tener justificación. Pero diez años después, cuando la renta de la recaudadora se había más que duplicado, alcanzando las 700.000 libras, los descuentos podían representar para el Estado hasta 5.600 libras. En teoría, Leguía estaba convencido que estas viejas prácticas terminarían con el nuevo contrato, pues las entregas serían ahora quincenales y porque el gobierno no tomaría más préstamos de la Recaudadora.

Ante esta última promesa, Rodulfo realizó una pronta réplica; señalando que el propósito, en sí, era laudable, pero era meramente teórico, porque era evidente que el Estado siempre precisaría del adelanto de sus rentas. De otra manera, indicó, era inexplicable que el ministerio de hacienda utilizara tan generosamente el sistema de libramientos del Tesoro (cuasi-bonos), que se basaba justamente en el uso intensivo de los adelantos (Diario de los Debates. Senado. 14<sup>o</sup> sesión, 17 de agosto de 1905).

Réplicas, réplicas y humoradas aparte, el mensaje principal del ministro Leguía en 1905, caló profundamente en la clase política. Había que

encontrar nuevos medios para financiar más empréstitos y había que emprender más obras públicas para justificar más empréstitos. Este era el camino que recorrería en las primeras décadas del siglo XX. En esta vía, Leguía no estaba sólo; lo acompañaban los banqueros; nuevos y viejos, los heraldos de la nueva política, los más interesados en re-emprender la senda de los grandes empréstitos.

**3.4.10 Leguía: Presupuestos inflados y endeudamiento.** Según Basadre (1983, T. VIII, p.343), los presupuestos de 1908 a 1912 no siguieron los tramites regulares legislativos y su crecimiento no respondió a un desarrollo armonioso de la productividad del país. En setiembre de 1912, se hizo el cargo a Leguía de haber enmarañado el presupuesto. “Pesaban sobre el tesoro público, además, el empréstito externo por Lp. 1.245.000, así como diversas deudas a los bancos de Lima y a la Compañía Nacional de Recaudación” (Basadre, T. VIII, p. 346). El 11 de diciembre de 1909 se contrató un empréstito de 1.245.000 libras con la Banque de París et des Pays Bas para convertir el primer empréstito de Lp. 600.000 y un préstamo bancario del Perú y Londres al gobierno, de fines de 1908. Asimismo, el 5 de abril, de 1910 se contrató un empréstito de Lp. 340.000, que comprometió la renta de alcoholes. Al no pagarse los créditos, la deuda se incrementó, por lo cual se realizó un acuerdo entre la Societé Générale y la Compañía Nacional de Recaudación, en diciembre de 1910, para que esta última adquiriese dicho crédito (Basadre, T. VIII, p. 347). Bajo Leguía, se realizaron adelantos en cuenta corriente, giros al descubierto, créditos militares, compromisos con la recaudadora, adelantos sobre la renta de tabaco, obligaciones del Tesoro y

otros gastos, que elevaron la deuda interna a Lp. 1.982.034, según cálculos de Salvador del Solar, en 1912 (Basadre, T. VIII, p. 347).

### **3.5 Leguía, Payán y Billinghamurst: el contrato de recaudación.**

Meses antes que el contrato de recaudación venciera (para el 31 de diciembre de 1911), Leguía inició la búsqueda de posibles interesados; justo cuando el prestigio del Banco del Perú y Londres y el de José Payán alcanzaban su cénit, debido a las gestiones personales que había realizado ante las autoridades francesas e inglesas durante la crisis de 1910. Sobre esta gestión, Alfonso Quiroz (1989, p. 238) dio cuenta de los telegramas remitidos a Payán, en abril de 1910, para que persuadiera a sus amigos de la banca francesa, inglesa y norteamericana, a que Argentina, Brasil y Estados Unidos mediaran en el conflicto peruano-ecuatoriano, que podía escalar a una guerra.

De otro lado, el Gobierno era consciente del volumen de empréstitos que le había otorgado el Banco del Perú y Londres, entre 1906 y 1914. Del total de estos: “El sector gubernamental obtuvo un 37% sin precedentes. Compañías privadas de servicio público, incluyendo la monumental EE. EE. AA., la Cía. Peruana de Vapores y la Cía. Nacional de Recaudación recibieron 22%” (Quiroz, 1989, p. 242).

Al margen de su peculiar estilo político, Leguía tenía razones para estar agradecido con Payán y el Banco del Perú y Londres. Asimismo, sus insaciables requerimientos de nuevos empréstitos precisaban de un banco solvente y con experiencia. Por tal razón, en julio de 1911 inició

conversaciones con los dos subgerentes del Banco del Perú y Londres, sobre la nueva recaudadora. Fiel a su estilo, levantó el rumor que recorría Lima, de constituir un Banco de la Nación en base a la Caja de Depósitos y Consignaciones. Para crear mayor tensión, sugirió el fantasma de otro banco que podría predominar en la nueva recaudadora (Banco del Perú y Londres. Actas del Directorio. Sesión ordinaria del jueves 6 de julio de 1911, p. 55; (Quiroz, 1989, p. 237). El comentario logró su cometido. Los subgerentes, primero y el directorio después, concluyeron que el banco debía ser el Alemán Transatlántico, que había revelado su intención de controlar la recaudadora. Pero sabían también, que el Banco Alemán no estaba dispuesto a prestar Lp 60.000; por lo tanto, la ocurrencia de estos peligros era remota. Sin embargo, la sola mención del Banco de la Nación los mortificó. Tal vez, porque dicho Banco podía arrebatárles el rol privilegiado que ejercían en la banca, en momentos en que el gobierno les adeudaba cerca de Lp 140.000, cantidad excesiva con relación a su capital social (Banco del Perú y Londres. Actas del Directorio. Sesión ordinaria del jueves 6 de julio de 1911, p. 55).

El directorio del Perú y Londres estaba dispuesto a otorgar el préstamo solicitado por Leguía, a cambio de una promesa firme sobre la nueva recaudadora. En este préstamo podría participar el grupo francés (Lp 160.000), el Perú y Londres (Lp 140.000), Grace Brothers y Co. (Lp 100.000) y el London Bank of Mexico & South America (Lp 100.000). También se descontarían los vales de la Compañía Nacional de Recaudación, hasta que ocurriera la transferencia (Banco del Perú y Londres. Actas del Directorio. Sesión N° 829 de 24 de julio de 1911).

Inesperadamente, en noviembre de 1911, el ministro de Hacienda elevó el monto del préstamo; de Lp. 800.000 a un millón de libras peruanas, con una tasa de interés de 6%, en vez del 7% inicial. El directorio aceptó la posibilidad de aumentar el monto del crédito, pero manteniendo el 7% de interés y a cambio, solicitó que la concesión de la recaudadora fuera de cinco años, en vez de los cuatro originales (Banco del Perú y Londres. Acuerdo del Directorio. Sesión Ordinaria N° 848, jueves 7 de diciembre de 1911).

Paralelamente, el mandato de Mariano Prado como presidente de la recaudadora, estaba por concluir y el gobierno debía cancelar previamente el préstamo efectuado por la recaudadora al inicio de las operaciones. Por tal razón, Mariano Prado solicitó una prórroga del contrato de la Compañía Nacional de Recaudación, hasta que el gobierno pagara la deuda que tenía con la Compañía. Así, Prado pudo continuar a cargo de la recaudadora por un año y unos meses más (R. S. del 26 de julio de 1911. Memoria de la Compañía Recaudadora de Impuestos N° 113, de 10 de agosto de 1913).

Eventualmente, el proyecto autoritativo para contratar con una nueva compañía de recaudación, se convirtió en la ley N° 1566 de 28 de marzo de 1912, que encarga al Banco del Perú y Londres formar la Compañía Recaudadora de Impuestos (Portocarrero, 1995, p. 136). Este triunfo, sin embargo, no compensó los cambios frecuentes en los términos del contrato. Por esta razón, el directorio suspendió las negociaciones y tomó distancia del régimen. Esta posición fue sustentada por Lorenzo Delaude en Lima y avalada, vía telegrama, por Payán y el sindicato de Paris (Banco del Perú y Londres. Sesión Ordinaria N° 864 de 21 de marzo de 1912). El contrato de

recaudación produjo una relación contradictoria. Las ventajas del mismo eran indiscutibles y para Payán -incluso- era una suerte de reivindicación. Pero se debía considerar asimismo, que la situación política se había deteriorado.

**3.5.1 Payán y Billinghamurst: la nueva recaudadora, 1913.** El gobierno de Billinghamurst, (exsalitrero, dueño de una gran fortuna, financista y socio de aventuras de Nicolás de Piérola, desde antes de la Guerra del guano), empieza el 12 de agosto de 1912. En ese entonces, el gobierno tenía el propósito de pagar todas las deudas del Estado; para lo cual, solicitó un empréstito de 6 millones de libras peruanas, equivalente al doble de los ingresos fiscales. Mientras buscaba proveedores, el gobierno solicitó un préstamo al Banco de Perú y Londres, por Lp 200.000 para gastos varios; al cual accedió Payán; siempre y cuando el Banco Alemán aportara la otra mitad y el ministro de hacienda reiniciara el servicio de la deuda impaga, con ambos bancos (hay que recordar que el Perú no contaba con un Banco Central).

A inicios de enero de 1913, el National City Bank of New York consideró la posibilidad de acceder al contrato de recaudación. Sin embargo, las negociaciones concluyeron a favor de Payán y su representada, concretando su participación a fines de enero de 1913, bajo nuevas condiciones. En sólo 17 años, el Perú había logrado modernizar su aparato estatal por medio del impuesto, símbolo del Estado moderno, que la recaudadora, con el respaldo de los bancos de Lima, había introducido en casi todos los rincones del país, afirmando la presencia del poder central, a través de su signo distintivo, el impuesto. Cuando los ingresos públicos empiezan a concentrarse en Lima, se

dispuso de flujos importantes para los bancos y el gobierno central. Se inicia la re-centralización financiera del gobierno, pero con la intermediación y participación de las recaudadoras, que adquieren peso político y poder específico. Estos fondos potenciaron al Estado peruano, pero también a los bancos limeños, permitiéndoles entablar relaciones horizontales con el gobierno y con las principales plazas financieras de Europa. Un tipo de relación que no tuvieron los bancos del guano. La actitud del presidente, antiguo miembro del partido Demócrata, reconocía, sin percatarse, el notable cambio ocurrido en el país, causado por el predominio fiscal y financiero de Lima y por la transnacionalización de la economía moderna.

### **3.6 Fundación de la Compañía Recaudadora de Impuestos, 1913.**

A inicios de 1913 y de acuerdo con la Ley 1566 de 28 de marzo de 1912, promulgada por Leguía, Billinghurst le manifestó a José Payán y de Reyna sus deseos de que el Banco del Perú y Londres procediera a constituir la nueva compañía de recaudación (Banco del Perú y Londres. Acuerdo del directorio. Sesión Ordinaria N°911, de 6 de febrero de 1913). En tal sentido, el Decreto Supremo de 13 de febrero de 1913 encargó al Banco del Perú y Londres organizar una sociedad anónima que recaude, por cuenta del Estado y con arreglo a las leyes y disposiciones gubernativas vigentes, trece impuestos fiscales y que administre los tres estancos del Estado. Se excluían de este encargo, a la renta de las aduanas y los derechos de los muelles fiscales. Los impuestos sujetos a recaudación estaban constituidos por los

impuestos al consumo de alcoholes, azúcar y fósforos. Los derechos de timbres y registro. Los impuestos sobre la renta del capital movable. Al papel sellado. La contribución de patentes de Lima y Callao. La alcabala de enajenaciones. El papel de multas. La contribución de minas y timbres de denuncios. El papel de Aduanas. Mojonazgo y rentas especiales de instrucción y los Derechos de Capitanía (los impuestos eran los mismos que la anterior Compañía Nacional de Recaudación). Los estancos eran los del opio, alcohol desnaturalizado y tabaco.

La sociedad tendría un capital efectivo de Lp 1'500.000 (que sería suscrito dos meses después) y se denominaría, en recuerdo de la primera sociedad, "**Compañía Recaudadora de Impuestos**". Ésta, a su vez, le prestaría al gobierno Lp 1'245.000 a la par y al 7% anual. Los intereses se pagarían trimestralmente y el principal sería devuelto al vencimiento del contrato, lo que ocurriría en cuatro años. La Compañía recibiría una comisión de 1% sobre los ingresos netos y los gastos de administración no podrían exceder anualmente de Lp 115.000. El gobierno recibiría entregas quincenales promedio a cuenta de los impuestos recaudados. Podría girar, igualmente, a cargo de la Compañía, por cuenta de los rendimientos equivalentes a un trimestre. Asimismo, el gobierno declaraba su intención de ***contratar un empréstito en el extranjero, con la garantía de las rentas recaudadas por la Compañía Recaudadora de Impuestos***; parte del cual sería destinado a devolver a la recaudadora el importe de los préstamos, anticipos y saldos que el gobierno le adeudase. Por su parte, la Compañía

Recaudadora se obligaba a realizar el servicio de intereses y amortización de dicho empréstito, por encargo del gobierno, durante el término de su contrato.

Como se aprecia, por la vía de los hechos, el Banco del Perú y Londres actuaba como el agente financiero del gobierno. Un inesperado desarrollo, muy diferente del proceso que tuvo lugar en Inglaterra y que dio lugar al Banco de Inglaterra. En tal sentido, el 14 de febrero de 1913, antes de organizar la sociedad anónima recaudadora, José Payán, en su calidad de director gerente del Banco del Perú y Londres, solicitó al gobierno los mismos privilegios y prerrogativas que habían gozado las anteriores recaudadoras; a saber: 1) La facultad de efectuar la recaudación de rentas departamentales, municipales y de beneficencia. 2) La facultad de poder deducir del producto de los impuestos a su cargo, la cantidad que representa el servicio trimestral de los intereses del préstamo efectuado al gobierno (Lp 1'245.000). 3) La exoneración a la Compañía del pago de los impuestos fiscales y departamentales. 4) La exoneración a los bonos de tesorería, correspondientes al préstamo por emitir, del pago de la contribución sobre la renta. El último paso, entonces, fue la publicación de un segundo decreto supremo, de fecha 15 de febrero, que concedía los privilegios y prerrogativas solicitados. El contrato de recaudación fue suscrito por el ministro de hacienda, Baldomero F. Maldonado y por el director-gerente del Perú y Londres, don José Payán. En éste se incluía, además, la posibilidad de contratar la recaudación de las rentas del correo; alternativa aprobada por R. S. del 25 de febrero de 1918 (B. F. Maldonado. Memoria de Hacienda 1913. Anexos 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43).

Cuando la Compañía Recaudadora de Impuestos otorgó el préstamo al gobierno, el total de la deuda pública alcanzó Lp 5'392,457.3.77. Esta cifra se desagregaba en tres partes; primero, las deudas pendientes, según expedientes en el ministerio de hacienda (8 expedientes) por Lp 1'919,937.0.91. Segundo, la deuda interna consolidada convertida (4 rubros), por Lp 2'922,130. Tercero, el préstamo realizado por la Compañía Recaudadora de Impuestos, (por Lp 1'245.000), para pagar los adeudos con la Sociéte Générale, con la extinguida recaudadora y 12 deudas varias. Con el empréstito, la negociación con el gobierno había concluido. Sólo restaba concluir las formalidades de ley y elegir al directorio.

**3.6.1 Constitución de la recaudadora. Marzo-abril de 1913.** La junta general de accionistas de la Compañía Recaudadora de Impuestos se reunió el 11 de marzo de 1913 para aprobar sus estatutos y elegir al directorio. Cuatro asientos, que correspondían al Banco del Perú y Londres, fueron asignados a Payán, como presidente, a La Rosa, como vicepresidente y a Lorenzo Delaude y Alfredo L. Ayulo como directores. Los dos asientos restantes correspondían al Banco Popular y fueron ocupados por Mariano Ignacio Prado y Aurelio García y Lastres. Los señores Ezequiel Álvarez Calderón y Enrique Oyanguren, ex-ministro de Hacienda de 1910-11, fueron reconocidos como los directores representantes del gobierno, designados por R. S. del 12 de marzo de 1913 (Anexo 51 de la memoria de Hacienda de 1913). Al día siguiente, se eligió como gerente a José Carlos Bernales y como subgerente a Luis Felipe Villarán, personalidades vinculadas a la política y las finanzas,

que asumirían sus puestos el primero de abril de 1913. Los estatutos de la Compañía Recaudadora de Impuestos, aprobados por la R. S. de 3 de abril de 1913, empiezan a regir a partir de esa fecha (B. F. Maldonado, Memoria de Hacienda 1913. Anexos 42 y 43. Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos. Año X N° 108, abril de 1913. p. 1850).

Debido al próximo viaje a París, de José Payán, la Junta General de Accionistas de la Compañía Recaudadora de Impuestos, de 11 de marzo de 1913, dispuso que, a partir del 2 de abril de 1913, fecha en la cual Payán presenta su renuncia, la presidencia de la Recaudadora de Impuestos quedara a cargo de Pablo La Rosa (Banco del Perú y Londres. Actas del Directorio. Sesiones Ordinarias Nos. 913, 914 y 915 de 17 y 19 de febrero y de 6 de marzo de 1913; Primera Memoria de la Compañía Recaudadora de Impuestos, tres trimestres, del 1º de abril al 31º de diciembre de 1913).

Con respecto a la fenecida Compañía Nacional de Recaudación, se acordó que su gerente, Benjamín Avilez, comunicara a sus empleados, que la nueva sociedad mantendría en sus puestos a todos los empleados y que la Compañía Nacional traspasaría todo su activo y pasivo a la nueva recaudadora, de acuerdo al balance al 31 de marzo de 1913, fecha a partir de la cual se daban por concluidas las operaciones de la Compañía Nacional de Recaudación. Benjamín Avilez, gerente de la extinta recaudadora, remitió las circulares con fecha 20 y 25 de febrero de 1913 transmitiendo a todos los jefes zonales del país, ambos mensajes (Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos, Año X. N° 107 marzo de 1913. p. 1828).

El primero de abril de 1913, se suscribió el capital social de la nueva recaudadora. Mientras que el Perú y Londres suscribió acciones por Lp 750.000 de la recaudadora (50%), los accionistas de la Compañía Nacional de Recaudación suscribieron Lp 200.000 (13.3%). El Banco Popular Lp 25.000 (8.33%) y el Internacional, Lp 20.000 (1.33%). Al público de Lima se le asignaron 40.500 acciones por un valor de Lp 405.000 (que representaba el 27% del capital social. La suscripción se efectuó en menos de quince días. En total, se estaba hablando de un millón y medio de libras peruanas de oro, casi el 50% de los ingresos anuales del Estado peruano.

**3.6.2 Planes de Expansión y Reformas Internas.** Para mejorar la eficiencia administrativa, el monto de los dividendos y de la recaudación a su cargo, la nueva administración reorganizó la recaudadora para convertirla en una entidad solvente, que inspirara confianza a los mercados europeos. Se deseaba que la nueva Compañía de Recaudación fuera capaz de transformar los impuestos en una garantía para el servicio de nuevos empréstitos extranjeros. Estos esfuerzos no tuvieron éxito, por el malestar financiero que surge en Europa, a partir de mayo de 1913, del cual no saldría hasta el inicio de la Gran Guerra. Por ello, el gobierno de Billinghurst no dispuso de fondos para reorganizar las finanzas públicas y los bancos de Lima no contaron con abundante crédito (Carlos Camprubí, 1967, p. 65).

La última memoria del directorio de la anterior Compañía Nacional de Recaudación, daba cuenta del record de recaudación obtenida en 1911, 1912 y durante el primer trimestre de 1913, con lo cual la recaudación sobrepasaba aproximadamente el 50% del total de los ingresos fiscales (su contrato de

recaudación había vencido el 31.12.1911, pero la R. S. del 16 de julio de 1911 había prorrogado la vigencia del contrato hasta 1913). Igualmente, por concepto de rentas fiscales, municipales, departamentales y otras, había obtenido Lp 1'667.967.9,35 y Lp 1'784.240.9,18 en 1911 y 1912, respectivamente y Lp 430,002.5.09 en el primer trimestre de 1913 (Boletín de la Compañía de Recaudación de Impuestos. Año X. N° 113, setiembre de 1913, p. 1915).

Para superar estas cifras, el gerente J. C. Bernales se dirigió a los jefes de zona para fijar las prioridades. La circular N° 1 (de 26 de abril de 1913), reiteró la actitud crítica del anterior gerente hacia la ley de alcoholes, porque gravaba al consumidor y no al productor y no enfrentaba con eficacia al contrabando. Precisó la necesidad de un nuevo reglamento, extremar la vigilancia y perseguir a los contrabandistas, para aumentar la recaudación. Según él, se habían recibido plenas seguridades del gobierno que las autoridades políticas (sus prefectos y gobernadores) serían removidos si no cooperaban. Actitud coherente con el informe de Lambayeque de 1910-12, del Jefe Zonal José D'Angelo:

"El régimen actual no tiende a suprimir el contrabando en forma alguna porque no establece, como en los demás países donde existe este gravamen, la debida responsabilidad para el productor (los hacendados) que, directa o indirectamente, lo defrauda, y esta anomalía tiene por ingrato complemento, la falta de auxilio por parte de las autoridades y la impunidad o falta de sanción de que gozan los contrabandistas para quienes es irrisoria la ley del 7 de enero de 1896".

(José D'Angelo, Jefe Zonal, Informe sobre Lambayeque 1910-12, Chiclayo 15 de enero de 1913. Boletín de la CNR. Año X, N° 106, febrero 1913).

Para implementar la nueva política, J. C. Bernales se dirigió al Superintendente General de Aduanas, J. A. Reyes (con carta fechada 19 de abril de 1913), solicitando su ayuda para controlar el contrabando de alcoholes (Boletín CRI Año X, N° 108. Abril, 1913). Se dirigió, igualmente, al ministro de Gobierno (25 de abril de 1913), solicitándole el apoyo de subprefectos y gobernadores en la persecución de los contrabandistas. Y fue en esta oportunidad que surgió el conflicto latente entre los empleados del Estado y los empleados de la recaudadora que, a pesar de sus funciones evidentemente públicas, eran vistos como empleados de una empresa privada, a los cuales solo debía dárseles un apoyo de tipo general. Por tal razón, Bernales no dejó de aprovechar la oportunidad para enfrentar lo que, según él, era un: "concepto equivocado, dominante en esas autoridades, que tratándose de una Compañía o empresa privada, ese apoyo no podía pasar de los límites generales de las garantías públicas" (Boletín de la CRI. Año X, N° 109 de mayo de 1913, p. 1877). Esta fue la primera vez que la identidad dual de la empresa (pública-privada) se puso de manifiesto, al ser cuestionada por los empleados del Estado que debían apoyar su labor recaudadora.

De otro lado, el 16 de mayo de 1913, como lo haría la SUNAT el día de hoy, el gerente implementó una nueva innovación; se dirigió a los profesionales del país, por medio de los diarios de la época, invocándoles el

pago puntual de las contribuciones de patentes: "Esta Compañía suplica los señores Abogados, Médicos, Ingenieros, Escribanos, Procuradores y Agentes de pleitos para pagar sus contribuciones de patentes al recaudador especial que llegará a sus oficinas". En caso contrario, publicaría la relación de recibos no pagados y les recordó, sin ambages, la vigencia de la R.S. de 28 de enero de 1898, que señalaba que sin patente no se podía ejercer el oficio o profesión (Boletín de la CRI. Año X, N° 109 de mayo de 1913, p. 1884).

Para hacer eco de la campaña de recaudación, el presidente de la República, Billinghurst, estuvo presente en la instalación del primer contómetro en los alambiques del fundo el Naranjal, ubicada entre Lima y Callao y entre los fundos "Infantas" y "Pro", frente al mar. Este apoyo era importante, si recordamos la fuerza política de los plantadores de azúcar. Según el reporte periodístico, Billinghurst se encontraba acompañado de Enrique Ayulo Laos, padre de Alfredo, Alberto y Octavio, directores del Popular y del Perú y Londres ("Un día de campo en el Naranjal", La Prensa, 24 de mayo de 1913. Boletín de la CRI, X. N° 109, de mayo de 1913 p. 1881).

De otro lado, J.C. Bernales se esmeró en el servicio de recaudación contratado por las juntas departamentales y los municipios, a fin de implementar un programa de re-contratación, que les permitiera incrementar los premios y comisiones, por considerarlas insuficientes.

La perseverante labor desplegada por Bernales empezó a dar sus primeros frutos y al final del primer balance semestral (1° de abril-30 de setiembre de 1913) la Compañía obtuvo una utilidad de Lp 57.000. Después de deducir el 12%, el saldo restante representaba el 8,5% del capital social.

Un resultado favorable al compararlas con las utilidades del Banco del Perú y Londres en el primer semestre de 1911 (Lp 38.414.0,03) y en el segundo semestre de 1912 (Lp 38.558.2,16).

Tabla III - 4  
Compañía Recaudadora de Impuestos (CRI)  
(En soles)

Años	Del Supremo gobierno	Diversos encargos	Rentas municipales	Total	Ingresos de la Recaudadora
1913	14.043.300	2.730.000	1.911.300	18,684,600	100.0
1914	13.425.400	324.050	1.857.650	15,607,100	83.5
1915	14.113.850	251.500	2.029.000	16,394,350	87.7
1916	15.059.950	284.800	2.246.500	17,591,250	94.1
1917	15.834.150	300.300	2.253.850	18,388,300	98.4
1918	16.745.100	382.900	2.435.000	19,563,000	104.7
1919	19.171.750	425.250	2.482.400	22,079,400	118.2
1920	22.831.450	467.500	2.872.750	26,171,700	140.1
1921	22.302.600	389.850	2.799.300	25,491,750	136.4
1922	21.531.500	1.665.550	3.253.200	26,450,250	141.6
1923	21.843.700	2.353.800	3.386.450	27,538,950	147.6
1924	26.218.800	3.435.400	3.675.400	33,329,600	178.4
1925	25.308.000	4.620.050	2.806.500	32,234,500	172.5

Fuente: Segura (1951). Caja de Depósitos y Consignaciones. Dpto Recaud

(\*) La CRI se hizo cargo de la recaudacion efectiva a partir del 1ro. de abril

La mejor noticia que tuvo la Compañía, en esos momentos, provino de las finanzas. La Compañía Recaudadora de Impuestos había solicitado a los bancos avances en cuenta corriente y descuento de sus vales, para obtener fondos y atender el negocio. Por el servicio había pagado Lp 12.208.0,36 (intereses y descuentos); pero había cobrado Lp 59.606.2,16, obteniendo un ingreso financiero neto de Lp 3.823.1.80, que unidas a las Lp 43.575 del

servicio de los intereses sobre el empréstito de Lp 1'245.000, dio un total semestral de Lp 47.398.1,80 (por concepto de intereses).

Estos resultados, obtenidos bajo las difíciles circunstancias por las que atravesaba el país y la economía mundial, durante 1913, merecieron un voto de aplauso por parte de los inspectores de cuentas, reconociéndolo como el iniciador y gestor de las reformas: "... nos halaga que los éxitos del señor Bernales lleven al apogeo a una Compañía como la Recaudadora que es la primera, la más poderosa y por lo mismo la más delicada de cuantas constituyen nuestro organismo financiero" (Informe de los Inspectores de Cuentas. Boletín de la CRI, X, N° 114. Octubre 1913, pp. 1937-38).

Sin dormirse en sus laureles, Bernales dirigió múltiples circulares a sus jefes zonales, pidiéndoles más austeridad en los gastos y más cuidado en los inventarios. Recordando la dualidad gobierno-accionistas, planteada por Payán, señalaba: "no podemos exponernos a que el gobierno repare nuestras cuentas ni agraviar a nuestros accionistas, cuyas utilidades son ahora reducidísimas" (Boletín de la CRI, X, N° 114. Octubre 1913, p. 1940). Los esfuerzos realizados fueron notables y las felicitaciones de las juntas departamentales y municipales se multiplicaron, así como las respectivas recontrataciones. El esfuerzo, sin embargo, apenas permitió que se otorgara a los empleados, un modesto aguinaldo por año nuevo, de 15% sobre los haberes (Boletín CRI. X, N° 116. Diciembre de 1913).

La Compañía de Recaudación también organizó una emisión de bonos hipotecarios por un monto de Lp 250.000, suscritos por la Compañía Peruana de Vapores, la Caja de Depósitos y Consignaciones y la Compañía

Recaudadora de Impuestos, para sanear la deuda flotante de la Compañía de Vapores (R. S. 13 de noviembre de 1913), garantizada por la subvención anual de Lp 22.500 que otorgaba el gobierno a la Compañía Peruana de Vapores por Ley 1845. De otro lado, según contrato celebrado el 18 de diciembre de 1913 entre el gobierno y Paul Poinssotte (por la Société Générale) y Adrian Power (por W. R. Grace & Co.), la Compa a Recaudadora pagaría a esas empresas, Lp 30.000 cada 15 días y durante 6 trimestres.

La importancia que adquieren estas empresas para el gobierno de Billinghurst, se hizo evidente cuando éste designa, inesperadamente, a Pablo Poinssotte y a Albert J. Bennett como personeros del gobierno en el directorio de la Compa a Recaudadora de Impuestos, en remplazo de  lvarez Calderón e Ignacio Rey. Desde esa posición, estos representantes del sector privado tendrían acceso a información privilegiada sobre los contribuyentes del país (Primera Memoria del Directorio Compa a Recaudadora de Impuestos. 1  de abril-31 dic. 1913. Ver Boletín Compa a Recaudadora de Impuestos. X. N  116, diciembre de 1913, p. 1972).

El volumen de los empréstitos contratados y los planes para la Compa a Recaudadora, precisaban de una mayor recaudación. Pero, dados los magros resultados, se debía continuar con las reformas e innovaciones. En tal sentido, se estableció una oficina a cargo de las rentas municipales y departamentales de Lima, una sección vigilancia, turnos día y noche, una oficina para proveer transporte y mantención de las acémilas (se triplicó el número de animales y los gastos cayeron en 50%) y se implementó el reparto de ron de quemar a domicilio.

Estas medidas se acompañaron con alocuciones a los recaudadores, para que fueran solidarios con la obra común; para que no olvidaran el carácter nacional de los intereses que les estaban confiados y sobre todo, la necesidad de mantener buenas relaciones con las instituciones públicas:

Para el buen éxito de la recaudación, hemos creído indispensable inspirar nuestros actos en un alto espíritu de justicia y equidad, sin incurrir en un exagerado fiscalismo (sic) que consideramos dañoso a los intereses que se nos han confiado, y sin apartarnos tampoco de la ley, ni salirnos de las atribuciones que ella nos otorga (Memoria Compañía Recaudadora de Impuestos. 1º de abril-31 de diciembre de 1913).

Pero igualmente, para que los hacendados locales entendieran que el sindicato peruano-europeo hablaba en serio sobre los impuestos, agregaba: "injustificables abusos de determinados productores e industriales, que precisamente por su situación ventajosa en que se encuentran podrían con mayor facilidad cumplir sus deberes, nos han obligado a acudir al Supremo Gobierno para solicitar emplee las medidas necesarias para reprimirlos (Memoria CRI, 1º de abril-31 de diciembre de 1913).

**3.6.3 Fin de los experimentos público-privados de Payán. 1906–1914.** Cuando el Banco del Perú y Londres retoma la Salinera y la Recaudadora, dio la impresión que su futuro no podía ser más brillante. Los ingresos a cargo de la recaudadora, entre 1906 y 1914, habían sido

extraordinarios y por ello se pensó que los siguientes cuatro años excederían esos niveles. En esos momentos, el Banco del Perú y Londres se había convertido en el banquero del gobierno. Entre 1906 y 1914, el gobierno había utilizado el 37% de los créditos del Banco de Perú y Londres, mientras que el 22% adicional fue solicitado por las empresas de servicio público y por la recaudadora (Quiroz, 1989, p. 242). Si los ingresos de la recaudadora seguían en aumento, las utilidades del Banco estarían garantizadas.

Para los liberales, el Perú tenía todas las condiciones para el éxito. El gobierno tenía funciones mínimas. El sistema bancario se había organizado como una banca libre, sin banca central ni papel moneda, ni superintendencia de banca y seguros. El sistema monetario empleaba únicamente monedas de oro y plata, mientras que el comercio exterior se encontraba entre los más libres del mundo. Los bancos contaban con la participación directa de importantes entidades financieras internacionales en su capital social (que parecía garantizar una adecuada administración) y la recaudación de los impuestos internos estaba a cargo de los bancos.

Este esquema no dio resultados. Como si la historia gustara ensañarse con los dogmas, los siguientes años fueron inimaginables para el banco y la recaudadora. Entre 1908 y 1914, la economía mundial estaba enrumada a una severa recesión, preludio inevitable de la Gran Guerra. El Banco de Perú y Londres se había gestionado de una manera adecuada, conforme al contexto financiero; sin embargo, cuando las negociaciones por el control de la recaudadora entraban en su fase final, entre 1912 y 1913, la situación económica del banco empeoró. Primero fueron los créditos a los comerciantes

chinos, en manteca y loterías, por un valor de Lp 30.000, que resultaron impagos. Luego, se declaró la quiebra de comerciantes, lo que afectó el estado de ganancias y pérdidas del Banco, en 1913. El fraude de los hermanos Godoy, prominentes agentes de bolsa, dejó al Banco con adeudos por Lp 11.000 y acciones de colateral, por Lp 185.702, que fue imposible realizarlas en la bolsa; incrementando el peso muerto del portafolio de inversiones. Las señales de deterioro despertaron la suspicacia de su socio; el Anglo South American Bank, que ordenó realizar un examen de la cartera del Perú y Londres, en junio de 1914.

Los experimentos fiscal-financieros de Payán, a principios del siglo XX, basados en la cooperación entre gobierno y empresa privada para administrar los servicios públicos, había llegado a su fin. Los ensayos con las Empresas Eléctricas Asociadas, la Compañía Peruana de Vapores, la Compañía de Inversiones de Cerro de Pasco, la Azufrera Sechura, el escandaloso no nato ferrocarril del Noroeste y las operaciones del "Credit Foncier" habían culminado en el más grande fiasco, afectando los estados financieros del banco. Para Quiroz (1989), el desastre de las combinaciones del Perú y Londres marca el inicio de su declinación y el colapso de la política bancaria seguida hasta ese momento; que había pecado de ingenuidad. Al menos, eso se desprende del asombroso comentario de Quiroz (que podría aplicarse igualmente al siglo XXI): "Parece que los financistas locales pensaron que una adecuada administración vendría automáticamente con el capital extranjero" (Quiroz, 1989, pp. 244-6). Para colmo, las cordiales relaciones con el

Gobierno de Billingham, se interrumpen el 4 de febrero de 1914, cuando éste es derrocado por la guarnición de Lima (Quiroz, 2013, p. 290).

**3.6.4 Efectos fiscales y monetarios de la Gran Guerra. Fin del sistema monetario metálico. 1914-1915.** El deterioro del Banco del Perú y Londres se hizo evidente, precisamente, con el inicio de la primera guerra mundial, cuando colapsa el sistema monetario internacional, basado en el patrón oro, con centro en Londres (Crabe, 1989, p. 423). Los efectos sobre las finanzas nacionales fueron importantes. Cuando Inglaterra suspende la circulación internacional del oro y congela los depósitos, paralizó el sistema monetario peruano. El patrón oro moneda fue suspendido en el Perú, para evitar la deflación y una fuerte contracción de la oferta monetaria (y de la renta nacional), resultado del atesoramiento o la fuga de capitales o del metal precioso al exterior. Las exportaciones de oro, igualmente, fueron prohibidas (Pastor, 2012, pp. 8-9). Para proteger sus reservas metálicas (en libras peruanas de oro y soles de plata) y evitar la paralización de la actividad económica por falta de circulante, los bancos comerciales de Lima emitieron los "**cheques circulares al portador**". El papel moneda fue dotado de un sólido respaldo financiero (oro, cédulas hipotecarias, certificados especiales del Tesoro y bonos de tesorería del empréstito realizado por la Compañía Recaudadora). El oro debía representar el 35% del total), implementando la supervisión de la Junta de Vigilancia (Basadre, 1983, tomo IX).

José Payán explicó la crisis por las deudas contraídas por el joven Leguía, la rigidez intrínseca del patrón oro implementado en el Perú (al no contar con una contraparte de papel moneda, como en Inglaterra) y el rol

disminuido al que habían relegado los bancos al gobierno, en materia monetaria, por no existir Banco Central:

"Desde los últimos días de la administración Leguía hasta ahora el Fisco ha contraído deudas con este pobre mercado por más de Lp 3'000.000 y el comercio, privado de estos capitales viene sufriendo una anemia que afecta bastante su movimiento; y como el sistema monetario del Perú, **por la falta de papel fiduciario**, carecía completamente de elasticidad, nos encontramos, al declararse el pánico entre el público (del mismo modo que se ha presentado en todas partes), nos encontramos, digo, desarmados para afrontar las exacciones de numerario de las cajas de los Bancos, así que, si no se hubiera declarado, primero, días de fiesta, si no se hubiera establecido moratorias y no se hubiera autorizado a los Bancos a emitir Lp 2'500.000 en cheques circulares, con poder cancelatorio ilimitado, se hubiera producido la bancarrota completa de los bancos (Camprubi, 1967, p. 49).

Para conjurar la crisis financiera, Benavides implementó los decretos de moratoria para el pago de las deudas y acreencias bancarias y comerciales de tipo ejecutivo (6 y 7 de agosto de 1914), sin percatarse que estas medidas casi provocan el colapso de la Compañía Nacional de Recaudación. Dicho de otra manera, la autorización concedida al Poder Ejecutivo para suspender por 90 días el servicio de sus obligaciones con la Compañía Recaudadora de

Impuestos, sobre el pago de los empréstitos externos, (para liberar recursos para otros fines), podía tener fatales consecuencias para el gobierno.

Dado el grave efecto de los decretos para la caja de la recaudadora y para el gobierno, J.C. Bernales, gerente de la recaudadora envió un memorial al Supremo Gobierno el 20 de agosto de 1914; enumerando los inminentes peligros que esta medida podía tener para el fisco:

"No ignora Vuestra Excelencia que la mitad de los capitales de la Recaudadora han sido aportados por los habitantes del Perú de todas las clases sociales, principalmente las menos pudientes (sic), y que una importante parte ha sido suscrita por banqueros extranjeros de la más alta situación financiera, que con justicia se tornarían en elementos dañosamente adversos al crédito del Perú en presencia de tales medidas. Y si la ley se ha referido al servicio que hace la Compañía de intereses y amortizaciones de diversos empréstitos internos y externos, la suspensión de su pago será la ruina del crédito del gobierno y de la Compañía Recaudadora de Impuestos."

"Vuestra Excelencia no debe olvidar que la Compañía fue fundada justamente con el fin de restablecer el crédito del Estado que había quedado sepultado entre las ruinas que ocasionaron los desastres del 79 al 81. Un intermediario de responsabilidad jurídica y pecuniaria se necesitaba que a manera de fideicomisario respondiera con las rentas que administraba y principalmente con su responsabilidad y crédito, del cumplimiento de los compromisos del Estado. Es digno de admiración, cómo esta Compañía después de 17 años de existencia ha sabido

rodearse de tal respetabilidad y tal prestigio que los capitalistas nacionales y extranjeros le han dispensado la mayor confianza, siendo el sostén por la correcta administración de los fondos que le están confiados, del crédito de la Nación. Gracias a ello ha podido el Gobierno conseguir unas veces directamente de nuestra Institución, otras por su mediación y su garantía, las sumas necesarias para atender la adquisición de materiales destinados a la defensa nacional, para la realización de obras públicas, para el establecimiento del Estanco del Tabaco y aún para el suministro de carbón y víveres para la armada y otras necesidades de naturaleza análoga. ***El servicio de la deuda interna verificado regularmente por nuestra Compañía ha dado valor y sólida confianza a esas obligaciones; los empréstitos extranjeros se han realizado también con la garantía de la Recaudadora.*** En general, puede decirse que en todo tropiezo económico del Fisco, ha sido nuestra Institución por su crédito ya afianzado, un auxiliar poderoso para salvar las dificultades con que la Hacienda Pública ha tenido que luchar." (...) "Destruir hoy la confianza que esta Compañía inspira, poniéndola en caso de faltar a solemnes compromisos contraídos, sería obra demoledora de su crédito y consiguientemente del Estado, sin que ello pudiera justificarse, porque tales actos sólo se practican en circunstancias de peligro inminente como una guerra internacional o una revolución de grande importancia" (Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos, XI. Nº 124. Agosto de 1914, p. 2070).

Sin darse cuenta, J. C. Bernales puso en evidencia el rol de la recaudadora para ampliar el crédito al gobierno y por ende el gasto público:

"...debido a su esfuerzo y gestiones confidenciales y privadas con sus acreedores ha podido acudir en auxilio de las arcas públicas sumas mayores de las que dentro de la normalidad y conforme a su contrato debe entregar" (Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos, XI. N° 124. Agosto de 1914, p. 2070).

Concluía señalando que, la acción confidencial y privada de la Compañía sería un agente eficaz y del más efectivo provecho (Boletín de la CRI. XI. N° 124. Agosto de 1914, p. 2070).

En otras palabras, en vez de la conocida relación entre el déficit fiscal y emisión monetaria, en el Perú de esos años, cuando no existía Banco Central y no se emitía papel moneda, el financiamiento del gasto público había estado a cargo de los bancos. Por lo tanto, para aumentar el gasto público, el gobierno debía contratar empréstitos con los bancos y las entidades financieras extranjeras. Sin embargo, como el Gobierno peruano, de inicios del siglo XX, era famoso por su desorden, incompetencia y capacidad de pago, se precisaba de un garante. En ausencia de recursos naturales de propiedad del Estado, como el salitre o el guano, la única garantía estaba constituida por los impuestos locales. Sólo una entidad eficiente y organizada podía recaudar esos fondos en todos los rincones del país y concentrarlos en Lima. Sólo una entidad ligada al sistema bancario podía multiplicar esos recursos, (merced a la capacidad de los bancos de crear

dinero secundario en base al dinero legal recaudado) y colocarlo en Lima. A partir de 1907, esa entidad, conforme ganaba credibilidad, podía convertirse en intermediaria y avalista del gobierno, permitiéndole acceder a los cuantiosos recursos en Europa. Este era el rol que había jugado y podría jugar en el futuro la recaudadora. En tal sentido, iba en interés del gobierno, y no sólo de los bancos, protegerla y darle un status privilegiado. Ese era el mensaje que deseaba transmitir Bernales al nuevo gobierno, sobre el apoyo gubernamental que brindaba la recaudadora.

Por la misma razón, la Compañía Recaudadora dirigió un oficio al director de administración del ministerio de hacienda (de 24 de agosto de 1914), solicitando se excluyera de la moratoria a las obligaciones privadas contraídas con la Compañía Recaudadora. En caso contrario, el gobierno no recibiría los ingresos recaudados en provincias, debido a que **las oficinas provincianas de la recaudadora debían convertir el efectivo recaudado en valores (giros), para permitir el traslado a la capital, de dicho monto, de manera rápida y segura.** Los giros eran entregados por los comerciantes de la zona para obtener efectivo a cambio. En otros casos, la recaudadora aceptaba obligaciones (promesas de pago), para dar un plazo extra a los contribuyentes (generalmente comerciantes). El impuesto se hacía efectivo cuando estos vendían la mercadería. Igual procedimiento ocurría con el azúcar, cuyo impuesto se abonaba con letras a 60 días (Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos. XI, Nº 124. Agosto de 1914).

Por lo tanto, si se impedía que los deudores honraran dichos documentos, en sus fechas de vencimiento, traería consigo la quiebra de la

Compañía Recaudadora y, por ende, cesaría el envío de ingresos al Fisco, contribuyendo a agravar la crisis

### **3.6.5 José Pardo: deuda pública y reforma arancelaria. 1915-1919.**

Cuando José Pardo asume su segundo gobierno (18 de agosto de 1915 - 4 de julio de 1919), enfrentó la deuda pública y la urgencia por contar con nuevos recursos. Según el ministro de Hacienda, Aurelio García y Lastres, antiguo gerente del Banco Popular y ex director de la Compañía Nacional de Recaudación, la deuda pública externa, al 31 de diciembre de 1915, ascendía a Lp 6'887.000 (68'870.000 de soles). En apenas siete años (incluyendo el fallido gobierno de Billinghurst y el gobierno provisorio de Benavides), la deuda externa se había incrementado en seis millones de libras, con respecto al monto que dejó José Pardo cuando abandona el poder, el 24 de setiembre de 1908; que era de Lp 824.000 (Basadre, 1983, T. IX, p. 104, p. 175).

**3.6.5.1 La Gran Guerra y los impuestos al comercio exterior.** En su primer mensaje al Congreso y a pesar que los ingresos regulares ascendían a Lp 3'007.793, José Pardo se lamenta, como los gobernantes de la post-guerra cuando iniciaban su gestión; que en sus primeros días de gobierno no había dispuesto de los recursos “para atender los gastos más premiosos de la administración” (Basadre, 1983, T. IX, p. 158).

Pardo aumenta considerablemente los ingresos del fisco, gracias a los impuestos a la exportación; porque en 1915, las exportaciones concluían su período de exención tributaria. Gracias a este hecho extraordinario, las medidas tributarias de Pardo marcan una nueva era en la historia de los impuestos, según Basadre (1983, tomo IX., p. 170).

Entre 1915 y 1918, Pardo promulgó leyes a la exportación de productos agrarios y mineros y sobre la transmisión de bienes, herencias y similares. En primer lugar, fijó impuestos a la exportación del azúcar, algodón, lanas y cueros (ley 2143 de 6 de octubre de 1915; ampliada por Ley 2174 y modificada por Ley 2220 de 15 de enero de 1916, más la ley 2778 de 19 de setiembre de 1918 sobre lanas). En segundo lugar, estableció impuestos a la exportación del oro, la plata, el cobre, el plomo y el petróleo y sus derivados (Ley 2187 de 14 de noviembre de 1915 y su ampliatoria, Ley 2214 de 1º de diciembre de 1915). Fijó sobre-impuestos al petróleo y derivados (Ley 2423) y a la exportación de minerales (Ley 2727 de 20 de marzo de 1918 y su ampliatoria, Ley 2878 de 27 de noviembre de 1918 sobre tungsteno). Fijó impuestos a la transmisión de bienes, acciones, herencias, legados o donaciones (ley 2227 de 12 de febrero de 1916) (Basadre, 1983, tomo IX, p. 171).

Con estas medidas, los ingresos fiscales se incrementaron notablemente. De un lado, por el notable incremento de las exportaciones entre 1915 y 1919, por la guerra mundial. De otro lado, por el incremento de las tasas impositivas, que permite duplicar los ingresos públicos; (de Lp 3'007.793 en 1915 a Lp 6'307.005 en 1919). La recaudación de los ingresos internos, a cargo de la recaudadora, también fueron positivos. Pero sus resultados empalidecen frente a las cifras del comercio exterior. En 1915, la recaudación interna fue de Lp 1'639.435 y en 1919, de Lp 2'207.940 (este último resultado, representó apenas el 35% del total de ingresos fiscales).

La diferencia a favor de los ingresos aduaneros es notable y debe ser relevada, porque muestra que las recaudadoras habían diseminado la

importancia de los impuestos en las cuentas públicas y que este mensaje había calado en la elite. Solo de esa manera se puede explicar cómo un heredero de Manuel Pardo y representante máximo del civilismo, asume el enorme desafío de elevar las tarifas a los productos de exportación, que enfrentó a Pardo con el segmento conservador de la oligarquía exportadora.

### **3.6.5.2 Protesta contra los impuestos a la exportación. 1918.**

Finalmente, los exportadores protestaron contra los impuestos en 1918; especialmente, los agricultores. En defensa de esta política, el ministro de hacienda, Víctor M. Maúrtua señaló ante el Congreso de 1918, la justicia de los impuestos a la exportación, tanto agrícolas como mineros; al denunciar el atraso del sistema impositivo peruano, porque la contribución a la renta, a la propiedad inmueble y a la utilidad industrial, eran diminutas y porque las clases acomodadas cubrían apenas el 5 o 6% en los ingresos del fisco; mientras que el 95% caía sobre la clase media y popular, en los impuestos al consumo. Y esto era así, porque cuando alguien proponía construir un camino u otra obra pública en los departamentos; tanto en las cámaras del Congreso como en las juntas departamentales, siempre se planteaba establecer un impuesto al consumo o aumentar su tasa; como con la chancaca, la coca y la harina; que afectaba más a los pobres, mientras que los principales usuarios de las obras, eran los más ricos (Basadre, 1983, T.VIII, p. 172).

A despecho del informe de Maúrtua, la tendencia a multiplicar los impuestos indirectos al consumo, para financiar obras menudas en los pueblos y ciudades, ni disminuyó ni desapareció.

**3.6.6 Fin de la era Payán.** En estos años, la principal fuente de ingresos fiscales fue el sector externo, razón por la cual, la parte de los impuestos internos, a cargo de la Recaudadora, disminuyó por primera vez. Para aumentar los ingresos, la Compañía Recaudadora de Impuestos mejoró su contabilidad, abrió libros especiales de ingresos ("productos") y gastos por cada oficina zonal, para establecer correspondencia especial con ellas. Incluso, la compañía se convirtió en aseguradora de sus propios empleados, cobrándoles una prima quincenal de 3% sobre sus sueldos, para responder por las pérdidas causadas por infidencias. Adquirió un edificio en la calle Chota, de Lima, para el Estanco del Tabaco y compiló las leyes y resoluciones vigentes, obra indispensable por la multitud de disposiciones sobre impuestos (Memoria correspondiente al primer semestre de 1914. Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos XI, nº 127, noviembre de 1914).

También cobró los timbres de los pasajes por mar; los gravámenes a las bebidas alcohólicas consumidas en Chincha y las exportadas por Tambo de Mora y Pisco. Cobró el impuesto al ganado exportado de Tacna; el impuesto a la paja bombonaje del departamento de San Martín, cuyas rentas se empozaban en la Caja de Depósitos y Consignaciones (Boletines de la Compañía Recaudadora de Impuestos, varios números, 1914).

**3.6.6.1 Recaudación de los ingresos internos, 1917.** Las medidas adoptadas (entre 1913 y 1917) no funcionaron y los ingresos de los impuestos internos se estancaron, mientras que su participación relativa en los ingresos totales del gobierno disminuyó; de 53% en 1913 a 39% en 1917. La compañía explicó los magros resultados, por la caída en el consumo de opio, porque:

"los chinos fumadores van desapareciendo por muerte y los pocos chinos que vienen al Perú no fuman opio". Y en segundo lugar, por la prohibición del gobierno para consumir alcohol los sábados y domingos. (Memoria CRI, segundo semestre 1917. Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos, XV, N° 166, febrero de 1917). También se habló de las difíciles relaciones que enfrentaban los recaudadores de la Compañía (debido al carácter ambiguo de la recaudadora); del odio de los contrabandistas de alcohol de caña y la ausencia de apoyo en las zonas rurales; donde se debía contar con la gendarmería, como había ocurrido antes de ellos. Por eso, los veteranos comentaban que el oficio de recaudador se convertía en más peligroso y menos lucrativo (Memoria CRI, segundo semestre 1917. Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos, XV, N° 166, febrero de 1917).

Mientras tanto, entre 1915 y 1916, la situación del Banco del Perú y Londres se había estabilizado y cuando empezaba su recuperación, José Payán y de Reyna, el mago de las finanzas peruanas, denominado así por sus contemporáneos; enferma gravemente, a mediados de 1917 y debe viajar a Rochester para restablecer su salud. Su biógrafo, don Carlos Camprubí (1967, p. 78) explica su ausencia de la siguiente manera: "El desgaste de una existencia vivida en intensa y constante lucha, acrecentado por la depresión que en un organismo comenzaba a ejercer la ancianidad, a la que había ya entrado, minaron seriamente su salud". Postrado en su lecho, fallece en Nueva York, exactamente a los dos años de haber abandonado el Perú, un 16 de julio de 1919, a los 75 años de edad; (pocos días después del Tratado de Versalles). Según Carlos Camprubí, su último deseo fue que sus restos

reposaran en Lima, capital de su segunda patria, a la que sirvió durante cuarentaiún años con eficacia y desinterés" (...) "Pagó con creces la hospitalidad y nada se llevó" (Camprubí, 1967, p.78). En Londres, París y La Habana, los periódicos dieron cuenta del triste suceso. En Lima, los bancos y varias instituciones representativas cerraron sus oficinas en señal de duelo.

El ataúd, cubierto con la bandera peruana, desembarcó de una falúa del crucero "Almirante Grau", severamente enlutada. El sepelio fue sentido, multitudinario y pleno de discursos. En homenaje a sus altísimos méritos, el alto comercio limeño le ofrendó un mausoleo en el Cementerio "Matías Maestro", ubicado con precisión geométrica frente al del general Mariano Ignacio Prado, presidente de la República cuando arribó al Callao. Los empleados del Perú y Londres encargaron su busto, colocándolo en un pedestal ubicado en el patio central del Banco del Perú y Londres; lugar donde permanece hasta su quiebra. Cuando el Banco Popular adquiere el local, el busto de José Payán fue remplazado por el de Mariano Prado y Ugarteche. Y como muestra y símbolo de la ingratitud pública y la pobre memoria colectiva, su busto fue trasladado al local de la Bolsa Mercantil de Lima, última ubicación conocida; donde se desvanece en el olvido (Camprubí, 1967).

**3.6.6.2 El fin de la guerra y sus efectos en la recaudación.** El 31 de diciembre de 1918, el gerente de la recaudadora dirige una carta a los jefes de oficina, advirtiéndoles del negativo efecto que tendría el fin de la Gran Guerra (11 de noviembre de 1918) sobre los impuestos al comercio exterior. Las rentas nacionales mermarían y afectarían el desenvolvimiento del país y su régimen fiscal. Se hacía indispensable, por eso, que la recaudación interna

fuera más perfecta, a fin de suplir la disminución de las contribuciones extraordinarias a la exportación. Este era un deber patriótico de los empleados de la recaudadora, que debían evitar perturbaciones en la hacienda pública. En consecuencia, les pedía preparar estudios del gobierno y sus necesidades de recaudación en la zona a su cargo, para adoptar las providencias del caso (Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos, XV, nº 176. Diciembre de 1918, p. 502).

La previsión de la recaudadora contrastó vívidamente con la política seguida por José Pardo (1915-19); quien, ante una situación conflictiva, marcada por el aumento del precio de los alimentos, elevados niveles de conflicto social, violencia política y la huelga general por las ocho horas (enero de 1919), optó por no aumentar el gasto social (Mc Evoy, 1997, p. 417).

“A pesar que la situación del país demandaba una agenda política más agresiva, que contemplara un mayor gasto social, José Pardo optó por equilibrar el presupuesto y mejorar los mecanismos tributarios” (...) “...desde el poder, se mantuvieron las viejas políticas cautas y restrictivas del pasado (...) Hacia fines de la gestión de Pardo, tanto los intelectuales como las clases medias y los sectores trabajadores, fueron tomando distancia frente a un régimen incapacitado de ponerse a tono con los nuevos tiempos” (Mc Evoy, 1997, p. 418).

### **3.7 Leguía. Deuda externa y reforma fiscal - financiera. 1919 – 1926.**

Con el Oncenio, empieza una nueva etapa en las finanzas públicas. En su escala en Nueva York, en 1919, de regreso a Lima; Leguía se entrevistó con Frank A. Vanderlip, presidente del “National City Bank” y autor del plan

para fundar el banco central de Estados Unidos, en 1913 (Stallings, 1987, p. 252). Vanderlip había planteado expandir las inversiones y el comercio en América Latina, dentro de un plan más amplio, para convertir a Nueva York en el centro financiero del mundo. “Hacia 1920, el City Bank y su asociado, el International Banking Corporation (...) poseían un total de 132 agencias en el extranjero, muchas de ellas en América Latina” (Roberts, 2002, p. 153). Por lo menos, desde 1919, Leguía se había propuesto obtener créditos norteamericanos para financiar la construcción de grandes obras públicas y amortiguar la caída de los precios de las exportaciones. Pero, no era fácil acceder a estos créditos, porque había que contar con relaciones de trabajo con los operadores de la bolsa de Nueva York y cumplir con sus reglas informales. Y luego, porque había que contar con un ente de mayor capacidad financiera, que la Compañía Recaudadora de Impuestos, que garantizara la emisión de bonos y realizara el servicio de la deuda externa.

**3.7.1 La Compañía Recaudadora de Impuestos. 1919.** Al inicio del Oncenio, la Compañía Recaudadora recibió el encargo del gobierno de recaudar pequeños impuestos locales y específicos, que establecen los Congresos Regionales y el Congreso Nacional, entre 1919 y 1920; tales, como el impuesto a la coca, al café, la cochinilla, la semilla, la alfalfa, el cacao, aguardiente de uva y caña, papeletas de mudanza de inquilinos, impuestos al litro de whisky en Paita, bebidas alcohólicas en Panao, Cañete y Lunahuaná, etc. (Boletines de la Compañía Recaudadora de Impuestos, CRI, Nos. 199, 192, 194, 195 y Memoria CRI. II Semestre de 1919). La Compañía Recaudadora también cobra los impuestos al teléfono, al automóvil, al

medidor de luz, al foco de luz, el 5% a las loterías, al pasajero adulto en hoteles y la Ley de Conscripción Vial (10 de mayo de 1920) (Boletines de la Compañía Recaudadora de Impuestos (CRI). Nos. 198, 201, 202, 206 y Memoria CRI. Primer Semestre de 1921).

En 1920, la Compañía Recaudadora recibe un encargo importante, derivado de la Ley 4126 (de 12 de mayo de 1920), que la relaciona con las obras de saneamiento, para realizar operaciones mensuales con la Caja de Depósitos (R.S. 23 octubre de 1920).

**3.7.2 Examen del Congreso a la Compañía Recaudadora de Impuestos. Agosto de 1921.** Cuando parecía que los negocios se habían normalizado con el gobierno; en agosto de 1921, súbitamente, una comisión de congresistas inició una investigación del contrato de recaudación de 1913, de la Compañía Recaudadora de Impuestos. La comisión comprendía a Aníbal Maúrtua, ex-ministro de hacienda de Pardo, Pablo Nosiglia, José Antonio Encinas y Guillermo Mármol y estaba presidida por J. M. Rodríguez, opuesto a la recaudación en manos privadas y coautor de los famosos **Anales de la Hacienda Pública** (Basadre, 1983, T. IX, p. 352). El dictamen de la comisión (de 15 de agosto de 1921), centró sus críticas en seis temas: descuidos en la información estadística; disminución de los montos recaudados; ausencia de fundamentos estables en la organización tributaria; pérdidas para el Fisco, gastos mayores a los autorizados por el contrato y reparos menores a la contabilidad.

Este dictamen sirvió de base para preparar un proyecto de ley, que autorizaba al gobierno a hacerse cargo de la recaudación, a partir del 1º de

enero de 1922 y a establecer la ***Dirección General de Impuestos Internos***, previo pago del empréstito de Lp 1'245.000 a la recaudadora, en diez meses (Basadre, 1983, T. IX, p. 353).

En esos momentos, José Antonio Encinas, diputado por Puno (1919-1923), preguntaba, qué beneficios había aportado al Perú la Compañía Recaudadora: “¿En qué forma y en qué circunstancias había colaborado al desenvolvimiento económico del país?” Según el diputado, la recaudadora había cumplido un rol de usurero, que entregaba al gobierno en horas de angustia determinada suma de dinero, a trueque de obligaciones odiosas:

“... cuando se ha querido demandar de la Compañía Recaudadora de Impuestos, ciertos servicios en los cuales el Estado ha estado interesado; por ejemplo el pago de los preceptores en las capitales de provincia, se han presentado al Estado condiciones de tal naturaleza que no lo haría el usurero más empedernido de Lima. (Aplausos)". (...) "Algo más, la Compañía Recaudadora de Impuestos es un serio peligro para el país: ha sido siempre una institución que se ha colocado frente a los Poderes del Estado, constituyéndose muchas veces en una especie de club político. Nosotros no podemos permanecer un momento más en esta situación. Ya hemos concluido con la Marconi, hemos concluido con la Compañía Peruana de Vapores, pues vamos a terminar con la Compañía Recaudadora de Impuestos. Bravos y aplausos (Cámara de Diputados. Diario de Debates, 1921, p. 228).

Para el diputado por Huánuco, Emilio Rodríguez Larraín, ex secretario privado de Leguía, era un ideal que el Estado, por sí solo y de manera directa,

recaudara los impuestos. Pero ese ideal aún lucía lejano. En cambio, en ese momento se disponía de una poderosa y enorme organización de carácter bancario, con abundantes capitales y recursos humanos que había extendido la recaudación, donde los empleados estatales no habían podido.

"... ahora existe una **poderosa institución de carácter bancario, organizada de manera anónima y con un capital de quince millones de soles**; que tiene oficinas bien montadas en todos y cada uno de los lugares del Perú y a su servicio a millares de empleados que dan de comer a millares de familias también" (Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Perú, Congreso Ordinario de 1921, p. 228).

Sin percatarse del abismo social creado entre 1895 y 1920, y la angustia cotidiana de las capas mesocráticas urbanas; el discurso de Emilio Rodríguez podía confundirse con uno de inicios del siglo XX, cuando el civilismo ejercía el control de las instituciones y no se medía en evidenciarlo. Con la arrogancia de antaño, Rodríguez Larraín los confronta con un hecho evidente, que la dirección de la recaudadora: "está encomendada a un grupo de hombres que, por su posición social, económica e intelectual, constituyen **una verdadera élite** en nuestro comercio y sociedad entera" (Diario de los debates de la Cámara de Diputados. Congreso Ordinario de 1921, p. 263).

Aníbal Maúrtua, diputado por Pachitea y autor de la propuesta para fundar un Banco de la República Peruana en 1915; que veía el pasado con otros ojos, replicó rápidamente. Para él, en 1896 se había transitado del

sistema de los publicanos al de los explotadores y por eso se debía apoyar la propuesta del gobierno y fundar un banco nacional:

**... ahora debemos pasar a la fiscalización completa del pueblo. Ahora se debía constituir, con esa institución, un Banco verdadero, un Banco Nacional,** en que cualquiera pueda tener acciones; que fuera controlada por los pequeños accionistas, porque sólo entonces la super-vigilancia del pueblo se ejercería de manera inmediata sobre la recaudación de las rentas. (Aplausos)” (Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Perú, Congreso Ordinario de 1921, p. 305).

Las acusaciones fueron negadas por la Compañía Recaudadora de Impuestos, en un oficio al presidente de la cámara de diputados (2.9.1921) y comunicados en los periódicos (Perú. Diario de los debates de la Cámara de Diputados. Congreso Ordinario de 1921. Sesión de 6 de diciembre de 1921. Boletín CRI. Nos. 209. Octubre y noviembre de 1921). Sin embargo, como su estatización parecía un hecho, la Recaudadora exigió a la Cámara de Diputados el pago total del préstamo, previamente a la resolución del contrato (Basadre, 1983, T. IX, p. 353). En abril de 1922, la empresa logró detener el cierre; pero su destino estaba sellado. Su reputación había sufrido un duro golpe. A partir de entonces, adoptó un perfil bajo, intervino en los empréstitos de Leguía y se acomodó a las nuevas medidas, hasta que llegara el día en que el gobierno pagara el total de la deuda que tenía con ella y entonces, traspasaría la recaudación a la entidad que designara Leguía. En el futuro

mediato, no se vislumbraban buenas noticias para la recaudadora.

**3.7.3 Los international money doctors.** Crear las condiciones para iniciar los préstamos externos en la bolsa de Nueva York, implicaba adaptarse a la nueva política del departamento de Estado de los Estados Unidos y construir una compleja red de relaciones con los banqueros norteamericanos, lo cual incluía relacionarse con los ‘international money doctors’.

Durante la posguerra, el Departamento de Estado había confiado a banqueros y expertos económicos, implementar su política pública. En consecuencia, entre 1919 y 1922, el Departamento de Estado y sus embajadas asistieron a los banqueros y a los “international money doctors” en sus incursiones en América Latina, pues estaban convencidos que los bonos de los gobiernos del área en la bolsa de Nueva York, conllevaban mucho riesgo (Adamson, 2002, p.481).

Las conferencias de Bruselas de 1920 y la de Génova, de 1922, recomendaron restablecer la estabilidad financiera mundial con finanzas responsables, presupuestos equilibrados, inflación bajo control, bancos centrales neutrales y el retorno al patrón oro. Es más, en Génova se pidió a los bancos centrales cooperantes, velar por el retorno al patrón oro y por la fundación de bancos centrales, allí donde no existieran (Seidel, 1972, p. 524).

Entonces, para atraer empréstitos privados de América del norte, los países de América del Sur debían implementar las políticas de los “international money doctors”, como Kemmerer o Cumberland; es decir, restablecer el patrón oro, instituir monedas estables y fundar un banco central.

#### **3.7.4 Colocación de bonos en la bolsa de Nueva York, 1922.**

En mayo de 1921, the Guaranty Trust Company de Nueva York estaba lista a colocar bonos del gobierno peruano en la bolsa de Nueva York (Maurer, 2013, p. 168), siempre y cuando un experto (un 'money doctor') examinara la situación de las aduanas, principal fuente de ingresos que podía garantizar el pago de los préstamos; pedido al cual accedió Leguía (Stallings, 1987, p. 252); procediendo a contratar a William W. Cumberland (Quiroz, 1989, p. 88; Maurer, 2013. p. 169).

Cumberland arribó al Perú en noviembre de 1921, con tres asistentes (Stallings, 1967, p. 255). Debía encargarse de revisar la recaudación de las aduanas y podía proponer cambios en los aranceles de importación y exportación, controlar la contratación, el despido y la promoción del personal de aduanas y asesorar en el presupuesto nacional (Rosenberg y Rosenberg, 2016; Drake, 1989, p. 215; Basadre, 1983, T. IX, p. 358).

Originalmente, Leguía se había planteado fundar el Banco de la Nación (banco de emisión y recaudación); pero era consciente que no tendría futuro sin apoyo privado (bancos comerciales, Caja de Depósitos, Compañía Recaudadora). Cuando los bancos se opusieron al proyecto, en 1921, Leguía desechó la idea y en su lugar, acogiendo recomendaciones internas y externas, decidió fundar un Banco de Reserva (marzo de 1922), donde participarían los bancos de Lima (van Zeeland, 1923, p. 152). Este era un cambio mayor, pues pondría al Estado en la cúspide del sistema financiero. El Banco de Reserva emitiría papel moneda (en remplazó de los cheques circulares que emitieron los bancos en la primera guerra mundial) y regularía

la banca, debiendo integrar en su estructura a la Cámara de Compensación (para el canje interbancario de cheques), que formaba parte de la Caja de Depósitos y Consignaciones. También podría ejercer las funciones de la Caja de Depósitos y Consignaciones; entre las cuales se hallaba recibir los depósitos judiciales y administrativos (Basadre, 1983, T. XIV, p. 143-44).

En realidad, este fue un triunfo de Leguía sobre los banqueros. En el Perú previo a 1922, los financistas peruanos habían operado con gran autonomía y sin banco central; al igual que los banqueros de los Estados Unidos durante la era de la banca nacional, 1896-1914 (Rojas, 2014).

Habiendo cumplido con las reglas y contando con la autorización de la ley 4387 de 14 de julio de 1922, Leguía colocó su primer empréstito en la bolsa de Nueva York, por US\$2,5 millones con The Guaranty Trust Co. actuando como comisionista. Los bonos fueron adquiridos y colocados en la bolsa de Nueva York por Blyth, Witter & Co and White, Weld & Co., como brokers de la emisión. La garantía fue el ingreso de los impuestos de exportación e importación de los productos del petróleo (Quiroz, 1989, p. 184).

**3.7.5 Los bonos del petróleo, 1924-1926.** La primera serie de los bonos del empréstito de saneamiento, por 7 millones de dólares, fue colocada en la bolsa de Nueva York el 7 de octubre de 1924, por Blyth, Witter & Co. y White, Weld & Co.. Como pagador actuó The Guaranty Trust, de New York. La garantía de la emisión fue el ingreso de las pensiones de agua de las obras a realizar; el impuesto adicional de 10% sobre importaciones, el importe de los predios urbanos, donde se construyeran obras de pavimentación, que pagarían los propietarios de los inmuebles de las calles pavimentadas y un

arbitrio de pavimentación y canalización.

Este préstamo llevó a un nuevo nivel en los organismos del Estado, porque se tuvo que fundar la **Compañía Administradora de Rentas S. A.**, el 3 de noviembre de 1925. Una compañía anónima nacional sujeta a fiscalización. Su misión era recaudar las rentas de saneamiento y enviarlas al agente pagador, para realizar el servicio de los bonos colocados en la bolsa de Nueva York (a The Guaranty Trust) (Boletín CRI. Nos. 253-254 nov.-dic. 1925). (Basadre, 1983, tomo IX, p. 365).

Los **Bonos del Petróleo**, por US\$ 7,5 millones, fueron autorizados por la ley 5249, de 3 de noviembre de 1925. Esta emisión debía amortizar los bonos de julio en 1922, a cargo de The Guaranty Trust, que aún quedaran en circulación (Stalling, 1967, p. 258). El saldo se usó para cancelar el déficit de los presupuestos de 1922, 1923 y 1924, las obras de Olmos y gastos varios. La garantía fue la renta del petróleo (Basadre, 1983, p. 365).

**3.7.6 La Compañía Recaudadora de Impuestos, 1922-1924.** La “Foundation Co.” de Nueva York (sindicato conformado por Morgan & Co., Chase Manhattan Bank y the Third National Bank) y el gobierno peruano, suscriben un contrato para que la “Foundation” construya obras de agua y desagüe en Lima y ciudades principales del país; el cual fue aprobado por el consejo de ministros, en marzo de 1922 (Quiroz, 1989, p. 184).

A su vez, la “Foundation Co.”, suscribe un contrato con la Compañía Recaudadora de Impuestos, el 3 de abril de 1922; para recibir las rentas de los predios del Callao, Lambayeque y Chiclayo. La Compañía Recaudadora de Impuestos sería el agente cobrador que debía depositar los fondos en el

banco que indicara la Foundation Co. (Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos N° 223, de mayo de 1923).

En julio de 1923, el gobierno dispuso que el 20% de las rentas departamentales fueran dedicadas a la construcción de puentes y caminos. Estos ingresos debían depositarse en la Caja de Depósitos, a la orden del Ministerio de Fomento (R.S. 6 julio 1923). En el caso de los emolumentos periciales en minería, cobros en Tumbes, de los predios rústicos y urbanos, los arbitrios municipales y para la construcción del Hospital del Niño, que recolectaba la recaudadora, también serían transferidos a la Caja de Depósitos y Consignaciones (Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos (CRI). N° 225 de julio de 1923).

Durante 1924, Leguía multiplica la aprobación de pequeños impuestos locales, guardados en la Caja de Depósitos. En el segundo trimestre de 1924, la preeminencia de la Caja se refuerza, al recibir los fondos que obran en la recaudadora, para financiar el servicio de la Deuda Interna.

Un arreglo similar se implementó para el Empréstito de Ferrocarriles, por Lp 200.000, que implicó la emisión de Bonos del Tabaco (R.S. 26.3.1924), cuya garantía sería la renta del tabaco, de urbanizaciones y construcciones (Boletines de la Compañía Recaudadora de Impuestos, CRI, 1924).

Entonces, para 1924, según cálculos de Pablo Luna (2018, p. 62), la deuda pública total de la República había crecido rápidamente, hasta alcanzar el 144% de los ingresos fiscales. No solo eso, también se modifica su composición. La deuda externa peruana se convierte en el primer rubro de endeudamiento (43,3%). Pero la deuda interna también había crecido,

(alcanzando poco más de 30% de participación).

Igualmente, las fuentes de endeudamiento de la deuda pública reducen su dispersión. Es decir, en 1923-1924, la deuda flotante y la deuda de corto plazo con los bancos, empresas y entidades financieras, disminuyen. La deuda con la recaudadora mantiene su importancia en términos absolutos, pero pierde participación relativa en el endeudamiento total. En palabras de Pablo Luna: “Es evidente que el leguismo prosigue su búsqueda de centralización y concentración del endeudamiento del Estado, con vistas a lograr el “gran empréstito” de liquidación y consolidación” (Luna, 2018, p. 62).

Para este fin (el gran empréstito de liquidación y consolidación), la Compañía Nacional de Recaudación ha dejado de ser útil y es preciso adoptar las medidas legales que concluyan su función recaudadora.

### **3.7.7 Cierre de la Compañía Nacional de Recaudación. 1925-1926.**

En 1925, se ordena a la recaudadora que transfiera los fondos de la venta de timbre y papel sellado al Banco del Perú y Londres y al Banco Italiano, a fin que estos bancos realicen el servicio de los bonos por Lp 500.000 (de 17.12.1924), comprados por los bancos (Boletines de la Compañía Recaudadora de Impuestos. Nos. 243, 244 de enero y febrero de 1925).

Un convenio similar se implementa el 5 de mayo de 1925 entre la recaudadora y el ministerio de hacienda, con respecto a un empréstito suscrito con los mismos bancos por Lp 300.000. Con esta medida, el ministerio de hacienda dejó de recibir los giros trimestrales que le hacía la recaudadora, hasta que dicha deuda fuera cancelada.

Ese año, el gobierno ordena a la Compañía Recaudadora que, a partir

del 1º de octubre de 1925 empoce, mensualmente, en el Banco Alemán Transatlántico los ingresos para construir el Hospital del Niño (Ley 4743. Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos (CRI). Nos. 251-151, set.-oct. 1925.).

Como resultado de las medidas de 1925, la Compañía Recaudadora de Impuestos enfrenta una reducción de sus ganancias. Por tal razón, debió pedir al gobierno un aumento de su presupuesto de gastos (Compañía Recaudadora de Impuestos (CRI). Memoria del primer semestre de 1925).

En 1926, el gobierno ya dispone de los instrumentos legales para cancelar la deuda que tenía con la recaudadora y en consecuencia, resolver su contrato. La ley 5461 (de 14 de agosto de 1926) autoriza al gobierno a colocar en la bolsa de Nueva York los “Bonos de Oro de la República del Perú – 1926”, hasta por US\$ 30 millones, para cancelar la deuda a la Compañía Recaudadora de Impuestos y ejecutar obras públicas con el saldo (Mensaje del Presidente del Perú, Augusto Bernardino Leguía Salcedo, ante el Congreso Nacional, el 28 de Julio de 1927. Recuperado el 15 de marzo de 2019 en:

[http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje\\_nacion\\_congreso\\_28\\_julio\\_1927](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1927)[http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje\\_nacion\\_congreso\\_28\\_julio\\_1927](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1927)).

La primera serie de los Bonos de Oro de la República de Perú – 1926, de 7,5%, por 16,0 millones de dólares, fue colocada en la bolsa de Nueva York (el 18 de agosto de 1926) y más del 50% de este empréstito fue usado para cancelar la deuda y los adelantos que había recibido el gobierno de la

Compañía Recaudadora de Impuestos (Quiroz, 1989, p.184; Basadre, 1983, T. IX, p. 365).

La primera colocación fue realizada por Blyth-Witter & Co y White Weld & Co., que actuaron como brokers, mientras que el banco The Guaranty Trust Company, actuó como “Agencia Pagadora”. Para realizar esta colocación, según Basadre: “La mayor parte de las contribuciones e impuestos quedó como garantía” (Basadre, 1983, T. IX, p. 365).

Finalmente, el 7 de setiembre de 1926, el gobierno autoriza a la Compañía Recaudadora a recibir Lp 100.000, más bonos de Tesorería, en cancelación parcial del empréstito de Lp 1'245.000 que concediera al gobierno al empezar sus actividades (el primero de abril de 1913), debiendo, a cambio de ello, **renunciar irrevocablemente a continuar con la recaudación** (Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos N° 256 de abril de 1926-marzo de 1927). Ver: Basadre (1983, tomo IX, p. 38).

En consecuencia, el primero de octubre de 1926, (según R. S. de 17 de setiembre de 1926), el directorio de la Compañía Recaudadora de Impuestos cesa en sus funciones, que pasan, a partir de entonces, a manos de la efímera “**Administración Nacional de Recaudación**”, entidad pública cuyos miembros fueron designados por Leguía por seis meses. De esta forma, el Estado pasa a administrar los negocios de la compañía recaudadora, entre el primero de octubre de 1926 y el 30 de marzo de 1927.

**3.7.8 Transición a la Caja de Depósitos y Consignaciones, 1927.** A fines de 1926, Leguía está listo para colocar bonos del gobierno en la bolsa de Nueva York, por montos elevados (el Empréstito Nacional Peruano). Para

ello, Leguía debía contar con una entidad con mayor capacidad financiera, capaz de otorgar las garantías y realizar el servicio de la deuda externa. Había llegado el momento de la Caja de Depósitos y Consignaciones.

Por medio de la ley N° 5764 (de 14 de marzo de 1927) el Congreso autoriza al gobierno a suscribir un contrato de recaudación con la Caja de Depósitos y Consignaciones, a fin de proporcionar las garantías y asumir el servicio de la deuda externa autorizada por las leyes 5654 (de 4 de febrero de 1927) y 5743 (de 12 de marzo de 1927), hasta por la suma de 5 millones de libras esterlinas o su equivalente en US dólares. Con este amparo legal, Leguía celebra el contrato con un sindicato de banqueros, organizados por J. & W. Seligman de Nueva York, (el 15 de marzo de 1927) para adquirir los bonos de un empréstito de US\$15 millones (Basadre, 1983, tomo IX, p. 366).

La R.S. de 30 de marzo de 1927 aprobó el contrato, indicando que la Caja de Depósitos y Consignaciones asumiría la recaudación de contribuciones e impuestos, a partir del primero de abril de 1927. Asimismo, la ley N° 5746 y la R.S. de 30 de marzo de 1927 encargan a la Caja de Depósitos y Consignaciones la administración de los estancos de tabaco y opio, los impuestos de alcoholes y demás rentas confiadas originariamente a la Compañía Recaudadora por el gobierno, municipalidades y otras corporaciones. A partir de estos instrumentos legales, la recaudación de contribuciones e impuestos estará a cargo de dos empresas; la Compañía Administradora de Rentas SA y la Caja de Depósitos y Consignaciones. Pero, sólo esta última realizará el servicio de los empréstitos externos celebrados o que celebre el gobierno:

“la Caja de Depósitos y Consignaciones, que se halla encargada no sólo de recaudar las 22 rentas libres y demás que reviertan al fisco, sino también de hacer los servicios de los empréstitos celebrados o que celebre dentro del límite determinado por las rentas e impuestos que recaude” (Mensaje del Presidente del Perú, Augusto Bernardino Leguía Salcedo, ante el Congreso Nacional, el 28 de Julio de 1927. Recuperado el 15 de marzo de 2019. [http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje\\_nacion\\_congreso\\_28\\_julio\\_1927](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1927)).

**3.7.9 El Empréstito Nacional Peruano y la nueva estructura de recaudación y servicio de la deuda pública.** La nueva estructura financiera que construye Leguía, une estrechamente intereses privados y públicos para gestionar dos funciones estrictamente estatales; la recaudación de impuestos y la deuda pública. Con esta estructura en marcha, se promulga la ley 5930 (de 18 de diciembre de 1927) que autoriza una deuda enorme, por US\$ 100 millones, el “**Empréstito Nacional Peruano**”. Y al día siguiente, el 19 de diciembre de 1927, se suscribe el acuerdo para la compra de los bonos de la primera serie de este empréstito, por US\$ 50 millones de dólares, entre la Republica de Perú y J. & W. Seligman & Co., y el National City Co. (United States Senate, 1932, p. 1360).

Un monto tan elevado, precisaba de garantías importantes, por lo cual se suscribió un acuerdo entre la República del Perú y la Caja de Depósitos y Consignaciones, con la intervención de J & W Seligman y the National City

Bank de Nueva York, el 29 de diciembre de 1927 (United States Senate, 1932, p. 1360). Según Basadre (1983, T. IX, p. 367), se entregó como garantía todas las rentas del Estado y se concedió a los prestamistas el derecho de nombrar un director ante la institución encargada de recaudarlas [la Caja de Depósitos y Consignaciones] y otro en el Banco de Reserva del Perú.

Este era un caso único. Gracias al poder político que logra acumular Leguía y, en ausencia de controles democráticos, las rentas fiscales de un Estado fueron controladas por un pequeño grupo de acreedores. De otro lado, la magnitud del empréstito colocado requería de un gestor con mayor caja y capacidad de gestión. Para este rol, Leguía eligió a la Caja de Depósitos y Consignaciones porque, dada su condición de asociación de los bancos de Lima, era la entidad más poderosa y experimentada para recaudar los impuestos y realizar el servicio de la deuda externa pública.

La urdimbre del esquema urdido por Leguía, se devela en su mensaje al Congreso, de 28 de julio de 1928; cuando informa que la Caja de Depósitos y Consignaciones, estará a cargo de: “la recaudación **de todas las rentas de la República**, con excepción de los provenientes del Correo, de las Aduanas y de las afectas específicamente a empréstitos externos”. Para garantizar el pago del gigantesco empréstito, este encargo se iniciará a partir de enero de 1928 (Boletín CDC N° 257 abril-mayo 1927) (Mensaje del Presidente del Perú, Augusto Bernardino Leguía Salcedo, ante el Congreso Nacional, el 28 de Julio de 1928. Consultado el 11 de marzo de 2019: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/1921-1940/files/mensaje-1928.pdf>), (Basadre, 1983, tomo IX, p. 367).

Para cumplir con sus nuevas funciones, la Caja organizó un **Departamento de Recaudación**, con gran autonomía de la matriz central, que debía recibir en transferencia las funciones, personal, activos y pasivos de la **Administración Nacional de Recaudación**; entidad de fugaz actuación, que funciona entre el 1º de octubre de 1926 y el 30º de marzo de 1927. En esta última entidad, el único cambio formal que realizó el gobierno, fue nombrar un interventor gubernamental en remplazo del directorio de la Compañía Recaudadora de Impuestos. Por lo tanto, cuando el Departamento de Recaudación asume sus funciones, a partir del primero de abril de 1927, está recibiendo el legado de la Compañía Recaudadora de Impuestos.

“Los beneficiarios directos de esta singular asociación entre intereses públicos y privados fueron los bancos que aportaron para su constitución los siguientes capitales: Banco del Perú y Londres, Lp. 40,000; Banco Italiano, Lp. 24,000; Banco Popular, Lp. 18,000; y, Banco Internacional, Lp. 18,000. En síntesis, la Caja de Depósitos y Consignaciones constituyó para el Banco Popular, así como para el resto de instituciones asociadas, una inapreciable fuente proveedora de liquidez para sus propias operaciones a lo largo de casi seis décadas. De ahí que, como veremos más adelante, la creación del Banco de la Nación, a mediados de los años sesenta, representaría un duro golpe para su estabilidad” (Portocarrero, 1995, p. 138).

¿Cómo terminó esta irreflexiva aventura? Según James Lynch (1949), empleado del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo:

“Después de la primera guerra mundial, el Perú se endeudó fuertemente en los Estados Unidos. Para el 30 de junio de 1929, la deuda externa consolidada del Perú alcanzaba US\$111 millones y representaba, por aquella fecha, alrededor de 77% de la deuda total del país. Los créditos colocados en los Estados Unidos representaban cerca de cuatro quintos de la deuda externa total. El servicio de la deuda pública, que fue solo el 2,63% del gasto total del presupuesto, en 1920, se elevó en 1929 a cerca de 21%” (Lynch, 1949, p. ii).

Según Pablo Luna (2018), el endeudamiento público en 1930, alcanzó un nivel desconocido: “su total sobrepasa el 331% de los ingresos fiscales.” (...) “...se puede afirmar que la “Patria Nueva” multiplica por 6 el monto de la deuda pública peruana. El endeudamiento externo, luego de las tres series (sic) del Empréstito Nacional Peruano, representa ahora el 70% de la deuda pública” (Luna, 2018).

Gianfranco Bardella es más caustico aún, cuando señala que:

Si bien es cierto que el número de las operaciones crediticias concertadas durante el "Oncenio" no pasó de doce, las garantías con que la deuda fue respaldada y los derechos que se otorgó a los prestamistas, nos hablan de una línea de conducta que, en la actualidad, sería tildada con razón de entreguista. Y ello sin mencionar el juicio que merecen las condiciones en que esas operaciones fueron estipuladas, tanto acerca de los tipos de interés como de las

condiciones de colocación, las comisiones, etc." (Bardella, 1989, p. 245).

### **3.8 Las bases del Estado Fiscal en el Perú**

Como se ha visto, la fundación de las tres empresas fiscalizadas de recaudación trajo consigo grandes transformaciones de tipo organizativo e institucional en el Estado peruano, entre 1896 y 1926, que dieron viabilidad a un sistema de recaudación público-privado. En este sistema, la Sociedad Recaudadora de Impuestos puede ser vista como un piloto que resuelve las dudas sobre la capacidad de estas empresas para recaudar las contribuciones e impuestos internos demostrando, a la vez, que es un negocio viable y solvente, capaz de proveer liquidez al gobierno y a la banca y servicios financieros al comercio. Allí donde los empleados estatales, (los apoderados fiscales), articulados al ministerio de hacienda y comercio, no pudieron establecer un efectivo sistema de recaudación, la Sociedad Recaudadora estableció una alternativa viable y efectiva para cobrar impuestos. Este fue un servicio motivado y organizado, con guía y financiamiento de la banca y con la voluntad y perseverancia para expandir la recaudación.

Los resultados convencieron a la elite de la efectividad de estas organizaciones para recaudar los impuestos, vis a vis la parsimonia, desidia y desinterés de las autoridades locales y los empleados; dignos herederos del Estado rentista del guano y el salitre. Un tipo de personal muy alejado del ideal de burocracia que patrocinó Weber. La comparación fue más impactante entre

1900 y 1913, cuando la Compañía Nacional de Recaudación alcanza su mayor nivel de recaudación y de cobertura a nivel nacional.

La dificultad para recaudar en la urbes y en el mundo rural, la actitud hostil de los contribuyentes, la escasa cooperación de la fuerza pública para apoyar el cobro de impuestos y la indolencia de las autoridades locales, solo sirvió de estímulo para que la Compañía Nacional realizara innovaciones en las técnicas de recaudación, mejoras en los perfiles de los recaudadores y renovara su acercamiento a la gendarmería y a la autoridad.

Es cierto que los políticos peruanos siempre tuvieron presente que el sistema de recaudación público-privado no era el más deseable. Sabían, además, que no estaba vigente en los países desarrollados y que algún día habría que realizar el tránsito al sistema estatal de recaudación. Pero, también eran conscientes que, en esos momentos, dadas las condiciones económicas y políticas del Perú, esta era la mejor opción para introducir los componentes, principios y prácticas de un Estado fiscal en una elite que había sido educada en las tradiciones del Estado rentista del guano y el salitre, donde el gusto por el exceso y el despilfarro (del gasto público) iban acompañados por la indolencia, desinterés e inoperancia en el manejo de la cosa pública. Sin embargo, la difusión de los valores, prácticas y resultados de las recaudadoras, interesó a los municipios. Hizo imposible, igualmente, que la elite impidiera la contribución extraordinaria a las exportaciones, que impuso José Pardo en su segundo mandato.

Los avances de la recaudación durante la Republica Aristocrática tienen, como contrapartida, la evolución financiera en Europa y en los Estados

Unidos. Es así que, cuando culmina el predominio de los sindicatos financieros europeos en el Perú, (que coincide con el alejamiento y muerte de Payán), empiezan a predominar las corrientes financieras norteamericanas. En este nuevo mundo, será Leguía el que mejor sintonice con esta metamorfosis financiera. No se debe olvidar que, hasta su regreso a Lima, en 1919, Leguía vivió en Londres, donde examinó la evolución del comercio y las finanzas mundiales (Álvarez Calderón, 2013).

Dado el enorme poder político que acumula Leguía en el Oncenio, pudo realizar experimentos para establecer un nuevo sistema de recaudación privado, más poderoso, que le permitiera levantar más recursos internos y disponer de una mayor capacidad financiera para negociar con los operadores de la bolsa de Nueva York. La Caja de Depósitos era vital en su esquema, pues debía proveer una garantía creíble a los operadores de Nueva York, para obtener préstamos cada vez más importantes. Procede, por lo tanto, a establecer el Banco de Reserva del Perú en 1922, que afecta directamente a la Caja de Depósitos y Consignaciones. Y entre 1921 y 1926, desactiva la Compañía Recaudadora de Impuestos, para establecer luego, el Departamento de Recaudación de la Caja de Depósitos y Consignaciones que permitirá, finalmente, la suscripción del gigantesco Empréstito Nacional Peruano, a fines de 1927.

De esta manera, Leguía centraliza la deuda pública peruana en función de la deuda externa. Conviene examinar, entonces, el efecto de estos cambios, en el periodo en el que actuaron las tres empresas de recaudación, incluyendo la crisis de 1929 que pone fin a este experimento; es decir, sobre

el flujo de los ingresos fiscales corrientes que percibió el gobierno central entre 1887 y 1929 (que excluye los ingresos extraordinarios y el crédito exterior).

No debe olvidarse que antes de la guerra con Chile, las rentas del guano y el salitre, representaron dos tercios de los ingresos de la hacienda pública. Pero, después, la caja fiscal percibió entre cinco y siete millones de soles (Contreras, 1997, p.251). Los cambios organizativos e institucionales que traen las empresas de recaudación, influyeron en la innovación de los sistemas de recaudación de impuestos internos, así como la recaudación de aduanas, mejorando la comprensión de la clase política sobre el rol de los impuestos y tarifas en la solidez del Estado y la estabilidad macroeconómica, permitiendo iniciar, incluso, el cobro de tarifas a las exportaciones.

**3.8.1 El incremento de los ingresos del fisco.** Los cambios realizados por el gobierno, la banca y las empresas, a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, permitieron que los ingresos fiscales corrientes aumentaran (entre 1887 y 1929), de 15,7 millones a 110,6 millones de US dólares constantes de 1958 (Tabla N° III-4).

De esa manera, los ingresos reales del Estado se multiplicaron por siete, confirmando así el sustancial aumento de ingresos públicos que trajo consigo la reforma financiera de 1895-96. Se puede afirmar, entonces, que durante los gobiernos de la República Aristocrática y el Oncenio, se establecen las bases del Estado Fiscal.

Tabla III- 5

Perú: Ingresos Fiscales Corrientes, Exportaciones y PBI: 1887-1930  
(Millones de dólares constantes de 1958)

Años	Ingresos Fiscales Corrientes	Exportaciones	PBI Real
1887	16	42	207
1888	19	52	257
1889	17	42	210
1890	21	56	273
1891	23	55	271
1892	21	52	242
1893	14	43	214
1894	12	24	129
1895	SD	31	SD
1896	22	46	236
1897	22	66	295
1898	26	79	354
1899	23	71	315
1900	26	95	392
1901	30	93	326
1902	28	72	332
1903	31	74	345
1904	39	79	390
1905	41	107	496
1906	47	105	506
1907	49	100	495
1908	50	95	498
1909	42	109	531
1910	46	117	553
1911	54	124	589
1912	55	151	709
1913	56	145	699
1914	46	131	619
1915	37	152	626
1916	50	211	866
1917	51	21	891
1918	52	212	899
1919	52	225	941
1920	57	209	900
1921	41	114	568
1922	51	154	712
1923	61	203	908
1924	72	206	942
1925	70	181	876
1926	75	193	928
1927	80	215	1031
1928	95	220	1079
1929	111	231	1174

Fuente: Contreras ( 1997, pp. 260-261). De 1887 a 1897: Memorias de Ministros de Hacienda y Cuenta General de la República. De 1829 a 1925: Extracto del Perú, 1925, p. 117. De 1926 a 1929: Anuario Estadístico del Perú, 1955, p. 632.

Entre 1896 y 1913, la nueva organización de la hacienda pública se consolida, permitiendo incrementar los recursos de los gobiernos para financiar obras públicas y un pequeño ejército de profesionales en las dependencias del gobierno. En tal sentido, se puede señalar que, en una primera etapa, hasta 1919, el crédito estatal, apoyado por las recaudadoras, tuvo un lento crecimiento.

La información disponible permite apreciar la evolución de las variables fiscales, de acuerdo al ciclo económico. Por ejemplo, entre 1887 y 1913, los Ingresos Fiscales Corrientes aumentaron de 15,7 a 56,1 millones de dólares de 1958, incrementándose 3,6 veces.

Este período es importante porque es aquí cuando la República Aristocrática experimenta con los impuestos al consumo, con la recaudación a cargo de los rematistas y con las dos primeras empresas fiscalizadas de recaudación (la Sociedad Recaudadora de Impuestos y la Compañía Nacional de Recaudación); en un entorno favorable marcado por la mejora de las exportaciones, el arreglo de la deuda externa y el inicio de la centralización económica y financiera (Contreras, 1997, p. 271).

Después de este auge, sobreviene un período de estancamiento, entre 1913 y 1922 (cuando opera la Compañía Recaudadora de Impuestos), que se explica por la falta de dinamismo de las exportaciones y del PBI. Finalmente, entre 1922 y 1929, se aprecia una notable expansión de los Ingresos Fiscales Corrientes, que se duplican (de 51 millones a 111 millones de US dólares de 1958), mientras que las exportaciones se incrementan de 154 millones de US dólares a 231 millones de US dólares de 1958 (Contreras, 1997, p. 271).

Luego del auge, la recaudación se estanca, entre 1913 y 1922, que se explica por la falta de dinamismo de las exportaciones y del PBI. Sin embargo, entre 1922 y 1929, los Ingresos Fiscales Corrientes se duplican (de 51 millones a 111 millones de US dólares de 1958); mientras que las exportaciones se incrementan de 154 millones de US dólares a 231 millones de US dólares de 1958 (Contreras, 1997, p. 271).

Estos tres sub-períodos también pueden ser examinados a partir del cuadro 3-5, que permite precisar que, entre 1887 y 1913, los Ingresos Fiscales Corrientes crecieron anualmente a 5%, mientras que las exportaciones y el PBI lo hicieron a 4,8%.

Tabla III - 6  
Tasa de crecimiento anual de los Ingresos Fiscales Corrientes, las exportaciones y el PBI.

Períodos	Ingresos Fiscales Corrientes	Exportaciones	PBI
1887-1913	5,0	4,8	4,8
1913-1922	-1,1	0,7	0,2
1922-1929	11,8	6,0	7,4

Fuente: Carlos Contreras, 1997

Entre 1913 y 1922, en cambio, la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales corrientes fueron negativas (-1,1%), mientras que las exportaciones y el PBI crecieron ligeramente, a 0,7% y 0,2% anual.

Finalmente, entre 1922 y 1929, la tasa anual de crecimiento de los ingresos fiscales corrientes fue de 11,8%, una tasa superior a la de las exportaciones y el PBI, que fueron de 6,0% y 7,4% (Contreras, 1997, p. 271).

### **3.9 Participación en las elecciones y reforma electoral de 1895/96**

La exposición hasta ahora realizada, demuestra que el problema específico nº 1 ha sido respaldado por la data; esto es, la reforma de las finanzas públicas transformó el Estado peruano, aumentando los ingresos públicos cobrados por las empresas privadas de recaudación, pero también por las aduanas, incrementando la capacidad estatal y modernizando la hacienda pública y las finanzas privadas, aunque de manera atípica y sui generis. Por lo tanto, ahora corresponde examinar el problema específico nº 2, para explicar porque la modernización fiscal del Perú, a diferencia de Inglaterra, no trajo la ciudadanía moderna, un Estado de derecho y la rendición política de cuentas (el orden democrático, según Fukuyama, 2014). ¿Por qué la revolución liberal de 1894/95 no impulsó la refundación democrática de la República, para superar el régimen de “oligarquía competitiva”? (según la terminología de Dahl, 1989, p.16).

Mientras que el Estado Fiscal y la economía de mercado surgían de los escombros de la guerra, el orden democrático no surgió de las cenizas del militarismo. Cabe preguntarse, entonces, por qué el Estado Fiscal y la economía de mercado no crearon el ambiente fecundo del que surgiera una ciudadanía moderna, anclada en “el derecho a participar en el ejercicio del poder político; como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros” (Marshall y Bottomore, 1992, pp. 22) ¿Por qué el sufragio no fue parte de los derechos de ciudadanía de la mayor parte de la población adulta? ¿Por qué el sufragio fue el privilegio de una fracción

reducida de la población, por un lapso tan largo, que supera, incluso, al período del presente estudio? Responder estas preguntas, implica conocer cuál fue el propósito de la reforma electoral de 1895/96.

**3.9.1 La reforma electoral de 1895/96.** El triunfo electoral de 1895 elevó a Piérola a la presidencia de la República; la plataforma ideal para implementar el proyecto de modernización. Empero, lograr este objetivo requería de una reforma electoral que remplazara el modelo gaditano, asentado en la elección indirecta; la arquitectura electoral que favoreció la tradición municipalista y la autonomía local en el Perú (Aljovin, 2005, p. 26). Para los reformistas de 1895/96, el sufragio indirecto no era favorable al proyecto modernizador, porque potenciaba la autonomía política local y una visión fragmentada del territorio; con lo cual, la representación nacional tendía a priorizar los objetivos locales, antes que los nacionales (Gamboa, 2003, p. 273). Por lo tanto, si los representantes se habían legitimado en elecciones indirectas, ¿cómo se podía establecer un **espacio político nacional**, una agenda nacional y una identidad nacional cohesionada?

Para consolidar el espacio nacional y establecer el predominio de la elite exportadora, se requería implementar una reforma electoral que eliminara la elección indirecta y el requisito censitario del sufragio; (poseer rentas o ser propietario). Con estas medidas, se podría excluir a los analfabetos del sufragio reduciendo el cuerpo electoral, para incluir principalmente a la población favorable al proyecto modernizador (Gamboa, 2003, p. 367).

**3.9.2 Participación en las elecciones.** Cuando Piérola inicia su gobierno, el proyecto exportador requería del: "...apoyo de una base social y

de las élites políticas y de gobierno, que compartieran las mismas ideas, el mismo proyecto modernizador” (Chiaramonti, 2009, p. 354). ¿Qué cambios podían dar mayor peso a la población electoral urbana de la costa nor-central que, presumiblemente, compartía el proyecto modernizador? ¿Cómo reducir la importancia electoral de la población rural andina, que era el estrato poblacional más importante? Obtener este resultado, requería:

**“rediseñar todo el escenario político, reduciendo sus dimensiones y modificando radicalmente sus características**, reforzando el peso del Perú blanco y mestizo, costeño y urbano, en lugar del rural y andino, con el objetivo de adaptar la base social a su proyecto de país y de nación” (Chiaramonti, 2009, p. 354). (Las negritas son nuestras).

Para amoldar la base social al proyecto modernizador, la élite debía reformar el sistema electoral (mecanismos y procedimientos para convertir los votos en escaños), que eliminara el sistema de elección indirecta y el requisito censitario e introdujera un organismo central, a cargo de los comicios (Aguilar, 2002, p. 23; Chiaramonti, 2009, pp. 330-332; Luna, 2014, p. 29). La reforma electoral fue adoptada por Piérola, con la ley de 12 de noviembre de 1895, y con la ley electoral de 20 de noviembre de 1896.

La ley de 12 de noviembre de 1895 modifica el artículo 38 de la Constitución de 1860, que: “...reservó el sufragio sólo a los ciudadanos en ejercicio que sepan leer y escribir”, mayores de 21 años o casados (Paniagua, 2003, p. 70). Con esta medida: “...**el cuerpo electoral (y también la participación popular) se reducen drásticamente**”. Como este cambio se

reprodujo en las constituciones de 1920 (art. 66) y 1933 (art. 86), los efectos duraron 84 años. No debe olvidarse que la ratificación fue aprobada por el Congreso en 1895; pero la modificación fue sancionada en la legislatura de 1890 (Paniagua, 2003, p. 70). El énfasis es nuestro.

En el caso de la ley electoral, Piérola remite un proyecto a la Cámara de Diputados el primero de octubre de 1895. Al procesarlo, la comisión de Constitución lo sustituye por un nuevo proyecto: “que introdujo sustanciales reformas” (Basadre, 1977, p. 8). Su debate se dio en la legislatura ordinaria y extraordinaria de 1895 y 1896 (Aguilar, 2002, p. 11; Basadre, 1983, T. VII, p. 354; Peralta, 2005, p. 78). Pero la fórmula de transacción, que permitió promulgar la nueva ley electoral el 20 de noviembre de 1896, se pactó en el senado; presidido por Billinghamurst y dominado por la alianza de ‘candamistas’ y ‘pierolistas’ (Aguilar, 2002, p. 13; Basadre, 1977, p. 11).

La ley electoral de 1896 estableció los **tres pilares** del sistema: “...la reducción del mercado electoral, el control del sufragio por un ente centralizador y la distinción social y económica del electorado” (Peralta, 2005, p. 85). El primer pilar, la **reducción del mercado electoral** se implementó con creces, porque la ley de 1896 estableció el sufragio directo sólo para la población masculina alfabetizada, mayor de 21 años o casada. Según el censo de 1876, la población del Perú era de 2.699.105 habitantes en 1876. De este total, el 84,4% eran analfabetos y del total de la población masculina, (que era de 1.360.863 habitantes); cerca del 80% eran analfabetos (Chiaramonti, 2009, p. 332). Por lo tanto, al restringir el sufragio a la población masculina alfabetizada, la reforma de 1895/96 excluyó a cerca del 80% de la

población masculina del país. Con este cambio, en los comicios de 1899, los registros electorales inscribieron a 108.597 ciudadanos. Y de estos, solo la mitad se presentó en las mesas electorales. Por lo tanto, la reforma electoral de 1895/96 fue efectiva. Redujo el número de electores a su mínima expresión; con extremo perjuicio de la población masculina analfabeta (Chiaramonti, 2009, p.332; Tuesta, 2005, p. 446). Sólo con este hecho, los comicios del período de análisis no podían ser competitivos.

**3.9.3 Participación de la población indígena.** Como los indígenas constituían el 56,8% del total de la población masculina del Perú, según el censo de 1876, al imponerse la alfabetización como un requisito para ejercer el sufragio, la reforma electoral de 1895/96 adquirió la connotación de una discriminación étnica (Chiaramonti, 2009, pp.352-353). Esta afirmación se confirma en los debates de la reforma electoral, donde la asociación entre analfabeto e indio fue una constante (Chiaramonti, 2009, p. 332). La enorme reducción del número de electores indígenas fue un objetivo explícito de los legisladores del Congreso ordinario de 1895-96. El defensor más conspicuo de esta gigantesca exclusión fue Isaac Alzamora, presidente de la comisión del Congreso que elaboró el proyecto (Chiaramonti, 2009, pp. 357-358). Al defender su propuesta, Alzamora aseveró que el gran número de electores que se excluirían del sufragio, no era un argumento en contra de la reforma. Al contrario: “precisamente este hecho, que revela la magnitud del mal, exige (sic) la urgencia del remedio”. Concluía pues que, “***no está en el interés de la nación que elijan muchos, sino el que se elija bien***” (Congreso Ordinario de 1895, p. 443 citado por Chiaramonti, 2009, pp. 357-358). El subrayado es

nuestro. En 1896, el congresista Alzamora fue uno de los más ardorosos defensores para restringir el voto de los indígenas. Se oponía por política interna y por posición filosófica propia: "...los indígenas, desamparados de la educación, carecían de los medios para efectuar un raciocinio que templase su voluntad. **En consecuencia, era necesario restringir su libertad y, por ende, un derecho fundamental como era el voto**" (Ccahuana, 2014, p. 93).

Tabla III - 7

Población electoral del Perú, inscritos y votantes. 1893, 1899, 1908, 1915, 1931

Departamentos y provincias (litorales y constitucionales)	1893		1899		1908		1908		1915		1931		1931	
	Electores de segundo grado	%	votantes	%	inscritos	%	votantes	%	votantes	%	inscritos	%	votantes	%
Amazonas	72	1,39	974	1,67	3,659	2,00	2,906	2,03	1,639	1,13	4,727	1,21	2,812	0,87
Áncash (Costa)	24	0,46	418	0,72	969	0,53	1,228	0,86	1,846	1,27	3,468	0,89	2,269	0,70
Áncash (Sierra)	476	9,19	5,218	8,96	20,729	11,32	14,831	10,36	16,682	11,50	21,872	5,61	18,305	5,72
Apurímac	266	5,14	1,612	2,77	3,326	1,82	3,061	2,14	5,179	3,57	6,588	1,69	4,929	1,52
Arequipa (Costa)	77	1,49	4,738	8,13	5,273	2,88	3,920	2,74	2,344	1,62	7,968	2,04	6,724	2,08
Arequipa (Sierra)	251	4,84	7,029	12,05	9,114	4,98	8,669	6,06	7,719	5,32	13,425	3,44	14,669	4,53
Ayacucho	317	6,12	907	1,56	6,965	3,80	4,949	3,46	3,234	2,23	10,782	2,77	7,421	2,29
Cajamarca	360	6,95	4,676	8,02	19,283	10,53	15,977	11,16	15,91	10,97	31,957	8,20	25,769	7,96
Cuzco	705	13,61	4,347	7,46	9,177	5,01	7,573	5,29	6,078	4,19	13,992	3,59	11,302	3,55
Huancavelica	169	3,26	1,887	3,24	5,165	2,82	3,884	2,71	2,405	1,66	7,708	1,98	6,457	2,00
Huánuco	152	2,93			4,073	2,22	3,218	2,25	3,547	2,45	7,802	2,00	5,858	1,81
Ica	108	2,08	2,090	3,59	5,823	3,18	4,370	3,05	6,036	4,16	13,053	3,35	11,626	3,59
Junín	459	8,86	2,317	3,98	9,757	5,33	7,361	5,14	13,406	9,24	34,299	8,80	28,254	8,73
Lambayeque	99	1,91	2,108	3,62	6,744	3,68	4,893	3,42	5,267	3,63	15,661	4,02	13,319	4,18
La Libertad	244	4,71	1,812	3,11	17,242	9,42	12,313	8,60	17,522	12,08	32,838	8,42	27,217	8,41
Lima	385	7,43	7,943	13,63	29,839	16,30	21,892	15,29	21,158	14,59	100,186	25,70	84,747	26,19
Loreto	106	2,05					1,701	1,19			7,720	1,98	6,030	1,86
Piura	198	3,82	2,957	5,07	8,501	4,64	5,743	4,01	8,123	5,60	19,801	5,08	13,399	4,14
Puno	600	11,58	4,737	8,13	7,847	4,29	6,237	4,36	4,924	3,00	10,341	2,65	8,815	2,72
Tacna	21	0,41	635	1,09	1,327	0,72	1,124	0,79			3,029	0,78	2,802	0,87
Tarapacá		0,00												
Prov. lit. Moquegua	71	1,37	1,026	1,76	1,548	0,85	1,206	0,84			2,671	0,69	2,075	0,64
Prov. const. Callao	20	0,39	854	1,47	3,190	1,72	2,262	1,58	2,013	1,39	13,003	3,34	12,100	3,74
San Martín					2,697	1,47	3,091	2,16			4,936	1,27	4,406	1,36
Prov. lit. Tumbes					837	0,46	728	0,51			1,670	0,43	1,394	0,43
Madre de Dios											357,000	0,09	333	0,10
<b>TOTALES</b>	<b>5180</b>	<b>100,0</b>	<b>58.285</b>	<b>100,0</b>	<b>183.085</b>	<b>100,0</b>	<b>143.137</b>	<b>100</b>	<b>145,03</b>	<b>100</b>	<b>389,854</b>	<b>100,0</b>	<b>323,63</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Gabriella Chiaramonti, 2009, p. 356

La exclusión de la población indígena también fue defendida por expertos de fuste, como Luis Felipe Villarán:

La nacionalidad, la emancipación legal o sea la condición de sui juris, y la calidad de saber leer y escribir, son pues requisitos justos, y los

menos que pueden exigirse para el ejercicio del sufragio. La calidad de saber leer y escribir no se exigía en la Constitución. El artículo 38 decía: «Ejercen el derecho de sufragio todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al tesoro público alguna contribución». Como el que no sabe leer y escribir no puede tener ni el más ínfimo grado de cultura política, se procedió acertadamente al operar la reforma de este artículo (Villarán, 2016, p. 231). La primera edición es de 1920. El subrayado es nuestro.

Entre 1893 y 1931, los más afectados por la reforma electoral fueron los departamentos del sur andino; donde se concentraba parte importante de la población indígena. En Puno, el 92,18% de la población estaba compuesta por indígenas (según el censo de 1876); pero su peso electoral disminuyó de 11,58% de los electores de segundo grado (en 1893), a 2,72% de los votantes de 1931.

En Huancavelica, el 78,51% de la población era indígena; pero, su peso electoral disminuyó, de 3,26% (en 1893) a 2% en 1931. En Ayacucho, el 72,3% de la población era indígena; pero su peso electoral bajó de 6,12% (en 1893) a 2,29% en 1931. En Apurímac, el 54,6% de su población estaba compuesta de indígenas; pero su peso electoral bajó de 5,14% (en 1893) a 1,52% en 1931. Ver Tabla III-7 (Chiaramonti, 2009, p. 357).

Chiaramonti, resume admirablemente el impacto de la reforma en la población indígena. Antes de la reforma, indica: "...el derecho de sufragio amplio e indirecto de matriz gaditana y los requisitos vagos, definidos en el

ámbito de las comunidades locales, habían permitido la supervivencia de una ciudadanía ‘municipal’, de lealtades y de pertenencias de molde localista” (Chiaramonti, 2009, p. 358). Pero después de la reforma, la construcción del cuerpo electoral, “...se desarrollaba en un espacio político más reducido, del cual había sido definitivamente excluida una parte importante del universo rural, en particular el mundo de los pueblos y las comunidades indígenas de los Andes” (Chiaramonti, 2009, p. 358).

### **3.10 Participación de los ciudadanos habilitados en las elecciones**

La reforma de 1895/96 también excluyó del sufragio a los artesanos y a otras profesiones urbanas ejercidas por los mestizos y los descendientes de africanos. Y también a las mujeres (Chiaramonti, 2009; Peralta, 2005, p. 2). Si se considera esta exclusión, las elecciones posteriores a Piérola no pueden ser calificadas como democráticas. Entonces, corresponde ahora averiguar, cuál fue el impacto del voto directo y de la Junta Electoral Nacional para, a continuación, determinar el efecto conjunto de todos los componentes de la reforma electoral. De esa manera, podremos conocer si la República podía implementar elecciones competitivas y un orden democrático.

**3.10.1 El voto directo y el espacio político nacional.** Al legitimar la autonomía local, las elites locales propiciaron la fragmentación del territorio; relegando en la agenda política, la formación de un espacio político nacional (Gamboa, 2003, p. 373). Como la representación nacional estaba al servicio de objetivos locales, (en el siglo XIX); las elecciones indirectas fueron las más

adecuadas; razón por la cual, no se abandonó el sistema jerárquico del virreinato o “Antiguo Régimen”. De esa manera, la estructura resultante no guardó coherencia con la utopía liberal europea (Gamboa, 2003, p. 363-64).

En este entorno, el sufragio indirecto era, en sí, una paradoja. ¿Cómo se podía establecer una identidad nacional cohesionada, si los representantes del pueblo habían sido legitimados en elecciones indirectas, representando a elites locales; un conjunto de autonomías dispersas en el territorio? (Gamboa, 2003, p. 363). Para consolidar un espacio político nacional, favorable a las grandes reformas, se debía ir al sufragio de votación directa, en coherencia con la concepción liberal del siglo XIX, para la cual:

“La elección directa era una forma de detener la fragmentación territorial que las élites locales producían y de establecer un espacio nacional, restringiendo la tradición municipalista -nacida del régimen representativo liberal de las elecciones indirectas- y las prácticas locales corporativas coloniales” (Gamboa, 2003, p. 373).

Entonces, para evitar la fragmentación del territorio, la reforma de 1895/96 reemplazó al modelo electoral gaditano (sistema de elección indirecta), por el sufragio directo (Gamboa, 2003, p. 373).

**3.10.2 Centralización electoral: la Junta Electoral Nacional.** Un pilar clave de la ley electoral de 1896, fue el ***control del sufragio por un ente centralizador***; “la Junta Electoral Nacional” (Peralta, 2005, p. 79). La efectividad de la Junta fue tal, que Basadre afirma, desconsolado, que: “De la descentralización absoluta de antes se pasó al más grande centralismo”

(Basadre, 1980, pp. 54-55, citado por Luna, 2014, p. 78). Esta afirmación luce exagerada hoy en día, porque el gobierno sólo designaba a un miembro del total de nueve que conformaban la Junta. Pero en los hechos, el gobierno siempre controló a dos de los cuatro miembros elegidos por el Congreso y a veces, a los cuatro. Por su parte, los cuatro miembros que designaban las cortes superiores, siempre fueron favorables al gobierno (Luna, 2014, p. 79). Por ello: “Lo que iba a terminar siendo normal era el obtener la mayoría de la Junta, a través de los cuatro votos de los personeros del Poder Judicial” (Basadre 1983 T. VII, p. 358). La Junta Electoral tenía su sede en Lima, pero controlaba el proceso electoral en las provincias; porque podía ejercer:

...directa o indirectamente cierto control sobre la composición de los múltiples organismos (en los cuales los mayores contribuyentes de cada localidad tenían un lugar importante), que en departamentos, provincias y distritos se encargaban de las distintas fases del proceso, desde la redacción del registro cívico hasta el escrutinio de los votos emitidos (Chiaramonti, 2009, p. 353).

Un instrumento útil para ese control fue la matrícula de contribuyentes, porque en cada elección general, la Junta debía preparar una lista de los veinticinco mayores contribuyentes que residían en la capital de cada provincia y seleccionar, al azar, a cinco de ellos como integrantes de las Juntas de Registro Provincial. Las Juntas elegían a las juntas distritales, al Registro Cívico General de la provincia y a las comisiones receptoras del sufragio. Por otra parte, las **Juntas Escrutadoras de Provincia** se

encargaban de los cálculos, resolvían las quejas y proclamaban a los diputados (Aguilar, 2002, p. 15-17; Basadre, 1977, p. 12).

Debido al marco legal que regía a la **Junta Electoral Nacional**, los resultados favorecieron a los partidos grandes y mientras el Partido Civil no se dividió en facciones, fue el más beneficiado (Luna, 2014, p. 82). Mientras mantuvo su unidad, el civilismo tuvo el monopolio político en los primeros tres lustros del siglo XX; con excepción de las elecciones de 1912 y los breves gobiernos de Billingham y Benavides (Aljovín y López, 2005, p. 13; Tuesta, 2005, p. 446). Resumiendo, a partir de 1896 surgen las connotaciones de tipo económico y social en la legislación electoral y gracias a la Junta Electoral, se consolida el dominio político de los intereses representados en el Partido Civil: “Obvio resulta ahora que era un modo de consolidar el predominio de quienes ostentaban mayor fuerza económica” (Basadre, 1977, p. 13).

**3.10.3 La reforma electoral entre 1899 y 1908: ausentismo, incertidumbre y violencia.** ¿Cómo funcionó la reforma electoral en los primeros 9 años? ¿Se consideró legítimo al sistema electoral entre 1899 y 1908? ¿Por qué se practicó el absentismo? ¿Existía incertidumbre democrática para los partidos? (Cualquier partido podía ganar las elecciones). Para responder estas preguntas; identificando las estrategias de los partidos y la existencia de neutralidad; se deben examinar los comicios presidenciales entre 1899 y 1908 (Luna, 2010, p.24-28, 48).

**3.10.3.1 Las elecciones de 1899.** Desde el inicio, los civilistas y los demócratas vieron las elecciones presidenciales como: “...un mecanismo de alternancia pactada o “turnismo” más que como una competencia real” (Luna,

2010, pp. 24-25). Por esta razón, el partido Constitucional de Cáceres, la Unión Cívica de Valcárcel y el partido Liberal Democrático de Durand, decidieron el ausentismo de sus partidarios y no presentar candidatos. Así, un 46% de los electores se abstuvo de votar (50.312) y López de Romaña ganó con apenas 55.918 votos válidos, de un total de 108.597 inscritos (Basadre, 1983, Tomo 8, p. 10; Luna, 2014, p. 583). Para prolongar el “turnismo”, el pacto entre el Partido Civil y el Demócrata debía continuar. Pero, la coalición se resquebraja en 1900, cuando los civilistas no apoyan la candidatura de Piérola a la alcaldía de Lima. Y se rompe, cuando el Partido Civil triunfa en las elecciones de 1902 para renovar el tercio congresal de ambas cámaras. Al obtener la mayoría en la Junta Electoral Nacional, en setiembre de 1902, dejaron fuera a los personeros demócratas (Aljovín y López, 2005, p. 82; Peralta, 2001, pp. 185 y 195).

A partir de entonces, la Junta: “...quedaría cooptada por el control del Partido Civil” (Luna, 2014, p. 91). Así, la ausencia de los demócratas en la Junta, explica su derrota en las elecciones de 1903, 1904 y 1908:

“Los demócratas habían sido desalojados del organismo [la Junta Electoral Nacional] cuyo poder era decisivo para marcar el rumbo y la ruta de la maquinaria electoral, para nombrar el personal que debía manejarla y para escoger las personas por ella favorecidas” (Basadre, 1983, T. VIII, p. 51).

Por lo tanto, a partir de 1902, no se podía hablar más de incertidumbre democrática en las elecciones presidenciales.

Tabla III - 8  
Elecciones generales 1899. Resultados nacionales

Candidato	Votos	%
Eduardo López de Romaña	55.918	97
Manuel Candamo	1.337	2
Manuel Gonzáles Prada	549	1
Guillermo Billinghurst	129	0
Votos Válidos	57.933	99
Votos nulos y blancos	352	1
Votos emitidos	58.285	54
Ausentismo	50.312	46
Total de inscritos	108.597	100

Fuente: Tuesta, 2001, p. 611

**3.10.3.2 Las elecciones de 1903.** En estas elecciones, se presentó Manuel Candamo como candidato único, porque Piérola se abstuvo de participar; con lo cual, Candamo obtuvo 92.781 votos; el 100% de los **votos válidos** (Millones, 2004, p. 158). Pero la ausencia de Piérola incentivó la deserción de 49.364 ciudadanos en las mesas de votación, sobre un total de 143.142 inscritos.

Tabla III-9  
Elecciones generales 1903. Resultado nacional

Candidato	Votos	%
Manuel Candamo	92.781	100
Votos Válidos	92.781	99
Votos nulos y blancos	997	1
Votos emitidos	93.778	66
Ausentismo	49.364	34
Total de inscritos	143.142	100

Fuente: Tuesta, 2001, p. 610. Luna, 2014, p. 90

En estos comicios los miembros de las Juntas de Registro de las 96 provincias del Perú, que debían haber sido nombradas por sorteo; estuvieron bajo el control del Partido Civil. Razón por la cual, la minoría solicitó nuevas

elecciones y de allí se infirió que: "...el Partido Civil había controlado las mesas, impidiendo que los electores de la oposición pudiesen sufragar" (Luna, 2014, p. 91). Por lo tanto, al examinar estas elecciones, no se podía hablar de incertidumbre democrática.

**3.10.3.3 Las elecciones de 1904.** La súbita muerte de Candamo condujo a las elecciones de 1904, en las cuales Piérola reiteró su ausentismo electoral, que degradó el peso político de los demócratas y promovió el ausentismo de los electores y José Pardo, como candidato único del civilismo-cacerista, obtuvo los 96.430 votos válidos (Aguilar, 2002, p. 29; Luna, 2014, p. 92). Con estos resultados, ¿cómo tipificar a los gobiernos elegidos en los comicios de 1899, 1903 y 1904, bajo la reforma de 1895/96? En la tipología de Schedler (2004), estos gobiernos no se aproximan al concepto de democracia liberal. La evidencia sugiere que se aproximan más bien al concepto de "democracia electoral". Pero, a partir de 1908, la República no continúa esta tendencia, sino que se desliza a una etapa que puede ser mejor denominada, como de tránsito a un régimen autoritario.

Tabla III-10

Elecciones generales 1904. Resultado nacional.

<b>Candidato</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
José Pardo	96.430	100
Votos Válidos	96.430	99
Votos nulos, blancos y ausentes	1.289	1
Votos emitidos	97.719	66
Ausentismo	49.271	34
Total de inscritos	146.990	100

Fuente: Tuesta, 2001, p. 610

#### 3.10.3.4 *Las elecciones de 1908. Cambios en la reforma electoral.*

En 1908, Leguía fue candidato único porque demócratas y liberales se abstuvieron de participar, cuando el civilismo descabezó su dirigencia, al acusarla: "...de colaborar en la intentona revolucionaria liderada por Augusto Durand, que no llegó a estallar nunca" (Peralta, 2005, p. 90). Los votos nulos, blancos y ausentes se elevaron a 50.654. "La ira que los demócratas liberados guardaban hacia Pardo quedó reflejada en el intento frustrado de agresión que Isaías de Piérola, perpetró contra ese mandatario el 9 de agosto sin consecuencia" (Peralta, 2004, p. 189).

El apoyo del Partido Civil y el Constitucional, le dio a Leguía 133.732 votos válidos. Dado el control del Jurado Electoral, el triunfo de Leguía no fue una sorpresa: "Los resultados de la elección de mayo de 1908, como era de esperar, favorecieron nuevamente y sin mayores dificultades al Partido Civil" (Aguilar, 2002, p. 34).

Tabla III -11

Elecciones generales 1908. Resultado nacional.

<b>Candidato</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
Augusto B. Leguía	133.732	100
Votos Válidos	133.732	99
Votos nulos, blancos y ausentes	50.564	1
Total de inscritos	184.386	100

Fuente: Tuesta, 2001, p. 610

Apenas llega al gobierno, Leguía se preparó admirablemente para las elecciones de renovación del tercio congresal (de 1909 y 1911) y la elección presidencial de 1912. Modifica la ley electoral de 1896, con la ley de

elecciones (transitoria) N° 861, de 25 de noviembre de 1908, que elimina a los cuatro miembros de la Junta Nacional designados por las cortes superiores y dispone que ocho miembros (de nueve) sean elegidos por el Congreso (Aguilar, 2002, p. 24; Luna, 2014, pp. 96-97; Peralta, 2001, p. 204). Con esta ley transitoria, la Junta Electoral Nacional quedó: "...más uncida al Gobierno, ya que éste contó, a lo largo de todo el período aquí revisado [hasta 1917], salvo en 1909-1911, con la sumisión de ambas Cámaras" (Basadre, 1977, p. 16). "El efectivo control de los tribunales electorales que confería la ley de 1908 [N° 861] al Parlamento, facilitó el triunfo del oficialismo en las urnas." (Peralta, 2005, p. 91). Así, la renovación del tercio congresal, de mayo de 1909, favoreció a 34 civilistas, a 14 constitucionalistas y sólo a 6 demócratas (Basadre, 1983, T. VIII, pp. 274-75). Pero al día siguiente del sufragio, el resentimiento que demócratas y liberales habían reprimido, se desbordó tumultuoso en la sublevación de 29 de mayo de 1909, que dirigen los dos hijos de Piérola. Asaltan palacio y capturan a Leguía, exigiéndole renunciar a la presidencia (Peralta, 2005, p. 91). Pero no tuvieron éxito. Una vez en palacio, indemne, Leguía encarcela a los redactores y al director de "La Prensa" y ordena el arresto de sus enemigos políticos (Basadre, 1983, T. VIII, p. 278). Como la revuelta dio origen a su leyenda de caudillo, se sintió obligado a no retroceder y así: "no se dejó manejar por las Cámaras, que estaban controladas por el civilismo clásico e hizo incorporar violentamente un tercio de congresales propios quedando el civilismo en minoría" (Basadre, 1992, p. 110).

Para las elecciones de renovación del tercio congresal de 1911, el civilismo independiente se había recompuesto y ejercía la presidencia de ambas cámaras del Congreso, con lo cual pudo controlar la Junta Electoral (Peralta, 2005, p. 92). Ante el riesgo de perder la elección, Leguía disuelve la Junta Electoral (el 18 de mayo de 1911) y como recuerdo perdurable de tan desagradable hecho: “un candado y un guardia en la puerta simbolizaron lo ocurrido” (Basadre, 1983, T. VIII, p. 321). Según Germán Arenas (1941, p. 60), citado por Aguilar (2002, p. 34); Leguía favoreció a sus candidatos en 1911 con métodos vedados; por lo cual, la intervención del gobierno fue:

...descarada, por medio de subprefectos nombrados especialmente y de gendarmes enviados para imponer la voluntad del Gobierno” y de hacer que “individuos inescrupulosos, [atacaran] a mano armada a los miembros de las Juntas Receptoras de Sufragio y destruyeran las respectivas ánforas, en el momento en que iban a verificarse las elecciones de 1911 (Aguilar, 2002, p. 34).

Las elecciones de 1909 y 1911, constituyen prueba palpable de una manipulación extrema de la legislación electoral y de la fuerza pública. Pero, con estas prácticas, obtuvo el control del Congreso y, con él, de la Junta Electoral Nacional. Estos métodos eran contrarios a un orden democrático, pero, fueron usados, en tanto le permitieran ganar la mayoría congresal y con ella, el poder para llevar adelante sus planes financieros (Basadre, 1977, p. 16). De otro lado, la sublevación de los demócratas (en 1909), muestra que las elecciones de 1908 no unieron a los ciudadanos y que los pierolistas y los

liberales no estaban de acuerdo con los resultados. Lo cual indica que parte importante de los electores no aceptaron como legítimo al sistema electoral y sus resultados (Luna, 2014, p. 48).

**3.10.4 Crisis del sistema electoral: 1912-1919.** Las elecciones presidenciales de 1912, 1915 y 1919, se diferencian del período anterior porque ahora la reforma de 1895/96 no garantiza la entrega ordenada del poder, ni la promesa de un orden democrático (según la definición de Fukuyama, 2014). En las elecciones de 1912, 1915 y 1919, la sucesión presidencial fue puesta en entredicho por los ciudadanos que podían votar, pero también por los que habían sido excluidos del sufragio. En 1912, una turba urbana impide las elecciones y logra que el Congreso nombre presidente a Billinghamurst, quien no había sido candidato. En 1914, un golpe de Estado reintroduce a los militares en la política interna (Camacho, 2016, p.106). Como el gobierno militar no halla la vía para la sucesión presidencial, en las elecciones de 1915, la mayoría de partidos usan un mecanismo ad hoc, del “Antiguo Régimen”, para elegir un candidato de consenso. En la elección de 1919, el presunto ganador no confía en la institucionalidad democrática, ni en el sistema electoral de 1895/96 y da un golpe de Estado que acaba con la República Aristocrática. Por estas razones, se afirma que las elecciones entre 1912 y 1919, fueron **las más violentas de la República**: “Una mirada más atenta a la evolución de los acontecimientos, sin embargo, indica que durante estos años se experimentaron las elecciones más violentas de la historia nacional” (Peralta, 2005, p. 76). Tal vez por eso, Basadre denomina a este período: “**El ocaso de la República Aristocrática**” (Basadre, 1977, p. 18).

**3.10.4.1 Los comicios de 1912 y las jornadas de mayo.** Al modificar la norma electoral y al recordar cómo se impuso el civilismo en las elecciones de renovación del tercio congresal de 1911, Leguía pensó que los comicios de 1912 estaban bajo control. Pero olvido monitorear las asociaciones y los clubes de Lima y serían ellos los que deciden la elección. Leguía subestimó el rol de las facciones y fue en su gobierno que se abren grietas profundas en la sólida estructura del Partido Civil. La candidatura de Antero Aspíllaga contaba con el apoyo de su hermano Ramón y de Mariano Prado; pero, la facción de José Pardo forma el “Partido Civil Independiente” en enero de 1912 y organiza después, el “bloque”, coalición opuesta a Leguía (Salinas, 2014, p. 20). La candidatura de Aspíllaga también divide al Partido Constitucional en dos. El grupo del general Canevaro lo apoya; pero la facción del general Pedro E. Muñoz y David Matto se alía con los liberales de Augusto Durand. Cuando surge la candidatura de Billinghamurst, el partido demócrata dejó en libertad a sus miembros para apoyar los clubes billinghamuristas o para brindarle apoyo (Aljovín y López, 2005, p. 92; Basadre, 1983, T. VIII, p. 324; Peralta, 2005, p. 89; Torrejón, 2010, p.28).

En 1912, el gobierno convirtió las elecciones municipales del Callao; en un ensayo de las elecciones presidenciales de mayo: “En las elecciones del Callao, el civilismo tomó todas las instancias del mecanismo electoral y, con la ayuda de la fuerza pública, impidió cualquier candidatura alternativa” (Torrejón, 2010, p. 102). La Liga Municipal Independiente organizó el anti-civilismo en el Callao para evitar el fraude. Pero fue en vano (Torrejón, 2010,

p. 102). Al sobre-reaccionar, el gobierno crea una crisis de legitimidad, que determinan que “las elecciones tuvieran un carácter confrontacional y violento” (Torrejón, 2010, p. 151).

Cuando las actividades preparatorias de los comicios presidenciales de 1912, dieron muestras de corrupción, las facciones opuestas a Aspíllaga; (del partido Constitucional, Liberal y del Partido Civil Independiente), se adhirieron a un memorial que solicitaba a Leguía la nulidad de las elecciones (Aguilar, 2002, p. 36). Cuando la convención de partidos fracasa (por el abstencionismo del Partido Civil independiente y el Demócrata) y cuando se constata la falta de garantías para el proceso, las facciones acuerdan que: “no presentarían candidatura alguna a las elecciones presidenciales y [que] continuarían unidos como oposición al gobierno” (Torrejón, 2010, p. 29).

En este momento, Billinghurst insinuó su interés en participar en las elecciones de 1912, en una entrevista de 4 de mayo (Torrejón, 2010, p. 32). En el cierre de campaña, (domingo 19 de mayo), los clubes convocan a 20.000 manifestantes a la Alameda de los Descalzos, donde: “El 15% de la población de Lima –cifra mayor al número de electores de la ciudad– estuvo en las calles desfilando en apoyo de Billinghurst, con una organización y entusiasmo que no tenían precedentes” (Torrejón, 2010, p. 32). El 21 de mayo, los 60 clubes Billinghurstistas declaran la nulidad de las elecciones (como su objetivo) y convocan a un paro general los días del sufragio para frustrar los comicios (Aguilar, 2002, p. 36). El primer día de elecciones (sábado 25 de mayo) y primer día de las jornadas de mayo, grupos numerosos se dirigieron a los puntos señalados “...en el plan de batalla dispuesto, para

impedir la realización de las elecciones”; dando inicio a: “la toma y destrucción de las mesas electorales” (Torrejón. 2010, p. 37):

La mesa de la Plazuela de Santa Clara fue atacada y destruida. Estaba presidida por el Dr. J. David Duarte, abogado de la Beneficencia, quien tuvo que huir del lugar, pero poco después instaló otra mesa de sufragio en la Plaza Italia. Allí, nuevamente, fue asediado por los “billinghamuristas” y trató de amedrentarlos disparando su arma; al no lograrlo, emprendió la huida con dirección hacia su hogar en la misma plaza, pero fue alcanzado por el “populacho”, que casi lo lincha. Terminó con heridas de bala en la cabeza y brazo, diferentes contusiones por los “garrotazos” y una puñalada en el pecho (Torrejón, 2010, p. 37).

La muchedumbre atacó las mesas de sufragio de las plazuelas de Cocharcas, San Sebastián, San Marcelo, Viterbo, San Agustín, San Lázaro, San Pedro Nolasco, Inquisición, Descalzos, Portal de Escribanos y Otero. Cuando llega a su fin el domingo 26, segundo día de elecciones y segundo día de las “Jornadas de Mayo”, el proceso electoral se había frustrado:

Ante la gravedad de la situación, que cada vez se tornaba más violenta, el presidente Leguía, así como su ministro de gobierno Plácido Jiménez, inició conversaciones telefónicas con Guillermo Billinghamurst para buscar una salida a la crisis. Las tratativas culminaron con un decreto gubernamental que ponía término a las elecciones (Torrejón, 2010, p. 47).

Cuando se realiza el recuento electoral, el total de votos no llegaba a la tercera parte del electorado y según el artículo 106 de la ley de noviembre de 1896, no había elección si no había sufragado cuando menos la tercera parte de ciudadanos que tuvieran derecho al sufragio. La crisis de legitimidad debía ser resuelta por el Congreso (Basadre, 1983, t. VIII, p. 399). El paro general había logrado sus objetivos inmediatos y los de largo plazo, “–como es el caso del **pleno ejercicio de los derechos ciudadanos y la total vigencia del sistema democrático**– los que comenzaron a movilizar a la población y a preparar el terreno de la coyuntura electoral que se avecinaba” (Torrejón, 2010, p. 30). El énfasis es nuestro.

**3.10.4.2 La elección de Billinghamurst.** Sin ser candidato, el acuerdo con Leguía le consiguió a Billinghamurst los 130 votos que lo convierten en presidente, el 19 de agosto de 1912. Aspíllaga, en cambio, recibió apenas 30 votos (Basadre, 1983, T. VIII, pp. 397-400). La ley 1571, formaliza el acto cuando afirma que “**El Congreso ha elegido y proclama Presidente de la República al ciudadano Guillermo E. Billinghamurst**” (Luna, 2014, p.102). Pero Billinghamurst no cultiva una buena relación con el Congreso (Klaren, 1993, p. 38). Las fricciones culminan con los comicios para renovar el tercio, de 1913. En estas elecciones, la asociación leguista-liberal tenía mayoría en el Congreso, que aprovecho para proclamar, de facto, a Carlos Forero y Juan Antonio Trelles como senadores (Basadre, 1977, p. 31). La elección de Forero no era válida, porque en un solo escrutinio se dio su elección como diputado y senador y Trelles no podía ser candidato, porque no estaba inscrito en el registro (Basadre 1980, p. 81). Entonces, cuando la mayoría congresal los

incorpora como congresistas, la facción billinghurstista estalló en violencia (Luna, 2014, p. 114). El embajador norteamericano Clay Howard, informa que los billinghurstistas dinamitaron la residencia de Rafael Villanueva, presidente del senado y asaltaron la mansión de Leguía, el 24 de julio de 1913. Leguía fue arrestado y trasladado a la penitenciaría de Lima. (Telegrama del embajador norteamericano en Lima, Mr. H. Clay Howard al Secretario de Estado. Lima, 25 de julio de 1913. File No. 823.00/104. URL: tomado de <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1913/d1483> 23 de julio de 2019). Ver Luna (2014, p. 114). Según Peralta, “El resultado final de la refriega fue la partida de Leguía hacia el exilio [agosto de 1913], que marca la ruptura entre el leguismo y Billinghurst” (Peralta, 2005, p. 96).

**3.10.4.3 El golpe de Estado de 1914.** Camacho (2016, p. 106), explica el golpe de Estado contra Billinghurst, por los coqueteos con el pueblo; el recorte del presupuesto de guerra, de 24,75% a 21,60% y el rumor que se vendería Tacna y Arica a Chile, en lugar del referendo. “Pero los episodios que le dieron el impulso definitivo al golpe fueron el intento de disolución del Congreso al empezar 1914 y la creación de una milicia popular el tres de febrero: la entrega de pistolas a civiles fue un gesto insoportable para muchos oficiales” (Camacho, 2016, p. 106). Por ello, el “bloque” organiza el golpe, con el apoyo de “un grupo de oficiales encabezado por el coronel Oscar Benavides” (Camacho, 2016, p. 106). La junta de gobierno fue presidida por el coronel Benavides (Aljovín y López, 2005, p. 96; Klaren, 1993, p. 38); e integrada por los personeros de los partidos políticos; José Matías Manzanilla, del Partido Civil Independiente; Rafael Grau, del Partido Civil Leguista; José

Balta, del Partido Liberal; Arturo Osorio, del Partido Constitucional y Benjamín Boza, del Demócrata (Basadre, 1983, T. IX, p. 65).

**3.10.4.4 Las elecciones de 1915.** La interrupción electoral que produjo el golpe fue difícil de superar. En dos décadas, se habían producido bajas sensibles entre los héroes de la Coalición Nacional y los primeros mandatarios de la República. Candamo había fallecido en 1904, Piérola en 1913 y Romaña en 1912. Billinghurst, Durand y Leguía estaban exiliados en el extranjero. Y en esos momentos, según Martín (1998):

“Las fuerzas políticas que conspiraron contra Billinghurst, con excepción del Partido Civil-Independiente, no pudieron controlar la situación creada por ellos, escapándoseles de las manos el manejo de la situación. Eso dio origen a un intento de iniciar una nueva etapa militarista, bajo la dirección de Benavides, con la inspiración de Cáceres y la candidatura de Muñiz” (Martín, 1998, p. 502).

El embajador español había sugerido un arreglo para turnarse en la presidencia, entre el general Benavides y el general Muñiz, líder del Partido Constitucional, quien deseaba ser elegido candidato a la presidencia (Peralta, 2005, pp. 96-97, 110). Para salir del impasse, se recurrió a la Convención de Partidos; una reedición de las prácticas del Antiguo Régimen, como lo sugiere Contreras (Avila, et al., 2002, p.23). En la Convención de Partidos (28 de marzo de 1915), reunida en la cámara de diputados y presidida por Cáceres, el 85% de los 418 políticos reunidos, eligió a José Pardo candidato de consenso para las elecciones de 1915, impidiendo un nuevo gobierno militar,

que no había enraizado en el poder, que no tenía caudillos y que, por tal razón, “se deshizo casi sin presentar batalla” (Basadre, 1983, T. IX, p. 111-112). Ver también, Martín (1998, p. 494-95).

A pesar de las apariencias, los comicios de 1915 fueron accidentados. La corte suprema conoció 46 procesos de nulidad de senadurías y diputaciones, anuló 16 elecciones de diputados y 6 de senadores y emitió órdenes para enjuiciar a subprefectos y dar pena de cárcel a los subprefectos de Canta y La Convención. Castigó a las autoridades de las juntas escrutadoras que dieron credenciales falsas y destituyó o arrestó a los jueces de paz de Antabamba y Luya (Basadre, 1983, T. IX, p. 115). La comisión del Congreso dio a Pardo 131.289 votos válidos, de los 144.712 participantes:

La Comisión de Compuo del Congreso, practicó el escrutinio y regulación de los sufragios emitidos y prescindiendo de algunas provincias distantes que demoraron en el envío de los documentos respectivos, calculó que había habido 144.712 electores del Presidente de la República (Basadre, 1983, T. IX, p. 117).

Tabla III - 12		
Elecciones generales 1915. Resultado Nacional.		
Candidato	Votos	%
José Pardo	131.289	81
Carlos de Piérola	31.151	19
Votos Válidos	162.440	
Total de inscritos	144.712	

Fuente: Tuesta, 2001, p. 609

No obstante las irregularidades, el Congreso proclamó mandatarios electos a Pardo y a los candidatos de la alianza civil-liberal-constitucional, con “unanimidad de votos para este solemne acto” (Basadre, 1983, T. IX, pp. 116-117). De esa manera, el Congreso se convirtió en una especie de segunda instancia, que ratifica el acuerdo de la Convención.

### **3.11 Fin de la República Aristocrática. Elecciones y golpe de Estado.**

A fines de 1914, José Pardo, candidato, se reunió con el presidente, general Benavides, en una coyuntura inestable. Y en el estilo coloquial de la época, le expresó que: “...en el problema de la sucesión presidencial, todos los presidentes habíamos fracasado, que a mi padre le costó la vida, que a Piérola y a mí [José Pardo] la influencia política, que a Leguía le había llevado a la Penitenciaría [el 23 de julio de 1913] y después al destierro [el 6 de agosto de 1913]”. Por esta razón, Pardo le sugería: “...que una convención [de partidos] lo libraba a él [Benavides] de toda responsabilidad” (Memorias de José Pardo, citado por Martín, 1998, p. 495).

En 1919, cuando llegó el momento de la sucesión presidencial, José Pardo especuló con una nueva convención de partidos para designar un sucesor que no fuera Leguía. Pero después de la Gran Guerra, otra Convención no era viable. Al proceso electoral que convoca José Pardo, se presenta Antero Aspíllaga y de otro lado, se presenta su némesis, Leguía, recién llegado de Inglaterra; donde sufrió una exposición acelerada a las

finanzas y consiguió nuevos vínculos y cargos comerciales (Álvarez-Calderón, 2013, p. 38-9).

### **3.11.1 Elecciones de 1919, golpe de Estado y cambio de reglas.** A

su regreso de Londres, Leguía encuentra una creciente simpatía en la población limeña y entre los universitarios, que lo votan 'maestro de la juventud' (Werlich, 1978, p. 150) y que, en Germinal, el periódico estudiantil, proponen su candidatura (Dagicour, 2014, p. 66). La inesperada cordialidad estuvo en relación inversa con el descontento que se había labrado a pulso José Pardo y el civilismo; resultado del desgaste que trae el ejercicio prolongado del poder (Guerra, 1989, p.245). La irritación también estuvo dirigida al faccionalismo y a la oposición estéril del partido Demócrata y el Constitucional (Basadre, 1983, T. IX, pp. 221-222; Luna, 2014, pp. 114-115). La ley de elecciones N° 2108, ratificó la exclusión de los analfabetos y exigió a los ciudadanos inscribirse en el registro militar (Luna, 2014, p. 107). El nuevo requisito agravó las anomalías. Cuando la autoridad encontró inhábiles para votar a los electores (por no estar en el registro); los partidos políticos organizaron: "**la falsificación de las libretas militares y compitieron por controlar las asambleas de contribuyentes, la falsificación del registro electoral, la compra del voto y el cohecho**" (Peralta, 2005, p. 100). El subrayado es nuestro.

Este inverosímil proceso registró 196.877 votos válidos, de los cuales Leguía recibió 122.736 y Aspíllaga 64.936. Pero estas cifras no eran definitivas. La depuración de votos que realiza el Tribunal Supremo, acreditó

la falsificación del sufragio en que habían incurrido todos los partidos (Peralta, 2005, p. 100). Como Leguía era consciente que las cifras podían cambiar en el Congreso, se impuso prevenir esta eventualidad y con el apoyo del ejército y la gendarmería derrocó a José Pardo el 4 de julio (Camacho, 2016; Peralta, 2005, p. 100). Habían transcurrido 25 años y la era democrática que inaugura la reforma electoral de 1895/96, había concluido en un fiasco. ¿Era inevitable que el país se sumergiera en un dilatado experimento autoritario? ¿El agudo y extenso proceso degenerativo, de involución política, del proyecto modernizador civilista de 1871-76, debía concluir fatalmente en el Oncenio? ¿Debía concluir en un modelo neo patrimonial, en un republicanismos conservador autoritario, como propone Mc Evoy (1997)?

Tabla III - 13

Elecciones presidenciales de Perú 1919		
Candidato	Votos	%
Augusto B. Leguía	122.736	62
Ántero Aspíllaga	64.936	33
Carlos Bernal	6.038	3
Isaías de Piérola	3.167	2
Votos válidos	196.877	100

Fuente: Tuesta 2001, p. 609. Basadre 1983, T. IX

Leguía tenía un pasado definido y claro. Había coorganizado las elecciones más controvertidas del siglo XX; (renovación del tercio congresal de 1909 y 1911, elección presidencial de 1912 y la irregular elección del tercio congresal de 1913, que lo condujo a la penitenciería y a su destierro).

A diferencia de la reforma electoral de 1895/96 (que excluye a la mayoría de electores); Inglaterra (bajo el liderazgo de Lord Grey), promovió la

ley de reforma de 1832, para ampliar el electorado inglés. Las leyes de reforma de 1867, 1884-85 y 1918 extendieron, aún más, la franquicia electoral inglesa (Whitfield, 2001, p. 64-7). A diferencia de Lord Grey, que con su reforma quiso: “prevenir la necesidad de revolución” (Roper, 2011, p. 141), Leguía optó por el statu quo electoral, (sin considerar su potencial desestabilizador de mediano y largo plazo) y lo uso para consolidarse en el poder y eliminar la renovación por tercios, secreto de la fuerza del civilismo.

La sabiduría convencional explica el retorno de Leguía con la crisis de la posguerra. En cambio Dagicour (2014, p. 70), en base a la correspondencia de Leguía durante su exilio en Londres, plantea que desde 1917 Leguía y sus redes habían bosquejado planes para retornar al poder. Sólo una extensa planeación explica la rapidez con la que actuó Leguía. Como jefe del gobierno provisional, convocó a elecciones, (decreto de 14 de julio de 1919 y reglamento electoral, Ley 3083 de 2 de septiembre de 1919) (Peralta, 2005, p. 101). Las dos cámaras del nuevo Congreso sesionarían conjuntamente como Asamblea Nacional. Y así, esta entidad nominaría a Leguía Presidente de la República el 12 de octubre de 1919. Así: “...legalizó los resultados electorales de mayo del mismo año”; dando forma legal a un nombramiento ilegal. La Asamblea acordó, aunque inútilmente, que dicha presidencia concluiría el 12 de octubre de 1924 (Peralta, 2005, p. 102). Ver también a Basadre (1983, T. IX, p. 243). La Asamblea aprobó, igualmente, una nueva Constitución (el 27 de diciembre de 1919), que suprime la renovación por tercios del Congreso. De esta oblicua manera, pudo separar a los civilistas del

Congreso, replazándolos con sus amigos (Marett, 1969, p. 137. Tomado de <https://archive.org/details/peru0000mare/page/136>, el 10 de julio de 2019).

**3.11.2 Autoritarismo electoral.** Su primer mandato (1919-24), requería de una concentración absoluta del poder. No solo para tratar los problemas de la posguerra e implementar sus proyectos financieros; sino que debía persuadir, también, a los ciudadanos, que no sería posible retornar a las monedas de oro, vigentes antes de la Gran Guerra y que el cheque circular (papel moneda provisional) constituían una realidad inevitable. Debía establecer, asimismo, al “Banco de Reserva”, para emitir los billetes fiscales y regular la emisión de dinero; una entidad resistida desde el gobierno de Manuel Pardo. Gracias a su creciente poder, Leguía se impuso dotar a Lima de plazas, alamedas, estatuas y 23 monumentos públicos, que hasta ahora perduran; pues deseaba celebrar el centenario de la independencia y de la batalla de Ayacucho, con obras de embellecimiento y ornato y, en general, de todos los servicios públicos (Hamann, 2011, pp. 351-2).

Para los comicios de 1924, el proceso electoral se degrada nuevamente porque: “Sólo existió la candidatura de Leguía, auspiciada por el Partido Democrático Reformista [PDR], nombre que identificó al leguifismo” (Peralta, 2005, pp. 104-105). El PDR fue establecido en 1919, para contribuir al triunfo de Leguía y lejos de ser un partido político moderno, estructurado por reglas y organizado en base a una agenda política, el PDR operaba alrededor de su líder y se basaba en clientes políticos: “La organización regular de banquetes y otras festividades del partido ilustra bien la importancia

del clientelismo, que era indispensable para la victoria política” (Dagicour, 2014, p. 70). También fue apoyado por los restos del Partido Constitucional, del general Canevaro y el Demócrata, de Isaías y Carlos Piérola. Para eliminar a la incómoda oposición, el régimen leguista clausuró a diarios, como La Prensa e interrumpió la vida universitaria (Peralta, 2005, p. 105). Denunció varias conspiraciones políticas; la mayoría falsas, para encerrar en la prisión de la isla de San Lorenzo, a los pocos políticos de oposición que aún quedaban. Como fue el caso de Rafael Belaúnde, arrestado tres semanas antes de los comicios y encarcelado por oponerse a la candidatura oficial. El inesperado golpe de fuerza desmoralizó a los restos de la élite (Jansen, 2017, p. 88). Sin grupos de oposición en el Congreso, el PDR ocupó todos los cargos del poder ejecutivo y legislativo, “**consolidando su modelo de dictadura civil**” (Peralta, 2005, p. 105). La negrita es nuestra.

Leguía postula a un nuevo periodo, en los comicios de 4 y 5 de agosto de 1929, cuando su poder ya era omnímodo. Con una enmienda constitucional, derogó la ley de 18 de septiembre de 1923, que sólo permitía la re-elección una vez (Peralta, 2005, p. 106) y promulgó el nuevo artículo constitucional el 4 de octubre de 1927 (Aljovin y Lopez, 2005, p.103). En estas elecciones, Leguía asistió: "...en calidad de candidato único y su victoria fue por mayoría absoluta. De nuevo, las dos cámaras legislativas fueron copadas por conspicuos caciques políticos leguistas" (Peralta, 2005, pp. 106-7). ¿Cómo catalogar a esta dictadura civil que organizaba elecciones, pero no practicaba la democracia, ni recurría a la represión abierta? Con la ayuda de

la tipología de Schedler (2004), se podría plantear que Leguía implementó un régimen de “autoritarismo electoral”; perteneciente al tipo de gobiernos que:

“Organizan elecciones periódicas y de este modo tratan de conseguir, cuando menos, cierta apariencia de legitimidad democrática, con la esperanza de satisfacer tanto a los actores externos como a los internos. Al mismo tiempo, ponen las elecciones bajo estrictos controles autoritarios, con el fin de consolidar su permanencia en el poder. Su sueño es cosechar los frutos de la legitimidad electoral sin correr los riesgos de la incertidumbre democrática” (Schedler, 2004, p.138).

Recapitulando, la exposición realizada muestra que la reforma electoral de 1895/96, a diferencia del caso inglés, no promovió la ciudadanía moderna, un Estado de derecho y la rendición política de cuentas. El objetivo de la reforma electoral de 1895/96 fue garantizar la estabilidad política de la economía de exportación y la reforma de las finanzas públicas; al costo de excluir a la mayoría de los votantes y establecer un régimen autoritario sui generis; sin democracia y sin represión abierta, pero con elecciones.

### **3.11.3 Los nuevos actores: los “outsiders”.**

Cuando el régimen de Leguía cae, en agosto de 1930, los candidatos más fuertes para los comicios de octubre de 1931 no pertenecían a los partidos de notables, ni al “establishment” civilista. Estos eran dos completos “outsiders”, Víctor Raúl Haya de la Torre y Luis Sánchez Cerro, apoyados por partidos de masas. ¿Cómo explicar la súbita aparición de los líderes “outsiders” y, en especial, de las nuevas asociaciones políticas?

Basadre (1983) y la literatura especializada indican que, en la República Aristocrática las élites políticas bloquearon el acceso al poder de los actores que no tenían conexiones con los clubes sociales y políticos de Lima, convirtiéndolos en políticamente irrelevantes (Jansen, 2017, p. 80). Bajo estas reglas, no era posible que un líder de un movimiento social y estudiantil o un oficial subalterno acuartelado en una provincia del sur, como Haya de la Torre o Sánchez Cerro, pudieran ser candidatos presidenciales (Jansen, 2017, p.79). Como el Oncenio modificó la estructura política, se reescribieron las reglas institucionales de la política y se reconfiguraron las lealtades y el antagonismo político y militar, desbloqueando la política:

“El intento de Leguía para proteger el poder alcanzado del acecho de sus viejos adversarios políticos, dio como resultado la pérdida de poder así como la escisión de los partidos políticos tradicionales, las élites sociales y los políticos que habían bloqueado la política durante mucho tiempo” (Jansen, 2017, p. 86).

Durante el Oncenio, Leguía desmantela los partidos tradicionales, destruye su capacidad para actuar colectivamente y reprime a sus líderes más prominentes, usando una fuerza policial reforzada (Dagincour, 2014, p. 80), a la que encarga perseguir a sus adversarios políticos (Jansen, 2017, p. 88). Pero Leguía también enfrentó con mano de hierro al movimiento social, ubicado al otro extremo del espectro político y empoderado por la presión de la primera guerra mundial, el encarecimiento del coste de vida, la jornada de las ocho horas y el incremento de los derechos civiles y políticos de la

ciudadanía. Sin haberlo planeado, la represión de Leguía dio forma a los dos movimientos que participan en los comicios de 1931, liderados por Víctor Raúl Haya de la Torre y Luis Sánchez Cerro (Jansen, 2017).

Sin habérselo propuesto, el Oncenio estimuló la acción política de los nuevos actores colectivos y dio forma a colectividades semi-organizadas que si bien aún no calificaban como partidos políticos, podían ser consideradas como proto-partidos en organización, listos para desarrollar líneas innovadoras de acción política en las elecciones de 1931 (Jansen, 2017, p. 79). Según la obra de Jansen, basada en su tesis doctoral, la represión de Leguía contribuyó: "...a la formación y surgimiento del APRA como una fuerza viable que se purifica de la disensión y que estuvo lista para seguir a Haya de la Torre en sus nuevas direcciones estratégicas" (Jansen, 2017, p. 86).

El momento ideal para la acción de los "outsiders" y los nuevos movimientos se dio a fines de 1929; después de la segunda reelección presidencial de Leguía, según Abelardo Solís, citado por Peralta (2005, p. 107) cuando: "...la oposición al leguismo abarcaba a todo el país comprendiendo principalmente a sus diversos sectores políticos". Al ser derrocado Leguía, el 22 de agosto de 1930, se creó una oportunidad para los dos "outsiders" del extremo popular del espectro político. Para mayo de 1931, lo que había sido imposible, empieza a parecer probable. Haya de la Torre y Sánchez Cerro se ubican en una situación política que hasta hacía poco, había estado fuera de su alcance. El entorno político había cambiado tan radicalmente, que sus candidaturas parecían más viables, incluso que las fuerzas políticas tradicionales, porque cada uno de los "outsiders" había

desarrollado una reputación nacional y contaban con un amplio apoyo público; tenían una red de aliados, asesores y aparatos políticos, potencialmente eficaces que, si bien no podían ser considerados aún como partidos, ya realizaban evaluaciones de la coyuntura y coordinaban la acción política a seguir (Jansen, 2017, p.80). Para las elecciones de 1931, lo imposible se convirtió en realidad. Al haber destruido el sistema político tradicional y haber enfrentado con mano de hierro a los movimientos sociales, la política autoritaria de Leguía ayudó a conformar y consolidar, sin proponérselo, a los dirigentes y a las agrupaciones líderes de los comicios de 1931.

## **CAPITULO IV DISCUSION**

### **4.1 Los impuestos al consumo y la reforma de las fianzas públicas**

Al revisar la literatura internacional, la investigación muestra que los estudios sobre el Estado Fiscal, se basaron en países de Europa Occidental (Storrs, 2008). Otras obras colectivas incluyen a Polonia y Rusia (Bonney, 1999). Y poco más tarde, incluyeron al imperio Otomano, China, Japón e India (Yun-Casalilla y O'Brien, 2012). Pero, a la fecha, aún no se han estudiado casos de Sudamérica, menos aún el del Perú. Como lo recuerda Contreras (2012), la historia económica no relevó el tema fiscal. Las obras sobre la hacienda pública peruana, como el artículo de Contreras (1997), estudia los ingresos fiscales; mientras que su tesis doctoral, publicada el 2012, estudia la economía pública peruana y su conformación después del guano y el salitre. Alejandro Salinas (2014) trata sobre las finanzas públicas entre 1821 y 1930 y Sebastián Hernández (2018), sobre el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas en Perú (1887-1898). En estas obras, no se incorpora el concepto de Estado Fiscal como principio organizador del discurso teórico. Son otras sus preocupaciones. Por lo tanto, el tema de la reforma de las finanzas públicas en el Perú, que da lugar a un Estado Fiscal, a partir de la acción de tres empresas de recaudación, que se constituyen en el entramado del periodo 1896-1926, aún sería original.

Al comparar la experiencia inglesa con la peruana, la investigación encuentra que el gobierno de Iglesias, a semejanza de Carlos I Estuardo,

enfrentó las carencias del tesoro público usando las prácticas del “ante bellum”, sin éxito. Los experimentos e innovaciones para aumentar los ingresos públicos empiezan con los gobiernos de los generales Cáceres y Morales Bermúdez, que cuentan con el apoyo del civilismo. Ellos organizan, sin éxito, la recaudación de las contribuciones en provincias, empleando a los apoderados fiscales; funcionarios del ministerio de Hacienda y Comercio. La fallida reforma quiso poner fin al sistema dual, heredado del virreinato, cuya jefatura estaba a cargo de los prefectos (jefes políticos del departamento y jefes de la recaudación). El experimento no tuvo éxito, pero la reforma, basada en los impuestos al consumo, sí lo tuvo. Y su recaudación (arrendada a financistas privados), tuvo éxito parcial, debido a sus métodos de cobranza, que los enfrentaron con el público.

En el caso de Inglaterra, la investigación muestra que la recaudación de los impuestos al consumo (“excise”), estuvo a cargo de sindicatos financieros. Pero existió una diferencia importante. En el caso inglés, el arrendamiento de la recaudación fue prolongado, porque empieza en 1643 (Soos, 1997, p. 69) y pasa a cargo de empleados del Estado recién bajo Carlos II, en 1863. En el caso peruano, el experimento duró de 1886 a 1895, si se considera a los “rematistas”. Pero, si se toma en cuenta a las empresas privadas de recaudación, el experimento peruano fue más prolongado, porque la Caja de Depósitos (que toma la recaudación en 1927), fue nacionalizada recién en el primer gobierno del Arq. Belaunde (1963-68); convirtiéndose en una de las recaudaciones privadas más longevas en el mundo. La investigación muestra otra diferencia con el caso inglés, en las aduanas. En

Inglaterra, ésta estuvo a cargo de sindicatos financieros, hasta su estatización en 1671. En el Perú, las aduanas estuvieron en manos del Estado durante la República, porque era una fuente segura de ingresos. Y, además, por el rol del tribunal del consulado (1613-1887).

#### **4.2 Resolución de los Contratos de los Rematistas. 1895**

La investigación muestra que, al estatizar la recaudación de los “excises” (impuestos al consumo), los funcionarios del rey utilizan el personal y los métodos de los financistas; con lo cual esta organización, se convierte en el ideal de burocracia estatal, que propuso Weber. En el Perú, la recaudación de las **contribuciones**, con excepción de la contribución de indígenas y castas, fue vista como un trabajo abrumador y de baja producción; por lo cual, no recibieron mucha atención. Pero, con la revolución liberal de 1895, esta percepción cambia. La Junta de Gobierno de 1895, presidida por Candamo, aumentó la mensualidad que los rematistas debían pagar al gobierno (por el arrendamiento de la recaudación de los impuestos al consumo) y alineó la fecha de resolución de sus contratos, para fines de 1895.

Un descubrimiento importante de la investigación es que, una vez conocidos los ingresos de los rematistas, la recaudación no fue estatizada, como en Inglaterra. El gobierno de Piérola, más bien, con el Congreso, la Cámara de Comercio de Lima y los bancos, condujeron un arriesgado experimento; una sociedad anónima de recaudación, cuyo diseño estuvo a cargo del Congreso y la Cámara de Comercio de Lima, mientras que la gestión

operativa de la empresa estuvo a cargo de los bancos (Ugarte, 2019, p.201-202). Este fue un experimento único en el mundo. Igualmente, en 1926, Leguía liquida finalmente a la Compañía Recaudadora de Impuestos y encarga sus funciones a la Administración Nacional de Recaudación, a partir del primero de octubre de 1926. Este cambio hubiera tenido el enorme potencial que tuvo en su momento, la estatización del sindicato encargado del “excise” en 1683 en Inglaterra, que dio lugar a la junta de comisionados del impuesto al consumo, a cargo de funcionarios del rey. Pero, ello no ocurrió. En su lugar, la Administración Nacional de Recaudación concluye sus funciones el 30 de marzo de 1927. Queda solo imaginar el cambio que hubiera ocurrido en el Estado peruano, si esta organización hubiera continuado en funciones.

### **4.3 La Sociedad Recaudadora de Impuestos**

La investigación muestra que, en el caso inglés, la recaudación de los impuestos al consumo (“excise”) estuvo a cargo de sindicatos de financistas, cuando aún no existían los bancos comerciales. En el caso del Perú, la fundación de la primera empresa de recaudación, organizada como sociedad anónima, contó con el apoyo de los bancos (que vivían circunstancias difíciles) y expresó la voluntad de los actores políticos, de contar con una organización que consolidara los bancos y las redes mercantiles ubicadas en los nodos comerciales más importantes. La sólida demanda de acciones de la recaudadora en las provincias, da una idea de la importancia que asignaron

sus contemporáneos a esta empresa. La investigación descubre, al analizar la elección de la primera junta directiva de la recaudadora, que esta empresa quedó a cargo de los directivos de la banca, apoyados por los comerciantes limeños, el Congreso y el gobierno, que vieron en esta empresa una solución a las partes (Rey, Ignacio. 'Memoria que el ministro de Hacienda presenta a la legislatura ordinaria de 1896"', citado por Salinas, 2014). Ver: Ugarte (2019).

La literatura internacional consultada muestra que, en la era moderna, la recaudación estuvo a cargo de entes estatales (Bonney, 1999; Storrs, 2010), porque, en la visión schumpeteriana, iba mejor con el Estado moderno y la economía de mercado. La investigación muestra que la Sociedad Recaudadora de Impuestos fue un caso mixto. Unió la organización bancaria privada, con la recaudación de impuestos al consumo (tarea estatal), porque el Estado peruano (organizado como Estado rentista), no pudo asumir una recaudación interna eficaz. La investigación ha mostrado el fracaso del experimento de recaudación a cargo de los apoderados fiscales (Contreras, 2012), mientras que la Sociedad Recaudadora fue un proyecto piloto que demostró la viabilidad de los impuestos al consumo (como negocio) y de la recaudadora (para proveer ingresos al fisco y liquidez a la banca).

La investigación releva la obtención de utilidades y su reparto entre los accionistas privados y el Estado, como una característica de la asociación con el Estado. En su gestión, Piérola valoró el aumento de la recaudación, pero planteó aumentar el porcentaje de las utilidades del Estado (Salinas, 2012).

La investigación muestra la relación entre la recaudadora, la reforma monetaria y el banco central, porque el experimento de recaudación tuvo lugar

cuando el Perú abandonaba el patrón plata (entre 1895 y abril de 1897) y transitaba al patrón oro, con ayuda de tres leyes. La primera, promulgada en agosto de 1897, ordenaba el pago en oro acuñado de los derechos de Aduana. La segunda, de 18 de diciembre de 1897, establece la libre acuñación de monedas de oro peruanas, del mismo peso y ley que la libra esterlina. La tercera, de 11 de octubre de 1900, establece la equivalencia legal entre la moneda nacional de oro y la de plata (Moll y Barreto, 1942, pp. 285-6; Moreyra, 1933, pp. 398-399). La investigación muestra que el gobierno no aprovechó esta oportunidad para fundar el banco central y emitir billetes fiscales, que circularan con las monedas de oro, como en Inglaterra. Al no fundar un banco central cuando adopta el patrón oro, el gobierno peruano quedó condenado a buscar financiamiento de corto plazo donde pudiera obtenerlo. En las negociaciones para renovar el contrato con la recaudadora, (en ausencia de un banco central que financiara al Estado), surgió el tema de los préstamos al gobierno. La ausencia de acuerdo sobre el tema, condujo a Romaña a negociar un nuevo contrato con el Banco Popular.

#### **4.4 El nuevo contrato de recaudación de 1900**

La investigación muestra la diferencia de criterios institucionales entre Inglaterra y el Perú. En el caso inglés, el Banco de Inglaterra fue fundado por el Parlamento en 1694, como único ofertante de créditos a la Corona y a cargo de emitir bonos perpetuos (“consols”) en los siglos XVIII y XIX. La investigación muestra, en el caso del Perú, (que no contaba con banco central)

las limitaciones del Banco Popular: Entre estas, cabe señalar que el Banco Popular no tenía círculo financiero y no tenía contactos con los sindicatos financieros europeos. Bajo estas condiciones, fue difícil resolver las condiciones de los préstamos de corto plazo al gobierno, los plazos de pago y la tasa de interés respectiva; así como los plazos de entrega de los ingresos recaudados. También debía aclararse el rol de los accionistas de la Sociedad Recaudadora de Impuestos y las relaciones entre la recaudadora y el Banco Popular; que generaron fricciones al momento de negociar el contrato. Por esta razón, la investigación sugiere, como futura línea futura de investigación, estudiar el rol público-privado de las recaudadoras y la separación que debió existir entre la esfera pública y la privada, especificando las implicancias para la conformación del banco central; debiendo identificar los problemas creados por el financiamiento de corto plazo al gobierno.

La investigación encuentra que el éxito de la recaudación fiscal en Inglaterra, dependió de la consolidación y expansión de las redes comerciales-financieras, que permitieron centralizar la recaudación. En el caso peruano, la investigación descubre que la expansión de la Compañía Nacional de Recaudación, potenció las redes comerciales y bancarias, entre la capital y los nodos comerciales más importantes del país. Se menciona como ejemplo al ganadero Enrique White, de Ayacucho, que solicita un crédito de medio millón de libras peruanas, para formar cría, al gerente del Banco Alemán en Lima, en noviembre de 1908. Enrique White había realizado operaciones previas, con casas comerciales extranjeras de primer nivel, de

Lima, desde 1894. Su fluida relación con Lima, muestra el desarrollo de las redes comercial-financieras en el Perú entre 1896 y 1908.

La investigación muestra que en Inglaterra, la recaudación fue previa a la consolidación de estas redes. En el caso peruano, la Compañía Nacional de Recaudación surge cuando la banca de Lima y los comerciantes deseaban expandir estas redes. Gracias a ellas, la recaudadora pudo recaudar con éxito el arbitrio de “mojonazgo”, crucial para su expansión a escala nacional.

#### **4.5 Fin de la Compañía Recaudadora de Impuestos y restructuración de la Caja de Depósitos y Consignaciones.**

La investigación muestra que, entre 1909 y 1915, las compañías de recaudación expandieron su cobertura geográfica y aumentaron la recaudación, aportando la mitad de los ingresos fiscales. Pero, las limitaciones de la recaudadora que organizaran Payán, Candamo, Piérola y López de Romaña, surgen con la primera guerra mundial. La expansión de la recaudadora y las funciones sui generis de la Caja de Depósitos y Consignaciones, establecieron una banca basada en un sistema monetario metálico (monedas de oro y plata) que ya era obsoleto. Este sistema, además, retrasó la emisión de papel moneda, la fundación de la banca central y de un ente estatal de recaudación; actores clave de un sistema moderno de finanzas públicas; cuya ausencia, entorpeció la política fiscal y monetaria. El sistema funcionó hasta la Gran Guerra, cuando los sindicatos financieros europeos pierden importancia a favor de Nueva York. Ingresar a ese mercado,

precisaba cumplir con nuevas reglas. Los cambios requeridos y el impacto de estos, es otro hallazgo de la presente investigación.

La investigación muestra que, a inicios del Oncenio, Leguía deseaba colocar bonos peruanos en la bolsa de Nueva York. Para ello, tuvo que contratar, en 1921, a W. W. Cumberland, un “money doctor”; cuya agenda proponía un banco central y adherirse al patrón oro (Babb, 2001, p. 14). En marzo de 1922, bajo diversas presiones, que incluyen las de Cumberland, Leguía funda el Banco de Reserva y para julio de ese año, coloca su primera emisión de bonos peruanos en la bolsa de Nueva York, por US\$2,5 millones, con la ayuda de The Guaranty Trust Co. (Quiroz, 1989, p. 184).

La investigación muestra cómo, conforme se suceden los años, Leguía se propone obtener, finalmente, un enorme crédito de US\$100 millones, el Empréstito Nacional Peruano (United States Senate, 1932, p. 1360). Para realizar el servicio que esta formidable deuda externa, Leguía, con el enorme poder que acumula en esos años, designa a la Caja de Depósitos y Consignaciones, en la que participaban los bancos nacionales de Lima. El Departamento de Recaudación de la Caja de Depósitos y Consignaciones, fue establecido en 1927, para realizar el servicio de la deuda externa y recaudar casi todos los tributos internos (función típica del Estado). Así, la Caja de Depósitos se introduce como una cuña en las relaciones entre el Banco de Reserva y el gobierno. Estas peculiares relaciones se mantienen después de la caída de Leguía. A fines de 1931, el Banco Central de Reserva viola sus normas internas, al re-descontar a los Bancos Asociados (que están en el directorio), letras del Tesoro contra la Caja de Depósitos y

Consignaciones (donde están los bancos asociados), por valor de S/. 1.200.000, "...que aumentó el Circulante sin guardar relación con las reservas de oro" (Boletín del BCRP, 1932, Nos. 6 y 7, p. 111). La medida favorecía a los Bancos Asociados y a la Caja de Depósitos, al costo de aumentar el circulante, sin guardar relación con las reservas de oro. ¿Por qué procedió así el BCRP? La justificación fue categórica. No se defendió la relación circulante-reservas de oro, que era su misión, porque: "Creyó el Banco que no podía negarse a acceder a esta operación, que sin su ayuda no habría sido posible llevarse a cabo, por cuanto se trataba de un Gobierno que recién se iniciaba, **encontrando la Caja Fiscal exhausta** (Boletín del BCRP, 1932, Nos. 6 y 7, p. 111). Énfasis nuestro. Como se aprecia, a fines de 1931, la separación entre asuntos públicos y privados se había desdibujado. A diferencia de Inglaterra, donde esta distinción se acentúa; en el Perú, las líneas se entrecruzan y diluyen. Mientras la Caja de Depósitos y los Bancos Asociados obtienen liquidez en los años difíciles de la Gran Depresión, el nuevo gobierno que recién se inicia, encuentra "la caja fiscal exhausta". La liquidez que aportan los impuestos, (en manos de la Caja) y los fondos que aporta el Banco de Reserva (ente público) a los bancos privados, permite que los bancos de Lima, en la crisis mundial (1929-33), obtengan ganancias. A diferencia de la crítica situación que enfrentan los bancos en el mundo (Luna, 2018).

La investigación muestra que, en el caso inglés, la última década del siglo XVII concluyó con la fundación del Banco de Inglaterra (1694), encargado de otorgar créditos al Exchequer (agente financiero del rey), recibiendo a cambio los "Exchequer bills of credit" y los bonos del Exchequer.

El Banco de Inglaterra colocó estos documentos en la bolsa de Londres, desde fines del siglo XVII y mediados del siglo XVIII, promoviendo la bolsa de valores inglesa, la deuda pública soberana en moneda nacional (libras esterlinas) y a largo plazo, que culmina con los “**consols de 3%**” en 1751. En apenas siete décadas, el Banco de Inglaterra se convierte en la clave de la fortaleza financiera del estado inglés (Dickson, 1993). Después de un siglo, el Estado inglés tenía la capacidad institucional para extraer ingresos elásticos y confiables de las aduanas y de los impuestos al consumo (‘excises’), con los cuales pagar, puntualmente, los intereses de las anualidades perpetuas de la deuda soberana, estableciendo un proceso auto-sustentable. El Parlamento garantizó el pago de los intereses de la deuda soberana. Así, el pago de la deuda no se interrumpió, ni siquiera en las dos guerras mundiales.

La investigación encuentra que el enorme poder político de Leguía en el Oncenio, elimina el rol supervisor del Congreso y liquida a la Compañía Recaudadora de Impuestos, trasladando la recaudación a la Caja de Depósitos (que establece un departamento autónomo de recaudación en 1927). A diferencia de Inglaterra, la Caja realizará el servicio de la deuda pública **externa**, colocada en la bolsa de Nueva York, en moneda extranjera (dólares). Entonces, en vez de promover el mercado de valores peruano, Leguía promueve la bolsa de Nueva York y sus “brokers”. Así, los ingresos fiscales se orientan al pago de la deuda externa, en dólares (incluyendo riesgo cambiario); sin acceso a los organismos públicos de financiamiento (en caso de una crisis mundial, como en efecto ocurrió); con lo cual, Leguía perdió el control de la deuda externa y de los ingresos públicos.

Cuando arriba la crisis de 1929, encuentra a Leguía con déficit comercial y con reservas declinantes (US Senate, 1932, part 2, p. 779-80). Solo después de derrocado Leguía, el gobierno peruano interrumpió el servicio de la deuda externa y recurrió a la moratoria (marzo de 1931).

De otro lado, en los exámenes que realizó el Congreso a las recaudadoras, siempre reconoció su eficacia, en contraste con los funcionarios y entidades estatales. Cabe preguntarse, en un ejercicio de ucronía, ¿si se hubiera estatizado a la recaudadora en 1905, 1910, 1919 o 1926, los resultados habrían sido similares, en cuanto a montos recaudados?

#### **4.6 Ciudadanía, población excluida y reforma electoral de 1895/96**

Entre los aspectos nuevos, la investigación resalta el conocimiento de las características, objetivos e impacto de la reforma de las finanzas públicas, de 1895/96, sobre la modernización del Estado y la sociedad peruana. La investigación propone examinar ahora, el problema específico N° 2, para conocer porque las que la reforma de las finanzas públicas no condujo a la construcción de ciudadanía y a un orden democrático, es decir, a la modernización de la política, como ocurrió en Inglaterra.

Para tal fin, la investigación presenta las características del modelo gaditano, de elección indirecta de dos grados y examina las razones por las que la reforma electoral de 1895/96 lo reemplaza (potenciamiento de la autonomía política local y visión fragmentada de la política y el territorio).

Basado en Aljovín (2005); Chiaramonti (2009); Gamboa (2003), Basadre, 1983, T. VII; Peralta (2005), la investigación propone que la reforma electoral de 1895/96 (que establece un espacio político nacional, una agenda nacional y una identidad nacional; para sustentar el proyecto exportador y la reforma de la hacienda pública), se basó en los siguientes componentes: (a) la prohibición de sufragio a los analfabetos, (b) eliminación del requisito censitario del sufragio (ser propietario o poseer rentas), (c) imposición de las elecciones directas y (d) la creación de la Junta Electoral Nacional. Los criterios de la investigación difieren, pero complementan, los de Peralta (2005), para quien el sistema electoral de 1896 descansa en tres pilares: “la reducción del mercado electoral, el control del sufragio por un ente centralizador y la distinción social y económica del electorado”. Como se ve, los criterios de Peralta destacan los resultados de la reforma, antes que las causas y sus instrumentos.

La investigación identifica las características y objetivos de la reforma de 1895/96, para precisar qué impidió a la República, transitar de un régimen de oligarquía competitiva a una poliarquía (en la terminología de Dahl, 1989). Para ello, la investigación identifica los obstáculos no previstos, que mutaron el objetivo de la reforma electoral y restringieron la alternancia de los partidos en el poder; tergiversando el rol de la Junta Electoral Nacional, en las primeras elecciones presidenciales (1899-1908).

La investigación destaca el acuerdo entre los dos socios claves de la Coalición Nacional (los civilistas y los “pierolistas”), para turnarse en la presidencia de la República en los comicios. Pero la alianza y el acuerdo se

disuelven en 1902, cuando los civilistas dominan la Junta Electoral Nacional. A partir de este triunfo, el Partido Civil influye en los resultados presidenciales, alejándose de la hipoteca andina y la influencia de los grandes electores (según la feliz expresión de Chiaramonti, 2009). En especial, de los cuzqueños, que fueron estratégicos para construir alianzas electorales. A partir de 1902, el control de la Junta Electoral Nacional también permite que los civilistas prescindan de su más importante socio político; de Piérola y del Partido Democrático; logrando que las transiciones presidenciales fueran ordenadas, motivándolos a esperar un orden democrático en el futuro cercano. La investigación plantea, que para las elecciones presidenciales de 1899, 1903, 1904 y 1908 (bajo la reforma de 1895/96), no existió incertidumbre democrática y elecciones competitivas, pero persistió el compromiso para mejorar la condición del país. Por ello, el período no puede ser tipificado como una democracia liberal. La evidencia sugiere, más bien, que el régimen se acerca al concepto de “democracia electoral” de Schedler (2002, 2004, 2006).

La investigación plantea que las transiciones ordenadas desaparecen en las elecciones presidenciales de 1912, 1915 y 1919, por el descontento de los ciudadanos habilitados para votar y también por el de los nuevos grupos laborales y sociales limeños, excluidos del sufragio. La investigación comprueba que estas elecciones no presentan transiciones ordenadas del poder y que, además, fueron las más violentas de la República (según la original expresión de Peralta, 2005). La investigación plantea que las elecciones presidenciales de 1912, 1915 y 1919, se diferencian del período anterior, porque la reforma ya no garantiza la entrega ordenada del poder, ni

la promesa de un orden democrático (según definición de Fukuyama, 2014). La sucesión presidencial fue objetada en los comicios de 1912, 1915 y 1919, por los ciudadanos que podían votar y por los excluidos del sufragio.

La investigación encuentra que en las elecciones presidenciales de 1912, el accionar del Jurado Electoral Nacional, que dominan los civilistas, fue bloqueado por la “turba urbana” (original expresión de Torrejón, 2010). El acuerdo con Leguía puso fin a las protestas y permite que el Congreso elija a Billinghamurst, quien no pertenecía al Partido Civil. Este resultado plantea una nueva interrogante, ¿los comicios de 1912 fueron una excepción a la regla o fueron parte de una nueva tendencia que se haría visible en 1931?

La investigación encuentra que Billinghamurst reveló una motivación parecida al interés que muestran los políticos ingleses, cuando deciden ampliar el sufragio en Inglaterra, con las leyes de reforma de la representación del pueblo, sancionadas en 1832, 1867, 1884-85, 1918 y 1928, que aumentan el tamaño del electorado inglés, entre 1832 y 1928 (Murkens, 2014). La investigación encuentra que, a diferencia de la evolución del derecho al sufragio en Inglaterra, en el Perú no se produjo una transformación gradual en el período de análisis. Por el contrario, el desagrado con las elecciones de 1912, condujo a la elite a una insurrección cívico-militar, que rompe el orden establecido por la reforma de 1895/96 y ratifica el statu quo, confirmando su negativa a ampliar el derecho al sufragio. En 1919, la reforma social fue pospuesta por el régimen autoritario que implementa Leguía, en 1919, que reprime con mano de hierro al movimiento social y estudiantil. En los comicios de 1931, surge el Jurado Nacional de Elecciones, el Registro Electoral

permanente y la libreta electoral. Pero, se mantiene la exclusión electoral de la mayor parte de la población del país, que estableció la reforma de 1895/96. Por lo tanto, aun asumiendo que la República había logrado cierta estabilidad política entre 1896 y 1919, ¿cómo explicar la rebelión urbana de 1912?

#### **4.7 Los nuevos actores sociales. Las elecciones de 1931.**

En base a Jansen (2017), Dagicour (2014, 2010), Peralta (2005), Mc Evoy (1997), Basadre (1983), entre otros distinguidos autores, la investigación constata que el enfoque tradicional que estudia el Oncenio, se concentró en la fragmentación generacional, el faccionalismo y destrucción del Partido Civil y la involución política del proyecto cívico de 1871. Al resaltar estos aspectos, se dejó de lado un resultado no previsto; el surgimiento de los “outsiders” y los partidos de masas que coexisten en el Oncenio. En base a Torrejón (2010), Jansen (2017) y Dagicour (2010, 2014), la investigación trasciende los planteamientos iniciales del Oncenio y conecta el proceso social que estimula Billingham (Torrejón, 2010), con la corriente política subterránea del Oncenio que brota con fuerza en los comicios de 1931 (Jansen, 2017). Con este argumento, se relaciona la destrucción política de los partidos de notables (que tan bien realiza Leguía) con la gestación de los partidos de masas. El vacío político que produce el proceso, fue cubierto por nuevos actores. La muerte, la senectud o la pérdida de actualidad de los partidos de notables, creó una oportunidad para los “outsiders”. Un proceso complejo que toma forma en las elecciones de 1931.

La investigación plantea que la imagen de estabilidad política y social, con la que deslumbró la República Aristocrática a sus primeros historiadores, se desvanece conforme se examina el enfrentamiento en la arena política, entre el civilismo y las demás fuerzas, por el control del Estado. Y por intermedio de él, de los ingentes recursos que aportan al fisco las recaudadoras. El examen de los procesos subyacentes del Oncenio (la conformación de los “outsiders”), atempera, de otro lado, la leyenda negra del Oncenio. De un lado, porque la represión de Leguía dio lugar, sin proponérselo, a: “...la formación y surgimiento del APRA como una fuerza viable que se purifica de la disensión y que estuvo lista para seguir a Haya de la Torre en sus nuevas direcciones estratégicas” (Jansen, 2017, p. 86).

La investigación también plantea que Leguía precisaba concentrar fuerzas sociales para dominar las finanzas de la posguerra. El complejo arreglo político que establece después de 1919, basado en su experiencia previa y en técnicas innovadoras de comunicación, según Dagicour (2014), le permiten acumular poder suficiente para establecer una nueva recaudadora, con un respaldo financiero más fuerte, para realizar el servicio de la primera serie del gigantesco Empréstito Nacional Peruano, por US\$ 50 millones, colocado en la bolsa de Nueva York. La colosal estructura financiera externa, difería de la experiencia inglesa, que dio preferencia a sus finanzas nacionales. La estructura de la deuda pública externa peruana que establece Leguía, fue muy frágil e inestable, pues dependía de las fuentes externas, en moneda extranjera y no pudo superar la prueba del tiempo. Cuando cae la bolsa de Nueva York, el 24 de octubre de 1929, se suspenden las emisiones

de los bonos del Gobierno peruano y cuando Leguía es derrocado, en 1930, sus planes financieros, relacionados con la deuda externa, concluyen. Finalmente, en marzo de 1931, el pago de la deuda externa se suspende y se declara la moratoria. De la estructura imaginada por Leguía, le sobrevive el sistema de recaudación interna, basado en la Caja de Depósitos, que constituye su legado más importante. La Caja de Depósitos estará en funciones hasta el primer gobierno del Arq. Belaunde cuando, finalmente, será estatizada.

## CONCLUSIONES

1.- La investigación confirma nuestro problema principal. El Estado moderno en el Perú, que financia sus actividades con los impuestos, se establece entre 1896 y 1926, transformando el Estado rentista (de la era del guano), al remplazar sus instituciones y organismos de finanzas públicas, por una estructura público-privada, centrada en las empresas de recaudación.

1. a. En vez de tratar al segundo militarismo como un bloque, la investigación diferencia el gobierno de Iglesias, de los gobiernos de Cáceres y Morales. De manera similar al caso inglés, el gobierno de Iglesias trató de adaptar los métodos del pasado para aumentar los magros ingresos públicos; sin éxito. En cambio, durante los gobiernos de Cáceres y Morales, se realizaron experimentos e innovaciones importantes para aumentar los ingresos públicos, basados en empleados estatales (los apoderados fiscales) y las juntas departamentales; que no tuvieron éxito. Pero si se tuvo éxito con los impuestos al consumo. Y éxito parcial, con el arrendamiento de la recaudación a privados.

1. b. Con la Coalición Nacional y la Junta de Gobierno de Candamo, se aumentan las mesadas de los rematistas y se pone una fecha común para resolver sus contratos de arrendamiento.

1. c. El gobierno de Piérola arriesga una apuesta, que muta la organización pública, al remplazar a los “rematistas” por la Sociedad Recaudadora de Impuestos (1896-1900). Una empresa de recaudación diseñada por el Congreso y la Cámara de Comercio de Lima y dirigida por la banca. En el proyecto participa Candamo, Payán y Piérola; con el apoyo de la banca y los

comerciantes de los principales nodos del Perú. La venta de las acciones de la recaudadora generó expectativas positivas en los centros comerciales y financieros del país.

1. d. En su gestión operativa, la recaudadora se relacionó con los bancos, la bolsa comercial y la Cámara de Comercio de Lima y articuló al ministerio de hacienda, en busca del crédito de los grupos financieros. La estructura facilita los avances, adelantos y créditos de corto plazo, por medio de la recaudadora, que usa los impuestos como garantía. La red comercial se refuerza. El cobro de los impuestos y contribuciones es eficaz y la cotización de la recaudadora en la bolsa de Lima, sube, pero, la separación entre la esfera pública y privada se desdibuja. En el caso inglés, el Banco de Inglaterra, (banco central) da créditos al gobierno, en operaciones de mercado abierto. La separación entre lo público y lo privado se refuerza y se fortalece la red comercial-financiera.

1. e. La Compañía Nacional de Recaudación (1900-1913), organizada por el Banco Popular, otorga financiamiento al gobierno con mayor continuidad y establece reglas para recuperar los créditos y por la vía de los hechos se convierte en el banquero del gobierno, de acuerdo con Payán. La compleja estructura pública-privada (respaldada por los bancos) explica su éxito para extender la cobertura para recaudar impuestos, contribuciones y arbitrios. Con el 'mojonazgo', extiende su cobertura geográfica y desarrolla su organización. En sus últimos años de gestión, llega a proporcionar 50% de los ingresos del Estado. La presidencia del directorio estuvo a cargo de Mariano Prado.

1. f. La transición a la Compañía Recaudadora de Impuestos (1913-1926), fue traumática. La negociación del contrato fue larga y complicada y cubrió el

gobierno de Leguía y el de Billingham. Con la muerte de Payán (en julio de 1919) y con la pérdida de importancia de las finanzas europeas, la recaudadora perdió importancia. Con el Oncenio, Leguía asume el liderazgo e implementa una nueva estructura financiera para imponer su proyecto que plantea financiar al Estado peruano con emisiones de bonos, el Empréstito Nacional Peruano, por US\$ 100 millones, a colocarse en la bolsa de Nueva York. Reforma la estructura financiera del Perú, impone el Banco de Reserva y el detestado papel moneda (que debía desaparecer cuando finalizara la Gran Guerra). Entre 1921 y 1926 logra liquidar la recaudadora y transferir sus funciones a la Caja de Depósitos y Consignaciones, que agrupa a los bancos de Lima. En el nuevo esquema, este ente debe garantizar las emisiones de bonos y realizar su servicio financiero. El jueves negro de Wall Street (24 de octubre de 1929) detuvo la emisión y puso punto final al esquema. En 1930, Leguía es derrocado y en 1931 se declara la moratoria de la deuda externa. Al final, su legado sería la Caja de Depósitos y Consignaciones, una asociación bancaria, encargada de la recaudación.

2. Los resultados de la investigación comprueban nuestro problema específico N° 1; concluyendo que el arriendo de la recaudación de impuestos atrajo el interés de los financistas.

2. a. Cuando se establece la Compañía Recaudadora de Impuestos (1913-1926), organizada por el Banco del Perú y Londres; el proceso de aprendizaje social, permitió que la elite fuera consciente de la importancia de los

impuestos indirectos. Permite así, que Pardo (un agro-exportador), fije derechos a la exportación agro-minera en la Gran Guerra, cuando aumentan los precios internacionales, incrementando, enormemente, los ingresos públicos del comercio exterior.

2. b. Al examinar la organización interna de la recaudadora, se concluye que estuvo en continua innovación. La perseverancia de su personal y su respaldo político-financiero, permitió cobrar impuestos, contribuciones y arbitrios a gamonales y hacendados, en numerosas localidades, reacias a pagar su carga impositiva. Al compararla con los empleados públicos, subprefectos y gobernadores, la eficacia de la recaudadora fue reconocida por el Congreso y la elite, viéndola como una organización insustituible para incrementar los ingresos del Estado; recibiendo más contribuciones y arbitrios para recaudar. Los desacuerdos políticos entre los partidos de notables, no interfirieron con la acumulación de experiencias, normas y funcionarios competentes.

2. c. Con las nuevas instituciones y entidades público-privadas y la red comercial-financiera, la recaudadora extendió su cobertura geográfica, aumentando la recaudación a su cargo, hasta bordear el 50% del total de los ingresos fiscales (entre 1909 y 1915).

2. d. Al comparar el experimento peruano con el inglés, se aprecia que el Perú siguió una ruta diferente, en cuanto a los organismos, modalidades, secuencias, etapas e instituciones. En la República Aristocrática, se dio más importancia a los bancos, a las empresas privadas de recaudación, a la moneda nacional y a la bolsa de Lima, para aumentar los ingresos del Estado. En el Oncenio, en cambio, Leguía modifica esta estructura y establece el

Departamento de Recaudación de la Caja de Depósitos y Consignaciones para pagar la emisión de los bonos del Empréstito Nacional Peruano en la bolsa de Nueva York. Los bonos peruanos pagan tasas de interés (“yield”) mayores que la de los bonos del Tesoro norteamericano (el doble) y pagan el principal en US dólares, asumiendo el riesgo cambiario. La nueva estructura no era viable. Como no se construyó un vínculo institucional entre los ingresos tributarios peruanos, la disponibilidad de dólares y el pago puntual de la deuda pública externa, el arreglo se desvanece con la crisis de 1929, la caída de Leguía en 1930 y la moratoria de 1931. En resumen, el experimento peruano transitó del “ancien régime” a un Estado fiscal moderno, con componentes y secuencias diferentes de los europeos. Fue un proceso sui generis.

2. e. Los cambios realizados entre 1896 y 1930, permiten que el total de los ingresos fiscales corrientes aumenten notablemente, de 11,6 millones a 85,2 millones de US dólares constantes de 1958. En apenas tres décadas y media, se septuplicaron, confirmando nuestro problema general y el primer problema específico. Los gobiernos entre 1896 y 1926 establecieron las bases del nuevo Estado Fiscal en el Perú, incrementando sensiblemente sus ingresos totales.

3. La investigación comprueba el problema específico N°2 y concluye que, a diferencia del caso inglés, la reforma electoral de 1895/96 no promovió la ciudadanía moderna, ni un Estado de derecho o la rendición política de cuentas. Interfirió con la separación de la esfera pública y la privada y no se produjo el tránsito de una “oligarquía competitiva” a una “poliarquía” (Dahl). La

reforma si garantizó la estabilidad política del sector exportador y la reforma de las finanzas públicas; al costo de excluir a la mayoría de los votantes potenciales. Y en el Oncenio, de establecer un régimen autoritario sui generis; con elecciones, pero sin democracia, ni represión abierta.

3. a. La reforma electoral de 1895/96 divide en dos la historia del sistema electoral, cuando elimina el derecho de sufragio amplio e indirecto (de dos grados) de matriz gaditana, que se asentaba en la tradición municipalista y en la autonomía local. La reforma instaura un sistema que excluye del sufragio a la población analfabeta y elimina el requisito censitario del sufragio (ser propietario o poseer rentas), para establecer la elección directa (para detener la fragmentación territorial y establecer un espacio político nacional) y la Junta Electoral Nacional. El nuevo sistema favorece a las bases sociales del proyecto modernizador, porque reduce la importancia electoral de la población andina. Por esta razón, se afirma que la reforma de 1895/96 realizó una exclusión étnica.

3. b. La investigación concluye que la reforma electoral permitió la transición ordenada del poder en las elecciones generales entre 1899 y 1908. Aunque al inicio se planteó un sistema de alternancia entre el Partido Civil y el Demócrata, la alianza se deshizo en 1902, cuando el civilismo controla la Junta Electoral Nacional. La investigación concluye que, en este contexto, el Partido Liberal y el Demócrata recurrieron al ausentismo electoral.

3. c. La investigación concluye que en las elecciones generales de 1912, 1915 y 1919, la reforma de 1895/96 no garantiza más el tránsito ordenado del poder. La ‘turba urbana de 1912’, frase feliz de Torrejón, asalta las mesas electorales de Lima, forzando al Congreso a elegir presidente a Billinghamurst, que no era candidato. En 1915, una convención de partidos (mecanismo del “Antiguo Régimen”), designa un candidato de consenso. En 1919, el presunto ganador no confía en la reforma de 1895/96 y da un golpe que acaba con la República Aristocrática. Este período, cuando toman lugar las elecciones más violentas de nuestra historia, es bautizado por Basadre como: “El ocaso de la República Aristocrática”.

3. d. ¿Era ineluctable que el proceso de involución política del proyecto civilista de 1871-76, concluyera en un régimen autoritario? A diferencia de Inglaterra, que amplía la franquicia electoral, para “prevenir la necesidad de revolución”; Leguía defiende el statu quo y la exclusión electoral (sin aquilatar su potencial desestabilizador), a fin de acrecentar su capital político. La enorme acumulación de poder que logra, le permite acometer tareas, hasta ese entonces, imposibles; como la fundación del Banco de Reserva, la emisión de billetes inconvertibles, la liquidación de la recaudadora y su remplazo por la Caja de Depósitos y Consignaciones, una asociación bancaria con funciones públicas.

## RECOMENDACIONES

1. La construcción de un Estado Fiscal, es decir, de un Estado moderno, con capacidad para recaudar impuestos y proveer bienes públicos, fue un proceso de largo plazo en Europa. Los estudios realizados por Dincecco y Katz (2014), cubren cuatro siglos y once países europeos. El estudio de Besley and Persson (2013), cubre cien años y 18 países. Tomando en cuenta la importancia del tema, para entender el proceso de modernización sui generis que siguió el Perú, así como los problemas político-económicos que generó en el siglo XX y XXI, se recomienda fomentar estudios en profundidad de cada una de las tres empresas de recaudación, detallando las modificaciones sucesivas de las reglas y entidades de la hacienda pública, el rol de la banca nacional, así como la tensión generada por la reticencia de la elite a dejar de lado a las entidades público-privadas, que se convierten en obsoletas a fines de la primera guerra mundial; sin dejar que esta función pasea manos del Estado. Igualmente, se recomienda fomentar estudios de largo plazo que empiecen, por lo menos, desde las reformas borbónicas, relevando el rol del Tribunal del Consulado, entidad privada, encargada de la recaudación de contribuciones y derechos de aduanas específicos y de otorgar créditos a la estructura militar virreinal y a la República peruana hasta su desaparición (1613-1822, 1829-1886).

2. En el caso del Perú, el Departamento de Recaudación de la Caja de Depósitos y Consignaciones inicia una nueva etapa en la recaudación, entre 1927 y 1963, al encargársele el cobro de un número importante de impuestos y, en especial, de las tareas relativas al crédito público. Por lo tanto, se recomienda realizar estudios de largo plazo, que provean luces sobre la recaudación a cargo de la Caja y su impacto sobre la eficiencia en la recaudación, su rol en el crédito al Estado, su relación con el Banco Central y su impacto con respecto a las entidades estatales que debieron ejercer la recaudación y el crédito público.
  
3. Si bien es cierto que Carmen Mc Evoy señala el deterioro político de largo plazo del proyecto democratizante, entre la post guerra del Pacífico y 1930, en un momento de notoria expansión económica; el deterioro posterior a 1930 fue aún mayor y también de largo plazo. Por tal razón, tomando en cuenta la importancia del desarrollo político para la inclusión ciudadana y el desarrollo de ciudadanía, en proyectos democráticos de calidad, en vísperas del bicentenario de la Republica; se recomienda realizar estudios que relacionen el desarrollo político y la construcción de ciudadanía, con las distorsiones que enfrentó el Estado Fiscal en el Perú, en el período entre 1930 y 1963.

## REFERENCIAS

- Memorias que presentan los ministros de hacienda y comercio al Congreso.
  - Congreso de la República, mensajes a la nación del Jefe de Estado.
  - Diario de Debates del Congreso. Senado y cámara de diputados.
  - Extracto Estadístico del Perú. Varios números.
  - Superintendencia de banca y seguros. Sección liquidaciones. Banco del Perú y Londres Correspondencia de José Payán. Libro copiado.
  - Archivo General de la Nación. Bancos. Actas de Directorio.
  - Boletines y Memorias de las Empresas de Recaudación. Varios números.
  - Boletines y Menorías de la Caja de Depósito y Consignaciones. Varios números.
1. Acemoglu, D.; C. García-Jimeno, and J. A. Robinson. (2015). State capacity and economic development. A network approach. *American Economic Review* 2015, 105 (8): 2364–2409.
  2. Adamson, M. R. (2002). The Failure of the Foreign Bondholders Protective Council Experiment, 1934-1940. *Business History Review* 76 (Autumn): 479-514.
  3. Aguilar Gil, R. (2002). "Las elecciones de hace un siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896-1912". Lima. Documento de Trabajo No. 4, ONPE.
  4. Alfageme, A., J. Gálvez, L. Ponce & R. Troncoso (1992). De la moneda de plata al papel
  5. Aljovín de Losada, C. y F. Núñez Díaz (2006). Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas. *Elecciones. Año 5 - N.º 6 noviembre* (219-242)
  6. Aljovín de Losada, C. y S. López, eds. (2005). *Historia de las elecciones en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo*. Lima, IEP, pág. 75-107.
  7. Alvarez Calderón, M. D. (2013). *El saqueo olvidado. Asalto a la casa de Augusto B. Leguía: 1930*. Lima: Titanium Editores.
  8. Amoureux, V. (2014). *Public Debt and its Unequalizing Effects. Explorations from the British Experience in the Nineteenth century*. Master Thesis Dissertation. Paris School of Economics. 91pp.
  9. Ann, C., L. Neal and K. Wandschneider. (2006). *The Origins of National Debt: The Financing and Re-financing of the War of the Spanish Succession*. IEHA annual meetings. Helsinki.
  10. Aquino Collantes, Alberto (2014). Hace 118 años la Cámara gestó el primer ente recaudador del Estado. *La Cámara. Revista de la CCL. Año 13, N° 608*. Del 13 al 19 de enero.
  11. Aristide, I. (1990). *La fortune de Sully*. Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement économique.
  12. Armas Asin, F. (2000). "Perú: algunas consideraciones sobre el sector fiscal entre 1884 y 1912". En: *Apuntes*, No. 47. Lima: CIUP.
  13. Ashworth, W. J. 2003. *Customs and Excise: Trade, Production, and Consumption in England, 1640-1845*. Oxford: Oxford University Press.
  14. Avila, D.; Remy, M.I.; Díaz, J.; Contreras, C. (2002). *Experiencias exitosas de concertación local*. IDEELE. N° 144, febrero, pp.13-25.
  15. Ayllon Dulanto, F. (s/f). Guillermo Eduardo Billinghurst Angulo, sitio <http://www.congreso.gob.pe>
  16. Baab, S. (2001). *The Rise of the New Money Doctors in Mexico*. Paper presented at a conference on the Financialization of the Global Economy, Political Economy. University of Massachusetts at Amherst, December 7-8,
  17. Banco de Crédito del Perú (2014). *Reporte Anual*. 2014. Lima: BCP
  18. Banco de la Nación (2016). *El Banco de la Nación: 50 años llevando la banca a donde tú estás*. Lima: Banco de la Nación.
  19. Bardella, G. (1989) *Un siglo en la vida económica del Perú 1889-1989*. Lima, BCP.
  20. Basadre, Jorge (1977). *Leyes electorales peruanas. Teoría y realidad (1890-1917)* *Histórica*, Vol. 1, Núm. 1. Julio

21. Basadre, J. (1967). Historia de la República del Perú 1822-1933. 6ª ed. Lima: Editorial Universitaria.
22. Basadre, J. (1969) Historia de la República del Perú. 1822-1933, Lima, Editorial Universitaria, 18 vols.
23. Basadre, J. (1980). Elecciones y Centralismo. Lima: CIUP.
24. Basadre, J. (1992). Perú: problema y posibilidad y otros ensayos. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
25. Basadre, J. y R. Ferrero. (1963). Historia de la Cámara de Comercio de Lima desde sus fundación hasta 1938. Lima,
26. Besley, T. y T. Persson (2013). Taxation and Development. En (A. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, and E. Saez, eds.), Handbook of Public Economics, pp. 51-110, Amsterdam: Elsevier.
27. Blanchard, P. (1982). The impact of Guillermo Billinghurst, 1912-1914. En: P. Blanchard. The Origins of the Peruvian Labor Movement, 1883-1919. Chapter 6th. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
28. Boloña, C. (1994). Políticas arancelarias en el Perú, 1880-1980, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.
29. Bonilla, H. (1974) Guano y Burguesía en el Perú. Lima: IEP.
30. Bonilla, H. (1980) Un Siglo a la Deriva. Lima: IEP
31. Bonney, R. Ed.(1999). The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815. Oxford: Oxford University Press
32. Booney, R. (2012). The rise of the fiscal state in France. En: Yun-Casalilla, Bartolomé; Patrick K. O'Brien, Francisco Comín Comín (Eds.) The Rise of Fiscal States: A Global History, 1500-1914.(93-110)
33. Borricaud, F. (1967). Poder y sociedad en el Perú contemporáneo. Buenos Aires: Editorial Sur.
34. Brewer, J. (1988). The English State and Fiscal Appropriation, 1688-1789. Politics and Society. Volume 16 issue 2-3, pages: 335-385. June.
35. Brewer, J. (1989). The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783. New York: Alfred A Knopf.
36. Brown Araúz, H. (2017). Diccionario Electoral. 3ra Edición. Volumen 1. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
37. Burga, M. (2000). "Sus cuatro claves de la historia peruana." Caretas, edición N° 1625. 30 de junio.
38. Burga, M. y A. Flores Galindo. (1994). "Apogeo y Crisis de la República Aristocrática." En A. Flores Galindo. Obras Completas. Tomo II. Lima. Fundación Andina.
39. Camacho Arango, C. (2016). Relaciones entre civiles y militares durante el Oncenio de Augusto Leguía (Perú, 1919-1930). : Historia crítica N°. 60 (Abril), págs. 103-122.
40. Camprubí Alcazar, C. (1957) Historia de los Bancos en el Perú. Lima: Editorial Lumen.
41. Contreras, C. (2007). El poder de gobernar y el poder de cobrar. Autoridades políticas locales en el Perú a finales del siglo XIX. En: Aljovín de Losada, C. y Jacobsen. N. (Eds.). Cultura Política en los Andes (1750-1950). Lima: IFEA-UNMSM.
42. Carlos, A.; L. N. y K. Wandschneider. (2006). The Origins of National Debt: The Financing and Re-financing of the War of the Spanish Succession. Presentado a la reunión anual de la IEHA, Helsinki.
43. Cahuana Cordova J. A. (2014). ¿Educar al indígena? El Partido Civil y los jóvenes reformistas a inicios de la República Aristocrática. HISTORICA. Vol. 38 Núm. 1.
44. Central Office of Information Londres (1965) Los Derechos Humanos en Gran Bretaña. Derecho. N° 24.
45. Chiaramonti, G. (2009). La Redefinición de los Actores y de la Geografía Política en el Perú a Finales del Siglo XIX. HISTORIA No 42, Vol. II, julio-diciembre: 329-370.
46. Chirinos Soto, E. (1985). Historia de la República, Tomo I, Desde San Martín hasta Augusto B. Leguía. Lima: AFA Editores.
47. Coffman, D'Maris (2013). Credibility, transparency, accountability, and the public credit under the Long Parliament and Commonwealth, 1643-1653. En: Coffman, D'Maris; Adrian Leonard, Larry Neal (Eds.). Questioning Credible Commitment: Perspectives on the Rise of Financial Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press.

48. Coffman, D'Maris; Adrian Leonard, Larry Neal (Eds.), (2013). *Questioning Credible Commitment: Perspectives on the Rise of Financial Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
49. Contreras, C. (1996). "La descentralización fiscal en el Perú después de la guerra con Chile, 1886-1895". En *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*. N° 67-68. Zamora: El Colegio de Michoacán. pp. 203-231
50. Contreras, C. (1997). Los ingresos fiscales en el Perú desde el final de la guerra con Chile hasta el presente. *Economía* Vol. 20, Núm. 39-40.
51. Contreras, C. (2005). El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX. *Histórica* XXIX.2: 67-106.
52. Contreras, C. (2012). *La economía pública en el Perú después del guano y del salitre. Crisis fiscal y elites económicas durante su primer siglo independiente*. Lima: BCRP, IEP.
53. Cotler, J. (1978). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP.
54. Crabbe, L. (1989). The International Gold Standard and U.S. Monetary Policy from World War I to the New Deal. *Federal Reserve Bulletin*. June.
55. Dagicour O. (2010). Le "mythe" Leguía: images et pouvoir sous le Oncenio, Pérou 1919-1930. Mémoire de Master 2. Centre de Recherches d'histoire de l'Amérique latine et du monde ibérique (CRALMI), Juin. <https://core.ac.uk/download/pdf/52807688.pdf>
56. Dagicour, O. (2014). Political Invention in the Andes: The Peruvian Case. An Essay on President Augusto B. Leguía's Strategies and Practices of Power during the *Oncenio*, 1919-1930. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* 51. Issue 1. Diciembre
57. Dahl, R. A. (1989). *Poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Técnos.
58. Dancuart, E. (1906). *Anales de la Hacienda Pública del Perú*. Lima: Imprenta de la Revista.
59. Dancuart, P. E. y J. M. Rodríguez. (1905). *Anales de la Hacienda Pública. Historia y legislación fiscal de la República*, vol. 7, Lima: Librería e Imprenta Gil.
60. Dancuart, P. E. y J. M. Rodríguez. (1906). *Anales de la Hacienda Pública. Historia y legislación fiscal de la República*, vol. 8 (1869-1870). Lima: Imprenta de "La Revista.
61. Dancuart, P. E. y J. M. Rodríguez. (1907). *Anales de la Hacienda Pública. Historia y legislación fiscal de la República*, vol. 9 (1871-1874), Lima: Imprenta de "La Revista.
62. Dancuart, P. E. y J. M. Rodríguez. (1908). *Anales de la Hacienda Pública. Historia y legislación fiscal de la República*, vol. 10, Lima: Imprenta de "La Revista.
63. Dancuart, P.E. y J. M. Rodríguez. (1902-26). *Anales de la Hacienda Pública del Perú*, 24 tomos. Lima.
64. Dancuart, P.E. y J.M. Rodríguez. (1908). *Anales de la Hacienda Pública. Historia y legislación fiscal de la República*, vol. 13. Lima: Imprenta de "La Revista.
65. Del Águila Peralta, A. (2010). *La República Corporativa. Constituciones, ciudadanía corporativa y política (Perú 1821-1896)*. Tesis Lima: UNMSM
66. Del águila, A. (2005) *Historia del sufragio en el Perú, s. XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación indígena*. En: Aljovín de Losada, Cristóbal y Sinesio López (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP, 568 pp.
67. Dickson, Peter George Muir (1993). *The Financial Revolution in England. A Study in the Development of Public Credit, 1688-1756*. London: Routledge.
68. Dietz, H. A. y M. Tanaka. (2002). "Lima: centralized authority vs. the struggle for autonomy." *Capital city politics in Latin America: democratization and empowerment*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc. , pp. 193-225.
69. Dincecco M. y G. Katz (2016). State Capacity and Long-run Economic Performance. *The Economic Journal*. Volume126, Issue590. February. Pages 189-218.
70. Dincecco, M. and Katz, G. (2014). State Capacity and Long-Run Economic Performance (April 18). *Economic Journal*, Vol. 126, Issue 590, 2014.
71. Drake, Paul W. (1989). *The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham: Duke University Press.
72. Farr, M. (2018). The Impact of the 1918 Reform Act on the House of Commons. *Parliamentary History*, February. 37(1):133-149

73. Firth, C.H & Rait, R.S., eds. (1911), "May 1649: An Act Declaring and Constituting the People of England to be a Commonwealth and Free-State", En: Acts and ordinances of the interregnum, 1642-1660. London: H.M.S.O. (Printed by Wyman and Sons, Limited).
74. Fitzgerald, E.V.K. (1981). La Economía política del Perú, 1956-1981. Lima: IEP.
75. Flandreau, M. ed. (2017). Money Doctors: The Experience of International Financial Advising 1850-2000. London and New York: Routledge Press.
76. Friz Burga, J. Z. (2001). Procesos de Descentralización y Recentralización estatales: una aproximación al caso peruano (1821-2000). Revista de Estudios Histórico-Jurídicos, n.23
77. Fukuyama, F. (2013). What is governance? CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. 22 pp.
78. Fukuyama, F. (2011). The Origins of Political Order. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
79. Fukuyama, Francis (2014, October 14). "The Huntington Legacy in Political Development". The 2014 Edwin L. Godkin Lecture. Institute of Politics. Harvard John F. Kennedy Jr. Forum Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=z7xRGk2BrUw>
80. Fukuyama, F. (2015). Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy. New York: Farrar, Straus & Giroux.
81. Fukuyama, F. (2005). Stateness First. Journal of Democracy 16(1), pp. 84-88.
82. Galup, M. (1885). Memoria que el Ministro de Estado en el despacho de Hacienda y Comercio D. Manuel Galup presenta a la Asamblea Constituyente de 1885. Lima: Imp. El Bien Público.
83. Giesecke, Margarita (2000). "Por un desarrollo con justicia." Caretas, edición N° 1625. 30 de junio.
84. Gonzales de Olarte, E. y L. Samamé. (1991). El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
85. Gonzales, O. (2005). Los orígenes del populismo en el Perú: el gobierno de Guillermo E. Billinghurst, 1912-1914. Lima: Mundo Nuevo, 330 pp.
86. Goodman, Halley (2009) "The Formation of the Bank of England: A response to Changing Political and Economic Climate, 1694," Penn History Review: Vol. 17 : Iss. 1 , Article 2. Available at: <https://repository.upenn.edu/phr/vol17/iss1/2>
87. Gootenberg, Paul. (1997). Caudillos y Comerciantes. La formación económica del Estado peruano.1820-1860. Cuzco: CERA Bartolomé de las Casas.
88. Gorton, G. (1985). Clearinghouses and the Origin of Central Banking in the United States. Journal of Economic History 45, 277-283
89. Guerra, M. (1991). La Ocupación de Lima (1881-1883). Lima : PUC
90. Guerra, M. (1996). La Ocupación de Lima.1881-1883. Aspectos económicos. Lima : PUC
91. Hamann Mazuré, J. (2011). Monumentos públicos en espacios urbanos. Lima 1919-1930. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona.
92. Haro Romero, D. (2017). La independencia sobre caminos de papel: el Banco Auxiliar del Perú (1822). En: Marichal, C. y T. Gambi. (Eds.). Historia bancaria y monetaria de América Latina (siglos XIX y XX): nuevas perspectivas. Santander: Editorial de la Universidad de Cantabria.
93. He, W. (2007). Paths toward the modern fiscal state : England (1642-1752), Japan (1868-1895), and China (1850-1911). Thesis (Ph.D.) Massachusetts Institute of Technology, Dept. of Political Science.
94. He, W. (2007a)."Events, Institutional Development, and the Socio-Economic Structure: England's Path toward the Financial Revolution, 1642-1752" Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hyatt Regency Chicago and the Sheraton Chicago Hotel and Towers, Chicago, IL, Aug 30, 2007.
95. He, W. (2013). *Paths toward the modern fiscal state: England, Japan, and China* (Cambridge, MA: Harvard University Press.
96. Heather, Derek (2006). Citizenship in Britain: A History. Edinburgh: Edinburgh University Press.
97. Hernandez, S. (2018). La modernización fiscal. El impuesto sobre el consumo de bebidas alcohólicas en Perú, 1887-1898. Economía y Política 5(2), 5-34.

98. Howells, P. (2013). La Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco de Inglaterra: Propiedad, estructura e 'independencia'. *Ola Financiera*, Vol 6, No 16, Septiembre-Diciembre
99. Hughes, E. (1934) *Studies in Administration and Finance 1558-1825*. With special reference to the history of salt taxation in England. Manchester: Manchester University Press.
100. Huntington, S. P. (1965) *Political Development and Political Decay*. *World Politics*. Vol. 17 N°.3 (Apr.), 386-430.
101. Huntington, S. P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
102. Huntington, S. P. (1991) *Democracy's Third Wave*. *Journal of Democracy*. Vol.2. No.2 Spring.
103. Jansen, R. (2017). *Revolutionizing Repertoires: The Rise of Populist Mobilization in Peru*. Chicago: University of Chicago Press.
104. Jaremski, M.S. (2017). *The (Dis)Advantages of Clearinghouses Before the FED*. Cambridge. National Bureau of Economic Research. Working Paper 23113.
105. Johnson, N. D. and Koyama, M. (2017) *States and economic growth: Capacity and constraints*. *Explorations in Economic History*. Volume 64, April
106. Johnson, N.D. & Koyama, M. (2014). *Tax farming and the origins of state capacity in England and France*. *Explorations in Economic History*, Elsevier, vol. 51, pp. 1-20.
107. Johnson, N.D. and M. Koyama (2012). *Standardizing the fiscal state: cabal tax farming as an Intermediate Institution in early-modern England and France*, MPRA Paper 40403, University Library of Munich.
108. Kennedy, William (1964). *English Taxation, 1640-1799: An Essay on Policy and Opinion*. London: Frank Cass Publishers.
109. Klaiber, J. (1980). *Basadre, J. Elecciones y centralismo en el Perú (Apuntes para un esquema histórico)*. 172 págs. *Histórica*, 4(2), 255-258.
110. Klaiber, J.L. (1988). *La Iglesia en el Perú: su historia social desde la independencia*. 3ra edición. Lima: PUCP.
111. Klaren, P. F. (1993). "Chapter 1. Historical Setting" En: Hudson, R. A. (Ed.). *Peru: A country study*. 4<sup>th</sup> ed. Washington D.C.: Library of Congress.
112. Knights, Mark (2002). "Montagu, Charles (1661-1715), of Jermyn Street, Westminster, and Bushey Park, Hampton Court, Mdx." En: Cruickshanks, Eveline and Handley, Stuart and Hayton, David (Eds.). (2002). *The House of Commons, 1690-1715*. Cambridge: Cambridge University Press.
113. Laguerre, 2015, *El Oncenio y el desarrollo de la Armada Peruana (1919-1930)*. Lima: Dirección de Intereses Marítimos..
114. Leyton Falen, M. J. (2017). *El Sistema Electoral y la Garantía de Gobernabilidad, Democracia, Eficiencia y Eficacia de los Procesos Electorales en el Perú*. Tesis Para Optar El Grado Académico de Doctor en Gobierno y Política Pública. Lima, USMP.
115. Lipa Sinche, A. (2017). *La convulsión financiera del Perú y la liquidación del Banco Perú y Londres de 1925-1931*. *ISHRA* vol. 2 N°3 pp 65-82
116. Lodge, Richard (1918). *The Political History of England*. Vol 8 *From the Restoration to the Death of William III (1660 to 1702)* London: Longmans, Green and Co.
117. López, S. (1991). *El dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Lima: Instituto Democracia y socialismo.
118. Luna J. E. D. (2017). *El sistema electoral durante la República Aristocrática (1895-1919)*. Lima: PUCP.
119. Luna Jacobs, E.D. (2014). *El sistema electoral durante la República Aristocrática (1895-1919)*. Lima: PUCP.
120. Luna, P. F. (2014). *El estado de la "Patria Nueva" o la victoria de las estructuras*. En P. Drinot. *La Patria Nueva: Economía, sociedad y cultura en el Perú, 1919-1930*. Lima, Editorial Horizonte, 2014, pp. 53-96.
121. Lynch, J.J. (1949). *Peru's External Public Debt History*. Report. International Bank for Reconstruction and Development. Washington D.C.

122. Lynch, P. (1884). Segunda Memoria que el contra almirante D. Patricio Lynch, Jeneral en Jefe del Ejército de Operaciones en el Norte del Perú, presenta al Supremo Gobierno de Chile. Tomo II. Lima: Imprenta de la Merced, Peter Bacigalupi y Cía.
123. Macera P. (1974). Las plantaciones azucareras en el Perú: 1821-1875. Lima: Biblioteca Andina.
124. Marett, R. (1969). *Peru*. New York: Praeger Publishers
125. Marichal, C. (2007). Bankruptcy of Empire. Mexican silver and the wars between Spain, Britain, and France, 1760-1810. Cambridge: Cambridge University Press.
126. Marichal, C. y T. Gambi. Eds. (2017). Historia bancaria y monetaria de América Latina (siglos XIX y XX): nuevas perspectivas. Santander: Editorial de la Universidad de Cantabria
127. Márquez, A. (1888). La Orjia financiera del Perú. Santiago: Imprenta de la Libertad Electoral.
128. Marshall, T. (1992). "Ciudadanía y clase social". En: Thomas Marshall y Tom Bottomore (Comp.) Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza Editorial. Páginas 15-82 [primera edición en inglés, 1950].
129. Martin Mato, M.A. (2011). Mercado de capitales, una perspectiva global. Buenos Aires: Cengage Learning.
130. Martín, J. C. (1998). [Agenda noviembre 1914 a 22 de marzo 1915](#).
131. Maurer, N. (2013). The Empire Trap: the rise and fall of US intervention. Princeton: Princeton University Press.
132. Mc Evoy, C. (1994). Un proyecto nacional en el siglo XIX. Lima: PUC
133. Mc Evoy, C. (1997). La Utopía Republicana. Ideales y Realidades en la Formación de la Cultura Política Peruana (1871-1919). Lima: PUC.
134. Mc Evoy, C. (1999). Forjando la Nación. Ensayos de Historia Republicana. Lima: PUC
135. Memoria de los Actos practicados por la Cámara de Comercio de Lima en la organización de la Sociedad Recaudadora de Impuestos Fiscales. Lima, 1896. [Manuel Candamo era presidente de la Cámara].
136. Mendoza Vidal, J. A. (2017). Cuatro momentos económicos en la historia del Perú Republicano. Pensamiento Crítico Vol. 22 - N.º 2, pp. 229 - 244
137. Moll, B. y Barreto E. (1942). El sistema monetario de Perú (segunda parte). Revista de Economía y Estadística, Primera Época, Vol. 4, No. 3 (1942): 3º Trimestre, pp.283-325
138. Moneda. Perú 1879-1930. Lima: BCRP y AID.
139. Montesquieu, C. L. (1772) *Esprit des Lois* - Tome 1. Nourse, Londres.
140. Montoya, R. (1980). Capitalismo No capitalismo Lima. Mosca Azul editores.
141. Moreno Márquez, G. (2007) La ciudadanía como meta de la tríada republicana. Argumentos, vol. 20, núm. 53, enero-abril, pp. 35-54
142. Moreyra, M. (1933). Síntesis Histórica de la Moneda Republicana. Revista de la Universidad Católica. Año 2 N°5 (Jul.) 395-402.
143. Murkens, Jo Eric Khushal (2014) Unintended democracy: parliamentary reform in the UK. En: Grotke, Kelly L. and Prutsch, Markus J., (eds.) Constitutionalism, Legitimacy, and Power: Nineteenth-Century Experiences. Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 351-370.
144. Noel D., Johnson & M. Koyama. (2012). "Standardizing the fiscal state: cabal tax farming as an Intermediate Institution in early-modern England and France," MPRA Paper 40403, University Library of Munich, Germany
145. North, D. C. and B. R. Weingast. (1989) "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", The Journal of Economic History, 49(4):803-832.
146. Núñez de Taboada, M. E. (1820). Diccionario Francés-Español y Español- Francés, Tomo primero. Segunda edición. Editor, Brunot - Labbe, Paris. Page 315
147. Nuñez Huallpayunca, E. (2011) "La Política y la Historia de los Partidos Políticos en el Perú". Perú: Lima. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.  
[http://www.articulo.tv/La-politica-historia-partidos-politicos-en-peru\\_6895](http://www.articulo.tv/La-politica-historia-partidos-politicos-en-peru_6895)
148. O'Brien, P. K. (2002) "Finance and Taxation" En: H. T. Dickinson (Editor). A Companion to Eighteenth-Century Britain. Malden: Wiley-Blackwell

149. O'Brien, P. K. and N. Palma. (2014). Not an Ordinary Bank but a Great Engine of State: The Bank of England, the Financial Revolution, and the Formation of the British State, 1694-1821. JEL.
150. O'Brien, P. K. and Philip A. Hunt. 1999. "England, 1485-1815," In Richard Bonney ed, The Rise of the Fiscal State in Europe, 1200-1815. New York, Oxford University Press.
151. O'Brien, Thomas F. (1999). The Revolutionary Mission: American Enterprise in Latin America, 1900-1945. Cambridge: Cambridge University Press.
152. Ormrod, W. R. (1999). "England in the middle ages" En: R. Bonney (ed). The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815. Oxford: Oxford University Press.
153. Pachano, S. (2011) Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú. Quito, FLACSO.
154. Paniagua, V. (2003). El derecho de sufragio en el Perú. Elecciones (2003) 2, 61.
155. París Pombo, M. D. (1996). "Weber: racionalidad y política". En Estado y política en el pensamiento moderno. Gerardo Avalos Tenorio and María Dolores París (Ed) Col. La Llave, División de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM-Xochimilco. México.
156. Parker, D.S. (1998). The Idea of the Middle Class: White Collar Workers and Peruvian Society. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
157. Partido Demócrata. (1889). Declaración de principios i otros documentos / Partido Demócrata. Lima: Imprenta i Librerías de Benito Gil.
158. Pastor G. (2016) Reseña del Tomo V del Compendio de Historia Economica del Perú. Moneda N° 167, Lima: BCRP.
159. Pastor, G.(2012). Peru: Monetary and Exchange Rate Policies, 1930–1980. Washington D.C. IMF Working Paper. WP/12/166
160. Paz Soldan, J. P. (1917). Diccionario Biográfico de Peruanos Contemporáneos. Lima: Librería e Imprenta Gil.
161. Paz–Soldan, J.P. (1917). Diccionario Biográfico de Peruanos Contemporáneos. Lima. Librería e Imprenta Gil.
162. Peralta, V. (2004). Reforma electoral, violencia y revolución en el Perú. 1896-1909. En: Malamud, C y C. Dardé. (Eds.) (2004). Violencia y legitimidad: política y revoluciones en España y América Latina. 1840-1910. Santander: Universidad de Cantabria., pp. 179-196. (p.189)
163. Peralta, V. (2005). "Los vicios del voto: el proceso electoral en el Perú. 1895-1929". En: Aljovín de Losada, Cristóbal y Sinesio López (eds.). Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo. Lima, IEP. Pág. 75-107.
164. Peralta, V. (2011). Un recorrido accidentado: la ley electoral de 1896. Argumento. Edición N° 1, Marzo.
165. Pereyra Plasencia, H. (2016). Cáceres y el Contrato Grace: sus motivaciones. Revista del Instituto Riva-Agüero, vol. 1, n° 1 (mayo) pp. 165-196.
166. Petersen, E. L. (1975). From domain state to tax state. Scandinavian Economic History Review, 23:2, 116-148, DOI: 10.1080/03585522.1975.10407819
167. Pincus, S. C.A. (2010). 1688: The First Modern Revolution. Yale: Yale University Press.
168. Portocarrero Suárez, F. (1995). El Imperio Prado: 1890-1970. Lima: Universidad del Pacífico.
169. Quiroz, A. W. (1989). *Banqueros en conflicto: Estructura financiera y economía peruana, 1884-1930*. Lima: Centro de Investigación/Universidad del Pacífico.
170. Quiroz, A.W. (1988). Financial Leadership and the Formation of Peruvian Elite Groups, 1884-1930. Journal of Latin American Studies. Vol. 20, N° 1, may. 49-81.
171. Quiroz, Alfonso W. (2013). Historia de la Corrupción en el Perú. Lima: IEP
172. Ritzer, G. (2013). The Weberian Theory of Rationalization and the McDonalidization of Contemporary Society. Recuperado de 21 de marzo 2019; [https://www.corwin.com/sites/default/files/upm-binaries/16567\\_Chapter\\_2.pdf](https://www.corwin.com/sites/default/files/upm-binaries/16567_Chapter_2.pdf)
173. Roberts, M. (2009). Political Movements in Urban England, 1832-1914. Enfranchising the Citizen, 1832-1885. London: Palgrave Macmillan.
174. Roberts, P. (2002). Frank A. Vanderlip and the National City Bank during the First World War. Essays in Economic and Business History. Vol 20..

175. Rodríguez, J. M. (1985). Estudios económicos financieros y ojeada sobre la Hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma. Lima: Librería, Encuadernación e Imprenta Gil
176. Rojas, M. (2014). Fundación del Sistema de la Reserva Federal en Estados Unidos. Economía Informa Volumen 385, Marzo–Abril, páginas 56-69.
177. Romero Padilla, E. (1949). Historia Económica del Perú. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
178. Roper, J. (2011). Democracy and its Critics: Anglo-American democratic thought in the nineteenth century. London: Routledge.
179. Roper, J. (2011): Lord Grey, one of the architects of that first reform act,
180. Saenz-Armstrong, P. (2018). Economic Liberalism in Peru. Econ Journal Watch. Volume 15, Number 2, May, pp. 179–200.
181. Root, H. L. (2009). The Fountain of Privilege: Political Foundations of Markets in Old Regime France and England. Berkeley: University of California Press.
182. Salinas Sánchez, A. (2012). El Califato de Piérola. 1895-1899. Lima: UNMSM.
183. Salinas Sánchez, A. (2011). Las Finanzas públicas entre 1821 y 1930. Compendio de Historia Económica del Perú. Tomo IV. Economía de la Primera Centuria Independiente. Lima: BCRP-IEP
184. Salinas Sánchez, A. (2014). “Las Finanzas públicas entre 1821 y 1930” En: Carlos Contreras (ed.). Economía de la primera centuria independiente. Tomo 4 del Compendio de Historia Económica del Perú. Lima: BCRP-IEP
185. Schedler, A. (2006) “The logic of Electoral Authoritarianism.” En Andreas Schedler, (Ed.). Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition. Lynne Rienner Publishers, Boulder and London.
186. Schedler, A. (2002) “Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation” Journal of Democracy. Vol. 13 Iss. 2
187. Schedler, A. (2004) Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral. Estudios Políticos No. 24. Medellín, enero-junio, pp. 137-156
188. Schedler, A. (2004). Elecciones sin democracia. El menú de la Manipulación electoral. Estudios Políticos No. 24. Medellín, enero-junio 2004
189. Schedler, A. (2009) The new institutionalism in the study of authoritarian regimes. In: Totalitarismus und Demokratie 6, 2, pp. 323-340
190. Schmidt, K-H. (2003). “Schumpeter and the Crisis of the Tax State.” En: Jürgen Backhaus (Ed.) Joseph Alois Schumpeter. Entrepreneurship, Style and Vision. New York: Kluwer Academic Publishers.
191. Schulze, W. (1983). The Emergence and Consolidation of the `Tax State'. I. The Sixteenth Century. Chapter 8.
192. Schumpeter, J. (2000). La crisis del Estado fiscal. Revista Española de Control Externo. Vol. 2, Nº 5, págs. 147-192
193. Segura, S. (1951). Guía administrativa del Departamento de Recaudación, Lima: Caja de Depósitos y Consignaciones. Departamento de Recaudación.
194. Seidel, R.N. (1972). American Reformers Abroad: The Kemmerer Missions in South America, 1923–1931. Journal of Economic History. Volume 32, Issue 2, June, pp. 520-545.
195. Seminario, B. (2016). El Desarrollo de la Economía Peruana en la Era Moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700. Lima: CIUP.
196. Simon, R. (2016). Sección técnica. Rendimiento de los bonos en empréstito a largo plazo. Anales del Instituto de Ingenieros de Chile, Nº 11, Año XXVI, Pág. 560-574.
197. Sobrevilla Perea, N. “Las Elecciones Peruanas: Reflexiones a Base de la Historia de Larga Duración”. En Revista Argumentos, Edición Nº 1, Marzo 2011.
198. Soos, P. E. (1997). The Origins of Taxation at source in England. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation.
199. Stallings, B. (1987). Banker to the Third World. U.S. Portfolio Investment in Latin America, 1900-1986. Berkeley: University of California Press.
200. Stephens, W. B. (2012). The Seventeenth-Century Customs Service Surveyed: William Culliford's Investigation of the Western Ports, 1682-84. Farnham: Ashgate.

201. Storrs, C. (2008). "Introduction: The Fiscal-Military State in the 'Long' Eighteenth Century". En: Christopher Storrs (ed.). *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe: Essays in honour of P.G.M. Dickson*. Cornwall, Ashgate.
202. Tantalean, J. (1983). *Política económico-financiera y la formación del estado: siglo XIX*. Lima: CEDEP
203. Thorp, R. y G. Bertram, (1985). *Perú 1890-1977, crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima: Mosca Azul editores.
204. Timberlake, R. H. (1984). The Central Banking Role of Clearinghouse Associations. *Journal of Money, Credit, and Banking* 16, 1-15
205. Tipps, D. C. (1973). Modernization Theory and the Comparative Study of Societies: A Critical Perspective. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 15, No. 2. March, pp. 199-226
206. Torrejón Muñoz, L. A. (2010). *Rebeldes Republicanos: La Turba Urbana de 1912*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
207. Tuesta Soldevilla, F. (2005). "Perú". En: D. Nohlen (Ed.). *Elections in the Americas: A Data Handbook*. Oxford: Oxford University Press. Vol. 2, South America. P.446
208. Tuesta, F. (2001). *Perú Político en Cifras 1821-2001*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
209. Turner, B. S. (2016). *Citizenship and Capitalism. The Debate over Reformism*. London: Routledge.
210. Ugarte, C. A. (2019). *Bosquejo de la historia económica*. Lima: BCRP
211. United States Government. (1920). *Second Pan American financial conference*. Washington D.C.: U.S. Government printing office.
212. United States Senate (1932). *Sale of Foreign Bonds or Securities in the United States*. Hearings before the Committee on Finance. United States Senate. Seventy second Congress. First Session. Washington D.C.: US Government Printing Office.
213. Vázquez, R. (2006) *Weber y su concepción de la democracia posible*. *Andamios* vol.3 no.5 dic., 213-236.
214. Villarán, L. F. (2016). *La Constitución peruana comentada*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales.
215. Waters, T and Waters, D. Eds. (2015). *Weber's Rationalism and Modern Society*. New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification. Nueva York: Palgrave Mcmillan.
216. Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Mexico: FCE.
217. Weber, Max (1991), *Escritos políticos*. Madrid: Alianza.
218. Weber, Max (2000), *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
219. Whitfield, B. (2001). *The Extension of the Franchise: 1832-1931*. Oxford: Heineman Educational Publishers.
220. Yun-Casalilla, B. (2015). *La fiscalidad novohispana en el imperio español. Conceptualizaciones, proyectos y contradicciones*. En: Martínez López-Cano, M.; E. Sánchez Santiro y M. Souto Mantecón. (Eds). *La Fiscalidad Novohispana en el Imperio Español. Conceptualizaciones, Proyectos y Contradicciones*. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, pp. 29-67.
221. Yun-Casalilla, B. (2016). *Fiscal states, composite monarchies and political economies. A view from the Spanish empire (c.1492-c.1650)*. Paris, February. Paris School of Economics. Séminaires d'Histoire économique.
222. Yun-Casalilla, B.; P. K. O'Brien; F. Comín (Eds.), (2012). *The Rise of Fiscal States: A Global History 1500–1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
223. Zeeland, P. van (1923). *La Reforma Bancaria y Monetaria del Perú*. *El Banco de Reserva*. (150-170) *Revista de ciencias económicas*. Buenos Aires. año XI, serie II, Nº 20 marzo 1923 pags. 150-169 Traducido de: *La banque de réserve du Pérou*, *Revue économique internationale*, año 14, vol. IV, Nº3, 25, Decembre 1922.
224. Zegarra, L. F. (2007). *La Banca en América Latina, 1850-1930: un análisis de las causas del desarrollo bancario*. Lima: La Revista de Temas Financieros. SBS.

ANEXOS: Matriz de consistencia

	Problema	Objetivo	Hipótesis	Variables
<b>General</b>	<p>Problema general. Durante los gobiernos de la República Aristocrática y el Oncenio, se establecen las bases de un Estado Fiscal en el Perú. La nueva organización de la hacienda pública surge a partir de la reforma de las finanzas públicas de 1895-96, de una relación contractual con tres empresas de recaudación, entre 1896 y 1927, que contribuyen a incrementar los ingresos de los gobiernos, a mejorar la organización de la hacienda pública y la capacidad del Estado. Pero, la modernización financiera no mejora las condiciones políticas, ni construyen ciudadanía, ni establecen un orden democrático.</p>	<p>Objetivo general. Estudiar el proceso de conformación de un Estado Fiscal en el Perú, entre 1894 y 1926, que surge de la reforma de las finanzas públicas de 1895-96 y su impacto en la modernización de la hacienda pública peruana y del Estado. Conocer el efecto del incremento de la recaudación en el desarrollo político, en la construcción de ciudadanía y de un orden democrático en el país.</p>		
<b>Específicos</b>	<p>Problema específico nº 1. El acuerdo contractual para recaudar impuestos internos al consumo, con tres empresas privadas de recaudación, sucesivamente y una a la vez, que implementa el Estado peruano entre 1896 y 1926, explica el incremento de la capacidad fiscal y la fortaleza financiera del Estado, la modernización de la hacienda pública y del Estado peruano.</p>	<p>Objetivo específico Nº 1. Determinar los efectos que tuvo la construcción de un Estado Fiscal sobre el aumento de los ingresos fiscales corrientes durante la República Aristocrática y el Oncenio y sobre el progresivo incremento de la capacidad estatal; es decir, de la capacidad de los gobiernos para recaudar impuestos, hacer cumplir la ley y el orden y proporcionar bienes públicos.</p>		
	<p>Problema específico 2. La organización que adopta la hacienda pública para recaudar impuestos, que incluye una relación contractual</p>	<p>Objetivo específico 2. Determinar los efectos que tuvo la implementación de nuevas instituciones y organismos en la</p>		

<p>con tres empresas a cargo de la recaudación, explica el incremento de la capacidad fiscal y la fortaleza financiera de los gobiernos de la República Aristocrática y el "Oncenio". Sin embargo, a pesar de la disponibilidad de crecientes recursos públicos y una mejor organización estatal, no se establecieron mecanismos de control político y de rendición de cuentas, así como un Estado de derecho que permitiera construir ciudadanía y establecer un orden democrático.</p>	<p>hacienda pública, adoptada por los gobiernos de la República Aristocrática y el Oncenio, sobre el desarrollo político nacional. En especial, sobre el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, el estado de derecho, la construcción de ciudadanía y de un orden democrático.</p>		
--	--	--	--

**ANEXO: VALIDACIÓN DE GUIA DE DOCUMENTOS**  
Informe de juicio de Experto sobre Guía de Documentos

**I.- DATOS GENERALES:**

- Título de la Investigación: IMPACTO: “IMPACTO DE LAS EMPRESAS DE RECAUDACION SOBRE LA MODERNIZACION Y EL DETERIORO POLITICO, ANALIZANDO EL PERIODO 1894 - 1930”
- Apellidos y Nombres del Experto: Dr. Ramon Leopoldo Angeles Lazo
- Grado Académico: Doctor en administración
- Cargo desempeñado: Asesor de empresas
- Autor de la Guía: LUIS ALBERTO PONCE VEGA

**II.- ASPECTOS DE VALIDACIÓN**

Muy deficiente (1); Deficiente (2); Aceptable (3); Bueno (4); Excelente (5)

CRITERIOS	INDICADORES	1	2	3	4	5
CLARIDAD	El texto está formulado con lenguaje apropiado, es decir libre de ambigüedades.					X
OBJETIVIDAD	La información permitirá mensurar las variables en todas sus dimensiones e indicadores, en sus aspectos conceptuales y operacionales.					X
ACTUALIDAD	El texto evidencia vigencia, acorde con el conocimiento científico, tecnológico y legal.					X
ORGANIZACIÓN	Los planteamientos traducen organicidad lógica, en concordancia con el problema de investigación, de manera que permitan hacer abstracciones e inferencias en función a los problemas y objetivos de la Investigación.				X	
SUFICIENCIA	Los ítems del Instrumento expresan suficiencia en cantidad y calidad.					X
INTENCIONALIDAD	Las fuentes de la investigación evidencian ser adecuadas para el examen de contenido y mensuración de las evidencias inherentes					X
CONSISTENCIA	La información que se obtendrá de las fuentes permitirá analizar describir y explicar la realidad motivo de la Investigación.					X
COHERENCIA	Los argumentos expresan coherencia entre variables, dimensiones e indicadores.					X
METODOLOGIA	Los procedimientos insertados responden al propósito de la Investigación.					X
PERTINENCIA	El Instrumento responde al momento oportuno o más adecuado					X
	SUB TOTAL				4	45
	TOTAL				49	

III. OPINION DE APLICACIÓN: Es válido para su aplicación

IV. PROMEDIO DE VALIDACIÓN: 4.9 Excelente

Lima, 08 de agosto de 2020



\_\_\_\_\_  
Dr. Ramón Angeles Lazo  
DNI: 07941463

## ANEXO: VALIDACIÓN DE GUIA DE DOCUMENTOS

### Informe de juicio de Experto sobre Guía de Documentos

#### I.- DATOS GENERALES:

- Título de la Investigación: "IMPACTO DE LAS EMPRESAS DE RECAUDACION SOBRE LA MODERNIZACION Y EL DETERIORO POLITICO, ANALIZANDO EL PERIODO 1894 - 1930"
- Apellidos y Nombres del Experto: German Peralta Rivera
- Grado Académico: Doctor en Historia
- Institución donde trabaja el Experto: Universidad San Martín de Porres
- Cargo desempeñado: Profesor Investigador
- Instrumento motivo de evaluación: Trabajo de Investigación para optar Grado de Doctor en Gobierno y Política Pública
- Autor de la Guía: LUIS ALBERTO PONCE VEGA

#### II.- ASPECTOS DE VALIDACIÓN

Muy deficiente (1); Deficiente (2); Aceptable (3); Bueno (4); Excelente (5)

CRITERIOS	INDICADORES	1	2	3	4	5
CLARIDAD	El texto está formulado con lenguaje apropiado, es decir libre de ambigüedades.					X
OBJETIVIDAD	La información permitirá mensurar las variables en todas sus dimensiones e indicadores, en sus aspectos conceptuales y operacionales.					X
ACTUALIDAD	El texto evidencia vigencia, acorde con el conocimiento científico, tecnológico y legal.					X
ORGANIZACIÓN	Los planteamientos traducen organicidad lógica, en concordancia con el problema de investigación, de manera que permitan hacer abstracciones e inferencias en función a los problemas y objetivos de la Investigación.					X
SUFICIENCIA	Los ítems del Instrumento expresan suficiencia en cantidad y calidad.					X
INTENCIONALIDAD	Las fuentes de la investigación evidencian ser adecuadas para el examen de contenido y mensuración de las evidencias inherentes					X
CONSISTENCIA	La información que se obtendrá de las fuentes permitirá analizar describir y explicar la realidad motivo de la Investigación.					X
COHERENCIA	Los argumentos expresan coherencia entre variables, dimensiones e indicadores.					X
METODOLOGIA	Los procedimientos insertados responden al propósito de la Investigación.					X
PERTINENCIA	El Instrumento responde al momento oportuno o más adecuado					X
	SUB TOTAL					
	TOTAL					50

III. OPINION DE APLICACIÓN: Es válido para su aplicación

IV. PROMEDIO DE VALIDACIÓN: ( /50 = %)

Lima, 08 de agosto de 2020



.....  
Firma  
DNI 090817

**ANEXO: VALIDACIÓN DE GUIA DE DOCUMENTOS**  
Informe de juicio de Experto sobre Guía de Documentos

**I.- DATOS GENERALES:**

- Título de la Investigación: "IMPACTO DE LAS EMPRESAS DE RECAUDACION SOBRE LA MODERNIZACION Y EL DETERIORO POLITICO, ANALIZANDO EL PERIODO 1894 - 1930"
- Apellidos y Nombres del Experto: Jurado Nájera, Joel Denis
- Grado Académico: Doctor en Economía
- Institución donde trabaja el Experto: Unidad de Posgrado de la Facultad de Administración de la UNMSM
- Cargo desempeñado: Docente de la Maestría en Administración
- Instrumento motivo de evaluación: Trabajo de Investigación para optar Grado de Doctor en Gobierno y Política Pública
- Autor de la Guía: LUIS ALBERTO PONCE VEGA

**II.- ASPECTOS DE VALIDACIÓN**

Muy deficiente (1); Deficiente (2); Aceptable (3); Bueno (4); Excelente (5)

CRITERIOS	INDICADORES	1	2	3	4	5
CLARIDAD	El texto está formulado con lenguaje apropiado, es decir libre de ambigüedades.					X
OBJETIVIDAD	La información permitirá mensurar las variables en todas sus dimensiones e indicadores, en sus aspectos conceptuales y operacionales.					X
ACTUALIDAD	El texto evidencia vigencia, acorde con el conocimiento científico, tecnológico y legal.				X	
ORGANIZACIÓN	Los planteamientos traducen organicidad lógica, en concordancia con el problema de investigación, de manera que permitan hacer abstracciones e inferencias en función a los problemas y objetivos de la Investigación.					X
SUFICIENCIA	Los ítems del Instrumento expresan suficiencia en cantidad y calidad.					X
INTENCIONALIDAD	Las fuentes de la investigación evidencian ser adecuadas para el examen de contenido y mensuración de las evidencias inherentes					X
CONSISTENCIA	La información que se obtendrá de las fuentes permitirá analizar describir y explicar la realidad motivo de la Investigación.					X
COHERENCIA	Los argumentos expresan coherencia entre variables, dimensiones e indicadores.					X
METODOLOGIA	Los procedimientos insertados responden al propósito de la Investigación.					X
PERTINENCIA	El Instrumento responde al momento oportuno o más adecuado				X	
	<b>SUB TOTAL</b>					48
	<b>TOTAL</b>					96%

III. OPINION DE APLICACIÓN: Es válido para su aplicación

IV. PROMEDIO DE VALIDACIÓN: ( 48 /50 = 96 %)

Lima, 11 agosto de 2020



DNI 07369190