

# tiempo & economía

Historia Económica, Empresarial y del Pensamiento

2015 2



**UTADEO**

UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

## **tiempo&economía**

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano  
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas  
Carrera 4 N° 22-61  
Edificio de Posgrados (Módulo 16), Oficina 201  
Tel: (571) 2427030 Ext. 3663  
tiempoyeconomia@utadeo.edu.co  
Bogotá D. C., Colombia

**ISSN: 2422-2704**

### **Cecilia María Vélez White**

Rectora

### **Margarita María Peña Borrero**

Vicerrectora Académica

### **Nohemy Arias Otero**

Vicerrectora Administrativa

### **Fernando Copete Saldarriaga**

Decano

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

### **Leonardo Pineda Serna**

Director de Investigación, Creación y Extensión

### **Jaime Melo Castiblanco**

Director de Publicaciones

### **In-House Tadeísta**

Diseño

### **Mary Lidia Molina Bernal**

Diagramación

Nº 2 Enero-junio 2015

*tiempo&economía* es una publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

El contenido de los artículos publicados es responsabilidad únicamente de los autores y no compromete la posición editorial de la Universidad.



TiempoyEconomía is licensed under a

[Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Creado a partir de la obra en <http://revistas.utadeo.edu.co/index.php/TyE/index>

### **Salomón Kalmanovitz**

Editor

### **Giuseppe De Corso**

Coordinador Editorial

### **Juan Carlos García Sáenz**

Asistente Editorial

### **Comité Editorial**

#### **Andrés Álvarez**

Universidad de los Andes - Colombia

#### **Decsi Arévalo**

Universidad de los Andes - Colombia

#### **Carlos Brando**

Universitat Pompeu Fabra - España

#### **Xavier Durán**

Universidad de los Andes - Colombia

#### **Stefania Gallini**

Universidad Nacional de Colombia - Colombia

#### **Óscar Granados**

Universidad Jorge Tadeo Lozano - Colombia

#### **María Teresa Ramírez**

Banco de la República - Colombia

#### **James Torres**

Universidad Nacional de Colombia - Colombia

#### **Joaquín Vilorio de la Hoz**

Banco de la República - Colombia

### **Comité Científico**

#### **Susana Bandieri**

Universidad Nacional del Comahue – Argentina

#### **Diana Bonnet**

Universidad de los Andes – Colombia

#### **Marcelo Buchelli**

University of Illinois at Urbana-Champaign – EE. UU

#### **Carlos Contreras Carranza**

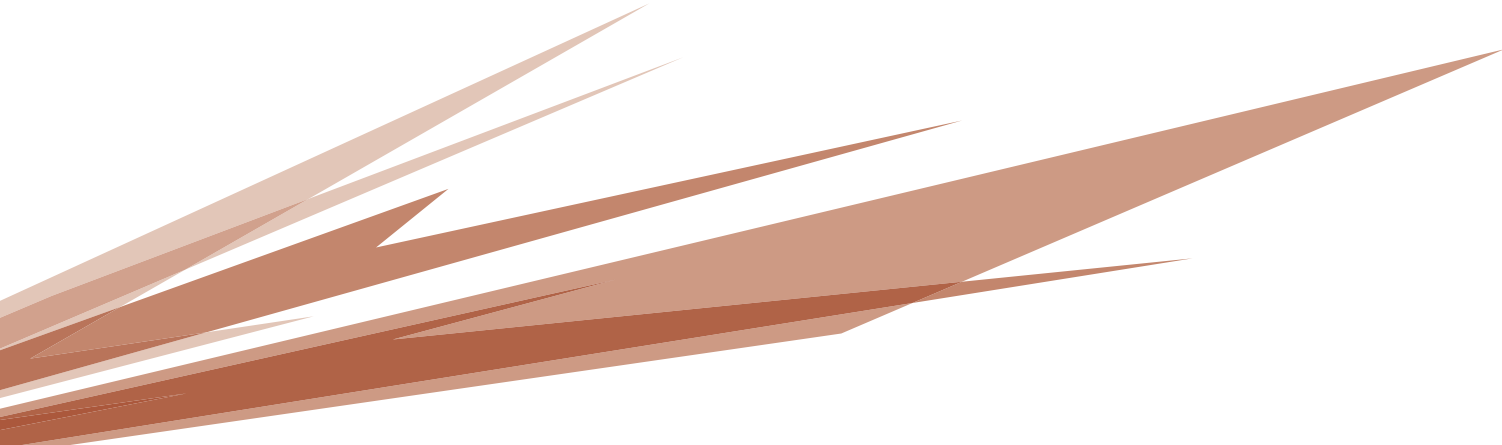
Pontificia Universidad Católica del Perú – Perú

#### **Carlos Marichal Salinas**

El Colegio de México – México

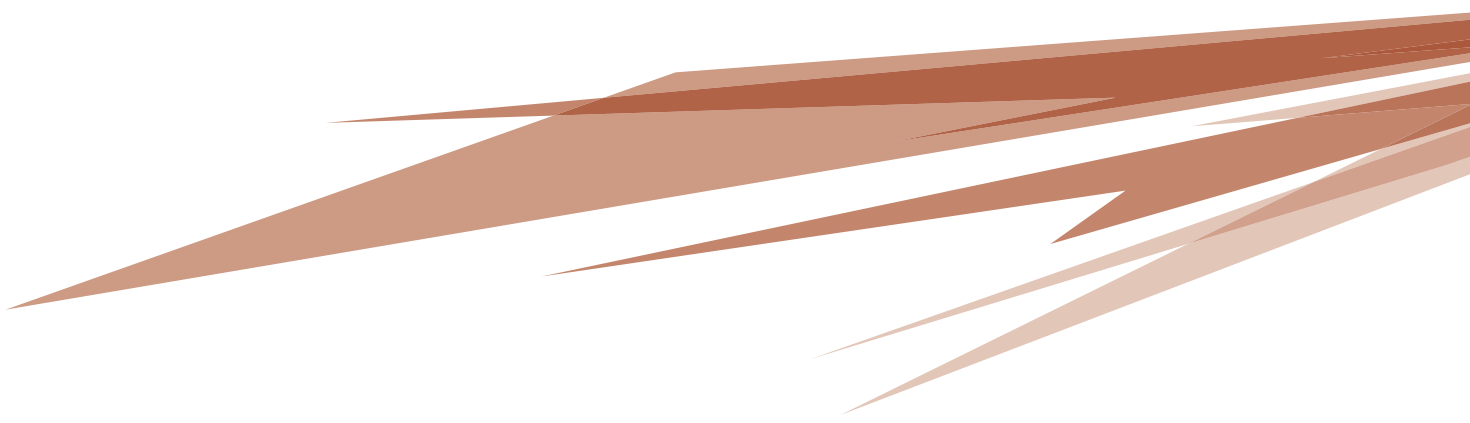
#### **Graciela Márquez Colin**

El Colegio de México – México



La revista *tiempo&economía*, es una publicación de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, la cual busca divulgar trabajos teóricos e investigaciones prácticas en las áreas de historia económica, empresarial, administrativa y someter a discusión los avances metodológicos que se producen en otros países, con el fin de contribuir a conformar una comunidad académica congregada alrededor de la revista.

La revista *tiempo&economía*, busca ser un medio de difusión de estudio sobre historia económica, historia de las empresas y empresarios, así como de reflexiones y balances histográficos en estas áreas. Se espera poder contar con aportes de investigadores nacionales y extranjeros sobre temas relevantes de la historia económica y empresarial colombiana, latinoamericana y mundial.







## Contenido

Editorial

**Salomón Kalmanovitz** 7

### ARTÍCULOS

Capacidad estatal, fiscalidad y subyugación: Panamá entre 1903-1945

**Salomón Kalmanovitz** 9

Administração fiscal nas províncias do centro: As fronteiras fiscais na América portuguesa (1780-1815).

**Cláudia Chaves** 53

Recursos naturales y delimitación de fronteras en América Latina en la primera globalización: una aproximación desde la Guerra del Acre

**Melisa Janet Luc** 69

El imaginario de la crisis: caricatura económica en Colombia en época la Gran Depresión

**Marta Juanita Villaveces Niño y Paul Rodríguez Lesmes** 89

Un análisis en perspectiva histórica del comercio exterior de las autoparte argentinas

**Damián Andrés Bil** 111

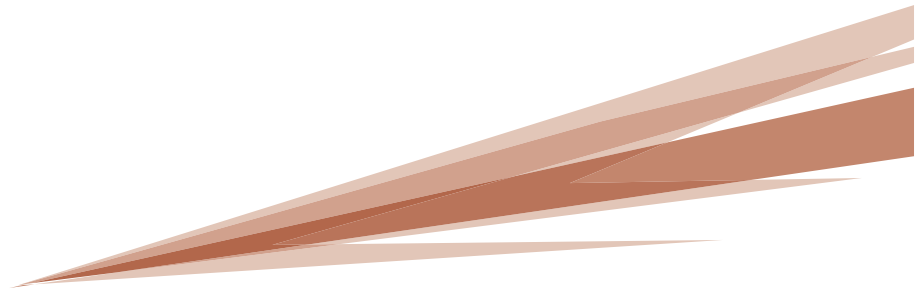
**RESEÑAS**

Frontera selvática. Españoles, portugueses y su disputa por el noroccidente amazónico, siglo XVIII.

Sebastián Gómez González.

**Óscar Granados**

**137**



# Editorial

En este segundo número de *tiempo&economía* presentamos dos ensayos sobre temas fiscales en diferentes períodos y regiones. Salomón Kalmanovitz alarga su análisis sobre las cuentas fiscales del Estado Soberano de Panamá (*Revista de Economía Institucional*, N° 27, 2012) a la nueva nación que surge de su separación de Colombia, auspiciada no sólo por el imperio norteamericano sino resentida por el maltrato que recibió del centro político colombiano. Su aporte es mirar con detenimiento las cuentas fiscales de Panamá en medio de un difícil proceso de construcción de Estado sin contar con el monopolio de los medios de violencia y sin disponer de su territorio más valioso. Junto con Giuseppe De Corso se estima el PIB de Panamá entre 1906 y 1945, que es el primer intento que se hace en este sentido y permite completar la serie que la Cepal hizo desde 1945 para todo el siglo XX. Claudia Chaves, por su parte, examina los conflictos fronterizos entre las provincias de Minas Gerais y Sao Paulo entre 1780 y 1815 en torno a la jurisdicción y administración financiera con el cambio que significó pasar de las juntas de hacienda real del Brasil colonial, a la creación del Erario Real del Imperio Portugués que se trasladó al Brasil tras la invasión de Napoleón a la península ibérica.

La caricatura ha sido poco utilizada por los historiadores económicos como una fuente primaria de la percepción del impacto real o imaginado de las políticas públicas sobre el bienestar de la población. Juanita Villaveces y Paul Rodríguez hacen el análisis de las caricaturas económicas aparecidas en el principal periódico colombiano entre 1928 y 1937, para revelar la percepción de los espíritus más críticos de la sociedad de una fase de grandes tensiones sociales, de cómo interpretaban el sentimiento del público, su temor e incertidumbre, frente a la situación de crisis y de las políticas económicas utilizadas para conjurarla.

Melisa Janet Luc hace un interesante aporte a la discusión sobre el determinismo geográfico y la dotación de recursos naturales para resaltar que el poder económico y militar de ciertos territorios en contienda terminan apropiados por los más fuertes y dan lugar a senderos de desarrollo distintos. El caso que analiza es el del enfrentamiento entre Brasil y Bolivia por el territorio del Acre, en donde se desarrollaron cultivos de caucho, un insumo fundamental de la industria global de principios de siglo XX. Brasil se queda con el territorio, mientras que Bolivia pierde una oportunidad económica importante que la lleva a una senda de pobreza.



Por último Damián Andrés Bil hace un análisis contemporáneo del comercio exterior de las autopartes argentinas, desde la inepción del Mercosur en 1991, acudiendo a una perspectiva histórica que le permite evaluar las causas estructurales de la debilidad de la industria automotriz argentina. Encuentra que las políticas de protección o su ausencia o de designios sobre la división internacional del trabajo que promueven las empresas trasnacionales del sector son insuficientes para dar cuenta de un problema de baja productividad y escasa innovación tecnológica. Los gobiernos nacionalistas lograron apropiarse la renta agraria y se la trasladaron a los industriales, incluyendo las empresas del sector automotriz, lo que se tornó inviable por la caída de precios y de la renta durante los años setenta y ochenta del siglo XX. La industria argentina carece de economías de escala, los salarios son altos con relación a la productividad total de la industria y se encuentra en desventaja no sólo con su homóloga brasileña sino con los referentes y líderes internacionales.

En la sección de reseñas, Oscar Granados hace una lectura cuidadosa del libro de Sebastián Gómez González, *Frontera Selvática. Españoles, portugueses y su disputa por el noroccidente amazónico* de 2014.

**Salomón Kalmanovitz**  
Editor



# Capacidad estatal, fiscalidad y subyugación: Panamá entre 1903-1945

**State capacity, taxation and subjugation: Panama between 1903-1945**

**Salomón Kalmanovitz**

Profesor emérito Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

<http://orcid.org/0000-0001-5682-4613>

[tiempoeconomia@utadeo.edu.co](mailto:tiempoeconomia@utadeo.edu.co)

Fecha de recepción: 1 de diciembre de 2014

Fecha de aprobación: 24 de marzo de 2015

**Sugerencia de citación:** Kalmanovitz, S. (2015). Capacidad estatal, fiscalidad y subyugación: Panamá entre 1903-1945. *tiempo&economía*, 2(2), XX-XX. doi: XX

## Resumen

Panamá constituye un caso excepcional de construcción de Estado bajo el sometimiento a un imperio que ocupaba su territorio máspreciado y ejercía el monopolio de la fuerza. El desarrollo de una capacidad tributaria durante los gobiernos liberales, y mantenida por los regímenes nacionalistas, fue acompañado de movilizaciones populares que le permitieron ganar una creciente autonomía de Estados Unidos. La organización de una Policía en los años cuarenta del siglo XX y la posterior Guardia Nacional le devolvió el monopolio (compartido) del uso de la fuerza. Sin embargo, la fortaleza de su Estado se vio minada por un régimen tributario desigual que afectó poco el excedente económico de la sociedad y por una administración pública politizada, incapaz de recaudar y gastar adecuadamente los recursos públicos.

**Palabras claves:** historia fiscal, construcción estatal, dominación colonial.

**Códigos JEL:** N16, N26 y N46



## **Abstract**

Panamá is an exceptional case of state building under the control of an imperial power that occupied its most valuable territory and exercised the monopoly of force. The development of a tax capacity by liberal governments and maintained by nationalistic regimes was accompanied by popular mobilizations that allowed it to gain a growing autonomy from the United States. The organization of a police force in the forties and of the National Guard afterwards gave it back the monopoly of force, still influenced by the U.S authority. However, the strength of the Panamenian state was compromised by an unequal tax regime that hardly touched the economic surplus of the society and by a public administration corrupted by patronage that was incapable of collecting and spending public resources in an adequate manner.

**Key words:** fiscal history, state building, colonial domination.

**JEL Codes:** N16, N26 y N46

## 1. Introducción: capacidad estatal y soberanía

Panamá tuvo un desempeño fiscal notable como Estado soberano de la Colombia federal (1856-1886) y una relación fluida con el centro político colombiano. Sin embargo, bajo el centralismo constitucionalizado en 1886, las élites panameñas se sintieron discriminadas, explotadas fiscalmente, y descuidados sus intereses fundamentales hasta su separación, en 1903, bajo la tutela norteamericana. A pesar de convertirse en un protectorado de facto, Panamá fortaleció su Estado y tuvo un manejo fiscal aceptable durante la primera mitad del siglo XX.<sup>1</sup> Se trata de una aparente paradoja, cuyo entendimiento será el objetivo central de este ensayo.

La capacidad estatal ha sido definida como la combinación de dos funciones fundamentales: la extracción de tributos de la sociedad y la provisión de servicios públicos indispensables para el desarrollo económico. Mientras que la primera está asociada con el proceso de centralización política que le permite al Estado un monopolio sobre los medios de violencia en cierto territorio —lo que Centeno y Ferraro llaman “territorialidad”— y sobre la fiscalidad, la segunda función da lugar a las infraestructuras de transporte, energía, servicios sanitarios y salud, justicia y educación, que contribuyen a un desarrollo económico sostenido y a una distribución de la riqueza menos desigual (Besley y Persson, 2011; Dincenco y Katz, 2012). Pero la distribución mejora sólo si las clases subordinadas ganan inclusión política, pueden obtener un aumento del gasto social, y los tributos de los más ricos financian al Estado.

Sí la centralización fiscal permitió el financiamiento adecuado de las funciones del Estado, el gobierno limitado por la división de poderes dio lugar a que cumpliera su papel productivo. El poder legislativo supervisaba el gasto del Ejecutivo, el poder judicial limitaba la corrupción, mientras que la burocracia pública se hizo independiente y se reclutaba por méritos.<sup>2</sup> Para Estados Unidos, la aplicación de los principios de la administración científica al gobierno fue bastante tardía. Woodrow Wilson argumentaba en 1886 que la administración racional de las corporaciones privadas debía ser llevada a la administración pública, cuyas cabezas debían ser cultivadas previamente en las mejores universidades del país.<sup>3</sup> La carencia de este elemento fundamental explica la falta de capacidad estatal en la mayor parte de los países de América Latina, incluido Panamá.

1 En el Barómetro de las Américas de 2014, una medida de capacidad estatal (victimización criminal, percepción de corrupción y capacidad infraestructural, medida por acceso de la población a documento de identidad) colocaba a Panamá en el primer lugar del continente, seguida de Chile (Luna y Toro, 2014).

2 “Los Estados modernos se expandieron y cimentaron su poder creando burocracias que contribuyeron a acumular información que a su debido tiempo fue organizada en bases de datos codificadas. Este proceso creó estándares y categorías que le permitieron al Estado interpretar la realidad social y contribuyeron a su capacidad cognitiva. Las burocracias no sólo crearon rutinas de las prácticas administrativas que establecieron descripciones de tareas y racionalizaron sistemas de promoción, sino que también establecieron rutinas racionales (en el sentido propuesto por Max Weber), relacionadas con la conceptualización de la nacionalidad” (López Alves, 2012).

3 Decía Wilson que la democracia popular había entregado poder de administrar a políticos poco preparados para tan complejas tareas y que era necesario formar una burocracia que funcionara por medio del registro escrito de todas las decisiones, ducha en la ciencia de la administración. Agregaba que “la administración pública es la ejecución detallada y exhaustiva de la ley pública” [...] será necesario organizar la democracia por medio de personas bien preparadas que aprueben exámenes de entrada al servicio civil en humanidades y en conocimiento técnico. Un servicio civil educado técnicamente se ha vuelto indispensable en la actualidad” (Wilson, 1886).



La capacidad estatal tiene que ver también con la llamada capacidad infraestructural: “con el poder organizativo y técnico de procesar información, construir estructuras organizativas y mantener sistemas de transporte y comunicación [...] refiere a la capacidad del Estado de coordinar la sociedad mediante la difusión de la ley y de la administración en muchas áreas de la vida social” (Centeno y Ferraro, 2013, p. 11). Tiene que ver también con la capacidad de las políticas públicas para promover o defender el orden constitucional, la prosperidad económica, los servicios públicos o la inclusión social, el control efectivo del territorio, o si su poder sólo se impone a las clases subordinadas y no sobre las élites, es decir, si existen la universalidad, la independencia y el imperio de la ley.

Aunque la capacidad estatal es independiente de la forma centralizada o no de gobierno, la existencia de un poder territorial, independiente del Ejecutivo, también contribuye a que la gestión de los niveles municipal y regional active la tributación local y la gaste de acuerdo con prioridades sociales y para el desarrollo, definidas a ese nivel. Pero la herencia colonial latinoamericana fue de centralismo excesivo, y les robó a las poblaciones de las regiones capacidad de decisión y de iniciativa fiscal, debilitando los niveles locales e intermedios de administración y quitándole eficacia al gobierno central para imponer sus políticas. De hecho, las experiencias de centralización excesiva en América Latina muestran protuberantes fallas en el proceso de fortalecimiento del Estado, en especial la incapacidad de acceder a los excedentes económicos de la sociedad, ya fuera por la vulneración de los derechos de propiedad o por la desconfianza en los procesos de decisión unilaterales y poco consensuados en torno a la tributación y al gasto público. Se puede argumentar que la experiencia de autogobierno de Panamá dentro del federalismo colombiano constituye uno de los fundamentos de su construcción estatal, y una de las razones para que pudiera avanzar en esa gesta, incluso bajo el control norteamericano de su recurso natural fundamental, pues no le impedía y más bien fomentaba que diseñara impuestos que le financiaron una mayor capacidad de gasto.

Para el caso de las sociedades latinoamericanas, hay mayores trabas a la construcción de capacidad estatal por la gran influencia que mantuvieron los terratenientes, el clero y las oligarquías sobre la política, que tomó la forma de regímenes basados en el clientelismo, en el intercambio de favores, a veces liderados por caudillos y gamonales, donde predominaban las relaciones personales y el nepotismo. Se trata de una forma de liberalismo oligárquico que desconoce el principio fundamental de la igualdad frente a la ley. Se acompañaba con el surgimiento de figuras caudillistas, especialistas en el ejercicio de la violencia, que organizaban ejércitos informales que contrarrestaban el control militar del gobierno central o que a veces lo complementaban, cuando se enfrentaban a movimientos sociales.

La debilidad económica y política de la mayor parte de los países del continente favoreció la intromisión de Estados Unidos en ellos para que adoptaran la libre circulación de sus capitales, y, así, establecer un área geopolítica y comercial bajo su dominio, menos presente en los grandes países del Cono Sur. En el caso de economías intermedias y pequeñas, la historia es algo distinta porque se torna más difícil construir Estados fuertes y centralizados que logren una autonomía del Imperio norteamericano, en especial si hacen parte de su retaguardia geopolítica, como sucede con Centroamérica. Los condicionantes internos cumplen un papel importante que se destaca en el caso de Costa Rica, colonizada por campesinos pobres que se repartieron la tierra en forma democrática, constituyendo una base social importante para la construcción de capacidad estatal y desarrollo sostenido desde mediados del siglo XIX; Cos-

ta Rica contrasta con sociedades como las de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, dominadas por terratenientes blancos que oprimen a sus campesinos indígenas, lo que se refleja en su reducida capacidad estatal y escaso crecimiento económico (Nugent y Robinson, 2010), y que son además bastante dependientes de la política norteamericana.

Según Centeno y Ferraro, en América Latina, “la modernización burocrática incompleta o fragmentaria genera Estados débiles en todos sus frentes [...] estructuras vacías parciales que carecen de capacidad para entregar resultados de sus políticas públicas”; constituyen, en fin, un “Leviatán de papel” (Centeno y Ferraro, 2013, p. 406). El proceso de centralización despótica en Colombia constitucionalizado en 1886 no sólo es fallido con respecto a la construcción de capacidad estatal sino que rompe la unidad nacional al provocar la escisión del departamento de Panamá, el más rico de los que conformaban la república.

Panamá se caracteriza por una estructura social en la que terratenientes ganaderos dominan el interior, dejando una estela de campesinos e indígenas empobrecidos,<sup>4</sup> combinada con una débil burguesía comercial que domina la política de las dos ciudades que comunicaban el Pacífico con el Atlántico. Pero los liberales no cuentan con el apoyo de las capas terratenientes ni de la Iglesia, lo que les debilita sus raíces de poder y cultura. Desde el establecimiento del voto universal masculino en Colombia en los años cincuenta del siglo XIX, los liberales tienen más problemas que los conservadores y el clero para convocar a un pueblo poco educado a favor de sus programas. Los comerciantes liberales de Panamá eran cosmopolitas, mucho más que los liberales colombianos, y admitieron en su seno poblaciones raciales mixtas y de diversas religiones, lo cual amplió su base social con el tiempo, y entre 1912 y 1932 les permitió desplazar del poder a los conservadores en el gobierno panameño.

A lo anterior se suma que Panamá es un territorio estratégico para la geopolítica norteamericana, que en el siglo XX entra a dominar el Caribe y extiende sus territorios al Asia con su dominio sobre Hawái y Filipinas. Además de las ventajas comerciales que ofrece el no tener que dar la vuelta por el Cabo de Hornos para comunicar el Atlántico con el Pacífico, para la marina norteamericana era fundamental contar con un paso expedito entre los dos océanos, como lo demandó su guerra contra España por el control sobre Puerto Rico y Cuba, en 1898.

Panamá se separó de Colombia en 1903, después de soportar dos décadas de políticas centralistas que fueron crecientemente rechazadas por las élites del Istmo. La capacidad estatal que comenzó a desarrollar durante la era federal, mediante un aumento de la tributación —que financió gastos sociales, en especial de educación—, fue retrotraída por el desplazamiento de los intereses de sus dirigentes de las decisiones fiscales (Kalmanovitz, 2012). A partir de 1886, el departamento de Panamá sufrió la explotación fiscal en un doble sentido: un aumento

---

4 “Ha habido, pues, en Panamá, una lucha silenciosa y trágica entre el ganadero y el agricultor, y la ley ha terciado en el conflicto para colmar de favores al primero y dejar al segundo en la inseguridad y el abandono. Dos hechos demuestran la verdad en este aserto. Es el primero, la desmedida protección concedida a los ganaderos con un impuesto prohibitivo sobre la importación de ganados, protección cuyo único resultado ha sido hasta ahora, la carne cara para el consumidor y el cerrarles el mercado de la Zona del Canal a los ganados del país; es el segundo, el principio en vigor hasta hace poco, de que los ganados anden sueltos y que sean los agricultores los obligados a mantener sus cultivos protegidos por cercas sólidas y costosas. Esas circunstancias han contribuido poderosamente a que los pueblos del interior permanezcan en el estado de atraso en que se encuentran, pues la industria dominante en ellos, la ganadería, es el tipo de las industrias rudimentarias” (Morales, 1999, p. 285).



desorbitado de los impuestos y una reducción de los gastos ejecutados en su territorio. Las políticas represivas del régimen de la Regeneración —que se extendió desde 1886 hasta 1905— fueron el caldo de cultivo de dos guerras civiles, la de 1895 y la de 1899-1902, siendo esta última la más cruenta de las guerras intestinas que vivió Colombia durante el siglo XIX; en ella participaron por primera vez los panameños liberales en los conflictos colombianos. De la dominación del conservadurismo colombiano, la provincia de Panamá se independiza para transformarse en un protectorado de Estados Unidos, que supervisa su política y la discrimina social y económicamente. La más fundamental función del Estado —ejercer el monopolio de los medios de violencia— queda en manos de la administración norteamericana del canal, del Departamento de Estado y de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, aunque entrará a ser compartida en los años cuarenta con las élites locales y se fortalecerá bajo la dictadura militar (1968-1989), algo que escapa a la periodización de este estudio.

En este ensayo me propongo analizar el desarrollo de una capacidad estatal en Panamá que se vio entorpecida por el control directo que ejerció Estados Unidos sobre su más preciado recurso natural, y que combinó paradójicamente presupuestos públicos crecientes y políticas de salud pública indispensables para administrar y defender el canal construido entre 1904 y 1914. Era también necesario mantener a raya una población importada del Caribe negro, al lado de los pobres que arrojaba el campo panameño a las dos urbes del Istmo, y que demandaban bienes públicos. A partir de esta introducción, analizaré en una segunda sección el surgimiento de Panamá como nación independiente, el impacto de la construcción del canal sobre la economía y la fiscalidad y su regular funcionamiento en los años veinte. Un tercer acápite analizará las cuentas fiscales durante algunos años y en el largo plazo, incluida una comparación entre el Panamá colombiano y el republicano. Una cuarta sección examinará la economía panameña durante los años cuarenta, que vive un auge económico que alimenta las arcas de un Estado más fuerte que cuenta con una fuerza policial moderna que ahora comparte el ejercicio de la violencia con las fuerzas norteamericanas. Finalmente, haré un balance del desarrollo de la capacidad estatal de Panamá y de su sistema tributario en medio de la dominación del Imperio norteamericano.

## **2. El surgimiento de Panamá**

En noviembre de 1903, culminada la cruenta guerra colombiana de los Mil Días, las élites panameñas se confabularon con el Departamento de Estado norteamericano para declarar su independencia de Bogotá. Estados Unidos había propuesto un tratado con el gobierno conservador de Colombia para poder concluir el canal iniciado por los inversionistas franceses, pero Miguel Antonio Caro, todavía una figura dominante en la política colombiana, logró que el Senado colombiano lo votara en contra, sin perspectiva alguna de renegociar sus términos. Las objeciones tenían que ver con que se le pusiera un término de arriendo, y no de concesión a perpetuidad. Había además la consideración de que una indemnización de US\$10 millones y una anualidad de US\$250.000 dólares eran insuficientes, frente a la alternativa de recibir los bienes de la empresa de De Lesseps —cuyo contrato expiraba en 1904 y había sido incumplido—, avaluados en US\$40 millones, que ya habían sido negociados entre los norteamericanos y los franceses por el ferrocarril y las obras adelantadas en la construcción del canal (Conniff, 2004 p. 65). El negociador colombiano, Tomás Herrán, firmó una propuesta que era bastante

favorable a Estados Unidos, pues le otorgaba un territorio de 6 millas (9,7 kilómetros), en el que podía desplegar tropas con el consentimiento de Colombia, construir el canal y controlar la salud pública. Colombia renunciaba al pago anual de US\$250.000 por el ferrocarril, a cambio de US\$10 millones y el mismo monto anual de US\$250.000 a partir de 1912 (Maurer y Yu, 2011, pp. 81-82).

Ante la negativa del Senado colombiano, que rechazó la aprobación del tratado por 24 de 27 votos, dos abstenciones y la enfermedad aducida por el senador por Panamá José Domingo de Obaldía, la construcción del canal quedaba aplazada indefinidamente. Los panameños se sintieron de nuevo traicionados por los políticos colombianos en sus propósitos de alcanzar la prosperidad mediante la explotación de su recurso más valioso, mientras que los norteamericanos se aprestaron a construir la vía interoceánica mediante un tratado con una Panamá independiente, en el que pudieron imponerle condiciones más onerosas que las que le habían propuesto a Colombia. Sin embargo, los dirigentes liberales Belisario Porras, Juan B. Pérez y Soto, Buenaventura Correoso y Óscar Terán se opusieron a la maniobra de los conservadores y algunos liberales de precipitar la ruptura con Colombia, de la mano del Departamento de Estado norteamericano.

Al igual que en Colombia, la propiedad de la tierra estaba muy concentrada en Panamá y servía de base a una república oligárquica. Los conservadores eran por lo general terratenientes, católicos y defensores de la herencia hispánica; se fortalecieron con el poder de Estados Unidos desde que construyeron el ferrocarril interoceánico, a partir de 1855, en tanto coincidían en su búsqueda de orden por medio de la fuerza. Los liberales defendían los intereses de la élite comercial y se apoyaron en las masas mestizas y negras; sus intelectuales eran abogados, maestros, caudillos militares y nacionalistas (Conniff, 1990). Esta configuración política se prestaba para una gran inestabilidad, que incluso se intensificó bajo el protectorado norteamericano que se inauguró en noviembre de 1903.

Las nuevas condiciones que se le dieron a Panamá recién independizada se condensaban en su estatus de protectorado, en el que Estados Unidos ejercía plena soberanía sobre una franja de tierra de 16 kilómetros cuadrados alrededor del canal, con su propia autoridad ejecutiva y fiscal. Un elemento muy conflictivo del tratado fue el de conceder “a perpetuidad” el recurso más valioso del territorio a una potencia extranjera que podía utilizarlo, como evidentemente lo hizo, para avanzar sus intereses en toda América Latina y sobre el mundo durante las dos guerras mundiales del siglo XX.

El gobernador norteamericano de la zona del canal dictaba incluso la política tributaria y arancelaria del país, lo que despertó el rechazo de los comerciantes del Istmo, aunque los conservadores no se sintieron afectados. La Zona, como se le vino a llamar, recibía mercancías sin impuestos y las podía vender por fuera de ella, reduciendo uno de los pocos ingresos tributarios de los que disponía el gobierno panameño, algo que se lograría retrotraer más adelante.

Aunque se dice que el dólar fue una condición impuesta por Estados Unidos a Panamá, hay que considerar algo que la élite panameña debió tener en cuenta: la muy alta inflación causada por la emisión descontrolada de la Tesorería colombiana durante la guerra de los Mil Días, que sumó 635% entre 1899 y 1902 (Meisel y López, 1990), era muy difícil de conjurar sin el uso de un nuevo régimen monetario; parecía inapropiado en esos momentos embarcarse en la aventura de crear un nuevo banco central sobre el que el poder ejecutivo podía abusar



de la emisión, como lo habían hecho los conservadores colombianos, entre 1886 y 1903. “No habrá monopolios oficiales”, decía el artículo 38 de la Constitución Panameña, para referirse al monopolio de emisión del que disfrutó el Banco Nacional a partir de 1886. En la Constitución se estableció que no habría papel moneda de curso forzoso, y que, por lo tanto, el balboa y el dólar que lo sustentaba debían tener un contenido de metal precioso que lo garantizara.

“En este entorno económico se establecieron las bases del Convenio Monetario de 1904 que facilitó la circulación del dólar norteamericano que evitaría lo que hoy llamaríamos ‘costos de transacción innecesarios’ para los trabajadores del Canal y los residentes norteamericanos” (Fernández, 2008). De hecho, el Estado Soberano de Panamá se había acostumbrado a un patrón monetario dual desde la construcción del ferrocarril interoceánico, culminado en 1855. La mayor parte de sus nóminas se pagaban en dólares, de una fuerza de trabajo que venía fundamentalmente de Jamaica y Barbados, y el dólar continuó siendo utilizado por la empresa francesa que intentó construir el canal hasta el final de la década de los ochenta. En general, las transacciones comerciales del Istmo con otros países eran más intensas que las correspondientes a la enclaustrada Colombia andina. De hecho, los comerciantes panameños rechazaron la moneda fiduciaria colombiana de 1886 en adelante, al percatarse de que perdía valor de manera sistemática frente al abuso de su emisión, y preferían transar con dólares, libras esterlinas o monedas de ley.

Para Galileo Solís, quien fuera ministro de Hacienda en 1936, la ausencia de un banco de emisión hacía que se dependiera de la balanza de pagos para el “abastecimiento monetario” y que la volatilidad que resultaba de su desequilibrio condujera a excesiva o insuficiente liquidez. Cuando había inflación, el gobierno debía hacer contracción fiscal, bajando el gasto y aumentando impuestos, algo que era difícil de ejecutar en el corto plazo. La inflación del dólar mermaba la capacidad adquisitiva de los panameños, y por ello reclamaban que se debía contar con soberanía monetaria, para que la oferta de dinero se ajustara a las necesidades de la producción y el consumo internos (Solís, 1952, p. xxxix). Panamá contaba con el equivalente de una tasa de cambio fija, atada al dólar, y éste, a un patrón oro hasta 1933,<sup>5</sup> que hacía que los choques externos tuvieran efectos más nocivos que en circunstancias en las que la autoridad monetaria podía aplicar correctivos contracíclicos.<sup>6</sup> Este tipo de choque tendería a ser absorbido por el nivel interno de precios mediante una deflación y una contracción de la oferta monetaria y de su producto, en vez de enfrentarlo con una devaluación y un aumento de la cantidad de dinero, algo que se vivió en 1922, y de nuevo, a partir de 1929 hasta la salida tardía del patrón oro por Estados Unidos, en 1933.

---

5 Se desvinculó temporalmente del patrón oro durante las dos guerras mundiales para poder ampliar la emisión primaria y financiar los esfuerzos bélicos correspondientes.

6 Un estudio comparativo de Sebastián Edwards (2001) entre países dolarizados y no dolarizados durante el período 1970-1998 muestra que Panamá tuvo una inflación más baja que la de los países con bancos centrales de emisión, pero que tuvo que recurrir frecuentemente al Fondo Monetario Internacional como prestamista de última instancia y que su sistema bancario ha sido presa de crisis sistémicas; la tasa de crecimiento económico de Panamá durante el período estudiado fue alta pero similar a la de una muestra de países no dolarizados; el costo de capital para Panamá ha sido relativamente bajo pero no el más bajo de la región; por último, a pesar de no poder contar con la emisión para financiar déficits públicos, sí encontró prestamistas aventureros privados y multilaterales que le suministraron fondos por encima de su capacidad de pago y que se vieron enfrentados a sucesivas reestructuraciones de las deudas contraídas, lideradas por el FMI.



La implicación más seria de tener una cámara de conversión de la moneda local, el balboa, con el dólar fue la carencia de un prestamista de última instancia en casos de crisis financieras y fiscales, lo cual forzó a que la legislación bancaria fuera conservadora y a que las finanzas públicas estuvieran acotadas por la capacidad tributaria del nuevo Estado, algo que se cumplió cada vez menos con el paso del tiempo, pues los bancos privados y eventualmente el Fondo Monetario Internacional le prestarían al gobierno con bastante liberalidad.

Lo que perdía definitivamente Panamá al no contar con soberanía monetaria era el ingreso por señoreaje que le deja un banco de emisión a su Estado nacional. Tampoco se beneficiaba tanto con la cercanía geográfica con Estados Unidos; como lo observa Mundell (1961), los países que están muy integrados en términos de movilidad de factores y comercio se benefician de compartir una divisa, algo que no era tan claro para Panamá, cuyos trabajadores no contaban con libre entrada a Estados Unidos y cuyo comercio, en particular sus exportaciones de bienes, no era considerable.

El gobierno de Estados Unidos se hacía cargo de la seguridad del canal e intervenía en donde se generaran amenazas contra el orden público, brindando una influencia decisoria sobre la política panameña, reduciendo la participación de las clases sociales subordinadas y frenando la conformación de sindicatos que no estuvieran asociados con las centrales de trabajadores norteamericanas. A pesar de todo esto, el Imperio no pudo impedir que surgieran movimientos populares y políticos nacionalistas que presionaron crecientemente cambios en el tratado canalero en varios momentos de la historia de Panamá y una mayor soberanía política y económica.

La Constitución panameña de 1904 siguió los lineamientos conservadores de la colombiana de 1886. "La soberanía reside en la Nación, quien la ejerce por medio de sus Representantes" (artículo 2), lo cual compartía el debilitamiento de la soberanía popular que hace su contraparte colombiana. Estableció la elección indirecta de presidente, que favorece su manipulación. Con respecto a la religión, no es muy liberal: "es libre la profesión de todas las religiones, así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto de la moral cristiana y el orden público. Se reconoce que la religión Católica es la de la mayoría de los habitantes de la República, y la ley dispondrá que se le auxilie para fundar un Seminario Conciliar en la Capital y para misiones de las tribus indígenas" (artículo 26). Se estableció una Asamblea Nacional (unicameral), con un representante por cada 10.000 habitantes, que era convocada cada dos años. Era un régimen igualmente centralista: el presidente nombraba gobernadores, y éstos, a los alcaldes, con muy poca autonomía fiscal en la administración de provincias y municipios, y hasta el impuesto predial o a la propiedad era (y es) recaudado por el gobierno central. Se garantizaba la "independencia de la Republica" por el artículo 136 de la Constitución, que concedió al gobierno estadounidense la autoridad de "intervenir en cualquier parte [...] para restablecer la paz pública y el orden constitucional".

La misma Asamblea Constituyente de 1904 eligió al primer presidente de la República, Manuel Amador, para después convertirse en la Asamblea Nacional por un período. En las elecciones de 1908 se retiró el candidato liberal, por el veto de los norteamericanos, y triunfó José Domingo de Obaldía, sin contendor. Era frecuente la denuncia de fraude y el llamado de los perdedores para que Estados Unidos actuara en su favor, mostrando la poca disposición a aceptar los resultados de la voluntad popular. Por lo general, era un régimen en donde el ganador tomaba todo, aunque a veces se dieron coaliciones que se repartían la burocracia y



los contratos. En 1912 se dividió el Partido Conservador y triunfó el candidato liberal Belisario Porras, quien inició la hegemonía de su partido, que duró hasta 1932. En 1920 tuvo lugar la primera elección directa de presidente, que volvió a favorecer a Porras.

Panamá fue consolidando un régimen político que Guevara Mann caracteriza de anocrático, pues combinaba autocracia y democracia en diferentes proporciones, y para el período 1903-1948 obtiene una calificación de -3 en el puntaje otorgado por Polity IV, donde -10 es una autocracia pura y +10 democracia pura. Guevara hace equivaler el término de anocracia a un régimen oligárquico, donde hay represión de la participación política competitiva, el jefe de gobierno es reclutado por una élite política y ejerce el poder con pocas limitaciones de las otras ramas de gobierno, y de la oposición. "La constitución de 1904, reformada en 1906, 1918, 1928 y 1932, rigió durante 37 años hasta el 2 de enero de 1941, cuando entró en vigencia una nueva carta fundamental" (Guevara, 2014, p. 165) bajo un régimen más autoritario y centralista; ésta fue reemplazada de nuevo en 1946, debilitando relativamente el poder presidencial.

Al igual que en el resto de América Latina, no hay en Panamá un servicio civil profesional, aunque algunas ramas sí cuentan con él. Lo impiden varios elementos: el clientelismo, que intercambia activismo electoral por puestos en la burocracia, y las relaciones de amistad y nepotistas, en una sociedad donde la familia constituye el núcleo fundamental. Hacia 1929, según el informe Roberts (1932), todos los empleados públicos debían pagar 5% de su sueldo al partido político que les había garantizado el puesto. Agregaba el mismo informe que 25% de los empleos públicos podían ser eliminados, sin que tuviera impacto alguno en la operación del gobierno. La inestabilidad política hacía recambiar todas las posiciones del Estado con demasiada frecuencia produciendo una gran ineficiencia del aparato estatal. En un informe del BIRF de 1952, se observa que hay mucha inestabilidad administrativa dentro del Estado e injerencia de la política, que impide contar con una burocracia competente. Agrega que "falta deseo de utilizar el capital en inversiones de desarrollo" y sugiere introducir la planificación y reformar el Consejo de Economía Nacional para que racionalice la administración fiscal, trace hojas de ruta para la construcción de obras públicas e inversiones en la agricultura, apoyada en un sistema bancario público.

Como se verá, el problema de fondo del Estado panameño era la carencia del monopolio de los medios de violencia, que generalmente acompaña el monopolio de la fiscalidad. Aunque el Estado panameño recaudaba impuestos al comercio y a la propiedad, sólo lo podía hacer en el territorio que no estaba controlado directamente por Estados Unidos. En la Zona, sin embargo, se generaba el 40% de los salarios de la República, mientras que los consumos de los zonianos no estaban sujetos a las altas tarifas arancelarias ni a la tasa consular que decretara el gobierno panameño, lo que hacía que el costo de vida fuera inferior en el territorio controlado por Estados Unidos que en el resto de Panamá.

Los panameños estaban ilusionados con la anhelada construcción de su canal, que traería contratos de construcción, salarios, alquileres de tierras y residencias, compras de servicios de profesionales panameños, impuestos, tarifas, exportación de productos locales y, finalmente, provisión de servicios a los barcos que transitaban el canal. Sin embargo, los norteamericanos tenían pensada una zona autosuficiente con acceso a todas las necesidades provistas desde afuera, incluidos los trabajadores, y la demanda de materiales, maquinaria, comida y otros insumos provistos por Estados Unidos.

Como las ciudades de Panamá y Colón quedaban teóricamente en la zona de construcción, resultaron bajo la jurisdicción norteamericana en el tratado de 1903. Los norteamericanos utilizaron la amplia autoridad otorgada para llevar a cabo varios proyectos en ellas, como la organización de la fuerza policial, la construcción de los nuevos sistemas de agua potable y aguas negras, higiene pública y el combate contra el mosquito (Conniff, 1990, p. 25).

La condición militar del canal hizo que fuera una empresa pública, algo inusual para un gobierno republicano como el de Teodoro Roosevelt, y que fue ironizado como fruto del socialismo norteamericano.<sup>7</sup> Fue una de las empresas de mayor envergadura del siglo XX, un hito de la ingeniería moderna, y se hizo concibiendo la Zona como separada del resto de Panamá, regulada bajo el sistema de la ley norteamericana.

Las dos preocupaciones centrales de las autoridades canaleras fueron la sanidad y la estabilidad política. Las enfermedades tropicales habían hecho fracasar la empresa francesa y provocado miles de víctimas. La estabilidad era fundamental para adelantar las obras sin demora y garantizar la seguridad de largo plazo de la arteria interoceánica. Conociendo de los avances de Findlay sobre la transmisión de la malaria por mosquitos que propagaban la enfermedad, se hicieron campañas de fumigación casa a casa y se trató de controlar todas las fuentes de aguas estancadas en las que incubaban los mosquitos, haciendo disminuir radicalmente los efectos mortales de las enfermedades tropicales.

En 1904, por solicitud del presidente Manuel Amador, los norteamericanos disolvieron el pequeño ejército que había participado en el movimiento de independencia del año anterior, manteniendo sólo una fuerza de 250 hombres, incluidos oficiales (Guevara, 1996, p. 52). A partir de ese momento y hasta los años cuarenta, el Estado panameño se desentendió de la función fundamental de ejercer el monopolio de los medios de violencia, que pasó al control de un supervisor norteamericano, asignado por las autoridades de la Zona del Canal para monitorear la Policía. Ésta era mal paga y no contaba con prestigio alguno, lo cual atraía sólo a personas de bajos ingresos. "A la sombra de ejercicio del poder de Estados Unidos, la Policía desempeñó un papel insignificante en la vida nacional hasta los años treinta" (Guevara, 1996, p. 55). La presencia militar de Estados Unidos en la Zona creció paulatinamente hasta llegar a incluir todas las fuerzas norteamericanas en catorce bases militares. La carencia de cualquier remedo de monopolio de los medios de violencia por el Estado panameño contribuyó a su ilegitimidad, como el mismo Belisario Porras admitió en una entrevista: "Mi gobierno no puede adquirir verdadera autoridad [...] Encuentro dificultades hasta para armar [...] la policía" (citado por Szok, 2004, p. 52). Mientras la Policía panameña, mal armada y pobremente organizada, apenas sobrevivía, la del canal era poderosa y siempre estaba lista para atacar manifestaciones o protestas de la abundante población de los dos puertos y de los trabajadores de la obra. La carencia de unas fuerzas policiales propias mínimas fue un factor que permitió que Costa Rica se tomara una parte del territorio panameño en 1921 y que fuera consolidado gracias a la presión norteamericana contra el gobierno al intentar contrarrestarla.

7 "El Tío Sam asumió el cuidado de todos los detalles de la vida cotidiana: asignaba la vivienda, vendía los alimentos, el vestuario, los muebles y otras necesidades y lujos a precios bajos; proveía salas de cine, boleras, restaurantes y fuentes de soda, piscinas y mercancía miscelánea en los clubes; vendía gasolina y cigarrillos sin impuesto de ventas; pagaba las cuentas de médicos y hospitales, incluidas las de sus dependientes, y abonaba pensiones generosas a los que se jubilaran" (Biesanz y Biesanz, 1955, p. 69).



En los diez años de construcción, más de 75.000 personas trabajaron en el canal, y el costo total fue de US\$352 millones, incluidos los US\$40 millones pagados a la Compagnie Nouvelle de De Lesseps, y US\$10 millones a Panamá. Oficialmente, unas 5.600 personas murieron por accidentes y enfermedades durante la construcción, pero no existían censos rigurosos de trabajadores, y los damnificados pudieron ser muchos más. En los últimos años de la construcción trabajaron entre 45.000 y 50.000 hombres, que equivalía a la población combinada de Ciudad de Panamá y Colón (McCullough, 1977, p. 559). Todo el transporte para la excavación se realizó por medio del ferrocarril, porque con camiones hubiera sido ineficiente frente a la lluvia y el fango que imponían la difícil geografía y el clima panameños.

Había 5.362 funcionarios en la nómina de oro de la empresa del canal en 1913, afiliados a la AFL, con ochenta posiciones reservadas para panameños de "buenas familias", y 76.000 en la nómina plateada, sin derechos sindicales. Los empleados privilegiados recibían cuatro veces el monto que percibían los de la nómina plateada por las mismas tareas. Los norteamericanos ganaban entre 50 y 75% más en la Zona que si trabajaban en Estados Unidos (Biesanz y Biesanz, 1955, pp. 68 y 75). Durante los diez años de construcción, unos 150.000 angloparlantes llegaron al puerto de Colón para trabajar en el canal. "Hacia 1950, casi tres generaciones de antillanos y sus descendientes vivían en Panamá, Colón y sus suburbios. Ascendían a unas 100.000 personas" (Conniff, 2004, p. 27). Ellos eran discriminados por partida doble: por los norteamericanos y por los panameños.<sup>8</sup> Las condiciones de trabajo de los panameños o negros en la Zona eran equivalentes a lo que se vivía en lo más profundo de Mississippi bajo el sistema conocido como *Jim Crow*: "Vivían en pueblos segregados dentro de la Zona, compraban en comisariatos distintos, bebían Coca-Cola y asistían a cines en fuentes de soda y clubes separados, asistían a centros de salud y salas de clínicas segregados, asistían a escuelas separadas [...] cuando se retiraban obtenían una pensión equivalente a un dólar por año trabajado, y no podían continuar viviendo en la Zona" (Biesanz y Biesanz, 1955, p. 78).

Los comisariatos de la Zona vendían bienes de consumo duradero y ropa, prácticamente sin aranceles, a los que tenían acceso familiares y amigos de los trabajadores del canal, de tal modo que el grueso de la tributación recaía sobre el resto de los trabajadores del país, que tenían salarios inferiores a los de los de la Zona, que aportaban el 50% de los ingresos provistos por los aranceles sobre bienes de consumo esenciales. Otro 30% surgía de impuestos a la gasolina y a licores producidos en Panamá, y el resto, de un impuesto predial. .

El canal resultó ser un negocio muy bueno para Estados Unidos, a pesar de que sus barcos tenían que pagar la misma tarifa que el resto de los usuarios del canal. Maurer y Yu calculan que, bajo supuestos restrictivos, los beneficios del canal en la reducción de los costos de transporte entre el occidente y el oriente de Estados Unidos fundamentalmente explican una décima parte del crecimiento de Estados Unidos durante los años veinte (Maurer y Yu, 2011, p. 152). Pero también bajaron los costos de transporte entre el occidente de Estados Unidos y Europa y entre el oriente norteamericano y el Lejano Oriente. Otros grandes beneficiarios fueron Japón, Filipinas y Chile, que pudieron acceder al grueso del mercado norteamericano, concentrado en su cordón industrial de la costa este. La tasa social de retorno nunca cayó por debajo del 7,7%, y la tasa efectiva promedio sobre la inversión fue cercana al 10% anual, según los mismos Maurer y Yu.

---

8 En 1941, una ley les quitó la nacionalidad a los descendientes de los trabajadores de las islas occidentales; antes, en 1926, se prohibió la inmigración de los negros angloparlantes (Biesanz y Biesanz, 1955, p. 84).

El crecimiento económico de Panamá durante esta década de construcción del canal fue muy alto, basado en unos salarios que eran más elevados que los que se pagaban anteriormente en la adormilada economía del Istmo y en unas inversiones muy cuantiosas; se trataba de una nómina de 80.000 empleados, que, dada una población de 386.000 habitantes en 1911 (Jaen, 1978, p. 22), representaba el 40% de su fuerza de trabajo activa. Por lo demás, las compras de alimentos y materiales de construcción para la obra habían servido para desarrollar varios sectores de la economía panameña.

“La finalización de la construcción del canal en los inicios de la Primera Guerra Mundial tuvo un efecto contractivo en la economía panameña. Los directivos del canal despidieron miles de trabajadores de las Antillas y redujeron los salarios del resto al mínimo. En tanto los salarios pagados por el canal constituían la mayor fuente del ingreso nacional, la economía toda sufrió considerablemente” (Conniff, 1990, p. 611). El gobierno de Panamá quiso que los trabajadores de Barbados y Jamaica fueran repatriados con fondos norteamericanos y que la Zona aumentara sus compras de bienes locales, pero no logró concesión alguna de los norteamericanos. Según las series sobre el PIB panameño construidas por De Corso y Kalmanovitz (ver el anexo 2), el PIB durante el período de construcción 1906-1914 creció a un promedio anual de 6,3%, pero entre 1915 y 1921 se contrajo al 0,2% anual, mientras que el ingreso per cápita se derrumbó al ritmo anual de 4,2%, y el desempleo aumentó exponencialmente.

El canal no cumplió las expectativas de los panameños; en primer término, porque se inauguró en los albores de la Guerra Europea, que desorganizó tanto el comercio mundial que no fue sino años después de terminado cuando la navegación por el canal pudo despegar en forma. Durante la guerra, que culminó en 1918, la inflación norteamericana fue muy elevada: entre 1914 y 1920, el índice del deflactor del PIB norteamericano aumentó 107% (Rockoff, 2004), lo que obviamente redujo la capacidad adquisitiva tanto del pago anual de US\$250.000 como de los rendimientos de la inversión que tenía Panamá en finca raíz de Nueva York. Panamá pudo beneficiarse de alguna manera del incremento del tráfico a través de su canal en los años veinte pero el crecimiento del PIB fue bastante bajo hasta la crisis de 1929, del 1,6% anual.

El dominio político norteamericano facilitó la entrada de sus corporaciones multinacionales. “Las inversiones extranjeras aumentaron significativamente después de la independencia de Panamá. El Chase Nacional y el National City establecieron filiales fuera de la Zona en 1910. La United Fruit Company dobló su extensión cultivada de banano, pasando de Bocas del Toro a la provincia de Chiriquí, y construyó ramales de ferrocarril para alimentarlas. Una filial de la United Fruit, la Tropical Telegraph and Telephone Company, recibió una concesión monopolista para construir la red nacional de comunicaciones. La Pan-American Airlines inició su servicio en 1929” (Maurer y Yu, 2011, p. 200). La Zona del Canal fue una herida abierta en la sociedad panameña, que no tenía acceso a su riqueza geográfica fundamental, y que incluso separaba sus dos grandes ciudades del interior del país, y donde la operación del canal y el tráfico beneficiaban más la Zona que al resto del país.

La influencia de los norteamericanos sobre la política panameña se debilitó con el tiempo. Los conservadores controlaron el movimiento independentista pues los liberales habían participado activamente en la guerra civil colombiana y se opusieron a los términos en que fue negociada la independencia de Panamá. Los primeros retuvieron hasta 1908 el poder apoyados por los norteamericanos, cuando un disidente de su partido, José Domingo de Obaldía,



forjó una alianza electoral con los liberales y los invitó a ocupar varios puestos en su gabinete, después de lo cual éstos ganaron las elecciones en 1912. Se destacó Belisario Porras, quien fue elegido ese año y repitió tres mandatos, con alguna interrupción, hasta 1924. Porras era hijo de un constitucionalista colombiano, él mismo jurista destacado, y había sido considerado un héroe liberal durante la guerra de los Mil Días. Aunque los conservadores trataron de arrebatárle la ciudadanía e invalidarlo políticamente, lo que hicieron fue aumentar su reputación y aceptación entre las clases medias, los negros y los mestizos.

Porras aplicaría un ideario liberal y progresista, moviéndose dentro de los límites impuestos a la política interna por la dominación norteamericana. Enfatizó los cambios legales y fundó una agencia fiscal que logró un creciente recaudo tributario, con el que financió mucha obra pública y la educación. También era pragmático frente al gasto y se preocupaba de que la infraestructura se contratara de manera abierta y que produjera resultados.<sup>9</sup> Hizo aprobar un nuevo código penal, que significó “completar la obra de nuestra [...] independencia”, ya que “no era posible continuar [...] aferrados a tradicionalismo jurídico colombiano, lleno de prácticas ineficaces”. El sistema legal colombiano era anticuado, mientras que los panameños estaban “obligados a ser modernos en todo” (Szok, 2004, p. 58). Según Milciades Pinzón, sociólogo panameño, “la lista de sus ejecutorías es numerosa: códigos nacionales, carreteras, hospitales, telégrafos, escuelas, archivos nacionales, leyes ambientales, promoción de la investigación, denuncia de nuestra situación de protectorado, exposiciones internacionales, acueductos, ferrocarriles, muelles, plazas, puentes, lotería nacional, registro civil, registro de la propiedad, bibliotecas y urbanizaciones” (citado por Gandásegui, 2013).

Lo cierto es que Porras logró consolidar una amplia alianza política liderando unos cambios profundos en el carácter del Estado panameño, que Gandásegui reconoce como de consolidación de la República. Las bases políticas de Porras eran sectores comerciales de las dos ciudades terminales del canal, de los sectores del interior que buscaban una modernización del campo panameño, de un movimiento laboral independiente al que contribuyó con una legislación favorable para su organización, y de jóvenes estudiantes que aspiraban a perfeccionarse en las incipientes instituciones de educación superior y técnica que organizó Porras. Todos ellos sentían la necesidad de liberarse de la opresión económica y social que imponía el Imperio con sus políticas económicas y de exclusión, y Porras ciertamente avanzó considerablemente el ideario nacionalista de la nueva república.

En Panamá, como también en República Dominicana y Cuba, la dominación norteamericana no impidió, y más bien promovió, la modernización estatal y el desarrollo de las funciones públicas fundamentales: servicios públicos, infraestructuras, educación y salud pública, inclu-

---

9 “Belisario Porras vivió en un Panamá [...] con escasez de técnicos y profesionales como ingenieros arquitectos, investigadores de la medicina, médicos, etc. En este contexto sociológico de la educación en Panamá, Belisario decidió contratar a los mejores ingenieros norteamericanos que se encontraban en Panamá, por razón de la construcción del Canal, para obras de ferrocarriles, rellenos, puentes, carreteras, acueductos y alcantarillados bajo la Junta Central de Caminos. De igual forma, contrató a prestigiosos médicos norteamericanos para la administración y las investigaciones médicas de enfermedades tropicales realizadas en la Junta Nacional de Higiene y el Hospital Santo Tomás. También es conocida su admiración por el Dr. Gorgas en cuya memoria construyó y creó el Instituto Gorgas. El arquitecto Villanueva, peruano, diseñó e inspeccionó la construcción y remodelación de los edificios icónicos de sus administraciones, como fueron el Hospital Santo Tomás y la Presidencia de la República. Además, Belisario Porras promovió colonias agrícolas en el interior del país con familias españolas y profesores extranjeros especialistas en agricultura práctica” (Porras, 2013, p. 4).

so las impulsa cuando coinciden sus intereses con los de las élites locales que domina. Los norteamericanos pensaban que la modernización de estas sociedades y el progreso económico le servirían de base a la estabilidad política, algo que probó ser poco cierto (Szok, 2004, p. 52).

La entrada plena en operación del canal en 1920 coincidió con la gran expansión económica que siguió a la Primera Guerra Mundial, intensificada a partir de 1923 hasta conformar una gran burbuja accionaria, inmobiliaria y financiera en Estados Unidos que impulsó a su vez el comercio global, pero dejó poco a Panamá. Los líderes panameños reconocían que no podían poner en peligro la construcción, la explotación, el mantenimiento y la defensa del canal. Porras favoreció la contratación de obra pública con empresas norteamericanas que cumplían, sin preocuparse por desarrollar la burguesía local, lo que fue socavando el apoyo de las clases medias con que había contado el Partido Liberal panameño. “Como en Cuba, Haití y la República Dominicana, el tutelaje norteamericano fomentó importantes cambios económicos, y con ellos, una nueva estructura social a la que el Estado panameño ya no le correspondía” (Szok, 2004, p. 61).

La educación se profundizó: “contrataron a numerosos funcionarios y profesores extranjeros y crearon instituciones que Colombia nunca había provisto al Istmo. En las primeras dos décadas de la vida republicana, la matrícula escolar ascendió de 4.200 a más de 51.000 estudiantes, mientras el gobierno financió la apertura de decenas de nuevas escuelas e importantes instituciones culturales como la Imprenta y el Teatro Nacional, academias para la música y las artes plásticas y programas para la instrucción universitaria en el exterior” (Szok, 2004, p. 60). Sin embargo, al final del mandato de Porras, en 1924, cerca de 38% de los niños todavía no asistía a un colegio.

El sistema político registraba una estructura similar a la del sistema colombiano y a la de muchos países latinoamericanos: las clientelas eran la base social del bipartidismo, al lado de las masas pobres, que podían ser movilizadas por el nacionalismo y la promesa del progreso contenida en que Panamá era avenida del comercio global. El sistema clientelar era jerárquico e involucraba a jefes de activistas en cada barrio o poblado del país que recibían puestos o favores especiales, si ganaban las elecciones. El régimen obtenía, así, un apoyo político suficiente que le permitía sobreaguar, aunque la proliferación de grupos y empresas electorales y la ausencia de un sector económico hegemónico contribuyeron a una creciente inestabilidad política. Los nacionalistas fortalecieron la Policía, y ésta comenzó a ser un centro de gravedad de la política, sin ganar tampoco estabilidad con ello.

Si bien la Primera Guerra Mundial frenó el desarrollo de la navegación por el canal, sirvió para encauzar la demanda de la Zona hacia la economía panameña: “agentes de compras del canal empezaron a firmar contratos con proveedores panameños para la obtención de productos principales que se consumían en la Zona. Las escaseces provocadas por la guerra también protegieron los mercados nacionales para estos proveedores. Hablando en términos generales, el café procedía de la montañosa provincia de Chiriquí; el ganado, de la península de Azuero; el azúcar, de Coclé; el ron, de Herrera. (La mayor parte de los plátanos producido en Chiriquí y Bocas se destinaban a los Estados Unidos.) Mientras los proveedores panameños suministraban artículos aceptables a precios razonables, la Zona del Canal los compró” (Conniff, 2004, 258). Sin embargo, una vez normalizada la situación de paz, los panameños debieron competir con la producción de Estados Unidos, de los países centroamericanos y de Colombia



en los suministros de la Zona y sufrieron una merma de sus actividades que ocasionó que el PIB decreciera considerablemente.

### 3. Los ingresos y gastos públicos

Panamá fue un caso sobresaliente de un estado soberano colombiano que, por los incentivos que introduce el federalismo fiscal, recurre a impuestos progresivos a la propiedad, el impuesto directo y otros más regresivos como el de degüello, que lo destaca como el que más tributos por cápita recauda en Estados Unidos de Colombia. El ferrocarril genera mucho comercio y tránsito de bienes y personas, lo cual obviamente genera y aumenta la riqueza disponible. Pero con su independencia, los mandatarios panameños tienen acceso a dos fuentes cuantiosas de recursos, en comparación con su historia previa: las aduanas que antes controlaba el gobierno central colombiano y los ingresos por el uso del canal que le entregan los norteamericanos, una suma de US\$10 millones, de los cuales invierte US\$6 millones en el mercado inmobiliario de Nueva York, y que obtiene unos rendimientos de US\$300.000 a US\$400.000 anuales, y los US\$225.000 anuales que antes obtenía Colombia.

La construcción del canal y la regularización de la navegación en los años veinte aumentan la riqueza del Istmo y, por lo tanto, también el excedente, que se grava con impuestos indirectos. Ante la bonanza tributaria, las élites panameñas dejan marchitar los impuestos a la propiedad y colocan un arancel oneroso al consumo de la mayoría de la población, elevan los impuestos al consumo de alcohol ordinario y se olvidan del impuesto directo, que también alcanzó a ser importante en el Panamá colombiano. Lo que se mantiene es la tradición de generar ingresos fiscales y gastarlos de manera adecuada, lo cual, como se vio, se hace notable durante las administraciones de Belisario Porras.

Terminada la Primera Guerra Mundial, comenzó a utilizarse crecientemente el canal interoceánico, dando lugar a una bonanza bastante sostenida para Panamá. Los ingresos fiscales pasan de promediar US\$6 millones en 1918-1920 a US\$9 millones entre 1926 y 1932, cuando con algún rezago se derrumban, con la Gran Depresión, a US\$7 millones.

Tabla 1. Ingresos corrientes 1921, en millones de balboas

|                     |      |     |
|---------------------|------|-----|
| Aduanas             | 2,8  | 45% |
| Rentas internas     | 2,6  | 41% |
| Degüello            | 0,2  | 3%  |
| Impuesto propiedad  | 0,1  | 2%  |
| Anualidad del canal | 0,25 | 4%  |
| Rentas sobre US\$6m | 0,32 | 5%  |
| Total               | 6,3  |     |



En 1921 se hace sentir la bonanza de la que comienza a disfrutar Panamá, con unos ingresos fiscales de 6,1 millones de balboas, de los cuales el 9% son derivados de la renta del canal a Estados Unidos y la parte invertida en el mercado de bienes raíces de Nueva York, y que rinde más que la propia anualidad. Las aduanas proveen el 46% de los ingresos, los impuestos a la renta y a los licores, otro 43%, mientras que el impuesto a la propiedad es la mitad de lo que se logra con el impuesto al consumo de carne, aunque ninguno es apreciable. Todos los estados latinoamericanos por estos tiempos tenían una escasa capacidad para poner a tributar a las personas y no existían impuestos al valor agregado, por lo cual se recurría a tasar las importaciones, lo que se facilitaba porque se concentraban en los puertos de entrada y podían ser retenidas hasta que pagaran el arancel.

Porras dejó instalado en la Presidencia a Rodolfo Chiari, quien comenzó a experimentar problemas con una rebelión de los indígenas Cuna en 1925, seguida muy de cerca por un movimiento de inquilinos que protestaban contra el aumento de los arriendos. En 1923 se había formado un movimiento clandestino de clase media, la Acción Comunal, que articuló una plataforma nacionalista y de retorno a la cultura panameña, incluida la defensa de la lengua española, con fuertes inclinaciones de derecha que más adelante se expresaron con apoyos al régimen falangista de Franco y al eje fascista durante la Segunda Guerra Mundial.

Entre los fundadores de Acción Comunal estaba Harmodio Arias, quien denunció al Presidente por apoyarse en las fuerzas norteamericanas para debelar la protesta de los inquilinos. Un nuevo acuerdo con Estados Unidos en 1927, que le otorgaba más privilegios militares en caso de una nueva conflagración mundial, fue derrotado por la movilización política de la Acción Comunal y rechazado por la Asamblea Nacional.

El zenit de la prosperidad se alcanzó al final de la década: "el presupuesto durante el período de 1927 a 1929, para el funcionamiento del Estado nacional era de 14.302.428 balboas, sin incluir los fondos especiales. La deuda nacional era de aproximadamente 18 millones de dólares, distribuidos de la siguiente manera: 16.293.000 balboas correspondiente a la deuda externa y 2.393.055 balboas en deuda interna" (Lobón, 2014, p. 395).

En 1928 fue elegido presidente Florencio Arosomena, a quien le tocó enfrentar los impactos de la Gran Depresión, que dejó cesantes a miles de trabajadores y que sirvió para que se tomaran de nuevo medidas contra los trabajadores antillanos que habían llegado desde la iniciación de la construcción del canal, lo cual tensionó aún más la atmósfera social. En enero de 1931, la Acción Comunal derrocó al Presidente y puso en su lugar a Arias, quien "examinó la legalidad de la relación neocolonial y ofreció una de las más lúcidas denuncias del protectorado que como presidente lucharía por terminar con la negociación de un nuevo tratado" (Conniff, 2004, p. 260).

Según el informe Roberts, hacia 1929, el curso del comercio entre el Lejano Oriente y Europa no había sufrido alteraciones marcadas a causa del Canal de Panamá: ese tráfico continúa efectuándose casi en su totalidad por el Canal de Suez, porque la distancia por aquella ruta es menor. Tampoco afectó el comercio entre la costa oriental de Suramérica y la costa oriental de América del Norte.



**Tabla 2. Gasto público promedio, por rubros, 1920-1929**

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| Gobierno                   | 32% |
| Relaciones Internacionales | 5%  |
| Hacienda                   | 22% |
| Educación                  | 21% |
| Obras Públicas             | 19% |

*Fuente:* Informe Roberts (1932, p. 478).

Durante la década de los veinte, el funcionamiento del gobierno alcanzaba 62% del gasto público (sumando gobierno, relaciones y hacienda), mientras que educación y obras públicas desplegaban un quinto del total cada uno, algo que se comenzó a sentir en términos sociales y del desarrollo productivo del Istmo, al contar con una fuerza de trabajo mejor educada, y con la infraestructura de carreteras, energía y aguas, que facilitaba el desarrollo económico en provincias como Bocas del Toro y Chiriquí; esta última se constituiría en la despensa de Panamá.

El sistema educativo heredado de Colombia era raquítrico. En las pocas escuelas primarias que existían, las clases se dictaban en ranchos improvisados, con sillas y mesas provistas por los padres de los niños, que eran bien pobres; la primaria estaba basada en la memorización del alfabeto, estudiaban la vida de Jesús, aprendían sílabas por medio de las oraciones al Señor, para pasar al Catecismo. Los renuentes eran castigados con correazos, mientras que las jornadas eran largas y extenuantes (Biesanz y Biesanz, 1955, p. 325). En 1911, 70% de los panameños eran analfabetos, cifra que se fue reduciendo hasta alcanzar el 35% en 1945. En 1920 sólo el 27% de los niños en edad asistían a la primaria, hasta alcanzar el 60% en 1945. Los gastos en educación crecieron entre 1923 y 1927 de 1,2 millones de balboas en el año base a 1,75 millones, y se redujeron durante el bienio 1927-1929 a 1,5 millones de balboas en cada uno de esos años (Roberts, 1932, p. 394). Los maestros debían pagar los gastos de campaña de los políticos que triunfaban en las elecciones, y éstos nombraban un buen número de “botellas”, que estaban en nómina pero que no trabajaban o lo hacían muy poco (Biesanz y Biesanz, 1955, p. 326).

La Gran Depresión se sintió con fuerza en Panamá: hubo recorte de salarios de la nómina plateada, pero en términos fiscales, lo peor se vivió de 1933 en adelante. La Gran Depresión precipitó fuertes cambios políticos, incluidas grandes movilizaciones nacionalistas contra la injerencia norteamericana en la política interna de Panamá y la aspiración a recuperar su máspreciado territorio.

En el recaudo tributario efectivo entre enero de 1933 y junio de 1934, los impuestos a la importación seguían siendo dominantes, con el 43,3% del total, mientras que los recaudos internos eran 27,1%, y las rentas patrimoniales (anualidad del canal e intereses del fondo invertido en Nueva York) eran el 6,3% de los ingresos (Leland, 1946, anexo 1). En el recaudo interno, los impuestos a los licores eran dominantes y superiores a los que recaían sobre la propiedad y sobre la renta.

Tabla 3. Gasto público por rubros, incluido servicio de la deuda, 1933-1934

|                       | Millones balboas | %   |
|-----------------------|------------------|-----|
| Gobierno y Justicia   | 2,2              | 21  |
| Relaciones Exteriores | 0,3              | 2,9 |
| Hacienda              | 1,2              | 11  |
| Instrucción Pública   | 2,0              | 19  |
| Agricultura y Obras   | 1,1              | 10  |
| Servicio deuda        | 2,2              | 21  |
| Caminos               | 0,7              | 6   |
| Total                 | 10,5             | 100 |

Fuente: Contraloría General de la República.

El presupuesto había disminuido un 30% entre 1929 y 1933. “Aunque en 1934 se aprobó un impuesto a la renta, los salarios pagados por las autoridades de la Zona a los panameños quedaron exentos, en virtud del Tratado de 1903” (Looney, 1976, p. 9), dificultando gravar a los que mayores ingresos salariales detentaban y que el gobierno pudiera hacer política fiscal contracíclica para enfrentar la crisis. Panamá dependía demasiado del canal para liderar su crecimiento, por lo cual se dieron propuestas de fomentar la industrialización, mediante la protección arancelaria, política que tuvo algunos logros.<sup>10</sup> El presupuesto de gastos efectivos para el bienio 1934-1935, años caracterizados por una fuerte caída de ingresos y gastos, revela que se destinó a la educación el 19%, pero que el endeudamiento del pasado fue bastante alto y consumió un 21% del presupuesto. En efecto, la deuda pública representó 7,1 millones de balboas en 1919, pero en 1928 se aproximó a los 20 millones, que se mantuvo al mismo nivel para 1934-1935, dando lugar a un creciente servicio, sobre todo de la deuda interna, que era mayor que la externa.

En los años treinta se da un cambio apreciable en la estructura de dominación indirecta norteamericana. La diplomacia armada (*gun boat diplomacy*) se caracterizaba por imposiciones sin tapujos de los intereses norteamericanos y de sus empresas, en particular de la United Fruit Company, pero también de los intereses azucareros en Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico, y banano en América Central y Colombia; también, los intereses de las petroleras, para obtener sus fines geopolíticos y de control de mercados, sin tener que tributar a los gobiernos locales. El cambio de regímenes desatado por la Gran Depresión dio lugar a gobiernos más sensibles a las necesidades sociales en América Latina y a que las empresas norteamericanas tuvieran que adaptarse a nuevas condiciones tales como la participación de las élites locales en los negocios del banano y del azúcar, pagar mayores regalías, en el caso del petróleo, y hacer nuevos acuerdos con los gobiernos locales. Se da entonces un cambio en la forma de dominación: la United Fruit Company, entre otras, quedó sin el respaldo del Departamento de Estado para tumbar gobiernos o invadir países que pusieran en riesgo las inversiones norteamericanas, y cambiaron de estrategia, asociándose con las burguesías locales para entregarles parte de los cultivos, pero reservándose la distribución y el transporte (Bucheli, 2003).

<sup>10</sup> Según las cuentas nacionales, la industria representaba el 13,2% del PIB en 1950.



El cambio de gobierno en Estados Unidos, a raíz de la Gran Depresión, que queda en manos de Franklin D. Roosevelt, da lugar a una mayor autonomía de los países subordinados y les resta fuerza a los intereses de los inversionistas norteamericanos en agroindustria, petróleo y transporte. Para el caso de Panamá, la nueva correlación de fuerzas permite la renegociación del tratado Hay-Bunau Varilla, en 1936. A raíz del abandono del patrón oro y la devaluación del dólar de 1934, las autoridades panameñas, encabezadas por Harmodio Arias, demandaron renegociar los términos del tratado original. Estas discusiones incluyeron aduanas, contrabando, comisariatos, la carretera panamericana y la compensación monetaria. "Los elementos principales del acuerdo fueron la eliminación del estatus de protectorado de Panamá [...] la terminación del derecho a adquirir tierra, compromisos para limitar las ventas de los comisariatos al personal del canal, autorización para que Panamá pudiera contar con emisoras de radio (prohibidas desde la Primera Guerra Mundial) y promesas de tratamiento igual para empleados norteamericanos y panameños" (Conniff, 1992, p. 91).

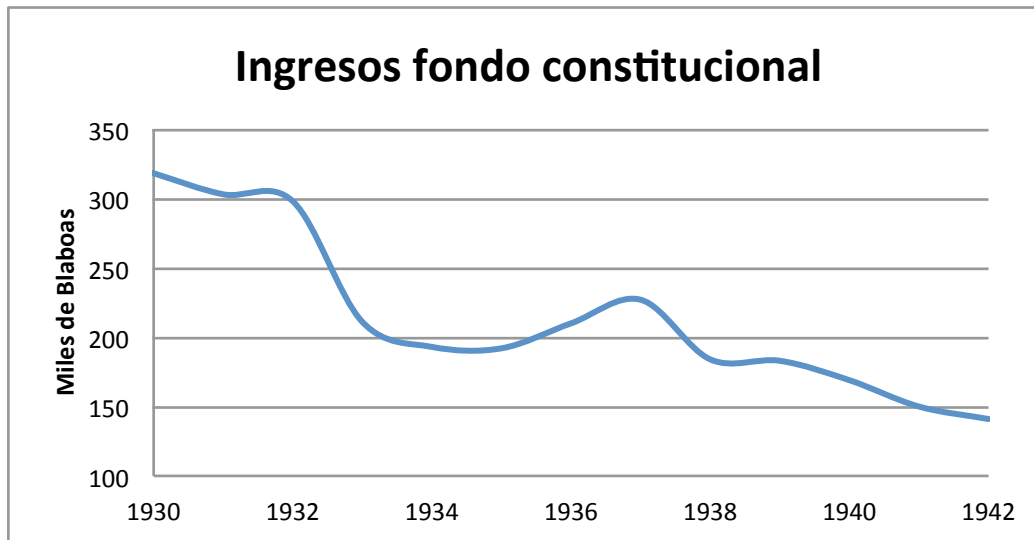
En 1933 Estados Unidos abandona finalmente el patrón oro, que había magnificado los efectos de la Gran Depresión, y el dólar se devalúa 40%, algo que le sirve de justificación a Arias para demandar un reajuste proporcional de la anualidad por el uso del canal en esa magnitud. El gobierno de Frank D. Roosevelt acordó aumentarla a US\$430.000, aceptando que la devaluación del dólar afectaba el poder adquisitivo de la renta, dentro de la política del "buen vecino". Aunque Harding (2006, p. 40) afirma que no fue un buen negocio para Panamá, sí lo fue, en dos sentidos: el índice de precios norteamericano se había contraído en cerca de 35% entre 1929 y 1934 o sea que la capacidad adquisitiva de la anualidad en bienes norteamericanos se había fortalecido, y el aumento nominal del 40% aumentó todavía más la capacidad adquisitiva del gobierno de Panamá, aunque de ahí en adelante los precios se recuperan en Estados Unidos, pero de manera moderada hasta que se inicia la Segunda Guerra Mundial. Otra ventaja fue que la devaluación del dólar alivió la presión deflacionaria dentro de Panamá, encareció las importaciones de terceros países e hizo más competitivas sus exportaciones de bienes y servicios al resto del mundo.

Entre tanto, las inversiones inmobiliarias del Fondo Constitucional se deterioraron crecientemente por la baja de la tasa de interés en Estados Unidos, que afectó el valor de los arriendos y, por lo tanto, los rendimientos de dicho fondo.

Hacia 1937, los impuestos indirectos al comercio exterior sumaban 44,2% de los ingresos del fisco, y los impuestos internos habían perdido participación, aportando 23,1% del total. También perdió participación la renta derivada de la anualidad por el uso del canal, aunque no parecen figurar los rendimientos de las inversiones hechas en el mercado inmobiliario de Nueva York, que también venían reduciéndose, como se aprecia en la gráfica 1.

Para el bienio 1941-1942, los ingresos fiscales de Panamá se duplicaron con respecto a 1933. Los impuestos a la importación se complementaron con unos derechos consulares que encubren un aumento considerable, hasta alcanzar casi 40% de los ingresos corrientes del fisco, mientras que los impuestos internos redujeron su participación al 28,5%. Esto significa un deterioro adicional en la progresividad tributaria porque se tasan los productos importados de primera necesidad, mientras que los impuestos internos, incluido el que recae sobre la propiedad, pierden participación. Hay un Departamento de Beneficencia, que tiene un ingreso sustancial de casi el 18% del total, que en otros años incluye un impuesto para combatir la

Gráfica 1. Renta Fondo Constitucional



Fuente: Contraloría General de la República.

Tabla 4.

| Rentas ordinarias 1941-1942, 24 meses | Miles de balboas | %    |
|---------------------------------------|------------------|------|
| Impuesto de importación               | 12.256           | 31,5 |
| Derechos consulares                   | 3.123            | 8    |
| Impuesto de exportación               | 160              | 0,4  |
| Almacenes de depósito                 | 62               | 0,2  |
| Impuestos internos                    | 11.075           | 28,5 |
| Servicios nacionales                  | 1.024            | 2,6  |
| Rentas patrimoniales                  | 1.518            | 3,9  |
| Ingresos varios                       | 1.320            | 3,4  |
| Departamento Beneficencia             | 6.935            | 17,9 |
| Varios                                | 1.342            | 3,5  |
| Total                                 | 38.815           |      |
| Equivalente anual                     | 19.407           |      |

tuberculosis, pero también un impuesto a la Lotería Nacional. Las rentas patrimoniales (anualidad por el canal más rendimientos de las inversiones en Nueva York) aparecen ahora magnificadas, por fuera de la tendencia de los años treinta.



Tabla 5.

| Gastos causados 1941-1942, 24 meses | Miles balboas | %    |
|-------------------------------------|---------------|------|
| Gobierno y Justicia                 | 7.315         | 20   |
| Relaciones Exteriores               | 991           | 2,7  |
| Hacienda y Tesoro                   | 2.453         | 6,7  |
| Educación                           | 5.630         | 15,4 |
| Salubridad y Obras                  | 13.183        | 36,1 |
| Agricultura y Comercio              | 905           | 2,5  |
| Contraloría                         | 345           | 0,9  |
| Deuda externa                       | 1.967         | 5,4  |
| Deuda interna                       | 3.319         | 9,1  |
| Imprevistos                         | 417           | 1,1  |
| Total                               | 36.525        |      |
| Equivalente anual                   | 18.262        |      |

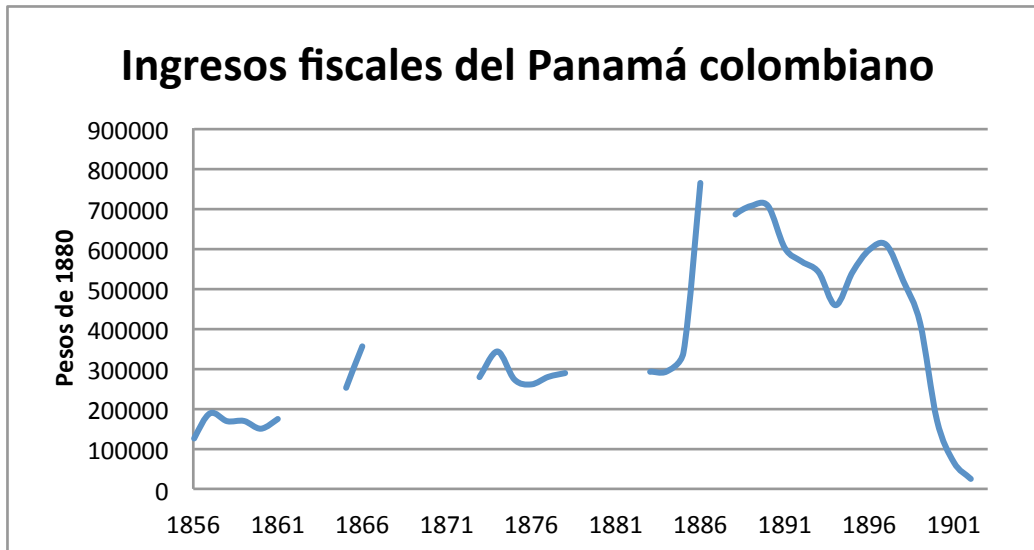
Por el lado de los gastos, es de destacar la pérdida de participación de la educación, ahora con 15,4%, frente al 20% que ocupaba desde los años veinte, aunque se trata de un bienio en medio de la Segunda Guerra Mundial, en el que se aumentan fuertemente los ingresos del gobierno panameño frente al promedio de la década anterior. Los maestros hicieron huelgas en 1942, que ganaron, y lograron ser adscritos al servicio civil; sus sueldos mejoraron y se prepararon mejor en las escuelas normales. Aunque una universidad nacional fue establecida en 1935, mantenía una matrícula baja, y sólo en 1946 fue fortalecida, y recibió el nombre de Universidad Nacional de Panamá. En 1942, salubridad y obras son clasificadas conjuntamente y ocupan la mayor parte del gasto público, un 36% del total. El servicio de la deuda, junto con los imprevistos, alcanza 15,6% del total, por encima del gasto en educación.

Los hermanos Arias (Arnulfo y Harmodio) dominaron la política panameña en los años treinta; fortalecieron la Policía, que se tornaría en una fuerza decisoria en la política de Panamá y contribuiría a aumentar la inestabilidad política que siguió caracterizándola durante las décadas siguientes. En los años cuarenta fueron desplazados por la acción del Imperio, que veía con recelo sus simpatías con el eje fascista, abriendo una nueva fase de golpes y contragolpes de Estado (Guevara, 1996, p. 62), donde los comandantes de la renovada Policía tuvieron un papel preponderante.

El Panamá colombiano tenía el mayor recaudo por habitante de Estados Unidos de Colombia, lo cual refleja el auge comercial y el tránsito de personas por el Istmo desde antes de que se inaugurara el Ferrocarril de Panamá, en 1855. Sin embargo, eran cifras modestas, comparadas con las que obtendría bajo el protectorado norteamericano, que le asignó una anualidad, de la que anteriormente el gobierno central de Colombia se apropiaba en su mayoría. En 1887, en una fase de fuerte explotación tributaria por Bogotá, los ingresos fueron de 763.000 pesos, equivalentes a unos 550.000 dólares. Lo que se viene después es una pérdida real del valor de los presupuestos, por el aumento creciente de la inflación, que los licúa totalmente entre 1900 y 1903. Como se mencionó antes, la captura de las aduanas de los bienes que entraban a la economía panameña, descontando la Zona como tal, explica parte de la diferencia. En 1907 el

presupuesto panameño era de US\$2.400.000, y, una vez normalizado el uso del canal, en los años veinte, alcanzó entre US\$6 y US\$15 millones por año.

Gráfica 2: Ingresos fiscales reales del Panamá colombiano 1856-1902



Fuente: Kalmanovitz, 2012.

Frente al creciente desajuste económico y fiscal generado por la Gran Depresión en Panamá en 1929, el presidente Arosemena contrató a George Roberts, vicepresidente de The National City Bank of New York, para que hiciera una evaluación de la situación y propuestas de política que permitieran superar la crisis. El banco era acreedor del gobierno de Panamá, por lo cual Roberts estaba en una situación de riesgo moral, en la que podía confundir los intereses de su cliente con los de la entidad para la cual laboraba, interesada en que se pagara la deuda externa del país, por encima de cualquier otra consideración. No obstante, el documento es interesante de por sí y es una reflexión sobre las ilusiones de desarrollo que se forjaron con la construcción del canal, y las realidades de una economía que no estaba dotada de educación, capital y acceso democrático a la tierra suficiente que le permitieran participar en el auge de los productos tropicales en que se habían embarcado con mayor éxito Costa Rica y las islas del Caribe. Lo había hecho, sí, pero a medias, con las inversiones en banano de la United Fruit Company en Bocas del Toro y Chiriquí, en algo con el cacao, pero no se había embarcado en la producción de café; su clima no era adecuado para plantaciones de caña de azúcar y sus latifundios ganaderos no producían suficiente carne de buena calidad como para participar en los mercados internacionales. Había pocos potreros sembrados con pastos de alto rendimiento, no había selección de razas y era baja la productividad ganadera, con una tasa de extracción insuficiente, debido a la alta mortalidad de los terneros (Roberts, 1932, pp. 78 y ss.).

Panamá había heredado poco de Colombia: "en concepto de obras y edificios públicos y de instituciones y de servicios públicos apenas si existían principios primitivos [...] calculando en oro las erogaciones presupuestas para dos años (1901-1903), llegarían casi a un millón de balboas [...] las rentas públicas de la República de Panamá para el período fiscal que terminó



el 30 de junio de 1927 fueron de \$14.996.053” (Roberts, 1932, p. 19); Roberts se confunde porque el peso colombiano tenía un componente de plata igual al del dólar norteamericano, sólo que la emisión de papel moneda lo había desvalorizado, y, como se ha visto, el valor real del presupuesto en los años de la guerra de los Mil Días se había venido abajo.

Roberts advierte que con la Gran Depresión encima, y con una situación económica cada vez más deteriorada, no es posible seguir con la política de crear nuevas plantas de trabajo público; mostraba que entre 1923 y 1929 el número de empleados había pasado de 3.586 a 5.209, mientras que los sueldos había aumentado en proporción aún mayor. Los empleados no se requerían en esas cantidades, y su labor era evidentemente improductiva (1932, p. 29). A Roberts le cuentan que cada empleado debe pagar el 5% de su salario mensual al partido que lo nombró pero ofrece una suma poco verosímil sobre la cantidad que le entra a los partidos para financiar sus campañas (entre 25.000 y 50.000 por mes, o sea ¡un margen de error de 100%!).<sup>11</sup>

¿Qué tanta capacidad estatal económica había construido Panamá, comparada con otros países latinoamericanos? Hacia 1929, el ingreso público por habitante de Panamá estaba por encima del de Colombia y México, como se revela en la tabla 5, y por debajo del de Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y República Dominicana, y levemente por debajo del de Venezuela, cada uno reflejando un mayor desarrollo exportador, minero o petrolero.

Tabla 5.

| Ingreso público por habitante en 1929 (en dólares corrientes) |    |
|---|----|
| Argentina   | 27 |
| Chile   | 34 |
| Colombia  | 9  |
| Costa Rica  | 18 |
| Cuba  | 22 |
| República Dominicana  | 15 |
| México  | 10 |
| Panamá  | 13 |
| Venezuela   | 14 |

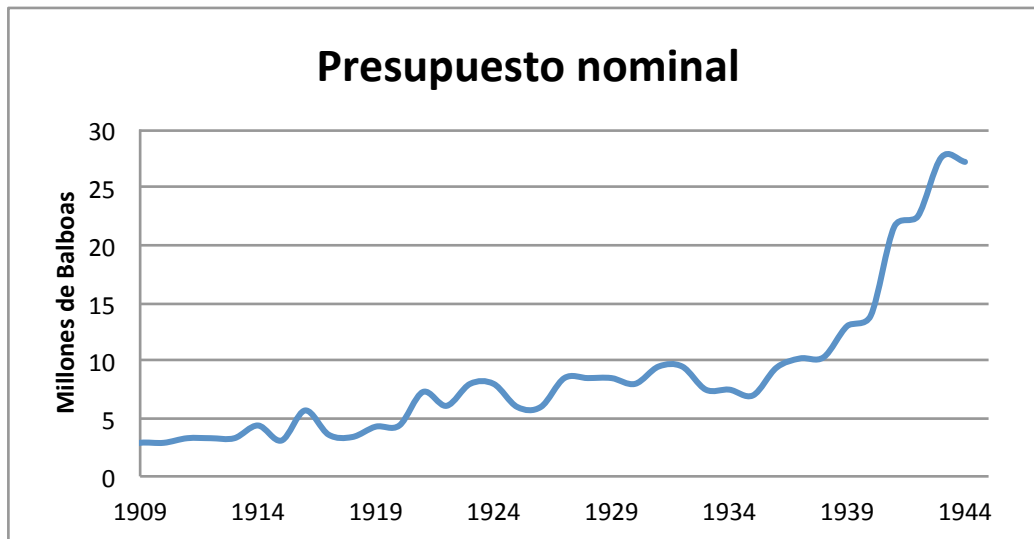
Fuente: Bulmer-Thomas (179).

Conociendo que la inflación en Estados Unidos fue muy elevada durante la Primera Guerra Mundial y un tanto menos durante la Segunda, hemos deflactado los presupuestos por el índice de precios al por mayor de la economía norteamericana para aproximarnos a la capacidad de compra del presupuesto panameño de bienes norteamericanos.

<sup>11</sup> Según su cifra de la nómina pública de enero de 1929, que fue de 370.000 balboas, el 5% representaría 18.500 balboas suponiendo que todos pagaban el peaje político.



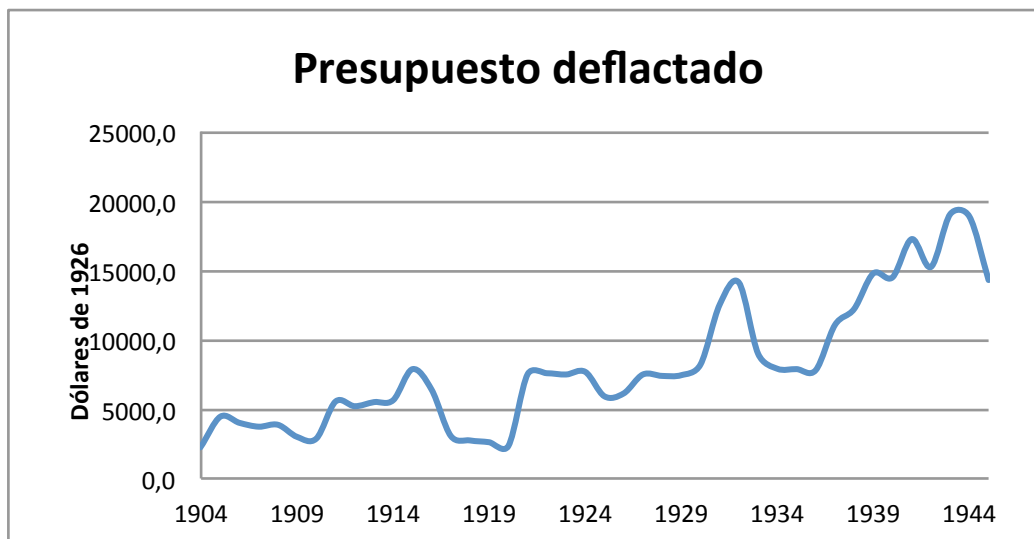
Gráfico 3: Presupuestos nominales 1904-1945



Fuente: Contraloría General de la República.

La gráfica 3 permite comparar los dos períodos de auge fiscal: el de 1921-1933 y el de 1937-1944, que es más intenso. En el primero, el presupuesto nominal ronda los 7 millones de balboas, contra 15 millones en el segundo período.

Gráfica 4: Presupuestos deflactados

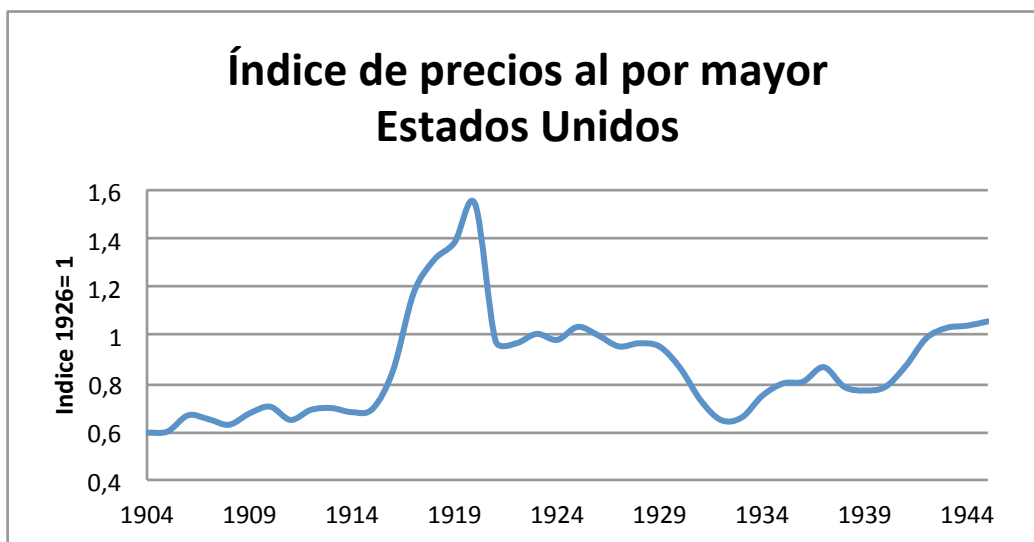


Fuente: Contraloría General de la República y cálculos propios

Sin embargo, en términos reales los presupuestos panameños sufren una merma considerable durante la Primera Guerra Mundial, al pasar de 8 millones de dólares de 1916 a sólo 2

millones en 1920. En los años veinte hay una recuperación, gracias a que la inflación norteamericana se vino abajo, y la deflación entre 1929 y 1933 aumentó el poder adquisitivo de los presupuestos panameños en bienes norteamericanos. Durante la Segunda Guerra, la inflación propiciada por el esfuerzo bélico estuvo mejor controlada y no redujo tanto la capacidad adquisitiva del gobierno panameño.

Gráfico 5: Índice precios al por mayor USA 1926=1

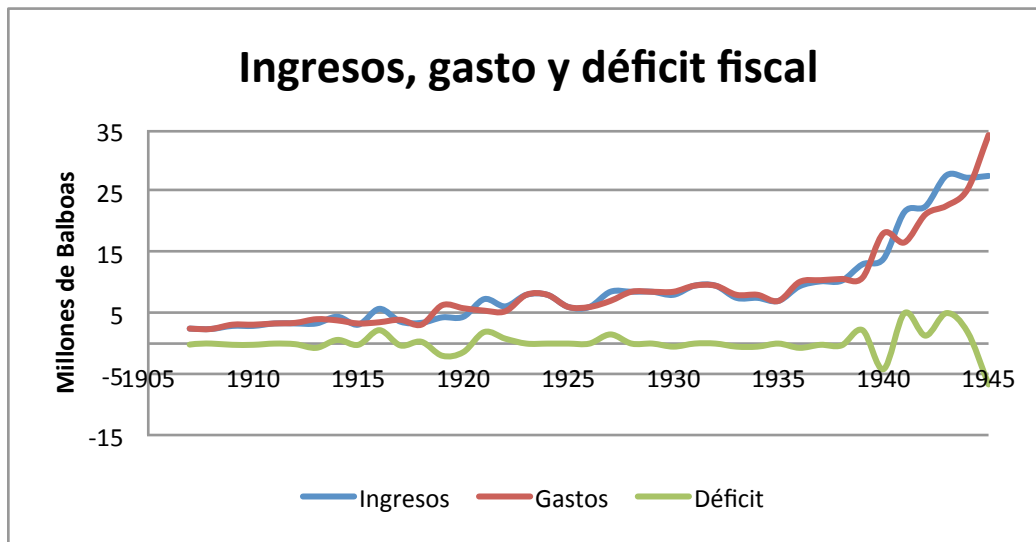


Fuente: US BUREAU OF LABOR STATISTICS

La gráfica 5 contribuye a entender cómo la inflación en Estados Unidos durante las dos guerras (102% entre 1915 y 1920; 30% entre 1940 y 1945) y la deflación durante la Gran Depresión (-35% entre 1929 y 1932) afectaron la capacidad de los presupuestos panameños para adquirir bienes norteamericanos, aunque obviamente la capacidad de adquirir productos y servicios panameños dependería de la mezcla entre bienes importados y nacionales en las compras estatales, de la inflación panameña y del nivel de salarios de los empleados del sector público.

En la gráfica 6 hemos ordenado el presupuesto de ingresos y egresos que se legislaba por períodos bianuales y que hemos anualizado, aunque posiblemente los presupuestos no coincidieran con los datos de caja que encontramos sólo para algunos de los años del período en cuestión. Si resultan ser una aproximación aceptable, entonces nos muestran una evolución bastante positiva de la capacidad de gasto del Estado panameño, que aumenta considerablemente durante la bonanza de los años veinte, y de nuevo, por un auge durante los años cuarenta, propiciado por el gasto militar de Estados Unidos en el territorio, con la construcción de muchas bases aéreas, navales y del Ejército.

Gráfica 6. Ingresos y gastos presupuestados 1907-1945



Fuente: Contraloría General de la República.

Para completar la situación fiscal de largo plazo, presentamos la relación entre ingresos y gastos, anualizando las partidas, que eran aprobadas por bienios. Allí se puede observar la práctica de una equivalencia entre ingresos (que incluyen entradas por financiamiento interna y externo) y gastos entre 1907 y 1940, con equilibrios durante casi todo el período, incluso con algunos años de superávit y la presencia de un déficit durante la Primera Guerra Mundial en dos años, que fueron relativamente pequeños. Como ya se ha visto, el endeudamiento fue considerable durante los años veinte y obligó a destinar a su servicio fuertes sumas, precisamente en momentos en que se derrumbaron los ingresos públicos.

En los años cuarenta comienzan a surgir déficits considerables que eran financiados por la banca norteamericana, aunque parte también fuera pagada por los amplios superávits obtenidos en 1938 y 1940. Hay que anotar que entre 1939 y 1945 los precios al por menor en Panamá crecían a una tasa anual de 8,4%, al tiempo que la oferta monetaria se expandía al 49%, y las reservas internacionales, al 17,3% (Bulmer-Thomas, p. 244), todo resultado de una racha de inversiones militares de los norteamericanos en la defensa del canal, de términos de intercambio favorables y de un constreñimiento de las importaciones, porque Estados Unidos estaba volcado hacia la industria bélica y restringió la oferta de bienes de capital y de consumo que no tuvieran uso militar.

La economía panameña se caracterizó entre 1903 y 1945 por la volatilidad de su crecimiento, causada por las fuertes rachas de inversión en la construcción del canal y su ampliación durante la Segunda Guerra Mundial, seguidas por las operaciones rutinarias del canal, que no le dejaban mucho a la economía panameña.

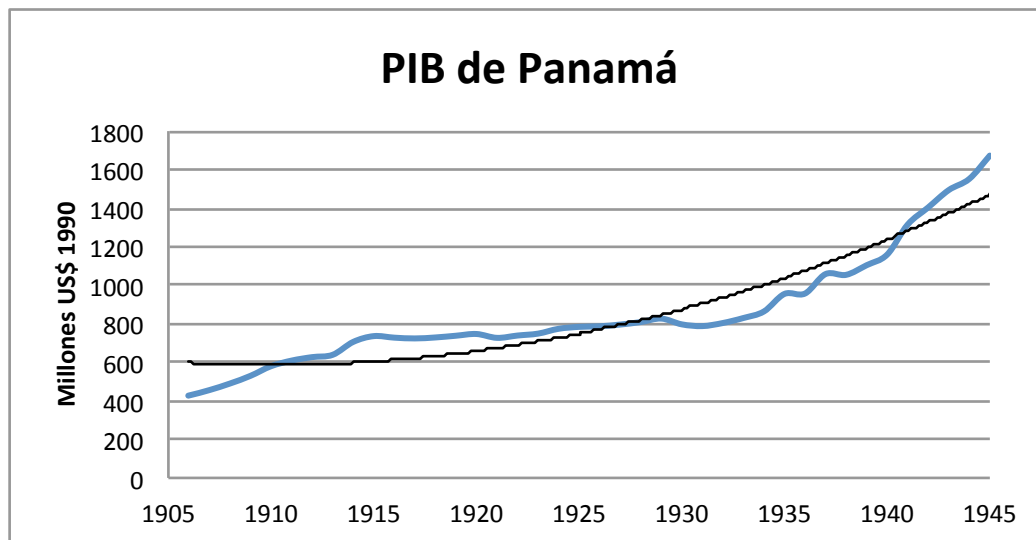
**Tabla 6.**  
**PIB y PIB per cápita de Panamá**

| Período   | PIB  | PIB p.c. |
|-----------|------|----------|
| 1906-1915 | 6,3  | 3,4      |
| 1916-1921 | -0,2 | -4,2     |
| 1922-1929 | 1,6  | 1,2      |
| 1930-1939 | 3,0  | 0,4      |
| 1940-1945 | 7,2  | 4,0      |

Fuente: De Corso, Kalmanovitz.(2015)

La serie del PIB estimado entre 1906 y 1945 se muestra en la gráfica 7

**Gráfica 7 PIB de Panamá**

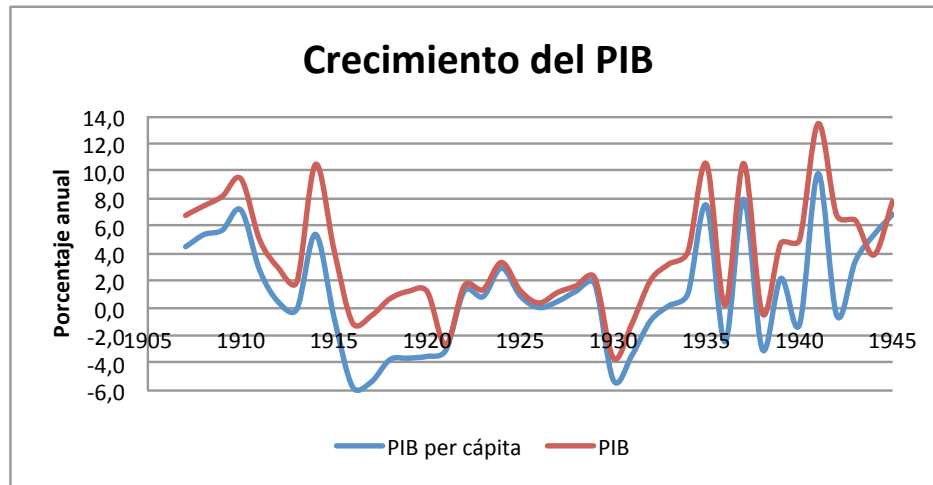


Fuente: De Corso, Kalmanovitz. (2015)

Como se puede apreciar en la gráfica 7, entre 1904 y 1914 el PIB de Panamá prácticamente se duplicó, y posteriormente se redujo y estancó, entre 1914 y 1929, pues no jugó en la lotería de las materias primas. En los años treinta, Panamá compartió con América Latina, aunque en menor medida, los beneficios del colapso de la globalización, pues obtuvo cierto desarrollo industrial y agrícola, lo que se acelera notablemente durante la Segunda Guerra Mundial, mediante las grandes inversiones que hacen los norteamericanos en la expansión del canal y en la construcción de nuevas bases militares.

La volatilidad del crecimiento económico de Panamá tiene un fuerte impacto sobre el bienestar de su población, evidente en los períodos de 1916 a 1921, en 1930, 1936, 1938 y 1942, en los que el PIB por habitante decreció significativamente.

Gráfico 8. Crecimiento del PIB y del PIB per cápita



Fuente: De Corso, Kalmanovitz (2015).

#### 4. La economía de Panamá en los años cuarenta

La Segunda Guerra Mundial tuvo un impacto sustancial sobre la economía panameña. Hubo "construcción de nuevas autopistas, se trabajó en un tercer sistema de compuertas para el canal y otros proyectos de defensa e incremento de las compras para suministros de la tropa y de los barcos. Las carreteras nuevas incluyeron un tramo entre la ciudad de Panamá y la base militar de Río Hato, a lo largo de la autopista panamericana, otra entre ciudad de Panamá y Colón, la autopista a través del Istmo. Estos trabajos requirieron la importación de 22.000 trabajadores de América Central y las Antillas y enormes compras de alimentos y materiales de todo tipo. Los gastos resultantes crearon un auge económico casi tan grande como el del proyecto de construcción original" (Conniff, 1990 p. 94), pero, según nuestro cálculo del PIB, lo excedió. No es de sorprender que la inflación de Panamá entre 1939 y 1945 haya alcanzado una cota anual de 8,4% (Bulmer-Thomas, 244).

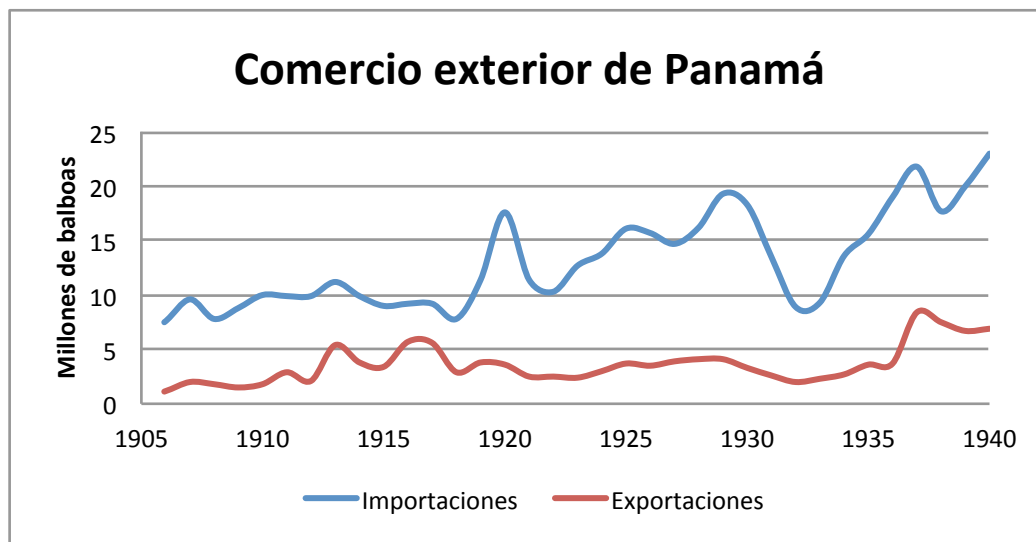
Durante los años treinta, los hermanos Arias habían aplicado una política de seguridad que fortaleció la Policía y que sirvió para dirimir las elecciones a favor de los seguidores del "panameñismo" conducido por ellos. En 1941 Arnulfo Arias hizo aprobar una nueva Constitución que fortalecía el poder presidencial y acudía a la intervención estatal en la economía, estableciendo la preponderancia del interés social sobre los derechos individuales. También les quitó la nacionalidad a las razas de prohibida inmigración, incluidos negros, semitas y asiáticos. Los negocios de muchos inmigrantes chinos les fueron expropiados y entregados a los seguidores del Presidente. La administración Arias promovió el desarrollo nacional y la redistribución del ingreso, mediante la creación de un gran número de agencias públicas, sobresaliendo la Administración de la Seguridad Social (Guevara, 1996, pp. 61 y 62). La política se hizo crecientemente inestable, con frecuentes cambios de gobierno y la imposibilidad de terminar mandatos de varios presidentes.



Los Arias fueron desplazados del poder por los norteamericanos durante la Segunda Guerra Mundial porque evidenciaban simpatía por el eje fascista, pero Acción Comunal continuó dominando la política del Istmo. Ricardo de la Guardia dio un golpe contra Arnulfo Arias en 1941 y declaró la guerra contra los países del eje fascista, a cambio de concesiones financieras de Washington. En 1946 se abolió la Constitución de 1941 y se retomaron principios tradicionales. La Policía seguía recibiendo instrucción de las fuerzas de seguridad norteamericanas, que se replegaron en sus cuarteles, pero había cambiado de manera estructural el balance de poderes, en contra de la república oligárquica y a favor del caudillismo nacionalista. La Policía fue crecientemente militarizada, adquirió un espíritu de cuerpo y se profesionalizó hasta poder cumplir cabalmente con la defensa del orden público.<sup>12</sup>

El comercio exterior de Panamá durante el período 1907-1940 presentó un balance negativo, pero hay que considerar que buena parte de sus ingresos externos eran y son por servicios, ya fuera la inscripción de matrícula de miles de barcos mercantes, que se hacía sin hacer muchas preguntas, o los suministros y reparaciones que se ofrecían al tráfico que pasaba por el canal.

Gráfico 9. Comercio exterior de Panamá



Fuente: De Corso, Kalmanovitz (2015).

Las cuentas nacionales de Panamá no se conocieron hasta 1959, cuando fueron publicadas por la Cepal, comenzando por el año 1944.

12 Los regímenes militares se extenderían por dos décadas, entre 1969 y 1989, como intento infructuoso de superar la gran inestabilidad política de los gobiernos civiles. El general Omar Torrijos pudo avanzar en la gesta nacionalista en su negociación con Carter por la devolución del canal e introdujo reformas democráticas. De todas maneras, esta evolución marca una distinción importante en el carácter del régimen político panameño, que pasa por adquirir un mayor control de los medios de violencia, aunque todavía sometidos a los intereses norteamericanos de largo plazo.

Tabla 6.

| El PIB de Panamá, en millones de balboas de 1950 |       |       |
|--|-------|-------|
|  | 1945  | %     |
| Consumo privado                                  | 164,3 | 59,9% |
| Consumo público                                  | 28,6  | 10,4% |
| Consumo total                                    | 192,9 | 70,3% |
| Inversión privada                                | 22    | 8,0%  |
| Inversión pública                                | 14,5  | 5,3%  |
| Inversión total                                  | 36,5  | 13,3% |
| Exportaciones                                    | 131,7 | 48,0% |
| Importaciones                                    | 86,7  | 31,6% |
| Balance externo                                  | 45    | 16,4% |
| Ahorro   | 81,5  | 29,7% |
| PIB  | 274,4 |       |

En ese año, el sector público representaba el 15,8% del PIB, entre consumo del gobierno e inversión pública, que, en comparación con su antigua matriz, Colombia, era más del doble de participación para el mismo año.<sup>13</sup> El año de 1945 fue atípico porque las exportaciones fueron mayores que las importaciones, debido a la represión de la producción civil de Estados Unidos, que generó superávits comerciales con toda la región durante la guerra. El superávit comercial de 16,4% del PIB queda contabilizado como parte del ahorro de casi el 30% del PIB, que sobrepasa ampliamente la inversión total (13,3% del PIB). En los años posteriores, Panamá comenzó a sufrir de nuevo déficits sistemáticos de su balanza comercial, y su ahorro forzoso fue disminuyendo.

Cuadro 7. Gobierno general, en millones de balboas

| Rubro                              | 1944 |       | 1945 |       |
|------------------------------------|------|-------|------|-------|
|                                    |      | %     |      | %     |
| Ingreso de propiedad y empresas    | 2,5  | 4,8%  | 2,1  | 3,9%  |
| Menos intereses deuda pública      | -0,7 | -1,4% | -0,6 | -1,1% |
| Impuestos indirectos               | 14   | 27,0% | 15,2 | 27,9% |
| Impuestos directos sociedades K    | 1,5  | 2,9%  | 1,7  | 3,1%  |
| Impuestos directos familias        | 3,9  | 7,5%  | 4,5  | 8,3%  |
| Transferencias corrientes familias | 30,6 | 59,1% | 31,5 | 57,8% |
| Rentas corrientes                  | 51,8 |       | 54,5 |       |

Fuente: Cepal, 1959.

Las cuentas del gobierno revelan datos interesantes: la mayor parte de su ingreso viene de las ventas de servicios a las familias, incluidos matrículas escolares y universitarias, derechos

13 Solamente hacia 1990 Colombia alcanzó una cota similar de participación pública en el PIB, y después superó ampliamente a Panamá, pero más con la tributación indirecta y la renta petrolera, puesto que el impuesto a la renta es bastante bajo.



por pasaportes, multas y licencias, venta neta de lotería y apuestas en el hipódromo, acercándose al 60% de sus rentas corrientes; los impuestos directos sólo alcanzan al 10% de las rentas del gobierno, la mayor parte abonados por las familias (alrededor del 8%), pues las sociedades aportan menos del 3%; los ingresos por el fondo constitucional y la anualidad por el uso del canal aportan entre 4 y 5% de las rentas corrientes, mientras que los intereses de la deuda pública no superan el 2% de esas rentas. Según estas cuentas nacionales, las rentas corrientes alcanzan a ser cercanas al 27% del PIB.

En 1945, el ingreso nacional fue de 214 millones de balboas corrientes, 334 per cápita. El ingreso nacional per cápita, medido en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990, alcanzó 2.113, comparado con 1.899 de Colombia, 1.613 de Costa Rica y 1.776 de Cuba (The Maddison Project), dato algo engañoso porque buena parte del ingreso de Panamá se generaba en la Zona. De todas maneras, el dato revela un vigor económico poco reconocido por los historiadores.

La remuneración de los asalariados alcanzó el 49% del ingreso nacional, el 48% era apropiado por ingresos provenientes de propiedades y empresas y el saldo iba al gobierno, como ingreso de sus empresas e impuestos directos sobre las sociedades de capital (sólo de 1,5 millones de balboas). La distribución del ingreso se empeoraba después de impuestos, aunque por el lado del gasto podría darse una mejora. Ese mismo año, los ingresos netos por factores de producción recibidos del resto del mundo fueron casi 34% del PIB, suma que iría descendiendo con el paso del tiempo, mientras que la depreciación de planta y equipo representaba alrededor del 7% del producto.

En 1945, la participación de la industria era de 8,2% del PIB, aunque la gran expansión de las operaciones de tránsito y las inversiones norteamericanas en la zona durante la Segunda Guerra Mundial habían provisto economías de escala para varias ramas de la producción (Looney, 1976, p. 10). Ese mismo año, los servicios generados en la zona alcanzaron 21% del PIB, hasta reducir rápidamente su participación con la normalización de la economía a condiciones de paz global, manifestando de nuevo que el desfallecimiento del sector líder provocaba un freno de toda la economía panameña.<sup>14</sup>

El final de la Segunda Guerra y el lanzamiento de la bomba atómica contra Japón transformaron notablemente la geopolítica global, llevando a Estados Unidos a ser el poder hegemónico y abandonar su papel más regional, en el que el Canal de Panamá jugaba un papel fundamental. La marina norteamericana desarrolló la flota del Pacífico durante la guerra, de tal modo que ya el paso por el canal, que se había quedado pequeño para el tamaño de los portaaviones y barcos de gran calado, resultaba innecesario (Bulmer-Thomas, 2001, p. 292). Al mismo tiempo, las fuerzas nacionalistas dentro de Panamá habían avanzado, y Estados Unidos dejó de preocuparse tanto por ellas, otorgando un mayor grado de libertad a la política interna de Panamá.

En 1946 se entregó un informe encargado al profesor Simeon Leland, de la Universidad de Chicago, sobre el sistema tributario panameño. Se trata de un análisis cuidadoso y exhaustivo sobre los impuestos que regían a Panamá en ese momento, y su impacto sobre la distribución

---

14 Más adelante, Panamá optaría por ser un centro financiero internacional, para lo cual insistió en mantener impuestos bajos o inexistentes para el capital y la propiedad; se convirtió en un refugio para los empresarios y las clases medias de los países latinoamericanos afectados por regímenes populistas o dictaduras extremas y en sitio de retiro para jubilados de Estados Unidos y de Canadá.



del ingreso, además del problema asociado con la economía de la Zona del Canal, que generaba el 15,4% del ingreso nacional pero no estaba sujeta a sus leyes tributarias, lo cual debilitaba de por sí el poder económico del Estado. Además, Leland analiza el servicio civil panameño, que hace difícil recaudar los impuestos de manera técnica y, por lo tanto, imposibilita alcanzar el potencial tributario que ofrecía la joven nación. Hay que agregar que el sistema político —con empoderamiento de los propietarios de la finca raíz y la ausencia de igualdad frente a la ley— dificultaba que las clases adineradas tributaran en proporción a su riqueza y que, por el contrario, lograran que los ingresos del Estado surgieran de impuestos indirectos y al vicio, más los que arrojaba el monopolio sobre la lotería.

El sistema tributario panameño, según Leland, se basaba en impuestos indirectos, repartidos entre tarifas de importación, derechos consulares e impuestos al consumo de alcohol y a la carne vacuna. “Las tarifas de importación descansan pesadamente sobre los artículos de consumo masivo y, por lo tanto, con demasiada severidad sobre los pobres” (1946, p. ii). Los impuestos a la propiedad son recaudados por el gobierno central, algo que en la mayor parte de países pertenece al nivel municipal de la administración, pero que el centralismo excesivo de Panamá lo adjudica al poder central, que no podía o no quería actualizar el catastro y supervisar adecuadamente la facturación de cada ciudad o pueblo del país.

La evolución de la legislación tributaria panameña sigue el principio de que los impuestos viejos son buenos impuestos, lo cual no es cierto: por el contrario, los intereses afectados y las condiciones económicas que crea están lejos de maximizar el bienestar colectivo. El sistema no sigue los principios de adecuación fiscal, en los que su gobernanza genera bienestar y justicia social. Hay separación entre habilidad y beneficio: los impuestos no se pagan de acuerdo con la capacidad económica de los contribuyentes, ni tampoco de manera proporcional a los beneficios recibidos. No existe el concepto de financiar obras por medio de cobros por valorización, de acuerdo con la plusvalía que generan para los propietarios, que se benefician del gasto pero que no contribuyen a financiarlo. Hay poca efectividad en la administración del recaudo tributario porque no existe la igualdad frente a la ley en general, y en especial frente a la ley tributaria, que carece de aplicación universal y rigurosa. Para rematar, la politización de la administración pública incuba corrupción, y ambas acaban por quitarle toda eficiencia a la recaudación tributaria.

Tabla 8.

| Partidas mayores del recaudo interno, 1940 | %    |
|--|------|
| Licores                                    | 14,7 |
| Impuesto a la renta                        | 10,0 |
| Impuesto a la propiedad                    | 2,3  |
| Chance                                     | 1,9  |
| Degüello                                   | 1,2  |
| Total recaudo interno                      | 34,6 |
| Total recaudo externo                      | 64,4 |



Como puede observarse de la distribución de los impuestos en 1940, el cobro al consumo de licor era más elevado que el impuesto a la renta, mientras que el impuesto a la propiedad apenas superaba el de loterías, y el de carne vacuna era alto y frenaba su consumo por las clases populares. Los impuestos llamados internos alcanzaban el 35% del total, mientras que los aranceles y derechos consulares sumaban el 65% del recaudo.

En 1940 había 28.000 panameños trabajando en la Zona, 13,5% del empleo total, pero 40% del agregado de los salarios. El gobierno de Panamá pagó por servicios públicos, reparaciones y servicios más de US\$4 millones en 1939 y US\$17,4 millones en 1945. Los ciudadanos de la Zona no pagaban impuestos al gobierno de Panamá, ni tampoco los panameños que trabajaban allí. De esta manera, "las oportunidades de tributación directa están seriamente limitadas" (Leland, 1946, p. 52).

El arancel se había tornado en la fuente más importante del recaudo tributario panameño. Incrementado sustancialmente en los años treinta para fomentar la industria local, las tarifas eran muy altas para los bienes de consumo masivo y menos punitivas para los bienes de consumo de los más ricos, incluidos gasolina, autos, tabaco, y la lista de no clasificados, que eran bienes de lujo. Y además se había introducido una tasa consular de 8% para los bienes que no tuvieran arancel, y de 3% como sobretasa a los que sí lo tenían, haciendo más pesada la carga de impuestos indirectos. Había un pequeño impuesto a la exportación de banano que pagaba la United Fruit Company, pero que la dejaba exenta del impuesto a la renta.

El impuesto a la renta era modesto y las tarifas eran bajas: entre 2 y 9,2% de la renta gravable, la última para ingresos mayores de 50.000 balboas de renta anual. Leland sugiere que se aumente la tarifa máxima al 16%. No existía impuesto a las ganancias ocasionales y, en particular, sobre los predios urbanos, que se venían valorizando paulatinamente, sin aportar a la sociedad por las oportunidades que ésta les brindaba. Leland sugería que se eximiera del impuesto a las personas de ingresos bajos y a pequeños negocios, lo cual no sólo era justo sino que simplificaba la administración de ese tributo. El impuesto a la herencia produjo sólo \$143.000 en 1944, que era "demasiado bajo" y hacía pensar que "no hay conciencia de obligación social para con la comunidad por la riqueza apropiada" (1946, p. 116); se trataba de una sociedad basada en el *familismo* y en el compadrazgo político, pero también en un férreo individualismo, con escasa solidaridad social. El impuesto a la propiedad mostraba sesgos similares: en 1929 había representado 10% del recaudo total, y en 1944 se había reducido a 2,5% del mismo, porque se había dejado sin actualizar por muchos años el avalúo, lo cual producía "desigualdades escandalosas". La tarifa era inadecuada, de sólo 5 por mil, mientras que incluso lo que se declaraba no era recaudado efectivamente, ni cobradas las deudas acumuladas de los contribuyentes con el fisco. Leland sugería que la tarifa mínima debía ser el 1% y que los avalúos catastrales debían ser actualizados con urgencia y de manera automática año tras año.

Sobre la administración pública, Leland se explayó: debía contratarse una misión de expertos en la organización del servicio civil que entrenara al personal panameño de mayor rango, seleccionado por mérito. Había que especificar las condiciones requeridas para cada posición del servicio público, en cuanto a calificación y experiencia, para eliminar a todos los incompetentes y recomendados políticos de las posiciones en juego, y que ocuparan las posiciones para las cuales estaban preparados de la mejor forma. Había que hacer concursos con exáme-

nes que filtraran a los mejores candidatos a las posiciones en la burocracia estatal e impedir el abuso de poder en su selección. Destaco el siguiente párrafo del informe:

La invasión del patronazgo político en el servicio público ha impedido el desarrollo de una administración tributaria eficiente. Hay colocada gente no calificada como jefes de departamento, oficinas y agencias, personas que sabían mucho menos sobre sus trabajos que aquellos a quienes supervisaban. El patronazgo político también ha invadido las posiciones subordinadas, sin respetar las calificaciones técnicas requeridas en ciertas posiciones, ni historiales de servicio competente prestado por funcionarios leales, que han sido desplazados. Cuando se han dado cambios drásticos en los partidos políticos que controlan el gobierno, se han producido despidos masivos a todo lo largo del servicio, lo cual ha sido aceptado como el premio a la victoria. “La política del despojo”, como se conoce a este sistema, casi nunca ha provisto un gobierno eficiente y a bajo costo, por la simple razón de que a mayor número de empleos que se pueden ofrecer, mayor la felicidad (temporal) del partido. A menor eficiencia de los trabajadores, un mayor número de ellos se hace necesario. La eficiencia socava las oportunidades de patronazgo y es, por lo tanto, resistida. (Leland, 1946, p. 173)

Por lo demás, las personas mejor calificadas rehúyen el servicio público, y los que están dentro saben que no pueden contar ni con promociones ni con estabilidad por la labor cumplida, no importa cuán meritoria sea, porque éstas dependen de relaciones políticas o familiares.

## 5. Conclusiones

Es claro que Panamá construye capacidad estatal y va ganando soberanía paulatinamente desde que se independiza en 1903 y es colonizada internamente por Estados Unidos. Los hitos son el liberalismo nacionalista de Belisario Porras y el nacionalismo de derecha de Acción Comunal de los años treinta. En 1946, el Estado comanda 16% del PIB, que es alto para América Latina y más del doble que el de Colombia, y sin embargo está enfrentado a limitaciones estructurales en la construcción de poder estatal.

La capacidad estatal económica como tal no apuntala la autonomía. La soberanía será obtenida por movilizaciones populares y gobiernos nacionalistas, mientras que las intervenciones militares de Estados Unidos serán rechazadas por el mundo, inhibiendo su intervencionismo abierto. Sin embargo, el poder económico del Estado será fundamental para financiar una fuerza militar propia que podrá finalmente sustituir a las fuerzas norteamericanas en el mantenimiento del orden interno, pero que abusará con frecuencia de su poder y aprovechará a su favor la inestabilidad política.

La capacidad estatal se ve debilitada por la inequidad y por la naturaleza clientelista de la política, en el recaudo tributario que mantiene los privilegios de las élites tradicionales, adicionadas a una pequeña burguesía industrial, surgida de la protección iniciada en los años treinta. Los impuestos más onerosos recaen sobre el consumo masivo, y los propietarios de tierras y de inmuebles urbanos pagan pocos tributos. El impuesto a la renta es exiguo, y casi inexistente el impuesto a las herencias. Esto le impondrá un techo al desarrollo de la



capacidad estatal, que para superar cierto umbral debe tener acceso al excedente económico de la sociedad, que es el que puede financiar en fin de cuentas la buena marcha del Estado. A su vez, el clientelismo y la corrupción de la función pública le harán perder capacidad para construir mejor infraestructura, ejercer una justicia que reconozca la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, llevar educación de buena calidad a toda la población, y para ejecutar políticas redistributivas eficaces. A la dificultad para aumentar el tamaño del Estado se suma la ineficacia de su burocracia.

Los gobiernos conservadores serían desplazados por los liberales, éstos, por los nacionalistas después de 1932, hasta culminar en regímenes cada vez más militarizados. La Guardia Nacional se tornaría en el árbitro efectivo de la política, cuando no en la encargada de asumirla.

Jimmy Carter negociaría la devolución del canal en los setenta, y ésta se haría efectiva en 1999, casi un siglo después de que Teddy Roosevelt declarara que él se había tomado Panamá. La devolución de la Zona removería uno de los obstáculos serios para la construcción de capacidad estatal que enfrentaba el país,<sup>15</sup> pero permanecerían la inequidad y el sistema clientelista de organizar la política, limitando la participación del Estado en la renta nacional y reduciendo su eficiencia.

---

15 En 2010, según la Cepal (2013), la participación del Estado panameño en el PIB se mantenía en 16,5%, en términos constantes, aunque crecería en los años siguientes con base en el endeudamiento para financiar las grandes inversiones requeridas en la ampliación del canal, lo cual debía ser coyuntural. Entre tanto, la distribución se había deteriorado, pues el Excedente Bruto de Explotación abarcaba el 55,4% del PIB, frente al 48% mencionado para 1944.

**Anexo 1**  
**Ingresos y gastos del gobierno panameño, 1907-1945**

|      | Ingresos | Gastos | Déficit |
|------|----------|--------|---------|
| 1907 | 2,4      | 2,4    | 0       |
| 1908 | 2,4      | 2,4    | 0       |
| 1909 | 2,9      | 3,1    | -0,2    |
| 1910 | 2,9      | 3,1    | -0,2    |
| 1911 | 3,3      | 3,3    | 0       |
| 1912 | 3,3      | 3,4    | -0,1    |
| 1913 | 3,3      | 4      | -0,7    |
| 1914 | 4,4      | 3,8    | 0,6     |
| 1915 | 3,1      | 3,3    | -0,2    |
| 1916 | 5,7      | 3,5    | 2,2     |
| 1917 | 3,6      | 3,9    | -0,3    |
| 1918 | 3,4      | 3,1    | 0,3     |
| 1919 | 4,3      | 6,3    | -2      |
| 1920 | 4,4      | 5,8    | -1,4    |
| 1921 | 7,3      | 5,4    | 1,9     |
| 1922 | 6,1      | 5,3    | 0,8     |
| 1923 | 8        | 8      | 0       |
| 1924 | 8        | 8      | 0       |
| 1925 | 6        | 6      | 0       |
| 1926 | 6        | 6      | 0       |
| 1927 | 8,5      | 7      | 1,5     |
| 1928 | 8,5      | 8,5    | 0       |
| 1929 | 8,5      | 8,5    | 0       |
| 1930 | 8        | 8,5    | -0,5    |
| 1931 | 9,5      | 9,5    | 0       |
| 1932 | 9,5      | 9,5    | 0       |
| 1933 | 7,5      | 8      | -0,5    |
| 1934 | 7,5      | 8      | -0,5    |
| 1935 | 7        | 7      | 0       |
| 1936 | 9,4      | 10,1   | -0,7    |
| 1937 | 10,2     | 10,4   | -0,2    |
| 1938 | 10,3     | 10,6   | -0,3    |
| 1939 | 13       | 10,8   | 2,2     |
| 1940 | 13,9     | 18,1   | -4,2    |
| 1941 | 21,6     | 16,6   | 5       |
| 1942 | 22,5     | 21,2   | 1,3     |
| 1943 | 27,6     | 22,6   | 5       |
| 1944 | 27,2     | 25,3   | 1,9     |
| 1945 | 27,5     | 34,2   | 6,7     |

Fuente: Contraloría General de la República, años varios.



**Anexo 2**  
**Una estimación del PIB de Panamá: 1906-1945**  
 Giuseppe de Corso y Salomón Kalmanovitz (Universidad Jorge Tadeo Lozano)

Hemos calculado una serie del PIB panameño, basándonos en una regresión que tiene en cuenta la balanza externa del país y está acotada también por los datos fiscales disponibles entre 1906 y 1945. El punto de partida se basa en un cálculo anterior sobre la evolución del PIB colombiano durante el siglo XIX, combinado con cálculos elaborados por Giuseppe de Corso para el siglo XX.<sup>16</sup> Siguiendo el hecho de que el recaudo tributario fue sistemáticamente más alto en el Estado Soberano de Panamá que en el del resto del país, se supuso que el Panamá independiente contaba con un PIB por habitante un 40% más alto que el colombiano en 1906, que escogimos como punto de partida. Las unidades están dadas en dólares internacionales de 1990, por el método de Geary-Khamis, que es la divisa utilizada por el Maddison Project para calcular los productos de la mayor parte de los países del mundo. Este repositorio introduce los datos del PIB panameño a partir de 1945, con lo cual contamos con un punto final para nuestra serie. Mientras que el PIB per cápita del Maddison Project se basa en el de la Cepal para 1945, y es de 1.671 dólares de 1990, el de nuestra serie arroja 1.673 dólares.

Para entrever la utilidad de la serie, periodizamos las tasas de crecimiento de la economía panameña entre 1906 y 1945, y creemos que ofrece algunos resultados sorprendentes.

**Tabla 1**  
**Crecimiento del PIB de Panamá**

| Período   | PIB   | PIB p.c. |
|-----------|-------|----------|
| 1906-1915 | 6,27  | 3,39     |
| 1916-1921 | -0,19 | -4,18    |
| 1922-1929 | 1,63  | 1,19     |
| 1930-1939 | 3,03  | 0,38     |
| 1940-1945 | 7.22  | 3.96     |

Lo primero es que el crecimiento promedio durante el período de guerra 1940-1945 fue más alto que durante la construcción del canal, entre 1906 y 1915, pues a partir de 1940 se acumularon grandes proyectos de construcción, no sólo del tercer juego de esclusas del canal sino de numerosas bases militares y otros proyectos de construcción civil. Algo más conocido es que después de los grandes proyectos de construcción viene un largo período de ajuste contractivo de la economía, como el que va entre 1916 y 1921. Otro resultado no esperado es que el período de los años veinte, que parecía de gran crecimiento por el desempeño fiscal, fue bastante moderado, de sólo 1,6% promedio anual. Entre 1930 y 1939, que parecía ser un período de freno propiciado por la Gran Depresión, se da al parecer en Panamá una fase de crecimiento que es casi el doble del crecimiento de los años veinte, coincidiendo con las ten-

<sup>16</sup> "Avance: Una nota preliminar sobre el desempeño de la economía colombiana desde 1888 hasta 2012. Una Nueva Serie del PIB", Revista *tiempo&tconomía*, No. 1, Segundo semestre de 2014, Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

dencias latinoamericanas, quizás con menor intensidad, al desarrollar una industria mediante protección y la agricultura, que aprovecharon el colapso de la globalización.

Con respecto al PIB per cápita, hay también hallazgos interesantes, como el de que la población continúa su crecimiento después de la construcción del canal, y eso contribuye a una reducción considerable de esta medida, de -4,2% promedio anual entre 1916 y 1921. Obviamente, el PIB por habitante crece poco entre 1921 y 1939, pero tiene un repunte vigoroso durante la Segunda Guerra Mundial, de cerca del 4% anual.

|      | <b>Población</b> | <b>PIB p. c.</b>    | <b>% crecimiento</b> | <b>PIB</b>                   |
|------|------------------|---------------------|----------------------|------------------------------|
|      | <b>miles</b>     | <b>dólares 1990</b> | <b>PIB p. c.</b>     | <b>millones dólares 1990</b> |
| 1906 | 299              | 1428                |                      | 427                          |
| 1907 | 306              | 1491                | 4,43                 | 456                          |
| 1908 | 312              | 1571                | 5,36                 | 490                          |
| 1909 | 319              | 1661                | 5,69                 | 530                          |
| 1910 | 326              | 1780                | 7,16                 | 580                          |
| 1911 | 333              | 1829                | 2,79                 | 609                          |
| 1912 | 341              | 1838                | 0,46                 | 627                          |
| 1913 | 348              | 1836                | -0,08                | 639                          |
| 1914 | 365              | 1935                | 5,39                 | 706                          |
| 1915 | 383              | 1922                | -0,67                | 736                          |
| 1916 | 402              | 1812                | -5,75                | 728                          |
| 1917 | 422              | 1714                | -5,37                | 724                          |
| 1918 | 442              | 1650                | -3,75                | 729                          |
| 1919 | 464              | 1590                | -3,64                | 738                          |
| 1920 | 487              | 1534                | -3,51                | 747                          |
| 1921 | 489              | 1487                | -3,07                | 727                          |
| 1922 | 491              | 1506                | 1,26                 | 739                          |
| 1923 | 493              | 1519                | 0,84                 | 749                          |
| 1924 | 495              | 1563                | 2,93                 | 774                          |
| 1925 | 497              | 1577                | 0,90                 | 784                          |
| 1926 | 499              | 1578                | 0,05                 | 787                          |
| 1927 | 502              | 1586                | 0,49                 | 796                          |
| 1928 | 504              | 1605                | 1,24                 | 809                          |
| 1929 | 506              | 1634                | 1,78                 | 827                          |
| 1930 | 515              | 1548                | -5,24                | 797                          |
| 1931 | 527              | 1495                | -3,43                | 788                          |
| 1932 | 543              | 1482                | -0,91                | 804                          |
| 1933 | 559              | 1484                | 0,20                 | 830                          |
| 1934 | 576              | 1500                | 1,05                 | 864                          |
| 1935 | 592              | 1613                | 7,51                 | 955                          |



|      |     |      |       |      |
|------|-----|------|-------|------|
| 1936 | 608 | 1573 | -2,45 | 957  |
| 1937 | 623 | 1698 | 7,94  | 1058 |
| 1938 | 640 | 1647 | -3,00 | 1054 |
| 1939 | 656 | 1683 | 2,17  | 1104 |
| 1940 | 697 | 1663 | -1,19 | 1159 |
| 1941 | 720 | 1826 | 9,82  | 1315 |
| 1942 | 773 | 1817 | -0,53 | 1404 |
| 1943 | 795 | 1879 | 3,43  | 1494 |
| 1944 | 784 | 1980 | 5,36  | 1552 |
| 1945 | 791 | 2115 | 6,85  | 1673 |

Por último, mostramos la correlación entre el PIB y las exportaciones

|      | Variable x     | Variable y |
|------|----------------|------------|
|      | Sector Externo | PIB        |
| 1946 | 63,9           | 222        |
| 1947 | 89             | 250        |
| 1948 | 79             | 249        |
| 1949 | 84             | 252        |
| 1950 | 84             | 249        |
| 1951 | 91             | 259        |
| 1952 | 96             | 281        |
| 1953 | 97             | 294        |
| 1954 | 103            | 303        |
| 1955 | 111            | 322        |
| 1956 | 114            | 335        |
| 957  | 134            | 369        |
| 1958 | 127            | 372        |
| 1959 | 128            | 391        |
| 1960 | 130            | 404        |
| 1961 | 148            | 451        |
| 1962 | 185            | 491        |
| 1963 | 241            | 544        |
| 1964 | 251            | 584        |
| 1965 | 287            | 641        |
| 1966 | 324            | 699        |
| 1967 | 345            | 778        |
| 1968 | 365            | 837        |
| 1969 | 407            | 919        |
| 1970 | 467            | 962        |

Fuente: De Corso, Kalmanovitz (2015).



## Referencias

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). (1952) "Informe de la misión a Panamá". Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/13/000425962\\_20121113102807/Rendered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/13/000425962_20121113102807/Rendered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf)
- Besley, T., y Persson T. (2009). "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics." *American Economic Review*, 99(4)
- Biesanz, J. y Biesanz, M. (1955). *The people of Panama*. Nueva York: Columbia University Press.
- Buchelli, M. (2003). United Fruit Company in Latin America. En S. Striffler y M. Moberg (comps.), *Banana wars: Power, production, and history in the Americas*. Durham: Duke University Press.
- Bulmer-Thomas, V. (2001). La zona del canal de Panamá, 1904-1979. En L. Bethel (coord.) *Historia de América Latina*. Cambridge, vol. 14.
- Bulmer-Thomas, V. (2003). *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castillero, A. (director y editor). (2004). *Historia extensa de Panamá*. Panamá: Comité Nacional del Centenario de Panamá.
- Centeno, M. y Ferraro, A. (2013). *State and nation building in Latin America and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cepal. (1959). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: el desarrollo económico de Panamá*. Cepal: Panamá.
- Cepal. (2013). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Cepal: Santiago de Chile.
- Céspedes, F. (1985). *La educación en Panamá*. Panamá: Universidad de Panamá.
- Conniff, M. (1990). Panama since 1903. En L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, volumen 7. Cambridge: Cambridge University Press.
- Conniff, M. (2004). El canal norteamericano. En A. Castillero, *Historia general de Panamá*. Ciudad de Panamá
- Dincecco, M. y Katz, G. (2012). *State capacity and long-run performance*. IMT Lucca Institute for Advanced Studies.
- Edwards, S. (2001). *Dollarization and economic performance: An empirical investigation*. Working Paper 8274, National Bureau of Economic Research, Boston.
- Fernández, M. (2008). *¿Cómo funciona la dolarización de Panamá?* Cartagena: Fondo Latinoamericano de Reservas.
- Gandásegui, M., hijo. (2013). Belisario Porras, el republicano y la nueva República. Conferencia, Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá.
- Guevara Mann, C. (2014). La vida política en el siglo XX. En A. Castillero Calvo (director), *Historia contemporánea de Panamá*. Madrid: Random House Mondadori.
- Guevara Mann, C. (1996). *Panamanian militarism*. Athens: Ohio University Press.



- Harding, R. (2006). *The history of Panama*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Jaen, O. (1978). *La población del istmo de Panamá*. Sin pie de imprenta.
- Kalmanovitz, S. (2012). Federalismo y fiscalidad del Estado Soberano de Panamá, 1856-1886. *Revista de Economía Institucional*, 14. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Leland, S. (1946). A report on the revenue system of Panama. Manuscrito. Biblioteca Nacional de Panamá, Panamá.
- Looney, R. (1976). *The economic development of Panama*. Nueva York: Praeger Publishers.
- López Alves, F. (2012). *Which state, which nation? States and national identity in Europe, South America and the United States compared 1750-1950*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- Luna, J. P. y Toro, S. (2014). Capacidad del Estado y gobernabilidad democrática en América Latina: un acercamiento de medición y evaluación basado en el Barómetro de las Américas. Recuperado de: <http://America's Barometer.org>
- Maurer, N. y Yu, C. (2011). *The big ditch*. Princeton: Princeton University Press.
- Mavis. (1955). *The people of Panama*. Nueva York: Columbia University Press.
- McCullough, D. (1977). *The path between the seas: The creation of the Panama canal 1870-1914*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Meisel, A. y López, A. (1990). Papel moneda, tasas de interés y revaluación durante la Regeneración. En *El Banco de la República, antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá: Banco de la República.
- Morales, E. (1999). *Ensayos, documentos y discursos*. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá.
- Moreno Lobón, J. (2014). El proceso económico en el siglo XX. En A. Castillero (director), *Panamá. Historia contemporánea*. Madrid: Editorial Alfaguara (Taurus) y Fundación Mapfre.
- Mundell, R. (1961). A theory of optimum currency areas. *American Economic Review*, 51.
- Nugent, J. B. y Robinson, J. A. (2010). Are Factor Endowments Fate? *Revista de Historia Económica*, 28 (1), marzo, 45-82.
- Porras, A. H. (2013). *Sobre el oficio del historiador, colonialidad y Belisario Porras*. Panamá: Universidad de Panamá.
- Roberts, G. (1932). *Investigación económica de la República de Panamá*. Panamá: Asamblea Nacional de Panamá.
- Rockoff, H. (2004). *Until it's over, over there: The U.S. Economy in world War I*, Working Paper 10580. National Bureau of Economic Research, Boston.
- Solís, G. (1952). *Economía y hacienda pública panameña: Memoria presentada a la Asamblea Nacional*. Panamá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Szok, P. (2004). "Rey sin corona". Belisario Porras y la formación del Estado nacional: 1903-1931. En A Castillero, *Historia extensa de Panamá*.
- The Maddison-Project. (2013). <http://www.ggdnc.net/maddison/maddison-project/home.htm>

Wilson, W. (1886). The Study of Administration. Recuperado de: <http://teachingamerican-history.org/library/document/the-study-of-administration/>





# Administração fiscal nas províncias do centro: As fronteiras fiscais na América portuguesa (1780-1815)

**Tax administration in the central provinces:  
Tax borders in Portuguese America (1780-1815)**

**Cláudia Chaves**


xxxx

xxxx


Fecha de recepción 

Fecha de aprobación xxx

## Resumo

Este artigo trata dos conflitos de fronteira entre as províncias de Minas Gerais e São Paulo (1780-1815). Mais especificamente, são abordados os conflitos de jurisdição administrativos a partir da criação das Juntas da Real Fazenda na América portuguesa e da criação do Erário Régio no Império português. 

## Abstract

This article discusses the border disputes between the provinces of Minas Gerais and São Paulo (1780-1815). More specifically, it examines the conflicts of jurisdiction and financial administration from the creation of the “Juntas da Real Fazenda” in Portuguese America and the creation of the “Erário Régio” in the Portuguese Empire. 

Compreender o sistema fiscal do Império português e mais precisamente da América portuguesa a partir da segunda metade do século XVIII, não é tarefa simples. Nesse artigo apresentaremos algumas perspectivas introdutórias que dizem respeito ao sistema de arrecadação, distribuição e de certa forma justiça fazendária representada pelas Juntas da Real Fazenda. O reconhecido processo de centralização administrativa e a reforma nos sistemas econômicos e fiscais a partir das reformas iluministas revelam, sem dúvida, dinâmicas que se desdobraram de forma diferenciada nos dois lados do Atlântico, mas que tiveram com a criação do Erário Régio (1761), e sua independência do Conselho da Fazenda, o seu ponto de partida<sup>1</sup>. Nos domínios do Império foram atribuídas às Juntas de Fazenda a tarefa de adaptar os novos mecanismos de arrecadação e de administração econômica dos territórios, assim como assumir de forma conjunta a administração econômica com a justiça fazendária. Cândido Batista de Oliveira em seu *Sistema Financeiro do Brasil*<sup>2</sup>, publicado em 1842, nos oferece uma interessante abordagem sobre esse tema. O autor dizia que exercer as atividades contábeis e fiscalizadoras sobre os rendimentos da renda pública, de acordo com as leis vigentes no final do século XVIII, requeria racionalidade e simplicidade no sistema contábil. Entretanto, tais princípios haviam se perdido em sua aplicação no Brasil devido a um emaranhado de vícios e erros. Sua crítica não era original e endossava o testemunho de muitos contemporâneos das próprias Juntas que viam nelas excessivos e perigosos poderes. O ponto fundamental da narrativa de Oliveira, dizia respeito à lógica jurisdicional das Juntas como fator, que desde as instituições basilares, teriam marcado seu fraco desempenho. Ele dizia que o Erário havia sido incumbido da administração fiscal e que ao Conselho da Fazenda cabia o contencioso referente ao fisco e superintendência das rendas públicas que envolviam contratos, uma vez que sobre os demais rendimentos do Estado não havia clareza quanto a sua gestão. No caso das Juntas, elas acumulavam essas duas funções. Para Oliveira, as Juntas possuíam “um corpo composto de disparatados membros, e governado por duas cabeças eivadas, e discordes”<sup>3</sup>. Tal sistema resultava em distribuição de ofícios vitalícios nas alfândegas, favoritismos, apadrinhamentos, irregularidade nas contas, ausência de transparência nos contratos e, finalmente, prejuízos ao erário.

---

1 Veremos mais adiante que a criação das Juntas da Real Fazenda, embora não estivessem diretamente relacionadas com a criação e reforma dos órgãos fazendários em Lisboa foram também, no ultramar relacionadas às chamadas “reformas pombalinas”. Atribuídas à ação centralizadora do então ministro de d. José I, Sebastião José de Carvalho e Melo, futuro Marquês de Pombal, tais ações foram reconhecidas em seu conjunto como medidas políticas e econômicas para modernização e racionalização administrativa e, segundo alguns autores, na adoção de um modelo muito semelhante ao cameralismo alemão. Contudo, não concordamos que tais reformas tenham chegado na América ou outras áreas ultramarinas da mesma forma. Nossa hipótese é justamente que a Junta da Real Fazenda representa um arranjo possível para isso, isto é, as reformas que foram introduzidas para que ela se tornasse um tribunal.

2 Ministro Plenipotenciário enviado à Rússia pelo Imperador d. Pedro I. Publicado em 1842 pela Typographia Privilegiada de Fischer. St. Petersburg.

3 *Ibid.*, p. 32.

## A administração fiscal na América portuguesa: perspectivas historiográficas

Grande parte dos estudos que direta ou indiretamente analisaram as Juntas da Fazenda e o Erário Régio concordariam que esses órgãos facilitaram a concentração de poderes locais, que reuniram os membros das elites econômicas em torno de projetos comuns, e, muitas vezes, esses projetos ocorreriam em prejuízo da Real Fazenda. A ênfase seria dada não apenas na relativa autonomia dessas elites em relação à metrópole, mas no maior poder econômico alcançado pelos colonos e pelo poder de administrarem, eles próprios, o sistema de arrecadação e fiscalização fazendária. Um ponto sempre muito lembrado é o fato das arrematações de contratos terem saído da jurisdição do Conselho Ultramarino e ter passado diretamente para as Juntas. Estas precisavam prestar contas, administração fiscal, ao Erário Régio. Uma questão quase nunca mencionada é o fato das Juntas serem muito mais que simples repartições fiscais e que o seu maior poder derivava de possuírem o status de tribunal. A criação da Junta da Real Fazenda da Bahia em 1765 suscitará toda essa discussão.

Kenneth Maxwell em seu clássico estudo sobre a Inconfidência Mineira, *A Devassa da Devassa*<sup>4</sup>, reforça a tese de que a Junta da Fazenda havia se transformado em um órgão administrativo colonial com certa autonomia de poder ao final do século XVIII. A Junta havia se tornado ao mesmo tempo em um centro de resistência e tensões políticas, mas isso se devia, sobretudo, à sua heterogênea formação. O órgão seria integrado por funcionários judiciais e civis, cargos ocupados por governadores e magistrados, e estes estavam “sob o controle do ministro dos Domínios Ultramarinos”. O governador era ao mesmo tempo presidente da Junta e governo local, esta não era uma posição política que produzia a mesma uniformidade de interesses tais como presidir o Erário em Lisboa, até mesmo porque as Juntas ultramarinas estavam apenas em parte subordinadas ao mesmo Erário, pois grande parte de seus funcionários respondiam ainda ao Conselho Ultramarino. Sendo assim, esses órgãos ainda se submetiam, em tese, à jurisdição da tesouraria-mor do vice-reinado. Segundo Maxwell, “aí foi apresentada apenas uma parte da complicada e muitas vezes mal definida superposição jurisdicional imperante”<sup>5</sup>. No caso das Minas Gerais, a transformação dos órgãos regionais fiscais e administrativos em centros de poder, estaria ligada ao fato da Junta da Fazenda não ser “desafiada por qualquer autoridade de nível idêntico”, diferentemente da Bahia ou Rio de Janeiro. Neste caso, não havia nenhum outro tribunal superior, inspetoria ou alfândega independente, segundo o autor, como havia nas outras capitanias<sup>6</sup>.

Esse era sem dúvida um aspecto relevante a ser destacado na compreensão da Junta e de seu corpo burocrático. Maxwell lembra que os interesses particulares de alguns magistrados como Alvarenga Peixoto (envolvido na Inconfidência Mineira) estavam indissociavelmente vinculados ao cargo que viriam ocupar na administração fazendária<sup>7</sup>. Como outros tantos

4 MAXWELL, Kenneth. *A devassa da Devassa: A Inconfidência Mineira Brasil e Portugal [1750-1808]*. 7ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2010. p. 153.

5 *Ibid.*, p. 117.

6 *Ibid.*, p. 153.

7 *Ibid.*, p. 115.



magistrados funcionários da Real Fazenda, utilizavam de sua posição privilegiada para promover seus próprios negócios, ignorando todas as restrições impostas aos seus cargos. Segundo Russell-Wood, havia uma “inevitável correlação entre o prestígio pessoal e a posição na sociedade, inerentes ao cargo desempenhado”, características intrínsecas aos funcionários da administração fazendária<sup>8</sup>.

Chamamos atenção para essas questões porque elas envolvem uma parte importante negligenciada nas análises acerca das Juntas da Fazenda e que se concentram, sobretudo, na arrematação de contratos. Neste caso, estão focadas nos montantes contratados, nos vínculos e filiações políticos e mercantis de arrematadores e administradores dos contratos e, finalmente, na eficácia do sistema da administração fazendária das Juntas. São estudos esclarecedores e que muito tem contribuído para as recentes pesquisas acerca das arrematações e administrações de contratos régios<sup>9</sup>. Um bom exemplo é o trabalho desenvolvido por Angelo Carrara<sup>10</sup>. O sistema de contratos, responsável pela cobrança e arrecadação das entradas e dízimos, deveria possuir, segundo o autor, uma engrenagem perfeita para que ao final do período (triênio), o contratador pudesse honrar seu compromisso com a Real Fazenda. Isso não era exatamente simples. Os contratadores não contariam com os extravios, com administradores e demais funcionários inábeis ou corruptos, erros de cálculos, mudanças climáticas e demais situações imprevistas. Particularmente, Carrara analisa os volumosos contratos das entradas formalizados por João Rodrigues de Macedo nas capitanias de Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Mato Grosso e dos dízimos de Minas. Conclui que as muitas incertezas não podem oferecer explicações plausíveis aos prejuízos resultantes do seu contrato para si próprio e para a Real Fazenda como havia acontecido com outros vários contratos no mesmo período. Entretanto, não exclui a possibilidade de haver uma relação perniciosa que marcava desde o início esses contratos. Citando outros estudos sobre o tema, admite, sobretudo nos casos em que envolviam os governadores, a possibilidade de contratos fraudulentos em que contratadores já endividados enviassem propostas irreais que jamais seriam pagas ao Erário<sup>11</sup>. Nesse caso, importante dizer que dependiam fundamentalmente da aquiescência dos magistrados da Junta.

---

8 J. R. A. Russell-Wood. A dinâmica Social: Governantes e agentes. In: Francisco Bethencourth e Kirti Chauduri (Org.) *História da Expansão Portuguesa*. V. 3. Lisboa: Circulo de Leitores, 1998, p.183.

9 Ver, entre outros: GUIMARÃES, Carlos Gabriel. “Contratos e Contratadores do Rio de Janeiro, 1760-1790”. Mimeo; ARAUJO, Maria Lucília Viveiros. “Contratos régios e contratadores da capitania de São Paulo, 1765-1808”. [http://www.fea.usp.br/feaecon/media/fck/File/Maria\\_](http://www.fea.usp.br/feaecon/media/fck/File/Maria_) acessado 28.09.14.; ARAUJO, Luiz Antônio Silva. “Contratos nas Minas setecentistas: estudo de um caso – João de Souza Lisboa (1745-1765)”. <http://www.ce-deplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D02.PDF>. Acessado 04/05/14; CARRARA, Angelo. “A Administração Dos Contratos da Capitania De Minas: O Contratador João Rodrigues De Macedo, 1775-1807”. *Am. Lat. Hist. Econ.*, vol. 0, núm. 35, pp. 29-52.; ANTEZANA, Sofia Lorena Vargas. “Os contratadores dos caminhos do ouro das Minas setecentistas: estratégias mercantis, relações de poder, compadrio e sociabilidade (1718-1750)”. Dissertação de Mestrado. UFMG, 2006.

10 CARRARA, Angelo. *Administração dos Contratos da Capitania de Minas: O Contratador João Rodrigues de Macedo, 1775-1807. América Latina en la Historia Económica*, nº. 35, 2011.

11 *Ibid.*, p. 50.



Outro bom exemplo de pesquisa sobre contratos e contratadores que procura compreender o funcionamento da Junta da Fazenda é o trabalho de Luiz Antonio Araujo<sup>12</sup>. O autor nos apresenta dados sobre algumas das principais relações de contrato que se estabeleciam na Capitania de Minas Gerais e as formas de organização mercantil. Ao tratarmos das relações contratuais nessa capitania não podemos deixar de referir sua maior peculiaridade, a arrecadação dos quintos, que não se submetia a mesma lógica das arrematações, mas que incidia diretamente sobre elas. A “Lei Novíssima das Casas de Fundição”, de 03 de dezembro de 1750, que extinguiu a capitação e estipulava a derrama, pressionava fortemente os novos contratos. A partir desse período, e, sobretudo, com a reestruturação dos sistemas de contratos, com a criação da Junta da Real Fazenda, Araujo observa a maior preponderância e articulação entre grupos de negociantes coloniais. Para o autor, os grupos mercantis “coloniais” articulados sobreviveram inclusive à crise política que colocou em cena os envolvidos na Inconfidência Mineira e membros da Junta da Real Fazenda.

Alguns poucos estudos se dedicaram à criação das Juntas na América. Citaremos dois estudos que nos parecem representativos sobre essa perspectiva. Num primeiro texto<sup>13</sup>, de Alexandre Cunha, somos apresentados ao contexto de criação da Junta em Minas Gerais em interface com o Erário Régio. A partir da leitura de pareceres e alvarás, Cunha analisa o funcionamento das Juntas e, sobretudo, a defesa de sua manutenção por parte do Erário. As constantes queixas e até mesmo a Inconfidência não teriam abalado a credibilidade daquela repartição junto à administração metropolitana. A diminuição da arrecadação foi constantemente atribuída ao contrabando, mal maior, e não a problemas de gerenciamento. Para Cunha, apesar do aparente paradoxo, as Juntas correspondiam ao programa reformador pombalino e à sua lógica centralista, mesmo que elas representassem formas de poder mais autônomas no ultramar. Mesmo assim, elas respondiam bem ao novo enquadramento no qual ganhavam novas competências administrativas e passavam a se vincular a administração central, no caso, o Erário, e sem intermediários, como o Conselho Ultramarino<sup>14</sup>.

Numa perspectiva um pouco distinta, apresentamos o trabalho do historiador português Miguel Dantas da Cruz<sup>15</sup>. As Juntas da Real Fazenda, segundo o autor, pertenciam à administração periférica do Estado português e faziam parte da política de centralização do império, sobretudo porque elas deviam responder à manutenção das forças militares e, em última instância, garantir recursos para a proteção dos territórios do rei. Essa perspectiva contrasta de imediato com aquele organismo fiscal, quase autônomo que servia aos interesses da elite mercantil ultramarina.

---

12 ARAUJO, Luiz A. *Contratos e Tributos nas Minas Setecentistas – O estudo de um caso – João de Souza Lisboa (1745-1765)*, Dissertação de Mestrado, UFF, Niterói, 2002.

13 CUNHA, Alexandre Mendes. *A Junta da Fazenda em Minas Gerais e seu diálogo com o Erário Régio na Metrópole em fins do século XVIII: reflexão sobre os limites às reformas Econômicas na colônia dentro da administração fazendária portuguesa*. ANPEC, 2010. <http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/0006c2884023a1bd870747fcd624238e3ba.pdf>. Acessado em 03/05/14.

14 *Ibid.*, p. 6.

15 CRUZ, Miguel Dantas da. *Estado e centralização na monarquia portuguesa. A administração e a defesa do Brasil entre o Erário Régio e as Juntas da Fazenda (1761-1801)*. Associação Portuguesa de História Econômica e Social, 2011. [http://www4.fe.uc.pt/aphes31/papers/sessao\\_3f/miguel\\_dantas\\_cruz\\_paper.pdf](http://www4.fe.uc.pt/aphes31/papers/sessao_3f/miguel_dantas_cruz_paper.pdf). Acessado em 05/05/14.



Cruz, no entanto, considera a criação do Erário Régio um marco disciplinador para as finanças públicas portuguesas e seu império. No caso do Brasil, lembra que as câmaras municipais tinham, até o século XVIII, preponderância sobre os tributos de custeamento das despesas militares e que não havia clareza, mesmo em Portugal, sobre a supremacia institucional entre os Conselhos da Fazenda e Ultramarino no gerenciamento da defesa dos territórios coloniais. As “insubordinações imprevistas” ou a Inconfidência Mineira seriam eventos pontuais, envolvendo contextos e personagens específicos que não deveriam comprometer a ação institucional. Com isso o autor reforçaria a ideia de que o processo de centralização, do qual as Juntas da Real Fazenda seriam o braço periférico, teriam sido muito bem sucedidos e jamais ameaçados por qualquer tipo de localismo.

Compreendemos a importância das pesquisas relacionadas acima para o estudo da administração fiscal na América, mas ponderamos que eles não ultrapassam a análise dessa instituição aos quadros da administração fiscal portuguesa, sobretudo correlacionando sua função à dinâmica econômica imperial que poderia gerar ou não uma maior autonomia política para os seus envolvidos. Isso corresponde também a sua correlação a movimentos anti-fiscais como contrapartida ao controle metropolitano. O estudo da fiscalidade no Brasil, como em outras colônias, esteve associado igualmente ao anti-colonialismo e com uma preocupação menor ou inexistente da história fiscal e financeira no Brasil que poderia também ser vinculada a um processo de unificação territorial.

## **As complexas jurisdições: as administrações fiscais e eclesiásticas**

A criação do Erário Régio, como forma de manter um maior controle sobre as rendas do império português<sup>16</sup>, influiu na reconfiguração do espaço administrativo americano. Essa mudança estava fundamentada em princípio pela lógica de centralização dos órgãos administrativos lusitanos em seu território e baseava-se em experiências administrativas similares na Europa. O Erário Régio foi estruturado a partir de quatro contadorias responsáveis pela arrecadação e administração das provedorias, almoxarifados e tesourarias responsáveis pelos contratos, rendas e direitos reais: a primeira destinava-se à Corte e à Estremadura; a segunda, correspondia às Províncias do Reino e das Ilhas dos Açores e Madeira; as duas seguintes compreendiam os demais territórios do Império, sendo que a América portuguesa não era compreendida como um território único. As relações da Bahia e do Rio de Janeiro, e respectivamente seus territórios adjacentes pertenciam a contarias distintas, ficando a primeira também responsável pela África ocidental e a segunda com a África oriental e Ásia. Observamos aqui que o território da América dividia-se certamente a partir da lógica dos interesses marítimos mercantis e não de uma possível unidade territorial. A mesma que compreenderia o Estado imperial do Brasil algumas décadas mais tarde. Podemos, entretanto, olhar pela lógica de que as reformas econômicas do período pombalino e do reinado de d. José I teriam representado, para o Império português, uma maior centralização e coesão administrativa e, particularmente, na América portuguesa ela teria se intensificado com o fim das capitanias

---

16 Através do alvará de 22 de dezembro de 1761 em substituição à Casa dos Contos. [http://iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/~ius/verlivro.php?id\\_parte=105&id\\_obra=73&pagina=1164](http://iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/~ius/verlivro.php?id_parte=105&id_obra=73&pagina=1164). Acessado em 10/10/2014.

hereditárias e com a criação da relação do Rio de Janeiro e a transferência do vice-reinado para aquela província.

A expansão territorial em direção às minas do ouro e a reconfiguração do espaço político, econômico e eclesiástico da América portuguesa nos setecentos impulsionava, por sua vez, a redefinição das suas jurisdições administrativas. Isso seria marcado pela criação de novas capitanias, como a de Minas Gerais, Goiás e Mato-Grosso, novas provedorias e novos bispados. Esses novos e importantes espaços conferiram a centralidade política ao Rio de Janeiro, sede do Vice-reinado a partir de 1763<sup>17</sup>. Também a criação do Tribunal da Relação em 1751, já representava uma clara projeção de unidade política e econômica no Centro-sul da América portuguesa. No plano eclesiástico, desde o início do século XVIII foram perceptíveis as mudanças. Quando foram publicadas as Constituições da Bahia, em 1707, existia apenas um arcebispado em Salvador (1551) e três recém-criados bispados (Rio de Janeiro, Pernambuco e Maranhão). A partir de então foram criados os bispados do Pará, São Paulo e Mariana, acrescidos das prelazias de Cuiabá (Mato-Grosso) e Goiás a partir do bispado do Rio de Janeiro. A expansão dos territórios na colônia e, sobretudo a expansão de fronteiras nas áreas mineradoras em um período de confrontos e de redefinição dos limites territoriais americanos, levava sem dúvida à necessidade de um maior controle do espaço e os novos bispados e prelazias tinham esse papel.

As jurisdições eclesiásticas não deveriam, no entanto, se sobrepor às jurisdições administrativas<sup>18</sup>. A divisão jurídico-fiscal, apesar de uma separação territorial para as suas atribuições esbarrou rapidamente nas limitações jurisdicionais próprias da composição jurídico-administrativa portuguesa do Antigo Regime. Nos territórios coloniais pelo menos três questões se impunham com maior vigor: os imensos e ainda em grande parte desconhecidos espaços territoriais; os fortes litígios com as jurisdições eclesiásticas (que implicava a cobrança dos dízimos e o controle sobre novas freguesias)<sup>19</sup>; e a maior concentração de poderes

17 Ver: HESAPANHA, António Manuel. *As estruturas políticas em Portugal na época moderna*. UNL, 2003. [www.unl.pt](http://www.unl.pt) (acessado em 11/04/2014). MAGALHAES, Joaquim Romero de. *Labirintos Brasileiros*. São Paulo Alameda, 2011. SILVA, Ana Cristina Nogueira da. *O Modelo Espacial do Estado Moderno*. Lisboa: Estampa, 1998.

18 A relação jurídica e conseqüentemente a definição das jurisdições eclesiásticas e administrativas foram em grande parte definidas pelo padroado, o *jus patronatus* que, por bula papal concedia direito aos reis católicos como grão-mestres de gerir as expansões católicas incluindo a criação de bispados e suas nomeações. Essa relação não foi muitas vezes conturbada, negociada e de impasses para ambos os lados, mas no século XVIII, a política de centralização monárquica, mesmo que adotando uma vertente um iluminismo católico, compreendia a necessidade de submeter aquele mecanismo a um processo de secularização, ou de transformá-lo em um padroado "régio" de estado. O alvará publicado em 5 de março de 1779 por d. Maria seria o bom exemplo disso, pois submete a esse princípio. Ver: Alvará sobre a defesa da jurisdição da Ordem de Cristo sobre as igrejas ultramarinas de 5 de março de 1779 - Biblioteca Nacional - Seção de Manuscritos. Localização: II-30,34, 4.

19 Importante dizer que aqui não nos referimos aos litígios em torno da cobrança de dízimos, isto é, da arrecadação dos dízimos, uma vez que quando a Real Fazenda, ou mais especificamente as Juntas se tornam responsáveis pela arrecadação dos dízimos também se tornam responsáveis pelas despesas e rendimentos dos clérigos, a questão relatada aqui diz respeito à jurisdição territorial administrativa de correspondência entre bispados e capitanias de ponto de vista administrativo, isto é, o bispado de São Paulo ultrapassava sua capitania e adentrava a capitania de Minas Gerais, e isso acontecia com as demais. Essa não correspondência gerava às vezes tumulto entre paroquianos e certo interesse em mudança de localização administrativa, às vezes incentivada pelo próprio clero. Sobre a cobrança de dízimos mais especificamente, ver: CARRARA, Angelo Alves e SANTIRO, Ernest Sánchez. *Historiografia econômica do dízimo agrário na Ibero-América: os casos*




em órgãos administrativos como era o caso das provedorias da Fazenda Real. Quando observamos a divisão inicial das contadorias, por exemplo, imaginamos a princípio que todas as arrecadações da Capitania de Minas estariam vinculadas à Relação do Rio de Janeiro, mas seu extenso território atingia as comarcas adjacentes da Relação da Bahia. Isso implicava que alguns Registros (postos fiscais) do extremo norte das Minas, como era o caso de Minas Novas, por exemplo, que ficara ao encargo da Relação da Bahia. Os valores do subsídio voluntário<sup>2019</sup> – imposto cobrado pela introdução de escravos, gado vacum, vinho e cachaça em toda a Capitania – passaram exclusivamente para o controle da contadoria da Bahia a partir de 1780. Essas alterações, sem dúvida, contribuíram para tornar o sistema de cobrança do Erário Régio bem mais complexo se comparadas ao seu princípio de racionalidade e centralidade administrativa. Embora as contadorias do Ultramar tenham sido extintas com a transferência da Corte, a divisão territorial jurídica permaneceu vinculada às Relações da Bahia e do Rio de Janeiro com a criação de novas contadorias.

Se o sistema fiscal do Erário Régio demonstrava demasiada complexidade por um lado, por outro lado, permitiu um melhor conhecimento sobre o conjunto a ser administrado ou pelo menos se produziu um maior acervo administrativo fazendário por parte dos magistrados que ocuparam importantes postos em distintas partes do Império e que buscaram interpretar, no contexto das reformas econômicas, o funcionamento do sistema e propor melhorias a partir de suas particularidades. A mineração e sua crise, a circulação de moedas para a facilidade do comércio, a melhoria da produção e o conhecimento do território foram elementos comuns nas correspondências dos magistrados daquele órgão e também nos textos de alguns memorialistas do final do século XVIII.

A “Instrução para o Governo da Capitania das Minas Gerais”<sup>21</sup> do desembargador intendente José João Teixeira Coelho, seria um bom exemplo do que estamos falando. No início da década de 1780 ele apresentou o que seria, em suas próprias palavras, uma “compilação” das uteis informações para os governadores da capitania. No entanto, seus escritos ultrapassavam muito esse objetivo e continham o que ele também chamou de “reflexões judiciosas” ministradas pela experiência. Referia-se aos 11 anos frente à Intendência do Ouro em Vila Rica e do cargo de Procurador da Fazenda Real da Capitania.

---

*do Brasil e Nova Espanha, século XVIII. Estud. Econ.* [online]. 2013, vol.43, n.1 [citado 2015-04-22], pp. 167-202. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612013000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000100007&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0101-4161. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612013000100007>  acessado em 01/07/2015.

20 Esse subsídio especial foi introduzido em 1756 com a finalidade de arrecadar fundos para a reconstrução de Lisboa após o terremoto e deveria findar após dez anos, o que não aconteceu. Esse subsídio, diferente de outros, cobrados na colônia, não teve caráter militar, ou mesmo de “utilidade pública e geral”. Seu objetivo era específico e sua criação coincidiu com uma série de reformulações econômicas e fiscais. Foi cobrado pela provedoria e posteriormente pelas Juntas, quando o subsídio foi mantido na década de 1760 já havia o novo Erário Régio e as novas contadorias que na América dividia especialmente as relações da Bahia e do Rio de Janeiro. Na década de 1780, apesar de continuar sendo cobrado pela Junta da Real Fazenda, o controle das arrecadações passam exclusivamente para a contadoria da Relação da Bahia.

21 A última versão de que temos notícia é o manuscrito de 1782 que foi recentemente publicado pela Coleção Tesouros do Arquivo sob a Organização de Caio C. Boschi em 2007. Cf. José João TEIXEIRA COELHO. *Instrução para o Governo da Capitania de Minas Gerais*. Organização, transcrição e textos introdutórios de Caio C. BOSCHI. Belo Horizonte: Arquivo Público Mineiro, Instituto Histórico e Geográfico, 2007.

Chamam atenção nesse texto a preocupação com o território, seu conhecimento e a proposta de adequações dos princípios normativos aos distintos espaços em sua constante mobilidade. Teixeira Coelho referia-se não apenas à sua experiência administrativa, mas também às suas viagens pelas “terras principais”, a partir das quais reconhecia a ignorância administrativa, “até nas pessoas mais caracterizadas e que se empregam no Real Serviço”<sup>22</sup>. No seu entender a necessidade daquelas “instruções” se fazia não apenas pela perda de uma memória administrativa consolidada, mas também pela inexistência de regras particulares àquela capitania “onde, muitas vezes, não [era] aplicável a legislação comum”<sup>23</sup>.

Por essa razão a memória de Coelho e o seu contexto de produção tornaram-se aqui particularmente importante para nossa análise. Acentuava-se em sua “Instrução” a ideia de que o a administração e fiscalização do território minerador precisava ser aprimorada e que a mineração era apenas uma parte da economia da região. Assim sendo dissociava a ideia de rebelião e insubordinação dos mineiros à de contrabandos ao Erário Régio<sup>24</sup>. Afinado com o pensamento pragmático e racionalista dos administradores reformistas, Teixeira Coelho redigiu sua memória em sintonia com todos os modelos prescritos pela Real Academia de Ciências de Lisboa. O pragmatismo e tecnicismo aliado à experiência daquele que se propunha a instruir e apresentar propostas a problemas concretos de uma dada realidade.

Teixeira Coelho era português de Monsão e foi nomeado para o ultramar para o cargo de intendente. Segundo Caio Boschi, ser nomeado para a Intendência do Ouro em Vila Rica demonstrava grande distinção, pois era um cargo nuclear da administração imperial<sup>25</sup>. Cargo que ele ocupou durante onze anos. A intendência do Ouro e Procuradoria da Real Fazenda nas Minas Gerais conferia prestígio e poder aos seus detentores, pois permitia controlar todo o volume de negócios e arrecadação da capitania. Em Minas, desde o ano de 1774 os intendentes de Vila Rica passariam a assumir acumulativamente o cargo de Procuradores da Real Fazenda, retirando-os da ouvidoria da comarca. Junto com os Governadores, os intendentes assumiam a recém instituída Junta da Real Fazenda nas Minas (1771) e eliminava os cargos de provedores e elevava aqueles órgãos ao fórum de tribunal. A Junta tinha poderes para deliberar sobre questões tributárias, organizava a arrematação dos contratos e fiscalizava sua administração posterior, mantinha os balanços de todas as arrecadações para a coroa, deliberava, enfim, sobre os contenciosos jurídico-fiscais da capitania. Ocupar o cargo de intendente do Ouro e Procurador da Real Fazenda de Vila Rica conferia, portanto, não apenas grande poder, mas também prestígio entre a elite local. Boschi diz que havia um aparente paradoxo entre uma concepção fazendária racionalista no sentido de combater os descaminhos e, ao mesmo tempo abrir caminhos para uma elite local conduzir o processo

22 *Ibid.* p. 168.

23 *Ibid.* p.. 168.

24 Ver: Caio Boschi. Estudo crítico. Em: *Instrução para o Governo da Capitania de Minas Gerais. José João Teixeira Coelho. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.* (Coleção Mineriana). p. 36. Ana Rosa Clochet Silva. Minas no contexto da “acomodação”: as relações de poder, as práticas políticas e as tessituras das identidades. *Revista Aulas: Dossiê Identidades Nacionais*, n. 2, p. 9, 2006.

25 Boschi. *Ibid.*, p. 93. O interessante é que Boschi diz que Coelho vem rapidamente para o Ultramar antes de passar por outras esferas da magistratura no Reino, o fato de ter sido indicado para Intendente nas Minas quer dizer que o *cursus honorum* foi quebrado e ele desvincilhou-se rapidamente das ligações com a Casa de Bragança. O que dizer então de Inácio Rebelo?



político e econômico que se revelava principalmente nas arrematações de contratos<sup>26</sup>. Dessa maneira, os homens de negócio portugueses entendidos por Kenneth Maxwell como “imigrantes”, precisavam aprofundar e enraizar seus negócios de maneira inseparável do ambiente e dos bens da terra<sup>27</sup>.

## **As fronteiras fiscais internas e a difícil unidade: as províncias de Minas Gerais e São Paulo**

Os contratos das alfândegas dos limites do sul da capitania de Minas enfrentavam sérios problemas jurisdicionais. O primeiro dizia respeito ao pertencimento dos territórios de novas freguesias ao bispado de São Paulo (locais pertencentes a Minas Gerais e, conseqüentemente, sujeitos a administração fiscal dessa província). O segundo refere-se ao temor de que novos descobertos e/ou novas vilas, criadas no final do século XVIII, pudessem ser introduzidos no processo da derrama (que assegurava o pagamento de 100 arrobas de ouro anualmente) simplesmente por pertencerem à capitania mineira. Teixeira Coelho já alertava para esses problemas e assim aconteceu com o “descoberto” do Jaguari, local onde se estabeleceu uma alfândega e que por sua vez substituiu a alfândega de Ouro Fino que já estava em litígio com os paulistas. Em 1771, os membros da câmara de São João de Atibaia (SP) se reuniram para solicitar ao Governador da Província de São Paulo providências contra o conde de Valadares (Governador de Minas) por invadir com seus destacamentos aqueles novos descobertos do Rio Pardo e do Jaguari porque apenas aos moradores das Minas “se tinham obrigado a pagar as cem arrobas anualmente como cláusula de que não chegando o quinto a completar as ditas cem arrobas”, e ficando “as mais Capitánias do Cuiabá, Goiás, e São Paulo livres de pagarem a Sua Majestade o seu Real quinto de todo o ouro que extraíssem...”<sup>28</sup> Para a cobrança dos quintos e das entradas nas Minas seria fundamental manter as fronteiras expandidas. Essa era sem dúvida a política empregada pela Junta da Fazenda Real, isto é, de fronteiras expandidas e de incentivos ao crescimento do número de vilas e freguesias vinculadas àquela arrecadação. Das 16 vilas constituídas no período colonial na capitania mineira, 7 foram criadas entre a última década do século XVIII e o início do século XIX e 6 estavam localizadas nesta região. Eram elas: Vila de São Bento do Tamanduá (Itapecerica), Vila da Campanha da Princesa (Campanha), Vila de Barbacena (Barbacena), Real Vila de Queluz (Conselheiro Lafaiete), Vila de Santa Maria do Baependi (Baependi), Vila de São Carlos do Jacuí (Jacuí)<sup>29</sup>. Essa política esteve associada também à fixação dos postos fiscais (alfândegas).

---

26 *Ibid.*, p. 107.

27 *Ibid.*, p. 107. Apud. Kennedy Maxwell. *A devassa da Devassa: A Inconfidência Mineira: Brasil Portugal (1750-1808)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 114.

28 - II- 1038 - 1118. Seção de Manuscritos da Biblioteca Nacional Rio de Janeiro.

29 Patricio A.S. CARNEIRO e Ralfo S. MATOS. Geografia histórica da ocupação da Zona da Mata Mineira: acerca do mito das áreas proibidas. *Anais do XIV Encontro Cedeplar*. Diamantina, 2010. [http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2010/D10A081.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2010/D10A081.pdf). Acessado em 20/04/14.

Inácio Rebelo, Intendente do Ouro de Vila Rica e membro da Junta da Fazenda Real (a. 1790 a 1815) ficou responsável por fiscalizar os contratos das entradas, quintos e dízimos nas Minas e deu especial atenção aos limites ainda pouco precisos entre Minas e São Paulo. Isso foi possível observar nas correspondências em que o Intendente manteve com algumas autoridades portuguesas, entre elas: com d. Rodrigo de Souza Coutinho, quando este esteve à frente do Erário Régio, e principal articulador de projetos políticos e econômicos que promovessem uma maior unidade territorial na América portuguesa. Em 1807 o Conselho Ultramarino havia indicado Rebelo para uma diligência a fim de definir as hierarquias de jurisdições entre as vilas de São João Del Rei (MG) e Campanha da Princesa (MG) em relação aos arraiais de Baependí, Pouso Alto, Aiuruoca, Baixa do Funil, Jacuí, e Cabo Verde (ver mapa abaixo). Segundo a normatização anterior, essas localidades deveriam estar vinculadas à vila de São João Del Rei, no entanto o parecer de Rebelo não apenas priorizava a vila de Campanha com o argumento do avanço das fronteiras e de seu comércio como, estabelecia uma “centralidade” baseada nas distâncias territoriais e não no antigo princípio de primazia das “cabeças” de comarca. No ano seguinte, seu sobrinho seria indicado para o cargo de Juiz de Fora de Campanha da Princesa e nos anos subsequentes os termos de Jacuí e Baependi (regiões que estavam em disputa com São Paulo) foram elevadas à categoria de vilas. Em 1814, Rebelo dava novo parecer sobre as freguesias das novas vilas. Dizia não ser necessário elevar Franca (SP) à qualidade de Vila, mas sim subordiná-la à Jacuí (MG). Não pretendia que aquela freguesia fizesse parte da província paulista e alegava para isso que todos os seus moradores atestavam pertencer à Comarca do Rio das Mortes e serem mineiros<sup>30</sup>. Nessa mesma época, foram realizados mapas descritivos das atividades dos mineiros nas vilas de Campanha, Baependi e Jacuí. Apuração das listas dos devedores da Fazenda Real e diversas devassas sobre circulação bilhetes e moedas falsas. O mais longo processo no período envolveu 48 testemunhas, e a prisão de três grandes negociantes que possuíam vínculos com casas de comércio no Rio de Janeiro e Minas Gerais e residiam em pontos estratégicos do caminho novo (ligando as duas regiões).

Como Intendente do Ouro em Vila Rica e responsável pela arrecadação do subsídio voluntário, Rebelo tinha forte atuação nos postos fiscais. Suas correspondências demonstram o vasto alcance de sua atuação, entretanto, interessa-nos aqui uma região que particularmente se transformava no final do século XVIII, o sul de Minas. Nessa região ele passou a atuar mais frequentemente devido ao conflito de jurisdição e que afetava uma comarca em franca expansão, a Comarca do Rio das Mortes. Neste sentido, corroboramos a tese já apresentada por Kenneth Maxwell sobre o propósito de alguns magistrados em concentrar seus interesses econômicos na região da Comarca do Rio das Mortes.

Vejamos, inicialmente, algumas das características daquele espaço em formação. Os contratos das alfândegas dos limites do sul enfrentavam problemas com as inúmeras modificações e questionamentos de jurisdição tanto no que dizia respeito ao pertencimento dos territórios de novas freguesias ao bispado de São Paulo, quanto ao temor dos novos descobertos serem introduzidos no processo da derrama. O que não aconteceria, caso ficassem fora da jurisdição de Minas Gerais.

---

30 II-36,06,028 Fundo Minas Gerais Seção de Manuscritos. Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.



No caminho “velho” ou caminho das Minas passando por São Paulo para se chegar aos portos, foram instalados os seguintes postos fiscais: Capivari, Itajubá, Jacuí, Jaguarí, Mandu, Ouro Fino, Picu, Rio Grande, Sapucaí e Sapucaí Mirim. O Registro do Capivari ficava situado no antigo caminho que ligava Guaratinguetá (São Paulo) à vila de São João Del Rei. O postos de Mandu funcionou até a década de 1770 e foi transferido para o Jaguarí e funcionavam respectivamente nos atuais municípios Pouso Alegre e Camanducaia. A alfândega do Ouro Fino começou a funcionar na década de 1760 na região onde hoje seria o município homônimo do sul de Minas. A elevação da Capela de São Francisco de Paula de Ouro Fino à condição de freguesia pelo bispado de São Paulo, ainda em 1749, deu início a uma longa disputa. Com a intervenção régia, a freguesia passou ao bispado de Mariana (MG) em 1765. Isso, por sua vez, não resolveu definitivamente os problemas de limites na região, que somente começou a se estabilizar com a criação da Vila de Campanha da Princesa em 1799. A disputa em torno da freguesia de Ouro Fino desdobrou ainda numa retomada de sua posse pela Diocese de São Paulo em 1775, o que levou à mudança no posicionamento da alfândega em 1777 para a “Ponte Nova” do Rio Jaguarí próximo hoje do atual município de Bragança Paulista (SP). No ano seguinte uma nova mudança restituiu o posto fiscal dentro dos limites da província mineira.

Este foi um caso intrincado e que envolveu o famoso contratador João Rodrigues de Macedo. Em 1777, como dissemos, o registro que estava na freguesia do Ouro Fino, disputada pela diocese de São Paulo, foi enviado para a “Ponte Nova” do Jaguarí (atualmente Estado de São Paulo) por Ordem Régia<sup>31</sup>. Pelo mesmo documento justificava-se a mudança por ser mais rentável e benéfica à comarca que pertencia, Rio das Mortes, e mandava a Junta da Fazenda de Minas Gerais tomar as devidas providências em relação às obras necessárias. Isso significava naquele momento de disputa de jurisdição tanto com a diocese de São Paulo, como com a câmara de São João de Atibaia.

As disputas entre as jurisdições da diocese de São Paulo, governos das capitanias e consequentemente das Juntas de suas respectivas fazendas repetia-se em outras freguesias. Em 1767, o Padre Pedro Francisco Machado defendia-se das acusações de ter entregado a Igreja do Jacuí aos mineiros sem, contudo, ter autoridade para isso, isto é, sem ser seu pároco responsável. Essa era uma acusação da diocese de São Paulo, afinal de contas aquela freguesia lhe pertencia. O Padre Machado, por sua vez, escrevia ao Governador de Minas dizendo que havia chegado a Jacuí no ano de 1763, e que naquele tempo tudo pertencia “às Minas”; “foi preciso tomar sobre os meus fracos ombros, o peso desta Igreja; a tempo que o Senhor General das Minas veio ratificar as posses; que dizia muito antes estavam feitas por parte daquela Capitania; e que o Eclesiástico devia igualar as mesmas balizas”<sup>32</sup>. Com certeza o povoado do Jacuí já pertencia à comarca do Rio das Mortes, no entanto, a freguesia pertencia à diocese de São Paulo. Para resolver a situação o prelado referia-se ao princípio do padroado e à primazia do governo secular sobre aquela jurisdição eclesiástica<sup>33</sup>. O objetivo era de se

---

31 MS 580 (20) Documento 08. Seção de Manuscritos. Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro.

32 MS 553 (19) Documento 03. Seção de Manuscritos. Biblioteca Nacional. Rio de Janeiro.

33 Ver: [http://iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/verlivro.php?id\\_parte=109&id\\_obra=73&pagina=340](http://iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/verlivro.php?id_parte=109&id_obra=73&pagina=340). Acessado em em 30/10/14. Em um doc. anônimo sobre a administração eclesiástica nas Minas Gerais em fins do século XVIII, encontramos um interessante relato sobre o tema. O autor, que em determinado momento se define como bispo, diz que o referido Alvará que estabeleceu que os párocos regulares não pudessem servir as suas Igrejas sem instituição e aprovação dos Bispos (...) e que os mesmos Bispos não pudessem jubilar, e dar licença aos



conseguir paulatinamente centralizar sob a jurisdição do Estado o controle do território e do monopólio da fiscalização e da lei.

Para tentar minimizar ao máximo tais disputas, a Junta da Fazenda de Minas defendia em 1809<sup>34</sup> a extinção das alfândegas centrais e manutenção apenas dos postos verdadeiramente limítrofes da capitania. Entre eles, destacava-se o de Jacuí, solicitando a transferência de sua sede do arraial para a margem esquerda do rio Pardo (considerado um limite natural) ou para o córrego do Ouvidor, pelo fato de se poder conseguir estabelecer o posto fiscal no limite exato da divisão política e administrativa com São Paulo.

Outro relatório de Inacio Rebelo, também de 1814<sup>35</sup>, emitia parecer sobre anecessidade de continuar a expansão do território em detrimento das fronteiras já estabelecidas com São Paulo. Lembrava que todo o território do sul de Minas havia passado por mudanças pelas quais ele havia se empenhado, as primeiras freguesias de Baependi, Pouso Alto, Aiuruoca, Baixa do Funil, Jacui, Cabo Verde vinculando-se à Vila da Campanha da Princesa, conforme determinação do Conselho Ultramarino. Prosseguia informando que a criação das vilas de Jacui e Baependi produzia novas demandas. A vila de Jacuí, que antes havia sido um julgado, era também uma reivindicação dos seus moradores sob o argumento de sua extensão e rendimentos. Isso por sua vez criava a necessidade de definir o seu termo, dotando assim a condição de freguesia à Franca, subordinada a essa nova Vila. Assim definia a questão:

Sempre que alguns novos colonos penetram e cultivam os matos virgens infestados de gentios, ficam sendo fregueses da mesma freguesia por onde entravam, assim muitos se foram estendendo os termos das vilas que pertenciam aquelas freguesias e, por consequência as capitanias. E por essa mesma razão deve a nova freguesia de Franca ser do termo de Jacui e desta Capitania. Veja-se no mapa de população incluso, onde quase todos a quem se declara a naturalidade são das freguesias desta Capitania e da Comarca do Rio das Mortes que certamente por entrarem aqueles matos não os foram penetrando pela Capitania de São Paulo.

É interessante observamos aqui a lógica centrífuga. As Minas se expandiam e haveria uma lógica natural em manter os colonos dentro da mesma jurisdição político-administrativa de onde partiam. Além disso, ele alegava que havia uns mapas e documentos autênticos que demonstravam que Franca ficava aquém do Rio Pardo e que os Oficiais do Regimento de linha atestavam que essa era a divisão das capitanias e por isso sempre utilizaram esse princípio para patrulhar o território. Enfim, não havia mesmo precisão e todo aquele território estava aberto às disputas políticas e interesses econômicos.

Os conflitos jurisdicionais nos revelam claramente um território que, em menos de uma década de sua independência e constituição do Império do Brasil, encontrava-se fragmentado

---

cônegos, fazendo-se a este respeito as mais declarações, que constam do segundo, igualmente dimanaram da Jurisdição Eclesiástica, e Ordinária, que está no Grão Mestrado da Ordem de Cristo, achando-se neles cláusulas nada ambíguas, e claríssimas, que assim o comprovam. *Papéis do Brasil*. Códice 15, mic. 4580. Arquivo Nacional, Lisboa.

34 MS 580 (108) Documento 74. Seção de Manuscritos. Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro.

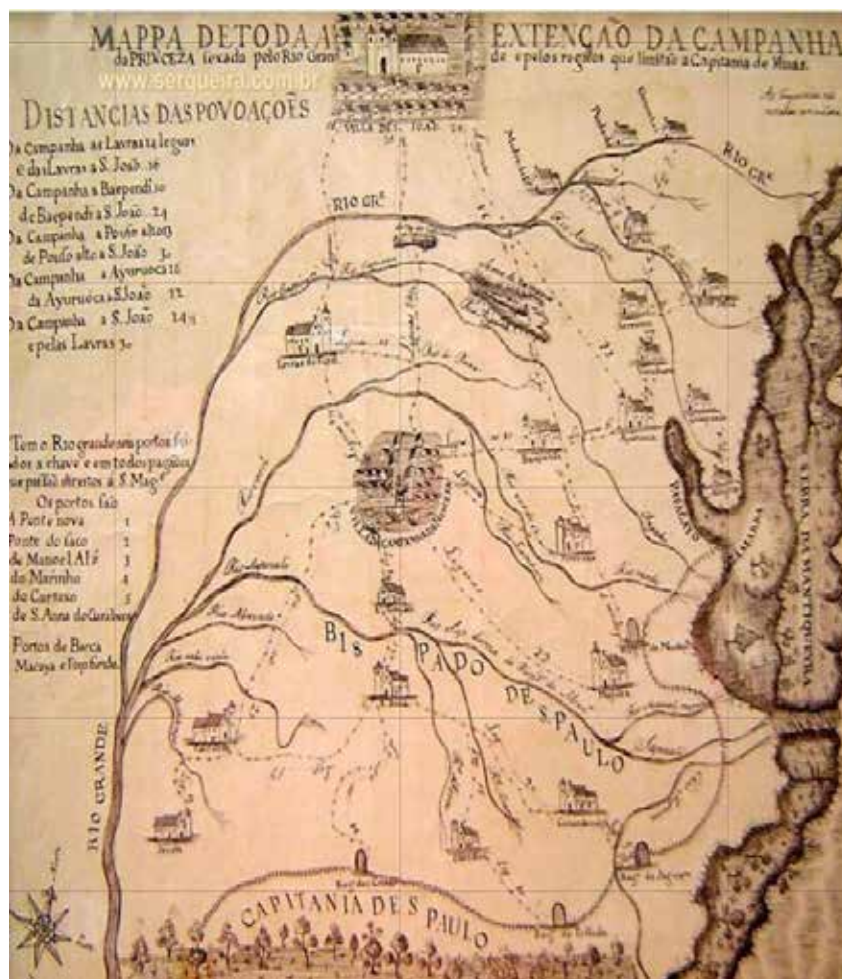
35 II-36,06,028. Fundo Minas Gerais. Seção de Manuscritos. Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro.



e separado por barreiras fiscais. O grande desafio que se apresenta é a compreensão da transição das instituições fiscais, como o caso das Juntas da Fazenda, que apenas foram extintas em 1831 (nove anos após a Independência), para a perspectiva de um Estado unificado e autônomo. Sem dúvida não há como não analisar as trajetórias e interesses políticos e econômicos de seus membros, sobretudo magistrados que se fixaram com suas famílias e seus negócios. Alguns seguiram uma longa carreira política, como foi o caso de Manoel Inácio de Melo e Souza, sobrinho do Intendente Inácio Rebelo. Ele teria a tarefa frente à Junta Provisória de Governo de conciliar os diferentes projetos locais a interesses de âmbito territorial mais amplo. A transferência da Corte, em 1808, já havia criado algumas diretrizes nesse sentido, sobretudo no fato de subordinar as diversas repartições fazendárias ao novo “centro”, o Rio de Janeiro. Entretanto, as diferenças ainda persistiam após a Independência e em muitos sentidos prefiguravam as discussões em torno das propostas federalistas. Esta é, com certeza, uma questão que merece ser aprofundada em futuros estudos.

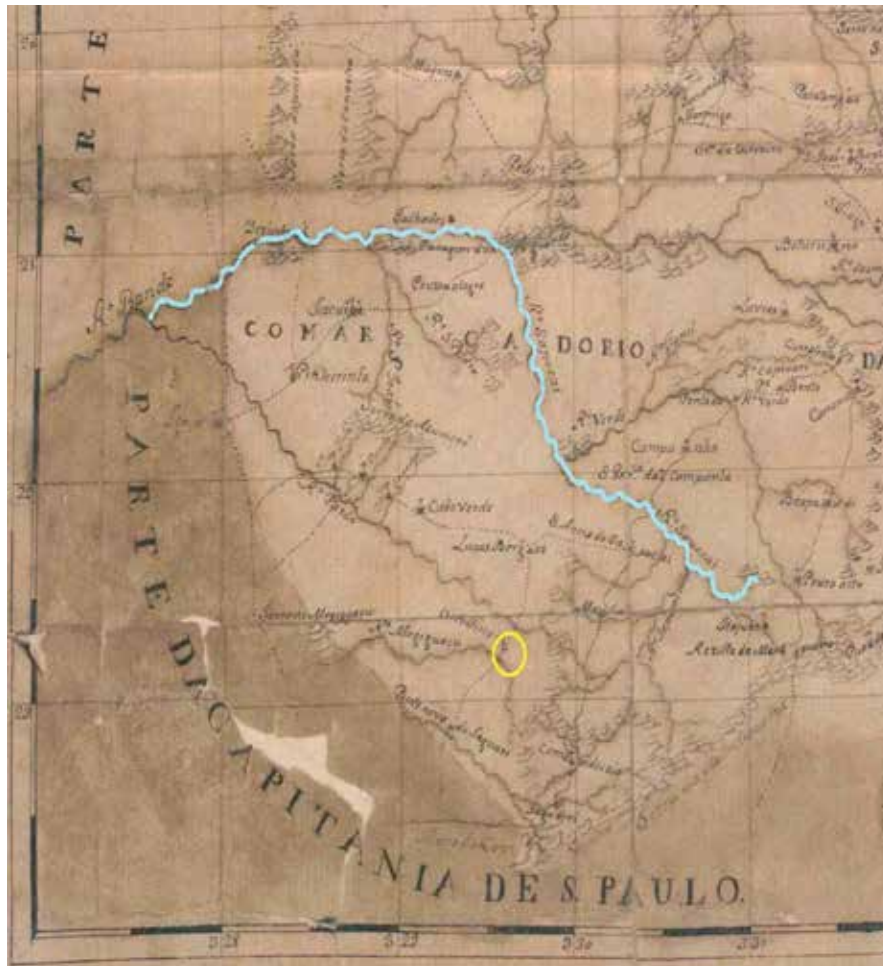
## Anexos:

### Mapa de toda a Extensão da Campanha da Princesa



Fonte: COSTA et al. Cartografia das Minas Gerais: da capitania à província. BH. Editora UFMG.

### Demarcação da Divisa do Rio Sapucaí e o Registro de Ouro Fino



Fonte: Mapa de Jose Joaquim da ROCHA. Comarca do Rio das Mortes (1778)-  
(limite com a Capitania de São Paulo), APM.

Acesso em 10/10/2014.

[http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/modules/grandes\\_formatos/brtacervo.php?cid=920&op=1](http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/modules/grandes_formatos/brtacervo.php?cid=920&op=1)





# Recursos naturales y delimitación de fronteras en América Latina en la primera globalización: una aproximación desde la Guerra del Acre


**Natural resources and borders delimitation in Latin America in the first globalization: an approach from the Acre War**

**Melisa Janet Luc**


Lic. en Economía (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Magister en Historia Económica (Universitat de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona y Universidad de Zaragoza). Doctoranda en Historia de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.


<http://orcid.org/0000-0002-0960-9686>

[memeluc@gmail.com](mailto:memeluc@gmail.com) 

Fecha de recepción 3 de febrero de 2015 

Fecha de aprobación 15 de julio de 2015 

**Sugerencia de citación:** Luc, M. (2015). Recursos naturales y delimitación de fronteras en América Latina en la primera globalización: una aproximación desde la Guerra del Acre. *tiempo&economía*, 2(2), 

XX-XX. doi: 



## Resumen

En este trabajo se busca integrar más variables al análisis histórico económico de América Latina, vinculando los procesos de independencia, la formación de los Estados y la determinación de sus fronteras con las posibilidades de desarrollo a finales de la primera globalización. Estos argumentos se han concretado en el estudio de un caso particular: la Guerra del Acre. En el mismo se pone de manifiesto que la disponibilidad de recursos naturales no fue exógena a las economías de los países participantes sino que respondieron a decisiones políticas e intereses económicos internos. Además, se ponen de manifiesto algunas de las diferencias políticas y económicas de Brasil y Bolivia en el siglo XIX y se vinculan con las diferentes posibilidades de desarrollo que tuvieron estos países.

**Palabras clave:** América Latina, fuerza de los Estados, guerras fronterizas, delimitación de fronteras y posibilidades de desarrollo.

**Codigos JEL:** N46 , N56.

## Abstract

The objective of this work is to integrate more variables to the economic historical analysis of Latin America, linking the processes of independence, the formation of states and borders delimitation with the possibilities of development by the end of the first globalization. These arguments were concentrated in the study of one particular case: the Acre War. In these cases, it evidenced that the availability of natural resources was not exogenous to the economies of the participating countries, but responded to political decisions and domestic economic interests. In addition we highlight the political and economic differences of Brazil and Bolivia in the nineteenth century, and link this with the different development possibilities of these countries.

**Keywords:** Latin America, States strength, frontier wars, borders delimitation and development possibilities.

**JEL Codes:** N46 , N56.

## Introducción

Existe una extensa literatura sobre la evolución económica de América Latina para el siglo XIX. El desempeño económico de estos países ha intrigado a muchos intelectuales que han intentado explicar por qué tuvieron (y tienen) patrones de crecimiento y desarrollo económico tan dispares a lo largo del tiempo, en especial, a finales de la primera globalización.

Bulmer-Thomas (2000) se centra en la idea de la *teoría de la lotería de bienes*<sup>1</sup> para explicar las diferencias regionales de desarrollo a principios del siglo XX. Así, aquellos países que dentro de sus fronteras se encontraron con recursos que generaban una demanda internacional importante o creciente implementaron un modelo de crecimiento guiado por las exportaciones que les permitió crecer, en mayor o menor medida, dependiendo de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante y de los efectos de arrastre que generaba el bien que se exportaba.

Esta teoría no ha sido la única hipótesis relacionada con los recursos naturales que se ha utilizado para explicar los patrones de crecimientos dispares de los países de América Latina en el siglo XIX. Entre algunas de las teorías que existen se puede mencionar la *hipótesis de la geografía*, de la cual hay muchas versiones diferentes. Quizás la más común es aquella que relaciona el clima con los ingresos a través del efecto sobre el trabajo. Por otro lado, están las *hipótesis de la geografía sofisticada*, que presentan algunas variables interesantes; entre ellas está la *“temperate drift hypothesis”*, la cual establece que la geografía se vuelve importante frente a ciertas tecnologías (Acemoglu *et al.*, 2002, pp. 1233-1234).

Otras teorías relacionadas con factores geográficos establecen que hay zonas que, dada su geografía, son más propicias para que se den los procesos de industrialización con mayor facilidad, como tener salida al mar, contar con ciertos recursos naturales como el carbón o el petróleo, entre otros (Acemoglu *et al.*, 2002, p. 1234).

Existen también teorías que analizan el desarrollo de las instituciones desde las colonias, *teorías institucionalistas*, centrándose en la idea de que fueron las instituciones coloniales las que condicionaron o favorecieron las posibilidades de desarrollo de los distintos países, Douglas North es el mayor referente de esta teoría. Su propuesta es que las diferentes condiciones iniciales —principalmente, las diferencias existentes en la política y la religión de las colonias inglesas y las españolas— son responsables de las diferencias en el rendimiento de estas sociedades a través del tiempo (Prados de la Escosura, 2006, p. 468).

Acemoglu, Johnson y Robinson (2002), en esta línea, desarrollan la hipótesis de las instituciones. Los autores relacionan la organización de las sociedades y la creación de las instituciones desde la época colonial, entendiendo que las condiciones en ciertas sociedades hacían más propicia la generación de instituciones que aseguraban derechos de propiedad efectivos a un amplio sector de la sociedad. Se refieren a este grupo como instituciones de propiedad privada y las comparan con las instituciones que ellos denominan extractivas.<sup>2</sup> Los

1 Término acuñado por primera vez por Días Alejandro (en 1970) pero desarrollado por Bulmer-Thomas, debido a que, como destaca el autor en el prefacio de su libro *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, Días Alejandro murió joven. Bulmer-Thomas (2000, p. 9).

2 Las instituciones extractivas se dan a través de la concentración del poder económico y político en un pequeño grupo poderoso, generando un ambiente poco propicio para las inversiones.



autores argumentan que el colonialismo europeo condujo a una reversión institucional, ya que aquellas zonas que eran relativamente más prósperas<sup>3</sup> antes de la colonización europea terminaron siendo las menos prósperas con el paso del tiempo. Así, la hipótesis de las instituciones, junto con la reversión institucional, pronostica un retroceso en los ingresos relativos de las zonas de América Latina más ricas para el siglo XV. En su análisis, los autores destacan el rol esencial del cambio tecnológico que se dio en el último cuarto del siglo XIX, ya que no es hasta este momento que comienza a observarse un retroceso en los ingresos de estas sociedades (Acemoglu *et al.*, 2002).

Como se puede observar, no solo ha sido cuestión de debate lo referente a la evolución económica de América Latina y el porqué de su atraso económico, sino que también se ha discutido cuándo se dio este atraso. Bulmer-Thomas, Coatsworth y Haber se adhieren a la tesis de que este atraso comenzó a darse en el siglo XIX (Prados de la Escosura, 2006, p. 463, y Arroyo Abad, 2013). Estas teorías entienden que la integración de estos países a la economía mundial fue la fuerza dinámica que generó las desigualdades entre los países de América Latina.

Acemoglou *et al.* (2002) se adhieren a lo que suele denominarse “teoría de las dotaciones” (Arroyo Abad, 2013). Estas teorías establecen que la dotación inicial de las colonias determinó las formas que tomaron las instituciones, y que estas persistieron en el tiempo, por lo que son estas instituciones las que explican gran parte de los resultados económicos actuales de estos países.

Por otro lado, mucho se ha discutido sobre las causas y consecuencias económicas de las independencias de los países de América Latina. Si bien es cierto que no hay consenso en cuanto a las causas de la independencia, parece haber un relativo acuerdo en cuanto a algunas de las consecuencias que estos procesos tuvieron sobre estas regiones. En términos económicos, el consenso se encuentra en los siguientes puntos: en cuanto a los efectos positivos, se mencionan el fin del monopolio con la península Ibérica y el acceso a los mercados internacionales de factores y de créditos; en cuanto a los efectos negativos, se destacan el fin de la unión aduanera, la fuga de capitales y el colapso del sistema económico colonial (Prados de la Escosura, 2006, p. 466).

La diversidad de explicaciones acerca de los orígenes del atraso económico y la disparidad de trayectorias regionales en América Latina contrasta con la escasez de evidencias empíricas para el período de la postindependencia. Lo interesante por destacar es que las teorías anteriormente mencionadas no centran su estudio en el período de formación de los Estados, ni en el período de creación y de asentamiento de una soberanía nacional sobre un territorio. El hecho de centrar el presente estudio en ese período y relacionar estas variables con las posibilidades de desarrollo para el siglo XIX constituye la principal contribución de este trabajo.

Es por ello que se plantea la siguiente pregunta: ¿Qué impacto tuvieron los procesos de independencia, la formación de los Estados y la delimitación de fronteras en las posibilidades de desarrollo de estos países en el siglo XIX? Hasta 1850 no se acaban de consolidar los Estados nacionales, ni están definidos los límites fronterizos, ni son reconocidos los gobiernos latinoamericanos por todos los actores sociales. Por ser un momento conflictivo y confuso, su

---

3 Los indicadores que utilizan los autores para determinar la prosperidad de las sociedades antes del siglo XV son los niveles de urbanización y la densidad poblacional de estas sociedades pre coloniales.



estudio carece de la profusión de trabajos que tienen en la literatura sobre historia económica de América Latina tanto los períodos precedentes de la Colonia como los posteriores de la primera globalización.

Sin embargo, es un período clave. Si bien la demanda internacional de bienes fue la fuerza dinámica que movilizó los recursos de los nuevos países para especializarse y desarrollarse económicamente a fines del siglo XIX, también es cierto que las disputas territoriales, que se llevaron a cabo durante todo el siglo XIX y continuaron durante el siglo XX, fueron motivadas por intereses económicos (García Pérez, 2005).

Este trabajo se centra en analizar, por tanto, las posibilidades de exploración, expropiación y adquisición de recursos naturales por parte de los países de América Latina y la construcción de un Estado con la posibilidad real de hacer valer su soberanía sobre su territorio, intentando aproximarse a una visión más particular e individual de cada país, entendiendo y justificando las decisiones políticas y económicas tomadas por estos nuevos países frente a posibilidades económicas internacionales e intereses económicos que aprovechar. Se buscará demostrar que este análisis no puede desvincularse de los resultados económicos que estos países tuvieron a principios del siglo XX.

La hipótesis, por tanto, se centra en la siguiente idea: los países que tuvieron la fuerza y los recursos políticos, militares y económicos necesarios para poder hacerse valer como un Estado nacional soberano en su territorio, y que fueron reconocidos por todos sus ciudadanos y por los demás países que los rodeaban, además de poder ampliar sus fronteras, fueron quienes pudieron desarrollarse más.

Aunque el presente trabajo tiene la ambición de relacionar la formación de los Estados, la delimitación de fronteras y las posibilidades de desarrollo para los países de América Latina en el siglo XIX, esta primera aproximación se realiza a través de un estudio de caso concreto: la Guerra del Acre. El conflicto ha sido escogido por ser un buen ejemplo de cómo los intereses políticos y económicos precedieron a la delimitación de fronteras y, a la vez, a la disponibilidad de los recursos naturales que iban a ser cruciales en el desarrollo económico de los países implicados. En futuros desarrollos de esta investigación se prevé incorporar otros casos que, al igual que el aquí considerado, reflejan la hipótesis teórica que se mantiene.

El primer capítulo contiene una justificación teórica de estas ideas y unas líneas teóricas propuestas para trabajar más a fondo la hipótesis que se plantea. Luego se indaga más sobre las cuestiones referentes a las disputas entre estos países, buscando en la historia de la creación de los Estados de Brasil y Bolivia pruebas de la hipótesis que se sostiene. Allí se expone un breve resumen de los procesos políticos, las condiciones económicas y la determinación de fronteras entre estos dos países.

## **Algunas líneas teóricas propuestas**

La investigación presente se adhiere a la idea de que los factores políticos y militares internos de los países de América Latina son claves para entender el desarrollo económico de los mismos en el período analizado. Cabe destacar que no se dejan de lado factores como la lotería de bienes, la dotación inicial de recursos y las instituciones que se formaron desde las



colonias. Pero sí se insiste en estudiar el período de formación de los Estados y la delimitación de fronteras, ya que estos factores están vinculados al éxito (o al fracaso) económico de estos países.

Para empezar, deben considerarse los procesos de independencia como claves para el análisis. Los Estados latinoamericanos nacieron en un período de luchas, y, por lo tanto, las consecuencias económicas, políticas y sociales de estos procesos son claves para el análisis por realizar. Entre algunos de los autores que han escrito sobre este período se encuentra Prados de la Escosura (2006), el cual determina que las consecuencias de las mismas fueron la fragmentación del poder político, la militarización de la sociedad y la movilización de recursos y hombres para la guerra. El autor establece que, una vez culminado el proceso de independencia, la agitación política en el continente continuó, en parte, porque comenzaron las disputas sobre las fronteras nacionales, y en parte, porque las guerras civiles continuaron afectando los procesos políticos de estos países jóvenes y nuevos (Prados de la Escosura, 2006, p. 466).

En segundo lugar, es necesario entender la relación existente entre las variables determinación de fronteras y obtención de recursos, ya que esto permitirá entender las posibilidades de desarrollo de estos países en el período de la postindependencia. Para ello, se hace referencia al artículo de Caselli *et al.* (2013), titulado "The geography of inter-state resource wars". La hipótesis de este trabajo es que las probabilidades de conflicto entre países son elevadas cuando al menos un país tiene recursos naturales para explotar, y esta probabilidad será aún mayor si estos recursos se encuentran cerca de las fronteras comunes. Los autores logran relacionar los factores delimitación de fronteras y obtención de recursos naturales, entendiendo que aquellos que ganan las guerras fronterizas se apropian de estos recursos y los explotan, proporcionando mayores recursos a la economía nacional y ampliando las posibilidades de desarrollo. Este tipo de trabajos supone la consideración de la delimitación de la frontera como un factor endógeno al modelo económico, una consideración que suscribe la presente investigación al considerar que la disponibilidad de recursos estuvo fuertemente vinculada al poder político, militar y económico de los Estados en formación.

En tercer lugar, Jean-Paul Deler (2008) es quien resalta el papel fundamental del Estado en los procesos de consolidación del territorio nacional, estableciendo que, en el caso de los países de América Latina, "se afirmó el control territorial de los Estados más poderosos sobre espacios que eran objeto de litigios de soberanía" (Deler, 2008, p. 37). Deler entiende que la fuerza de los Estados latinoamericanos fue clave en la definición de fronteras en el período analizado, y esto fue así, debido a la existencia de recursos valiosos en fronteras no del todo definidas o poco claras. Entonces, cabría preguntar: ¿Fueron más fuertes aquellos Estados que ganaron las guerras fronterizas? Según la tesis de Deller, sí, pero en todo caso ¿qué determinó que ganaran la guerra? O dicho de otra forma, ¿qué factores determinaron la posibilidad real de un Estado de apropiarse de un territorio? ¿Tener poder económico? ¿Tener poder político dentro y/o fuera del país? ¿Poder movilizar a su población para ocupar estos territorios? ¿Contar con el apoyo de alguna potencia mundial que respaldara económicamente las guerras y financiara los procesos de desarrollo económico?

Por último, es importante destacar que los estudios de historia económica suelen subestimar la fuerza de los Estados latinoamericanos en el siglo XIX; la tesis de Carmagnani (1984) es un claro esfuerzo por superar esta dificultad. El autor establece que las estructuras producti-

vas en el último cuarto del siglo XIX sufrieron una serie de transformaciones que, en muchos casos, no requirieron grandes cambios estructurales (ya que donde se criaba ganado vacuno se podía criar ganado lanar, que Bulmer-Thomas denominó modelo aditivo<sup>4</sup>). Pero en otros casos, los obstáculos que sí se presentaron fueron superados por una oligarquía claramente dinámica y con cierto poder: “La clase dominante, por sí misma o en estrecha relación con el capital inglés, fue capaz de superar los obstáculos. Ello significaba que las oligarquías poseían el dinamismo necesario para no dejarse doblegar fácilmente” (Carmagnani, 1984, p. 33).

Caramagnani (1984) contradice la idea de Bulmer-Thomas de que solo las estructuras productivas pueden explicar el desarrollo económico de los países de América Latina. Aquellos países que cambiaron sus estructuras productivas porque el sector exportador se los demandaba pudieron hacerlo porque la clase dominante tuvo la fuerza para superar los obstáculos necesarios para ello. No introducir esta variable en el análisis lleva a simplificar demasiado las fuerzas que operaron en este período y, por lo tanto, las razones de las diferencias económicas para principios del siglo XX.

En lo que sigue del trabajo, se buscará indagar más sobre las cuestiones referentes a las disputas entre países limítrofes, intentando introducir al análisis histórico-económico factores políticos y militares para poder relacionar las tres variables consideradas relevantes: la fuerza de los Estados, la ampliación de fronteras y las posibilidades de desarrollo, a partir de un estudio de caso particular. Así, se intentará introducir las decisiones de política interior y la variable frontera como factores endógenos a las posibilidades de desarrollo económico, entendiendo que las señales de los mercados internacionales fueron una gran motivación económica para estos países jóvenes y recientemente independizados.

## 1. El caucho: ¿suerte o disputa?

De La Condamine, a mediados del siglo XVIII, vislumbró al mundo occidental con las propiedades del caucho, sustancia obtenida del látex de ciertos árboles que se encontraban en la cuenca del Amazonas (ver el mapa 1). Las notables características del caucho, su elasticidad e impermeabilidad, fueron ampliando las posibilidades de aplicación de la sustancia, y se fueron abriendo, muy lentamente, nuevos mercados en Occidente. Ya para fines de 1780, el caucho estaba presente en varios mercados: se hacían botas, morrales, tubos, catéteres, gomas de borrar, globos, etcétera. A principios del siglo XIX, la ciudad de Belém do Pará (colonia portuguesa) exportaba zapatos de caucho a Nueva Inglaterra, y en 1813 se abrió en Francia una fábrica de ligas de caucho. Aunque el mercado comenzó a ampliarse y las exportaciones ya eran considerables, su explotación a escala industrial estaba limitada por su gran sensibilidad a los cambios de temperatura, que alteraban notablemente la calidad del producto (Ullán de la Rosa, 2004, p. 184).

---

4 Bulmer-Thomas (2000, p. 105).





fonso (1777) y el de Badajoz (1801) (Zambrana Lara, 2011, p. 6). En todos estos tratados, que fueron ampliando el territorio de dominio portugués, la región del Acre, que abarcaba unos 355.242 km<sup>2</sup> aproximadamente, figuraba como de dominio español (ver el mapa 2).

**Mapa 2. Mapa que define el dominio portugués, en donde queda asentado que la región del Acre era de dominio español**



Fuente: elaboración propia con base en el mapa: <http://noss2geografia.blogspot.com.es/2012/02/o--territorio--legalizado--os--tratados.html>.

Los procesos de independencia de Brasil y de Bolivia, así como sus primeros años como economías autónomas e independientes, trajeron aparejados distintas problemáticas; una de ellas fue la delimitación de las fronteras entre estos dos países. Para poder entender las relaciones entre las variables establecidas y las posibilidades de desarrollo, a continuación se lleva a cabo un breve resumen de las características de las economías bolivianas y brasileras en el siglo XIX, así como también se analizan los procesos políticos y la dinámica de sus economías internas.

Bolivia se independizó en 1825 sobre el territorio de la colonia Audiencia de Charcas. La vinculación de Bolivia con el mundo exterior se daba a través de tres nexos: con la ruta que iba al Atlántico por Buenos Aires (el que perdió importancia cuando se independizaron las



repúblicas del Río de la Plata y el coste del transporte aumentó); con su puerto en Cobija, el único puerto boliviano y su única salida al mar, y con el puerto de Arica, puerto peruano por donde se exportaban también algunos productos bolivianos (Bonilla, 1991, p. 223).

La historia política de Bolivia está segmentada entre períodos de golpes y contragolpes por parte de los caudillos militares para hacerse del poder y saquear los pocos recursos del Estado. “En este contexto de inestabilidad política, incluso de anarquía, el gobierno de Andrés Santa Cruz (1829-1839) constituyó una notable excepción” (Bonilla, 1991, p. 226). El gobierno de Santa Cruz fue el primer intento de ordenar la economía y la política del país, además de que se buscaron nuevas salidas al mar para romper con el aislamiento del exterior; pero por lo que más se lo recuerda es por el intento frustrado de lograr la unidad andina entre Bolivia y Perú (Bonilla, 1991, p. 226). A partir de 1840 y hasta 1849 se contabilizaron 65 golpes de Estado; ; claramente, este entorno no era el propicio para crear un proyecto nacional compatible con un proceso de crecimiento y desarrollo económico (Bonilla, 1991, p. 230).

Autores como Prados de la Escosura (2006 y, 2009) y Peres Cajías (2011) destacan el *shock* institucional que generan los procesos de independencia, debido a la expulsión de una burocracia imperial y a la generación de un nuevo Estado. Esta transición puede generar costos económicos que perduren en el largo plazo, afectando las posibilidades de desarrollo (Peres Cajías, 2011, p. 2). La inestabilidad política que tuvo Bolivia en este período, ineludiblemente afectó a su economía y condicionó su inserción en el mercado internacional a fines del siglo XIX.

Al observar distintos indicadores económicos de Bolivia para el siglo XIX, se puede ver que, si bien no hubo necesariamente un estancamiento económico en el período de la post-independencia, es uno de los países con menos dinamismo económico de América Latina (Peres Cajías, 2011, pp. 3-4). Aún así, a partir de 1850 la economía boliviana se reactivó, debido al renacimiento de la actividad minera (plata), dando lugar a la exportación de plata y a la entrada de capitales extranjeros al país (Bonilla, 1991, p. 233).

Así, para finales de 1870, Bolivia se convirtió en uno de los mayores exportadores de plata del mundo pero, lamentablemente, esto no se vio reflejado en una mejora en la posición económica boliviana respecto de sí mismo o de sus países vecinos. Bonilla (1991) argumenta que la escasa mano de obra y el trazado de las líneas de ferrocarriles no favorecieron la vinculación entre los distintos sectores y regiones, por lo que tampoco favorecieron el crecimiento de este sector (Bonilla, 1991, p. 233). Esta visión ha sido discutida por varios autores,<sup>5</sup> quienes se han preguntado por qué la minería boliviana no tuvo el impacto que otros sectores exportadores tuvieron sobre los países latinoamericanos después de la independencia (Peres Cajías, 2011, p. 8). Más allá de las razones de estas limitaciones, el sector exportador boliviano tuvo límites claros para afectar al resto de la economía.

En cuanto al sector agrícola boliviano —que tenía como estructuras básicas las haciendas y las comunidades de indios— este era pequeño y producía quina, coca, maíz, trigo y papa. Las dos primeras eran los más comercializables en los mercados internacionales, aunque su presencia era muy precaria (Bonilla, 1991, p. 224, y Peres Cajías, 2011, p. 4).

Otro sector económico importante para Bolivia era su litoral, parte del desierto de Atacama, en donde se encontraban asentadas empresas chilenas, inglesas y francesas desde 1840,

---

5 Peres Cajías (2011) entre otros.

las cuales explotaban cobre y guano. Entre 1857 y 1866, en la región de Mejillones, se descubrieron yacimientos salitreros que fueron explotados principalmente por capital chileno e inglés y fueron colocados en el mercado internacional. Esto hizo del puerto de Antofagasta el puerto más importante de Bolivia; así lo describe Bonilla (1991): “Desde 1868, el puerto de Antofagasta, cuya población, como la de Cobija, era en más del 90% chilena, se convirtió en el puerto principal del litoral boliviano” (Bonilla, 1991, p. 235). Es interesante destacar que estas exportaciones eran libres de impuestos (Sicotte *et al.*, 2008), por lo que el Estado no percibía beneficios directos por la explotación de estos territorios.

La decisión del Gobierno boliviano de cobrar impuestos a las exportaciones de esta región desató la Guerra del Pacífico, en 1878, la cual tuvo como protagonistas a Chile, Bolivia y Perú (los últimos dos, aliados) (Palma, 2003). Respecto de esta guerra solo se destacará que para principios de la década de 1880, Bolivia había perdido una guerra, recursos naturales y el territorio que le correspondía desde la Colonia del desierto de Atacama. La Guerra del Pacífico fue devastadora, y, frente a la búsqueda de un nuevo sector exportador que permitiera a Bolivia salir de la situación complicada en la que se encontraba, el caucho llamó la atención no solo de los empresarios bolivianos sino también de su Gobierno (López Beltrán, 2001, p. 576).

La magnitud del fenómeno del caucho y el histórico abandono de esas alejadas tierras preocuparon al Gobierno, que consideró de inminente necesidad la incorporación de esos territorios al control estatal. Aun así, este no era el único objetivo del Gobierno; debido a la pérdida de la salida al mar en la Guerra del Pacífico, el Estado boliviano buscaba una salida al mar por el Atlántico (López Beltrán, 2001, p. 579, y Zambrana Lara, 2011, p. 7).

El caso de Brasil, a diferencia del caso boliviano, es bastante excepcional, ya que en términos políticos se mantuvo unido, centralizado y, además, experimentó una transición relativamente pacífica hacia la independencia, ya que se dio una aparente continuidad institucional.

La transición hacia la independencia se caracterizó por la presencia de la Corte portuguesa a principios del siglo XIX en territorio colonial, debido a la presencia de Napoleón en Portugal. Esto cambió la dinámica de la colonia porque las decisiones de política económica dejaron de tomarse en el exterior, aunque el papel central del sector exportador permaneció casi intacto (Bethel y Carvalho, 1991, pp. 323-324; Dean, 1992, p. 335). Los conflictos económicos entre los terratenientes y los comerciantes portugueses llevaron a que el 7 de septiembre de 1822, Pedro I, el príncipe regente de la colonia portuguesa, declarara la independencia de Brasil y se autoproclamara emperador. Estructuralmente, no hubo un cambio significativo en el paso de uno a otro (Prados de la Escosura, 2009, p. 285); de hecho, muchos cargos políticos que estaban ocupados por portugueses siguieron en las mismas manos (Dean, 1992, p. 335). El proceso de creación de un nuevo Estado se compaginó, por tanto, con la convivencia de portugueses y brasileros, dentro y fuera del mismo, lo que generó un *tire y afloje* que no culminó hasta el fin del Imperio (Dean, 1992, p. 335).

Más allá de esto, Brasil es considerado un caso particular, en comparación con el resto de las colonias de América Latina, ya que el país no solo logró reducir el *shock* institucional del proceso de independencia sino que además logró instituciones que protegieron a los grupos económicos de la agresión y la expropiación de sus recursos (Prados de la Escosura, 2009, p. 285).



El Imperio, que comenzó en 1822 y duró hasta 1889, no siguió ningún objetivo económico de forma enérgica, y si bien se propusieron algunos proyectos nacionales, se llevaron a cabo solo unos pocos. Se caracterizó por una dinámica clientelista hacia las clases altas y desanimó a aquellos empresarios capitalistas con ideas innovadoras. El comienzo de la República, a partir de 1889, cambió la política económica, se buscó promocionar la dinámica de crecimiento guiado por las exportaciones, y se liberó el “espíritu de asociación”. Aun así, se debe destacar que los gobiernos civiles que continuaron también seguían intereses propios (Dean, 1992, p. 337).

La economía brasilera fue próspera y diversa desde la Colonia, además de haber estado siempre orientada al sector exportador. Desde 1500 hasta 1822, los colonizadores impulsaron la producción de muchas materias primas diferentes, gracias a las características climáticas y geográficas de la región. La diversificación de productos impulsada consistió en la producción de algodón, índigo, arroz, cacao, tabaco, café y azúcar. En el siglo XVIII la explotación extractiva del Amazonas consistía en la comercialización de oro,<sup>6</sup> madera de tinte, cacao, pieles, plumas, loros, esencias, ipecacuana, zarzaparrilla, entre otros (Dean, 1992, p. 334).

La independencia de Brasil tampoco modificó estructuralmente la economía extractiva que venía desde la Colonia (Bevilaqua y Pavia Abreu, 2003, p. 61; Prados de la Escosura, 2009, p. 292, y Haber y Klein, 1993, p. 154). Haber y Klein (1993) sostienen que “la independencia de Brasil no supuso un inmediato cambio importante en la dirección del comercio”, ya que hasta 1830 no tuvieron que buscar nuevos compradores para sus exportaciones tradicionales ni tuvieron que generar nuevas exportaciones para nuevos mercados; además, resaltan el hecho de que el volumen del comercio exterior no varió considerablemente en el corto plazo (Haber y Klein, 1993, p. 154).

Así, el cultivo del café siguió concentrado en el sureste de Brasil, trasladándose a mediados del siglo XIX a las zonas cercanas a Río de Janeiro. La producción de caña de azúcar se concentró en el noreste, al igual que el algodón. En el sur se exportaban cueros, pieles, tasajo, madera y mate, y en la zona amazónica se exportaba el caucho, entre muchos otros productos (Bevilaqua y Pavia Abreu, 2003, p. 61). Para finales del siglo XIX, el caucho representaba un elevado porcentaje de las exportaciones totales de Brasil; entre 1890 y 1899 el 14,2% del total de las exportaciones era de caucho, y entre 1900 y 1909 este porcentaje había ascendido a 25,6%<sup>7</sup> (Bevilaqua y Pavia Abreu, 2003, p. 57).

Dean destaca cómo los brasileños se interesaron en la región del Acre, ya que allí se encontraba el seringa (*Hevea brasiliensis*) árbol de caucho más buscado por los productores, debido a sus características particulares y, sobre todo, por su alta productividad, en comparación con los otros árboles caucheros (Dean, 1992, p. 343). “En Belém, cerca de la desembocadura del Amazonas, otro tipo de caucho llamó la atención de las autoridades coloniales portuguesas. Este tipo se llamaba seringa o siryngé, caucho de su aplicación más antigua” (Dean, 1987, p. 9; traducción de la autora).

Las exploraciones en el Acre se hicieron tanto por el lado de Brasil como por el lado de Bolivia. Brasil alcanzó la región a través de los ríos Purus y Madeira, además de que se llevaron a cabo expediciones para reconocer tanto la zona como sus características climáticas, poblacionales y de producción (López Beltrán, 2001, pp. 579-583, y Zambrana Lara, 2011, p. 8).

6 La fiebre del oro duró un siglo en las zonas de Minas Gerais, Goiás y Mato Grosso. Dean (1992, p. 334).

7 Es en esta última década que Brasil amplía su frontera obteniendo la región del Acre.



Las exploraciones bolivianas, de reconocimiento y asentamiento, fueron a través del río Beni y el río Mamoré. Los exploradores dieron con la Cachuela Esperanza, un rápido de seis metros de caída por trescientos de extensión, donde se instaló la Casa Suárez y Hnos.,<sup>8</sup> y se creó la ciudad Cachuela Esperanza, la cual se convirtió en un punto estratégico desde donde se controlaba el flujo mercantil y de pasajeros. Solo después de 1880 “surgieron afirmadas empresas de mayor magnitud, asentadas en una o más barracas y con su producto puesto en el mercado internacional” (López Beltrán, 2001, p. 583).

A partir de la década de los noventa, los mismos empresarios de la goma comenzaron a desplazarse hacia el norte hasta el río Acre o Aquiry y el río Purus. Además, el Gobierno boliviano envió en 1892, 1895 y 1897 expediciones de reconocimiento, dirigidas por José Manuel Pando (López Beltrán, 2001, pp. 583-584).

Las poblaciones que comenzaron a surgir en estas zonas estaban motivadas por la explotación de la goma y por los mismos empresarios, que en muchos casos traían pobladores de otras regiones para trabajar en sus industrias. En el caso de Bolivia, los trabajadores venían con contratos por “enganche”, es decir, por endeudamiento. En cambio, desde el Brasil, el territorio del Acre fue poblado “a goteo”, más específicamente, por personas que fueron desplazadas desde las regiones del Bajo Amazonas, debido a las sequías y a la falta de alimentos (López Beltrán, 2001, pp. 584-585).<sup>9</sup>

Para 1900, la industria de la goma era una amplia red que involucraba a múltiples grupos sociales y a varios países desarrollados. El éxito de esta industria puso en evidencia los intereses contrapuestos de los grupos económicos regionales llegados desde diferentes lugares (López Beltrán, 2001, p. 587).

Los problemas entre estos países surgieron en dos momentos distintos. El primer conflicto tuvo lugar en la década de los sesenta, y se terminó momentáneamente el problema con la firma del Tratado de Ayacucho en 1987. El mismo fijaba la frontera entre estos países a través de una línea recta entre los núcleos de Esperanza y Río Branco (García Pérez, 2005, p. 226, ver el mapa 3).

El segundo período de enfrentamientos se dio cuando Bolivia decidió fundar Puerto Alonso (Zambrana Lara, 2011, p. 8). Sus intenciones eran imponer su soberanía sobre su territorio, además de crear una aduana e imponer impuestos a la goma (López Beltrán, 2001, pp. 587-589). El gobernador del Estado del Amazonas no vio con buenos ojos el establecimiento de la aduana boliviana y, aprovechando la situación, acusó ante su Gobierno la “ilegalidad” de la ocupación, culpando a los ocupantes bolivianos de robos, atropellos y actos de violencia cometidos contra los residentes brasileños (López Beltrán, 2001, pp. 587-589).

Los enfrentamientos armados movilizaron a *siringueros* (los trabajadores de los árboles de caucho o siringa) de toda la región, con victorias y derrotas de ambos lados; a estas primeras revueltas se las llamaron, desde el lado boliviano, la Primera Campaña, y desde el lado brasilero, la Revolución del Acre (López Beltrán, 2001, pp. 587-589).

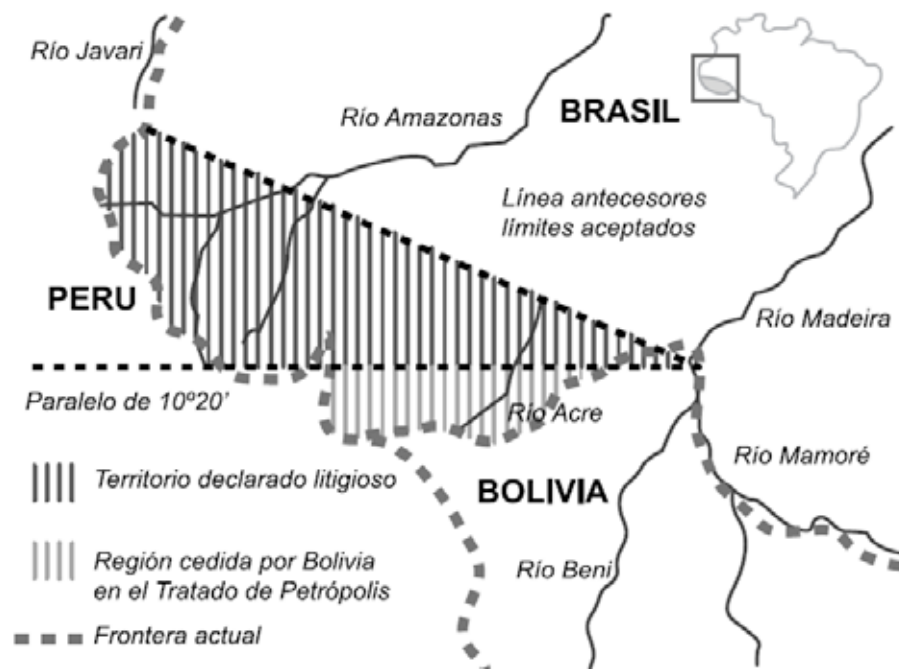
---

8 La Casa Suárez Suárez y Hnos. fue la mayor empresa exportadora de goma en Bolivia.

9 López Beltrán, 2001, pp. 584-585.



Mapa 3. Mapa que delimita como cómo se dividió la región del Acre, y la zona que corresponde a cada país.



Fuente: elaboración propia con base al mapa: <http://turma.spaceblog.com.br/147484/ACRE--Tratado--de--Pe--tropolis--antes--e--depois/>

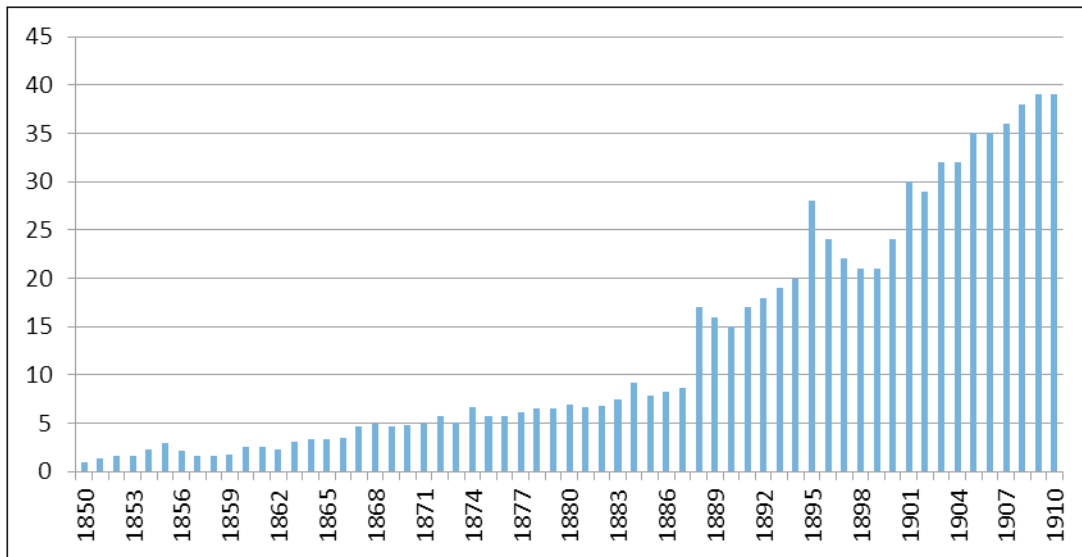
Zona demarcada por encima del paralelo de 10° 20': Territorio declarado litigioso, zona cedida a Brasil en el Tratado de Ayacucho.

### a. Motivaciones económicas sobre la región del Acre y la explotación del caucho

En esta sección se muestran los volúmenes de exportaciones de caucho para Brasil, así como también sus índices de precios en el mercado internacional. No se han incluido las exportaciones de Bolivia, por falta de datos. La idea de esta sección es poder cuantificar el crecimiento de la demanda internacional del caucho, así como el impacto que tuvo la variación de los precios sobre la explotación del mismo.

Como podemos ver en el gráfico 1, a partir de 1850 las exportaciones de caucho comenzaron a crecer de forma constante, aunque no fue sino hasta finales de la década de los ochenta que las exportaciones dieron un salto importante, debido a la invención de la rueda neumática (que, como ya se ha resaltado, se dio en 1888). A partir de allí, el crecimiento de las exportaciones fue aún más importante, llegando a su clímax en 1910.

**Gráfico 1. Exportaciones de caucho, en miles de toneladas métricas, para el período que va desde 1850 hasta 1910.**

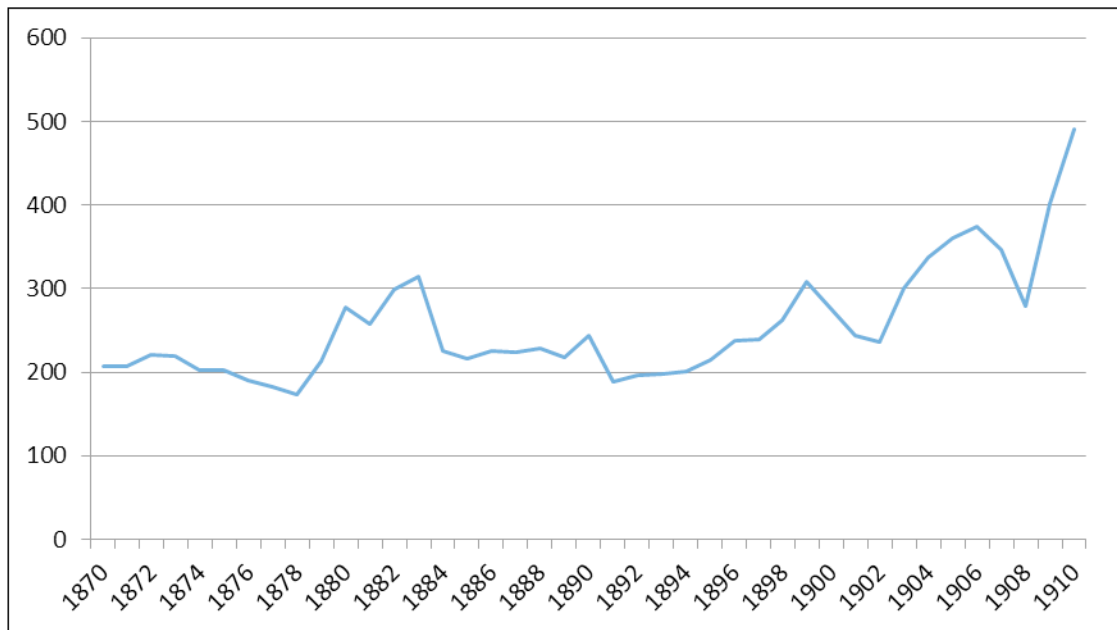


Fuente: elaboración con base en Mitchell, B. R. (2003), *International Historical Statistics. The Americas 1750-2000, Fifth Edition. Palgrave Macmillan.*

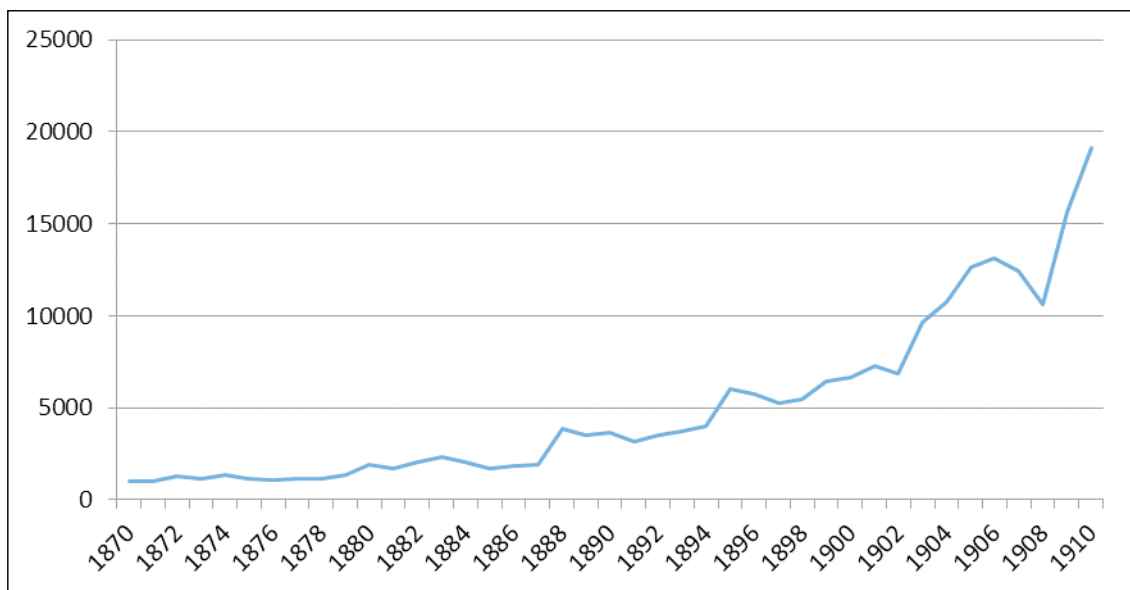
Exportación de caucho de Brasil para el período que va desde 1825 a hasta 1981.

Como se puede observar en el gráfico, en el período en que se disputó la región del Acre, las exportaciones de caucho eran elevadas y seguían presentando aumentos considerables. Si observamos el gráfico 2, podemos ver que los índices de precios internacionales presentaron una tendencia creciente entre 1870 y 1910.

Si se tiene en cuenta que la variabilidad de los índices de precios se puede haber correspondido a los cambios en la demanda del caucho, sería interesante ver el valor de las exportaciones de caucho. Lamentablemente, no se ha conseguido el valor de las exportaciones brasileras de caucho, por lo que se ha elaborado un índice de valores multiplicando las exportaciones (en miles de toneladas métricas) por el índice del precio del caucho en los mercados internacionales (ver el gráfico 3). Este índice permite analizar la evolución de las exportaciones en volúmenes integrando las variaciones de los precios.

**Gráfico 2. Índice de precios internacionales del caucho para el período que va desde 1870 hasta 1910.**

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de la siguiente base de datos: MOxLAD.  
Index of Rubber Market Prices (1970 =100).

**Gráfico 3. Índice de valores para el caucho en el período que va desde 1870 hasta 1910.**

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de la siguiente base de datos: MOxLAD. Index of Rubber Market Prices (1970). datos de volúmenes de Mitchell, B. R. (2003) *International Historical Statistics. The Americas 1750-2000, Fifth Edition. Palgrave Macmillan*. Este gráfico se calculó multiplicando el índice de precios del caucho por el volumen de las exportaciones, para poder ver si las caídas de precios se correspondían a aumentos en los niveles de exportaciones.

En este gráfico se observa claramente cómo crece el valor de las exportaciones a lo largo de las décadas de finales del siglo XIX. Un resultado muy similar al que se obtenía con el gráfico de volúmenes exportados (véase el gráfico 1).

Si bien, el volumen de exportaciones de caucho es significativo, al nivel nacional es difícil ponerlo en contraste. Brasil es un país muy grande, con muchas regiones y una población muy grande. Aun así, son los mensajes que el mercado enviaba a aquellos interesados en instalar industrias de goma en la región del Acre lo que se destaca aquí. Claramente, las posibilidades de expansión de la industria y las percepciones de los inversores a la hora de elegir un rubro donde invertir son muy importantes, y las señales que el mercado enviaba a fines del siglo XIX eran muy favorables para la instalación de estas industrias. Como bien destacan Bevilaqua y Paiva Abreu (2003):

Las exportaciones de caucho provenientes de la región Amazónica se tornaron importantes en los años 1890, que alcanzaron en 1910 casi 40% del total de exportaciones brasileñas [...]. Las exportaciones de caucho fueron una fuente importante de generación de divisas, particularmente en el decenio de oro antes de la Primera Guerra Mundial. Bevilaqua y Paiva Abreu (2003) p. 61).

## Algunas conclusiones

La falta de evidencia empírica del período de las post-independencias ha llevado a la sobrestimación de la herencia colonial como factor determinante del desarrollo económico y también ha llevado a sobrestimar la importancia de la demanda internacional de bienes. Las decisiones de política interna claramente estarán afectadas por estas dos variables, pero no son por sí solas las únicas causas por tener en cuenta. La situación interna de cada país, los conflictos políticos, sociales, militares y económicos son variables relevantes por incorporar en el análisis.

En este trabajo se busca integrar más variables al análisis histórico-económico de América Latina, vinculando los procesos de independencia, la formación de los Estados y la determinación de sus fronteras con las posibilidades de desarrollo para fines de la primera globalización. Como se puede observar en el trabajo, ya desde la época colonial, los territorios brasileños y bolivianos presentaban escenarios políticos y económicos muy disímiles. La transición de colonias a países independientes fue muy diferente en cada uno de los casos analizados en este trabajo.

Bolivia sufrió por su inestabilidad política en el período de formación de su Estado, no solo porque hubo enfrentamientos dentro de la clase dirigente boliviana, sino que además porque se hizo un uso indebido de los recursos del Estado. Brasil, en cambio, vivió un proceso totalmente distinto al de Bolivia. El paso de colonia a imperio y luego a país independiente terminó beneficiando a este país, ya que hubo una aparente estabilidad política que generó instituciones que protegieron a los grupos económicos de la expropiación de los recursos naturales.





En cuanto a los aspectos económicos, Brasil fue desde la Colonia una economía muy diversificada, y el paso de colonia a imperio, y luego a país independiente, no modificó su estructura de exportación. Principalmente, la ventaja más importante de la economía brasilera es que el paso de colonia a imperio no obligó al país a buscar nuevos mercados, no se dedicaron recursos a la búsqueda de nuevos bienes ni se redujeron sus exportaciones en el corto plazo. En cambio, Bolivia vivió un período de estancamiento de sus exportaciones en el período de la post-independencia, debido, principalmente, al fin del monopolio con España. El Estado destinó recursos y tiempo a buscar nuevos mercados, así como nuevos bienes para exportar (el caucho fue uno de ellos). Para 1850 se reactivó la explotación de la plata, pero esta tuvo límites para afectar al resto de la economía. Además, las exportaciones que se llevaban a cabo desde el litoral boliviano; —guano, cobre, y luego salitre— estaban libres de impuestos y eran explotadas por empresas extranjeras.

La región del Acre fue disputada, como ya quedó establecido en el trabajo, por la existencia del árbol del caucho y la creciente demanda internacional de la goma, debido, sobre todo, a la invención de la rueda neumática. Brasil terminó por hacerse del territorio que desde la Colonia correspondía a territorio español. Aquí se ha intentado demostrar que esta expropiación no es ajena al poder de los Estados durante este período. Brasil tenía una estructura económica y política que le permitía hacer frente a una disputa territorial; en cambio, Bolivia no tenía ni recursos ni estabilidad política para hacer frente a semejante travesía. Además, el Estado boliviano estaba en búsqueda de un nuevo bien que le permitiera desarrollarse económicamente; en cambio, Brasil ya tenía una estructura de exportación sólida.

La metodología seguida en el estudio ha consistido en el análisis bibliográfico acerca de los orígenes y desarrollos de las teorías que explican las diferencias regionales de desarrollo para el siglo XIX, la descripción a partir de fuentes secundarias del conflicto objeto de estudio y el desarrollo de una primera aproximación cuantitativa a fuentes primarias, además de la elaboración propia de evidencia empírica para el caso del caucho. En futuros desarrollos de esta investigación se prevé incorporar al análisis la fiscalidad de los Estados brasileros y bolivianos así como también la fuerza de las inversiones inglesas en estos países para el siglo XIX, ya que ambas variables son claves para entender la fuerza de estos Estados en el período analizado.

## Referencias

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. A. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the World Income Distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, 117, pp. 1231-1294.
- Arroyo Abad, L. (2013). Persistent Inequality? Trade, Factor Endowments, and Inequality in Republican Latin America. *The Journal of Economic History*, 73, pp. 38-78.
- Bethel, L. y Carvalho, J. M. (1991). Brasil (1822-1850). En L. Bethel, (Ed.), *Historia de América Latina: América Latina independiente 1820-1870*, pp. 319-377. Bethel, L. (Ed.). Barcelona: Editorial Crítica.

- Bevilaqua, A. y Paiva Abreu, M. (2003). Brasil como una economía exportadora, 1880-1930. En E. Cárdenas, J. A. Ocampo, y Thorp, R. (coords.), *La era de las exportaciones latinoamericanas: desde fines del siglo XIX a principios del XX*, pp. 54-84. E. Cárdenas, J. A. Ocampo, y Thorp, R. (coords.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bonilla, H. (1991). Perú y Bolivia. En L. Bethel, (Ed.), *Historia de América Latina: América Latina independiente 1820-1870*, pp. 202-237. Bethel, L. (Ed.). Barcelona: Editorial Crítica.
- Bulmer-Thomas, V. (2000) *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carmagnani, M. (1984). *Estado y sociedad en América Latina 1850-1930*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Caselli, F., Morelli, M. y Rohner, D. (2013) The Geography of Inter-State Resource Wars. *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 18978*. <http://www.nber.org/papers/w18978>. 
- Dean, W. (1987). *Brazil and the Struggle for Rubber*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dean, W. (1992). La economía brasileña, 1870-1930. En L. Bethel (Ed.), *Historia de América Latina: América del Sur, c. 1870-1930*, pp. 333-369. Bethel, L. (Ed.). Barcelona: Editorial Crítica.
- Deler, J-P. (2008). Transformación del espacio en América Latina. En E. Ayala Mora, (dir.), *Historia general de América Latina*. (Vol. VII): *Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación, 1870-1930*, pp. 33- 58. Ayala Mora, E. (dir.). París: Unesco.
- García Pérez, J. (2005). Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX. *Norba Revista de Historia*, 18, pp. 215-241.
- Haber, S. H. y Klein, H. S. (1993). Consecuencias económicas de la independencia brasileña. En L. Prados de la Escosura y S. Amaral (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*, pp. 147-163. Madrid: Alianza Editorial.
- Mitchell, B. R. (2003). *International Historical Statistics. The Americas 1750-2000*. New York: Palgrave Macmillan.
- Palma, G. (2003). La economía chilena desde la Guerra del Pacífico a la Gran Depresión: cómo evitar el síndrome holandés por medio de "gravar, transferir y gastar". En E. Cárdenas, J. A., Ocampo, R. Thorp, (coords.), *La era de las exportaciones latinoamericanas: desde fines del siglo XIX a principios del XX*, pp. 297-359. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peres Cajías, J. A. (2011). Potosí ya no valía un Potosí. El impacto económico de la Independencia en Bolivia". *X Congreso Internacional de la AEHE*.
- Prados de la Escosura, L. (2006). The Economic Consequences of Independence in Latin America. En V. BulmerThomas, J. Coatsworth y R. Cortes Conde (coords.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, pp. 463-504. Cambridge: Cambridge Histories Online © Cambridge University Press, <http://dx.doi.org/10.1017/CHOL9780521812894.015>. 
- Prados de la Escosura, L. (2009). Lost Decades? Economic Performance in Post-Independence Latin America. *Journal of Latin America Study*, 41, pp. 279-307. DOI: 10.1017/S0022216X09005574



Sicotte, R., Vizcarra, C. y Wandschneider, K. (2008). The Fiscal Impact of the War of the Pacific. *Cliometrica*, 3, pp. 97-121. DOI: 10.1007/s11698-008-0028-6

Ullán de la Rosa, F. J. (2004). La era del caucho en el Amazonas (1870-1920): modelos de explotación y relaciones sociales de producción. *Anales del Museo de América*, 12, pp. 183-204.

Zambrana Lara, C. G. (2011). Historia fotográfica del puerto de Cobija (1908). *Revista de la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional*, 5, pp. 5-13.

Fuentes de mapas:

Mapa 1: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Amazonriverbasin\\_basemap.png](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Amazonriverbasin_basemap.png).

Mapa 2: <http://noss2geografia.blogspot.com.es/2012/02/o-territorio-legalizado-os-tratados.html>.

Mapa 3: <http://turma.spaceblog.com.br/147484/ACRE-Tratado-de-Petropolis-antes-e-depois/>

Fuentes de datos:

MOxLAD: Index of Rubber Market Prices (1970=100). <http://moxlad.fcs.edu.uy/>

Tratado de Petrópolis: <http://www.rree.gob.bo/webmre/dglfai/Tratados%20HTML/brasil/Tratado%20de%20Petropolis.html>



# El imaginario de la crisis: caricatura económica en Colombia en la época de la Gran Depresión

## The Imaginary of the Crisis: Economic Cartoon in Colombia in times of the Great Depression

**Marta Juanita Villaveces Niño**

Profesora asociada, Facultad de Economía, Universidad del Rosario.

<http://orcid.org/0000-0001-6185-4470>


[marta.villaveces@urosario.edu.co](mailto:marta.villaveces@urosario.edu.co) 

**Paul Rodríguez Lesmes**


PhD (student) in Economics, University College of London

<http://orcid.org/0000-0003-1058-3062>

[p.lesmes.11@ucl.ac.uk](mailto:p.lesmes.11@ucl.ac.uk) 

Fecha de recepción 24 de febrero de 2015 

Fecha de aprobación 1 de julio de 2015 

**Sugerencia de citación:** Villaveces, M. y Rodríguez P. (2015). El imaginario de la crisis: caricatura económica en Colombia en la época de la Gran Depresión. *tiempo&economía*, 2(2), XX-XX. doi: 



### Resumen

En el presente documento utilizamos las caricaturas económicas que aparecieron en el principal periódico colombiano (*El Tiempo*) entre 1928 y 1937, como una fuente primaria válida para el análisis de las tensiones que los fenómenos y situaciones económicas generaron en Colombia en una época tensa para la economía mundial. A través de la caricatura económica



es posible ver la percepción de la opinión pública respecto a las políticas económicas y el temor e incertidumbre que éstas causaban en el común de la gente.

**Palabras clave:** historia económica, caricaturas, años treinta, Colombia.

**Códigos JEL:** N01, N16, N26, N46

## Abstract

In this paper we use economic cartoons that were published in the leading Colombian newspaper —*El Tiempo*— between 1928 and 1937, as a valid primary source for analysis of the tensions and economic situations lived in Colombia during a tough worldwide economic period. Through economic cartoon it is possible to observe the perception of public opinion on economic policies and the fear and uncertainty that these were having on ordinary people.

**Keywords:** economic history, cartoons, 30s decade, Colombia.

**JEL codes:** N01, N16, N26, N46

## Introducción

La imagen ha acompañado a la humanidad en su historia como reflejo y expresión de sucesos, sentimientos, situaciones o imaginarios. La caricatura, como imagen, igualmente ha permitido la expresión de eventos, inconformidades, burlas, y reflejar momentos de la historia política, social y económica de las sociedades. La misma surge en la prensa escrita para acompañar las noticias y editoriales con contenido satírico y, a la vez, crítico de los eventos diarios. En Colombia florece en el siglo XIX como parte de la ola creciente de nuevos periódicos de distintas tendencias políticas.

La definición básica de caricatura explica que se trata de una forma de generar humor, y significa “cargar la mano” o “exagerar los rasgos”. En el sentido tradicional, es una forma de expresión (casi siempre gráfica) que distorsiona o acentúa los rasgos, y aunque no forzosamente se hace con el propósito de ridiculizar, lo más frecuente es que esté presente una intención crítica o satírica de un individuo, grupo o sociedad. Para Foxley, el dibujo soporta un concepto que se basa en la contradicción entre las imágenes y el texto (citado por Soto, 2001, p. 99).

En particular, la caricatura permite ver aspectos sobre las sociedades que usualmente no son observables a través de otras fuentes, y en su diversidad y conflictos se ve cómo se determinan y modifican las relaciones sociales. Todo gracias a la necesidad de utilizar los símbolos de una “mentalidad colectiva”.

La historiografía y el análisis de caricaturas han puesto especial atención a las caricaturas editoriales con contenido político. Cabe señalar los siguientes ejes temáticos: representaciones de hechos e instituciones políticas, como la representación de la imagen de la Presidencia de EE. UU., tras el 11 de Septiembre (Lamb, 2004); la construcción de imágenes nacionales a través de las relaciones internacionales, como la evolución de la imagen que percibe Occidente del islam (Michlemore, 2000), o la percepción de británicos y alemanes tras la Segunda Guerra Mundial (Moyle, 2004); la creación de la imagen nacional en oposición al otro, como en el caso de Argentina sobre la definición de los límites geográficos con Chile (Zusman y Hevilla, 2004); la realización de varios trabajos que incluyen las caricaturas como fuente primaria en la historia política, siendo los principales los de Colmenares (1984), González (1990) y Acevedo (2000a y 200b); otros, como Obregón (1990) y Escobar (1994), resaltan el papel de la caricatura y el caricaturista en la historia política y de la opinión pública. En América Latina en general podemos encontrar diversos trabajos, como los de Abreu (2001), Rivera Escobar (2005) y Dettleff y Olivera (2008), entre otros.

En general, los estudios se concentran en la capacidad de los dibujos para reflejar situaciones específicas de la vida política de un país, sus personajes, sus tensiones, los debates y la opinión que esto genera en la gente común. Se pueden mencionar los trabajos sobre guerra, conflictos de género, partidos políticos, relaciones internacionales, entre otros.

Sin embargo, ha sido pobre el interés de la historiografía por analizar temas económicos reflejados en las caricaturas. Encontramos los trabajos de Aurrecoechea (1993), Peart y Levy (2007) y Villaveces (2011). El primero se enfoca en la caricatura mexicana de principios de los años noventa en el marco de la globalización. Por su parte, Peart y Levy (2007) se enfocan en las caricaturas para entender cómo la opinión pública explica el significado de escasez y riqueza, fundamentales en el análisis económico. Por último, el trabajo de Villaveces (2011) hace un



recorrido de más de un siglo de caricaturas económicas en Colombia para ilustrar los principales temas que suscitaron interés en la opinión pública, aun alejándose de las realidades económicas o de la interpretación de los hechos.

Partiendo de las afirmaciones hechas por Kemnitz (1973), Heitzmann (1974, 1988 y 1998), Fetsko (2001) y Thomas (2004), es legítimo aseverar que las caricaturas pueden utilizarse como una fuente primaria válida para investigación y estudios históricos. Al ser considerada una fuente primaria válida, creemos que es relevante utilizarla para el análisis de fenómenos y hechos económicos. No obstante, reconocemos que no es una fuente exacta y verídica en su totalidad. Como lo mencionó Colmenares (1984, ix), la caricatura es un reflejo que se sustenta en “el subentendido de la epidermis de los hechos”, no es una reproducción fiel de los detalles de la historia.

En particular, consideramos que la caricatura con contenido económico —*caricatura económica*— puede ser utilizada como fuente para el análisis de la historia económica, en dos perspectivas. Por un lado, como una fuente que refleja particularmente una coyuntura económica específica en un momento puntual (una crisis inflacionaria, un incremento de impuestos, etcétera). Por otro lado, como una fuente que expresa problemáticas o asuntos económicos generales (el empleo, la pobreza, la función del economista, entre otros), que ilustran los temas que preocupan a la economía como disciplina y a los lectores afectados por dichos aspectos económicos. En este caso, no es necesaria la vinculación a un momento histórico. El tema, al ser genérico, permite un acercamiento a los asuntos que más interesan a la opinión pública. En este documento tomaremos la definición “caricatura económica” en sus dos sentidos. Sin embargo, como señala Villaveces (2011), la caricatura es un reflejo sesgado, y no necesariamente verídico, pero permite cuestionar y pensar los hechos que la acompañan.

Indudablemente, la historia económica de Colombia puede complementarse con un análisis de caricaturas económicas. En una revisión inicial, se encontró un número significativo de caricaturas económicas para el siglo XX que permitieron concluir que existe material importante para el análisis de caricaturas y economía. No obstante, es fundamental ser cuidadoso con el análisis a través de las caricaturas, pues éstas son un reflejo de hechos a partir de la visión y mirada de un autor que, seguramente, tiene un sesgo de opinión. Sin embargo, el valor histórico e historiográfico de las caricaturas económicas en Colombia invita a una lectura y un análisis diferentes de los hechos económicos.

Siguiendo a Acevedo (2000a), se debe rescatar la caricatura como fuente histórica de análisis, no obstante la carga ideológica y el sesgo que simbolizan los dibujantes. Más que una herramienta para establecer hechos puntuales, la caricatura permite dar una idea de la manera como se estaban interpretando y percibiendo los hechos en un momento específico. La caricatura permite acercarse al ambiente e imaginario de una época, permite recordar y entender las particularidades de situaciones políticas, sociales o económicas. También permite acercarnos a los temas que fueron parte del debate diario y estaban en la mira de la opinión pública, más allá de lo que es considerado importante con la visión retrospectiva de la historia económica convencional. En esta medida, es una fuente histórica importante y singular.

En este sentido, el presente documento busca identificar las problemáticas económicas salientes en la prensa escrita y a la luz de la opinión pública durante la época de la Gran Depresión. Es decir, partimos del hecho de que no todas las circunstancias económicas *ex ante* y *ex*

*post* la Crisis del 29 fueron objeto de interés de los caricaturistas, puesto que éstos reflejan los problemas o las circunstancias más sensibles para la opinión pública. En este sentido, haremos un análisis de los temas tratados por los caricaturistas, con especial atención a las críticas y sátiras reflejadas en sus dibujos. Por otro lado, nos centraremos en los años 1928-1934 como el período de crisis. A pesar de que históricamente el punto de inflexión sea octubre de 1929 a la hora de hablar de la Gran Depresión, varios eventos anteriores a la fecha dejan ver que la crisis estaba comenzando en Colombia una año antes, en especial por el creciente déficit fiscal y el cierre del crédito externo.

El documento está dividido en cuatro partes. La primera, esta introducción. En la segunda se plantea la importancia para el país del período de finales de los años veinte y principios de los treinta. En la tercera parte se presentan los debates más evidentes en las caricaturas de opinión, y en la última se presentará la conclusión.

## El ocaso de los veinte, la crisis de los treinta

La época que antecede la Crisis del 29 y los años posteriores ha sido un asunto ampliamente tratado por la historiografía económica colombiana. Autores como Bejarano (1985), Echavarría (1999), Palacios (2002), Ocampo (1984), Meisel (1990b), Sánchez *et al.* (2007), Rodríguez (1973), entre otros, han abordado los temas más sensibles de este período, como el despegue cafetero, la entrada masiva de capitales al país, el creciente endeudamiento externo, la ortodoxia cambiaria y las políticas y programas monetarios.

En general, a partir de la década de los veinte el país experimenta un cambio significativo en su desempeño económico. El gasto público, el café, la infraestructura, el nivel de crédito y la transición del desastre monetario de fines del siglo XIX hacia una nueva institucionalidad monetaria reflejan la dinámica que estaba experimentando la economía, aunada a una nueva dinámica política y social.

El flujo de recursos a la economía colombiana a partir de exportaciones, endeudamiento externo, ingreso de capital extranjero y recursos aduaneros por cuenta de las importaciones dio lugar a la “Danza de los Millones”, época de auge económico que se vio reflejado en el crecimiento de las inversiones públicas, especialmente en infraestructura de transporte.

Adicional a esto, el país inició un proceso de institucionalización económica que incluyó la Misión Kemmerer, en 1923, dirigida por el estadounidense Edwin Walter Kemmerer y encargada de la reforma de las finanzas nacionales, y de la cual, como resultado, surgió la fundación del Banco de la República, la Contraloría General de la Nación, el Banco Agrícola Hipotecario y la Superintendencia Bancaria.

Sin embargo, el país alcanzó unos niveles de endeudamiento que excedían su capacidad y que ya habían sido advertidos en la Misión Kemmerer como riesgosos para la estabilidad económica. En 1926, Carlos Uribe Echeverry indicó que la emisión por parte del banco central era el origen de “la carestía de la vida” (citado por Meisel, 1990a, p. 271), que se hacía evidente en el incremento de los niveles de inflación. En 1928, frente a tal nivel de endeudamiento,<sup>1</sup> el

1 En total, 6,9% del PIB y 5,5%, debido a deuda externa, según Junguito y Rincón (2004, p. 38).



candidato presidencial Alfonso López Pumarejo señaló la situación económica del país como “Prosperidad al Debe”, por los efectos en las finanzas públicas de un período de prosperidad económica.

Como se mencionó, la década de los veinte significó el crecimiento del endeudamiento externo, que a partir de 1926 crece vertiginosamente. El progresivo endeudamiento externo generó preocupaciones y tensiones partidistas. En 1928, Laureano Gómez hizo alusión al endeudamiento externo señalando que excedía la capacidad de pago del Estado, y peor aún, que no se estaban realizando inversiones productivas. En un discurso, señaló que los ingresos desaparecían, pero no las deudas, y que eso podría llevar a la bancarrota o a entregar los recursos naturales y la “independencia económica” (citado por Pécaut, 2001, p. 108).

Realmente, los síntomas de la crisis mundial de fines de los veinte comenzaron a sentirse en el país hacia fines de 1928, cuando se frenaron los flujos de préstamos externos como consecuencia del incremento de las tasas de interés en el mercado de Nueva York, que desvió el flujo de fondos hacia Wall Street. A esta situación externa se sumó la desconfianza generada por el nivel de endeudamiento contraído por los municipios y departamentos de Colombia, que alcanzó a representar el 55,2% de la deuda externa del sector público. Este escenario fue visto por el Departamento de Comercio de Estados Unidos como una situación preocupante, que advirtió acerca de los peligros si continuaban los empréstitos a Colombia.

Los años treinta inician bajo la crisis mundial, sumada a cambios significativos en el ámbito nacional, tales como el fin de la hegemonía conservadora, la guerra contra Perú y varios ajustes y reformas económicos. En el plano político, el fin de la hegemonía conservadora abrió una ventana de esperanzas a las reformas que requería el Estado para salir de la etapa de postración en la que se encontraba. A esto se sumó la crisis, que hizo inminente la necesidad de enfrentar las difíciles situaciones que se cernían y que llevaron al recién elegido presidente de la República, Enrique Olaya Herrera, a contratar la Segunda Misión Kemmerer. Para el Presidente, la crisis se debía tanto a hechos externos —el precio del café— como a errores en el tema de los empréstitos.<sup>2</sup>

La Gran Depresión comenzó a sentirse en Colombia con la caída de los precios del café a fines de 1929; sin embargo, los efectos negativos fueron compensados con el incremento de la cantidad exportada de grano en el período entre 1929 y 1933. En términos comparados, Colombia fue el país de América Latina donde la crisis fue más leve, con una caída del PIB relativamente menor y una rápida recuperación (Meisel, 1990a, p. 291).

Los caricaturistas no estuvieron al margen de estos cambios. De la pluma de Ricardo Rendón (1894-1931), Adolfo Samper (1900-1989) y Alberto Arango (1897-1941) y Basilio (sin información) vemos cómo se expresan e interpretan los cambios económicos. La caricatura, en este contexto, cumple el papel de representar las tensiones frente a los cambios en la dinámica económica. Reconocemos que las caricaturas son subjetivas y pueden estar sesgadas por la interpretación de dibujantes; sin embargo, reconocemos también su valor como fuente primaria para el análisis de la historia económica. Siguiendo esta perspectiva, las caricaturas económicas se utilizarán como vehículo para interpretar los eventos y tensiones de la economía en un período complejo, como fue la época de la crisis y tensión económica de los años treint-

---

2 Carta del presidente Olaya Herrera a Edwin Kemmerer, citado en Meisel (1990b, p. 328).

ta. Vale la pena resaltar que no todos los temas económicos son objeto de los caricaturistas, más bien se enfatiza en temas financieros como crítica al gobierno saliente, y en temas monetarios, por temor a los efectos en la moneda de una crisis mal manejada. Temas como el café, la industria, el comercio, los enclaves, entre otros, nos son visibles a la luz de los caricaturistas, siendo temas fundamentales para la historia económica de Colombia en el período de análisis.

## **Las caricaturas en el contexto económico: dificultades financieras, endeudamiento y guerra**

Varios debates se dan en 1928. Por un lado, la tesis patriótica respecto de los empréstitos, igualmente afectada por el rechazo a los petroleros extranjeros; sobre los efectos de los empréstitos norteamericanos que llevarán a “lazos fatales”, sometiendo al país a la influencia angloamericana. Se plantean la cuestión de la soberanía y el malestar que los empréstitos pueden generar sobre la independencia del país, más con los casos recientes de países como Nicaragua, que debió enfrentar una invasión de Estados Unidos. Esta tesis sugiere que, dado que no es posible prescindir de los créditos, es necesario buscar un equilibrio en la demanda de crédito a Estados Unidos y a Europa como manera de mitigar los “lazos fatales”<sup>3</sup>

Otro debate estuvo asociado con el presupuesto y el tamaño que había alcanzado la deuda pública. Según la prensa, la deuda del gobierno había alcanzado 6,9 puntos del PIB. Según Esteban Jaramillo (ministro de Hacienda), la deuda tan sólo ascendía a 7,7% del presupuesto nacional, y argumentaba que “toda nación necesita deuda para desarrollarse. La inflación, como expansión de la moneda, y el crédito bancario han servido para el desarrollo”. Para el Ministro, el gran problema no era la deuda sino la tendencia inflacionaria que generaba, lo cual fue refutado por Félix Salazar (gerente del Banco de la República), quien argumentaba que la inflación que estaba experimentando el país era causada por el verano y sería pasajera.<sup>4</sup>

La caricatura 1 (de 1928) refleja una situación tensa respecto al excesivo gasto público, sumado a las dificultades de pago de intereses de los créditos adquiridos por la nación. Rendón utiliza la escena bíblica del festín de Baltasar (*Libro de Daniel*, cap. 5) para ilustrar lo que a su juicio estaba ocurriendo: el gobierno había profanado el presupuesto nacional (con las copas sagradas hurtadas del templo de Jerusalén), y la opinión pública se manifestaba indignada (la mano misteriosa que escribió en el palacio del príncipe babilonio *Mane Thecel Phares*, que es interpretado como el “fin próximo fatal”), anunciando la división y el colapso de la nación. De esta manera, Rendón anunciaba el fuerte impacto que tendría la crisis sobre la favorabilidad del Partido Conservador.

3 *El Tiempo*, 11 de enero de 1928.

4 *El Tiempo*, 4 de diciembre de 1928.



### Caricatura 1. *El festín de Baltasar, Rendón*



fuente: El Tiempo, 4 de diciembre de 1928.

Varios analíticos y políticos señalaban las dificultades económicas que se avecinaban para el país, sin que el gobierno pareciera tomar medidas restrictivas en cuanto al gasto. En este año empieza una clara restricción al crédito externo, con el aumento de las tasas de interés de la Reserva Federal de Estados Unidos y la dificultad de colocar bonos oficiales de deuda pública en el mercado internacional, como intentaba hacerlo el recién creado Banco Agrícola Hipotecario (Junguito y Rincón, 2004, p. 39). En este contexto, el Congreso de la República emitió la Ley 5ª, cuyo objetivo fue restringir los empréstitos departamentales y municipales a aquellos que fueran de obras públicas y de utilidad pagadas fácilmente. No obstante, fue insuficiente para impedir la “huida” del crédito externo y las inversiones de los que dependía el país, especialmente para los ferrocarriles, lo cual generó caos y despidos a lo largo de 1929.

Sin embargo, el gobierno se mostraba optimista frente a la situación fiscal. El 26 de julio de 1928, Esteban Jaramillo se expresó en defensa de los empréstitos internos únicamente para las grandes obras de interés nacional, como fórmula para la crisis:

[...] ningún país ha podido realizar la estabilidad de sus presupuestos de gasto, pero la experiencia ha demostrado invariablemente que donde estos gastos crecen de manera desproporcionada a los ingresos efectivos, la economía nacional se siente seriamente amenazada. Vienen entonces los arbitrios fiscales más o menos peligrosos, los empréstitos para gastos ordinarios de la administración y, por último, la mayor de las calamidades, que es el papel moneda de curso forzoso.<sup>5</sup>

5 *El Tiempo*, 26 de junio de 1928.



La situación de dudas sobre la capacidad de pago de la nación y de los departamentos y municipios estancó los préstamos y precipitó la caída de los precios de los bonos del tesoro emitidos por el gobierno colombiano, algunos meses antes de la crisis de la bolsa en 1929.<sup>6</sup> A finales de 1928 desapareció el optimismo reinante que se reflejaba en la prensa; a partir de entonces, los titulares hicieron referencia al estancamiento general de los negocios, la caída de las cotizaciones bursátiles y el exceso de gasto público. La prensa liberal culpaba al gobierno conservador de la crisis de obras públicas y de la política financiera del país. Lo acusaban de “derroche desenfrenado de los empréstitos”. Al iniciar 1929, el editorial de *El Tiempo* del 5 de enero señalaba que era conveniente “atenuar” los compromisos financieros con el exterior, al menos de forma transitoria. En la misma fecha, un comentario del Contralor de la República afirmaba que eran tres las causas de la crisis económica que estaba viviendo el país: 1. El aumento del circulante por cuenta de los empréstitos externos importados y por la amplitud del crédito. 2. La competencia en obras públicas, que presiona el salario al alza y desvía los recursos de los préstamos al pago de mano de obra. 3. La falta de acción oficial para el fomento en la protección a la agricultura.

La tensa situación de los empréstitos en Colombia es dibujada por Rendón, quien refleja la opinión de la crítica de ese entonces: la inyección de empréstitos provenientes principalmente de Estados Unidos, que hacen referencia a la política de la “prosperidad al debe”, habían “inflado” la economía colombiana; luego de esta situación, la solución es una dolorosa crisis para Colombia, reflejada en la extracción no sólo de una muela, sino también de la quijada (ver la caricatura 2). Todo esto reflejaba la difícil situación que estaba viviendo el país desde 1928, prácticamente un año antes del *crash* de la bolsa de Nueva York.

La crisis de 1929 tuvo un impacto en la economía colombiana. A la depresión mundial se sumó la crisis del café, que afectó la economía del país. Frente a la caída de las exportaciones y el cierre del crédito externo, el gobierno se vio enfrentado a un derrumbe de sus ingresos. Ante esta situación, el gobierno reaccionó con una política ortodoxa de reducción de gastos. El gasto corriente se redujo en un 60% entre 1928 y 1931 (Avella, 2003). No obstante, esta reducción no afectó el servicio de deuda pública, que siguió pagándose sin interrupción. Las caricaturas de Rendón de 1929 muestran a Colombia de rodillas suplicando por los créditos que salían al trote, con la complicidad del presidente Abadía (ver la caricatura 3).

En este mismo período hubo esfuerzos ilimitados por iniciar proyectos en obras públicas, que no siempre fueron exitosos o terminados. Un ejemplo de esto fue el intento de la conexión ferroviaria de Barranquilla hasta Puerto Colombia, fundamental para la dinámica comercial del café. El Puerto, a tan sólo 15 kilómetros del puerto fluvial del río Magdalena, era propicio para la interconexión con la economía mundial. No sólo permitió la salida sino que también fue la ruta de las importaciones al interior del país. No obstante, a principios del siglo XX, el desarrollo del puerto de Buenaventura significó una reducción importante del tráfico a través de Puerto Colombia. Esto parece ser una causa suficiente para que los empresarios de Barranquilla tomaran la decisión de iniciar la construcción de un puerto en la ciudad, a escasos

6 Se emitieron bonos por \$35.000.000, con un interés del 6%. Estos bonos se colocaron en el mercado de Nueva York al 95%, con un interés para los tenedores del 6,33%. Había optimismo y expectativas con respecto a la posibilidad de mejorar el crédito público gracias a este empréstito. Se menciona “la absoluta necesidad en que estamos en conservar intacto nuestro crédito en los mercados extranjeros” (*El Tiempo*, 24 de julio de 1928).



### Caricatura 2. *La crisis, Rendón*



Fuente: *El Tiempo*, 15 de septiembre de 1929.

### Caricatura 3 . *La figura del crédito, Rendón*

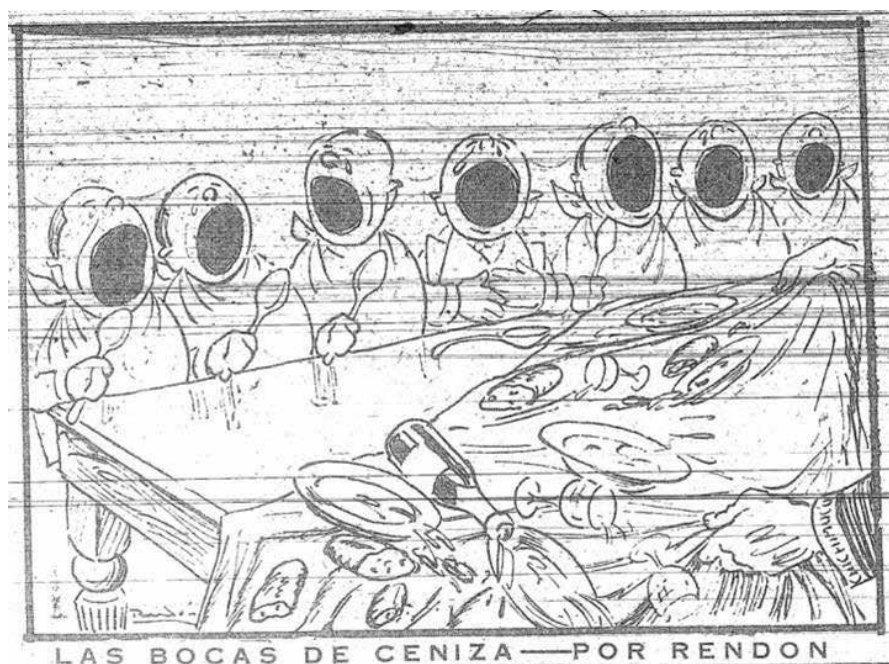


Fuente: *El Tiempo*, 15 de enero de 1929.

kilómetros de la desembocadura del río Magdalena. Este proyecto exigía una construcción de inmensa magnitud para lograr la entrada de los barcos al puerto. La obra de Bocas de Ceniza comenzó en 1925, cuando se firmó el contrato del gobierno nacional con la empresa Ulen.

Rendón fue un fuerte crítico del proyecto de Bocas de Ceniza, y como resultado, una serie de caricaturas se inspiró en el tema. Concentramos la atención en la caricatura 4, que comenta la suspensión de los trabajos del megaproyecto, reflejo de la crisis nacional y una razón adicional de alarma para la ciudad de Barranquilla, por el importante número de trabajadores que fueron despedidos.<sup>7</sup> La caricatura muestra las “Bocas de Ceniza” como niños hambrientos a raíz del proyecto. Un brazo con la etiqueta de “chichimoco” jala de la mesa los alimentos para estas “bocas”, lo cual es un reflejo de la decisión del ministro de Obras Públicas, Arturo Hernández —*Chichimoco*—, cuando frena los recursos del gobierno para el megaproyecto. Rendón realiza un ataque a los grupos que defienden la construcción del proyecto, reflejo de la fuerte arremetida que recibió el proyecto por parte de la oposición liberal.

Caricatura 4 . *Las Bocas de Ceniza, Rendón*



Fuente: *El Tiempo*, 22 de enero de 1929.

La compañía Ulen detuvo los trabajos en 1929, y el gobierno estaba dispuesto a cambiar la concesión de dueño pero se enfrentó a la severa crisis financiera. Rendón nos muestra que la ilusión del gobierno estaba puesta en conseguir un empréstito para sacar adelante el proyecto, pero que esto no era más que un sueño en la crisis. El proyecto sería respaldado por el presidente Olaya y entregado en la administración de López Pumarejo, en 1936.

A finales de 1929, la sensación de crisis es inminente. Las editoriales de *El Tiempo* reflejaban el pesimismo de esos días. Se resaltaron la pérdida de los empréstitos y la baja en el precio del café como señales de la pérdida de “bienestar y holgura” que se veía venir.<sup>8</sup> Días después, el mismo diario señala que “la crisis de 1929 será mucho más grave de lo que se cree”.

<sup>7</sup> Se pasó de 800 obreros en 1928 a menos de 50 trabajadores, según Viloría de la Hoz (2000, p. 17).

<sup>8</sup> *El Tiempo*. Editorial, 1 de noviembre de 1929.

Como vimos, la coyuntura fue desfavorable para la hegemonía conservadora, que llevaba varios años en el gobierno. La magnitud de la crisis económica se sumó a tensiones sociales y políticas que llevaron a la elección del presidente liberal Enrique Olaya Herrera, dando inicio a un período de gobierno liberal.

Lo que comenzó siendo un problema del gobierno por el cierre de los empréstitos internacionales, se tradujo en una suma de problemas para la población. En términos agregados, la oferta monetaria comenzó a caer, con los efectos en la tasa de inflación (negativa) y las dificultades para obtener circulante. De la pluma de Rendón, una caricatura de 1930 refleja la dificultad del pueblo para conseguir recursos: conseguir cinco pesos no es un problema, son cinco problemas (ver la caricatura 5).

Caricatura 5. *La crisis, Rendón*



Fuente: *El Tiempo*, 2 de julio de 1930.

En este escenario de crisis económica y cambios políticos, el gobierno del recién posesionado presidente Olaya Herrera toma la decisión de volver a contratar la Misión del doctor Kemmerer,<sup>9</sup> para dar pautas financieras y económicas frente a la situación que vivía el país. Producto de esta Misión, se entregaron varios proyectos de ley que fueron parcialmente implementados en los años siguientes, casi todos relacionados con reorganización de las rentas, las aduanas, el presupuesto y reformas tributarias.

A un mes de su llegada al país, el doctor Kemmerer dio un espaldarazo a la política monetaria nacional, al afirmar que ninguno de los bancos colombianos se quebró al mantener el patrón oro. A su vez, señaló que las recomendaciones hechas por la Misión que encabezaba se

9 La primera Misión del economista Kemmerer fue en 1923, cuya principal recomendación fue la organización de la banca central y una institucionalidad alrededor de la fundación del Banco de la República. Esta misión llegó al país luego de dos décadas de caos monetario heredado de la excesiva emisión del período de la Guerra de los Mil Días. En la población, la Misión generó un clima de tranquilidad frente al manejo desbordado.

enfocaban en cinco categorías de las finanzas: la moneda y bancos, el presupuesto y contabilidad, los impuestos, la administración de aduanas y el crédito público.<sup>10</sup>

Junto a las propuestas de la segunda Misión Kemmerer, dos decisiones tuvieron impacto en las finanzas públicas y la moneda. Por un lado, el abandono de la ortodoxia monetaria, es decir, el abandono de patrón oro con libre cambio, en 1931. Por otro lado, a partir de 1931 se decretó una moratoria parcial en el servicio de deuda externa; sin embargo, el drenaje de recursos para el servicio de deuda era excesivo, lo que llevó a la moratoria total en 1934, posterior al conflicto con Perú.

En este contexto, uno de los objetivos principales del gobierno era consolidar su imagen frente a los inversionistas externos, en especial, Estados Unidos, razón por la cual el presidente Olaya Herrera viajó a Estados Unidos. A finales de 1930, se manifestaba que con el nuevo gobierno liberal, los banqueros norteamericanos habían recobrado la confianza. Pero la llegada de 1931 y la compleja situación de los departamentos y municipios del país llevan a la “reconquista de la confianza externa”. Rendón enfatiza este concepto en una caricatura, donde muestra al presidente Olaya Herrera siguiendo la “estrella polar”, con motivo de su viaje al país norteamericano, haciendo alusión al presidente Marco Fidel Suárez, que utilizaba el término, *La Doctrina de la Estrella Polar*, para referirse a su política exterior, que colocaba a Estados Unidos como el principal socio político y económico de Colombia (ver la caricatura 6).

**Caricatura 6. El viaje del presidente, Rendón**



Fuente: *El Tiempo*, 1 de septiembre de 1931

<sup>10</sup> *El Tiempo*, 28 de septiembre de 1930.

**Caricatura 7. En pos de oro, Rendón. (En los papeles están escritos los diferentes ministerios)**



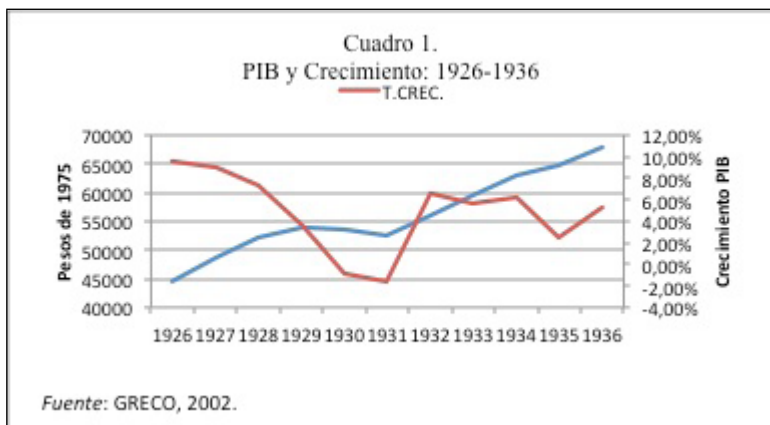
Fuente: *El Tiempo*, 6 de abril de 1931.

Luego de ceñirse con juicio a las reglas de la ortodoxia del patrón oro, las autoridades monetarias tomaron la decisión de abandonar la convertibilidad del peso y el control de cambios, en 1931. El tema de la convertibilidad tuvo una importancia y sensibilidad tales que la frase “pesos oro” sólo fue retirada del papel moneda en Colombia en la última década del siglo XX. El gobierno siguió la ortodoxia siempre hasta el último minuto, y en tal minuto creó una medida “temporal” (Avella, 2003, p. 5). El 24 de septiembre de 1931, las reservas de oro llegaron a extenuarse, y el sistema financiero interno estuvo al borde del colapso: el fin de la convertibilidad en Inglaterra llevó al pánico mundial, y en Colombia los clientes exigían oro a cambio de su papel moneda (Henderson, 2006, p. 354).

Las medidas del Banco de la República fueron anunciadas por el ministro Jaramillo, e incluían eliminar la convertibilidad de los billetes, abolir el libre comercio de oro, y su control directo por parte del emisor, y un esquema de control de cambios administrado por el banco central (Gaviria-Cadavid, 2003). La situación fue ampliamente caricaturizada; una caricatura de Rendón (caricatura 7) se refiere al tema utilizando un ícono cinematográfico de la época, Charles Chaplin, en su famoso rol del vagabundo, quien se encuentra desempleado pero cuenta con la buena voluntad del gobierno, representada en bonos firmados por cada ministerio. El mensaje es claro y directo: Rendón, a pesar de dibujar desde la prensa liberal, critica abiertamente la emisión de deuda sin respaldo y considera una burla el tema del abandono de la convertibilidad.

En 1932, luego de experimentar la fase más compleja de la crisis, el país entra por la vía de la recuperación económica presentando un crecimiento del PIB del 6,6%, tal como se aprecia en el cuadro 1. La pronta recuperación de la economía nacional es representada por Samper,

en 1932 (ver la caricatura 8), como una mujer hermosa con un brazalete que señala las mejoras en las reservas de oro, algo triste para la oposición conservadora. Basilio hace algo similar en el mismo año (ver la caricatura 9) representando al presidente Olaya guiando al pueblo sobre el difícil paso que representa la crisis, y que es aún más difícil por el peso que, a juicio del caricaturista, representan las administraciones anteriores. El presidente Olaya solicita serenidad en el difícil momento, reflejando su posición política, que de por sí es evidente al tratarse de un medio liberal.



**Caricatura 8. Una ligera mejoría, Samper**



Fuente: *El Tiempo*, 8 de junio de 1932.

El período de mejoría fue descrito en la circular del Banco de la República del 7 de junio de 1932, donde se señala que por primera vez en tres años se observa una mejoría en la economía del país, gracias a la reserva sostenida de reservas de oro del Banco de la República, que pasó de 12 millones en marzo a 16 millones a finales de mayo, además del pago de 4 millones de crédito en el exterior y de contratos de cambio. Igualmente, se menciona que no sólo la deuda pública se ha ido cubriendo, sino que también se ha presentado una reducción del nivel de deuda externa de los bancos privados. Los esfuerzos del gobierno llevan a decir que la “balanza de pagos está trocando de adversa en favorable al país gracias a las medidas tomadas por el gobierno y a la actitud de orden y economía asumida por la nación”<sup>11</sup>

**Caricatura 9. El mal paso, Basilio**



Fuente: *El Tiempo*, 28 de enero de 1932.

El período de análisis representó para Colombia un momento crucial en cuanto a su transformación social, política y económica. Durante tal década se da un cambio en el partido de gobierno que había permanecido en el poder desde hacía varias décadas; empieza con la Gran Depresión pero posteriormente incluye un ciclo expansivo de la economía; durante el mismo se dan grandes cambios en cuanto a política monetaria, cambiaria y fiscal. Además, la estructura de la sociedad y sus relaciones se transforman, junto a la estructura productiva. Todo lo anterior hace de esta década un período esencial para analizar la relación entre caricatura económica e historia económica. ¿Es posible que durante este período de crecientes roces políticos la caricatura económica sea parte principal de los editoriales? Hemos encontrado que sí, aunque prevalece la caricatura económica de coyuntura, altamente relacionada con la lucha política del momento; también podemos encontrar caricaturas genéricas, que son válidas sin importar la referencia histórica.

<sup>11</sup> *El Tiempo*, 7 de junio de 1932.

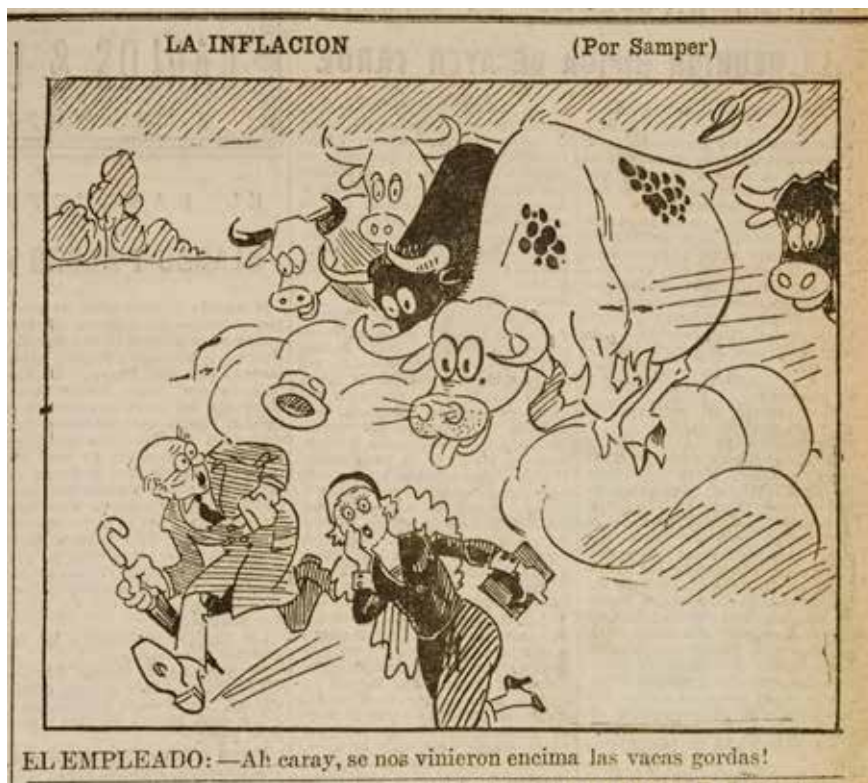


## Percepción del pueblo frente a las circunstancias económicas

Son dos los temas que afectan directa e inmediatamente al pueblo, a las “personas de a pie”: los precios y el desempleo. Si bien temas como la crisis, el déficit fiscal, la política cambiaria, y similares, afectan a toda la población, son los incrementos en el nivel de precios (por cualquier causa) o en el desempleo los temas que tienen un impacto casi inmediato en la población, y que se ven reflejados en la prensa, que recoge esa opinión pública. Evidencia de esto es el caso de las caricaturas relacionadas con estos temas.

Estas caricaturas tienden a pertenecer más a la categoría genérica que a la coyuntural: una caricatura de 1934 sobre la inflación podría ser vista por un ciudadano a finales de 2007 o principios de 2008, y éste se sentiría perfectamente identificado. Es el caso de la caricatura del maestro Samper titulada *La inflación* (1934), donde unas vacas persiguen a unos empleados, y uno de ellos afirma que llegó la época de las vacas gordas (ver la caricatura 10).

Caricatura 10. *La inflación*, Samper



Fuente: *El Tiempo*, 23 de abril de 1934.

A pesar de lo anterior, en los años treinta encontramos un reflejo interesante de la política monetaria y cambiaria que afectaba directamente a la opinión pública, si bien el efecto sobre el ciudadano “de a pie” no era directo. Como vimos, el caso de la convertibilidad fue retratado en varias caricaturas, y esto iba ligado al temor que surgió tras la inflación de principios de

siglo. Mediante las caricaturas, encontramos algo adicional: la oposición común y generalizada a interrumpir la convertibilidad.

Colombia adoptó el patrón oro, en aras de reconstruir el sistema monetario después de la Guerra de Los Mil Días y los grandes excesos en la emisión. Sólo hasta la creación del Banco de la República se definiría un patrón único de convertibilidad en función del oro, un respaldo a la riqueza. La convicción sobre la necesidad del patrón oro no era puesta en duda, y cualquier intento por cambiar la situación generaría gran rechazo.

Las caricaturas de Rendón, Samper y Arango dejan ver una situación inusual: las caricaturas van en contra de las políticas de devaluación, de forma sistemática, a pesar de encontrarse en un medio informativo oficial y ante una creciente polarización política. En general, la prensa escrita era un arma política de un partido político, y las caricaturas no eran la excepción. Según Acevedo (2000b), las caricaturas hacen parte del enfrentamiento simbólico entre las partes. No obstante, el tema de la convertibilidad no era parte de este esquema. Sus caricaturas consideraban que la solución “mágica” de la devaluación no podía traer nada bueno para el país. Vemos cómo Arango mantiene su posición en 1937, a pesar de la dinámica de la economía previa a la Segunda Guerra Mundial. En la caricatura 11, Arango enfatiza su posición respecto al significado de una devaluación, “quedar más pobres pero con más plata”; no obstante, el dibujante pone tal explicación en boca de una personalidad, el exministro Esteban Jaramillo, reflejando una posición política respecto al debate de una posible devaluación ante una caída en los precios del café. La imagen puede ser leída entonces de una forma general y una forma coyuntural.

Caricatura 11. *En el clavo*, Arango



Fuente: *El Tiempo*, 10 de septiembre de 1937.

## A manera de conclusión

Tal como se mencionó al inicio, la época que antecede la Crisis del 29 y los años posteriores ha sido un asunto ampliamente tratado por la historiografía económica colombiana. Sin embargo, hasta ahora no se ha utilizado la caricatura como una fuente primaria para pensar los eventos de la historia económica.

La tensión de la época no fue ajena a la opinión pública, y así lo dejaron plasmado los caricaturistas en sus dibujos, que, con sátira y sarcasmo, lograron dejar evidencia de la tensión que estaban atravesando la economía y el país, siendo así una fuente válida y viable para el análisis de la historia económica. En una época tan compleja, la opinión pública no quedó rezagada en su interpretación. Se encuentran caricaturas con la habilidad de exponer y expresar decisiones fundamentales. En este caso, se recogieron las caricaturas que expresan temas como la deuda, la guerra contra Perú y la política cambiaria.

La sátira y burla se sienten en la mayoría de las caricaturas, como es de esperarse. En particular, encontramos un interés, que podría llamarse genuino, de los caricaturistas por temas económicos. Si bien no se pretende que reflejen o expliquen el problema económico de manera profunda, si deja ver un interés por lo que pueden ser las consecuencias sociales y políticas de las decisiones económicas. Rendón, Samper Arango y Basilio muestran con ironía la tensa situación en Colombia de las finanzas públicas y la moneda. El juicio de Rendón es brutal: una Colombia harapienta suplica por fondos de crédito externo. Igualmente, muestra la dificultad de entender la ley de conversión que se implementó en 1928. De las plumas de Arango y Samper se percibe una interpretación pesimista de la política cambiaria de principios de los años treinta.

Hemos visto cómo, a pesar de seguir a caricaturistas relativamente homogéneos en su ideología política, en el caso de los editorialistas de *El Tiempo*, el diario liberal por excelencia, sus posiciones frente a diferentes temas de índole económica no son tan marcadas como en aquellos puramente políticos. Es decir, los caricaturistas, al reflejar las situaciones económicas, logran separarse en parte del sesgo ideológico y hacer una descripción o caracterización más objetiva —dados sus conceptos— de la problemática que interpretan. En las caricaturas, en este caso, vemos que algunas políticas económicas eran impopulares, sin importar el partido político en el gobierno. Rendón atacó fuertemente a los ministros conservadores, pero también atacó al presidente Olaya Herrera —presidente liberal a quien en varias caricaturas había retratado como una especie de salvador de la patria— con el tema del dinero fiduciario, y Samper y Arango se mostraron inflexibles con las devaluaciones y los ministros de Hacienda, a pesar de estar en el diario que favorecía al gobierno de ese momento.

## Referencias

Abreu, S. (2001). Periodismo iconográfico (X). Clasificaciones sobre la caricatura (y 2). *Revista Latina de Comunicación Social* 45. Recuperado de: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/2001/latina45diciembre/4506abreu.htm>



- Acevedo, D. (2000a). ¿Es la caricatura editorial una fuente para la investigación de la historia política? XI Congreso de Historia de Colombia, Bogotá.
- Acevedo, D. (2000b). La caricatura y la Violencia liberal-conservadora. *Revista Credencial*, 125. Disponible en: <http://admin.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/mayo2000/125caricatura.htm>
- Aurrecoechea, J. M. (1993). La eterna historia del gordo y el flaco. *Política y Cultura*, no 3 invierno: pp. 233-262.
- Avella, M. (2003). Antecedentes históricos de la deuda colombiana. El papel amortiguador de la deuda pública interna durante la Gran Depresión, 1929-1934. *Borradores de Economía Banco de la República*, 270.
- Bejarano, J. A. (1985). Industrialización y política económica. En M. Arrubla (ed.). *Colombia Hoy*. Bogotá: Siglo XXI.
- Colmenares, G. (1984). *Ricardo Rendón. Una fuente para la historia de la opinión pública*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero.
- Demetriou, O. (2004). The Turkish oedipus: National self and stereotype in the work of a 1960s Greek cartoonist. *History and Anthropology*, 15 (1), pp. 1-36.
- Dettleff, J. A. y Olivera, L. (2008). Caricatura, comunicación política y candidatos: Perú 2006. Miedos, reacciones y estrategias frente al "outsider". IX Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación. México.
- Echavarría, J. J. (1999). *Crisis e industrialización. Lecciones de los treinta*. Bogotá: Tercer Mundo, Banco de la República y Fedesarrollo.
- Escobar, M. (1994). Ricardo Rendón: el humor hecho sátira. Centenario del nacimiento del mejor caricaturista colombiano del siglo XX. *Revista Credencial Historia*, 53.
- Fetsko, W. (2001). *Using and analyzing political cartoons. Education outreach*, The Colonial Williamsburg Foundation. Recuperado de: [http://ali.apple.com/ali\\_media/Users/1000323/files/others/Political\\_Cartoons.pdf](http://ali.apple.com/ali_media/Users/1000323/files/others/Political_Cartoons.pdf)
- Gaviria-Cadavid, F. (2003). *Moneda, banca y teoría monetaria*. Bogotá: Fundación Universidad del Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- González, B. (1990). Tercera dimensión de la historia. La caricatura política en Colombia. En 160 años, crítica y humor: otra manera de juzgar los hechos. *Revista Credencial Historia*, 10.
- GRECO (2002). *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República.
- Heitzmann, W. R. (1974). The political cartoon and the social science teacher. *Social Studies*, 65 (2), pp. 82-83.
- Heitzmann, W. R. (1988). Political cartoon interpretation. *Social Studies*, 79 (5), pp. 212-213.
- Heitzmann, W. R. (1998). The power of political cartoons in teaching history. Occasional Paper. National Council for History Education.

- Henderson, J. D. (2006). *La modernización en Colombia: los años de Laureano Gómez, 1889-1965* (M. Holguín, trad.). Medellín: Editorial Universidad de Antioquia – Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional Sede Medellín.
- Junguito, R. y Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. *Borradores de Economía*, 318.
- Kemnitz, T. (1973). The cartoon as a historical source. *Journal of Interdisciplinary History, 'The Historian and the Arts'*, 4 (1), pp. 81-93.
- Lamb, C. (2004). *Drawn to extremes: The use and abuse of editorial cartoons*. New York: Columbia University Press.
- Meisel, A. (1990a). La organización del Banco de la República y su papel como gestor de la política monetaria durante los primeros años, 1923-1934. En *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá: Banco de la República.
- Meisel, A. (1990b). Los intentos por mantener el patrón oro. En *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá: Banco de la República.
- Moyle, L. (2004). *Drawing conclusions: An imagological survey of Britain and the British... in German and British cartoons and caricatures, 1945-2000*. Ph.D. Tesis, Universität Osnabrück.
- Obregón, E. (1990). Ricardo Rendón. Retratista y caricaturista impecable. *Revista Credencial Historia*, 10.
- Ocampo, J.A. (1984). Crisis mundial y cambio estructural (1929-1945). En J. A. Ocampo (comp.). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo y Fedesarrollo.
- Palacios, M. (2002). *El café en Colombia 1850-1970. Una historia social y política*. Bogotá: Planeta.
- Peart, S. J. y Levy, D. M. (2007). *Economics in cartoons*. Chicago: Allied Social Sciences Association.
- Pécaut, D. (2001). *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa Hoy.
- Rivera, R. (2005). *Caricatura en el Perú, el período clásico (1904-1931)*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú, Fondo Editorial.
- Rodríguez, O. (1973). *Efectos de la Gran Depresión sobre la industria colombiana*. Bogotá: El Tigre de Papel.
- Sánchez, F., Fernández, A y Armenta, A. (2007). Historia monetaria de Colombia en el siglo XX: grandes tendencias y episodios relevantes. En J. Robinson y M. Urrutia (eds.). *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.
- Soto, A. (2003). Caricatura y agitación política en Chile durante la Unidad Popular, 1970-1973. *Revista de Historia de Chile y América*, 2 (2), pp. 97-135.
- Thomas, S. J. (2004). Teaching America's GAPE (or any other period) with political cartoons: A systematic approach to primary source analysis. *The History Teacher*, 37 (4), pp. 425-446.
- Torres, G. (1945). *Historia de la moneda en Colombia*. Bogotá: Imprenta del Banco de la República.



Tovar, H. (1984). *La intervención económica del Estado en Colombia 1914-1936*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, Textos Universitarios.

Villaveces, J. (2011). *Caricatura económica en Colombia 1880-2008*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.

Viloria de la hoz, J. (2000). Banco de la República en Barranquilla, 1923-1951. *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, no 6. Centro de Investigaciones Económicas del Caribe Colombiano.

Zusman, P. y Hevilla, C. (2004). Las caricaturas periodísticas de finales de siglo XIX en la construcción de las fronteras del estado nación argentino. *Revista Litorales*, 4 (5).


# Un análisis en perspectiva histórica del comercio exterior de las autopartes argentinas

## A historical analysis of the Argentine autoparts foreign trade

**Damián Andrés Bil**

damianbil@conicet.gov.ar 

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), CONICET.

Fecha de recepción. 3 de febrero de 2015 

Fecha de aprobación. 15 de julio de 2015 

<http://orcid.org/0000-0002-7054-2927>

**Sugerencia de citación:** Bil, D. (2015). Un análisis en perspectiva histórica del comercio exterior de las autopartes argentinas. *tiempo&economía*, 2(2) -XX. doi: 

### Resumen

La industria automotriz argentina es uno de los sectores más estudiados por la historia económica. Sus límites se atribuyen a la mayor o menor intervención del Estado, al legado del neoliberalismo o a las estrategias de las multinacionales. A nuestro entender, estas aproximaciones dejan de lado el análisis de las condiciones de producción tanto internas como en el mercado mundial. Como un paso para ampliar estas explicaciones, analizamos la balanza comercial de autopartes argentinas en perspectiva histórica, con el objeto de entender los problemas históricos del complejo en Argentina.



**Palabras clave:** Estudios de comercio, estructura industrial en América Latina estructura industrial, desarrollo industrial, automotriz.

**Códigos JEL:** F14, N16, L16, O14 y L62

## **Abstract**

The Argentine automotive industry is one of the most studied topics in economic history. The authors explain their limits by the state intervention, the legacy of neoliberalism or the strategies of multinationals. These approaches neglect the analysis of production conditions, internally and on the world market. As a step to extend these explanations, we analyze the trade balance of the Argentine auto parts industry in historical perspective, in order to understand the problems of the automotive complex in Argentina.

We analyze the Argentina autoparts trade balance in the last 20 years, in order to understand the deficits of the automotive industry.

**Keywords:** Empirical studies of trade, Industrial structure – Latin America, Industrial Structure, Industrialization, automobiles.

**JEL Codes:** F14, N16, L16, O14 y L62



## Introducción

El sector automotor es una vía de entrada privilegiada para estudiar la industria en un espacio nacional determinado. Por un lado, es un indicador del grado de avance que alcanzó esa estructura. Por el otro, al poner en vinculación una serie de procesos, permite abordar las condiciones fundamentales de lo que se conoce como cadenas de valor. Es decir, de diferentes eslabones de la producción manufacturera de un país y su inserción en el mercado mundial.

En este marco, en Argentina el sector es señalado desde esferas oficiales como la punta de lanza de un supuesto “nuevo modelo productivo”. Las estadísticas de los últimos años, en los que se consiguieron volúmenes de producción récords, alimentaron esa euforia. La devaluación luego de 2001, la caída del costo laboral y del salario y la posibilidad del Estado de subsidiar al sector gracias a los precios agrarios en alza provocaron un repunte en la actividad en relación con la década previa. No obstante, una mirada más detenida de la situación nos muestra ciertos inconvenientes. Si bien las terminales consiguieron ventas y ganancias récords, el saldo del complejo continúa, como en la mayor parte de su historia, en déficit. En particular, por la necesidad creciente de importación de autopartes. Esta cuestión pone en duda la supuesta recuperación del sector y su liderazgo como uno de los aparentes motores de la economía argentina. En este trabajo nos proponemos analizar la balanza comercial de la actividad en el país, con el fin de entender si la situación actual muestra diferencias con su recorrido histórico o bien reproduce sus mismos problemas. En ese punto, también intentaremos comprender si los déficits se deben a la falta de políticas adecuadas o si están manifestando límites estructurales de la economía argentina.

Con este primer análisis, buscamos aportar elementos al debate sobre el desarrollo industrial en América Latina, en particular en Argentina.

## Estado de la cuestión y antecedentes

El complejo automotor en Argentina fue analizado por varios autores desde diferentes perspectivas (Remes Lenicov, 1974; Sourrouille, 1980; Lifschitz, 1982; Kosacoff, Todesca *et al.*, 1991; Frenkel, 1992; Belini, 2006; Barbero y Motta, 2007; Ianni, 2008). En estos trabajos se condensaba una serie de problemáticas claves en los debates sobre el período: articulación entre capital extranjero y nacional y entre grandes y chicos, problemas de transferencia y adaptación de tecnología, existencia de mecanismos de intervención estatal en forma directa e indirecta, entre otros. En este derrotero, al tratarse de una producción sujeta a una gran cantidad de proveedores de diferente complejidad, el autopartismo es clave para explicar su evolución. No obstante, la industria de autopartes fue poco estudiada. Se destacan estudios de caso particulares (Soria, 1989; Moori-Koenig y Yoguel, 1992; Oliber, 1995; Roldán, 2000; Romano *et al.*, 2002; Maceira, 2003; Motta *et al.*, 2007; Cantarella *et al.*, 2008; García Garnica, 2008; Novick *et al.*, 2009) o informes técnicos oficiales (Britos y Fidel, 1989), aunque, a nuestro entender, queda pendiente una reconstrucción de las condiciones generales de acumulación en la rama autopartista.

Algunos autores ponen en evidencia este desfase entre la industria terminal y el autopartismo en los últimos veinte años. Por lo general, atribuyen esa problemática a una cuestión



de “políticas”. El legado del neoliberalismo, que habría profundizado la “desindustrialización” iniciada a finales de los años setenta, sería el principal factor que impide un crecimiento virtuoso del complejo. Ello provocaría que las políticas actuales sean insuficientes para corregir el devenir de la actividad (Manzanelli y Castells, 2013). O bien, que se encuentren encaminadas, aunque falten detalles por desarrollar (Novick *et al.*, 2009). Otros señalan que los inconvenientes radican en factores diversos, como el reducido grado de protección, la incertidumbre y las fallas de mercado; lo que generó límites en la radicación de inversiones, en la capacidad de acumulación y en el grado de “confianza y respeto en las negociaciones cliente-proveedor” (Cantarella *et al.*, 2008, p. 39). Manzanelli y Castells agregan que las estrategias de las multinacionales en la nueva división del trabajo descartan a la región como una plataforma de producción de autopartes, lo que profundiza esta dificultad.

En definitiva, los autores sostienen que la mayor parte de los problemas son solucionables con mejor voluntad política y empresarial, o con mejores decisiones o ajustes en lo ya realizado. La dificultad de estas aproximaciones es que no ponderan la situación actual de la rama en términos históricos. Por ese motivo, no pueden discriminar entre dificultades coyunturales y la reiteración de problemas estructurales de la industria argentina en sus encadenamientos básicos. En segundo lugar, presentan indicadores de la actividad, pero abstraídos de la competencia internacional. Es decir, pierden de vista la situación del mercado mundial. El aumento de las ventas, de las exportaciones, o incluso de la productividad, no explica nada escindido del movimiento del resto del capital en la rama.

Por ello, consideramos que la mayoría de los estudios tienen un déficit que limitó en parte las respuestas brindadas. Por lo general, se concentraron en la evolución de la economía en términos exclusivamente nacionales. Con ello, no entienden que la acumulación de capital es parte de una dinámica general, aun con sus especificidades. Se omite el análisis del mercado mundial, marco en el cual se desarrolla la acumulación en Argentina. La competencia internacional es un elemento que falta ponderar para entender las particularidades de la industria en el país.

En este trabajo planteamos un primer paso en ese sentido. Nos proponemos analizar la balanza comercial de autopartes de Argentina, con atención a lo sucedido desde la conformación del Mercosur, en 1991. Esa aproximación nos brindará un panorama de la situación actual del complejo, y también de sus déficits. Pero el estudio no puede completarse sin revisar en términos históricos el devenir de la producción de automóviles y autopartes. Como mencionamos, eso posibilitará determinar si los problemas actuales son fruto de una coyuntura específica, o bien, son expresión de los límites del sector y de las relaciones sociales que lo sustentan. Esta segunda explicación es lo que se constituye como nuestra hipótesis de trabajo.

El objetivo de largo plazo de la investigación es entender cómo sobrevive en Argentina un sector automotor conformado por terminales y autopartistas que son menos productivos que los capitales rectores de la actividad en el ámbito mundial; y que, por ende, necesitan compensar su menor competitividad con transferencias desde el Estado. Por eso, buscamos determinar cuál es la magnitud de lo que hay que transferir al sector, debido a su ineficiencia en relación con los líderes mundiales. En otras palabras, explicar los costos y consecuencias de la protección del mercado y, encadenado a ello, la pervivencia del pequeño capital. En esa investigación de largo plazo, este documento se plantea como uno de los primeros pasos necesarios para ese objetivo.

A partir de estadísticas de organismos internacionales y locales, reconstruimos la balanza automotriz y de autopartes argentinas en sus principales productos. Con ello, buscamos ponderar los sectores deficitarios de la balanza y plantear algunas explicaciones sobre ese particular.

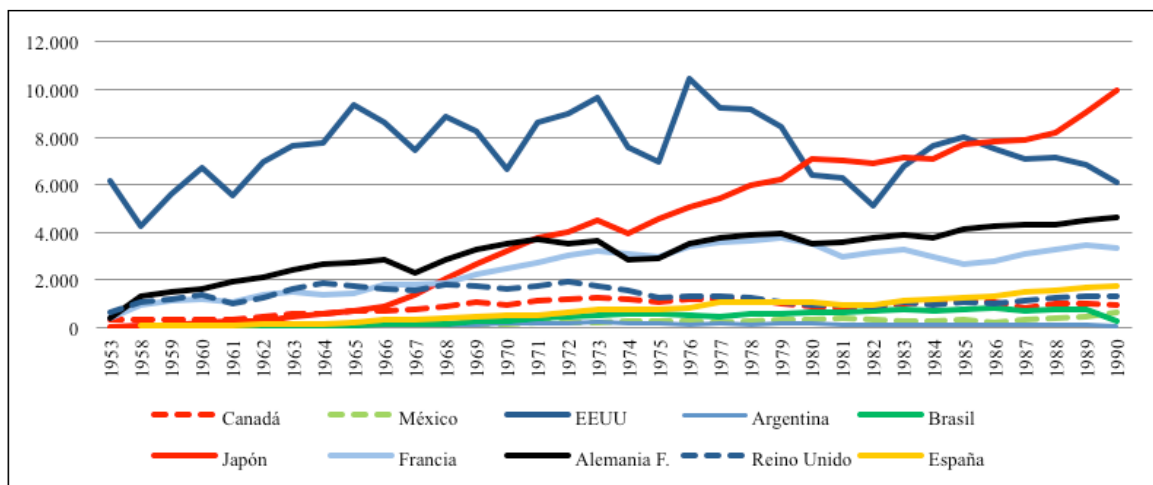
Consideramos que esta primera aproximación servirá para identificar las bases de la actividad en los últimos años, con la intención de profundizar en el conocimiento de este sector en futuros trabajos.

## 1. El sector autopartista en la etapa del mercado protegido (1960-1990)

### a. El mercado mundial. Principales productores y exportadores

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la producción automotriz recuperó su impulso. Se abrieron fábricas en diferentes países, tanto en los tradicionales como en los que comenzaban a consolidar un complejo automotor (Argentina, Brasil, México, Irán, India, y otros). No obstante, a pesar de la expansión de la actividad hacia otras regiones, los países líderes continuaron con el mayor peso (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Producción de automóviles por países seleccionados, en miles de unidades, 1953-1990

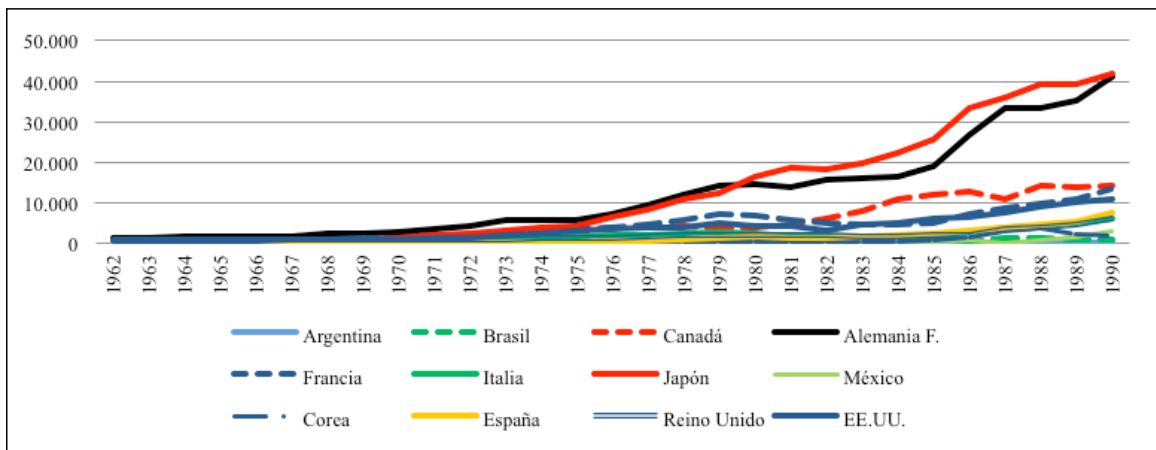


Fuente: elaboración propia con base en datos de *Industrial Commodity Statistics Yearbook*, ONU.

Japón, EE. UU., Francia, Inglaterra y Alemania dominaban la producción, concentrando entre un 75 y 90%, según el año. Otros países, si bien expandían su complejo interno, no tenían peso internacional. Por ejemplo, para automóviles, Brasil solo representó un 1,4% de la producción mundial en el período, México, 0,9%, y Argentina, 0,5%. Estaba claro que estos países producían para sus propios mercados, sin capacidad de extenderse por el momento a otras regiones. En el caso de Argentina, esta pequeña escala fue un factor que dificultó la acumulación. En cuanto al comercio internacional, el panorama era similar, como muestra la gráfica 2.



**Gráfica 2. Exportación de automóviles de países seleccionados, en millones de dólares, 1962-1990**

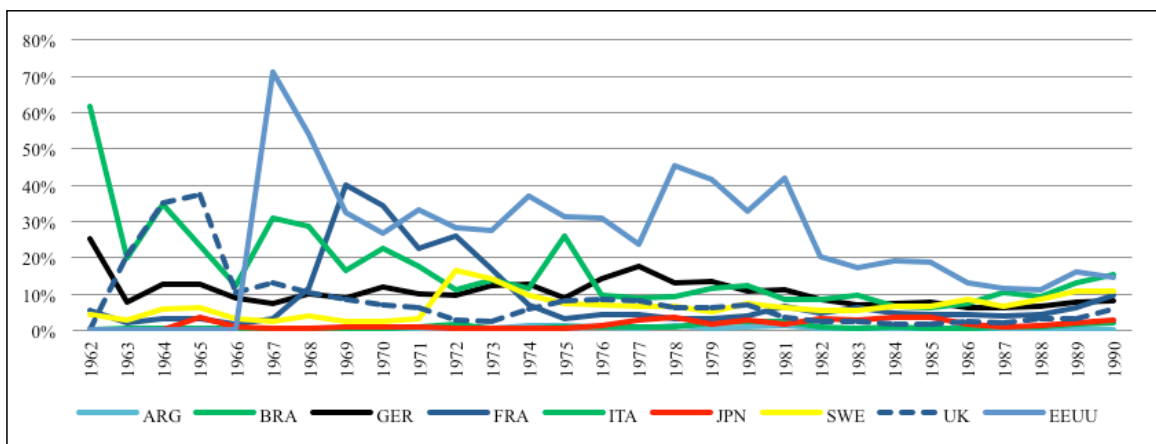


Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

El comercio mundial es dominado por los países tradicionales. Los niveles de producción y de exportaciones nos indican la escala de fabricación en cada país, y a su vez nos plantean la base para estudiar la industria de autopartes y otros suministros.

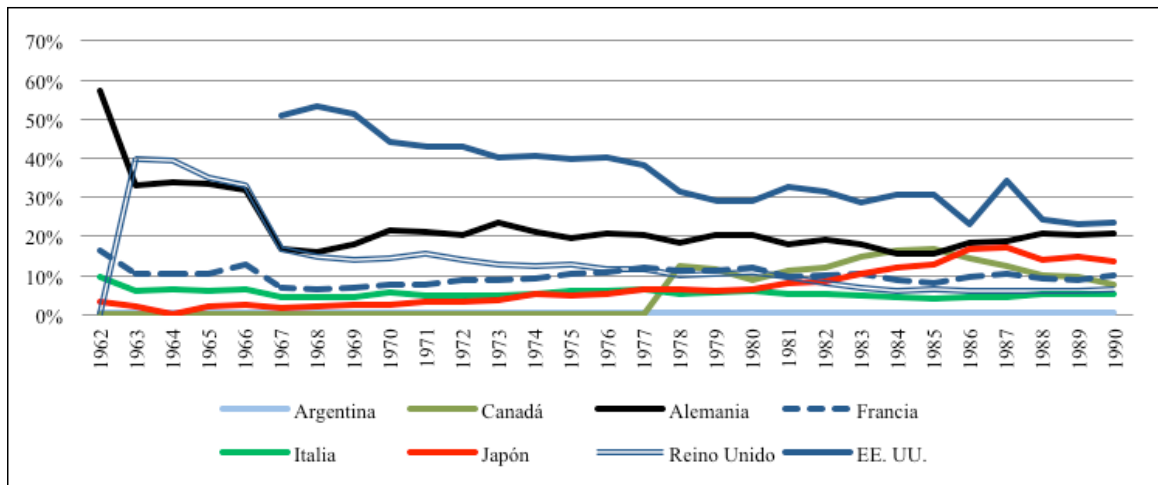
En autopartes, el panorama es el mismo (ver gráficas 3 y 4). Los países con el parque automotor más grande y con el mayor volumen de producción eran los que producían más partes de vehículos. Asimismo, eran los países que mantenían una mayor participación en el mercado mundial.

**Gráfica 3. Participación en exportación de carrocerías de países seleccionados, en porcentaje del valor exportado, 1962-1990**



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

**Gráfica 4. Participación en exportación de otras partes de vehículos por países seleccionados, en porcentaje de valor total exportado, 1962-1990**



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

Se reiteraba lo mismo que sucedía en el caso de la industria terminal. Los mayores productores, quienes contaban con una escala superior y marcaban la competitividad media, eran los que acaparaban las exportaciones internacionales. Es decir, los países que contaban con un sector automotor competitivo en el ámbito internacional.

## **b. El caso argentino durante el período del mercado protegido. La situación del mercado interno**

En Argentina, luego de la crisis de los años treinta, comenzó a perfilarse un sistema de protección de hecho. Para los años cincuenta esta protección consistía en aranceles y su combinación con el tipo de cambio (protección efectiva), subsidios, exenciones impositivas, entre otros. La protección efectiva se encontró para el período estudiado por encima del 20% al nivel general (Iñigo Carrera, 2007; Kornblihtt, 2011). Por otro lado, existieron regímenes especiales para ciertos rubros. Para la metalmecánica, en la cual se encuentra la actividad estudiada, un estudio de los años setenta mencionaba:

[...] Los sectores productores de bienes de capital son los más protegidos, Vehículos y Maquinarias, tienen una protección de 242,6% [...] los sectores, Automotores y Tractores y Maquinarias y Aparatos Eléctricos que se han clasificado en el caso 2. Las ramas incluidas en el caso 2 necesitan de la protección, *ya que en un sistema de libre comercio no podrían subsistir.* (Wainer, 1970, p. 24. El subrayado es nuestro)

Esto ocasionó un encarecimiento de las mercancías internas en relación con el mercado mundial, sobre todo en los insumos para la industria. Si bien permitió la acumulación en diversas ramas, provocará dificultades en la competitividad local. Para el caso de autopartes,

estos aranceles superaron el 100% del precio CIF durante gran parte del período estudiado (ver *Guía práctica del exportador e importador*, varios años).<sup>1</sup>

Otra forma de protección fue la transferencia desde el Estado mediante subsidios, exenciones, créditos baratos. Así, el capital que se acumulaba en Argentina logró sobrevivir. Más aún, la tasa de ganancia del capital industrial, gracias a todas estas transferencias, alcanzó un nivel similar a la de EE. UU. (Iñigo Carrera, 2007). La posibilidad de compensar su menor competitividad industrial se debió a los ingresos por la vía de la renta diferencial agraria. Las exportaciones agrarias, portadoras de renta, permitían un ingreso extraordinario que el Estado apropiaba por diversos mecanismos y lo reasignaba de la forma mencionada, compensando la menor productividad. Eso también permitía pagar las mercancías más caras en el mercado interno, efecto del proteccionismo. Por otro lado, en este mismo elemento se encuentran sus límites, dado que la capacidad del Estado para llevar a cabo las transferencias estaba ligada a los vaivenes de la rama agraria y a los ingresos por renta diferencial. La crisis de fines de los setenta y comienzos de los ochenta provocó el desmantelamiento de este sistema de subsidios a los capitales más ineficientes, lo que afectó particularmente a la actividad. Las importaciones aumentaron, sobre todo en autopartes, y algunas terminales se retiraron del mercado. Hacia mediados de los ochenta, la salida de la crisis generó un mayor grado de concentración, y algunos autopartistas con cierta escala y tecnología sobrevivieron.

### **c. El complejo durante la segunda mitad del siglo XX**

Nos basamos en los aportes de otros investigadores, principalmente en la tesis de doctorado de Ianina Harari (2011), y en clásicos como Sourrouille (1980) y Baranson (1971), entre otros.

La fabricación íntegra propiamente dicha se inició luego de la Segunda Guerra Mundial. El inicio de la actividad tiene su origen en varios factores: cierre de las importaciones por el enfrentamiento bélico, envejecimiento del parque y crisis de divisas en el período 1949-52, factores principales que provocaron que en 1951 la industria fuera incorporada al régimen de protección y promoción. Dos años después, la sanción de la Ley de Inversiones Extranjeras permitió que se instalaran o firmaran acuerdos con capital local. Así, llegó IKA, y luego, Mercedes Benz, Ford, Citroën, Siam, y otros.

La primera experiencia de fabricación local en este período fue la de IAME. Su actividad fomentó el desarrollo de autopartistas en el cordón Córdoba-Santa Fe y Buenos Aires, al encargarse de piezas a estos proveedores y financiarlos por diversos medios. No obstante, los límites de esta industria dificultaron la producción e impidieron el aumento de la escala. En cuanto a los capitales privados que se instalaron, en ese primer momento establecieron plantas con una escala reducida, en comparación con los parámetros mundiales. En el caso de IKA, intentó proveerse de partes con la compra de talleres y la instalación de establecimientos para fabri-

---

1 En futuros trabajos, sistematizaremos la estadística de aranceles para el sector automotor y de autopartes, con el fin de mensurar el nivel de protección efectiva (transferencias) con el que contó la actividad durante estos años.

cación de piezas. Pero el costo de las partes nacionales fue muy elevado. Al ser una empresa con un alto nivel de integración, IKA sufrió ese factor, lo que perjudicó su competitividad, aun en el mercado local.

En marzo de 1959 se firmó el decreto 3693, conocido como *Régimen de Promoción de la Industria Automotriz*. El decreto brindaba una serie de beneficios para las firmas. Por un lado, se elevarían aranceles a terminados; además, plantas que utilizaran partes nacionales recibirían ventajas cambiarias y arancelarias, y se les garantizaba la provisión de divisas. Entre 1959-60 se aprobaron planes para la instalación de 23 firmas, aunque hacia 1964 once firmas habían abandonado la producción.

Este sector continuó siendo deficitario en su balanza. En un estudio de los setenta, Remes Lenicov indicaba la forma en que se dio la instalación de la industria:

La eficiencia es un aspecto que en los hechos y por el procedimiento llevado a cabo no se tuvo en cuenta; y por esta causa tenemos un sector industrial con altos costos que perjudica tanto a los usuarios, como así también impide la ampliación del mercado interno y sobre todo el externo, donde es imposible sostener una política agresiva y con posibilidades de éxito y continuidad en materia de exportaciones. En EE. UU., una planta para que sea óptima debe producir 600.000 unidades anuales, siendo los costos moderadamente más altos para plantas de 150.000 unidades y considerablemente mayores para aquellas de 60.000 unidades anuales; mientras que las que producen menos de esta última cantidad son despreciadas por su alto grado de ineficiencia. (Remes Lenicov, 1974, pp. 122-123)

No se logró atenuar el déficit comercial, uno de los objetivos con los cuales se había fomentado la actividad. Atendiendo a ese problema, bajo la administración de Arturo Illia se intentó aumentar la obligatoriedad de la integración nacional. Se pretendía llegar a un 96% en 1968 (Sourrouille, 1980, p. 57). Para ello, algunas firmas establecieron secciones especiales. Otras, como Siam Di Tella, directamente compraban paquetes de empresas autopartistas. Pero en general, se optaba por tercerizar la producción de autopiezas comprando a proveedores, entre ellos IKA (luego Renault), que era la firma más integrada y proveía de piezas a otras terminales.

Un problema relativo a la organización productiva era el de las matrices. Las que se importaban de EE. UU. o Europa no siempre eran adecuadas para la fabricación local, por lo que debían adaptarse. Eso obligaba a tareas de adaptación, que incrementaban el tiempo de producción de las piezas y, por ende, su costo. En el famoso informe de Jack Baranson para el Banco Mundial se aseguraba que “en las prensas de estampación de las carrocerías hay que cambiar varias veces las pesadas matrices para ir fabricando en pequeñas series los 20 o 30 paneles de chapa que lleva cada modelo de coche o camión” (Baranson, 1971, p. 60). Esto significaba un encarecimiento de los precios de venta:

[...]“el consumidor argentino estaba pagando 2,2 veces el precio de un automóvil equivalente a los precios internacionales; según el informe, a un valor unitario promedio internacional de un vehículo comparable, debían agregarse 55 puntos por deseconomías de escala, 13 puntos por factores vinculados al manejo técnico-



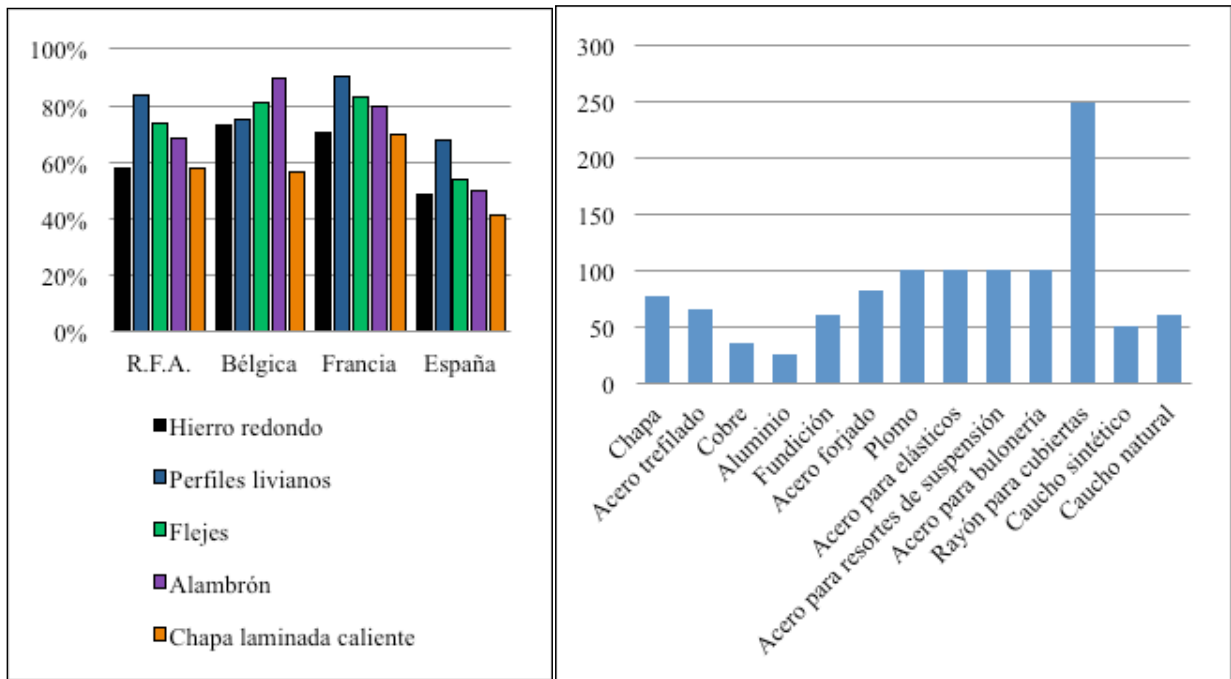
empresarial de las fábricas terminales, 30 a cuestiones equivalentes que atañen a las proveedoras y 22 a lo que se dio en llamar factores exógenos". (Sourrouille, 1980, p. 63)<sup>2</sup>

La cámara de las firmas terminales tenía una evaluación similar del problema. Según ADEFA, a partir de un estudio propio,

Efectuando una media ponderada basada en el porcentaje que le corresponde a cada especialidad en la apertura del precio del automotor, se llega a que las partes son aproximadamente un 101% más caras que en los países originarios de las marcas de automotores que se fabrican en el país". (Adefa, 1969, p. 51)

Varios estudios del período ilustraron este diferencial de costos que afectaba la producción local. La raíz del problema se encontraba en la siderurgia, que luego extendía esos déficits al resto de la producción encadenada (ver gráficas 5a, 5b y 6).

**Gráficas 5a y 5b. Porcentaje (por encima) de precios de insumos siderúrgicos argentinos en relación con similares del mercado europeo, 1964; y mayor porcentaje de precios con respecto al internacional de algunos insumos en la industria de autopartes argentina, 1968**

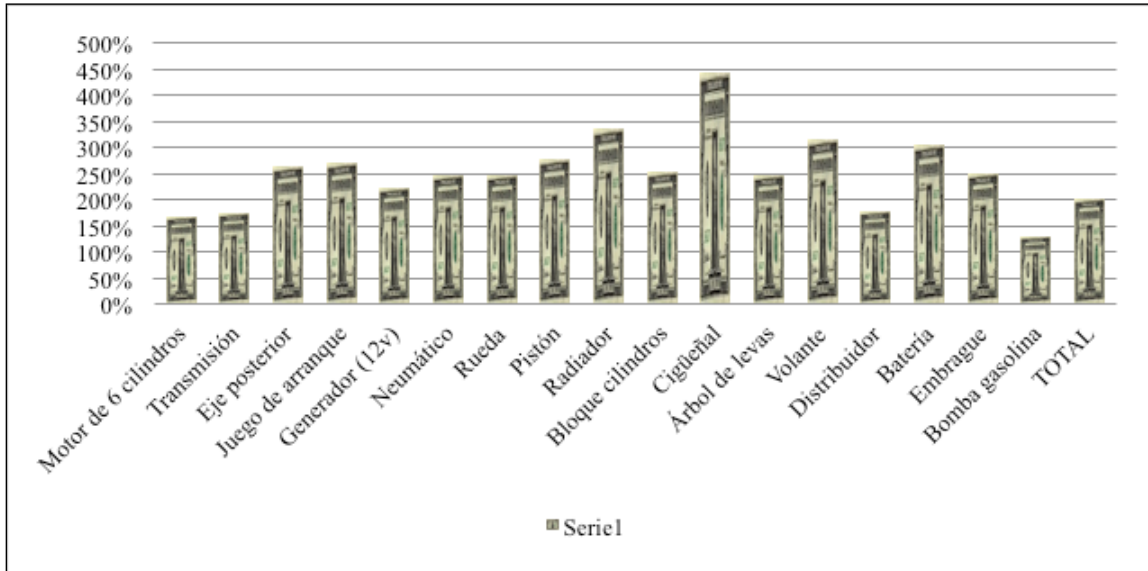


Fuente: elaboración propia con base en Conade (1966, p. 107) y Adefa (1969).

2 Lo mismo decía Jack Baranson: en 1967, los costos de producción en Argentina eran 2,5 veces mayores que los de un vehículo equivalente importado de Europa o EE. UU.



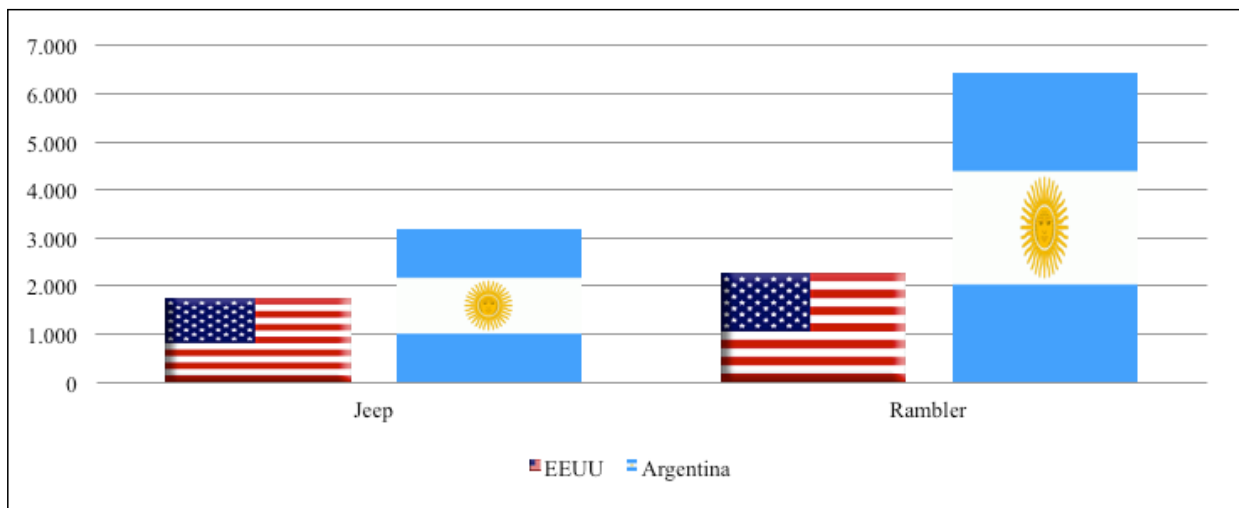
**Gráfica 6. Diferencia de precio de pieza nacional seleccionada vs. homóloga importada de EE. UU. (referida en dólares), industria automotriz, 1965**



Fuente: elaboración propia con base en Baranson (1971).

Estas diferencias repercutían en el costo de producción de la terminal. Los costos en Argentina superaban en dos o más veces a los de la producción automotriz norteamericana (ver gráfica 7), una de las referencias internacionales. Por eso, la producción local precisaba la protección estatal.

**Gráfica 7. Costo de producción de Jeep y Rambler en Argentina y EE. UU., 1965**



Fuente: elaboración propia con base en Baranson (1971).



En lo que respecta a la industria autopartista fuera de planta, en los sesenta y setenta el sector se modernizó con el ingreso de filiales de firmas extranjeras. También se dio un proceso de concentración. El crecimiento fue “segmentado”: las grandes firmas se dedicaron a proveer a las terminales, mientras que los pequeños autopartistas quedaron relegados al mercado de reposición (Barbero y Motta, 2007). Para 1973, los pequeños generaban solo el 8% de la producción.

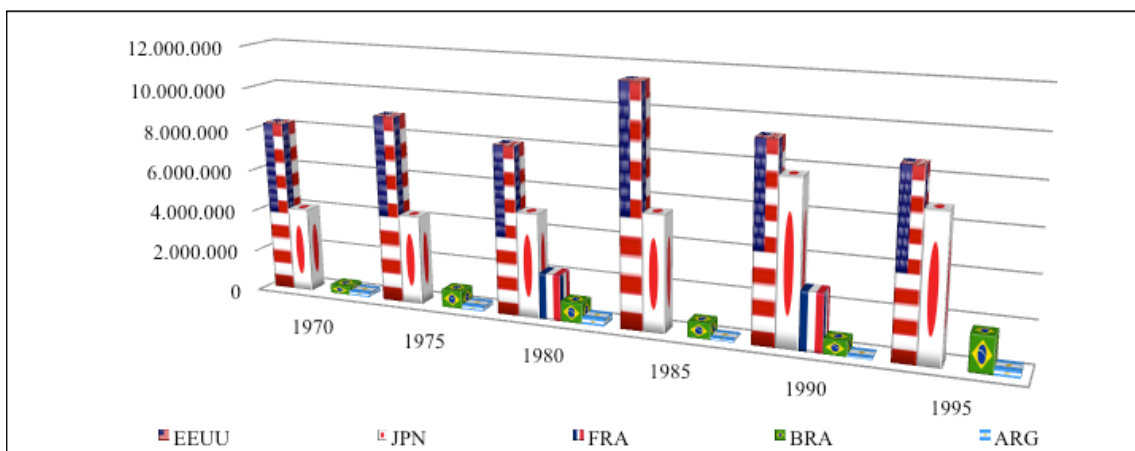
La industria autopartista se expandió, en buena medida, gracias al régimen de promoción que imponía la obligación de integración nacional. Las terminales que no cumplían con esto debían pagar un recargo del 200%. En 1964, la integración exigida era de 90% para autos y 80% para camiones. Esto, beneficioso para las autopartistas, afectaba a las terminales, debido a las deficiencias de los proveedores. Por eso, varias armadoras instalaron plantas para producir piezas. El esquema de protección a autopartes buscaba reducir las importaciones y la utilización de divisas del sector. En 1971 se da una disputa frente a la renovación de este esquema legal, por el costo de las unidades (Harari, 2010). Ambos contendientes reconocían que el complejo tenía altos costos, debido a las deficiencias en el abastecimiento de materias primas, que se trasladaba al resto de la cadena. Por otra parte, el tamaño del mercado argentino afectaba a la industria autopartista, cuya escala también resultaba chica y, por lo tanto, limitaba la tecnología empleada. Asimismo, la calidad de los productos solía ser deficiente, como señalaba Baranson para el caso de material eléctrico, forjado, fundiciones, cromados, plásticos y vinílicos, además de las carrocerías, por falta de chapas acordes para este producto (Baranson, 1971, p. 60). A su vez, la baja productividad de las autopartistas implicaba que los precios de sus productos se encontraran incluso por encima del costo de los importados. En ese contexto, las terminales pugnaron para reducir el cupo de integración local. Pero la posición que primó fue la de las autopartes: el Régimen de Reconversión de ese año acepta ciertas reivindicaciones de las terminales, como la prohibición de importación de vehículos hasta 1980, pero en su conjunto benefició a los autopartistas. Estos obtuvieron el sistema de “listas positivas”, donde el recargo para importación de partes se establece según la disponibilidad de cada pieza en el mercado local; además, se fijaron topes de entre 5 y 10% de importación para autos y camiones (una leve reducción de la situación previa), y un reintegro de 50% para los que exportaran.

Volviendo a lo que es el complejo en su conjunto, estas décadas constituyeron un período de concentración. Ello derivó en un aumento de la productividad. Para 1970, solo quedaban diez terminales, pero la producción había aumentado más del doble en relación con 1960. A pesar de esta circunstancia, la escala en Argentina no logró alcanzar la de los países líderes. Al respecto, Baranson mencionaba que en las “fábricas destinadas a servir a un mercado interior limitado, estas técnicas más eficientes (mecanización y automatización) están descartadas de antemano, en razón precisamente del escaso volumen del mercado” (Baranson, 1971, p. 34). En ese sentido, se calculaba en esas décadas que el volumen mínimo de producción para poner en funcionamiento una línea automotriz, con ensamblado y producción de motores, como sucedía en el caso argentino, era de 250 mil unidades anuales con la tecnología más avanzada. En el caso de las plantas que solo se dedicaban al ensamblado, sin la elaboración de ninguna autoparte, el piso se reducía a 120 mil unidades. Por añadidura, la escala debía aumentar si se incorporaba la producción de piezas, debido a que estos procesos se encontraban más mecanizados que el ensamble (donde se utilizaba menos número de máquinas herramientas). En

aquellas secciones donde la inversión en maquinaria era mayor, también lo era la escala necesaria para amortizarla. Por otro lado, el límite del mercado interno provocaba que las empresas operaran con capacidad ociosa (alrededor del 40%), por lo cual traer equipos con mayor capacidad productiva hubiera sido antieconómico para ellas.

En Argentina, donde las plantas fabricaban motores, el volumen total de la producción de todas las firmas establecidas no llegaba al mínimo de 250.000. Esta cifra solo se alcanzó, y se superó levemente, entre 1972 y 1974, luego de los cuales sobrevino la crisis del sector. Como ejemplo, en 1965, mientras que en Estados Unidos se produjeron 11.112.000 de vehículos, en Argentina se fabricaron solo 196.800 (gráfica 8). La escala de mercado también ilustra esta situación.

Gráfica 8. Ventas o licenciamientos en países y años seleccionados, 1970-1995



Nota: para EE. UU. solo se contabilizan automóviles (para el resto, vehículos totales)

Fuente: basada en datos de Barbero y Motta (2007), Anfavea (2008), *U.S. Statistical Abstracts*, Anuarios de las Cámaras Francesas (CCFA, 2012) y Japonesas (Jama, 2012) de fabricantes de automóviles.

La escala planteaba un límite para la producción local de automóviles y de autopiezas. Además, la crisis de 1978-79 repercutió sobre la situación financiera. En Argentina llevó a varias empresas a la quiebra o a retirarse del mercado. Ante la imposibilidad de sostener el marco de incentivos a la industria, se relajaron las restricciones a la importación, lo que permitió el ingreso de unidades y piezas. A pesar de que las importaciones se estabilizan en 1982, la industria no recuperó el rezago en relación con la media mundial. En cuanto a la actividad de autopartes, la crisis presionó la concentración del sector. Un estudio de comienzos de los ochenta señalaba que un 80% de las compras de terminales en Argentina se hacían a los 250 proveedores más grandes (Lifschitz, 1982). Cincuenta empresas cubrían un 75% del mercado y 15 alcanzaban a sumar 50% de compras (Salerno *et al.*, 1989, p. 54).

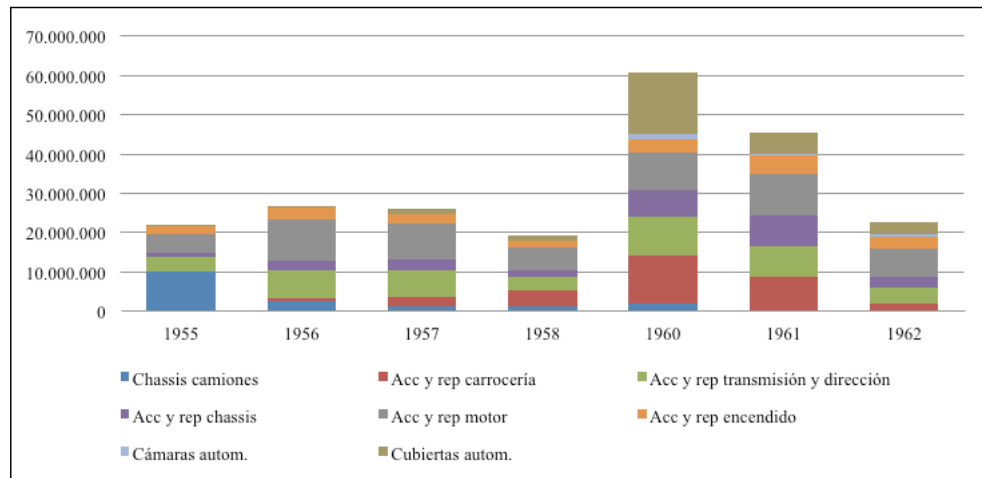
En 1986 comenzaron los acuerdos de integración con Brasil, como antesala de la conformación del mercado común y de cambios más generales en la industria en el ámbito internacional. Según Barbero y Motta, las empresas de ambos países vieron en la complementación una vía para superar las restricciones de escala de ambos mercados, aunque el comercio no alcanzó los valores de mediados-fines de los setenta.



#### d. Las importaciones del sector automotor argentino: volumen y origen

Si bien durante el período analizado las importaciones se contrajeron por el proteccionismo, no se redujeron a cero. Continuaron ingresando vehículos, cuyos modelos no se fabricaban en el país, y, sobre todo, piezas diversas. Entre la segunda mitad de los 'cincuenta y comienzos de los sesenta, contamos con información para diferentes conjuntos (ver la gráfica 9).

Gráfica 9. Importación argentina de autopartes por rubro, en dólares, 1955-1962



Fuente: elaboración propia con base en Anuario de Comercio Exterior.<sup>3</sup>

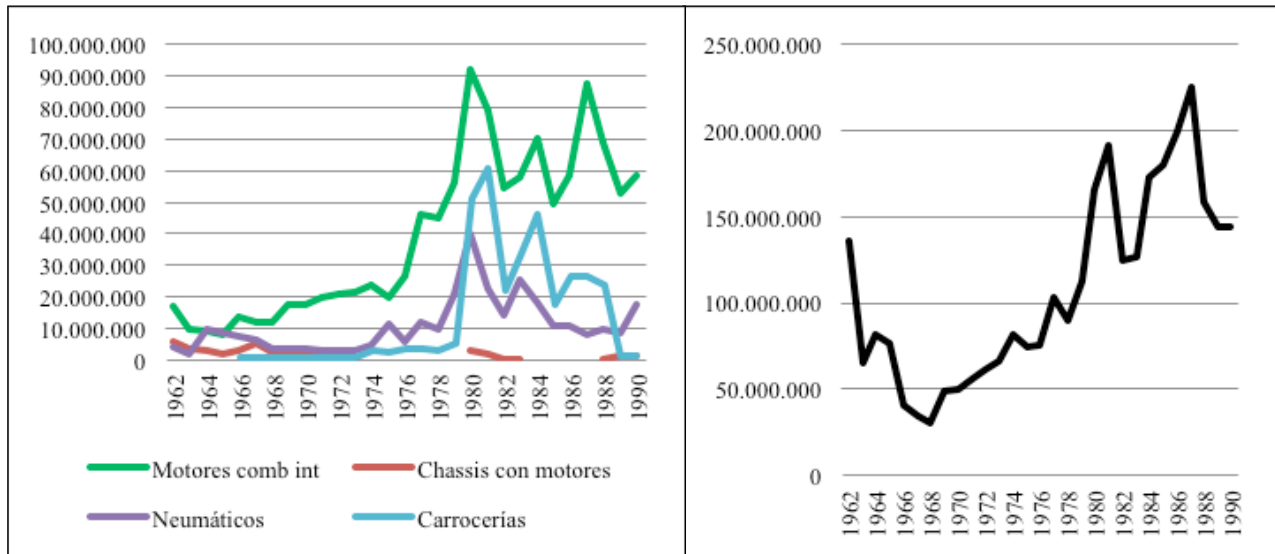
Los valores de importación durante la siguiente etapa, a partir de comienzos de los sesenta, aparecen en las gráficas 10 y 11.

A pesar de la política de protección para el sector, la importación existió. Incluso, durante los años en que los ingresos parecen ser reducidos, las importaciones generaban déficit de la balanza. Motores y partes, los rubros de mayor peso, inician un ciclo ascendente de importación a mediados de los sesenta que no se detendrá en su tendencia, a pesar de algunas breves interrupciones, como en 1978 o en 1982-83 (ver gráfica 12).

Como tendencia histórica, el sector mantuvo un déficit crónico, salvo algunos pocos años en los setenta. La industria terminal tuvo ciertos momentos de esplendor, en los que su saldo fue superavitario, pero en términos del complejo, se sostuvo el déficit. Esto fue producto del saldo negativo de la balanza de autopartes, sector que, a pesar de todas las medidas de protección y estímulo, no logró revertir sus inconvenientes en costos y proceso productivo. Este factor —determinado por la escala y por los problemas de la siderurgia argentina— es el que se encuentra detrás de los límites de la actividad en este período.

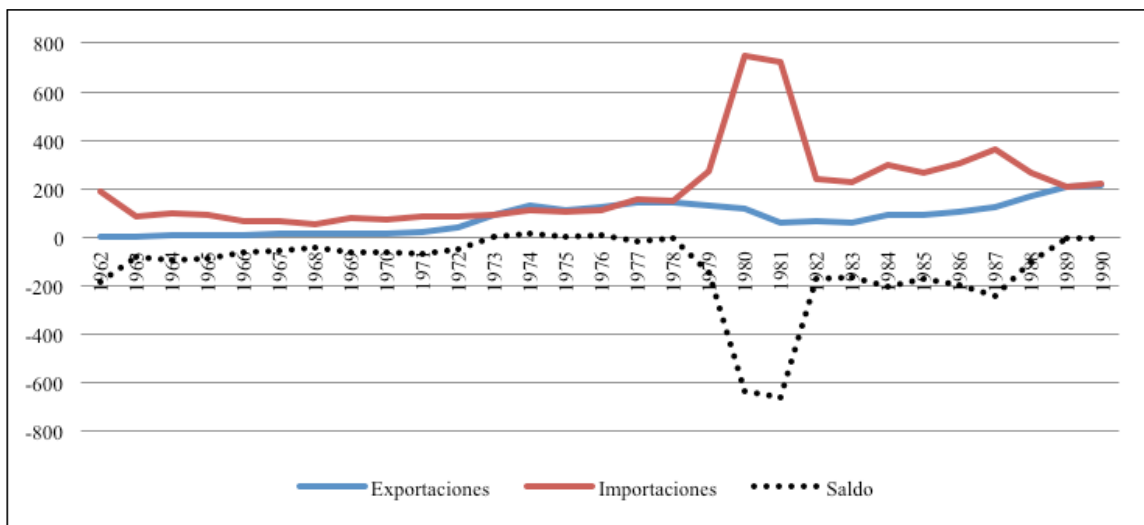
3 El universo de autopartes abarca un gran número de piezas y conjuntos que no siempre se encuentran desagregados en las estadísticas públicas. Para este trabajo, agrupamos las mercancías del sector en las categorías que se informan en las fuentes consultadas (*Anuario de Comercio Exterior* de Argentina y la base *UN Comtrade*). Queda pendiente para futuros trabajos una desagregación mayor del universo autopartista. Para ello, un buen punto de partida es la clasificación que elaboraron Ana Garriz y Hernán Soltz, que se detalla en la segunda parte de este artículo.

**Gráficas 10 y 11. Importación de partes y conjuntos y de otra partes de vehículos por Argentina, en dólares corrientes, 1962-1990**



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

**Gráfica 12. Importaciones y exportaciones del complejo automotor argentino y saldo comercial de la actividad, en millones de dólares corrientes, 1962-1990**



Fuente: elaboración propia con base en datos de UN Comtrade (varios años) (incluye autos, comerciales y camiones, y los datos de las gráficas 11 y 12, excepto neumáticos).



## 2. La actividad luego de la conformación del Mercosur

### a. Los condicionantes generales de la actividad y la balanza 1993-2012

Durante los ochenta, como sucedió en el ámbito mundial, el sector automotor en Argentina experimentó una crisis. Recién a partir de la conformación del Mercosur, la actividad en la región se recuperó en sus indicadores. Esto se debió al incremento de la escala y a la reestructuración de un sistema de subsidios y beneficios para las terminales. En el caso argentino, durante los años noventa la sobrevaluación de la moneda volvió a ofrecer beneficios para los capitales extranjeros. Ello provocó el retorno al país de varias multinacionales que habían abandonado Argentina, o bien habían vendido su licencia (como Fiat o Peugeot, que cedieron la marca y tecnología al grupo local Sevel).

Durante la década posterior, las terminales se beneficiaron de la devaluación, que deprimió el salario y el costo laboral. Por otro lado, recibieron en forma de subsidios gran parte de la política pública. Estas políticas consistieron en medidas crediticias y de subsidios, tendientes a resguardar la rentabilidad de las terminales que operan en el país. Esto tuvo como consecuencia el alcanzar niveles récords de producción, que se ubicó en los últimos años cercana al millón de unidades; así como picos de ventas y facturación (ver gráfica 13, 14 y 15). Entre 2002 y 2011, las tasas de crecimiento de la industria terminal alcanzaron un 22,1% anual acumulativo (Manzanelli y Castells, 2013).

Durante la primera década de los años 2000, este panorama también provocó la afluencia de nuevos participantes que instalaron sus plantas, como Toyota y Honda. En Argentina, once terminales internacionales cuentan con plantas de producción,<sup>4</sup> para un mercado catorce veces menor que el norteamericano y cuatro veces menor que el brasileño o mexicano, y que podría ser abastecido con la mitad de lo que fabrica una empresa coreana en su país.

Como se desprende de las gráficas, durante la última década la producción de vehículos alcanzó sus máximos históricos. Esta tendencia comienza luego de la conformación del Mercosur. En ese sentido, y dicho sea de paso, los valores de producción y exportación del sector durante los noventa ponen en duda, al menos para esta actividad, la existencia de la mentalidad “desindustrialización” que postula la gran mayoría de los autores que interpretan el sector.

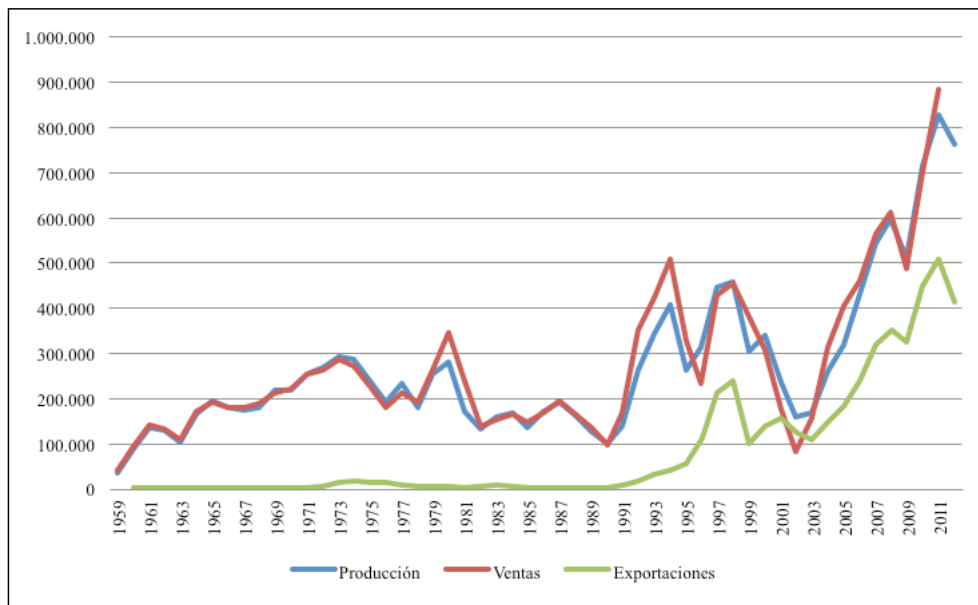
No obstante, la aparente pujanza del complejo contiene una serie de elementos que ponen un límite al entusiasmo descripto. Indagando con mayor profundidad, se evidencia que poco cambió en la trama de la actividad, así como en la estructura industrial argentina.

Por un lado, la actividad precisa una serie de transferencias, que se expresan en los créditos a la actividad y, sobre todo, en la protección efectiva, y otros proyectos de financiamiento (como el Fondo del Bicentenario, o los subsidios del programa Repro). Un desarrollo mayor de este particular queda pendiente para futuros artículos (ver las gráficas 14 y 15).

---

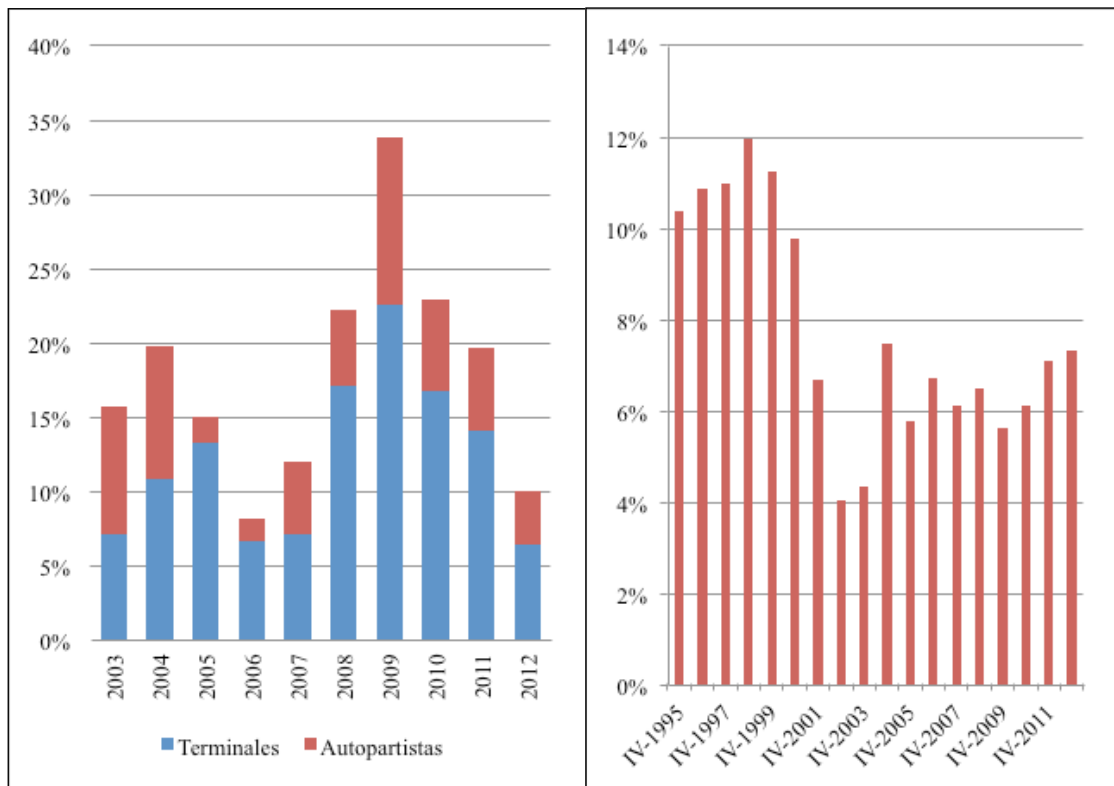
4 Fiat, Ford, General Motors, Honda, Iveco, Mercedes Benz, PSA (Peugeot-Citröen), Renault, Scania, Toyota y Volkswagen.

**Gráfica 13. Producción, ventas y exportaciones de automóviles en Argentina, 1959-2011**



Fuente: elaboración propia con base en datos de Adefa (2013).

**Gráficas 14 y 15. Participación del complejo automotor en la inversión total del sector industrial y créditos al complejo automotor (datos del cuarto trimestre de cada año), participación en el total de créditos a la industria, 1995-2012**

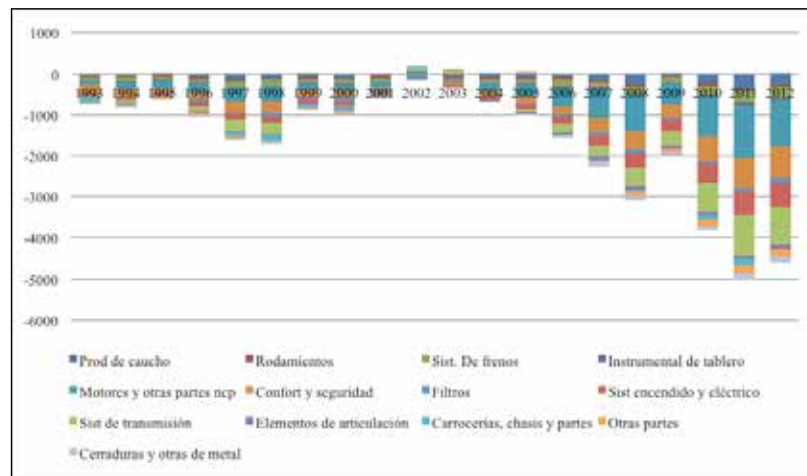


Fuente: elaboración propia con base en datos del CEP (2013).



El otro gran problema del complejo se evidencia en la debilidad de los encadenamientos: el autopartismo no logra revertir su tendencia deficitaria. Más aún, ante la menor eventualidad, entra en crisis mostrando sus problemas de competitividad. Al nivel agregado, el superávit creciente de las terminales es superado por el déficit, también creciente, de la industria de autopartes. Ello es indicio de que los antiguos problemas continúan vigentes. La situación del complejo desde esta perspectiva, a partir del comercio exterior argentino en la actividad, se aprecia en la gráfica 16.

Gráfica 16. Saldo comercial de autopartes, en millones de dólares corrientes, Argentina, 1993-2012<sup>5</sup>



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

El déficit por conjuntos es crónico, salvo en 2002, el peor año de la crisis, momento en el cual la retracción de la actividad provocó la caída de las importaciones. A diferencia de lo que sostienen algunos autores, la balanza comercial no muestra sectores o “nichos” que resulten ser potencialmente una opción exportadora o de inserción internacional. Incluso, las pocas actividades superavitarias durante ciertos años de la última década, como partes de encendido eléctrico, limpiaparabrisas o transmisiones, durante los últimos años volvieron a registrar déficit en sus respectivas balanzas. La única partida superavitaria es la de carrocerías. No obstante, casi el 70% de ese comercio se realiza con Brasil. Por otro lado, Argentina tiene una participación menor en el mercado mundial en ese rubro: apenas un 0,45% de la exportación mundial.

Entonces, se importa, y cada vez más. En ese sentido, lo llamativo es que, a medida que se incrementa la producción de vehículos terminados y se agranda el negocio de las terminales, se hace más deficitaria la balanza de autopartes y de todo el complejo. Es decir, a medida que

5 Para la construcción de esta gráfica utilizamos las siguientes partidas arancelarias de la base UN Comtrade: 401110, 401120, 401310, 401693, 409120, 681310, 681381, 681389, 700711, 700721, 700910, 701400, 731816, 830120, 830210, 830230, 840734, 840790, 840820, 840991, 840999, 841330, 841520, 842123, 848310, 848320, 848330, 848340, 848350, 848360, 848390, 850710, 851110, 851120, 851130, 851140, 851150, 851180, 851190, 851240, 851320, 852721, 852729, 854430, 870500, 870600, 870810, 870821, 870829, 870830, 870831, 870839, 870840, 870850, 870860, 870870, 870880, 870891, 870892, 870893, 870894, 870895, 870899, 902910, 902920, 902990, 910400, 940120.



aumenta la producción automotriz, queda en evidencia el déficit de los encadenamientos productivos en el país (ver gráfica 17).

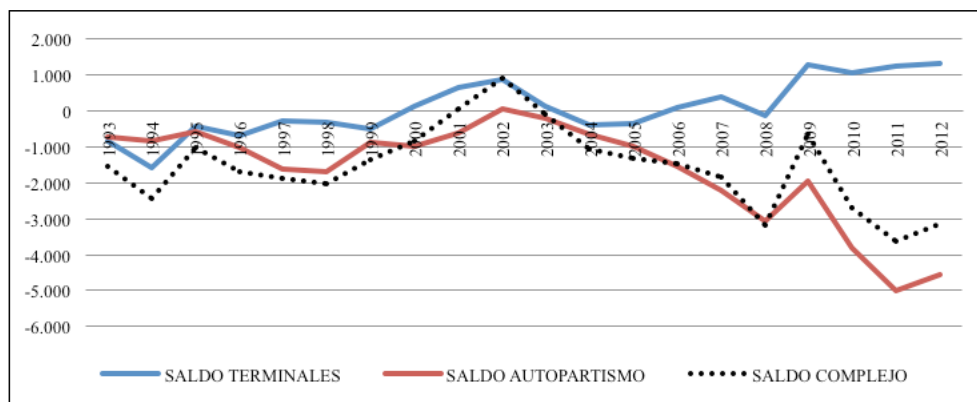
**Gráfica 17. Contenido de valor importado de un vehículo fabricado en Argentina, 1993-2012**



Fuente: elaboración propia con base en datos de UN Comtrade y Adefa.

Un vehículo de producción argentina cuenta, en su costo, con casi 9.000 dólares de insumos importados, en el último año principalmente de Brasil, seguido de Alemania, China, EE. UU. y Japón. Cabe aclarar que este es un cálculo conservador, ya que otros autores calculan más de 12.000 dólares de composición importada por vehículo (Llach, 2011). Según cálculos de Ana Garriz y Hernán Soltz, la composición de importados por vehículo para 2011 era de 10.028 dólares por vehículo, mientras que en China, Japón y Corea del Sur la misma variable no superaba los 2.700 dólares (Garriz y Soltz, 2013). En consecuencia, el déficit del saldo comercial del complejo se profundiza, como se ve en la gráfica 18

**Gráfica 18. Saldo comercial del complejo automotor argentino (terminales y autopartes), en millones de dólares, 1993-2012**

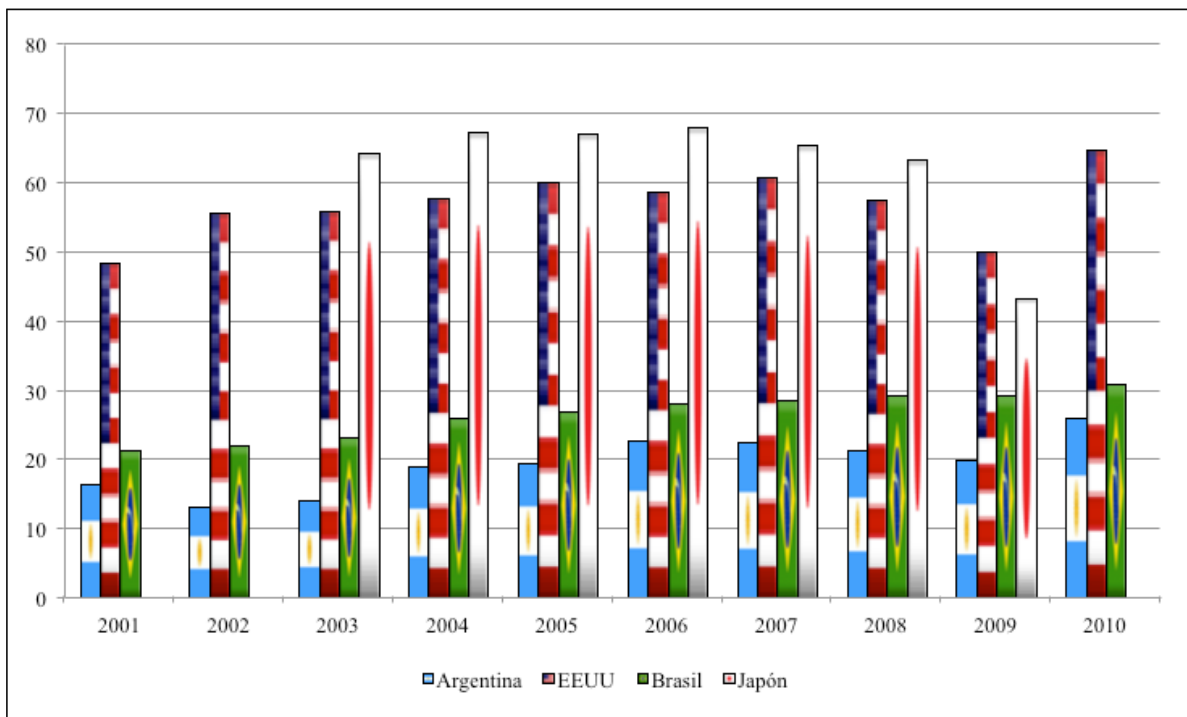


Fuente: elaboración propia con base en datos de UN Comtrade.

La gráfica evidencia que el complejo automotor argentino mantiene su característica histórica en cuanto al saldo de su balanza comercial. Desde 1993 hasta la actualidad, salvo en 2002, la actividad mantuvo un déficit constante. Es interesante que desde fines de los noventa, las terminales comienzan a tener un saldo exportador positivo. Pero ello tiene como contrapartida la profundización del déficit de autopartes. El resultado es el crecimiento del déficit comercial argentino. En este punto, es interesante la relación con Brasil. El país vecino mantiene una balanza deficitaria de la actividad desde 2008, y en 2012 alcanzó los 15.000 millones de dólares. No obstante, con Argentina tiene saldo positivo, sobre todo por la provisión de autopartes. En efecto, como mencionamos previamente, los principales proveedores de Argentina que explican su déficit comercial desde 2007 son Brasil (60% de las importaciones argentinas), Japón (7,8%), Alemania (4,5%) y EE. UU. (2,64%). Luego se encuentran México, Francia y China. Salvo Brasil, Argentina compra a los máximos exportadores mundiales.

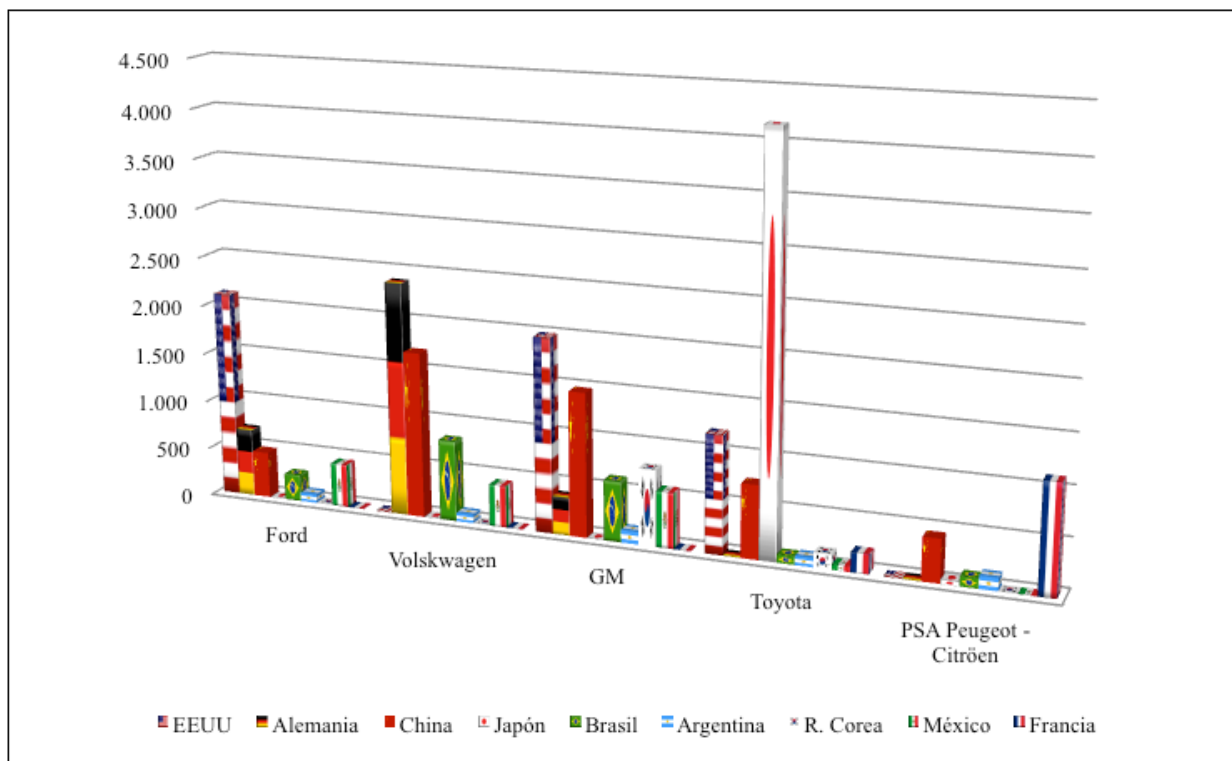
En definitiva, el déficit de las autopartes se mantiene. Si revisamos en perspectiva ciertos elementos del mercado mundial, que explicaban algunos de los problemas de la actividad en el período previo como la productividad o la escala de producción, encontramos algunas vías para revelar los inconvenientes del complejo (gráficas 19 y 20).

**Gráfica 19. Productividad física de la industria automotriz en países seleccionados, vehículos por obrero, 2001-2010**



Fuente: elaboración propia con base en información de cámaras de Argentina (Adefa), Brasil (Anfavea) y Japón (Jama) y U.S. Statistical Abstract

**Gráfica 20. Escala de producción de vehículos en países seleccionados y Argentina; principales industrias automotrices del mundo con locación en Argentina, miles de unidades, 2012**



Nota: no se usan datos de Grupo Hyundai (Hyundai-KIA), cuarto productor mundial, por no poseer plantas en Argentina.

De Volkswagen se toman datos de 2011, por no estar desagregados los de 2012.

Fuente: elaboración propia con base en Oica (2013).

Argentina no logró solucionar dos de las dificultades que afectaban al sector, como la menor productividad y la menor escala de producción en relación con los países líderes. Los tradicionales consiguen menores costos unitarios, merced a su escala y productividad mayores; así, pueden elaborar productos terminados más económicos y aumentar su exportación. Para Argentina, ese retraso impide que el autopartismo compense sus mayores costos, e incluso que incorpore la mejor tecnología en plaza, por su imposibilidad de amortizarla. Si bien no contamos aún con el relevamiento de costos del sector, un indicador puede ser el costo laboral en dólares de la manufactura (informado por el *Bureau of Labor Statistics* de EE. UU). En el autopartismo, los costos se reparten mayormente entre los insumos primarios y la mano de obra. Por ese motivo, puede ser de utilidad lo siguiente: encontramos que Argentina tiene una desventaja en relación con los proveedores con los que puede competir. En 2012, el costo laboral horario argentino fue un 798% superior al de Filipinas, 196% al de México, 99% al de Taiwán, 68,4% al de Brasil y 57,9% al de República Checa (cálculo con base en BLS, 2013).

El sector reproduce los problemas históricos, incluso en su época de supuesto esplendor previo (las décadas de los sesenta y setenta). Los déficits no parecen estar vinculados a las políticas públicas. Estas pueden sostener cierto nivel de actividad o compensar parte de los

déficits, pero tienen un límite. En momentos de crecimiento económico, el Estado cuenta con mayores recursos para transferir a un sector industrial menos eficiente en relación con la media internacional. Cuando la economía entra en recesión, o cuando el aparato industrial crece más allá de la posibilidad de sostenimiento del Estado, no hay política pública que alcance. El Estado argentino no cuenta con la magnitud de recursos para revertir el panorama.

El problema tampoco se encuentra en la herencia neoliberal o en la “desindustrialización”, puesto que el sector arrastra los mismos inconvenientes desde su conformación hacia fines de los cincuenta. Los noventa, por otra parte, fueron el momento en que se inició la recuperación interna de la actividad y que determina la configuración actual del complejo. Por último, es cierto que la nueva división del trabajo reconfiguró la actividad, con el ingreso de nuevos participantes como China o los países del Sudeste Asiático. Estos países se incorporaron a la producción mundial, incluso como líderes, a partir de cambios técnicos. En particular, en la siderurgia, que permitió la incorporación de países con mano de obra barata (Mussi, 2012). Eso se trasladó en varios casos a los encadenamientos “hacia arriba”, como el automotor. Los casos chino y surcoreano se explican en gran parte por ello. La “estrategia” de las multinacionales está atada a ese fenómeno; es decir, a priorizar los espacios en los cuales, por los menores costos unitarios, pueden incrementar su tasa de rentabilidad. Expresión de ello es la preocupación de los industriales de autopartes norteamericanos, que presionan por la aplicación de medidas “anti-dumping” debido a que ven su propio mercado cada vez más amenazado por autopartes baratas de China (AAM, 2012). En definitiva, bajo estas relaciones sociales, la solución parece estar en la reducción de los costos unitarios de producción por la vía de la baja del costo laboral. Esto es lo que tiene para ofrecer el capital a los trabajadores en Argentina.

## Reflexiones finales

Repasamos, en perspectiva histórica y en el marco del mercado mundial, la evolución del complejo automotor argentino. Nos centramos en la evolución de su balanza comercial, particularmente de autopartes, y los inconvenientes que la afectaron. Encontramos que, a pesar del entusiasmo oficial, se reiteran los déficits con los que contó el sector históricamente.

Reconstruimos el mercado mundial del complejo en la etapa del mercado protegido, y luego, desde la conformación del Mercosur, y encontramos que los países tradicionales dominaron la exportación. Contaban con un mercado interno amplio, que les permitió sostener una escala adecuada de producción. Desde los noventa, otros que tenían elementos de competitividad como mano de obra barata (que compensaba su menor productividad laboral), también se incorporaron a esta corriente. El desarrollo de un sector terminal moderno en estos espacios les permitió consolidar una industria de autopartes que a su vez —dados la mayor escala, la mejor tecnología incorporada y, por ende, los menores costos— dominó el comercio mundial.

En Argentina, el complejo se desarrolló para proveer al mercado interno, y precisó de transferencias del Estado para subsistir. Si bien sus indicadores crecieron de forma constante, al nivel internacional se amplió la brecha con los países que marcaban la referencia internacional. Los problemas se encontraban en la reducida escala, que se constituyó como una traba para reducir el costo de producción tanto de automóviles terminados como de autopartes. A ello

se le sumó la menor productividad del trabajo en el país. Estos elementos provocaron que el complejo fuera menos eficiente que los que marcaban la media internacional. El inconveniente de esta situación es que Argentina no contó, históricamente, con factores que le permitieran reducir esta desventaja, como podrían ser insumos económicos o un reservorio de mano de obra barata que posibilitara reducir el costo laboral unitario.

Las autopartes sufrieron en mayor medida esta situación. Mientras que la industria terminal mantuvo, sobre todo desde los noventa, un superávit comercial, las autopartes fueron deficitarias. La suma de ambos sectores arroja un déficit crónico del complejo automotor argentino. Esta situación muestra los problemas de los encadenamientos industriales. En los últimos años no se revirtió. Por el contrario, reproduce el movimiento de la estructura histórica de los encadenamientos en el sector, a pesar de la batería de subsidios que recibió durante los últimos años. No se trata de un problema de políticas o voluntad empresarial. A pesar de las perspectivas optimistas que plantean algunos autores, la cuestión hunde sus raíces en problemas de la estructura productiva. La solución capitalista a la vista, y que pide el empresariado en la prensa desde hace años, parece ser la reducción del costo unitario de producción a partir de la reducción del costo laboral. En la situación actual, parece ser lo único que tiene la burguesía para ofrecer. Lo que, sin dudas, abrirá la perspectiva de nuevos conflictos sociales.

## Referencias

- AAM (2012). *The Attack on the American Auto Parts Industry*. Washington: Alliance for American Manufacturing.
- Adefa (1969). *La industria automotriz argentina*. Buenos Aires: Asociación de Fábricas de Automotores de Argentina.
- Adefa (2013). Página web de la Asociación de Fábricas de Automotores de Argentina. En Adefa. Consultado el 01 de febrero, 2014 (<http://www.adeffa.com.ar/v2/index.php>).
- Anfavea (2008). *Anuário da Indústria Automobilística Brasileira*. São Paulo: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores.
- Anuario de Comercio Exterior* (varios años). Buenos Aires: Dirección Nacional de Estadísticas.
- Baranson, J. (1971). *La industria automotriz en los países en desarrollo*. Madrid: Tecnos.
- Barbero, M. I. y Motta, J. (2007). Trayectoria de la industria automotriz en la Argentina desde sus inicios hasta fines de la década de 1990. En Delfini, M. *et al.*, *Innovación y empleo en firmas productivas de Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 189-230.
- Belini, C. (2006) Negocios, poder y política industrial en los orígenes de la industria automotriz argentina, 1943-1958. *Revista de Historia Industrial*, 31, pp. 109-138.
- BLS (2013). *International Comparisons of Hourly Compensation Costs in Manufacturing, 1996-2012. Time Series Tables*. Washington: Bureau of Labor Statistics.
- Britos, P. y Fidel, C. (1989). *Análisis técnico sobre cajas-puente, semi-ejes y juntas monocinéticas utilizadas en el mercado argentino de automóviles de pasajeros*. Buenos Aires: Secretaría de Industria y Comercio Exterior.



- Cantarella, J., Katz, L., De Guzmán, G. (2008). *La industria automotriz argentina: limitantes a la integración local de autocomponentes*. Buenos Aires: Laboratorio de Investigación sobre Tecnología, Trabajo, Empresa y Competitividad.
- CCFA (2012). *L'industrie automobile française*. París: CCFA.
- CEP (2013) Centro de Estudios de la Producción. Ministerio de Industria. (<http://www.industria.gob.ar/cep/>).
- Conade (1966). *Diagnóstico y proyecciones de la industria siderúrgica. Sector industria y minería*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo, Presidencia de la Nación.
- Coudreau, L. y Sorrondegui, H. (editores): *Guía Práctica del Exportador e Importador*, Buenos Aires (fundada en 1957), varios años.
- Frenkel, L. (1992). *Juan Ignacio San Martín. El desarrollo de las industrias aeronáuticas y automotriz en la Argentina*. Buenos Aires: Germano Artes Gráficas.
- García Garnica, A. (2008). Trayectorias de coordinación entre Volkswagen y sus proveedores: las plantas de Brasil, Argentina y México. *Análisis Económico*, XXIII, 53, pp. 173-200.
- Garriz, A. y Soltz, H. (2013). Evolución del comercio exterior en el complejo automotriz argentino (2002-2011). Informe preliminar. Sin publicar..
- Harari, I. (2010). ¿Vehículos del imperialismo? La industria automotriz y las deficiencias de la teoría del imperialismo/dependentismo. *Razón y Revolución*, 20, pp. 29-47.
- Harari, I. (2011). Evolución y transformación del proceso de trabajo en la industria automotriz entre 1952 y 1976. Tesis de Doctorado con mención en Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Ianni, V. (2008). La especificidad del desarrollo de la industria automotriz en la Argentina, 1959-1963. *Estudios Ibero-Americanos*, XXXIV, 2, pp. 97-113.
- Iñigo Carrera, J. (2007). *La formación económica de la sociedad argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Jama (2012). *The Motor Industry of Japan*. Tokio: J. A. M. A. Inc.
- Kornblihtt, J. (2011). Acumulación de capital en Argentina a escala internacional: la producción de tubos sin costura: origen y desarrollo de Siderca (1954-1989). Tesis de Doctorado en Historia. Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Kosacoff, B., Todesca, J., Vispo, A.. (1991). *La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil*. Buenos Aires: Cepal.
- Lifschitz, E. (1982). Comportamiento y proyección de la industria de automotores en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y México. *Comercio Exterior*, 32 (7), pp. 775-785.
- Llach, L. (2011) Maquilladora Automotriz Argentina S. A. En <http://blogs.lanacion.com.ar/ciencia-maldita/la-ilusion-y-el-desencanto/maquilladora-automotriz-argentina-sa/>, consultado el 6 de junio, 2013.
- Maceira, D. (2003). *Componente: industria de autopartes. Costos de transacción y competitividad en el sector autopartista argentino*. Buenos Aires: CEPAL.

- Manzanelli, P. y Castells, M. J. (2013). ¿La locomotora del desarrollo? Algunas reflexiones en torno a la industria automotriz en la Argentina actual. *VI Jornadas de Economía Crítica*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo..
- Moori-Koenig, V. y Yoguel, G (1992). *Competitividad de las PyMEs autopartistas en el nuevo escenario de apertura e integración subregional*. Buenos Aires: CEPAL y CFI.
- Motta, J., Morero, H., Llinás, I. (2007). Procesos de aprendizaje y de acumulación de conocimiento en las empresas autopartistas argentinas. *12° Reunión Anual de la Red PYMES*, Campinas, Brasil.
- Mussi, E. (2012). El desempeño del Estado empresario en la rama siderúrgica a partir de las Memorias y Balances. Una comparación entre Somisa y Posco. *XXIII Jornadas de Historia Económica - III Congreso Latinoamericano de Historia Económica*, San Carlos de Bariloche.
- Novick, M., Rotondo, S., Yoguel, G. (2009). *El rol de las políticas públicas en la relación entre tramas locales y cadenas globales: el caso de la industria automotriz en Argentina*. Buenos Aires: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo.
- OICA (2013). Production Statistics. International Organization of Motor Vehicle Manufacturers. <http://www.oica.net/category/production-statistics/>, consultado el 1 de noviembre, 2013.
- Oliber, M. (1995). Competitividad y PyMES: autopartes cordobesas. *Revista de Economía*, 77, pp. 125-181.
- ONU (varios años). *Industrial Commodity Statistics Yearbook*. Nueva York: United Nations.
- ONU (varios años). *UN Comtrade*. <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>
- Remes Lenicov, J. (1974). Algunos resultados de la política desarrollista (1958-64): el caso de la industria automotriz. AA. VV.: *Problemas económicos argentinos. Diagnóstico y política*. Buenos Aires: Macchi, pp. 75-133
- Roldán, M. (2000). ¿Globalización o mundialización? Teoría de procesos productivos y asimetrías de género. Una interpretación desde las realidades de la organización del trabajo en el apogeo y crisis de una industria nacional autopartista (1960-1990). Buenos Aires: Eudeba.
- Romano, F., Giuliano, E., Herrera, S. (2002). *Análisis de la competitividad externa regional del sector autopartista*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Salerno, H., López Conde, M., Mora, P. (1989). *Sub-bloque automotriz: evolución 1973-1984 de algunos indicadores censales*. Buenos Aires: Secretaría de Industria y Comercio Exterior.
- Soria, A. (1989). *Conocimiento y proceso de trabajo industrial: análisis del caso de una empresa transnacional productora de autopartes en Argentina, 1948-1987*. Buenos Aires: Flacso.
- Sourrouille, J. (1980). *Trasnacionales en América Latina. El complejo automotor en Argentina*. México: Nueva Imagen.
- Statistical Abstracts of the United States* (varios años). Nueva York: United States Census Bureau.
- Wainer, P. (1970). La protección aduanera efectiva en la República Argentina. *Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)*, Rosario.







# **Sebastián Gómez González, *Frontera selvática. Españoles, portugueses y su disputa por el noroccidente amazónico, siglo XVIII***

**Oscar Granados**

[oscarm.granadose@utadeo.edu.co](mailto:oscarm.granadose@utadeo.edu.co)



<http://orcid.org/0000-0002-4992-8972>

Universidad Jorge Tadeo Lozano



El desconocimiento de la región amazónica ha sido un factor común en diferentes momentos de la historia. Desde la Colonia, la era republicana, incluso en la actualidad, ese desconocimiento ha conducido a que la cuenca amazónica se vea como una región ajena, absorbida por procesos que solamente se conocen en su interior, y fuera de ella son casi una leyenda. Sin embargo, esta cuenca ha tenido durante siglos una dinámica propia que hace inevitable leer el libro de Sebastián Gómez.

La obra de Gómez, merecedora del Premio Nacional a la Investigación en Historia del Instituto Colombiano de Antropología e Historia en 2014, presenta la dinámica de una región no solamente olvidada por las metrópolis, por los centros de poder colonial en Santafé, Quito, Lima o San Salvador y posteriormente Río de Janeiro, sino también por la historiografía misma. Ese olvido, no era un elemento decisivo para toda la población, ya que existía una población indígena que convivía con la llegada de un puñado de aventureros, comerciantes y religiosos, que veían oportunidades en los productos que ofrece esta vasta región. Posiblemente, no tan provechosos como el oro y la plata de los Andes o el oro de Minas Gerais, en Brasil. Pero sí podrían significar, a futuro, extensos espacios para obtener una expansión territorial, y también un beneficio económico de la actividad extractiva.



Pero, ¿por qué un libro con una perspectiva de historia social se convierte en un referente para otras disciplinas históricas? Esto se debe a la profundidad con que se trabaja la fuente primaria y porque nos integra, desde una visión de la historia social, la construcción de un proceso político entre los imperios que muchas veces se desdibujó a la hora de llegar a la selva. A una región donde los conceptos políticos no lograban articularse y donde la ley del conquistador muchas veces era la dimensión más precisa para abordar una frontera dinámica, definida no por los procesos políticos sino por los que construían los militares, religiosos, indígenas y comerciantes de ambos lados de los imperios ibéricos, y en ocasiones, de las propuestas definidas de avance territorial de los holandeses, franceses y británicos, “ligado al expansionismo ultramarino hasta el punto de invadir jurisdicciones ajenas” (p. 24).

La obra de Gómez está estructurada en tres grandes capítulos que buscan definir de manera cronológica la dinámica de una frontera selvática en el noroccidente amazónico y, más precisamente, en la Provincia de Maynas, que fue reduciéndose ante los avances portugueses. En una primera etapa, se extendía desde el poblado de Andoas hasta la desembocadura del río Negro en el río Amazonas, muy cerca de lo que hoy es Manaus. Y aunque podría cuestionarse el esquema cronológico, es fundamental para entender cómo la evolución política se integró con el proceso social de la región, y aunque en ocasiones se quería presentar la evolución política entre los imperios ibéricos, que determinaba la dinámica de la región amazónica, se puede ver que la región se transformaba a partir de algunos de los elementos que se definían en las metrópolis. Esto era producto de la interacción de unas estructuras sociales propias, ajenas y extrañas que construían la evolución, muchas veces en beneficio de un puñado de aventureros y, en muy pocas ocasiones, por los vasallos directos de las monarquías. Es decir, se convertía “en un lugar de refugio y resistencia para marginados e inconformes con el proyecto [...] conquistador [...] de la monarquía hispánica” (p. 31). Esto en ocasiones se percibía como una región que no contaba con características fronterizas, pero eso no la exoneraba de ser un territorio marginado donde los poderes imperiales no tuvieron un desarrollo estable y continuo, si se puede hablar de desarrollo, como lo menciona Gómez (p. 23).

A su vez, esta región fue el lugar para la fricción territorial de las estructuras administrativas de los imperios en Suramérica; era el lugar para la interacción de la Real Audiencia de Quito, el Nuevo Reino de Granada, el Virreinato de Perú, la Capitanía General de Venezuela, las capitanías portuguesas de Maranhão, Grão-Pará, y, posteriormente, de Río Negro y Mato Grosso (pp. 24-25). Es decir, que la confrontación y también la desatención no eran producto de la metrópoli únicamente, sino de las estructuras políticas centrales en la región y sus acciones para responder a la prioridad dada por la monarquía sobre esta jurisdicción. Donde la ocupación territorial estuvo desarticulada de los núcleos administrativos más cercanos (p. 38).

El primer capítulo, que resalta el proceso de contacto en la Cuenca Amazónica, se divide en tres subcapítulos que tienen como propósito argumentar cómo fue ese contacto con una región inhóspita para todo agente que se acercara a este océano amazónico. Por esa razón, fueron varios los intentos fallidos de dominar, aunque suena un poco absurdo, las selvas suramericanas durante el siglo XVI. Aquí, Gómez hace una primera aseveración: “es un territorio marginal y fronterizo, una enorme periferia imperial, casi descartable e ingresa con notables creces en la denominación tradicional de frontera” (p. 30).

Sin embargo, para el siglo XVII se contaba con una estructura oficial y clerical que generó una consolidación de la situación fronteriza: el noroccidente amazónico seguía siendo una región prácticamente desconocida (p. 39). Donde la interacción no solamente se dio desde las estructuras administrativas próximas sino también desde México. Éste sería el inicio de un acercamiento hacia la región y el comienzo de un proceso fundacional de pequeños poblados en esta parte de la cuenca amazónica (pp. 40-41). Un ejemplo fue la expedición de Pedro Teixeira, que buscó afianzar lo que sería la posterior emancipación lusa del Reino de España, período en el que la acción de los portugueses fue más activa que la española en la región en cuestión, que se sorprendió y reaccionó fuertemente (p. 46), pero nunca controló el avance hacia el occidente de los portugueses.

Sin embargo, sería hasta el fortalecimiento económico de la Real Audiencia de Quito, y siguiendo órdenes de la corte peninsular, que empezaron a centrar su atención en el oriente del alto Amazonas, donde los cultivos de algodón serían parte fundamental para el desarrollo económico de esta región (p. 53). A partir de esto, las estructuras administrativas de Quito y Santafé, así como la de Popayán, siguiendo los lineamientos de los Habsburgo, expandieron la frontera misional y buscaron recursos que permitieran el sostenimiento de las misiones, así como nuevos ingresos para el erario de la monarquía (p. 55). Mientras que del otro lado estaban los lusitanos venidos desde el oriente, con el propósito de establecer fortificaciones y esclavizar indios en su interés por avanzar sobre la región. Una región lejana a los territorios de Maranhão y Grão para los lusitanos, y aún más distante para la Corona de Francia, que bajo la misma lógica misional avanzó con algunos misioneros capuchinos, y también los españoles, con el apoyo de los católicos irlandeses (pp. 59-62).

Aquí, Gómez argumenta que el enfrentamiento trascendía más allá de los imperios ibéricos: la participación de los ingleses contra los intereses de los irlandeses que distorsionaban el engranaje de sus objetivos, pero también, el apoyo a los objetivos portugueses. Esto ocurría desde el avance de Pedro Teixeira, donde la desembocadura del Amazonas se convertía en la principal puerta del Nuevo Mundo (pp. 65-68), y también, donde los relatos de misioneros, como el caso del jesuita portugués Simão de Vasconcellos, mencionaban que el río Amazonas era el emperador de todos los ríos del mundo (p. 69).

Los relatos de las misiones no solamente empezaron a atraer a diferentes aventureros y grupos de comerciantes, sino que también se convirtieron en la forma de manifestar los abusos que se cometían contra los pobladores locales. Los relatos de Pedro Luis, Antonio Viera, el Padre Acuña, Samuel Fritz, entre otros, observaron con detenimiento lo que sucedía en la frontera y los problemas que se suscitaban por los límites jurisdiccionales.

Sin embargo, “la evangelización de los indios y la creación de misiones bajo la tutela jesuítica eran en sí los motivos de mayor peso para justificar el interés de proteger un territorio adscrito a una monarquía específica” (p. 75). Las incursiones portuguesas, cada vez más frecuentes desde la reactivación de su autonomía monárquica, podían acabarse con el fortalecimiento de las misiones jesuíticas, que condujo a que varios misioneros violaran las leyes portuguesas al promover e instigar a los nativos a escapar de las misiones portuguesas (pp. 84 y 87). La avanzada portuguesa era la mejor forma de legitimar, ante la Corona española, la importancia de las misiones en el Amazonas y, por ende, de la Compañía de Jesús, ante la ausencia de españoles que protegieran un vasto territorio, del cual los jesuitas ya conocían gran parte (p. 94).



Gómez manifiesta tácitamente que los portugueses esperaban sembrar cacao, vainilla y azúcar o explotar éstos y otros productos (pp. 88 y 96), lo que sustenta que la avanzada de los lusitanos no fuera simplemente política, sino también económica. Es decir, la ocupación de un territorio por empresas expansionistas de diversas nacionalidades fue una condición permanente en la dinámica de la cuenca amazónica (p. 100).

En el segundo capítulo, Gómez hace una revisión más profunda y extensa (este capítulo se divide en ocho secciones), partiendo desde un escenario propio de la evolución social y cultural en Europa que se iniciaba con el Siglo de las Luces. Donde las incursiones militares lusitanas se volvieron más frecuentes, así como las reacciones españolas, pero siempre basadas en intenciones y pocas acciones. Nuevamente, era primordial el apoyo a la Compañía de Jesús por parte de España, ya que Portugal tenía una mayor cercanía con otras potencias europeas (pp. 105-107).

Lo que se creía que funcionaba en la definición fronteriza, el Tratado de Tordesillas, había dejado de ser el elemento regulador de una avanzada cada vez más frecuente en diferentes lugares de la cuenca, y que buscaba acercarse a regiones esenciales para el abastecimiento de materias primas. Era tal el avance portugués que varios de sus conciudadanos defendían todo el cauce del río Amazonas como propio del Rey de Portugal (p. 112). La línea imaginaria de Tordesillas sería realzada años después por el Padre Maugeri como un motivo irrefutable de obediencia por parte de Portugal para abandonar esos territorios usurpados más allá de ella (p. 204).

Ante la avanzada lusitana, el Reino Español se mantuvo inconforme, vulnerado y con una limitada capacidad material para hacer frente a la situación en el noroccidente amazónico. Al punto de escuchar propuestas de grupos militares privados o milicianos que defendieran el territorio amazónico (pp. 115 y 135), pero que lamentablemente nunca se consolidaron, como tampoco la defensa oficial desde Quito, Lima, Popayán o Santafé. Esto dio como resultado que un fehaciente corista portugués argumentara que no defender un territorio significaba que aquellas tierras no eran de España (p. 118). Aunque muy diferente sería que estos intereses los llevaran a surcar el piedemonte andino, y la posible invasión de ciudades como Quito, Popayán o Pasto, ante las incursiones del lucrativo contrabando de los portugueses en regiones como San Miguel de Sucumbíos (pp. 119, 166 y 184-185). Era un temor que se expandía más allá de las acciones portuguesas por la cuenca amazónica, también por parte de los ingleses en la Cuenca Pacífica y sus intereses en Guayaquil en 1709 (p. 123).

Las pequeñas expediciones militares desde Quito encontraron que la expansión había generado un colchón entre los dos dominios, con el propósito de evitar la confrontación, pero esto hacía más fácil la continua expansión lusitana ante la debilidad y la baja frecuencia de revisión del territorio fronterizo por parte de los españoles. Dejando una responsabilidad política y de seguridad en cabeza de las misiones religiosas o de un puñado de militares, que en ningún momento generó preocupación en los exploradores portugueses, sino que fortaleció sus propósitos de construir ante cada nueva avanzada y prevenir la recuperación española (pp. 124-129).

Sería necesario un nuevo Tratado para solventar una situación que se había convertido en algo repetitivo. El Tratado de Utrecht, de 1713, daría vía libre al Imperio portugués de consolidarse en la región, ante la negativa expansionista de Francia desde sus territorios en Guyana, así como al reconocimiento por parte de los franceses del dominio y soberanía de las dos

márgenes del río Amazonas por parte del Reino de Portugal (pp. 138 y 181). Tordesillas ya era parte del pasado, y su línea imaginaria estaba cada vez más cerca de los núcleos andinos del Imperio español, donde muy pocas veces esas decisiones papales de finales del siglo XV fueron acatadas por los portugueses, que usurparon el territorio y se apoyaron en su capacidad naval, que se acercaba más a las estructuras navales de Holanda e Inglaterra (pp. 142-145).

Gómez argumenta que el expansionismo portugués tenía una connotación económica desde otro punto de vista, planteado por algunos habitantes de Quito, que determinaban que las capitanías lusitanas eran lugares pobres con economías naturales donde no circulaba moneda acuñada y donde los intercambios comerciales se basaban en las producciones agrícolas básicas (p. 149). Pero, claramente, era una parte de lo que la región podía dar, ya que procesos adicionales a esto, como actividades artesanas o semimanufacturadas, eran difíciles de desarrollar. Eran los bienes básicos, la razón de ser del expansionismo en esta región y en los procesos coloniales y conquistadores de la época. El mayor atractivo serían las riquezas auríferas del río Napo, donde se podría establecer una explotación rentable, pero volvía nuevamente a ser el cacao el producto predilecto para llegar hasta esta región (p. 150).

Los portugueses requerían a los indios para su esclavización, y los jesuitas los requerían para sus labores misionales. Por esta razón, la población indígena se convirtió en otro elemento de discordia entre las dos Coronas, un tema común en los reportes realizados por las misiones, ya que los abusos contra esta población local trascendieron hasta convertirse en un parámetro estructural de la región. Donde algunas órdenes religiosas formaban parte de la defensa y, en otros casos, de la omisión, como en el caso de los carmelitas (p. 151). Era un enfrentamiento entre jesuitas y militares (p. 172).

Es decir, la región del noroccidente amazónico se convirtió en un lugar donde los parámetros de la ley se omitieron ante la ausencia de un verdadero control monárquico, y donde tanto españoles como portugueses afirmaban ser habitantes legítimos de esta región, poniendo en duda la propiedad española de lugares ricos en oro, plata y canela (pp. 160-161). Mientras en la metrópoli se vivía un período de estabilidad entre las dos monarquías ibéricas (p. 174), en la región, las incursiones y usurpaciones territoriales de lado y lado eran permanentes, y se hacía necesario buscar una solución (pp. 178-179).

Los relatos del Padre Juan Bautista Julián presentarían nuevamente la avanzada portuguesa, la cual acudió a sus quejas diplomáticas y oficiales ante la orden religiosa, como la verdadera usurpadora de territorios lusitanos y promotora de la desertión de indígenas de los lugares portugueses para poblar los nuevos asentamientos jesuitas. Ya la retirada española de la Provincia de Maynas se afianzaba, no ante una derrota, sino ante la incapacidad militar y económica de los erarios de la Real Audiencia de Quito (p. 191).

En el capítulo tres, Gómez se traslada a precisar tanto la expulsión de los jesuitas como los nuevos tratados de límites. Estos tratados buscaban normalizar una realidad que había permitido una amplia expansión territorial durante el siglo XVII y la primera parte del siglo XVIII. La limitación de acción de los españoles, los llevó a considerar de nuevo el armar a los indios (p. 198), para que fueran ellos los defensores naturales de su región, claramente a beneficio de los españoles. Sin embargo, el armamento ni siquiera era posible en Quito y debía ser traído desde España. Las invasiones portuguesas cada vez eran más contundentes ante la incapacidad y, en ocasiones, el desinterés y negligencia españoles (pp. 201, 210 y 222).



Con el Tratado de Madrid se anuló la vigencia eclesiástica, y se pasó de una visión de Iglesia a una visión científica con la evaluación cartográfica, la cual fue ardua entre diplomáticos, ingenieros, matemáticos y militares de España y Portugal, con el propósito de definir los límites de cada uno de los dominios en América del Sur, ahora usando el término frontera (pp. 228-231). Sin embargo, después de consolidar un mapa resultante, se hizo evidente la falta de articulación (p. 233).

Esta legitimización con el tratado hizo que los lusitanos, en cabeza del marqués de Pombal, quien era influyente sobre el Rey José I, desarrollaran una serie de proyectos en la Amazonía como el cultivo de frutos originarios de la región y las explotaciones auríferas, que requerían un esquema de defensa ante las posibles amenazas de otras potencias europeas (p. 236). Era también el momento de crear una nueva Capitanía: São José de Rio Negro, en 1755, que afianzaba a los lusos ante el incumplimiento de varios artículos del Tratado de Madrid. La situación no había cambiado mucho con el acuerdo, incluida la desatención administrativa y militar española sobre la región amazónica. La Provincia de Maynas aún no contaba con unas fronteras definidas, pero sí con un lugar especial como conexión para el contrabando.

Al iniciarse la Guerra de los Siete Años entre Francia e Inglaterra, la situación se percibía como una tensa calma en la región, ya que para el Padre Manuel Urriarte, la alianza luso-inglesa podía buscar el apoderamiento de los yacimientos auríferos del río Napo, y llegar hasta Quito (p. 260). Fue un temor que se expandió por todas las misiones jesuitas en la región, quienes habían sido, en cierta medida, las que detuvieron el avance lusitano, pero a pesar de esto eran vistas como una misión que había aprovechado la circunstancia para su beneficio.

Serían las reformas borbónicas, así como lo que años atrás había solicitado en Portugal el marqués de Pombal, los que condujeron a la expulsión de la Compañía de Jesús de estos dominios. "Una expulsión que afectaría a las jurisdicciones amazónicas de España" (p. 269), ya que la defensa española se centraba más hacia las costas, y la capacidad de otras órdenes religiosas no podía apropiarse rápidamente de la obra jesuita en la región. Aunque algo fue lo que pudieron hacer los franciscanos; en primera instancia, España mostró un mayor interés en convertir su región amazónica en una fuente de ingresos con una nueva ola colonizadora (pp. 273-274). Un interés que no llegó a ser trascendental pero que, por lo menos, ya era parte de las cifras y los informes del Virreinato de Nueva Granada y los planes de conectar la región con el comercio interprovincial, pero distantes ante la efectividad de sus contrincantes portugueses (pp. 279-281).

Las pocas propuestas expedicionarias fueron acciones malogradas que ratificaron la superioridad de los portugueses en la región. Un ejemplo de esto fue la expedición de Loreto, y también la de Marañón, que Gómez precisa con un gran detenimiento, y confirma la inexperiencia de los militares en la zona, a pesar de la capacidad bélica y la fuerza militar designada (pp. 300-304). Una solución propuesta por este fracaso fue la construcción de una fortaleza en la desembocadura del río Napo por parte de la Real Audiencia de Quito (pp. 289-290). Sin embargo, "la Provincia de Maynas no ocupó una posición privilegiada en los itinerarios defensivos de la Corona de España en América del Sur" (p. 295). Algo que se confirmaba con lo que sucedía en la cuenca del Orinoco (p. 312).

Ya era necesario acudir de nuevo a la diplomacia con el Tratado de San Ildefonso, y una circunstancia que facilitó la negociación entre España y Portugal fue la muerte de José I, rey de

Portugal. “Estos acuerdos cambiaron notablemente la apariencia del mapa regional respecto a sus divisiones políticas y administrativas, y además, sentaron las bases para nuevos preceptos jurídicos que servirían para castigar las intromisiones de españoles y portugueses” (p. 317). Otra sería la realidad a partir de 1781, cuando se inició el proceso de demarcación.

Gómez concluye que “los dominios amazónicos de España nacieron, pervivieron y desaparecieron, pues fueron de las regiones más marginales, desconocidas y fronterizas de todas las posesiones europeas en América” (p. 327). Pero fue la interacción compleja de hechos la que determinó la dinámica de una región remota para las Coronas ibéricas, donde la interacción de militares, religiosos, indios, desertores y viajeros moldeó el acontecer fronterizo durante siglos (p. 331).

Esta obra se convierte en un nuevo referente de la historiografía de la región para entender procesos históricos posteriores y, más precisamente, para comprender hacia dónde va una región que claramente ha heredado las acciones de portugueses y españoles. Es un libro que sirve para identificar aspectos culturales, políticos, y también económicos y empresariales, que permiten profundizar en las temáticas propias de la historia económica y empresarial.

