

"LA CRISIS DE 1872"

Por: Heraclio Bonilla

Serie: Documentos de Trabajo

Junio, 1985

No. 64



## LA CRISIS DE 1872 (\*)

El Perú a comienzos de la década del 40 del siglo pasado llevaba dos décadas como República independiente y su economía al fin parecía recuperarse después de un largo periodo de estancamiento y de aislamiento del mercado internacional. Y esa esperanza estaba esta vez fundada en el creciente interés de parte de los agricultores europeos por la capacidad que tenía como fertilizante el guano de las islas. En efecto, desde esos lejanos años hasta las vísperas de la guerra con Chile en 1879 el Perú pudo exportar cerca de 10 millones de toneladas de guano por un valor cercano a los 750 millones de pesos, o 150 millones de libras esterlinas <sup>(1)</sup>. De este modo, la economía peruana pudo retener entre el 65 y el 71% del total, en gran parte como consecuencia de la propiedad ejercida por el Estado peruano a través de sus diferentes gobiernos <sup>(2)</sup>. Pese a la bonanza del guano, la economía peruana en su conjunto no pudo diversificar su estructura ni crecer de manera significativa por razones que son aún motivo de controversias y que no corresponden ser evocadas aquí <sup>(3)</sup>. Más bien, por paradójico que parezca, la opulencia guanera fue preparando las bases del colapso de la década de los 70 y del derrumbe final que se producirá con el ingreso del ejército chileno al territorio peruano en --- 1879. Y en ese desenlace que fue percibido por muy pocos dado el espejismo que generara el guano la crisis de 1872 tuvo una importancia capital. Es el propósito de este documento examinar, por consiguiente, la génesis de la crisis, su desarrollo y sus consecuencias, y las políticas implementadas por el gobierno para enfrentarla.

---

(\*) Ponencia presentada a la Comisión de Historia Económica del Congreso Nacional de Investigación Histórica organizada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), Lima, 13 al 15 de noviembre de 1984.

(1) Heraclio Bonilla, Guano y Burguesía en el Perú. (Lima: IEP, 1974) p. 146.

(2) Shane Hunt, Growth and Guano in Nineteenth Century Peru (Princeton: Woodrow Wilson School, discussion paper n: 34, 1973), p. 78

(3) Véase el debate Hunt (Op.cit.)/Levin, The Export Economies. Their Pattern of Development in Historical Perspective. (Cambridge: Harvard University Press, 1959).

Para entender el encadenamiento de la crisis es necesario recordar ciertos aspectos básicos de la explotación guanera y, sobretudo, la compleja relación entre los tres actores económicos siguientes: 1) el Estado peruano en su condición de propietario, 2) los comerciantes encargados de la comercialización del guano, y 3) los tenedores europeos, particularmente ingleses, de la deuda externa del Perú. El Estado peruano, como se dijo antes, era el propietario pero dada su fragilidad financiera tuvo que depender de comerciantes extranjeros y nativos para enfrentar los costos de explotación y comercialización del producto. A su vez, el guano operó siempre, dada igualmente la penuria fiscal y el desorden administrativo, como fuente anticipada de renta a través de numerosos empréstitos que el Estado peruano fue contrayendo desde 1849 hasta 1872. El Estado peruano, en otras palabras, pudo financiar sus déficits recurriendo a préstamos y pudo prestarse de manera creciente porque pudo ofrecer el guano de las islas como hipoteca. Esta fue la premisa fundamental que estuvo ya establecida cuando se celebró el primer contrato de conversión y de consolidación de la deuda externa en 1849.

Que un gobierno recurra al ahorro externo para financiar su crecimiento y ofrezca en garantía de ese préstamo un recurso nacional no es ciertamente nada infrecuente. Todo depende de los usos de esos préstamos y de los costos del endeudamiento. Pero en el caso de los préstamos en el siglo pasado aquellas operaciones eran bastante peculiares tanto por la forma de su financiamiento como por las especulaciones a que dieron origen. En efecto, el levantamiento de los empréstitos se hacía a través de la venta pública de los bonos emitidos por el Estado que solicitaba el préstamo, operación que en sí misma era el campo de operaciones de especuladores asociados a las casas asociadas a la venta de los títulos y a las Bolsas europeas. En la práctica, la especulación era en sí misma la fuente de importantes beneficios adquiridos por este grupo a costa tanto de la buena fé de los ahorristas como de las necesidades de los Estados demandantes <sup>(4)</sup>. Por otra parte, del monto total solicitado como préstamo

---

(4) Leland Jenks, The Migration of British Capital to 1875 (London: Thomas Nelson and Sons Ltd., 1963).

el Estado veía reducida la parte asociada a los costos de la operación (comisiones, diferencia entre el precio nominal y el precio de lanzamiento, tasas de interés, etc.) Pero, además de estos gastos inherentes a este tipo de operaciones, los empréstitos eran fundamentalmente utilizados por el financiamiento del empréstito siguiente a través de las conocidas consolidaciones de la deuda externa. El éxito de un nuevo lanzamiento dependía, se decía, de retirar los bonos de la deuda externa en circulación y para lo cual estos títulos antiguos eran canjeados con los nuevos mediante el pago de una prima a los propietarios de los primeros. Sería importante que alguna vez se calculara las deducciones derivadas de cada una de estas consolidaciones.

El Perú, al igual que mucho de los países de la América Latina durante gran parte del siglo pasado, siguió el patrón básico de estas operaciones hasta 1870, año en que en conformidad con la autorización del Congreso del 15 de enero de 1869 el Gobierno de Balta suscribió un empréstito por 11'920,000 libras esterlinas con el propósito específico de financiar la construcción del ferrocarril del Callao a La Oroya y el de Arequipa a Puno. Esta emisión fue al precio del 82.5% y con una tasa de interés del 6%, siendo la operación un éxito completo ya que fue suscrita por encima del monto solicitado. Pero dos años más tarde la situación fue completamente opuesta y es este cambio el que está en el origen mismo de la crisis.

El empréstito de 1872 fue autorizado inicialmente, de acuerdo a la ley de enero de 1871, por un monto de 15 millones de libras esterlinas, a un precio del 77.7% y con una tasa de interés del 5% y estuvo destinado a la construcción de ferrocarriles (13 millones) y obras de irrigación (2 millones). Pero cinco meses más tarde, en julio de 1871, el monto de la emisión fue aumentado a 36'800,000 libras esterlinas, destinándose el excedente de 21'800,000 libras a la conversión de los bonos de los empréstitos de 1865, 1866 y 1870. Una vez más, por consiguiente, se procedió a la consolidación de la entera deuda externa por el temor de que los títulos en circulación pudieran competir con los de la nueva emisión. Cabe recordar, en este contexto, que el mismo gobierno de Balta

canceló en 1869 el oneroso sistema de las consignaciones como forma de venta del guano para reemplazarlo por la venta directa de 2 millones de toneladas al comerciante francés Auguste Dreyfus. De acuerdo con este contrato, Dreyfus a cuenta de las ventas del guano quedó obligado a efectuar el servicio del empréstito de 1865 y a girar 700 mil soles mensuales al gobierno peruano. Pero como Dreyfus no sólo estuvo encargado de la venta del guano, sino que a su vez era el agente financiero del gobierno, al suscribirse el empréstito de 1870 redujo sus remesas mensuales a 400 mil soles mensuales a fin de destinar el saldo al servicio de este empréstito. Al suscribirse nuevamente otro empréstito en 1872, no quedaba otra alternativa al gobierno peruano que aceptar que este remanente estuviera también dedicado a su servicio. Por consiguiente, en la práctica el Estado peruano perdía las ventajas técnicas que el contrato con Dreyfus le ofrecía en comparación con el sistema de las consignaciones, particularmente en relación a la remesa ordenada de los productos de la venta del guano, al mismo tiempo que el financiamiento de sus gastos corrientes y de los proyectos de ferrocarriles y obras públicas quedaba atado a las vicisitudes de los títulos de la deuda externa en el mercado de capitales. Y son estas vicisitudes las que importa ahora examinar.

El empréstito de 1872, para comenzar, tuvo un destino distinto al de 1870 porque del total emitido el público suscribió sólo por un valor de 230,000 libras esterlinas <sup>(5)</sup>. Las razones de este fracaso resonante han sido explicados de diferentes maneras. El propio Dreyfus explicó que el fracaso se debió a la carta de Carlos M. Elías publicada en el diario "La Patrie" negando validez a la operación y al cambio de régimen político que implicaba el reemplazo de Balta por Pardo a la Presidencia <sup>(6)</sup>. Pero las causas fueron ciertamente más profundas. William H.

---

(5) Emilio Dancuart (ed.) Anales de la Hacienda Pública del Perú, Tomo XI, p. 41. (en adelante citado como Anales).

(6) Citado por Jorge Basadre, Historia de la República del Perú (Lima: Ediciones Historia, 1961) Tomo IV, p. 1787.

Wynne sostiene que el fracaso se debió a informes que señalaban la pronta extinción de los depósitos del guano y al cuestionamiento de la capacidad del Estado peruano para entender puntualmente el servicio de estos empréstitos <sup>(7)</sup>. De otro lado, Watt Stewart sugirió que otra razón del fracaso fue la situación adversa del mercado monetario de Londres como consecuencia del lanzamiento de un gran empréstito francés después de la guerra franco prusiana, operación que captó gran parte de los capitales disponibles <sup>(8)</sup>. Pero se debe a Juan Maiguashca la reconstrucción más cuidadosa de uno de los factores decisivos del fracaso de esta operación que él lo encuentra en las tendencias del mercado de capitales londinense asociadas al comportamiento de los potenciales inversores <sup>(9)</sup>.

Sostiene Maiguashca que hasta 1872 el inversor inglés prácticamente suscribía todo préstamo proveniente de Sud-América, pero que a partir de ese año su sospecha frente a la seguridad de los títulos ofrecidos lo hizo cada vez más reticente a comprometer su dinero en la compra de bonos y que por eso, además de los bonos tomados por Dreyfus por el valor de 4 millones de libras esterlinas, la suscripción alcanzó solo la increíble suma de 230,000 libras esterlinas en el primer intento de colocación de los bonos. Pero esto era apenas el comienzo de dificultades cada vez mayores.

En 1872, como se señalara antes, Pardo reemplazó a Balta en el control del Ejecutivo, luego de un periplo económico y político que pasó

---

(7) William H. Wynne, State Insolvency and Foreign Bondholders (New Haven: Yale University Press, 1951), vol II, pp. 117-8.

(8) Watt Stewart, Henry Meiggs, Yankee Pizarro (Durham, Duke University Press, 1946), p. 273.

(9) Juan Maiguashca, "A Reinterpretation of the Guano Age, 1840-1880, Tesis doctoral inédita, Universidad de Oxford, 1967.

por la Alcaldía de Lima, la gerencia de la Compañía Nacional Consignataria del Guano y la jefatura del Partido Civil. Una vez en el Gobierno, en su mensaje al Congreso el 24 de setiembre de 1872, Pardo señaló que las rentas del guano eran inexistentes para el fisco porque la venta del fertilizante estimada en 14'856,756 soles estaban afectas al pago del servicio de la deuda externa (13'927,500 soles) y al reembolso de los adelantos de Dreyfus (estimados en julio de 1871 en --- 16'871,368 soles). Por otra parte, Pardo indicaba que los egresos de la República ascendieron en 1871 a 112'514,952 soles, de los cuales 95'385,111 correspondían al servicio de la deuda externa y 17'129,841 a los gastos corrientes. De lado de los ingresos, finalmente, se registraron sólo 8'677,000 soles, existiendo un déficit anual del orden de 8'500,000. Después de este análisis, Pardo concluía que era necesario proceder a la emisión completa del empréstito de 1872 para continuar con la construcción de los ferrocarriles y evitar de ese modo el desempleo de los trabajadores adscritos en estas obras y financiar el déficit a través de la descentralización fiscal, el control del salitre y el levantamiento de los aranceles <sup>(10)</sup>.

En función a estas metas Pardo procedió a entablar nuevas negociaciones en marzo de 1873, las cuales no debieron ser ciertamente fáciles si se recuerda que el comerciante francés había en 1869, por decisión de Balta, arrebatado a Pardo y sus amigos el lucrativo negocio de la consignación del guano. Aún más, la propia situación de -- Dreyfus era en ese momento bastante incómoda como consecuencia de la situación del guano en el mercado internacional. Si bien el contrato de venta de dos millones de toneladas de guano fue suscrito en 1869, en la práctica Dreyfus pudo proceder a su venta recién en 1872 como consecuencia de los grandes stocks de fertilizante acumulados en los puertos de Europa. Pero para ese año el nivel promedio de ventas había descendido de 451,501 toneladas vendidas en 1870 a 336,476 en 1874 <sup>(11)</sup>, descenso atribuido tanto a la baja calidad del fertilizante como a la competencia presentada por los fertilizantes sintéticos.

---

(10) Anales, Tomo IX, pp. 9-14

(11) Anales, Tomo IX, p. 30

Por el acuerdo de marzo de 1873, Dreyfus intentó colocar de nuevo el empréstito de 1872 y comprar con sus propios fondos los bonos de 1865 y recuperar estos adelantos con los primeros resultados del empréstito de 1872. Se señalaba, sin embargo, que en el caso de que el empréstito no cubriera los fondos adelantados, Dreyfus quedaba autorizado nueve meses después de la emisión a colocar bonos suficientes a precios corrientes de mercado para recuperar estos fondos. Al continuar la depreciación de los títulos peruanos, en setiembre de 1873 Dreyfus procedió a soltar los bonos en su poder provocando una depresión aún mayor. En marzo de 1874 los precios de los bonos del empréstito de 1870 habían caído a 59 y los de los bonos de 1872 a 48 (12).

Este fue el contexto en el cual se firmó otro acuerdo con Dreyfus el 15 de abril de 1874 y por el cual se reconocía a Dreyfus el derecho a vender 850,000 toneladas como saldo del convenio de 1869, al mismo tiempo que Dreyfus limitaba su compromiso de atender el pago de los servicios de la deuda externa sólo hasta el segundo semestre de 1875, preparándose de esta manera el escenario de la segunda cesación de pagos en la historia financiera del Perú del siglo XIX. Por otra parte, el 28 de julio de 1874 el Ministro de Finanzas presentaba al Congreso un **informe** detallado de los resultados del empréstito de 1872 y según el cual de las 36'800,000 libras esterlinas solicitadas el empréstito había producido 22'129,920 libras. De este modo, como ya se indicó, el público suscribió sólo 230,000 mientras que el resto resultó de la compra de los títulos por Dreyfus y asociados a precios que fluctuaban entre el 60 y el 75%. El informe señalaba además el destino que tuvieron estos recursos:

---

(12) Juan Manguashca, Op. cit., p. 294

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Reembolso a Dreyfus sobre adelantos de guano                                  | S/. 7'890,411         |
| Compra y conversión del empréstito de 1865 a 132 libras esterlinas            | 32'535,519            |
| Reembolso del Préstamo Chile - Perú   | 71,436                |
| A la cuenta de ferrocarriles  | 28'045,965            |
| Costo de emisión de bonos   | 5'799,248             |
| Intereses a los bancos por pagos anticipados sobre la cuenta de ferrocarriles | 119,784               |
| Monto a disposición de la Legación Francesa                                   | 107,865               |
| Suma colocada por el Banco del Perú en el Tesoro                              | 126,766               |
| Saldo en poder de Dreyfus   | 18,067                |
| TOTAL   | <u>S/. 74'715,065</u> |

ó E 22'129,920 (45 peniques por sol) (13).

Nótese en el cuadro anterior que en lugar de los 80 millones de soles que Pardo pensaba como necesarios para continuar con la implementación ferroviaria del país sólo se obtuvo 28 millones.

---

(13) Citado en William Clarke, Peru: and its Creditors (London, 1877) pp. 19-20.

Un año más tarde, en 1875, por si todo esto no fuera suficiente, se publicaron los resultados de una Comisión de la Cámara de los Comunes nombrada por el gobierno británico para investigar la situación de los títulos de la deuda externa. Este informe terminaba diciendo:

"In conclusion, your Committee feel bound to express their conviction that the best security against the recurrence of such evils as they have above described will be found, not so much in legislative enactments as in the enlightenment of the public as to their real nature and origin. Your Committee hope that the history of the foreign loans embodied in this Report will tend to enlighten the public, and to render it more difficult for unscrupulous persons to carry out schemes such as those which, in the cases on which it has been the duty of your --- Committee to report, have ended in so much discredit and disaster." (14).

Los efectos de la difusión de este informe fueron tan desastrosos, a tal punto que la atención de nuevos pedidos de préstamos por países como Santo Domingo, Paraguay, Honduras fue suspendida por varios años.

Para el Perú las conclusiones devastadoras de este informe no dejaron igualmente de tener un impacto significativo sobre las fluctuaciones de los precios de los títulos de la deuda externa. Que los bonholders ingleses tomaron muy en serio la alerta de los miembros de la Comisión sobre la falta de escrúpulos de quienes manejaban los lanzamientos de empréstitos puede verse en el gráfico que muestra la brutal caída de los títulos peruanos desde el segundo semestre de 1875 (ver anexo). Sin duda no era este un contexto muy apropiado para que el gobierno de Pardo pudiera encontrar un reemplazante a Dreyfus tanto como vendedor de guano como encargado del pago de las amortizaciones y de los intereses de la deuda externa.

En el frente interno, por otra parte, el programa propuesto por

---

(14) "Report from the Committee on Foreign Loans to Foreign States", in Parliamentary Papers, vol, XI, London 1875, p. 50.

Pardo para equilibrar el presupuesto no produjo los resultados esperados y más bien el déficit no cesaba de aumentar. Para el bienio 1873-1874 el déficit ascendía a 21'112,322 soles <sup>(15)</sup>, para 1875 - 1876, 24'638,027 soles y para 1878-1879 21'989,084 soles <sup>(16)</sup>. Asimismo, el servicio del préstamo de 1872 era de 2'576,000 libras esterlinas en 1875, suma que representaba cerca de 20% del ingreso -- presupuestado para ese año y que excedía a los rendimientos totales por venta del guano correspondientes a los años 1873, 1874 y 1875 <sup>(17)</sup>.

El gobierno buscó enfrentar esta difícil situación mediante un doble mecanismo. Por un lado, recurriendo a la banca privada nacional en busca de préstamos. Desde 1866 como consecuencia de la explotación del guano de las islas se habían establecido en Lima y en las principales ciudades del interior aproximadamente una decena de bancos <sup>(18)</sup> y cuya actividad básicamente se reducía a las operaciones de descuento, depósitos y préstamos a corto plazo. Pero en setiembre de 1875 la banca fue requerida para prestar al Gobierno central 18 millones de soles, suma destinada al financiamiento del déficit y al pago de varias obligaciones pendientes <sup>(19)</sup>. Por otro, en la búsqueda de un reemplazante a Dreyfus, llegó a celebrarse un contrato, en octubre de 1875, con la Sociéte Générale de Paris y por el cual la empresa accedía el monopolio de la venta del guano a cambio de atender la deuda externa durante tres semestres y adelantar al gobierno una suma equivalente a 950,000 libras esterlinas. Al requerir el -- Gobierno peruano que se aumentara el adelanto a 1'500,000 libras esterlinas, el contrato quedó sin efecto, de tal manera que se llegó

---

(15) "Memoria del Ministro Juan I. Elguera al Congreso de 1876", Anales, tomo X, p. 251

(16) "Memoria del Ministro Antonio Barrinaga al Congreso Ordinario de 1878", Anales, tomo XII, pp. 61A-62A; Jorge Basadre, Op. Cit.; tomo V, p. 2215.

(17) Jorge Basadre, Op. cit., tomo IV, p. 1989

(18) Para la historia de los bancos, véase Carlos Camprubí, Historia de los Bancos en el Perú (Lima, 1957).

(19) "Memoria del Ministro Juan I. Elguera al Congreso de 1876", Anales, Tomo X, p. 267.

al 1° de enero de 1876 sin haber asegurado el servicio de la deuda externa. Por segunda vez desde su Independencia el Perú ingresaba así a una cesación de pagos.

Al fracasar las negociaciones con la Société Générale, correspondió al Presidente-electo Mariano I. Prado reanudar nuevas gestiones en procura de resolver la cuestión pendiente de la deuda externa, situación tanto más apremiante dada la presión de los tenedores de los bonos peruanos. En junio de 1876 llegó a celebrar con los Sres. Paphael y otros un contrato de venta de 1'000,000 toneladas de guano durante cuatro años, a cambio de un pago de 700,000 libras esterlinas mensuales al Gobierno peruano, luego de lo cual la Compañía "Peruvian Guano Company Ltd." debía prioritariamente recobrar estos desembolsos con los ingresos sucesivos por la venta del fertilizante, reembolsar en segundo lugar los adelantos de Dreyfus, y destinar finalmente el saldo a la reanudación del servicio de la deuda externa. Sin embargo, este contrato tampoco tuvo relevancia alguna dado que aún Dreyfus a partir de sus stocks controlaba el mercado de los fertilizantes. Entre el 1° de noviembre de 1876 y el 31 de diciembre de 1878 la Peruvian Guano había vendido sólo 221,417 toneladas de guano y figuraba como acreedor del Gobierno peruano por la suma de 16'597,908 soles <sup>(20)</sup>. No sólo que los bondholders no habían recibido un sólo penique a título de pago de dividendos e intereses de la deuda dados los magros resultados de la venta del guano, sino que pronto tuvieron que iniciar una controversia judicial en torno a los derechos prioritarios que tenían en torno a todo pago de la deuda externa <sup>(21)</sup>. En estas condiciones, cuando Chile declaró la guerra al Perú en abril de 1879 el servicio de la deuda seguía suspendida, situación que imposibilitaba al Estado peruano recurrir al crédito externo para financiar la resistencia.

---

(20) Jorge Basadre, Op. cit., tomo V, p. 2224

(21) Sobre este conflicto puede consultarse a William Clarke, Op. cit.

La caída de las finanzas públicas, a su vez, tuvo importantes efectos internos. Para comenzar, la actividad mercantil que anteriormente dependía de los giros de los contratistas sobre los productos de la venta del guano en el mercado exterior, al declinar esta actividad con la consiguiente escasez de documentos de crédito, fue necesario recurrir a la exportación del circulante monetario como principal medio de pago. Así se iniciaba un proceso que culmina con la disminución de los encajes bancarios y la circulación monetaria, obligando a que la banca solicite al Gobierno en agosto de 1875 la imposición del curso forzoso del papel moneda <sup>(22)</sup>. La disminución de la oferta del capital dinero, a su vez, generó la elevación de las tasas de interés y la contracción de las actividades de descuento. Por otra parte, la imposibilidad de seguir recurriendo al crédito externo obligó al Estado peruano a financiar sus gastos corrientes mediante la emisión masiva de papel moneda, aumentando el circulante y empujando hacia arriba los niveles de los precios internos. De esta manera en la década de los 70 se agrava un proceso de inflación y cuyo inicio se remontaba por lo menos a dos décadas atrás y que era el resultado (en la opinión de J.B. Martinet, uno de los mejores expertos contemporáneos en asuntos agrícolas) de la especialización de la agricultura costeña en función de la exportación, del aumento de la demanda interna asociada al incremento de la población, y del incremento del bienestar de las masas en términos de la dieta cotidiana <sup>(23)</sup>. Tales dificultades están reflejadas en la evolución del tipo de cambio. Antes de 1876 el sol de plata y el sol billete se cotizaban a la par, pero desde el segundo semestre de 1876 esta relación fue de 1.54 a favor del primero <sup>(24)</sup>. En agosto de 1875, por

---

(22) "Memoria del Ministro Juan I. Elguera al Congreso de 1876",  
Anales, tomo X, p. 265.

(23) J.B.H. Martinet, en Revista de Agricultura, Lima, Setiembre 1875-76, pp. 82-3

(24) Jorge Basadre, Op. cit., tomo V, p. 2083

otra parte, el tipo de cambio era de 40 peniques por sol billete, mientras que en diciembre de 1878 fue de 26 por sol <sup>(25)</sup>.

Antes de seguir adelante con el examen de las otras dimensiones de la crisis es pertinente resumir lo avanzado hasta aquí. Se señaló al comienzo que la razón más aparente de la crisis de 1872 fue la dificultad que tuvo el Estado peruano de colocar exitosamente los bonos del empréstito de ese año, la cual a su vez era el resultado de la profunda desconfianza del público europeo y de la aparición de oportunidades financieras simultáneas que reorientaron el capital disponible hacia otras inversiones. Cuando se va más allá de la apariencia, sin embargo, se descubre que esas dificultades eran esperables en un Estado acostumbrado a financiar sus gastos mediante el ahorro externo, el cual a su vez era captable por la simple razón de que contaba con una importante hipoteca como era el guano. Pero, también, que el guano haya sido una importante hipoteca no oculta la profunda precariedad de una economía cuyo funcionamiento dependió de la simple apropiación de la renta generada por un producto que a su vez era agotable y cuyos precios dependían de un monopolio muy vulnerable ejercido por el Estado peruano. También se indicó, finalmente, que tanto el empréstito de 1870 como el de 1872, pero sobre todo el primero de los nombrados, fueron levantados con el propósito de hacer realidad el anhelo compartido por una fracción de la clase dominante de ver articulado de manera eficiente algunas regiones del espacio nacional con el mercado internacional a través del tendido de líneas férreas. Por consiguiente, las preguntas que importan formularse, en una perspectiva de corto plazo, son los costos del ferrocarril y de la deuda externa. Se señala específicamente la dimensión del corto plazo, porque dentro de una perspectiva más vasta el costo del endeudamiento fue el llamado Contrato Grace mientras que el ferrocarril fue extremadamente beneficioso para las empresas extranjeras que iniciaron la explotación intensiva de los recursos naturales del Perú desde el alba del siglo XX.

---

(25) Ibid, p. 2249

En lo que concierne a la deuda, los estimados elaborados por Javier Tantaleán cifran en 132'012,854 pesos, aproximadamente 26 millones de libras esterlinas, el monto de los empréstitos contraídos por el Estado peruano entre 1846 y 1878, mientras que la salida de capitales por concepto de pago de la deuda durante ese mismo periodo fue de 263'841,807 pesos, cerca de 52 millones de libras esterlinas <sup>(26)</sup>. Este monto de 263 millones, por otra parte, no incluye los 275'125,260 pesos, o sea 55 millones de libras esterlinas que corresponden a la deuda externa acumulada en 1878. Por consiguiente, la conclusión que emerge es que los préstamos operaron en la práctica como una fuente de drenaje externo del excedente generado en el país. Por otra parte, las estimaciones de Hunt cifran en 235'518,000 soles (47 millones de libras esterlinas) el ingreso nacional en los años 1876-77 <sup>(27)</sup>. Si se recuerda, además, que la deuda externa -- del Perú en julio de 1878 ascendía a 36'950,500 libras esterlinas <sup>(28)</sup>, de la confrontación de ambas cifras resulta que el peso de la deuda representaba cerca del 77% del ingreso.

En el caso de los ferrocarriles, su construcción había demandado la inversión de 20'876,350 libras esterlinas, pero los informes sobre los rendimientos de esas líneas durante el segundo semestre de 1877, después de deducirse los gastos de operaciones, daban un rendimiento de 350 libras esterlinas. "No es pues un resultado estimulante", fue el lacónico comentario del Embajador inglés Spenser St. John <sup>(29)</sup>.

El otro problema que es necesario abordar ahora se refiere al impacto que tuvo esta crisis fiscal en los así llamados sectores reales de la economía y en el nivel de ingresos de la población. En este sentido es útil empezar examinando la composición del comercio de exportación del

---

(26) Javier Tantaleán, Política Económica-Financiera y la Formación del Estado: Siglo XIX (Lima: CEDEP, 1983), p. 206

(27) Shane Hunt, Op. cit., p. 95

(28) William Clarke, Op. cit., p. 7

(29) "El Perú en 1878. Informe General por Spenser St. John", en: Heraclio Bonilla (ed.) Informes de los Cónsules Británicos (Lima: IEP, 1975), vol I, pp. 196-9.

Perú en 1878. Para ese año, el valor de las exportaciones fue de ---- 25'798,236 soles, mientras que las importaciones fueron de 35'287,487<sup>(30)</sup>. El déficit fue por consiguiente de 9'400,000 soles. Las exportaciones a su vez comprendían los productos y los valores aproximados siguientes:

|                 |                |
|-----------------|----------------|
| Azúcar          | S/. 12'000,000 |
| Minerales       | 5'500,000      |
| Lanas de alpaca | 4'000,000      |
| Lanas de vicuña | 1'000,000      |
| Algodón         | 1'000,000      |
| Lanas de oveja  | 350,000 (31)   |

De los productores mencionados en el cuadro anterior, la producción del algodón y del azúcar fue en respuesta a condiciones favorables del mercado internacional desde 1860 y su financiamiento en parte estuvo inducido por la explotación guanera. El salitre, como veremos más adelante, fue un fertilizante que desde 1870 empezó a desplazar al guano en el mercado internacional, mientras que la lana de ovinos y auquénidos fueron desde 1820 los productos tradicionales de exportación de la sierra sur peruana. Examinemos, por consiguiente, el comportamiento de estos productos en el contexto de la crisis financiera desatada desde 1872.

En el caso del azúcar la producción muestra un sorprendente crecimiento. Era de 45,000 toneladas en 1871 y de 63,370 toneladas en 1877<sup>(32)</sup>. En el caso del algodón, desde 1856 hasta 1873 se observa un crecimiento sorprendente medido en términos de volumen de exportación a Inglaterra. En el primer año se exportaron 8,765 cwt., mientras que en 1873 las exportaciones a ese país llegaron a 99,492 cwt. Desde 1874 a 1878, sin em

(30) Jorge Basadre, Op. cit., vol V, p. 2250

(31) Ibid., p. 2251

(32) Jorge Basadre, Op. cit., vol V, p. 2251

bargo, hay un descenso muy pronunciado. Las exportaciones en el último año fueron de sólo 37,383 cwt., pero este descenso se explica como consecuencia de la sustitución del cultivo del algodón por el azúcar ante la recuperación de la producción algodonera de los Estados Unidos y la coyuntura favorable del azúcar en el mercado internacional<sup>(33)</sup>. En el caso de la plata, el principal de los minerales extraídos, su producción se mantuvo estacionaria. En 1874 las minas de Cerro de Pasco produjeron 1'395,936 onzas y en 1877 1'427,592 onzas<sup>(34)</sup>, y si bien en la década siguiente este estancamiento dará paso a un irreversible declive, las razones de esta crisis hay que buscarlas más allá de las fronteras del Perú. En el caso de las lanas de alpaca, finalmente, si bien el volumen de la exportación se mantuvo estancada, sin embargo en términos de su valor la tendencia era decreciente. En 1875 se exportaron 3'982,859 libras de lanas por un valor de 528,412 libras esterlinas, mientras que en 1877 el volumen exportado fue de 3'561,806 libras por un valor de 362,622 libras esterlinas.<sup>(35)</sup>

En consecuencia, las evidencias acumuladas hasta aquí no permiten concluir de manera definitiva que el derrumbe de las finanzas públicas haya tenido un impacto inmediato y automático sobre la producción. En el caso del sector minero, Shane Hunt encontró que en 1875 las minas de Cerro de Pasco produjeron rendimientos negativos de  $-11,3/4$  % para sus propietarios<sup>(36)</sup>, pero como él mismo lo señala esto fue el resultado de deficiencias casi estructurales como eran la escasez de capitales y las insuficiencias tecnológicas. Uno se pregunta si es este proceso el que tenía en mente el Ministro Juan I. Elguera cuando en su Memoria al Congreso de 1876 decía:

---

(33) Heraclio Bonilla, Gran Bretaña y el Perú. Los Mecanismos de un Control Económico (Lima: IEP, 1977), pp. 185-6.

(34) 'El Perú en 1878...por Spenser St. John', Op. cit., p. 184.

(35) 'El Perú en 1878... por Spenser St. John', Op. cit., p. 181

(36) Shane Hunt, Op. cit., p. 50.

"Por compensación, todas las industrias, susceptibles de inmediato ensanche, han elevado considerablemente sus productos. La exportación del azúcar se ha decuplicado en cuatro años. La del salitre está duplicada en el mismo periodo; y aún cuando hasta ahora no se sienten bastante los efectos de los diversos trabajos emprendidos en los ramos de la minería, ya se percibe el afanoso empeño, con el espíritu de empresa se dirige a su explotación. La exportación por los puertos del Perú, sin contar con el guano, excede hoy los cuarenta millones de soles, dos terceras partes de los cuales están representadas por el salitre y los azúcares. Obsérvese también, como va dicho, considerable mejora en la posición de muchas industrias nacionales, algunas de las que ha favorecido el Gobierno de una manera indirecta, como sucede con las fábricas de tejidos de paño y tocuyo que visten al ejército. La exportación del mineral en bruto se encuentra bien protegida por la baja de las tarifas, hasta su mínima expresión, decretada en todos los ferrocarriles del Estado.

La industria vinícola, también especial objeto de la atención del Gobierno, va reemplazando cada día más en el consumo de las clases menos favorecidas de la sociedad al producto de las viñas extranjeras.

Resumiendo: en esta grave crisis por la que, tarde o temprano, debía pasar el Perú y que tanto había preocupado desde años atrás a todos los hombres sensatos y previsores, y en el seno mismo de desgracias inevitables, viene envuelto un grande y profundo principio de vida (...)" (37).

Con todo, no se puede soslayar que la creciente escasez de capitales contrajo drásticamente la fuente de crédito para las unidades productivas, particularmente las empresas azucareras cuya producción estuvo siempre financiada por el capital mercantil y por el financiero dada la propensión de los azucareros a expatriar sus utilidades más que a reinvertirlas en las haciendas. Garland estima, a este respecto, que las deudas contraídas por las haciendas azucareras frente a los bancos ascendían en

---

(37) "Memoria del Ministro Juan I. Elguera al Congreso de 1876", Anales, vol. X, p. 268.

1875 a 17'500,000 soles <sup>(38)</sup>.

Desde el punto de vista del impacto de la crisis en el ingreso de la población la situación es más compleja. Para evaluar esta situación es necesario partir de las estimaciones hechas por el profesor Hunt sobre el impacto de la explotación del guano durante los años entre 1854 y 1869. Para esos años encuentra tentativamente que en el caso de la ciudad de Lima los salarios reales se incrementan en un 50%, a un promedio de 3% por año <sup>(39)</sup>. Sin embargo, como el mismo Hunt reconoce, todos los otros indicadores del crecimiento económico al no concordar con este incremento de los salarios reales, sugieren más bien que si hubo incremento éste debió ser muy débil y en el mejor de los casos es parcialmente localizado. Ahora bien, hacia 1872 William Clarke, el enviado especial de una fracción de los Bondholders ingleses, encontró que los salarios de los funcionarios públicos se encontraban impagos como consecuencia del déficit fiscal y que este malestar era compartido por la población asalariada como consecuencia del efecto combinado de la devaluación y de la inflación <sup>(40)</sup>. Todas las evidencias de la época concuerdan, en efecto, sobre el dramático incremento de los precios desde 1872, proceso que seguramente erosionó la capacidad adquisitiva de la población vinculada al mercado monetario.

Desafortunadamente, la inexistencia completa de estudios sobre la evolución y la distribución del ingreso, así como de las fluctuaciones de los precios para todo este período, impiden obtener conclusiones más seguras y matizadas. Por eso sólo cabe sugerir dos posibilidades finales. La primera tiene que ver con el volumen de la población sensibilizada por la crisis. Sobre un total de 2'704,998 habitantes, de acuerdo al censo de 1876, Hunt estima en 1'309,495 el volumen de la fuerza de traba

(38) Alejandro Garland, La Industria Azucarera en el Perú (1550-1895), (Lima: Imprenta del Estado, 1895), p. 12

(39) Shane Hunt, Op. cit., p. 88

(40) William Clarke, Op. cit., p. 7

jo<sup>(41)</sup>. No estoy en condiciones de discutir la precisión de sus estimados pero, dado el perfil de la economía peruana de la época, pareciera que ese volumen fuera exagerado. Pero exageraciones aparte, el hecho que es necesario tener en cuenta es que antes de la guerra con Chile un contingente importante de la población hizo parte de unidades domésticas autosuficientes, o eran trabajadores que no habían roto de manera completa con sus pueblos campesinos y por consiguiente conservaban el acceso a sus parcelas de cultivo. Dadas esas circunstancias, pudieron en consecuencia contar con mecanismos de protección frente a la crisis. La otra observación gira en torno a la pregunta: ¿Crisis, para quién?. Como ocurre siempre, también frente a las crisis las desigualdades se manifiestan y las crisis mismas son fuentes de profundización de estas brechas. Sólo así puede explicarse las extravagancias en las fiestas de la élite en 1873. <sup>(42)</sup>.

Para terminar, es necesario analizar ahora las medidas tomadas por el Estado peruano, bajo el control del Partido Civil, para enfrentar esta crisis. Las medidas adoptadas eran todas aquellas sobre las cuales estaban en condiciones de operar, en algunos casos como resultados de opciones explícitas y en otros forzados por las circunstancias. Principalmente, la reducción de los gastos, pero sin que esto significara eliminar el déficit fiscal (véase el gráfico 2 del anexo). Luego, aunque seguramente sin la obsesión de un monetarista contemporáneo, la meta de cerrar la brecha del déficit fiscal. Esta política fue subrayada con mucho vigor desde 1872 por Pardo y fue siempre una permanente preocupación de los Ministros de Hacienda que lo sucedieron a tal punto que terminaron optando por la emisión inorgánica de papel moneda frente a la reducción de las fuentes tradicionales de ingreso público. Lo anterior a su vez generó una dependencia muy estrecha del Estado frente a la banca privada nativa, lo cual trató de corregirse mediante el intento de la creación de un Banco Central y de la intervención del sistema bancario. Finalmen-

---

(41) Shane Hunt, Op. cit., p. 95

(42) Jorge Basadre, Op. cit., vol. V, p. 2034

te, el Estado se vió obligado a suspender la construcción ferroviaria y, como ya se ha visto, a discontinuar el servicio de la deuda externa.

Las medidas señaladas eran ciertamente contingentes. Es por esto que la alternativa mejor programada frente a una crisis anunciada fue la política diseñada por Prado en 1872 frente al salitre. El Perú exportaba salitre a Inglaterra hasta 1870 por debajo de las 50 mil toneladas <sup>(43)</sup>, pero a partir de esa fecha tanto la producción como la exportación se incrementan en los volúmenes que el cuadro siguiente indica:

| Año  | <u>Producción Total</u> | <u>Exportaciones</u>    |               | <u>Precio en Europa</u><br><u>por tonelada</u> |
|------|-------------------------|-------------------------|---------------|--|
|      |                         | <u>Inglaterra</u>       | <u>Europa</u> |  |
|      |                         | (en miles de toneladas) |               |  |
| 1871 | 163.9                   | 65.                     | 46            | 15E 10s  |
| 1872 | 200.9                   | 68.3                    | 95            | 15E 5s   |
| 1873 | 284.7                   | 108.8                   | 102           | 14E 5s   |
| 1874 | 253.7                   | 94.7                    | 123           | 12E 5s   |
| 1875 | 326.9                   | 149.0                   | 133           | 11E 15s  |
| 1876 | 320.5                   | 153.3                   | 142           | 11E 10s  |
| 1877 | 214.0                   | 62.4                    | 135           | (14E 15s?)                                     |
| 1878 | s.d.                    | 83.4                    | 146           | 14E 10s  |
| 1879 | s.d.                    | 43.9                    | 150           | s.d. (44)                                      |

Dada la disminución y la baja calidad del guano exportado desde 1870, la idea propuesta por Prado de reemplazar el guano por el salitre como base de la economía de exportación era ciertamente razonable. Sin embargo, mientras que la propiedad del guano era del Estado, el salitre y las oficinas dedicadas a la extracción eran de propiedad privada. Por consiguiente, para evitar que la competencia entre ambos fertilizantes influyera de manera negativa en los precios era indispensable que el Estado regulara su producción.

(43) Heraclio Bonilla, Gran Bretaña y el Perú...pp. 170-171

(44) Robert G. Greenhill y Rory Miller, "The Peruvian Government and the Nitrate Trade, 1873-1879", Journal of Latin American Studies, (1973), 5, 1, p. 110.

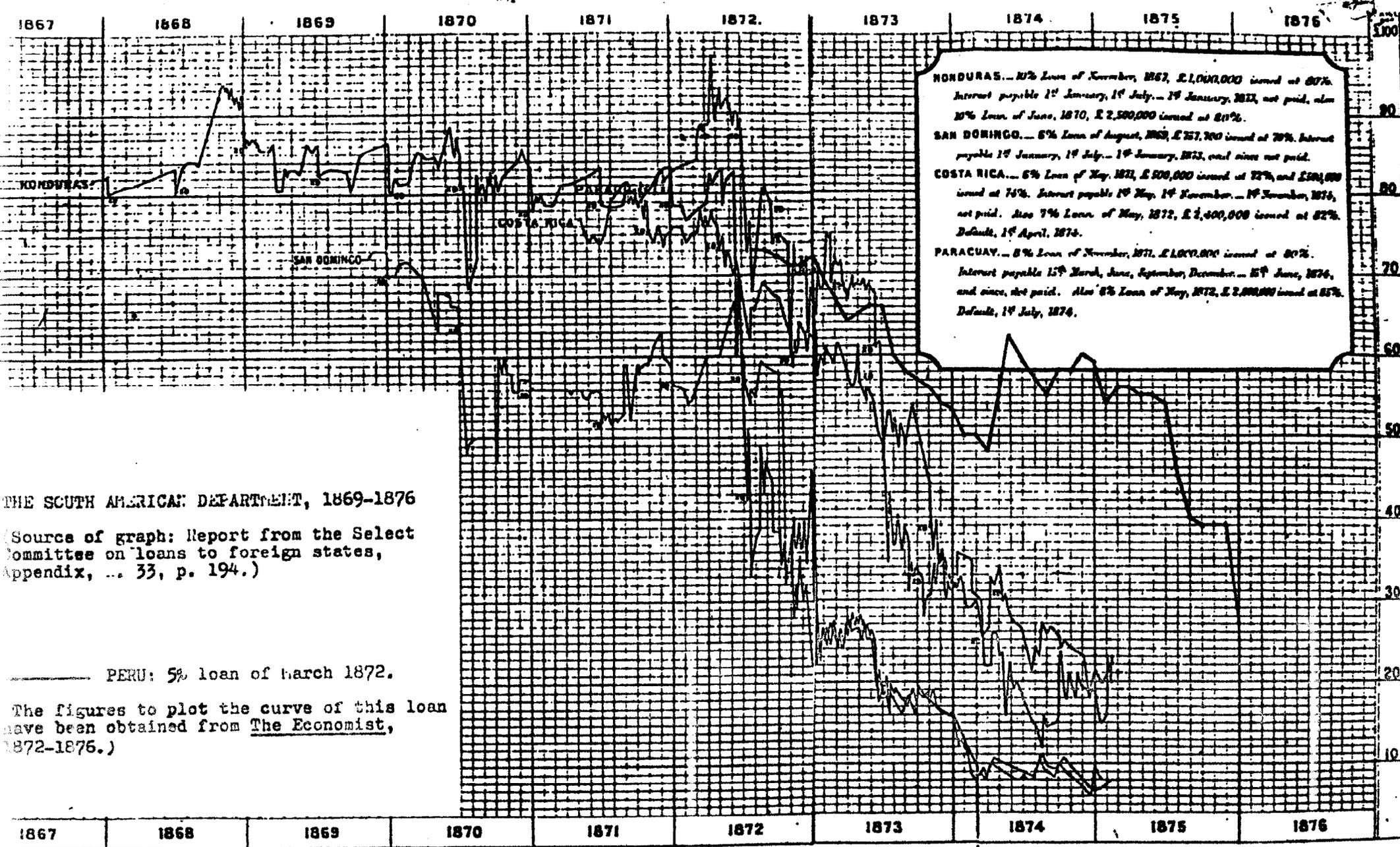
Este objetivo fue alcanzado primero a través del establecimiento de los estancos en 1873 y según el cual el Estado peruano procedería a comprar el quintal de salitre a 2.4 soles, pero se permitía que los salitreros que no quisieran acogerse a este plan continuasen exportando salitre a condición de pagar al Estado la diferencia entre el precio de monopolio y el precio de venta. Pero a fines del mismo año este plan fue suspendido como consecuencia de la oposición de los salitreros, de una crisis política y de la caída de los precios del salitre. Dos años más tarde, el 28 de mayo de 1875, se produjo finalmente la expropiación y por lo cual el Estado compró gran parte de las salitreras mediante la emisión de certificados a dos años, con una tasa de interés del 8% y un fondo de amortización del 4%. El control de las operaciones fue transferida a los bancos como parte de los arreglos que el Estado estableció con el capital financiero para seguir contando con su respaldo. Pero también aquí factores de mercado y la competencia ofrecida por el salitre boliviano debilitaron el monopolio del Estado peruano. La casa Gibbs, el consignatario para el salitre, informó en 1877 que el salitre expropiado, después de deducidos los costos de producción, de transporte y de las comisiones, produjo para el Estado peruano sólo 4 peniques por tonelada sobre un precio de venta de 14 libras esterlinas y 6 chelines por el mismo volumen<sup>(45)</sup>. Más bien, la cuestión del salitre, añadido a la cuestión de la deuda externa, se convertirá en un poderoso factor en el desencadenamiento de la guerra de 1879.

(45) Robert Greenhill y Rory Miller, Op. cit., p. 124

Analizado en esta perspectiva, la guerra de 1879 fue el desenlace casi natural de una política de permanente improvisación que la renta del guano contribuyó en gran medida a generar, y en la cual la crisis de 1872 no fue sino una, sin duda la más dramática, de sus expresiones. Más allá de las contingencias que han sido analizadas en las páginas precedentes, la razón de fondo de la crisis de 1872 fue paradójicamente la misma que proyectó el espejismo de la opulencia de la era del guano. Créditos fácilmente obtenidos gracias a la existencia fortuita de un inesperado recurso, pero que era por lo mismo extinguido. Fácil sería desde la perspectiva contemporánea cuestionar el modelo de crecimiento y las opciones tomadas por la clase dominante en el pasado, pero no siempre es muy clara la separación entre la voluntad de los hombres y las exigencias de una estructura. Que por lo menos una alternativa diferente fue pensada lo dicen las recomendaciones de Juan Copello y Luis Petriconi <sup>(53)</sup>, para quienes la solución a la crisis consistía en producir más y consumir menos, y para lo cual recomendaban la organización del trabajo por la iniciativa del pueblo y la protección del trabajo por iniciativa del poder público. El problema, ayer como hoy, es saber si esas recomendaciones eran implementadas en el marco económico y político del Perú de 1872.

---

(53) Juan Copello y Luis Petriconi, Estudio sobre la Independencia Económica del Perú (1876), (Lima: Biblioteca Peruana de Historia Económica, 1971).



**THE SOUTH AMERICAN DEPARTMENT, 1869-1876**

(Source of graph: Report from the Select Committee on loans to foreign states, Appendix, ... 33, p. 194.)

PERU: 5% loan of March 1872.

The figures to plot the curve of this loan have been obtained from The Economist, 1872-1876.)

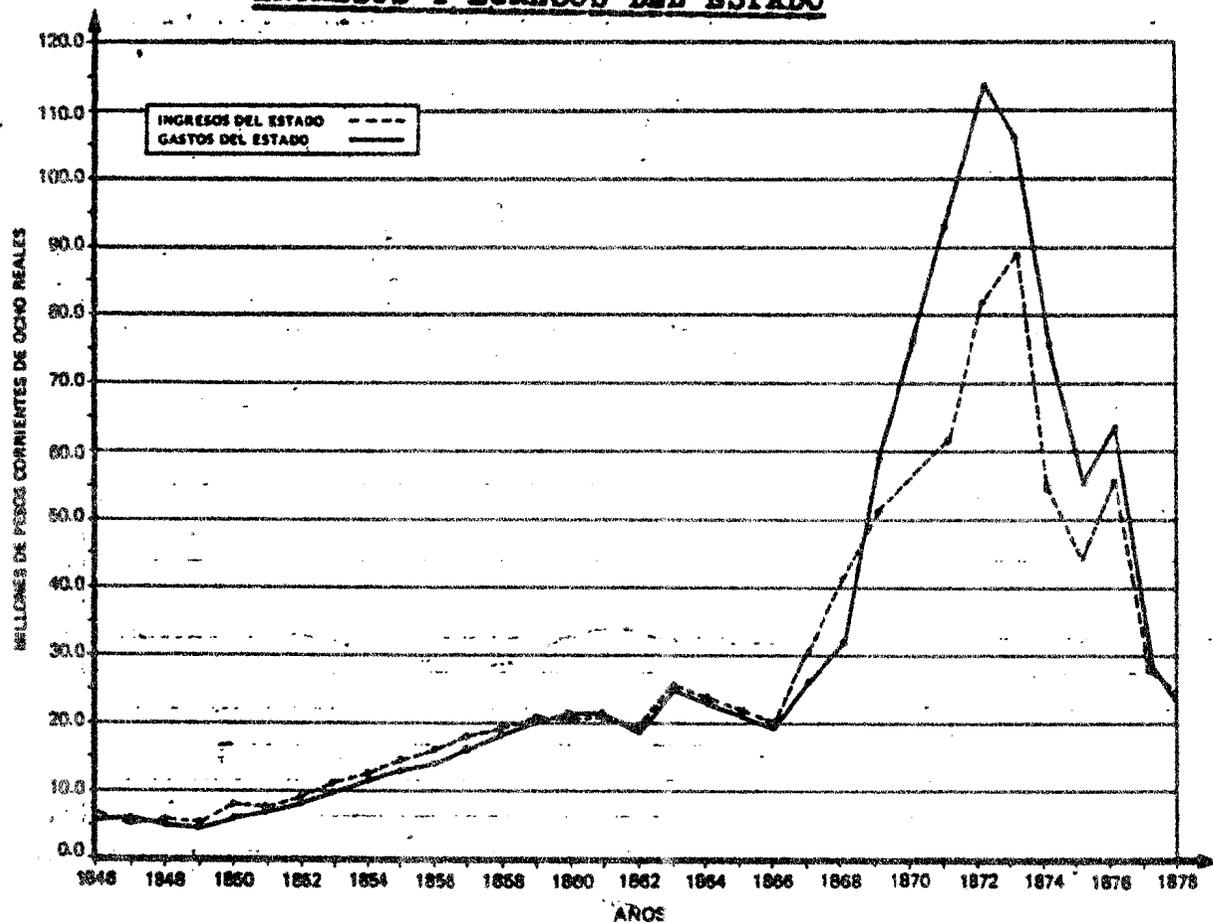
|      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1867 | 1868 | 1869 | 1870 | 1871 | 1872 | 1873 | 1874 | 1875 | 1876 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|

**INTEREST DEFAULTS.**

|                    |     |                      |  |
|--------------------|-----|----------------------|--|
| <i>Honduras</i>    | 10% | Loans of 1867 & 1870 | 1 <sup>st</sup> Jan <sup>r</sup> , 1873. |
| <i>San Domingo</i> | 6%  | Loan of 1869         | 1 <sup>st</sup> Jan <sup>r</sup> , 1873. |
| <i>Costa Rica</i>  | 7%  | DT. 1872             | 1 <sup>st</sup> April, 1874.             |
| DT.                | 6%  | DT. 1871             | 1 <sup>st</sup> Nov <sup>r</sup> , 1874. |
|                    | 8%  | DT. 1871             | 1 <sup>st</sup> June, 1874.              |

Tomado de Juan Manguashca, A Reinterpretation of the Guano Age, 1840-1880

## INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO



Tomado de : Javier Tantaleán Arbulú, Política Económico-Financiera y la formación del Estado siglo XIX. (Lima : CERED. 1970)