

**GUANO, SALITRE Y FINANZAS PÚBLICAS:
EL PACIFICO EN EL SIGLO XIX
PONENCIA PRESENTADA PARA:
XXI Jornadas de Historia Económica
Universidad de Tres de Febrero
Caseros 23-26 Septiembre 2008**

Héctor Omar Noejovich
Alfredo Vento
Pontificia Universidad Católica del Perú

I. PRESENTACIÓN

La denominada Guerra del Pacífico es ampliamente difundida en la historiografía. Sin embargo, los “entretelones económicos y financieros” han sido vistos desde la perspectiva de las historiografías nacionales. Este trabajo, si bien está visto el problema desde el Perú, pretende integrar una visión más americanista, que involucra, sin duda a Chile, Bolivia y Argentina

El diseño del modelo primario-exportador, que surge después de las guerras napoleónicas, la desintegración del imperio colonial español y la consecuente hegemonía mundial inglesa, condujo a la búsqueda de recursos naturales para la subsistencia de las jóvenes repúblicas. El guano y el salitre, fueron uno de los primeros recursos que llevaron a disputas bélicas. Sin bien es cierto que la Guerra del Pacífico fue el conflicto más evidente, no es menos cierto que la existencia de esos recursos era conocida con anterioridad. El intento integrador de Andrés de Santa Cruz, quien además realizó la primera “devaluación competitiva” con fines de desarrollo, con la Confederación Peruano-Boliviana fue desbarato con la asistencia militar chilena. A partir de ese momento comienza el interés chileno por esos recursos.

Sin perjuicio de estos antecedentes, el trabajo se ubica en la denominada “era del guano” que fue seguida por la “era del salitre” y durante la cual se desarrolló un entramado económico y financiero, el cual incluyó el negocio de armamento. Nuestro interés es analizar esta problemática, tanto desde la política interna peruana como la de la

internacional que se refiere tanto a Chile como a la actitud argentina sobre la ratificación de los tratados con Perú y Bolivia, en 1873,

Durante la segunda mitad del siglo XIX, el Perú incurrió en un fuerte endeudamiento a partir de un crecimiento de la demanda internacional de fertilizantes, en este caso el guano¹ —y posteriormente el salitre—, prescindiendo de la tributación como fuente principal de financiamiento para los gastos públicos

El objetivo del trabajo es discutir la racionalidad de esa política fiscal, partiendo del crecimiento de los costos financieros, que surgen de evaluar aquello que modernamente denominamos “prima de riesgo”

Si bien la proclividad hacia la expansión del gasto y el financiamiento con recursos patrimoniales y endeudamiento podemos tomarla como una de las características en América Latina para mediados del siglo XIX², el caso peruano tuvo una magnitud destacada, como lo señala el siguiente cuadro:

CUADRO N°1
VALOR NOMINAL TOTAL DE PRESTAMOS EXTERNOS
EN AMERICA LATINA
1850-1875
en miles de libras esterlinas

PAISES			
Argentina		13488	
Brasil		23647	
México		16960	
Perú			51840
Otros	35131		
	35131	54095	51840
Participación	25%	38%	37%

Fuente: Marichal (1988: 95)

Elaboración propia

¹ Excremento de un tipo de ave denominada “guanera” que puebla islas del litoral peruano. Por extensión se utiliza el mismo término para cualquier clase de abono de origen animal.

² El período 1850-1870 es un punto de inflexión en la historia de América Latina, cuyo común denominador son las denominadas “Reformas liberales”, antesala del “modelo primario-exportador”

Una descripción elocuente de la problemática es la crítica de Rodríguez (Dancuart y Rodríguez, XI, 1912: 9)

“El impuesto fue una fuente cegada en toda la primera época de la Historia financiera del Perú y desde 1845 fue sustituido en gran parte por el producto del huano.

El empréstito fue el objetivo de las finanzas sobre la base del rico filón del huano; de manera que el Perú presenta este fenómeno financiero no contemplado hasta hoy en nación alguna: *el empréstito sin impuesto*, es decir el empréstito levantado sobre base que nada en lo absoluto costaba al contribuyente” (ibídem: cursiva en el original)

Esa expansión del gasto público, apoyada en los recursos patrimoniales del Estado conllevó a un endeudamiento cuya justificación era la construcción de una red ferroviaria para impulsar el desarrollo del país.

El Cuadro N° 2 confirma la idea a través de un notable incremento en el gasto público, cuadruplicado en 15 años y con un interesante detalle: las “pensiones pasivas” adquieren un rol importante en el presupuesto nacional. El significado no es otro que la expansión de los sueldos a cargo del erario público, hacia la burocracia y hacia el estamento militar, sustento del manejo del aparato político³ cuyo correlato económico estaba en los “Consignatarios de guano”, financistas del Estado y facilitadores de la obtención de empréstitos externos.

³ El primer presidente civil del Perú fue Manuel Pardo en 1872.

CUADRO N° 2
(miles de pesos de a ocho)⁴

CONCEPTO\ PERIODO	1852-53	1861-62	1863-64	1867-68
Ingresos permanentes	5,213.5	4,445.5	4,512	6,580.6
Egresos generales	5,615.6	11,016.8	16,307.2	23,206.6
<i>Déficit permanente</i>	-402.1	-6,571.3	-11,795.2	-16,626.0
Ingresos por guano	1,900.0	16,317.5	14,000.0	15,665.8
<i>Superávit/Déficit</i>	1,497.9	9,746.2	2,204.8	-960.2
Servicio de Deuda Pública	1,441.5	4,989.7	5,274.7	2,262.9
Pensiones pasivas	81.1	449.5	500.3	1,064.8
<i>Superávit/Déficit</i>	-24.7	4,307.0	-3,570.2	-4,287.9

Fuente: Dancuart y Rodríguez, XI, 1912: 11
Elaboración propia

El centro del análisis del presente trabajo es estimar la tasa efectiva anual implícita en la contratación de los empréstitos durante el siglo XIX, desde la Independencia a la Guerra del Pacífico, como así también la tasa implícita que surge de las consolidaciones sucesiva. A partir de esas tasas, la comparación con una tasa libre de riesgo, representada por los “Consols” británico⁵, tenemos una aproximación de aquello que se conoce modernamente como “prima de riesgo” y/o “riesgo-país”.

Recordemos que hasta el inicio de la “era del Guano” hacia 1840, los ingresos fiscales eran primordialmente de las aduanas y de la contribución indígena⁶; para el período 1830-1831 representaron casi el 80% de los ingresos fiscales —48.9% y 31%

⁴ Esa fue la unidad monetaria hasta la Ley Monetaria de 1863, que reemplazó al Reglamento General de Amonedación de 1830. El peso de 8 reales fue reemplazado por el sol de plata de 10 reales. (Noejovich, 1996) Sin embargo las estadísticas aparecen en ambas unidades monetarias y por consiguiente, se ha uniformizado la nomenclatura.

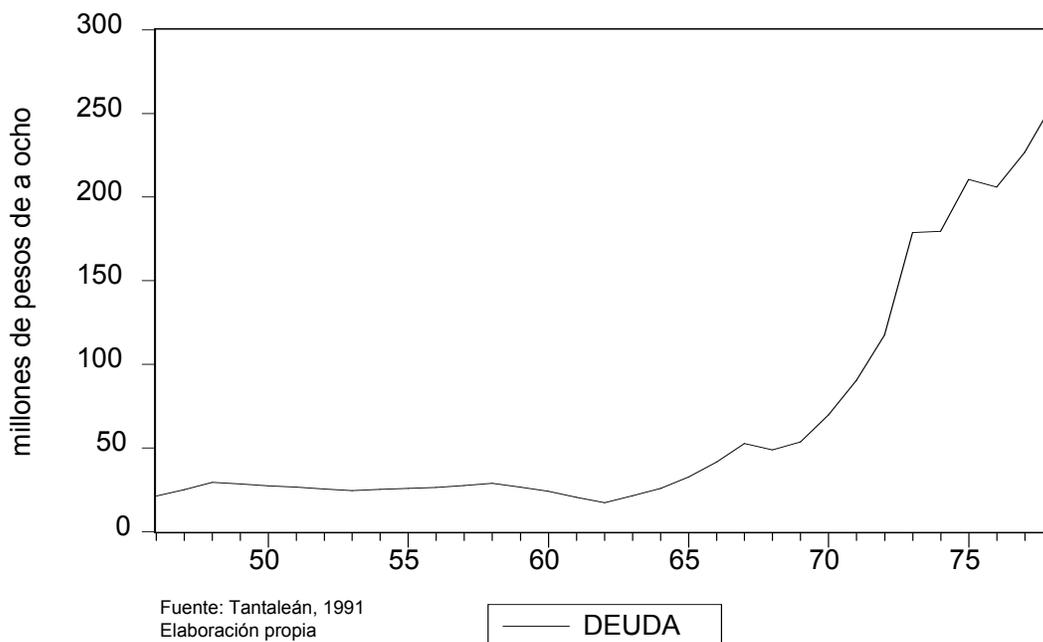
⁵ Los “Consols” británicos eran títulos de renta perpetua surgidos a raíz de la consolidación de la deuda pública británica en 1688/89. Representaron en su época la tasa de referencia en los mercados financieros, a semejanza de los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica en la actualidad.

⁶ Continuación del antiguo “tributo indígena” del período colonial. Suprimido por San Martín en 1821, restablecido por el Congreso de 1826 y definitivamente abolido por Castilla en 1854.

respectivamente⁷. Como dijimos anteriormente, el recurso "guanero" no solamente sirvió para suplir los ingresos fiscales, sino también para sostener un endeudamiento sideral para la época y el país.

La política fiscal estuvo orientada al endeudamiento, y siempre con la justificación de financiar la red ferrocarrilera, sirvió para generar un "globo financiero", con un servicio de deuda que se incrementaba por sucesivos empréstitos, en los cuales se "rescataban" los bonos en circulación y se generaban nuevas comisiones⁸, aunado al incremento de las retribuciones del estamento militar y el estamento burocrático antes citados, conforman el panorama general. Veamos gráficamente una primera aproximación al problema

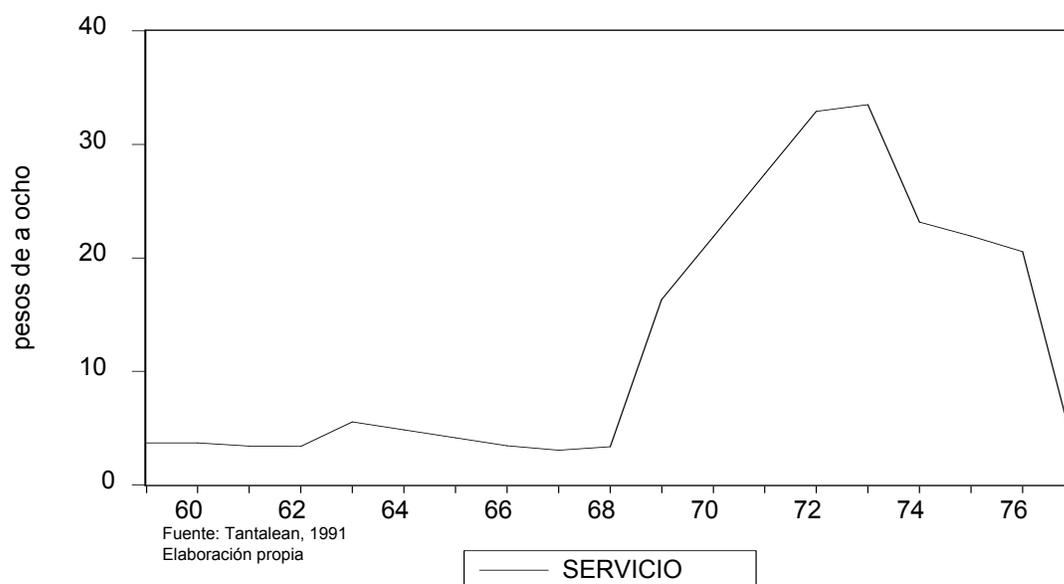
GRAFICO N°01
DEUDA PUBLICA EXTERNA ACUMULADA
Perú (1859-1877)



⁷ Tantaleán, 1983

⁸ Cf. Palacios Moreyra, 1983; Tantaleán, 1991: 76/78

GRAFICO N°2
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA
Perú 1859-1877



Y es aquí la cuestión que motiva este trabajo: ¿tenía alguna “racionalidad” financiera la política de endeudamiento? ¿o, por el contrario, el fundamento era político?

II. GUANO Y ENDEUDAMIENTO

Hay un claro divorcio entre el crecimiento del endeudamiento y los ingresos por guano. La explotación de este recurso tuvo diversas modalidades. Inicialmente con anterioridad a 1842, rigió un sistema de licencias, que se transformó en contratos de “sociedad mixta” —Estado y particulares— para el período 1842-1847 y transformado en un régimen de “consignaciones”⁹ para el período 1842-1869 (Cf. Levin, 1964; Hunt, 1984; Gootenberg, 1989)

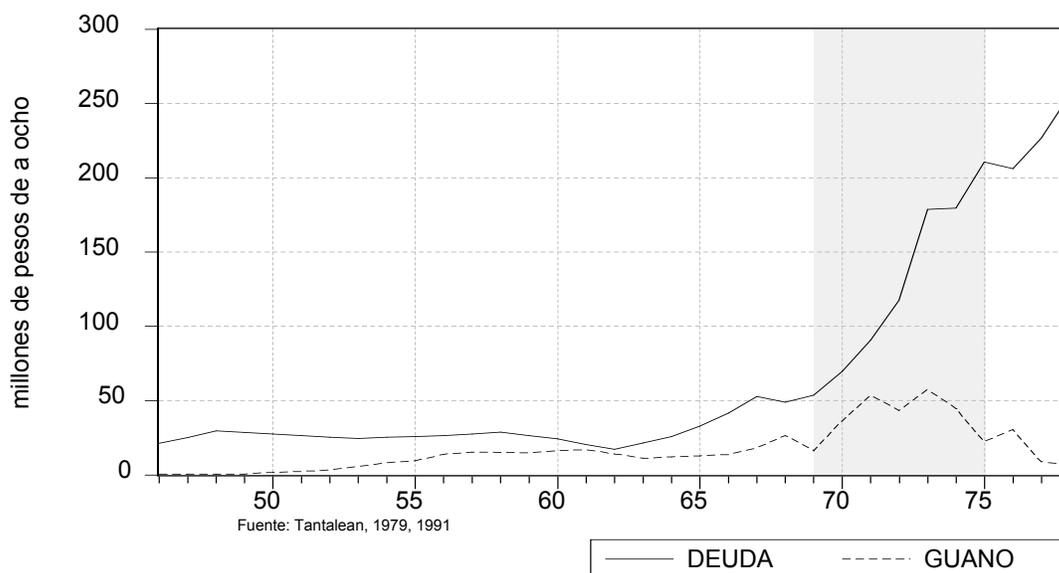
Se fue creando con los años una elite comercial y financiera alrededor de los “Consignatarios de Guano”, quienes también dieron lugar a la creación de entidades

⁹ Las empresas privadas extraían el guano y lo mantenían en consignación para su venta en los mercados internacionales, efectuando las liquidaciones según las operaciones que realizaran. A cuenta de las mismas los consignatarios efectuaban adelantos al Estado peruano.

bancarias¹⁰. Obviamente la concentración de recursos, y en especial su rol como “financistas” del Estado, dio a esa elite indudable poder político.

A partir de la presidencia de José Balta (1868-1872) y principalmente con su Ministro de Hacienda Nicolás de Piérola, en 1869 se produjo una transformación radical en la comercialización, cuyo monopolio fue concedido a la Casa Dreyfuss Hnos., con sede en París, que se convirtieron en únicos comercializadores del recurso y, al mismo tiempo, agentes financieros del Estado peruano¹¹

GRAFICO N°3
DEUDA NOMINAL
INGRESOS ESTATALES POR GUANO
(1846-1878)

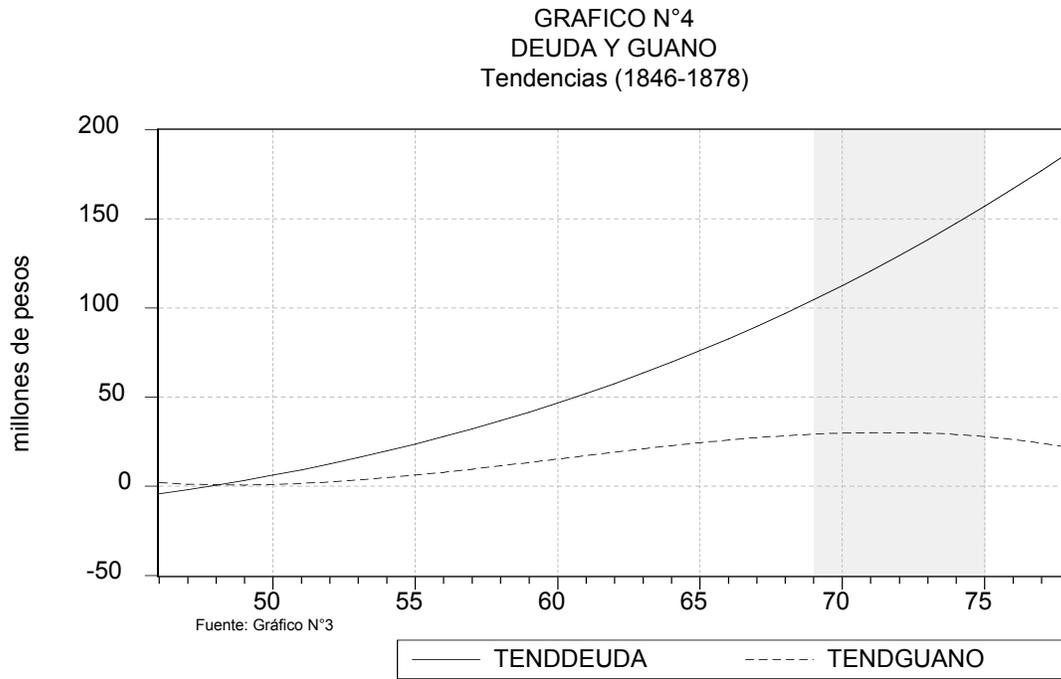


El gráfico N° 3 nos muestra la evolución del endeudamiento y de los ingresos guaneros. El área sombreada corresponde al período de vigencia del “Contrato Dreyfuss”,

¹⁰ Que se conocen en la historiografía peruana como “bancos guaneros”

¹¹ El “Contrato Dreyfuss” es uno de los grandes debates en la historiografía peruana. Señalemos alguna de sus características: (a) establecimiento de un precio mínimo y de una comisión =2 5% sobre el precio más alto; (b) tomar las existencias de guano y asumir los pasivos derivados de las consignaciones; (c) actuar como agente financiero externo para la colocación de empréstitos con garantía del guano. La discusión sobre el mismo excede largamente los objetivos del presente trabajo.

el mismo fue objeto de una renegociación de 1875, implicando ésta una resolución parcial del mismo, respecto tanto del monopolio sobre el recurso como de su rol como agente financiero



Las tendencias muestran claramente ese divorcio gradual, entre el crecimiento de la deuda y los ingresos guaneros. A nuestro entender, el problema no sólo estaba en las expectativas de esos ingresos, sino en el manejo financiero de los empréstitos y, obviamente, en no generar fuente de ingresos fiscales no patrimoniales.

Pero adicionalmente a esas “debilidades estructurales del modelo guanero”, la actuación de Piérola y el “Contrato Dreyfuss” es congruente con un “divorcio acelerado” entre endeudamiento y guano, aspecto sobre el cuál volveremos con nuestras reflexiones finales.

III. LA CONTRATACIÓN Y SUS EFECTOS

Esta se caracterizó por tener rendimientos efectivos —TEA— muy superiores a los nominales, mediante el mecanismo de descuentos de emisión y comisiones. Estos pueden resumirse en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3
TERMINOS DE CONTRATACIÓN DE LOS EMPRÉSTITOS
(1822-1872)¹²

AÑO	TASA NOMINAL % anual	COTIZACIÓN % s nominal	TASA EFECTIVA ANUAL —TEA %
1822	6.00	75	9.13
1826	6.00	83	9.19
1849	6.00	refinanciación ¹³	5.70028
1853	4.50	85	5.9972
1853	4.50	85	6.2716
1853	4.50	85	5.4951
1862	4.50	93	5.8875
1865	5.00	83.5 ¹⁴	5.3936
1866	7.00	n.d.	7.00
1870	6.00	80	7.9061
1872	5.00	75	7.3008

Fuentes: Tantaleán (1991)

La comparación que se impone es en relación a los “Consols” británicos, considerado en el siglo XIX como la inversión libre de riesgo. Su tendencia en el siglo XIX fue hacia la baja, como se aprecia en el siguiente gráfico¹⁵:

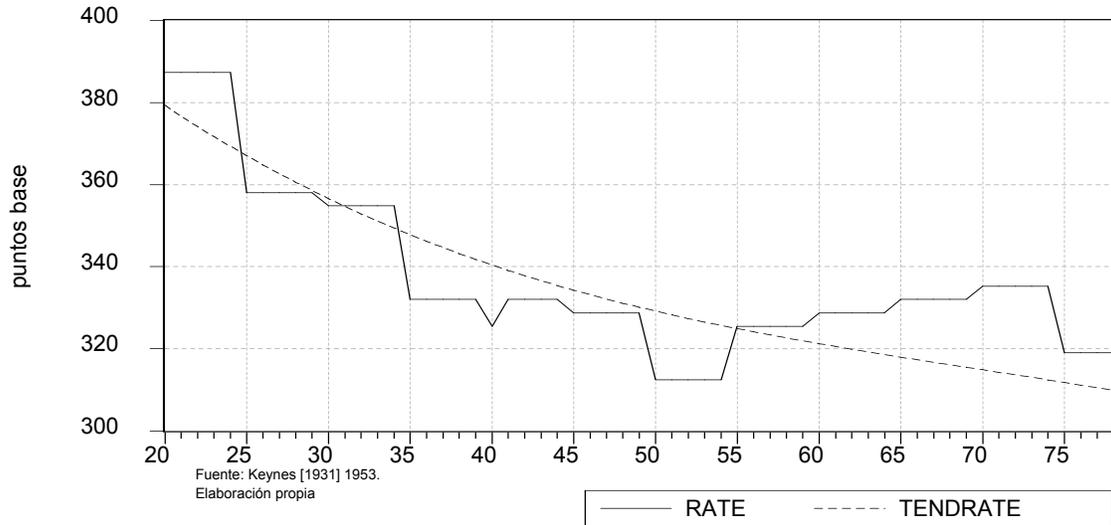
¹² El último empréstito fue el de 1872.

¹³ Fue una conversión de títulos a la par

¹⁴ Consolidó empréstitos anteriores a la par, mientras que la emisión de nuevos títulos fue colocada bajo la par.

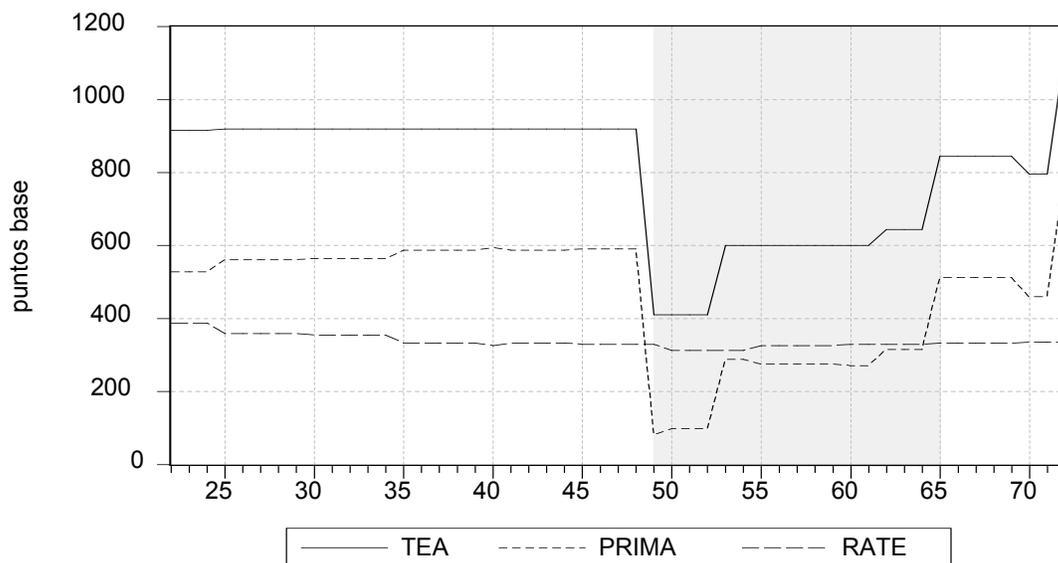
¹⁵ Hemos utilizado el criterio de “puntos base” para las unidades, como se hace actualmente, para evitar los decimales. Así, por ejemplo, 6.25% equivale a 625 “puntos base”

GRAFICO N°5
 Rendimiento de Consols
 Serie y tendencia
 19820 - 1878



El gráfico que sigue compara las contrataciones peruanas con la tasa internacional libre de riesgo, representada por el rendimiento de los Consols, deduciendo por diferencias la *prima de riesgo*.

GRAFICO N°6
 TASA EFECTIVA ANUAL,
 PRIMA DE RIESGO
 RENDIMIENTO DE CONSOLS
 (1822-1872)



Resulta evidente que la disminución de la *prima de riesgo* está relacionada con la “expansión guanera” que, para este caso podemos fechar en 1849, cuando se refinancian los empréstitos anteriores, contratados desde la Independencia, con una *prima de riesgo* estable.

Ese “borrón y cuenta nueva” mantuvo, sin embargo una prima de riesgo en ascenso hasta 1865, fecha en la cual se realizó una nueva consolidación de deuda, manteniéndose estable hasta los empréstitos contratados bajo el “Contrato Dreyfuss”¹⁶, en 1870 y 1872. El primero de los citados fue destinado la financiamiento de los ferrocarriles cuyo constructor era Enrique Meiggs. Este empresario había pactado inicialmente cobrar la obra en bonos, pero al asumir el Ministro Piérola, se renegoció el contrato, ofreciendo el Estado pagar en efectivo al contratista a cambio de un descuento del 20%¹⁷; sin embargo la colocación posterior del empréstito por intermedio del “Contrato Dreyfuss” se realizó al 80% del valor nominal más comisiones y, además, con la garantía del guano.

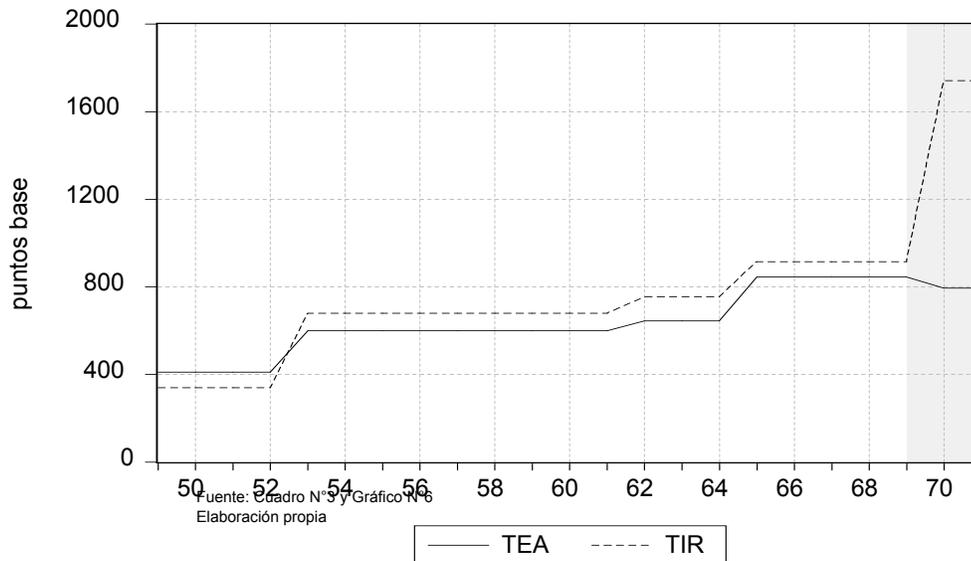
Pero aun más relevante que la “tasa efectiva anual” —TEA— implícita en cada contratación, es la “tasa interna real” —TIR— que resultaba de pagar anticipadamente los empréstitos por vencer, dado que en cada operación no solamente se incluían los servicios atrasados, sino que se cancelaba por el valor nominal bonos cuyos plazos de amortización estaban aun vigentes.

¹⁶ En su Memoria a la Legislatura para la emisión de 1870 mediante el citado contrato, Piérola argumentó:

“... que puedan servir de medio para transportar a nuestro suelo el capital extranjero, que tanto a menester aquel para su desarrollo; que por fin y cuando menos, deje *expeditos a nuestro capitalistas para emplear su dinero, fuera de la esfera de la acción del Gobierno*, en empresas lucrativas, por más provechosas y útiles al país, social, política y económicamente” (Tatanlean, 1991: 41; cursiva nuestra)

¹⁷ En ese contrato recibiría en pago bonos que él —Meiggs— debería negociar. Piérola renegoció el contrato con Meiggs, arguyendo que “era peligroso poner en manos del contratista el crédito del país” (Palacios Moreyra, 1983: 124)

GRAFICO N° 7
COMPARACION DE TASAS:
EFECTIVA ANUAL E INTERNA REAL
(1849-1871)



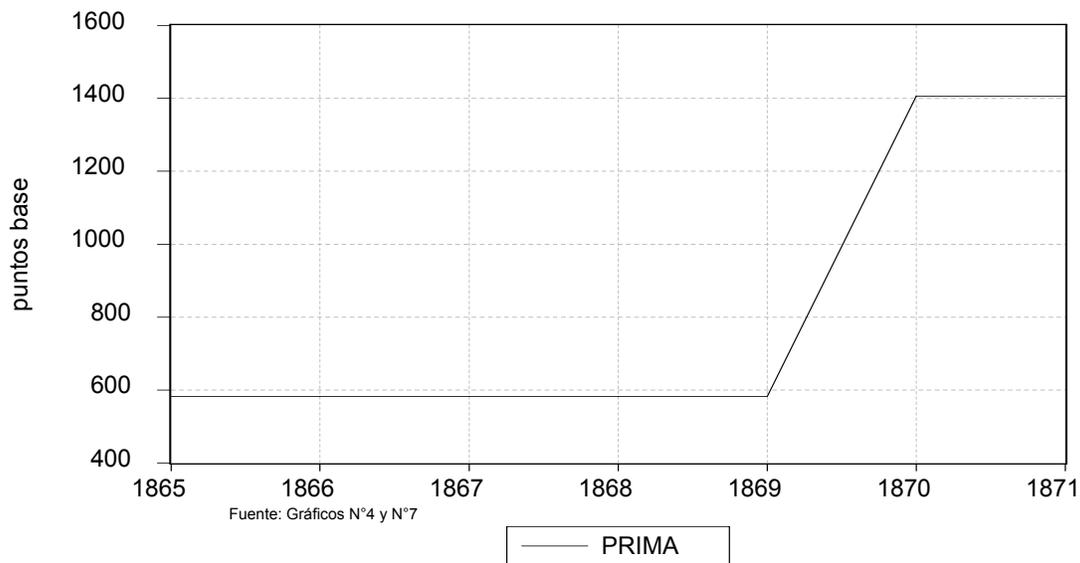
Con este nuevo análisis, podemos apreciar que en durante la gestión de Piérola se encareció abruptamente el costo financiero de los empréstitos y eso es, en primera instancia, la primera observación que podemos hacer sobre los efectos de esa política en términos de análisis financiero.

Es de notar que, hasta la suscripción del “Contrato Dreyfuss” la divergencia entre ambas tasas, aún con las consolidaciones, se mantuvo constante, indicando una continuidad de la política financiera en se plano; todo esto sin perjuicio de señalar que la explotación ganera no tuvo los rendimientos suficientes para cubrir esas tasas de interés, muy altas para la época —cf. gráficos N° 3 y N° 4. Ello, al menos, implicó una contratación imprudente.

IV. LA SECUELA POSTERIOR

Hacia comienzos de 1871, la percepción de los mercados financieros, se aprecia en el alza de la *prima de riesgo*, operada desde la consolidación de 1865 al rescate de la emisión de 1870 para poder colocar la emisión de 1872 (cf. Bonilla, 1986, pasim; Mc Evoy, 2004: 419). Esa evolución puede verse en el siguiente gráfico N° 8.

GRAFICO N° 8
PRIMA DE RIESGO
(1865-1871)



El efecto es elocuente y deriva, fundamentalmente, de la “saturación” del mercado financiero para bonos peruanos con la emisión de 1870. Aún con el rescate de esos bonos, el empréstito de 1872 tuvo una azarosa trayectoria en su colocación; al tiempo de asumir el presidente Prado, en 1872 los montos colocados no alcanzaban el 20% de la emisión original.

Al presentarse ante las Cámaras Legislativas Pardo, enemigo político de Piérola expuso con claridad la situación financiera (Mc Evoy, 2004: 419 y ss), que conllevaba la propuesta para organizar un financiamiento tributario, al menos para los gastos ordinarios:

“En la creación de recurso ordinarios interiores, es necesario atender en todas las circunstancias, y muy principalmente en la que atravesamos, a dos cosas esenciales: *recaudación fiscal—producto inmediato y suficiente*. Estos son dos faros que nos deben guiar en la solución de tan difícil problema. Las fuentes donde deban obtenerse los resultados que exige la situación fiscal del país, no pueden ser otras que el ‘*impuesto directo*’ o el ‘*impuesto indirecto*’. De difícil imposición el primero para el Gobierno general de la Nación y para él, de exiguo resultado, sólo puede aumentarse eficazmente su producto regularizando y generalizando el cobro de la contribución sobre la renta que hoy se colecta bajo los nombres de ‘*contribución de predios rústicos y*

urbanos, industrial y de patentes’ ” (McEvoy, 2004: 428; cursiva en el original).

La propuesta no prosperó, al menos en la amplitud esperada y tuvo que recurrirse a la nacionalización del salitre como último recurso, que a la postre fue el principal detonante de la Guerra del Pacífico (1879-1881). Ese empréstito de 1872, recién se liquidó en 1875 con una transacción realizada entre Dreyfuss y el Estado peruano.¹⁸

Vino luego la guerra y durante el conflicto hubo negociaciones entre los tenedores de bonos y la fuerzas de ocupación chilena, mediando pagos realizados por éstos y finalmente la deuda se liquidó por el denominado “Contrato Grace” en 1889. Para ese entonces, según la Bolsa de Londres, estaban registrados como pendientes bonos por 31’639’240 libras esterlinas y según otras estimaciones la deuda era de 50 millones de libras esterlinas (Basadre, 1983, IX: 111 y ss).

El pagos se hizo con la concesión de los ferrocarriles por 66 años —luego extendida a 75 y posteriormente a perpetuidad— 3’000,000 Tm de guano, 500,000 Ha en el valle del Perenne y 80 mil libras esterlinas anuales por 33 años, luego reducidas a 60,000¹⁹

V.- REFLEXIONES PRELIMINARES²⁰

(1) Hay cuatro períodos identificables en la política fiscal, anteriores a la guerra del Pacífico:

(a) De la Independencia hasta la “era del Guano” (1822-1849), durante la cuál el Perú siguió la tónica de otros países, dependiendo de las aduanas y la contribución indígena; el endeudamiento no tuvo características especiales

¹⁸ Aquí estamos presentando una aproximación de los resultados de este empréstito el cual, a raíz debe haberse colocado en tramos durante 3 años y en una relación política “tirante” entre Pardo — ex Consignatario de Guano— y Dreyffus —beneficiado de Piérola, enemigo de Pardo, tiene fuentes confusas sobre las que seguiremos investigando.

¹⁹ Nuevamente las fuentes no son precisas y no permiten una “valorización” del mismo, que es nuestro propósito completar en futuras investigaciones

²⁰ Utilizamos el término preliminar en razón de ser éste trabajo parte de una investigación en proceso

- (b) La explotación guanera manejada por el sector privado, con acuerdos con el Estado (1849-1869)
 - (c) El “Contrato Dreyfuss” (1869-1875), con la concentración del manejo financiero a través de esa casa bancaria
 - (d) La etapa final (1875-1879), con los intentos de liquidar el antedicho contrato, pero con el crédito exterior bloqueado.
- (2) El punto de inflexión notoriamente está señalado por la intervención del Ministro Piérola y la enemistad con el Partido Civilista conducido por Manuel Pardo, ex consignatario y primer presidente civil.
 - (3) Desde esta perspectiva, la “racionalidad” del accionar de Piérola no tenía fundamentos económicos, sino más bien políticos, cuyo objetivo era “quebrar” a la “elite guanera”
 - (4) Desde el punto financiero, la actitud de Piérola no tuvo resultados positivos para la economía nacional y, antes bien, podemos considerar la pugna Pardo - Piérola por el control del Gobierno; el primero con apoyo del mercado financiero internacional en tanto que el segundo con el de la burguesía nacional.
 - (5) En definitiva, frente a las preguntas que nos formuláramos al comienzo, definitivamente primaron aspectos políticos sin ningún fundamento técnico.

VI. FUENTES Y REFERENCIAS CITADAS

- | | |
|--|---|
| <p>BASADRE, Jorge
1983</p> | <p>Historia de la República del Perú, 11 vols., Lima.</p> |
| <p>BONILLA, Heraclio (Ed.)
1986</p> | <p>Las crisis económicas en la historia del Perú. Lima: Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social.</p> |
| <p>BONILLA, Heraclio
1986</p> | <p>“La crisis de 1872”. En: BONILLA (Ed.), 1986.</p> |
| <p>DANCUART, Pedro Emilio y RODRIGUEZ, J. M.
1905-1926</p> | <p>Anales de la Hacienda Pública del Perú : historia y legislación fiscal de la República, 24 vols. Lima: Librería e Imprenta Gil.</p> |
| <p>GOOTENBERG, Paul
1989</p> | <p>Between Silver and Guano. Princeton</p> |
| <p>HUNT, Shane
1984</p> | <p>"Guano y crecimiento", HISLA, 4, Lima.</p> |

- KEYNES, John Maynard
1953 [1931] **Treatise on Money.** London: Mac Millan
- LEVIN, Jonathan V.
1964 **Las economías de exportación : esquema de su desarrollo en la perspectiva histórica** México: UTEHA
- MARICHAL, Carlos
1988 **Historia de la deuda externa de América Latina.** Madrid: Alianza Editorial.
- MC EVOY, Carmen (Ed.)
2004 **La huella republicana liberal en el Perú. Manuel Pardo: Escritos fundamentales.** Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- NOEJOVICH, Héctor Omar
1996 “Los usos monetarios y la segmentación social: un ensayo diacrónico sobre la historia monetaria del virreinato y la República del Perú”. En: PUJOL et. al. 1996 **Cambio Institucional e Historia Económica.** Barcelona: Universidad Autónoma
- PALACIOS MOREYRA, Carlos
1983 **La deuda anglo-peruana : 1822-1890.** Lima: Studium
- PUJOL, Joseph, FETJO, Pedro y ESCANDELL, Neus
1996 **Cambio Institucional e Historia Económica.** Barcelona: Universidad Autónoma .
- TANTALEAN ARBULU, Javier
1983 **Política económico-financiera y la formación del Estado; siglo XIX.** Lima: Ebert
- 1991 “La Deuda Externa Peruana y el Imperio Inglés en el Siglo XIX”. **Deuda Externa Latinoamericana.** Cuadernos 2. Lima: Instituto para la Deuda Externa Latinoamericana.