

UNIVERSIDAD LA SALLE

Guía de Estudios No.18

**ESTRUCTURA ECONOMICA
BOLIVIANA**

**Programa de
Complementación para
Contadores Generales**

LA PAZ—BOLIVIA

UNIVERSIDAD LA SALLE EN BOLIVIA

**Programa de Complementación para Contadores
Generales**

MATERIA:

***ESTRUCTURA ECONOMICA
BOLIVIANA***

PREPARADO POR: Carlos Machicado Saravia

Para uso exclusivo del Programa de Complementación para Contadores Generales y demás programas académicos del área económico empresarial de la universidad La Salle en Bolivia.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita del titular del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de este trabajo por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

El infractor puede incurrir en responsabilidad penal y civil.

Propiedad de la Universidad La Salle en Bolivia

La Paz, Enero de 2004

INDICE

I. LA ECONOMIA DE LA COLONIA	5
1. Características del sistema colonial. Feudos incompletos	
2. El cerro de Potosí. Tributos y repartimientos	8
3. La mita minera	12
II. LA ORGANIZACIÓN ECONOMICA DEL ESTADO BOLIVIANO	18
1. Los primeros presupuestos de la Republica	18
2. El presupuesto después del Gobierno de Santa Cruz	19
3. La Administración del Gobierno Linares	20
4. El presupuesto en el Gobierno de Melgarejo	21
5. Ley Financial de 1878	22
6. Los presupuestos en los últimos años del Siglo XIX	24
III. EMERGENCIA Y DESARROLLO DEL CAPITALISMO	27
1. La consolidación	27
2. La ley de tierras	29
3. Balance y statu quo	33
4. Nueva dependencia	39
5. Otras formas de tributo y la guerra contra los pueblos Indígenas	45
6. Resumen de una época	52
IV. LA ECONOMIA DE LA PLATA	56
1. Crisis económica: depreciación de la plata y ausencia de circulante	56
2. La atmósfera social: desocupación y bandolerismo	60
V. EL LIBERALISMO. LA ERA DEL ESTAÑO	84
1. El liberalismo en el poder	84
2. Los gobiernos de Montes	87
3. El Precio Internacional del Estaño	97
VI. LA INFLACIÓN Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO	106
1. Antecedentes históricos	106
2. La inflación durante la guerra del Chaco	107
3. La agudización de la inflación en los años 1935-1939	110

4. La inflación durante la segunda guerra mundial y la política Antiinflacionista de 1944-45	113
5. El recrudecimiento de la inflación en la posguerra (1945-51)	116
VII. LA INFLACIÓN A PARTIR DE 1952	120
1. Introducción	120
2. Algunos índices del ritmo inflacionario	122
3. Principales factores de agravamiento de la inflación	123
VIII. LAS MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN DE 1956	140
1. Resumen de las medidas adoptadas	140
2. Primeros efectos y problemas inmediatos de la estabilización	143
IX. LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN LA ECONOMIA BOLIVIANA	150
I. El proceso de acumulación a lo largo de la historia	150
1. El desarrollo económico en el periodo a partir del siglo XX hasta 1950	150
2. El proceso económico en la década de los años cincuenta	153
3. El denominado desarrollo planificado a partir de 1960	155
4. El periodo de evolución económica a partir de 1970	162
II. La crisis boliviana y la acumulación de capital	165
1. Objetivos de la política económica	165
2. Fundamentos esenciales del nuevo modelo	166
3. Obstáculos para superar la crisis	170
X. DESCRIPCIÓN DE LA ECONOMIA BOLIVIANA EN LA DECADA DEL 80	174
1. Algunos aspectos estructurales de la crisis	174
2. Medidas de Política Económica de Corto Plazo	176
3. Resultados de los diferentes Ensayos de Política	177
4. La Nueva Política Económica Nacional	177
XI. LA NUEVA POLÍTICA ECONOMICA	183
1. La política de estabilización en Bolivia	183
2. La nueva política económica	184
3. Instrumentalización	185
4. Cambio estructural	187
5. La reactivación económica y la NPE	188
6. Resultados	189
7. Conclusiones	192

PRESENTACION

Es necesario hacer una breve explicación respecto a la composición de este texto, puesto que el mismo representa una recopilación de varios autores, manteniendo el contenido de la materia.

El primer y tercer tema referidos a la “Economía Colonial” y “Emergencia y Desarrollo del Capitalismo en Bolivia”, fueron extraídos de Ovando Sanz Jorge, en su libro *Historia Económica de Bolivia* (editorial Juventud, La Paz, 1981).

El segundo tema, “Organización Económica del Estado Boliviano”, es parte de un trabajo preparado por mi persona en el contexto de las publicaciones que se realizaban en UDAPE en 1987, así como los temas noveno y décimo “La acumulación de capital en la economía boliviana” y “Breve Descripción de la Economía Boliviana en la Década del 80”.

El cuarto tema referido a la “Economía de la Plata”, pertenece a Alexis Pérez Torrico en su libro *El Estado Oligárquico y los Empresarios de Atacama*, editado en La Paz el año 1994 por Ediciones Graficas “E.G.”

De Klein Herbert S, de su libro *Orígenes de la Revolución Boliviana*, es el quinto tema que se refiere al “Liberalismo y Era del Estaño”. El libro fue impreso en Bolivia en 1968 por la empresa editora “Urquiza Ltda.”

“La Inflación y sus Efectos en el Desarrollo Económico de Bolivia”, “La Inflación a partir de 1952” y “Las Medidas de Estabilización de 1956”, temas sexto, séptimo y octavo, son parte del Informe sobre Bolivia E/CN.12/430 elaborado por la CEPAL de Naciones Unidas el año 1957, que sirvió de base para la preparación del Plan Decenal de 1962.

El ultimo tema respecto a la “Nueva Política Económica” es de Careaga Juan, publicado en el libro *Estabilización y Desarrollo en Bolivia*, impreso en producciones CIMA en 1987 en La Paz por el Foro Económico del ILDIS.

Carlos Machicado Saravia

TEMA I:

LA ECONOMIA DE LA COLONIA

TEMA I. LA ECONOMIA DE LA COLONIA

1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA COLONIAL, FEUDOS INCOMPLETOS

La conquista de los pueblos indígenas de América no solamente condujo al establecimiento de determinadas relaciones de producción, es decir, a determinadas relaciones clasistas, sino también a determinadas relaciones nacionales, o sea, relaciones de dependencia de unos pueblos con respecto a otros. En los primeros tiempos de la Conquista, estas últimas fueron relaciones directas entre españoles e indígenas y adoptaron también la forma de relaciones estatales (el Estado español y el Estado de los incas), siendo el segundo destruido por el primero. Sólo posteriormente el problema se hace más complejo con la aparición de un pueblo intermedio (el pueblo criollo), pero en todo caso el sistema establecido por estas relaciones es el de un sistema colonial. El carácter o contenido económico de este sistema colonial era el que imperaba en las relaciones de producción. Primero fueron colonias esclavistas, después feudales y finalmente capitalistas.

Sin embargo, la legislación española de la época y la correspondiente organización administrativa estatal no refleja estas condiciones, sino que por el contrario las encubre, considerando a las colonias como propiedad personal del Monarca o como provincias de la Corona, a fin de dar a los colonos la impresión de libertad y de igualdad de derechos con la Metrópoli.

El antiguo reino Kolla fue transformado en Audiencias de Charcas, dentro del Virreynato del Perú, comprendiendo dentro de sus límites a numerosos pueblos indígenas: un núcleo importante del pueblo quechua, el pueblo aymara, la familia mojeña, los pueblos chiquitanos, los antisianos, etc. Este inmenso territorio era rico en tierras de repartimiento y en indios de encomienda, convirtiéndose además en importante centro económico minero con el descubrimiento de los filones de plata en el cerro de Potosí, en el año 1545, en Porco, Oruro, Tupiza, etc.

En este escenario fue conformándose una colonia con las siguientes características:

- a) Afluencia relativamente pequeña de población española que se concentra exclusivamente en las ciudades fundadas por ellos. Se formó así una “sociedad mixta de composición heterogénea desde el punto de vista nacional”, en la que la parte española tiende a la eliminación de la parte indígena. No puede, sin embargo, cumplir sus objetivos, porque la encomienda, la mita, etc., estaban basadas precisamente en el trabajo indígena.
- b) La población española y las autoridades administrativas disponían de grandes recursos económicos provenientes del tributo indígena, de las explotaciones mineras, de los rescates, etc. Apareció la moneda como medio de cambio.

La plata de Potosí empezó a circular en forma de monedas llamadas “macuquinas”. La acuñación empezó en 1572 con la fundación de la Casa de Moneda. Antes circuló en lingotes o barras y en “tejos” cortados a martillo.

En esta época empieza a delinearse la ley fundamental de la historia económica de Bolivia: la del saqueo sistemático de sus riquezas naturales y la de la explotación violenta del trabajo de sus habitantes en beneficio de potencias extranjeras. Esta ley ya fue esbozada por Casto Rojas en los siguientes términos: “La organización social, el régimen agrario, los trabajos mineros, todo cuanto se hizo durante la dominación española, o tenía un carácter precario, o no llevaba otro fin que el de sacar el mayor provecho presente, sin vistas al porvenir, esquilmando las minas lo mismo que las gentes. Y como las instituciones financieras económicas de la República han evolucionado lógicamente continuando el proceso de la época colonial, no han podido sustraerse por completo de la acción de su viciosa génesis, y han seguido casi siempre los viejos moldes del Virreinato y de la Audiencia”. (Casto Rojas, *Historia Financiera de Bolivia*, Talleres Gráficos Marinoni, La Paz, 1916).

- c) Los españoles no han traído a nuestro país casi ningún bien material, a diferencia de otras colonias de América. No han construido obras civiles de importancia, ni han desarrollado actividades productivas fundamentales en la agricultura o en la minería. En realidad se limitaron a explotar el país y no a promover su progreso. El haber traído hierro solamente compensa todo el oro y la plata sacada de América. Además del hierro, inmensamente valioso, España ha contribuido con trigo, cebada, otros cereales y legumbres, caballos, mulas, asnos, bueyes, ovejas, cabras, cerdos y una infinita variedad de árboles. Cualquiera de estos productos excede con creces el provecho que se ha obtenido del oro y la plata retirada por los españoles. A todos estos favores hay que agregar la escritura, libros, cultura, leyes excelentes y ese supremo beneficio que vale más que todos los demás juntos: la religión cristiana.

“No es menos cierto que al agregar nuevos animales domésticos (el caballo, el cerdo, la vaca, la oveja, las aves de corral) a los escasos animales domésticos indígenas (la llama, la alpaca, el pavo) introduce nuevos vegetales (trigo, cebada, avena, caña de azúcar, arroz, vid, higueras, durazneros, etc) en la pobre agricultura indígena (maíz, papa, algodón, quinua, mandioca, maní, poroto, algarrobo), al emplear la rueda, el hierro, etc., aunque fuera al principio en pequeña escala, y organizar el trabajo para lograr el máximo de explotación del indígena, los españoles acrecentaron en gran escala la producción de medios de subsistencia.

- d) La Conquista de América es parte del proceso general de expansión del feudalismo español. “La conquista española de América fue un traslado exitoso del feudalismo decadente europeo a las tierras conquistadas”. (Lipschutz, 1963)

El problema importante para nosotros es el de analizar cómo el primitivo esclavismo implantado por los primeros conquistadores españoles se transformó en un régimen feudalista. El esclavismo iba a conducir y condujo de hecho por un corto período a la autonomía del Perú con Gonzalo Pizarro a la cabeza. Juan de Solórzano y Pereira en su *Política Indiana* (1647) expresa que las “encomiendas no se pueden tener por feudos rectos, sino por los que se llaman impropios, irregulares o degenerantes”, porque esta merced real

sólo da derecho a percibir: 1) el tributo de los indios, y 2) servicios personales. Se conservan en cambio: 1) el derecho de propiedad de las tierras de los indios, y 2) su libertad. Esto es lo legal, teórico o abstracto.

Lo real, lo económico, lo histórico, es que: 1) la percepción del tributo y los servicios conducían a los mayores abusos, a la apropiación total del producto del trabajo del indio encomendado, es decir, a la esclavitud, o por lo menos a una esclavitud disimulada. 2) La apropiación de las tierras de los indios no era individual sino colectiva, bajo el sistema de apropiación o usurpación de comunidades indígenas. 3) La necesidad política de reconocer la “libertad” de los indios en contraposición a la “esclavitud”, condujo a destacar el carácter de “tutela” de la encomienda. Pero la tutela deviene con el tiempo en “propiedad”.

La necesidad de conservar las colonias, evitar la extinción de los pueblos indígenas y abrir cauce a la expansión del feudalismo español, determinaron la transformación del esclavismo de los primeros tiempos, en un “esclavismo disimulado” y en formas de desarrollo feudal.

- e) “El feudalismo europeo decadente se encuentra entrelazado en la Conquista española de América con ciertos factores de acumulación primitiva capitalista representados tanto por intereses capitalistas españoles, desde el fin del Siglo XV, como por los de los grandes banqueros del Siglo XVI, de Alemania, en colaboración con el monarca español, en especial Carlos V”. (Lipschutz, 1963, p. 202). Tanto el monarca cuanto comerciantes y mineros españoles y criollos son los portadores de estos elementos de producción mercantil capitalista, que en la Audiencia de Charcas en Potosí, se desarrollaron con bastante amplitud.

Formas de producción esclavista, de “esclavismo disimulado”, señorío incompleto, feudalismo y capitalismo naciente, constituyen el complejo marco económico de esta época.

En el texto se hace la siguiente periodización de la Colonia española: 1) La Conquista, hasta 1570. Se refiere a la ocupación territorial y a la captura del poder por los españoles. No hay transformación alguna de la estructura tradicional del Imperio Inca y el trabajo y la producción del aborigen son los mismos. La población y los recursos naturales fueron derrochados. “No había tasa ni medida en lo que los indios debían tributar”. 2) El período comprendido entre 1542 y 1560, durante el cual se dictan las Ordenanzas de Barcelona que condujeron a la sublevación de Gonzalo Pizarro, a la recaptura del poder por la Corona y a la centralización administrativa colonial. La cultura occidental es superficial, pero se impone una política económica más exigente: La Gasca impone por primera vez una tasa fija del tributo y reforma totalmente el sistema de encomiendas. Se dan los primeros pasos para el establecimiento de la mita minera. 3) El período comprendido entre 1564 y 1581. En este lapso, el Consejo de Indias, teniendo a su disposición mucha documentación, en la Junta Magna de 1568, da instrucciones a Francisco de Toledo y no dejó de tocar ningún elemento de la vida colonial.

Respecto al concepto de jornal en la encomienda cabe decir que no era salario sino simplemente un descuento del total del tributo tasado para cada tributario. Por ejemplo: el tributario va a trabajar en casa del encomendero, éste le paga un jornal, es decir, descuenta del monto del tributo cierta cantidad de productos.

El tributo era pagado por hombres y mujeres. Se pagaba tributo al cacique y al encomendero. Cuando se tenía que tributar en un producto que no tenía tributario, éste lo “compraba” con otros productos; por ejemplo algodón por papas. Los indios que estaban en los cicales y beneficiaban la coca no pagaban tributo.

Los tributos en servicios personales tenían distintas denominaciones según el tipo de trabajo: coqueros, tambocamayos, ojutacamayos, ollereros, amaqueros, carpinteros, cereros, mamaconas, indios para la guerra, salineros. La regla general era que “ninguna cosa que dan por tasa quieren mudar a dinero porque no tienen plata”.

Las encomiendas se conceden: por merecimientos. Es una remuneración por servicios a la Corona. Se encomienda no directamente a los indios sino a los caciques y principales que dominan a esos indios. Es indirecta. Indios vacos son los que están sin encomienda. En la encomienda no se entregan tierras sino indios.

2. EL CERRO DE POTOSÍ. TRIBUTOS Y REPARTIMIENTOS

El largo período colonial de feudalismo incompleto se perfila con mayor nitidez a partir de 1580 con las medidas económicas y sociales aplicadas por el Virrey Francisco de Toledo. Tomando como referencia la estructura social del Imperio de los Incas, Toledo postuló la continuación de dicha estructura en servicio de los españoles. Propuso la división de las ciudades en “pueblos de indios” y “pueblos de españoles”. A su vez dividió a los indios en dos categorías: yanaconas, es decir, indios que pertenecían a los españoles en calidad de siervos de condición muy próxima a la esclavitud plena, e indios de tasa, es decir, indios que debían tributar a los encomenderos y a la Corona. Los indios de tasa estaban al mismo tiempo divididos en las siguientes categorías: 1) Jatunrunas, individuos que permanecían en las comunidades sujetos a sus caciques. 2) Tundurunas, que cumplían servicios personales para los españoles. 3) Mitayos, que se repartían para el cumplimiento de diversas mitas. En el que ahora es territorio boliviano estas divisiones y denominaciones variaron mucho de acuerdo a las regiones.

Conviene en este punto tener un concepto más completo de lo que era la tasa de los tributos. Esta consistía materialmente en un instrumento público mediante el cual se establecía el tributo que debían pagar en dinero, diversas especies y servicios personales los indios sometidos a los encomenderos. Los tributos para la Corona también estaban tasados por la Corona y sus representantes coloniales

Los indios debían entregar anualmente a sus encomenderos cierta cantidad de dinero, o bien oro y plata. En cuanto a los tributos en especie debían dar, por ejemplo, vestidos de abasca de hombre y mujer, mantas y frazadas, cabestros, jáquimas, cinchas, papa, maíz, chuño, tasajo, manteca, cueros de llama, sandalias, ovejas, perdices, pescados, sal, coca, etc. Los tributos en servicios personales eran variadísimos y tomaban el carácter de turnos o mitas, similares a los tornos o mitas a favor de la Corona. Las principales obligaciones personales eran las de servir a los encomenderos en sus casas y labrar los terrenos agrícolas que éstos tenían generalmente en las proximidades de las ciudades.

El encomendero, que tenía la obligación de “adoctrinar a los indios por medio de un clérigo, exigía para éste cierta cantidad anual para su sostenimiento a los indios, consistente en maíz, papa, chuño, ovejas, puercos, huevos, leña, chicha, etc. De donde resultaba que los indios tributaban por doble partida.

La retasa era una operación mediante la cual se corregían los errores de la tasa. Se quitaban ciertas obligaciones consideradas excesivas, se suprimían algunos servicios personales, etc.

La conmutación era la conversión de tributo en especies o en servicios personales a dinero. Consistía fundamentalmente en que, tomando en cuenta el valor de los productos entregados por los indios en los últimos cinco años, se tomaba la quinta parte de ese valor para que entreguen al encomendero su equivalente en plata, fuera del tributo en dinero propiamente dicho.

La conquista española del territorio de nuestro país está enmarcada en el complejo proceso de las guerras civiles entre los conquistadores. La primera entrada de españoles al territorio actual de Bolivia se produjo en 1535, cuando Juan de Saavedra, que constituía la vanguardia de la expedición de Diego de Almagro a Chile, pasó por el Altiplano y fundó el pueblo de Paria. En 1538 Gonzalo Pizarro, hermano de Francisco Pizarro, penetró por su parte en calidad de encomendero de Porco, junto con otros encomenderos. Es fama que su avance fue resistido en la fortaleza de Incallajta por los restos de un ejército Inca. Ese mismo año de 1538 Peranzures penetró hasta el Alto Beni. Este expedicionario fundó en 1539 la primera ciudad importante del país a la que le puso el nombre de La Plata. En 1548 se estableció en ella el Licenciado Polo de Ondegardo como Gobernador, recaudador de tributos de los indios y de quintos reales.

En 1545 se fundó Potosí, a los dos años del descubrimiento de las riquezas del Cerro por el indio Gualpa, fundidor de las minas de Porco del capitán Juan de Villaruel. La ciudad se pobló muy rápidamente debido a la febril actividad minera desplegada por los españoles. A partir del establecimiento del sistema de la mita minera por el Virrey Toledo, se instalaban en Potosí unas 15.000 familias de mitayos periódica y rotativamente. La ciudad se convirtió además en importante centro comercial, donde se consumían artículos importados a altos precios. Su importancia como núcleo minero del Virreinato fue tan grande, que determinó la fundación de otras ciudades como satélites de dicha actividad (Santiago de Estero, Córdoba, Cochabamba, La Paz, Buenos Aires). Durante todo el Siglo XVI el litoral del Atlántico estuvo prácticamente abandonado por los españoles.

El importante comercio de la coca se convirtió en monopolio de los españoles. El transporte de las mercaderías y de la plata se organizó en base a recuas de llamas. La economía monetaria se desarrolló ampliamente en todo el Distrito de Charcas, mientras que en las regiones del Río de la Plata la moneda no era conocida y se empleaban como medio de trueque los tejidos de algodón, el hierro y otros productos. En Potosí empezó la acuñación de monedas de plata de distintos valores. En 1575 la ciudad llegó a contar con 120.000 habitantes. Vale la pena indicar que la ciudad más poblada de Europa en esa época era Venecia con 200.000 habitantes.

Hasta 1575 se explotaba la plata del Cerro de Potosí con procedimientos muy primitivos, heredados de los mineros incas. Era el sistema de las “huairas”. En 1574 empezó la implantación del método de la amalgama, o del uso del azogue, que elevó verticalmente la producción del metal. La venta de azogue de las minas de Huancavelica y de España estaba a cargo del Estado. “Para estimular la producción de la plata se decidió la entrega a los mineros de azogue al crédito”.

La Gasca llevó a España la primera remesa de plata de Potosí (978 quintales) que alivió el Tesoro Real, abriendo la posibilidad de créditos entre los banqueros europeos. Practicó el repartimiento de Huaynarima entre los encomenderos de Charcas y propuso la formación de la Audiencia. El repartimiento de Huaynarima se refería a 38 encomiendas en La Plata, La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba, con un total de 40.560 indios encomendados, más 4.056 indios de mita que debían tributar en total 864.700 pesos en especies.

La iniciativa de crear la Audiencia de Charcas separándola de la Audiencia de Lima, era para lograr una mejor administración. El Virrey del Perú, Marqués de Cañete, se opuso a ello —indica el historiador Eduardo Arze Quiroga— pero fue cambiado al poco tiempo por el Conde Nieva, que dictó la Real Provisión de 22 de mayo de 1561, creando la Audiencia con asiento en La Plata y con una jurisdicción de cien leguas a la redonda, siendo su primer Presidente el Licenciado Pedro Ramírez de Quiñóncz. Lima buscaba el máximo de centralización y le costaba mucho admitir que una ciudad interior, tan lejana y pródiga en tributos y quintos, se constituyera en cabecera. El Consejo de Indias pidió mayores “pareceres”, y decidió Felipe II, por Real Cédula de 29 de agosto de 1563 que la Audiencia de Charcas debía comprender además los siguientes territorios: Tucumán, Juríes, Diaguita, Mojos, Chunchos, Gobernaciones de Andrés Manso y Ñuflo de Chávez, Cuzco y sus límites. Todo ello en razón de las facilidades de comunicación, comercio de coca, ropa y alimentos teniendo como centro de gravedad económica la ciudad de Potosí.

La Audiencia de Charcas quería lograr una autonomía económica enviando los ingresos de Potosí directamente a Madrid, sin pasar por Lima. Pero los monarcas españoles no accedieron a ello, porque habría significado trasladar la capital del Virreynato a la ciudad de La Plata.

Durante el período colonial el comercio entre la población española y la población indígena se realizaba fundamentalmente por medio del sistema de repartimiento de mercaderías. El objetivo del repartimiento

era surtir a los pueblos de indios de todos los efectos necesarios sin que tengan necesidad de desamparar sus domicilios, según expresaban los españoles.

El Corregidor ejercía el monopolio absoluto de la venta de mercaderías (repartimiento). Fijaba a su voluntad el precio de los efectos. No solamente vendía la cantidad de mercaderías que se le asignaba por la Gruesa de Repartimiento (hierro, mulas, pañuelos, bayeta de Castilla, lienzo, etc.), sino que la duplicaba y triplicaba con otras especies (sedas, naipes, anteojos, libros y efectos de puro lujo). También recibía para repartir mercaderías a crédito de los comerciantes establecidos en las ciudades. Para engrosar sus ganancias incluía gran cantidad de aguardiente.

En la puerta de los Corregimientos se fijaba la Tablilla de Repartimiento con los precios fijados por el Corregidor.

Para pagar el elevado precio de los artículos de repartimiento, los indios los revendían a mitad de precio y para pagar el saldo echaban mano de sus ganados y productos: algunos que tenían mulas se dedicaban a transportar artículos al exterior, abandonando la agricultura, para pagar con los fletes los efectos del repartimiento. Otros huían a regiones apartadas.

El cargo de Corregidor duraba 7 años, después fue reducido a 5, lo que agravó la situación de los indios. En 1784 fue eliminado el repartimiento de mercaderías, de acuerdo a la nueva Ordenanza de Intendentes, que suprimió el cargo de Corregidor (1782).

El comercio de esclavos negros fue muy limitado en Bolivia durante el período colonial. Los esclavos recibían un jornal de 4 reales diarios. Las esclavas hembras costaban hasta 1.000 pesos porque se reproducían y proporcionaban un nuevo esclavo, la “cría”. “Bozales” eran los esclavos extranjeros a los que había que enseñar el idioma. El valor de esta “máquina humana” representaría en la actualidad el valor de un camión. Mantener un esclavo, alimentarlo, reclamaba igual gasto que una máquina. Había que cuidarlo de las enfermedades, incrementar su resistencia y evitar su muerte. Los esclavos podían quedar “horros” o libres por manumisión, por libertad condicionada, por libertad graciosa. La manumisión era pagada por el esclavo. El precio del esclavo se determinaba, aparte del juego de la oferta y la demanda, por su habilidad, corpulencia, obediencia, edad, casta (congo, malembra, culí, angola, etc., es decir, por su tribu de origen) y por su sexo. Los esclavos “criollos” (nacidos en el país) eran preferidos a los “bozales” (importados), porque a estos últimos había que educar y enseñar el idioma. Los esclavos podían ser alquilados. Un esclavista podía tener hijos en una esclava, los cuales nacían esclavos (“crías”) por el principio de la “esclavitud del vientre”.

3. LA MITA MINERA

Si la encomienda constituye el nervio vital de la colonización española en América, la mita minera constituye el nervio vital de la economía colonial de nuestro país. La encomienda, pese a ser de mayores proporciones que en otros países americanos, no cumple en Bolivia una función económica de primera importancia frente a la magnitud alcanzada por la minería. Para el régimen de explotación colonial de España, la agricultura se convierte aquí en una traba que dificulta la extracción de la plata. La Audiencia de Charcas exporta casi exclusivamente este mineral, con un promedio de más de 300 toneladas anuales.

En los primeros años de la colonia, se utiliza simple y llanamente el trabajo de los indios esclavos para la producción minera. “La pasión dominante del español era la sed de oro. Por alcanzarlo no perdonaba trabajo ni fatiga, y era cruel en el que exigía a sus esclavos indios. Por desgracia el Perú abundaba en minas que recompensaban copiosamente sus fatigas, y para laborarlas la vida humana era lo último que entraba en el cálculo de los conquistadores” según se puede ver en una carta de Hernán Cortés al Emperador en la que le pide “rescatar esclavos de los que los naturales tienen por tales y con otros que sean de guerra” (Prescott, 1955, p. 461). En México la situación era similar, para la explotación minera. (Lipschutz, 1963, p. 214).

Los yanaconas y esclavos de guerra, así como los encomendados fueron los primeros trabajadores en las minas de Porco y Potosí. Esta última ciudad se fundó en 1545 con 170 españoles y 3.000 indios, cuyo estatus era el de esclavos de los encomenderos. Hasta 1573 el trabajo en las minas se realizaba mediante indios de encomienda. En consecuencia, hasta esa fecha la encomienda tiene no solamente un fondo agrario-tributario, sino también minero. Como resultado de la derrota de Gonzalo Pizarro y los encomenderos esclavistas en la batalla de Saxahuamán el 19 de abril de 1548, de la transformación de la encomienda en órgano del desarrollo feudal y del detallado estudio económico-social de la historia de los pueblos indígenas por parte del Licenciado Polo de Ondegardo (*Religión y Gobierno de los Incas*), José de Acosta (*Historia Natural y Moral de las Indias*) y Juan de Matienzo (*Gobierno del Perú*), todos ellos asesores del Virrey Francisco de Toledo, se introdujo el sistema de la mita para el trabajo de las minas, en sustitución de la encomienda, mediante las Ordenanzas de Minas de 7 de febrero de 1574, dadas en La Plata.

Estas ordenanzas establecían el principio regalista por el cual se consideraba al Soberano español como propietario de todas las minas, que las cede a los particulares mediante un determinado procedimiento para que las exploten para sí, debiendo pagar como regalía una quinta parte (Quinto Real) del producto bruto obtenido.

Las Ordenanzas establecen también el sistema de trabajo de la mina. “En términos generales, la mita en el Perú no era otra cosa que el repartimiento forzado de los indios para los diversos servicios personales del comercio, agricultura, minería, etc., pero se daba con particularidad este nombre al servicio forzado por excelencia que era el de las minas de Potosí y Huancavelica, a cada uno de cuyos asientos se asignó la

séptima parte de la indiada en la gruesa de repartimiento general respectivo. (Gabriel René-Moreno, *La Mita de Potosí en 1795*, con una adición de siete documentos inéditos compilados por Guillermo Ovando-Sanz, Universidad Tomás Frías, Villa Imperial de Potosí, 1959).

La mita es una forma específica de repartimiento referente a la distribución forzada de indios para el cumplimiento de diversos servicios o tributos personales. La mita debe ser comprendida también en sentido genérico, porque toma diversas modalidades específicas: mita de obrajes, mita de cocales, mita de minas, etc.

La mita minera comprendía las siguientes fases:

- 1) Extracción de la mita. Consistía en la operación material mediante la cual eran reunidos los indios en edad de tributar en los pueblos capitales de las 16 provincias mitarias (Pacajes, Omasuyos, Chucuito, Paucarcollo, Lampa, Azángaro, Canas, Quispicanchi, Tinta y Chicas). En esta operación desempeñaban importante papel los caciques y otros elementos vinculados a la aristocracia indígena, cuyos privilegios eran mantenidos por la Corona, a fin de utilizarlos como intermediarios en sus relaciones con los pueblos indígenas.

Todos los indígenas en edad de tributar (de 18 a 50 años) allí reunidos recibían en conjunto el nombre de Gruesa de Repartimiento, es decir el total de indios que iban a ser repartidos para las distintas clases de mitas.

De la Gruesa de Repartimiento se separaba una séptima parte de indios que se destinaban a la mita minera. A esta operación se llamaba “la septimación de las provincias mitarias”. Los indios mitayos eran numerados. “El día de su partida es muy triste; se presentan estas víctimas de la obediencia delante del cura, que los espera en la puerta de la iglesia con la cruz alta, los asperjea y dice la oración acostumbrada y una misa, que ellos pagan para impetrar al Todopoderoso el buen éxito de su viaje.

Con gran acompañamiento de milicias (soldados españoles) y encabezados por los caciques los mitayos eran conducidos a Potosí. Por regla general los acompañaban también sus mujeres e hijos. Teóricamente, la ley española establecía que los gastos de vieja debían correr a cuenta de los azogueros (mineros españoles de Potosí), como “leguaje”, pero consta que estas disposiciones nunca se cumplieron. Por el contrario, los indios mitayos y sus familias debían llevar diversos alimentos para su sustento durante el viaje y durante el servicio de la mita.

- 2) Repartimiento de la Gruesa de la Mita. La “gruesa de la mita” era el número total de mitayos llegados a Potosí, con deducción de los fugitivos, de los ajusticiados como escarmiento por desórdenes, etc. El repartimiento se efectuaba en una cancha o corralón en los arrabales de Potosí entre los miembros del Gremio de la Azoguería, es decir, entre los grandes mineros

consignatarios de la mita. En este sentido la mita puede ser también definida como una asignación de la Corona de mano de obra gratuita a favor del gremio de azogueros.

- 3) El trabajo en la mina. En esta fase es donde hay que insistir con mayor fuerza en la distinción entre 1) Mita legal o abstracta, y 2) Mita histórica o concreta.

La mita legal o abstracta establecía en términos generales lo siguiente: el indio tributario señalado como mitayo debía trabajar durante un año en la mina y tener después seis años de descanso, o sea, que entre los 18 y los 50 años de edad, debía cumplir cuatro años de mita. Durante el año de mita debía trabajar una semana seguida de dos semanas de descanso, o sea que en el año debía trabajar solamente 17 semanas. En cuanto al horario, el mitayo debía trabajar desde la salida hasta la puesta del sol, y en invierno, en los ingenios, desde las 10 de la mañana hasta las cuatro de la tarde.

Se establecían también las formas de pago de salarios, un régimen de seguridad laboral, asistencia médica, etc.

La mita histórica o concreta era, aproximadamente, como sigue:

- a) El mitayo, en una jornada de trabajo, producía 25 costales de mineral (una palla), por lo que recibía un “salario” de 4 reales. En la semana generalmente llegaba a producir 5 pallas, que significaban 20 reales, que le alcanzaban “para gastarlos en chicha el domingo”. Para tener una idea de la significación de este “salario”, basta mencionar la circunstancia de que el indio mitayo, mientras cumplía los años de “descanso” de la mita, pagaba un tributo de 80 reales anuales (10 pesos de 8 reales).
- b) El mitayo ganaba un “salario” que no podía alcanzar para mantenerlo con vida. Parte considerable de su sustento era proporcionado por la comunidad indígena a la que pertenecía, por su familia, y mediante la contracción de deudas. Las sumas recibidas no pueden ser consideradas como un verdadero salario, sino como un simple medio de sustento accesorio. El repartimiento de indios mitayos es una gracia concedida a los azogueros por el Soberano para que puedan apropiarse del producto íntegro del trabajo de los indios y, en consecuencia, es una forma especial del trabajo esclavista. “Máquina de esclavitud” llama a la mita Gabriel René-Moreno y agrega: “con sólo verla funcionar en Potosí y sin llevar al examen de su mecanismo la luz de ninguna doctrina moderna, esa máquina aparece con formas que hieren con fuerza a la conciencia humana”.
- c) El régimen de trabajo de la mina era forzoso y en él se aplicaban métodos coercitivos violentos. Se aplicaban fuertes castigos, multas, privación del “salario”, etc. Esta forma de trabajo esclavista estaba, sin embargo, revestida de la engañosa apariencia de su limitación en el tiempo. No era una esclavitud perpetua sino temporal. “Los teóricos y jurisconsultos del coloniaje participaban de los errores de la época, y no eran en principio enemigos de la

esclavitud perpetua, mucho menos de la temporal. Para tener en guarda sus conciencias y tranquilizar sobre el asunto al conturbado monarca, oponían ingenua y laboriosamente a la iniquidad granítica y colosal de la mita, enmarañados reparos liliputienses.

- d) Aparte de la mano de obra gratuita, los azogueros beneficiarios de la mita ponían a disposición de los trabajadores escasísimos y rudimentarios instrumentos de trabajo (picotas, palas, sacos de cuero, velas, etc.). E incluso en este capítulo obligaban al mitayo a proveer algunos materiales. Por ejemplo, “hacer ellos mismos (los mitayos) el gasto de las velas que les faltan para el trabajo de las cinco noches de cada semana, por no ser posible que las cinco velas que les dan para dichas cinco noches, hayan de durarles por toda la semana”. (Miguel Bonifaz, *Derecho Indiano*, Universidad Técnica de Oruro, 1955).
- e) Lo normal era, por lo menos en los primeros decenios de introducción de la mita, que el trabajador mitayo muriese al primer año de servicio, por la brutalidad del trabajo, por las enfermedades, etc. Algunos autores estiman que en tres siglos de mita murieron en Potosí 8 millones de mitayos. El contingente de mitayos tenía que renovarse anualmente supliendo las bajas producidas. En 1577 hubo un máximo de 17.000 mitayos y un mínimo de 2.761.

Problema muy importante es el relativo a la situación de los mitayos que cumplen el servicio de la mita y retornan a sus provincias respectivas. No hay disponibles datos estadísticos en cuanto a qué porcentaje de mitayos se salvaba de la muerte y “gozaba” de los seis años de descanso en el seno de su comunidad indígena. Al parecer este porcentaje fue elevándose bastante al finalizar la Colonia. El mitayo no quedaba “libre” pues vuelve a ser tributario hasta los 50 años de edad, o sea, debe pagar el tributo de 10 pesos anuales y cumplir otros servicios, para volver nuevamente a la mita. Lo que realmente sucedía era que el mitayo que lograba volver a su provincia era: 1) entregado por sus caciques al servicio de los curas. 2) vuelto a la mita al cabo de un tiempo inferior a los seis años. En un importante documento de Pedro Vicente Cañete se menciona este problema en los términos siguientes:

“Como en esta determinación de septimar los pueblos contribuyentes no se hayan propuesto nuestros Soberanos otro objeto que el de combinar en lo posible con la segura labranza de las minas, el alivio de los vasallos empleados en la fatiga, a quienes con tan prudente distribución proporcionan el descanso de seis años, de suerte que según la real intención, sólo al cabo de ellos puede caberles a unos mismos individuos el turno de la mita, y calculada bien la cuenta cuatro veces únicamente en todo el período de la vida del indio, desde los 18 en que empieza a tributar hasta los 50 en que obtiene su reserva; hallándose subvertido este orden por los servicios personales y gravísimas pensiones que sufren estos miserables en descuento de la mita, a favor de las iglesias, y principalmente en la conveniencia y aprovechamiento de los curas, quienes bajo pretexto de culto, doctrina y servicio de Dios, han hecho presa de sus bienes, de sus industrias y de sus libertades en tanto grado que jamás logran los infelices el citado descanso de seis años, cuando vemos que en unos pueblos a los mismos individuos les llega el turno de la mita al año, en otros a los dos años, y en los que más reposo logran a los tres; cuya repetida continuación de duros servicios no sólo contribuye infinito a la despoblación de las provincias, donde se ven parcialidades y

pueblos exterminados, sino también el justo temor y execración con que los naturales miran la ocupación más útil e interesante que puede haber en este Reino...”.

En el mismo documento consta cuáles eran los servicios personales que debían prestar los indios a los curas en la operación llamada “descuento de la mita”, que no era tal descuento sino una artimaña para mantener sujeto al mitayo al servicio de la Iglesia. Dice que “se ordene, pena de deposición de sus oficios, a los caciques, que no repartan a los curas en adelante pongos, huallperos, muleros, braceris, guatacos, regidores, etc., que desempeñen estos empleos de descuento de la mita”. (Los pongos cumplían servicios personales variados, los huallperos donaban gallinas, los muleros ponían sus mulas al servicio del cura, los guatacos trabajaban durante un año en servicios agrícolas). Los azogueros de Potosí, cuyos intereses reflejaban este documento, exigían que se cumpliera en lo relativo al servicio doméstico de los curas, perc mediante muchachos e indias viejas.

También pedían los azogueros “que se prohíba estrechísimamente a los caciques, bajo la propia pena de privación de sus empleos y otras que se estimen más adecuadas, repartir en descuento de mita mayordomías, alferazgos, priotazgos y fiestas en razón de que estando cierto el gobierno de que muchos indios, por sustraer sus servicios a la mita de Potosí, se ofrecen voluntariamente a pasar dichas fiestas, priotazgos, mayordomías y alferazgos, en fraude de la ley general que ha establecido estos servicios metálicos”, “que no ignorándose la cruel y escandalosa servidumbre en que después de las erogaciones de dineros que les hacen, mantienen los curas a los infelices indios empleados por fuerza durante el año de las mayordomías, en la labranza de sus chacras y haciendas, aún fuera de las provincias, en fábricas de ladrillos, de adobes y alfombras, enviados a las villas y ciudades tras de sus negocios”.

Estos pasajes revelan la contradicción existente entre azogueros y curas. No es una contradicción de clases porque tanto unos como otros están situados dentro de la clase feudal dominante. Se trata solamente de una lucha por beneficiarse con mayor amplitud con la fuerza de trabajo semi-esclava de las masas indígenas sometidas al régimen de explotación colonial. Sin embargo esta contradicción generó una controversia que constituye una importante fuente para la interpretación del carácter económico y social de la mita y de otras instituciones coloniales.

Los azogueros denunciaban los abusos de los curas, no por ser abusos sino porque lesionaban sus intereses relativos a la mantención y aprovechamiento posterior de la mano de obra indígena. Defendían “el derecho que cada interesado pueda alegar para la continuación de una gracia que les está concedida por el Soberano”. Pedro Vicente Cañete sintetiza el pensamiento de los azogueros en los siguientes términos: “Mientras que a los indios no se les deje con la sola ocupación de labrar los campos y las minas sin intervención alguna en los servicios y contribuciones de las iglesias; mientras que no se reduzca su ministerio al justo límite de enseñar meramente la doctrina cristiana y administrar los sacramentos sin otra autoridad sobre sus súbditos, serán siempre vanos o poco fructíferos los proyectos de civilizar el Reino, de promover la industria, de aumentar la mita y de adelantar la minería, porque les tiene mucha cuenta

mantener perpetuamente a los indios bárbaros, rústicos y brutos a fin de conservarlos esclavos en una asiática e interesadísima dependencia”.

Por su parte los curas denuncian los abusos de la mita, no por ser abusos, sino porque la institución era considerada lesiva a sus intereses, en orden a disponer de la fuerza de trabajo indígena, tanto para el servicio de la iglesia cuanto para el servicio de los encomenderos y propietarios de tierras. La iglesia y los curas eran los más ricos encomenderos esclavistas y feudales y avivaban “las especies sediciosas de que el servicio de la mita era injusto y tiránico en su totalidad, como proclamaba de palabra y por escrito el Protector de Indios Victorian de Villava”. Victorian de Villava, opositor ideológico de Pedro Vicente Cañete, al atacar a los latifundistas y curas denunció el carácter oprobioso de la mita y emitió tesis de interés en defensa de la población indígena.

Otra contradicción interesante es la que existió entre los azogueros consignatarios de la mita y los terratenientes beneficiarios de la encomienda. Cabe recordar que en los primeros tiempos de la conquista el encomendero era a la vez minero y que sólo desde 1577 existió la categoría de azoguero independiente de la de encomendero. Es lógico que el repartimiento de indios para los trabajos mineros no fuera bien mirado por el beneficiario del repartimiento de indios para la encomienda agraria. Hasta qué punto esta diferencia de intereses se manifestó a lo largo del período colonial es problema de futuras investigaciones. A fines de la colonia, Victorian de Villava en su *Discurso sobre la mita de Potosí* (1733) dice que “la mita priva a la agricultura de sus mejores brazos”.

Sobre este problema cabe sin embargo tener mucho cuidado en las apreciaciones, pues la agricultura, es decir, los terratenientes feudales, (muy poco numerosos en la época) disponían de “mejores brazos” comprendidos en las categorías de yanaconas o colonos, que no eran tributarios y, en consecuencia, no podían ser repartidos como mitayos. Excepcionalmente, en 1668 los yanaconas fueron también repartidos, lo que hizo subir mucho el número de mitayos. Los brazos que realmente quitaba la mita a la agricultura eran los de indios tributarios vinculados indirectamente a los latifundistas y de integrantes de las comunidades indígenas que iban siendo sometidos al lento proceso de usurpación de tierras. Pero en este caso, en lugar de producirse una contradicción entre azogueros y terratenientes se produjo una comunidad aparente de intereses, basada en el “beneficio común de estos vasallos”, como se dice en la Representación del Banco Real de San Carlos al intendente de Potosí en 1803.

TEMA II:

**LA ORGANIZACION ECONOMICA DEL
ESTADO BOLIVIANO**

TEMA II. LA ORGANIZACIÓN ECONOMICA DEL ESTADO BOLIVIANO. LOS PRESUPUESTOS DE LA REPUBLICA HASTA FINES DEL SIGLO XIX.

1. LOS PRIMEROS PRESUPUESTOS DE LA REPÚBLICA

Es conocida la situación económica deplorable en la que comenzó Bolivia su vida republicana; frente a la cual se tuvo que contratar el primer crédito para cubrir los servicios del ejército libertador; que se hizo efectivo para pagar, además, las indemnizaciones de la guerra.

En los primeros años de la República no se llegaron a tomar nuevas medidas, tanto para la obtención de recursos ordinarios como para cubrir gastos administrativos de la Nación. Se mantuvo lo establecido en la Colonia en cuanto al cobro de contribuciones, así como en los pagos al ejército y a los funcionarios públicos. Permanecieron como principales recursos del Gobierno las contribuciones indígenas, los diezmos y el derecho metálico o quinto; aunque el ingreso de mayor rendimiento fue el de las contribuciones indígenas, que era la fuente principal del Gobierno para cubrir sus requerimientos; en otros términos la percepción del tributo en dinero que se había adoptado durante la Colonia permaneció en la República, como el ingreso más importante en el presupuesto nacional.

Perdieron significación los derechos metálicos, debido a que la minería se encontraba prácticamente paralizada; asimismo los otros ingresos no tenían significación para constituirse en montos apreciables.

El primer presupuesto fue elaborado en el país el año 1826, con vigencia para los años 1827 y 1828, y con pequeñas variaciones, válido también hasta 1832. No era necesario aprobar la parte de los ingresos porque como se ha dicho era suficiente observar las contribuciones indígenas para tener conocimiento de los recursos que contaría el Gobierno; que alcanzaban, en la época, a sólo un millón y medio de pesos, con los cuales debía enfrentarse gastos autorizados por el Congreso que sobrepasan los dos millones.

Entre los egresos que se contemplaban en este presupuesto, el más importante era el que correspondía al servicio de guerra, que absorbía el 56%, aproximadamente, del total de los gastos presupuestados.

La función del Estado, era además mantener los servicios institucionales, (pago a funcionarios del Gobiernos, del Congreso, de la Corte Suprema de Justicia y de otras reparticiones como la Dirección de la Renta), la de cubrir gastos que representaban obligaciones ineludibles del Gobierno para con la sociedad, como la defensa ó servicio de guerra y la educación o servicio de instrucción. Además prevalecía el sentido local que determinaba una asignación de gastos por Departamento, para cubrir necesidades específicas de cada región del país.

El año 1833 se aprueba el segundo presupuesto de la Nación, el mismo que es repetido hasta 1835. En este presupuesto no existía tampoco en forma expresa la parte de ingresos, porque “no entraba en las prácticas de aquellos tiempos votar un presupuesto especial de ingresos” (Casto Rojas).

En su estructura porcentual, se observa una disminución de los gastos destinados al servicio de guerra, debido a los acuerdos con el Perú para reducir el ejército; aunque en 1835 se incrementan los efectivos militares con los cuales Santa Cruz inicia su campaña sobre el Perú. En cambio, se notaba un aumento considerable del gasto del servicio departamental, en comparación al primer presupuesto. Por su parte los gastos de instrucción mantenían su importancia al igual que en el presupuesto anterior.

2. EL PRESUPUESTO DESPUÉS DEL GOBIERNO SANTA CRUZ.

Se ha sostenido que durante el Gobierno de Santa Cruz se sentaron las bases más sólidas del manejo de las finanzas gubernamentales. El único reproche es “la clandestina reducción de la ley de la moneda nacional”. Al respecto, se decía que los países no son más ricos o más pobres porque tienen mucha o poca moneda; ya que la capacidad económica de un Estado depende en primer término del volumen de riqueza que puede producir o de la posibilidad de producirla y que ésta capacidad económica no se mide por las dimensiones de una caja de caudales cuidadosamente guardada.

A la caída de Santa Cruz, se declaró vigente el presupuesto de 1835, y sólo en 1841 se aprobó uno nuevo, con muy pocas diferencias respecto al anterior. Sin embargo, al pasar las escuelas al cuidado de las Municipalidades, los gastos por servicio de instrucción se trasladaron al servicio departamental; por tanto ya no aparecían en una partida específica. Los gastos de servicio de guerra llegaron a representar en el presupuesto de 1841, algo más del 40%.

A partir de la gestión de 1845, se incluyeron en el presupuesto las partidas de ingresos, determinando un progreso evidente en el derecho presupuestario. También se dotó de una nueva reglamentación a la Oficina de la Renta, con normas sobre la contaduría general, y se implantó el sistema de partida doble, llamado entonces “método Vega”, en la contabilidad del Tesoro Nacional.

Por primera vez se hizo una discriminación de los ingresos, que provenían de una serie de impuestos que empiezan a ser contabilizados para la posterior evaluación de sus rendimientos.

El principal ingreso de la Nación seguía siendo la contribución indigenal, que representaba del total de ingresos presupuestados, el 40% en el período 1845-1846 y el 39% en 1847-1848; aunque también empiezan a pesar los impuestos provenientes de las importaciones (Aduanas). El presupuesto de 1845-46 contemplaba gastos que comparados con los ingresos, arrojaban un déficit de casi 5% respecto al total del gasto. En el período 1847-1848, este déficit era de 7% aproximadamente.

Entre los principales gastos se destacan, como siempre, los destinados al mantenimiento del ejército, que representan del total el 42 y 40 por ciento respectivamente para ambos períodos.

En 1850 se aprueba un presupuesto con superávit, donde el principal ingreso continúa siendo la contribución indígena que representaba el 44% de los ingresos. Sin embargo va consolidando su importancia el pago por derechos aduaneros, que en este presupuesto ya llega al 28% del total.

El sostenimiento del ejército es fijado en una proporción del 45% sobre el gasto público; el resto es asignado a cubrir el pago a los empleados públicos.

3. LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO LINARES

Hasta la ascensión al Gobierno del Presidente Linares, existía en el país un desorden financiero y una ausencia de unidad para manejar adecuadamente las finanzas públicas. Además existía una mala administración y el presupuesto de gastos se había incrementado demasiado, principalmente en el rubro de sueldos a los empleados públicos.

Frente a estas situaciones el Presidente Linares asume la responsabilidad de arreglar las finanzas, adoptando en este sentido varias disposiciones. En primer lugar, decreta una disminución en los sueldos en forma considerable, incluyendo el sueldo del Presidente de la República; lo que alivia en gran medida los gastos. Asimismo, formula las bases fundamentales del derecho presupuestario por Decreto de 1859, mediante las cuales sólo el Ministro del despacho correspondiente es el encargado de ordenar los pagos, tomando en cuenta que nadie está ya facultado para decretar gastos no reconocidos en el presupuesto. Tampoco era posible sobrepasar el monto fijado presupuestariamente, y en el caso que faltaran fondos, el Consejo de Ministros era el único autorizado para obtener ampliación dentro del presupuesto. Con todas estas disposiciones los servicios financieros fueron regularizados, logrando un manejo más adecuado del gasto público.

También en 1860 se decreta la creación de la “Caja Central de Pagamentos”, con la finalidad de centralizar todas las rentas en una caja única, señalando disposiciones para las cajas departamentales. La obligación de estas cajas era la de recaudar los impuestos correspondientes a su región y la de pagar lo establecido en el presupuesto. Si existiera algún remanente, se lo debía entregar obligatoriamente a la Caja Central.

Al instituirse el principio de que el crédito abierto en un ítem no debía aplicarse a otros, y que en el caso de un ahorro o sobrante debía disponer el Consejo de Ministros el uso que debía dársele, se extendieron las reglas esenciales para un mejor manejo del presupuesto de la Nación. Además se dictaron las normas para la liquidación financiera de cada gestión económica. En el caso de los gastos, debían comprobarse los créditos autorizados, lo devengado sobre ellos, como también lo pagado y lo que faltaba por pagar. En cuanto a los ingresos, las reglas de liquidación establecían la necesidad de evaluar cada ítem de ingreso, tomando en cuenta lo recaudado y el saldo por recaudar.

El presupuesto de 1860 es formulado con un déficit de 5% sobre el gasto total. Los gastos en este presupuesto abarcaban esencialmente dos partes: el servicio nacional que representaba el 49,7%, y el servicio departamental con el 50,3%. Dentro del servicio nacional, los gastos del ejército representaban el 41% del presupuesto y los de instrucción, que eran distribuidos por departamentos, el 9% del total.

4. EL PRESUPUESTO EN EL GOBIERNO DE MELGAREJO

El derrocamiento del Presidente Linares tuvo algunas consecuencias en el procedimiento, pero permanecieron los principios de orden institucional que se habían adoptado en su Gobierno. Sin embargo el centralismo perdió su vigor, dando paso más bien a una política de protección a las autonomías locales, devolviendo a los Departamentos su independencia financiera que había sido violada con la creación de la Caja Central de Pagamentos. Además se reforzaron las Municipalidades, adjudicándoles importantes recursos propios. Al suprimirse la Caja Central se restituyó la atribución de las cajas departamentales para recaudar y pagar los servicios nacionales y departamentales.

Comparando los ingresos presupuestados en 1865 con los gastos totales se observa un déficit de 17% con respecto a los gastos; estos gastos eran divididos en 47% de gastos nacionales y 53% de gastos departamentales. Los gastos para el sostenimiento del ejército representaban el 37% del gasto público.

En la época del Presidente Melgarejo, la explotación del guano había determinado para Bolivia una situación de inesperada posibilidad de riqueza, que junto a los minerales abría excelentes condiciones económicas.

Se establecieron grandes negociaciones por venta del guano, referentes a la navegación y sobre conversión de la moneda. Además se contrataron préstamos destinados en su mayor parte al pago del servicio de la guerra, así como para otros fines. De esta manera se echaron mano de importantes recursos extraordinarios.

El año 1869, durante ese Gobierno, se dictó un importante decreto, que es considerado como una reforma monetaria completa, adoptándose como unidad monetaria “el boliviano” y sentando las bases de un nuevo sistema fundamentado en el métrico decimal.

Fuera de los recursos extraordinarios a los que echó mano el Presidente Melgarejo, se crearon además varios impuestos, aunque también se suprimieron algunos otros. Debido al establecimiento del sistema métrico decimal y a la venta de las tierras de origen, se creó un plan nuevo de rentas conformado por las contribuciones personal, indígenal y predial.

Fue durante el Gobierno de Melgarejo que se produjo la transformación violenta del régimen de propiedad de la tierra. Surgieron los intentos más serios de apoderarse de las tierras de los indígenas y aunque el problema estaba aparentemente ligado a las necesidades de ingresos presupuestarios para hacer

frente a los crecientes gastos públicos, no cabe duda que mediante el Decreto de marzo de 1866 el interés no fue generar por una sola vez ingresos presupuestarios, sino apropiarse en forma permanente del valor que representaban las tierras de los indígenas. Al declarar Melgarejo la propiedad individual de los indígenas, autorizando la venta de las tierras, exigiendo el pago por la consolidación de la propiedad sobre la tierra y no suprimiendo el tributo en ninguna de sus formas, se dieron todas las condiciones para la consolidación de un nuevo régimen: el latifundio.

Recién para el período 1869-1870 se aprobó el primer presupuesto del gobierno Melgarejo, ya que antes se había establecido como vigente el de 1865. En este primer presupuesto de Melgarejo se establece un importante déficit de algo más de 30% sobre el total de gastos, que se repite en el período 1871-1872, y que debía ser cubierto, igual que el anterior, mediante un préstamo externo autorizado con esta finalidad.

5. LEY FINANCIAL DE 1872

El derecho presupuestal que anteriormente había quedado definido con la adopción de bases fundamentales para manejar el presupuesto de la Nación, llegó a tomar una forma más completa, al implantarse la Ley Financiera de 21 de noviembre de 1872.

Esta ley a diferencia del centralismo que había caracterizado a la administración de Linares, tenía como base de las finanzas nacionales el principio de la descentralización de las rentas. Además se inspiraba fuertemente en las tendencias federalistas que empezaban a perfilarse en el ambiente nacional.

Los recursos públicos, en virtud de la ley, fueron clasificados en nacionales, departamentales y municipales. Se definían como recursos nacionales, principalmente los derechos de aduana, las utilidades de la moneda, los productos del guano y del salitre, y la venta de tierras. Los principales recursos municipales comprendían los antiguos fondos de provincias como patentes, pesas y medidas, los de establecimientos de caridad y beneficencia, así como los fondos especiales del ramo de la instrucción pública aprobados específicamente para este servicio.

Los recursos no comprendidos en los nacionales y municipales eran adjudicados a los Departamentos, para que sean considerados en el presupuesto local de cada región.

Los recursos nacionales debían ser utilizados en los pagos del Poder Legislativo, del Gobierno Nacional, de la Corte Suprema de Justicia, del Servicio Diplomático, comisiones de carácter nacional, ejército, deudas y subvenciones departamentales. Por su lado, los recursos departamentales se destinarían al pago de los servicios locales bajo administración del tesoro departamental y con la dirección e inspección del Gobierno Nacional y la vigilancia de las Municipalidades. En el caso de los recursos municipales, su asignación se la haría de acuerdo a un presupuesto especial.

La ley financiera de 1872 normaba la contabilidad, estableciendo que no podían llevarse otras cuentas que las designadas por las grandes divisiones del presupuesto. Además adoptaba reglas muy precisas para la liquidación anual del presupuesto.

Por otra parte, la administración financiera fue dividida en dos grandes oficinas: la Dirección General de Contabilidad, encargada de llevar la cuenta general, la administración de los fondos y el pago de los servicios con letras sobre las oficinas donde se encuentren los recursos; y la Pagaduría Nacional que tenía a su cargo los recursos fiscales para pagar las letras de la Dirección de Contabilidad; de esta manera no podía hacer otros pagos que los dispuestos por la alta administración, ni llevar otra cuenta que la de caja. De esta forma quedaban clara y definitivamente establecidas las bases orgánicas del manejo financiero del país, distinguiendo dos funciones fundamentales: las administrativas propiamente y las de pagaduría.

Además la Ley de 1872 consagraba algunos principios generales que vale la pena recordar. En primer lugar establecía de manera expresa y definitiva que el presupuesto constituía la ley financiera del Estado, y que no podían ordenarse pagos para servicios no comprendidos en esta ley. También establecía que el Presidente de la República y los Ministros de Estado eran los únicos que podían ordenar un pago, en cambio los Prefectos eran delegados para efectuar pagos destinados a los servicios locales. En cuanto a los créditos abiertos en el presupuesto, se determinaba que éstos no eran reconocidos sino cuando habían sido devengados mediante servicios prestados de acuerdo a la ley y que no podían emplearse en otros servicios, sino con las formalidades legales.

CUADRO 1
INGRESOS Y GASTOS PRESUPUETADOS. PERIODO 1826-1874
(En porcentajes)

	1826	1833	1841	1845-46	1847-48	1850	1860	1865	1873-74
				23	22	28	19	24	22
.... Indigenal				40	39	44	37	41	37
primicias				10	9	8	15	14	--
				27	30	20	29	21	41
....Constituc.	7	10	--	10	--	--	--	--	--
público	9	--	--	42	40	45	41	37	39
Nal. Y RR.EE.	58	42	41	--	--	--	--	--	--
Culto	12	12	--	--	--	--	9*	--	--
Deptales.	14	36	--	--	--	--	50	53	--

* en los servicios departamentales

En el periodo 1873-1874 se aprueba un presupuesto, que rige durante los gobiernos de Ballivián y Frías, con un déficit de aproximadamente 40% sobre los gastos; déficit que está explicado fundamentalmente por el servicio de la deuda externa vigente.

6. LOS PRESUPUESTOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DEL SIGLO XIX

Debido a la guerra del Pacífico se hizo necesario dictar una nueva política impositiva que abarcara no sólo a la población indígena, sino a toda la población del país. Para esto se aprobó una ley, dictada en agosto de 1880, mediante la cual se fijaba un impuesto personal a pagarse por todos los ciudadanos bolivianos, con excepción de los mayores de sesenta años y de los indigentes.

Aparentemente, se trataba de un tributo distinto a la contribución indigenal, pero en los hechos consistía en lo mismo, sólo que disimulado por denominaciones que en verdad no cambiaban su carácter; manteniéndose por tanto su condición de injusto. En realidad, lo que se hizo fue seguir cobrando el tributo a los indígenas, pero además privándoles de sus tierras de comunidad. En verdad eran los únicos que pagaban, ya que la población no indígena se resistía a convertirse en “tributaria”, negándose al empadronamiento; en cambio la población campesina ya lo había hecho con anterioridad.

Por otra parte, en 1880 se crearon los impuestos sobre la renta de los inmuebles rústicos y urbanos con la supuesta finalidad de sustituir los diezmos y las primicias que eran formas especiales de contribución indígena al sostenimiento de la Iglesia. Se debe recordar que estos pagos no los efectuaba la población no indígena. Se decía que los nuevos impuestos se hallaban dirigidos a la creación de los catastros rústico y urbano del país, pero en realidad buscaban la consolidación legal y administrativa de la propiedad de las tierras en manos de los terratenientes.

Estos impuestos eran ampliamente favorables a los nuevos dueños de tierras, que al tolerar su tributo justificaban la propiedad adquirida a los indígenas. El monto que se pagaba por la propiedad de las tierras se denominaba “predial rústico” y era cumplido anualmente como un porcentaje de los ingresos líquidos generados por las tierras poseídas.

El hecho más sobresaliente en esta época desde la Guerra del Pacífico hasta la finalización del Siglo es, sin embargo la pérdida de significación de la contribución indigenal y en general de la contribución personal, como ingresos para el Tesoro General de la Nación. Si bien se mantienen como contribuciones de carácter regional, tampoco como ingresos de los tesoros departamentales tienen ya la importancia de antes.

La razón de esta modificación en los ingresos del presupuesto nacional es que los indígenas desposeídos de sus tierras se encontraban cada vez en mayor medida en situación crítica para cumplir con sus obligaciones, determinando rendimientos decrecientes en la percepción del tributo. Además, como en el caso de los diezmos y primicias que por disposición de la resolución de octubre de 1891 debían ser

pagados por los compradores de tierras de comunidad, el interés de mantener los pagos por parte de los terratenientes fue disminuyendo, convirtiendo a la contribución personal en un impuesto en desuso.

Por otra parte, la población indígena empezó a oponerse mediante la violencia al pago de cualquier tributo, y precisamente aprovechando la Revolución Federal se lleva a cabo un verdadero movimiento de liberación indígena en el año 1898, con lo cual prácticamente se extinguió la contribución personal, y por supuesto la indígena, al sostenimiento de los ingresos del Tesoro Nacional.

Este hecho fue determinante para que ya a fines de siglo 19 se modificara sustancialmente la estructura de ingresos del presupuesto, con partidas nuevas como la de aduanas e impuestos a las exportaciones, entre las más significativas.

Asimismo, los egresos del presupuesto se clasifican de manera distinta, separando el servicio de Relaciones Exteriores del servicio de Defensa Nacional y creando los rubros de Gobierno y Hacienda, como gastos de importancia para el Estado y su nueva política.

Examinando la estructura del presupuesto para el año 1895, en lo que se refiere a los ingresos, se confirma lo señalado sobre la significación que ya tiene el comercio exterior para la economía nacional, que proporciona por el lado de las importaciones el 37% del total de ingresos y por las exportaciones el 28%. Como se ve, en conjunto, las actividades ligadas al comercio externo representaban ya un gran aporte al Tesoro de la Nación. Esta situación permanece en 1897 con la variante de que las recaudaciones por aduanas alcanzan una proporción extremadamente significativa, el 51% de los ingresos totales recibidos.

En cuanto a los egresos, en 1895 el presupuesto revela una orientación distinta del gasto público, en relación a las gestiones del pasado.

Existe una marcada preocupación por la atención de los servicios públicos, como correos y telégrafos, y por la construcción de la infraestructura física y las obras públicas, hecho que se revela en el 30% del gasto público. Pero también comienza a interesar al Estado el manejo de sus mecanismos de recaudación de recursos, asignando para el efecto una partida de Hacienda que abarca en 1895, el 22% del total. Se mantiene la importancia de los gastos para la defensa y la guerra, es decir los gastos militares, pero se minimiza bastante la atención de los servicios de justicia e instrucción.

En 1897 se producen dos cambios fundamentales en cuanto al gasto público en comparación a 1895; el servicio de gobierno, servicios públicos y obras públicas, sólo representan el 5%; que se explica porque en esta gestión se excluyen del ítem todos los gastos que no están vinculados directamente con el servicio del Gobierno propiamente (gastos de la Presidencia de la República). El otro cambio se refiere a que en la partida de Justicia e Instrucción sólo se toma en cuenta los gastos de la educación, programando un gasto

con esta finalidad que alcanza al 28% del total, hecho que revela la enorme importancia que se le asigna al gasto en instrucción.

CUADRO 2
PRESUPUESTO NACIONAL 1895 y 1897

(En porcentaje)			
<u>Ingresos</u>	<u>1895</u>	<u>1897</u>	
Aduanas	37	51	
Alcoholes y Aguardientes	13	9	
Impuestos sobre Exportaciones	28	17	
Impuestos sobre utilidades de sociedades y			
Empresas mineras, patentes nuevas	6	3	
Venta de papel sellado, timbres de transacción,			
Estampillas postales	5	5	
Productos de la Casa Nacional de la Moneda, emisión de la			
Moneda de villán, guías consulares	7	8	
Otros	5	8	
<u>Egresos</u>			
Servicio Legislativo	4	3	
Servicio RR.EE. y Culto	8	6	
Servicio Gobierno, Correos, Telégrafos, y Colonias y			
Obras Públicas	30	5*	
Servicio Hacienda e Industria	22	29	
Servicio Justicia e Instrucción	3	28**	
Servicio de Guerra		33	28
* Solo incluye Gobierno Central			
** Solo incluye Instrucción			

TEMA III:

**EMERGENCIA Y DESARROLLO DEL
CAPITALISMO**

TEMA III. EMERGENCIA Y DESARROLLO DEL CAPITALISMO

1. LA CONSOLIDACION

La nacionalidad boliviana entró en el camino del desarrollo capitalista en la segunda mitad del siglo XIX y los primeros hechos de este proceso fueron los siguientes:

- 1) Establecimiento de algunas grandes empresas mineras, inglesas y chilenas para la explotación del salitre, del bórax, del guano, del cobre, de la plata, etc. Las compañías explotadoras del cobre, plata y otros metales liquidaron en 1863 el Banco de Rescates, establecido por la Corona española en 1752, que reservaba al Estado el monopolio de la exportación de pastas, y obtuvieron la explotación libre de metales en bruto.
- 2) Creación de los primeros bancos con capitales chilenos, ingleses y bolivianos. La decisiva participación de estos bancos en la política de usurpación de tierras indígenas no ha sido suficientemente destacada. Desde el 20 de marzo de 1866 hasta el 31 de diciembre de 1869 se remataron 356 comunidades indígenas, remate que produjo la suma de 856.550 pesos con que el Estado amortizó la deuda flotante, es decir, los sueldos no pagados en la lista civil, eclesiástica y militar (Juan de Dios Zambrana, *Dos palabras*, Cochabamba, 1871, Imprenta de Gutiérrez). Los principales bancos fueron el Banco Nacional de Bolivia y el Crédito Hipotecario de Bolivia.
- 3) El desarrollo de algunas empresas comerciales bolivianas y el establecimiento de determinados centros mineros en el interior del país con capitales chilenos y bolivianos.
- 4) La construcción del primer ferrocarril en territorio boliviano (Antofagasta-Salar de El Carmen).

Durante el proceso de surgimiento de la nación boliviana, los “cerebros económicos” de la época idearon como consigna poner en tela de juicio la bondad y la legitimidad del tributo indígena. La prolongada polémica sobre la supresión de la contribución indígena, en la que debe verse el juego de intereses de los antiguos propietarios feudales y de los nuevos usurpadores de tierras de tendencia capitalista, se reduce simplemente a lo siguiente: para suprimir la contribución indígena hay que suprimir la propiedad de los pueblos indígenas.

El gobierno del General Mariano Melgarejo puede ser calificado como el instrumento más adecuado que hallaron las clases dominantes de Bolivia de aparente tendencia capitalista, para producir la transformación violenta del régimen de propiedad de la tierra. Es necesario formular la siguiente pregunta: ¿Por qué esta clase se hallaba precisamente interesada en apoderarse de las tierras indígenas? Aparentemente, el problema estaba ligado exclusivamente con la situación crítica que soportaba el Presupuesto Nacional que no estaba en condiciones de cubrir los sueldos adeudados a los empleados de la administración pública por varios meses. Planteada así la cuestión, aparece como una medida financiera de emergencia destinada a obtener recursos para la Hacienda Pública. En efecto, el Decreto de 20 de marzo de 1866 dictado por Melgarejo, ha sido corrientemente presentado con tales matices, pero no cabe duda de que su objetivo fundamental no era el de apropiarse de una suma insignificante de dinero, por una sola vez, sino apropiarse del gran valor permanente de las tierras indígenas.

Mediante esta disposición, “declárase propietarios con derecho pleno a los indígenas que poseen terrenos del Estado, debiendo servir de base a este derecho la actual distribución establecida entre ellos, previo abono de una cantidad que no bajará de veinticinco pesos ni pasará de ciento”. Si el indígena no recaba el título de propiedad, el terreno respectivo debía enajenarse en pública subasta. Se estableció la libertad de venta de los terrenos por parte de los indígenas. En cuanto a la contribución indígenal se estableció que “continuará recaudándose en adelante en la misma forma y proporción que hasta aquí, mientras se estime de un modo económico el actual estado vicioso de las contribuciones”.

Bolivia trató de crear la propiedad individual indígena, suprimiendo el tributo y declarando prohibidas las ventas de terrenos adjudicados hasta 1850. Se trataba de una reforma agraria cuyo objetivo era la supresión de la comunidad indígena mediante la utilización de medios más flexibles y a largo plazo. En cambio, Melgarejo declaró la propiedad individual de los indígenas y autorizó de inmediato las ventas, exigiendo el pago de una suma por la consolidación de los terrenos, y no suprime el tributo, en ninguna de sus formas. Se trataba de una reforma agraria de características violentas por estimar los usurpadores bolivianos que estaban en condiciones de efectuar una medida de esa naturaleza.

Una investigación de las proporciones que alcanzó la usurpación de comunidades indígenas al amparo del Decreto de 28 de marzo de 1866 sería del mayor interés. Al parecer abarcó solamente regiones situadas cerca de las principales ciudades, que en realidad constituían regiones periféricas altamente codiciadas por los usurpadores. Esta fase inicial consolidó el discontinuo territorio de la naciente Nación boliviana en desmedro del territorio histórico de las nacionalidades indígenas y creó una mayor interdependencia entre las ciudades y entre éstas y sus respectivos *hinterlands* indios.

Algunos de los problemas surgidos a partir de esa fecha fueron los siguientes:

- 1) Surgió de inmediato la contradicción sobre el mantenimiento del tributo indígena y la privación de la propiedad de la tierra. La tierra era la fuente original del tributo pero si ésta había pasado a manos de los usurpadores dejaba de ser tal fuente. El indígena, obligado a tributar, buscaría la forma de recobrar sus tierras o se vería condenado a buscar otras fuentes para cubrir el monto del tributo.
- 2) Se agudizó el carácter oprobioso del tributo que no hallaba otra justificación que la opresión de un pueblo por otro. Ante las dudas de los funcionarios subalternos el Gobierno respondió que “los indígenas tributarios, ya sea que sus terrenos hubiesen sido vendidos en pública subasta o bien hubiesen ellos consolidado su propiedad con arreglo a los Supremos Decretos de 20 de marzo y 13 de junio de 1866, se hallan siempre sujetos al pago de la contribución personal que grava sobre la raza indígenal”. (Resolución de 6 de febrero de 1867). Para remarcar estas características se declaró que los blancos y mestizos, que por cualquier circunstancia, se hallaban empadronados en la matrícula de contribuyentes, es decir, que aparecían en la categoría de indios, debían ser borrados de dicha matrícula.

- 3) Surgieron dificultades insolubles en la percepción del tributo, tanto desde el punto de vista económico como del administrativo. Sin bases que lo justifiquen y recaudado con anticipación de dos semestres, para la percepción de un tercer semestre, el Gobierno se vio ante un laberinto embrollado, que según los políticos de la época debía ser aclarado mediante una revisita, la misma que fue ordenada por Circular de 16 de octubre de 1866.
- 4) Aparecieron por primera vez, con caracteres nítidos, las relaciones entre el señor feudal y el colono, que anteriormente se presentaban ocultas tras las relaciones entre indios y blancos. A partir de este periodo empieza el crecimiento masivo del régimen feudal en Bolivia. Además del yanacona de las antiguas haciendas coloniales apareció el colono de las nuevas tierras usurpadas. Se trata de un feudalismo tardío que forzosamente tenía que surgir en las condiciones económicas del país en la época. Los usurpadores actuaban bajo la máscara del desarrollo capitalista, fingiendo establecer haciendas capitalistas en las tierras usurpadas. La realidad objetiva del crecimiento feudal se impuso a la postre, porque además de tierras, los usurpadores contaban con los hombres asentados en ellas, que debían trabajar un determinado número de días de la semana para el nuevo propietario y otro número menor de días para su sustento, obtenido en una pequeña parcela. Surgieron para ellos nuevas obligaciones similares a los de los yanaconas de la colonia, en especies y en servicios personales.
- 5) Empezó a formarse el fuerte grupo de los “compradores de tierras”, cuyos intereses entraron en contradicción con los de los antiguos terratenientes de tipo colonial. En esta primera etapa el grupo estaba solamente formado por personas partidarias del régimen, es decir un enjambre de solicitantes, empleados y pensionistas que reclamaban el pago de sus haberes. El pauperismo oficial buscó el cauce de la usurpación de tierras de comunidad para la solución de sus problemas. No se trataba por tanto de una nueva clase social de compradores de tierras, de capitalistas, una burguesía naciente, aunque muchos de ellos aparecían bajo las apariencias de tales.

2. LA LEY DE TIERRAS

La usurpación de tierras de comunidad, iniciada tímidamente al amparo del Decreto de 1866, con fines aparentemente presupuestarios, tuvo más éxito del esperado. El imperceptible fenómeno de la transformación de la nacionalidad boliviana en nación boliviana, empezó a dejar sentir sus efectos en detrimento de los pueblos indígenas. Pero al mismo tiempo es el período de la transformación del país en territorio dependiente de los intereses financieros ingleses, a través de las clases dominantes de Chile. En 1866 se concluyó el tratado de límites y medianería con Chile; en 1868 el tratado de límites con el Brasil, tratados ambos que amenazaban con la iniciación de un proceso de desintegración nacional.

En 1867 se autorizó el funcionamiento del Banco Boliviano, el primero que se funda en el país con capitales chilenos. El mismo año se contrató en Chile el primer empréstito extranjero por 1.333.400

bolivianos. El gobierno de Melgarejo se convirtió en instrumento dócil de las clases dominantes y del gobierno de Chile. En este proceso de desarrollo capitalista cabe afirmar que en el Litoral boliviano se desarrollaba sobre todo el capitalismo chileno. El desarrollo capitalista en el interior del país fue muy limitado y en directa conexión con los inversionistas chilenos, proceso que fue convirtiendo a nuestro país en una suerte de dependencia o colonia de Chile.

En estas circunstancias se aprovechó de dictar la Ley de Tierras de 28 de septiembre de 1868, en la que abandonando la ficción jurídica de la propiedad individual de los indígenas, se declara que “las tierras poseídas por la raza indígena, conocidas hasta hoy bajo el nombre de tierras de comunidad, se declaran propiedad del Estado”. Por esta declaración se eliminaban radicalmente los inconvenientes de declarar propietarios individuales a los indios para usurparles después la propiedad, y se pasó directamente a la usurpación pura y simple, mediante la utilización del Estado. Una vez más quedaba en claro que la declaración de propiedad individual o de propiedad del Estado no constituían sino recursos que conducían a un fin único: la liquidación de la comunidad indígena. Pero entre una y otra forma existían diferencias estratégicas, acomodadas a la circunstancia del momento.

En 1868 los “compradores de tierras” estimaron que no era necesario pasar por alto el trámite de declarar propietarios a los indígenas, alegando que éstos carecían de dinero para consolidar sus posesiones y que habían manifestado su voluntad de someterse a un patrón. La nueva ley declaró que “dichas tierras serán rematadas en pública subasta y con las formalidades prescritas para la venta de los bienes fiscales, con el objeto de cubrir con su producto la deuda interna y gastos del servicio público”. Para complacer al pauperismo oficial se declaró además que “en la venta de estas tierras podrán recibirse por su precio los valores contra el Estado”. Esta vez el ataque contra las comunidades fue en toda la línea y a fondo. Las operaciones de remates de tierras se multiplicaron implacablemente, abarcando regiones más alejadas del hinterland indio. La violencia con que fue ejecutada esta embestida, determinó la formación de un poderoso frente de resistencia del pueblo aymara principalmente, hasta transformarse más tarde en un verdadero movimiento de insurrección. De esta data son las masacres de indios en San Pedro, Guaychu, Ancoraimes, Jesús de Machaca, etc.

En cuanto al tributo indígena, la ley de 1868 presenta una novedad del mayor interés al expresar que “la contribución a que la raza indígena estaba sujeta, por consecuencia de la posesión de las tierras de comunidad queda abolida, así como también quedan abolidas las obligaciones y demás cargas que pesaban sobre dicha raza por la misma causa”. Con esta disposición se trató de corregir la aberración del Decreto de 1866 que mantuvo el tributo no obstante de privar a los indígenas de la propiedad de la tierra.

La supresión del tributo significaba: 1) privar de pronto al Estado de su más saneada renta que alcanzaba a cubrir una mitad del Presupuesto; 2) hacer pesar el sostenimiento del aparato estatal en la población no-indígena de la naciente nación boliviana. Por supuesto que tales resultados no figuraban en la perspectiva económica de las clases dominantes. En efecto, para sortear con habilidad esta situación fue dictada la

curiosa ley de 8 de octubre de 1868, sobre un nuevo sistema de contribuciones que en síntesis dice: “Se establece en la República la contribución personal directa.

Todo boliviano está obligado a pagar la contribución anual de 2 bolivianos por semestres de 1 boliviano. Se exceptúan de esta obligación los menores de 21 años, los que hubiesen cumplido 55 años, los mendicantes y valetudinarios previamente declarados tales por la respectiva Municipalidad y los individuos de la clase de tropa del ejército permanente. Los bolivianos pertenecientes a la raza indígenal seguirán pagando como hasta aquí la contribución personal en la cantidad de 4 bolivianos por semestres de a 2 bolivianos, exceptuándose de esta regla los indígenas que por leyes anteriores estaban obligados a pagarla en menor cantidad.

En razón de esta diferencia, los indígenas quedan eximidos de pagar toda clase de derechos procesales, del uso del papel sellado, del timbre y la estampilla. Queda abolida la contribución territorial a que los indígenas estaban sujetos por leyes anteriores. Se establece en la República la contribución predial, en razón de 3 por mil, sobre las propiedades rústicas y de uno por mil sobre las urbanas. Quedan abolidos los impuestos sobre los frutos, conocidos por el nombre de diezmos y primicias, y las veintenenas sobre el ganado, con acuerdo de la Santa Sede. Quedan abolidos los impuestos sobre la coca, el café, el tabaco, las patentes civiles y de minas y todos los que a juicio del Ejecutivo sean más onerosos para el pueblo”.

Había en esta ley la intención de suprimir la capitación o tributo indígena, sustituyéndose con una contribución personal directa que comprendía también a la población no indígena. Se suprimieron los diezmos, primicias y veintenenas y diversos impuestos, sustituyéndose por la contribución predial rústica y urbana. Estas medidas tendían aparentemente a complacer, tanto a los bolivianos dominantes cuanto a los pueblos indígenas, estableciendo un régimen de aparente justicia tributaria. Resulta interesante destacar sin embargo que se trataba de simples enunciados pues el último artículo de la ley expresaba que “mientras se verifique el empadronamiento general de los bolivianos y el catastro, no podrá plantearse el sistema, debiendo hasta entonces continuar las operaciones financieras del país según el sistema antiguo” o sea, que se dejó subsistente el tributo indígena.

A partir de 1868, cuando empieza a manifestarse el movimiento insurreccional aymara, se pusieron también de relieve las contradicciones y luchas entre los compradores de tierras y los antiguos terratenientes. Los antiguos terratenientes trataban de utilizar a su favor el movimiento aymara a fin de dirigirlo contra los nuevos compradores de tierras, que no les habían permitido ensanchar sus posesiones feudales. Para lograr este objetivo se presentaron como defensores de los intereses de los indios y como partidarios del sistema de la comunidad indígena. Con una hábil propaganda lograron la adhesión de los indios en su lucha contra el régimen de Melgarejo, al que finalmente derrocaron el 15 de enero de 1871.

Los compradores de tierras que operaban al amparo de la ley de 1868, ya no eran simplemente empleados impagos, sino también comerciantes, mineros y otras personas pudientes ligadas al recientemente creado Banco de Crédito Hipotecario de Bolivia, que comenzó a operar a partir del 22 de julio de 1869 con un

capital de un millón de bolivianos aportados por capitalistas chilenos y bajo la dirección de Lorenzo Claros y Enrique Meiggs. El capital de esta institución, sumado al del Banco Boliviano llegaba a igualar el Presupuesto Nacional, lo que da una idea del gran poder adquirido por los intereses chilenos en Bolivia.

Los compradores sagazmente no atacaban a los antiguos terratenientes feudales, porque sabían que la usurpación de tierras de comunidad los convertiría también en latifundistas del mismo tipo. En cambio, los viejos terratenientes combatían con todas sus armas a los compradores, porque no querían competidores que vinieran a ponerse al paso en la lenta pero ininterrumpida usurpación de tierras indígenas, y adoptaban por ello actitudes protectoras del sistema de comunidad y condenaban a Melgarejo imputándole la responsabilidad de la usurpación de tierras. Crearon el mito de Melgarejo como responsable personal, sin tomar en cuenta las fuerzas sociales que actuaron junto a él. Melgarejo no fue nada más que el principio y no la terminación del proceso de usurpación de tierras de la comunidad.

El tributo se extraía fundamentalmente de las tres cuartas partes que correspondían a la comunidad indígena pero también de la restante cuarta parte por diversos títulos.

Cuando esta proporción empezó a modificarse radicalmente a partir de 1866 y 1868, aumentando la propiedad criolla y disminuyendo la comunidad indígena, surgió teóricamente la posibilidad de suprimir el tributo. Este problema se convirtió durante un largo periodo en el eje de las discusiones económicas y asumió fundamentalmente las siguientes características: 1) Los terratenientes antiguos se declararon partidarios del mantenimiento del tributo mientras existan indios y mientras sean ellos beneficiarios del proceso de usurpación. 2) Los compradores de tierras se declararon contrarios al tributo mientras no se convirtieron en propietarios de tierras, pero una vez practicada la usurpación se declararon partidarios del tributo.

Hay que anotar que esta polémica no tuvo vencedores ni vencidos, porque 1) ambas tendencias coincidían en el objetivo de la usurpación de tierras tomando como pretexto la supresión del tributo indígena, y 2) el volumen de las ventas en ese período inicial fue tan reducido que no permitió superar los motivos de la polémica. En efecto, algunos documentos consignan 356 comunidades vendidas hasta 1869 por un valor de bolivianos 856.550. Plácido Orozco (1871) consigna las siguientes cifras del cuadro sobre el valor de ventas de terrenos de comunidad.

A esta altura de la historia de Bolivia no se tenía un concepto sociológico de la comunidad indígena y ésta era considerada con diferentes nombres (tierras de originarios, asignaciones, sayañas, pegujales, tierras realengas, etc.) de ello resultaba la disparidad de opiniones en cuanto al número de tierras de comunidad. Lo fundamental en la época era si la tierra se hallaba en poder de los blancos o en poder los indios. Si estaba en poder de los indios debía ser “reivindicada” por los blancos, debía pasar de las “manos muertas” a poder de las “manos activas”.

CUADRO DEL VALOR DE VENTAS DE TERRENOS DE COMUNIDAD

(Años 1867, 68 y 69)

Departamento de Chuquisaca	Bs.	56.096.10
“ “ La Paz	“	156.436.45
“ “ Mejillones	“	430.262.80
“ “ Potosí		16.119.55
“ “ Cochabamba	“	55.449.95
“ “ Oruro	“	4.840.95
“ “ Tarata	“	6.742.76
“ “ Beni	“	459.20
Caudales que han ingresado a la Caja Central		
Directamente	Bs.	128.143.36
S U M A T O T A L	Bs.	856.550.17

El valor total de las comunidades indígenas, es decir, el valor del botín que unía a terratenientes antiguos y a compradores de tierras, era por supuesto muy superior a la suma consignada anteriormente.

3. BALANCE Y STATU QUO

La declaratoria de propiedad del estado determinó que se abriera un ancho cauce a la usurpación de tierras de comunidad por parte de los “compradores de tierras”, que no eran precisamente los más interesados en el despojo y que sirvieron simplemente como fuerza de choque a los verdaderos usurpadores, es decir, de los terratenientes antiguos, en cuyas manos quedó el Gobierno a la caída de Melgarejo. El nuevo régimen adoptó la siguiente conducta:

- 1) Se proclamó protector de los indios y lamentó la usurpación. En la *Memoria de Casimiro Corral a la Asamblea Constituyente de 1871* se sintetizó este principio: “Durante tres siglos de coloniaje ni en el medio siglo que llevamos de independencia y de república, a nadie se le había ocurrido despojar con una plumada de su posesión a más de cien mil indios infelices que descansaban tranquilos con el goce secular de esas tierras. Estaba reservada esa triste gloria al Gabinete de Diciembre y a los que con el nombre de legisladores autorizaron esa usurpación, ese despojo, que por inmediata y pronta consecuencia, dio el resultado de las carnicerías de Taraco, Guaychu y Ancoraimos y que entronizó por primera vez el pauperismo en nuestros campos”. Versiones de esta actitud protectora de diversos autores pueden ser reproducidas indefinidamente.
- 2) Justificó la insurrección nacional aymara y tomó medidas para reprimirla luego. La citada Memoria de Casimiro Corral dice: “La numerosa clase indígena se había sublevado

espontáneamente; y el mérito de los garantes de la revolución consiste en haber utilizado este elemento como medio de hostilidad contra el tirano, organizándolo (decreto de 15 de diciembre) de manera que fuera fácil su pacificación sin tocar con el peligro de un desbordamiento social, como sucedió con las masas en el año 49. Así fue cómo después del triunfo, los indios se restituyeron tranquilamente a sus hogares, mediante el Decreto de 19 de enero, por el que se les devolvieron sus terrenos vendidos por el señor Melgarejo. En los primeros momentos era urgente esa resolución, era el corolario forzoso de los hechos y el desiderátum de la revolución. Después se declaró que los antiguos compradores de comunidades podían recoger los frutos y granos entrojados, así como los muebles y utensilios que tuviesen en ellas: últimamente se les dejó en plena libertad de recoger los frutos y cosechas pendientes. Estas concesiones metódicas y sucesivas tuvieron el objeto de no violentar a los indios que son naturalmente desconfiados, y amparar el derecho de propiedad sobre los frutos que tenían antiguos compradores. Sin estas medidas talvez no habría sido muy fácil restablecer el orden entre esa multitud insurreccionada y ávida de vengar las carnicerías de Taraco, Guaychu y Ancoraimes. No somos nosotros los que hemos sublevado a los indios, ni los que hemos introducido ese elemento político como agente revolucionario. Las usurpaciones, las violencias, depredaciones y asesinatos que han sufrido, los han obligado a defenderse, y esa insurrección de más de cincuenta mil indios ha estatuido para el futuro: “la necesidad imperiosa de llamar la preferente atención de los legisladores sobre su triste y lamentable situación, semejante a la de los parias o a la de los ilotas”.

El citado Decreto de 19 de enero, no era tal decreto sino un oficio del Secretario General Casimiro Corral al Prefecto de La Paz, cuatro días después de la caída de Melgarejo, en el que se ordenaba: 1) Que se haga comprender a los indígenas comunarios que se hallan en posesión de los antiguos derechos de los que gozaban respecto de sus terrenos. (No se mencionaba ningún derecho de propiedad) 2) Se declaren subsistentes las obligaciones de los indios respecto al Estado y a la Iglesia. (O sea, se declara subsistente la contribución indígenal y el diezmo). 3) Que los Comunantes y Capitanes de indios disuelvan sus centurias. 4) Que los indígenas cultiven con esmero las sementeras porque con el producto se debe indemnizar a los compradores de tierras. 5) Que para el cumplimiento de estas prescripciones se haga uso de la fuerza coactiva por medio de ciudadanos armados de la Guardia Nacional.

- 3) Propone indemnizar a los compradores de tierras para continuar con mayores apariencias de legalidad la usurpación de las comunidades. La memoria de Casimiro Corral decía: “Ha surgido la cuestión de las indemnizaciones a los antiguos compradores que según los datos que he podido reunir alcanza a la suma de 1.209.442.-. Como algunos compradores lo han hecho de buena fe, sin falsificar documentos, sin suplantar partidas, sin inventar créditos, hay necesidad de que seais indulgentes. Pronto presentaré los informes que las comisiones creadas por la circular de 11 de febrero deben remitir al Gobierno”.

El problema de las indemnizaciones requería establecer el volumen de las ventas, cuáles fueron respetadas por haber sido hechas de buena fe, en qué medida el problema de las indemnizaciones no fue

más que un recurso demagógico destinado a tender un velo de legalidad sobre las posteriores usurpaciones. Conviene advertir que para declarar la procedencia de las indemnizaciones a los compradores de tierras era necesario definir nuevamente quién era el propietario de las tierras de comunidad indígena, si el Estado o los campesinos individuales. La Ley de 1868, que las había declarado propiedad del Estado había demostrado que por este medio era viable la usurpación masiva, pero los opositores de Melgarejo necesitaban buscar otro medio para llegar al mismo fin, y optaron por declarar una vez más propietarios individuales a los indígenas, con lo cual la historia de Bolivia en esta materia vuelve a marcar una oscilación radical hacia la ficción individualista.

Esta vez, sin embargo, la oscilación tenía por objetivo la función política de dar la sensación de que el Gobierno defendía la propiedad de los campesinos indígenas comunarios, negándoles al mismo tiempo todo derecho de propiedad. Esta situación se concretó en la Ley de 31 de julio de 1871 cuyo artículo primero decía en términos ambiguos: “Los indígenas comunarios han sido y son propietarios de los terrenos de origen y comunidades,. Quedan en esta virtud anuladas como atentatorias al derecho de propiedad todas las ventas, adjudicaciones o enajenaciones de cualquier clase que de dichos terrenos se hubiesen hecho bajo la dominación de don Mariano Melgarejo”. El artículo segundo decía: “El Poder Ejecutivo, con cargo de dar cuenta a la próxima legislatura determinará las condiciones cuyo cumplimiento habilite a los indígenas para el ejercicio pleno del derecho de propiedad”. Artículo tercero: “Los compradores de las expresadas tierras tienen el derecho al reembolso en la forma siguiente: en dinero, la cantidad dada en dinero, y los demás valores en los mismos documentos de crédito que hubiesen sido entregados. El precio de las consolidaciones hechas por los indígenas será devuelto en la misma forma. La próxima legislatura determinará los fondos y las demás condiciones de amortizar esta deuda del Estado”. Artículo cuarto: “No tienen derecho a reembolso: 1) los funcionarios públicos que hubiesen comprado tierras de comunidad por sí o por interpósita persona. 2) Los compradores que hubiesen hecho pago simulado del precio verificándolo con fondos de la Caja Central o del Tesoro Público. 3) Los que hubiesen adquirido dichas tierras con el dinero dilapidado por Mariano Melgarejo o sus Ministros”.

Para favorecer a los compradores se declaró que podían ser indemnizados con sobrantes de tierras de comunidad, en el caso de que prefieran tener terrenos en vez de numerario. (Circular de 25 de abril de 1872).

- 4) Dejó subsistente el tributo o contribución indigenal pese a que lógicamente correspondía la supresión por haber sido declarados los indios propietarios de las tierras. Como se ha indicado, ésta no era nada más que una declaración política. La Circular de 15 de abril de 1871 admitió que “ha sido tácticamente autorizada por una costumbre antigua la desproporción que se observa en el empadronamiento de los contribuyentes de una misma clase” e introdujo algunas modificaciones de detalles al Reglamento de Revisitas de 28 de febrero de 1831, como la de cobrar sólo cuatro reales a los urus, declarar yanaconas a los indígenas con tierras consolidadas y a los negros de yungas, y rebajar a 49 años la edad para la expedición de la cédula de reservados a los indígenas contribuyentes.

Pero como el problema de seguir extrayendo el tributo en estas condiciones, después de haberlo condenado teóricamente, era seguramente un cargo de conciencia para el régimen, fue dictada la Ley de 15 de noviembre de 1872, por la cual “los indígenas contribuyentes sin tierras que pagan tributo por capitación, quedarán exentos del pago de esta contribución, tan luego sepan leer, escribir y la Doctrina Cristiana”. Por supuesto que esta disposición no tuvo efecto alguno, dado el sistema de opresión de los pueblos indígenas, uno de cuyos instrumentos más eficaces es el analfabetismo. Algunos años más tarde varios indígenas recurrieron al Tribunal Nacional de Cuentas para que se les exima de la contribución, amparados en dicha Ley. El Gobierno dictó un reglamento de exámenes en 15 de febrero de 1876 según el cual resultaba más fácil obtener un título de médico o abogado.

- 5) Anunció una nueva operación de Revisita, a fin de ordenar los padrones de contribuyentes, dando la impresión a los indígenas de que las tierras de comunidad serían respetadas. Conviene aquí advertir que el Gobierno no hizo ninguna declaración en defensa de las tierras de comunidad, sino que anunció que la próxima Revisita tenía, por el contrario, el objetivo de la abolición del sistema de comunidad. Condenó demagógicamente las usurpaciones practicadas durante el Gobierno de Melgarejo y se dispuso a efectuar mayores usurpaciones. Era ilustrativa al respecto la Circular de 1º de septiembre de 1871 en la que se ordenaba que “provisionalmente se hará comprender a los indígenas que el Gobierno decretará pronto el respectivo reglamento de Revisita y repartimiento de tierras, para adjudicar definitivamente la propiedad absoluta de lo que les pertenece; y que mientras llegue ese caso, se abstengan de entablar y sostener juicios dispendiosos para ellos, pues el Gobierno reconoce la necesidad de dar a cada indígena comunario toda la independencia como propietario, garantizándole la propiedad en todas sus fases y aboliendo el sistema de la propiedad comunal, que es la rémora del progreso de la agricultura y el constante peligro para los hacendados particulares que tienen sus propiedades contiguas a las comunidades”.

En el problema del derecho de propiedad de los indígenas, había que distinguir los siguientes criterios:

- 1) El criterio que consideraba que dentro del sistema de comunidad era necesario reconocer la propiedad individual de cada indígena, lo cual conducía a negar la existencia de la comunidad indígena como tal. Esta declaración de propiedad individual tendía a facilitar la usurpación por los terratenientes bolivianos y sirve de fundamento para las ficciones jurídicas de propiedad del Estado, enfiteusis, propiedad personal, etc.

En este período las posiciones de defensa de las comunidades que sostenían los antiguos terratenientes en su lucha contra los compradores, constituían una defensa del concepto de “pequeña propiedad”, que ellos veían en la comunidad indígena como el medio más adecuado para llegar a la usurpación. Polemizando con los compradores, decía José María Santiviáñez en su folleto *Reivindicación de los terrenos de comunidad*, Cochabamba, 1871: “Atribúyesenos la opinión de querer conservar a los comunarios en su condición de tales. “Es la mayor torpeza”. se nos dice, “la más clásica prueba de falta de patriotismo en los que aconsejan tamaño

despropósito”. En la solución que propusimos a la cuestión, opinamos por que se declarase desde luego a los comunarios propietarios de sus tierras. Una vez el comunario dueño de sus tierras, las cultivará con más solicitud, y pudiendo enajenarlas, irán ellas a parar a manos más activas, como desean ardientemente los defensores de la ley de 28 de septiembre. Mas, obrando de este modo el movimiento de los capitales territoriales se verificará de un modo más lento, gradual, sin sacudimientos, siguiendo el curso natural, armónico, de todos los intereses sociales. Considerando después la cuestión desde el punto de vista económico de la subdivisión de la propiedad territorial, como favorable al progreso de la agricultura, opinamos por la conservación de las pequeñas propiedades comunarias en lugar de las grandes haciendas a que había dado lugar la venta de éstas (p. 48).

- 2) El criterio histórico de comunidad indígena, como una forma de propiedad diferente a la individual. Es natural que a fines del siglo pasado este criterio haya sido simplemente histórico, pues era imposible una elaboración de tipo económico y sociológico basada en el conocimiento de las leyes del desarrollo de la comunidad gentilicia primitiva. El talentoso economista Avelino Aramayo (*Apuntes sobre el Congreso de 1870*, Sucre 1871), sostenía al respecto los siguiente: “Las tierras de comunidad han estado poseídas por los indios con legítimo derecho. No sólo con el derecho natural de los primeros ocupantes que nadie puede quitarles sin violencia, sino también porque ese derecho ha sido reconocido por todos los gobiernos, desde que existió la República, y conformado por leyes expresas que declararon a los indios propietarios legítimos de las tierras que ocupan”. “El indio tiene no sólo el derecho natural al suelo en que ha nacido, sino que tiene el derecho perfecto de propiedad sobre la tierra que ha labrado, que ha cultivado, que ha mejorado con el sudor de su frente, y en nuestro concepto no hay en el mundo un derecho más perfecto que el adquirido por el trabajo personal. Además de todo esto, tiene el derecho incontestable de compra por el canon que ha pagado a la Nación por el espacio de más de tres siglos”.

Aparte de todas las medidas estratégicas enumeradas anteriormente, el nuevo régimen de los terratenientes clásicos creyó oportuno hacer una declaración general que las englobara y que reflejara la situación real del problema. Para ello se adoptó un término diplomático, tal como correspondía al estado de guerra declarada por las clases dominantes de la Nación boliviana contra las nacionalidades indígenas, y a la situación de indecisión de la lucha provocada por la resistencia opuesta por los indígenas. Tal fue el llamado “Statu Quo” en la posesión de tierras de comunidad. La primera disposición que contempló el statu quo fue la Circular de 25 de abril de 1872 en la que se establecía:

- 1) “Que mientras se haga la revisita y repartimiento de tierras, se conserva el statu quo de las posesiones de todas las savañas de comunidades, sin corrérseles perjuicio de términos, prohibiéndose en absoluto que entre indígena e indígena se sostenga ni fomenten pelitos sobre sus propiedades ni sobre su posesión”. (Cabe advertir que el statu quo era presentado aquí como una situación derivada de luchas de indígenas contra indígenas y no de blancos contra indígenas. Ello obedecía simplemente a una razón táctica, pero tampoco se puede negar que los usurpadores provocaron litigios entre indígenas para debilitar sus fuerzas).

- 2) Que se formen Comisiones en los departamentos “para formular el proyecto respectivo de revisita y repartimiento de tierras”.

(En este punto encontramos el verdadero objetivo del statu quo. La visita o revisita ya no era como antes una operación de recuento de los indígenas tributarios para los fines de la cabal percepción del tributo, sino que vino a transformarse en una complicada operación, que además de tener su primitivo carácter tenía como fin determinar las condiciones de tenencia de la tierra para poner en práctica la usurpación de las comunidades indígenas. Para esto último se adopta el concepto de “repartimiento”, es decir, de repartir la tierra entre los nuevos beneficiarios).

- 3) Que los proyectos de revisita y repartimiento contemplen las siguientes bases:

a) “Cuál sería la superficie y el valor del terreno que debe adjudicarse definitivamente en propiedad a cada indígena, en consideración a las circunstancias locales”. (Se trataba de una simple declaración de repartimiento entre indígenas, sobre la base de repartirles sus propias tierras, tomando como modelo el Decreto de Bolívar de 7 de julio de 1825 y en todo caso como recurso legal previo para facilitar la usurpación por parte de los blancos).

b) “Cómo se obtendría la desvinculación de la comunidad, que entorpece el incremento y el desarrollo de la agricultura y es una amenaza constante a las propiedades particulares vecinas, para que cada indígena propietario sea el señor absoluto del terreno que se le reparta, teniendo el derecho perfecto de propiedad”. (La primera parte de esta base, y no la segunda es el objetivo del repartimiento. Como en toda guerra los agresores tratan de aparecer como agredidos. No son los usurpadores de tierras los que amenazan a las comunidades sino las comunidades las que amenazan a los propietarios particulares).

c) “Sería posible convertir la capitación en contribución predial en las comunidades, de manera que la cuota de contribución sea sobre el terreno de repartimiento y no sobre la persona que lo posee”. (Se refería a la vieja tesis sustitutiva, cuya aplicación práctica no entraba en las intenciones de los usurpadores).

d) “Cómo se realizaría la contribución predial que resultaría de esta reforma”. (El indio seguía siendo considerado la fuente de recursos para el Estado, aunque el tributo dejara de ser tal y se transformara en un impuesto o contribución predial. No sería el nuevo propietario blanco quién pague la contribución predial, sino que este propietario se encargaría de extraer las sumas necesarias en la fuente indígena para pagarla. Este fenómeno fue observado por Avelino Aramayo, que al criticar la Ley de Tierras de 1868, expresó que “ha servido muy bien para despojar a los indios, pero no para exonerarlos del tributo que siguen pagando, aun los que han perdido sus propiedades, y en muchas partes, éstos últimos pagan ahora doble tributo, uno al Estado y otro como colono o arrendatario del nuevo propietario”. (1871). (La doble tributación era el resultado natural del proceso de usurpación de las comunidades y de la formación de haciendas feudales).

e) “Cómo se conciliarían los servicios que hoy prestan los indígenas comunarios al Estado y a la Iglesia, en el caso de la reforma propuesta”. (Se trataba de un problema similar al anterior que conducía a la prestación de servicios dobles al Estado y a la Iglesia por una parte, y al nuevo patrón por otra).

f)“Cómo debe realizarse o verificarse el repartimiento de tierras sin provocar conflictos ni resistencias”. (Ello consistía en determinar los medios más adecuados para proceder a la usurpación, medios que iban desde la simple maniobra política hasta las operaciones militares).

Podemos considerar el statu quo como una situación de ventaja obtenida por los indígenas gracias a su participación masiva en defensa del sistema de comunidad, que alcanzó las formas primarias de una insurrección nacional de tipo indígena. Por ello, la declaración de statu quo debe ser puesta sobre la línea de la propiedad histórica comunitaria.

La declaración de statu quo fue un error de los usurpadores porque servía para mantener una situación de indecisión. Por ello es que este aspecto fue rápidamente rectificado mediante la abrogación del artículo primero de la Circular de 25 de abril de 1872 que prohibía el sostenimiento de pleitos de indígenas contra indígenas en tanto que se formulen los proyectos de revisita y repartimiento. La Resolución de 16 de septiembre de 1873 autorizaba estos pleitos a fin de dividir internamente a los indios, mientras se mantenía statu quo en lo que respecta a la contradicción entre comunicarios y usurpadores blancos.

4. NUEVA DEPENDENCIA

El aspecto más importante del statu quo era el relativo a que debía ser considerado también como una victoria de los usurpadores, que les permitió disponer del tiempo necesario para formular su política agraria con mayor habilidad. Para ellos el problema consistía en continuar con la política iniciada por Melgarejo, pero con nuevos planteamientos teóricos y jurídicos, que fueron sintetizados en las bases de la Circular de 25 de abril de 1872.

Resultado de tal elaboración fue la promulgación de la Ley de Exvinculación de Tierras de Comunidad de 5 de octubre de 1874. Dicha Ley contemplaba los siguientes aspectos:

- 1) “Los indígenas que poseen terrenos, bien sea en clase originarios, forasteros, agregados o cualquiera otra denominación, tendrán en toda la República el derecho de propiedad absoluta a sus respectivas posesiones”. Con esta declaración de reconocimiento de la propiedad individual estamos en presencia de una nueva curva en la línea que representa las alternativas del régimen agrario. De la Ley de 1868 que declaraba a las comunidades como propiedad del Estado, pasando por el régimen del statu quo, se llegaba nuevamente a la declaración de propiedad individual. Los nuevos gobernantes, parecían haber comprendido definitiva y cabalmente que tanto valía la declaración de propiedad del Estado como la propiedad individual para proceder a la usurpación, pero la segunda declaración tenía mayores ventajas porque con ella “ el movimiento de los capitales territoriales se verificará de un modo lento, gradual, sin sacudimientos” como decía don José María Santibáñez. La Ley autorizaba a los indios “ a vender o ejercer todos los actos de dominio sobre los terrenos que poseen, desde lqa fecha en que

se les extiendan sus títulos” con lo que se abría un ancho cauce a la usurpación de las tierras de comunidad.

Pero la porción más grande del botín era la de “los demás terrenos que no se hallan poseídos por los indígenas”, los cuales “se declaran sobrantes y como tales pertenecientes al Estado”. La Ley agrega que “estos terrenos se pondrán en arrendamiento, entre tanto se verifica su venta pública y el producto se destinará para el servicio de la deuda interna”.

Quedó así planteada la liquidación o ex vinculación de la comunidad indígena y por ello es que la ley declaró que “desde que se han conferido los títulos de propiedad la ley no reconoce comunidades. Ningún individuo o reunión de individuos podrá tomar el nombre de comunidad o ayllu, ni apersonarse por éstos ante ninguna autoridad”.

- 2) En cuanto al problema del tributo la ley no decía nada respecto a su supresión, como lógicamente debía corresponder a la supresión del sistema de comunidad.
 - a) Procedió a enunciar que se establecía un “impuesto” que no era sustitutivo del tributo: “El impuesto que en adelante paguen los indígenas que reciban el beneficio de la presente Ley, será territorial. La junta revisitadora lo fijará tomando por base la contribución que actualmente satisfacen, debiendo pagarse un boliviano por cada peso que hoy se paga, y pudiendo además la mesa aumentarlo equitativamente en los terrenos que sean muy considerables respecto a los que poseen los demás”.
 - b) En cuanto a los indígenas sin tierras, se establece que continuarán pagando la contribución de dos bolivianos anuales, “hasta que una ley les levante completamente el impuesto”. Los urus y los negros fueron eximidos de pagar la contribución.
 - c) Se mantuvo el diezmo, las primicias y los servicios de postas y correos.
- 3) Se estableció que el Supremo Gobierno mandaría practicar la revisita general de cada provincia, mediante una Mesa Revisitadora compuesta de un Revisor, el Subprefecto, un Secretario, un perito agrimensor y un párroco, la misma que recorrería los terrenos, extendiendo los títulos de propiedad, confirmando posesión y señalando el monto del impuesto territorial.

La promulgación de la Ley de Ex vinculación debe ser considerada en principio como una declaración programática de los usurpadores de tierras, en la que se consignaban todas sus aspiraciones y objetivos, pero que no estaba destinada a ser puesta de inmediato en ejecución, como instrumento de poder para producir tan radical transformación en la tenencia de la tierra. El peso de una tradición agraria de siglos y la resistencia del pueblo aymara a la usurpación fueron la base social que determinó la declaración del statu quo, como un fenómeno más amplio y más profundo que el hecho de tal promulgación de la Ley de Ex vinculación. Por la fuerza de estas realidades objetivas es que se produjeron los siguientes fenómenos:

- 1) Continuó la extracción del tributo de acuerdo al sistema y clasificación tradicionales. (Circular de 30 de octubre de 1874).
- 2) Se ordenó practicar revisitas, con carácter experimental en los departamentos de Cochabamba y Tarija, en la suposición de que allí las operaciones no sufrirían resistencias de parte de la población indígena quechua; en estos departamentos, existía además un núcleo

de propietarios mestizos y blancos agresivamente enfrentados con los campesinos indígenas y que no pertenecían al bando de los terratenientes clásicos ni al de los compradores.

- 3) Se volvió a poner en vigencia y se volvió a suspender, alternativamente, el statu quo en la parte correspondiente a las contradicciones o pleitos de indígenas contra indígenas, de acuerdo al interés de agravar o disminuir las tensiones internas entre los comunarios. (Circular de 17 de noviembre de 1878, Circular de 29 de noviembre de 1877).
- 4) Se mantuvo en plena vigencia el statu quo en lo referente a la contradicción o proceso de usurpación de comunidades indígenas por los terratenientes blancos. El no reconocimiento de las comunidades, por una parte, y la declaración de vigencia de la propiedad individual y de la propiedad del Estado, por otra, eran los instrumentos legales de la usurpación en manos de las clases dominantes de la Nación boliviana.

Esta situación de equilibrio se iba prolongando excesivamente por casi un decenio, sin que pudiera ser superada exitosamente por los usurpadores, y ello porque la transformación agraria en perspectiva no podía ser realizada sino por la violencia. Mientras la comunidad indígena no fue atacada, la relación entre el pueblo boliviano y los pueblos indígenas fue de una dependencia relativamente pacífica. El ataque a la comunidad hizo surgir situaciones de violencia. El fenómeno de la opresión nacional de los pueblos indígenas fue expresado por Avelino Aramayo en los términos siguientes: “Mientras los gobernantes y los gobernados mantengan tendencias opuestas, mientras exista una antipatía irreconciliable, mientras hayan señores arrogantes y esclavos humillados, ellos se rechazarán entre sí, como dos cuerpos que no pueden caber en un mismo lugar. Los indios, que tienen conciencia de esta monstruosa desigualdad, que trabajan y sufren para que otros disfruten, tienen que declararse en estado de guerra perpetua contra sus opresores”. (1870, p.27).

Esta situación de violencia provocada por el ataque al sistema de comunidad, tan larga y hábilmente preparada por las clases dominantes bolivianas, no se podía resolver a su favor por ser la Nación boliviana relativamente pequeña frente a los pueblos indígenas más grandes, pese a ser el pueblo boliviano el portador del capitalismo en desarrollo frente a los pueblos indígenas con una estructura económico-social precapitalista.

La situación de desequilibrio no podía resolverse a corto plazo sino con la intervención de un elemento exterior que a fines del siglo XIX fue tomando mayor importancia la creciente dependencia de la economía boliviana con respecto a los intereses de los capitalistas chilenos e ingleses. El fenómeno pudo ser observado ya a fines del gobierno de Melgarejo y mereció una aguda apreciación de Avelino Aramayo. (Apuntes sobre el estado industrial, económico y político de Bolivia. Imprenta de Pedro España, Sucre 1871):

“Melgarejo y Muñoz han dispuesto arbitrariamente y como les ha dado la gana de las covaderas de Mejillones y de nuestro territorio. El reparto de aquéllas se verificó en mayo del 66 y para afianzar ese reparto se celebró el tratado de límites de 66. Cuando pueda examinarse ese tratado con calma e

independencia debidas se verá cuánta injusticia se ha sancionado en él y cómo se han sacrificado los intereses de Bolivia. Ni podía ser de otro modo, puesto que Melgarejo ordenaba a sus agentes diplomáticos que se sometieran en todo al Gobierno de Chile y que firmaran los tratados en obsequio de la Unión Americana.

Así se puso a Bolivia bajo la dependencia de Chile y como si fuese una de sus colonias. Y para mirarla desde este punto de vista, basta recorrer el escalafón militar, la lista diplomática y todos los actos de nuestro gobierno. El Presidente de la República es un general chileno. El Ministro Plenipotenciario de Bolivia en Chile es chileno. Los banqueros son chilenos, los grandes empresarios y hasta los cocheros son chilenos. ¿Qué es ya lo que falta para que Bolivia sea una provincia chilena? Nada más que el título. Pronuncien ese título los que nos mandan y nos someteremos, porque no podemos resistirles, porque su voluntad es omnipotente. A nosotros nos sentaría también mejor ser un cabo de la provincia de Copiapó, bajo el amparo de las leyes de Chile, bajo la administración directa de su Gobierno, a estar como estamos gobernados por encomienda”.

El rápido desarrollo capitalista en el departamento boliviano del Litoral ligado a empresas chilenas e inglesas, desembocó en la anexión lisa y llana de ese territorio y en la conversión de Bolivia en un Estado dependiente de Chile. Los círculos más poderosos de las clases dominantes chilenas estaban vinculados con los capitalistas ingleses, que avanzaban en carrera desenfrenada hacia la monopolización de las fuentes productoras de guano y salitre, en abierta competencia con los imperialistas norteamericanos asentados en el Perú.

Desde 1868 hasta 1878, es decir, durante diez años, la omnipotente Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta. Compañía inglesa que contaba con influyentes socios chilenos y había logrado, mediante las más hábiles combinaciones jurídicas y diplomáticas, explotar y exportar el salitre del Litoral! sin la más mínima limitación. En este lapso pasan las figuras de Melgarejo, Morales, Ballivián, Frías y Daza en una rápida sucesión de crímenes, conspiraciones y golpes de estado, con tanta mayor frecuencia cuanto más abundantes y más seguros eran los lucros de la Compañía.

De pronto, rompiendo esa continuada tradición de sometimiento a los intereses económicos extranjeros, la Asamblea Nacional Constituyente de Bolivia dictó la Ley de 14 de febrero de 1878, por la cual se establecía como condición para los trabajos de la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta el pago de un impuesto de 10 centavos por quintal de salitre exportado. Ideólogos e historiadores oficiales registran este hecho pretendiendo ver en él la causa de la Guerra del Pacífico, pero no preguntan por qué se dictó la ley citada, quiénes la inspiraron, ni qué fenómenos económicos y políticos trajo consigo. Sería erróneo suponer que el establecimiento de los 10 centavos de impuesto se lo decidió en el afán de perturbar las operaciones de extracción del salitre, o de limitar los lucros de una empresa extranjera establecida en el país.

En efecto, si se examinan con paciencia los documentos de la época se encuentra una explicación parcialmente aceptable: “Crear recursos fiscales que cada vez se hacen más necesarios por el desequilibrio de la hacienda pública causado por la quiebra de la contribución indígenal, en los diezmos y otros ramos”. (Carta del Ministro de Hacienda Serapio Reyes Ortiz al Prefecto del Departamento de Cobija, La Paz, 17 de diciembre de 1878). Toda la magnitud y la gravedad del problema estaba en la declaración de “quiebra de la contribución indígenal” que era el grito de alarma de los financistas de entonces al constatar que con la despiadada división de las tierras de comunidad que se había iniciado el cobro de la capacitación hacíase difícil, y sobre todo peligroso, porque las represiones sangrientas iban provocando a la postre respuestas “contraproducentes”, especialmente si se considera que la contribución indígenal habíase cobrado anticipadamente.

Tal fue el motivo por el cual los cerebros económicos de la época se atrevieron a plantear la necesidad del impuesto de los 10 centavos. Pero trasladar parcialmente la fuente de recursos fiscales desde el campo de la contribución indígenal hasta la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta, además de ser una medida dictada por el pánico de clase, significaba revolucionar todo el primitivo sistema financiero de Bolivia. Significaba identificar a la “desgraciada raza indígena” con los accionistas de Londres, era salvar “la quiebra de la contribución indígenal “ provocada por los banqueros y capitalistas, a expensas de ellos mismos.

La tradicional política de la burguesía inglesa tuvo durante la Guerra del Pacífico una de sus más dramáticas expresiones: sin aparecer en el escenario sino en contadas oportunidades consolidó sus posiciones en la economía chilena y otorgó privilegios a sus socios locales para que se encargasen de desplazar su maquinaria militar, política y administrativa en toda el área del guano y del salitre. Actuando en esta forma el capital financiero inglés alcanzó los siguientes objetivos: someter a Chile a su esfera de influencia, convertir a Bolivia en un país mediterráneo concediendo a determinados círculos mineros y bancarios directamente relacionados con Valparaíso el privilegio de servir como intermediarios para sus relaciones con este país, dejar a las clases dominantes bolivianas en el papel de gendarmes de las nacionalidades quechua, aymara y otras.

Todo esto con el fin inmediato de emplear la maquinaria militar y política de Chile y de Bolivia para destruir el régimen de monopolio estatal del salitre practicado por el Perú a inspiración de los Estados Unidos, su más próximo competidor imperialista. Resultado de estos objetivos fue la transformación de la geografía política de tres países, su independencia desigual y forzada y la formación de un foco de discordias nacionales favorable a la total dominación de los capitalistas ingleses.

La Guerra del Pacífico revistió para Bolivia la forma de un virtual conflicto civil entre los antiguos terratenientes y los nuevos compradores de tierras, en el que salieron vencedores los primeros. Vencedores y vencidos, sin embargo, estaban unidos por el común denominador de su situación de explotadores de los pueblos indígenas, y tenían más interés en concentrar sus fuerzas en el interior de Bolivia para sofocar la insurrección campesina; antes que resolver la contienda internacional.

En pleno desarrollo de la Guerra del Pacífico, las clases dominantes bolivianas, apoyadas en los éxitos militares de Chile, reiniciaron la guerra contra las nacionalidades indígenas del país. Para ellas este fue el verdadero objetivo de la Guerra del Pacífico, romper violentamente el statu quo e iniciar, bajo nuevos métodos, la ocupación masiva de las tierras de comunidad.

Este nuevo ataque al sistema de comunidad se inició con la Ley de 1º de octubre de 1880, que ponía en vigencia la Ley de Ex vinculación de Tierras de Comunidad, con el pretexto de modificarla y explicarla.

Su objetivo principal era romper el statu quo:

a) No se reconocía la existencia de la comunidad indígena. Expresaba que “las comunidades serán divididas entre todos los propietarios que tengan derecho a ellas y que se hallen en la posesión proindiviso”. “No siendo posible la partición por oposición de los indígenas o por la naturaleza misma de los terrenos, el revisitador ordenará la venta pública de los terrenos, previa tasación y mensura, y el producto se dividirá entre los indígenas”. “No habiendo licitador, quedarán los indígenas en la posesión proindiviso, pero se entregará a cada uno de ellos un título de propiedad con determinación de la porción que les corresponde”.

Todo este procedimiento de liquidación de las comunidades tenía por objetivo inmediato declarar a los indígenas propietarios individuales de pequeños terrenos para que los terratenientes blancos puedan después comprarlos o usurparlos con mayor facilidad. La Ley declaraba que “los indígenas podrán vender o ejercer todos los actos de dominio sobre los terrenos que poseen, desde la fecha en que se extiendan sus títulos, en la misma manera y forma que establecen las leyes civiles respecto a la propiedad de los demás ciudadanos”.

b) La masa de terrenos de comunidad, con deducción de los pequeños terrenos individuales, se declaró perteneciente al Estado que podía venderlos o entregarlos en arrendamiento a los blancos, siendo ésta la parte más valiosa del botín.

c) En cuanto al tributo, la Ley establecía la división de indígenas con tierras e indígenas sin tierras, declarando que para los segundos había uniformado en los impuestos que recaían sobre todos los bolivianos; en cambio, para los primeros sólo existía un impuesto predial.

d) Se puso especial énfasis en las operaciones de la revisita, la cual cambió radicalmente de carácter a partir de la fecha. Las revisitas que se practicaban antes de 1880 tenían por objeto empadronar a los indígenas para el cobro del tributo, de los diezmos y primicias, es decir, tenían solamente objetivos hacendarios. En cambio, la revisita que empezó a efectuarse en plena Guerra del Pacífico, con su nombre mañosamente conservado, tenía el objetivo de liquidar el sistema de comunidad, tenía objetivos agrarios y de opresión nacional. Consistía en una operación por la cual la Mesa Revisitadora recorría los terrenos, los deslindaba y otorgaba a la fuerza un título de propiedad a cada indígena individualmente, todo ello con gran acompañamiento de curas y piquetes armados. La revisita adquirió el carácter de una operación militar, de una guerra que tenía más importancia para las clases dominantes bolivianas que la contienda bélica exterior.

5. OTRAS FORMAS DE TRIBUTO Y LA GUERRA CONTRA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En el transcurso de la Guerra del Pacífico se anunció una nueva política impositiva que comprendía con carácter general a toda la población del país y no solamente a los indígenas. En efecto, se dictó la Ley de 13 de agosto de 1880 por la cual “se vota un impuesto personal de un boliviano por semestre, que pagará todo boliviano o extranjero residente en el país, que se halle en ejercicio de sus derechos civiles, que no sea reputado indígena y sólo cuente con sesenta años de edad”. El decreto reglamentario de 4 de abril de 1881 decía que “para la recaudación de este impuesto de capitación, se levantará el padrón general en toda la República”. “En los padrones serán inscritos todos los nacionales, indígenas y extranjeros, con indicación de su nombre, profesión, edad, estado y raza”. “Cada familia será inscrita en el padrón con mención expresa de los padres, hijos, sirvientes y allegados”. “La especificación de las razas se verificará en tres categorías: blancos, mestizos e indígenas. Los indígenas serán los que pertenecen a la raza aborígen; blancos, los descendientes de españoles, americanos y extranjeros y todos los que por su fisonomía e ilustración deban en concepto del visitador incluirse en esta raza; mestizos en fin los descendientes de una y otra raza que por su fisonomía y estado de ignorancia puedan incluirse en esta clase a juicio del visitador”.

El reglamento continuaba con las siguientes disposiciones: el padrón debía comprender columnas de los contribuyentes hábiles de los 21 a 60 años, de los próximos a pagar la contribución, o sea, los individuos de 16 a 21 años, y la columna de los reservados que comprendía a los inhábiles, los mayores de 60 años y los ausentes por tiempo indefinido. En cada provincia se debía nombrar un visitador encargado de formar el padrón, quien recorrería casa por casa para inscribir a todos los habitantes. Las funciones de visitador de tierras de origen y de los visitadores de la renta rústica y urbana no eran incompatibles. Quedaban eximidos del impuesto las mujeres, los mayores de 60 años, los inhábiles para el trabajo, los indigentes, los militares de la clase de tropa en servicio activo, los domésticos o sirvientes que vivían en casa de sus patrones y los vagos.

Se distinguía a los indígenas con tierras de los sin tierras. Se cobraba la contribución personal al vencimiento de cada semestre, por colectores especiales nombrados para cada provincia, los cuales tenían derecho a un premio del 1% sobre la suma recaudada. Los padrones cantonales debían reformarse cada cinco años. Todo individuo estaba obligado a hacerse matricular en los padrones.

Estas disposiciones sobre capitación general, similares a los de la legislación bolivariana, tenían como objetivo político ocultar el problema de la percepción del tributo indígena en su primitiva forma, mediante una declaración simplemente formal sobre igualdad de tributación entre indios y no-indios. Empezó en esta fecha en la historia de Bolivia un período en el cual era preciso distinguir la realidad de la ficción. En adelante sería necesario ver el tributo histórico o real, es decir, lo que efectivamente sucedió en cuanto a la extracción de este recurso, y en segundo lugar el tributo teórico, o sea las respectivas declaraciones legales.

Así como en 1825 el tributo fue denominado “contribución indígenal” con la pretensión de disimular su carácter oprobioso, a partir de 1880 el tributo recibió diversas denominaciones con el mismo objetivo, sin cambiar de carácter. Fue llamado “impuesto territorial”, “contribución predial rústica”, “contribución personal”, etc., pero siguió cobrándose como tributo en lo que restaba del siglo XIX y principios del presente.

El fenómeno anterior llamó la atención de los economistas de la época, sin embargo estimaron que se trataba de un problema de legislaciones contradictorias. En realidad, en esta legislación contradictoria se debía ver un instrumento más de la agudización extrema del sistema de opresión ejercido sobre los pueblos indígenas, a los que además de privárseles de sus tierras de comunidad se les seguía cobrando el tributo en tanta o mayor proporción que antes. Las leyes dictadas a partir de 1880 reflejaban esta circunstancia, aunque bajo nuevas instituciones y figuras jurídicas.

La citada Ley de 13 de agosto de 1880 puede ser interpretada solamente a través de las anteriores consideraciones. El impuesto personal de un boliviano por semestre y el empadronamiento general de la población indígena y no-indígena, no eran sustitutivos del tributo y del padrón de contribuyentes. Esta Ley estaba dirigida a un empadronamiento circunstancial y temporal de la población no-indígena. La población blanca la resistió porque no quería ser considerada “tributaria”. Los pueblos indígenas ya estaban empadronados y resistieron también este nuevo empadronamiento superpuesto al anterior y siguieron pagando el tributo antiguo.

Por Ley de 15 de agosto de 1880 se crearon impuestos sobre la renta de los inmuebles rústicos y urbanos. Teóricamente fueron creados en sustitución de los diezmos, primicias y veintenias, que eran formas específicas de tributo indígena a favor de la Iglesia. Conviene recalcar que diezmos, primicias y veintenias, desde los tiempos de la Corona española, no fueron pagados por la población blanca. En realidad la Ley se hallaba dirigida no a suprimir estos tributos eclesiásticos sino a crear el catastro rústico y urbano de la República, fundamentalmente el primero que tenía como objetivo consolidar en la mejor forma legal y administrativa la propiedad de los terratenientes.

Esta consolidación a través de la institución del catastro rústico cobró mayor importancia tratándose de las nuevas propiedades formadas masivamente sobre la base de la compra y de la usurpación simple y llana de las tierras de comunidad indígena. El pago de un impuesto sobre estas acumulaciones de tierras era para los beneficiarios perfectamente tolerable y además altamente conveniente para justificar la propiedad adquirida usurpativamente. Este impuesto se llamó “predial rústico” y ascendía al 8% de la renta líquida producida por los predios, renta determinada por el canon de arrendamiento y fijada por jurados nombrados por las municipalidades.

Naturalmente que el proceso de la formación del catastro de las propiedades de los terratenientes blancos antes de 1880, hubiera sido relativamente rápido y fácil. Pero después de ese año, con la formación

masiva de propiedades feudales sobre las comunidades indígenas, la formación del catastro iba a prolongarse por decenios.

A medida que los usurpadores se iban apoderando de las tierras de comunidad extraían también de los propios indígenas convertidos en colonos los recursos necesarios para pagar el impuesto predial rústico. Y no sólo eso, sino que también empezaron a cobrar diezmos, primicias y veintenatas en su favor, sustituyendo a la Iglesia, pese a que la Ley de 15 de agosto de 1880 indicaba que “los propietarios no podrán cobrar a sus colonos los impuestos abolidos”.

La perspectiva de una indefinida prolongación de las operaciones de formación del catastro, como requisito previo para el cobro del impuesto predial rústico, determinó que el Gobierno decretara el 26 de diciembre de 1881 el retorno al antiguo sistema de pago de diezmos, primicias y veintenatas por la población indígena, debiendo continuar las operaciones catastrales con carácter de medidas preparatorias para un futuro cambio. A medida que iba transcurriendo el proceso de usurpación de comunidades, el cobro de diezmos y primicias fue haciéndose más difícil y el Gobierno tuvo que apelar a medidas de fuerza. La Resolución de 13 de octubre de 1891 establecía que los compradores de tierras de comunidad debían satisfacer la contribución indígena de diezmos, primicias y veintenatas, salvo en los lugares donde aquellos tributos hubieran sido substituidos por el 8% predial. En realidad los blancos no pagaban este tributo, sino los indios.

Como una demostración de la mayor importancia que daban las clases dominantes a la usurpación de tierras de comunidad que a la Guerra del Pacífico, el Gobierno de Bolivia expidió el Decreto de 16 de septiembre de 1879 poniendo en ejecución la hasta entonces inaplicable Ley de Exvinculación de Tierras de Comunidad de 6 de octubre de 1874, suspendida por el statu quo.

Se suponía que las operaciones de revisita de tierras de comunidad se terminarían en un año en toda la República, que la guerra contra los pueblos indígena terminaría en un plazo brevísimo. El Decreto fue lanzado con carácter experimental, para ver si subsistían con igual fuerza las condiciones de la resistencia indígena. Desde el punto de vista de los usurpadores el Decreto adolecía de un grave inconveniente: el artículo 5 prescribía que “los propietarios o poseedores de tierras están en el deber de presentar ante el revisitador sus títulos de dominio y documentos de deslinde, siempre que sean requeridos para ello. Si no lo hicieren se anotarán sus terrenos como pertenecientes al Estado y se procederá al arrendamiento y consiguiente venta. Como los terratenientes no estaban en posibilidad de exhibir títulos, el Decreto resultaba contraproducente y debió ser substituido por otras normas legales más efectivas.

Tal fue la Ley de 1º de octubre de 1880 y su reglamento de 1º de diciembre del mismo año, textos legales que sirvieron para iniciar la más grande transformación agraria operada en Bolivia: el paso de las tierras de comunidad indígena a manos de los usurpadores blancos, en forma masiva y con las características de una verdadera guerra, bajo la ficción jurídica de la revisita de tierras de comunidad.

Para las clases dominantes el problema consistía simplemente en lo siguiente:

“Bolivia, bajo el aspecto de la constitución de la propiedad agrícola, ofrecía un ejemplo singular – expresaba Ladislao Cabrera-. Había dos clases de propiedades y dos legislaciones distintas. Las tierras de origen permanecían vinculadas desde la época de la conquista. No se explica cómo por más de trescientos años se hubiese vivido bajo ese sistema. Y estas tierras comprenden una extensión considerable de la República. Poner esta inmensa riqueza en circulación, entregarla a propietarios inteligentes y capitalistas, fue el espíritu que animó a la Legislatura de 1874, y si la Ley se traduce a la práctica, la riqueza pública tendrá considerable incremento y la renta agrícola se habrá aumentado en la misma proporción”.

“El Gobierno Constitucional de 1874 reglamentó la Ley y trató de hacerla ejecutar en el departamento de Cochabamba, donde la Constitución de la propiedad indígena no ofrece los inconvenientes que presentan las comunidades. Los trabajos llevados sin unidad y sin plan preconcebido van a tocar a su término”.

“La revisita de tierras debería considerarse como un trabajo delicado y de importancia para las futuras reformas financieras y para la estadística territorial. Si no podemos seguir en esto el ejemplo de países más afortunados, al menos se debe encomendar este trabajo a personas idóneas. Con este propósito se ha dirigido el Gobierno a la Mesa Topográfica de esta ciudad y a los Prefectos de otros departamentos, pidiéndoles un plan de revisita, el personal de los revisitadores, el presupuesto y el tiempo en que podía terminarse. Resulta de este plan que la revisita terminaría en un año en toda la República”.

“Dificultades que la experiencia había enseñado, motivaron el Decreto de 16 de septiembre de 1879, expedido por el Consejo de Ministros. Este Decreto organiza un nuevo personal de revisita y prescribe los casos en que deben considerarse vacantes ciertos terrenos. Estas nuevas disposiciones son útiles y necesarias y conviene aprobarlas y llevarlas a la categoría de leyes”.

Nuevas dificultades que provienen de la resistencia y oposición de los indígenas, y en especial de que ciertas comunidades no admiten cómoda división, exigen que dictéis otra ley suplementaria. El Gobierno Provisorio opina por otra parte que es indispensable borrar la distinción entre propiedades particulares y propiedades de origen, reduciéndolas todas a la misma condición y sujetándoles todas a una misma ley y un mismo impuesto. Esta unidad en el sistema territorial debe ser el término de nuestros trabajos y reformas”.

“Para alcanzar este feliz resultado, el indígena, como el que le hubiese subrogado en sus derechos, deben ser obligados forzosamente a liberarse del impuesto territorial pagando por una sola vez un capital proporcional”.

En la revisita, como operación destinada a traspasar las tierras de comunidad indígena a propietarios “inteligentes y capitalistas” había que tomar en cuenta los siguientes problemas:

a) Era una operación que se extendió desde 1874 hasta principios del siglo XX, pasando por acontecimientos tan importantes como la operación estratégica en el departamento de Cochabamba, es statu quo en la posesión de tierras de comunidad, la Guerra del Pacífico y la Revolución Federal de 1898.

Las operaciones tenían periodos de ofensiva en los cuales se obtenían con relativa facilidad los objetivos perseguidos, y periodos de suspensión de las operaciones, cuando la resistencia de los pueblos indígenas era muy fuerte. La tregua firmada con Chile después de la ocupación de los territorios bolivianos del Litoral, coincide plenamente con la guerra desatada por las clases dominantes bolivianas contra los pueblos indígenas a través de la revisita.

b) Las Mesas Revisoras recorrían las provincias para poner en ejecución lo mandado por la Ley de 5 de octubre de 1874, o sea, la división de las tierras de comunidad y la entrega de títulos individuales a los indígenas. El artículo 1º decía: “Los indígenas que poseen terrenos, bien sea en clase de originarios, forasteros, agregados o cualquiera otra denominación, tendrán en toda la República el derecho de propiedad absoluta en sus respectivas posesiones, bajo los linderos y mojones conocidos actualmente”. El artículo 7 decía: “Desde que sean conferidos los títulos de propiedad, la Ley no reconocerá comunidades. Ningún individuo o reunión de individuos podrá tomar el nombre de comunidad o ayllu, ni apersonarse por éstos ante ninguna autoridad”.

Por supuesto que el objetivo real no era simplemente el de la extensión de títulos de propiedad individual a cada indígena, sino convertir las comunidades en haciendas feudales. Esto se conseguía por dos vías principales:

- 1) Mediante la compra de los terrenos que habían sido adjudicados a cada indígena.
- 2) Mediante la compra al Estado de los terrenos declarados sobrantes.

A medida que se iba practicando la revisita se iba practicando también la venta masiva de tierras a favor de los blancos. Este fenómeno era esencial. El proceso de estas transformaciones desde 1880 hasta nuestro siglo cambió fundamentalmente el panorama de la tenencia de la tierra en Bolivia, creando sólo entonces la propiedad latifundista feudal en gran escala.

Por las características de verdadera guerra contra los pueblos indígenas que adquirieron las operaciones de revisita, hay un caos en materia legal y administrativa. Por ello es que a lo largo de todo este periodo se repiten constantemente circulares instructivas para los revisadores, siendo las más importantes la Circular de 19 de octubre de 1881 y la Circular de 17 de marzo de 1886.

La resistencia de los pueblos indígenas a las operaciones de la revisita se manifestó en tres formas:

- 1) Negativa a recibir títulos de propiedad individual a fin de mantener la unidad de la comunidad indígena e impedir su apropiación por los blancos. Los artículos 6 y 7 de la Ley reglamentaria de 1º de diciembre de 1880 expresaban que “no siendo posible la partición por la oposición de los indígenas o por la naturaleza misma del terreno, el revisador ordenará la venta pública de los terrenos, previa tasación y mensura y el producto se dividirá entre los indígenas. La subasta tendrá lugar ante la mesa revisadora en la capital de la provincia, previo señalamiento de día y fijación de carteles. No habiendo licitador, quedarán los indígenas en la posesión proindiviso; pero

se entregará a cada uno de ellos un título de propiedad con detemtinación de la porción que le corresponde”. El título de posesión proindiviso salvó a muchas comunidades de la usurpación.

- 2) Negativa a aceptar la modificación y aumento del tributo, así como el pago de los elevados derechos de papel sellado y gastos de la revisita.
- 3) Negativa a vender las asignaciones de tierras recibidas después de practicada la revisita y la división de la comunidad.

La resistencia asumió diferentes grados según la violencia con que se llevaba a cabo la operación de revisita, y condujo a fines del siglo XIX a un verdadero movimiento de liberación nacional indígena, durante la llamada Revolución Federal de 1898.

La Revolución Federal fue uno de los acontecimientos de mayor importancia en el proceso de consolidación de la nación boliviana, pues en él se resolvió el problema de la radicatoria del Gobierno en una ciudad determinada. Las nacionalidades indígenas y principalmente la aymara iniciaron un poderoso movimiento libertario, aprovechando de la división y de la guerra civil entre las fracciones liberal y conservadora de las clases dominantes de la nación boliviana. Tenían escasa importancia la denominación de estas fracciones así como sus consignas principistas: los liberales agitaban la del federalismo y los conservadores la del unitarismo, pero ambas dependían de los mismos intereses económicos y financieros: las compañías imperialistas inglesas y chilenas, y ambas estaban interesadas en consolidar la usurpación de las tierras de comunidad indígena.

En esta época la nación boliviana se fisonomizaba definitivamente como nación moderna con cohesión estatal y ligada estrechamente al capital financiero internacional, principalmente inglés, en razón de la índole de sus materias primas de exportación: oro, plata, cobre, estaño, bismuto, goma, coca, etc. En 1899 el valor de las exportaciones ascendía a Bs. 27.365.749.- y las importaciones a Bs. 12.839.961.-, en un comercio internacional efectuado principalmente con Inglaterra, Alemania, Francia, Chile, EE.UU., Perú y Brasil. Las rentas generales del país ascendían a Bs. 5.939.580.-; la deuda interna a Bs. 3.934.250.-; la deuda externa (a capitalistas chilenos) a Bs. 6.550.830.-; entre 1870 y 1899 se fundaron en Bolivia 6 bancos con capitales chilenos, ingleses y bolivianos; se construyó un primer ferrocarril en territorio de Bolivia. (Manuel Vicente Ballivián, *Noticia geográfica, política, industrial y estadística de Bolivia*, La Paz, 1900).

La formación de la nación boliviana, de características capitalistas era apreciada en la siguiente forma por los políticos de la época: “Nuestro país, después de una cruenta guerra, tuvo que buscar la asimilación de razas y costumbres, de situaciones las más antagónicas para poder formar una nación que pudiera servir como medio para el progreso en todos sentidos”. (Claudio Quintín Barrios, *Discurso de la Sesión Camaral del 9 de noviembre de 1898*).

El proceso de consolidación de la nación boliviana estuvo íntimamente ligado al proceso de liquidación violenta de las tierras de comunidad indígena del crecimiento vertiginosa de una onnipotente clase de terratenientes y de la formación de una gran masa de colonos desposeídos. En esta forma, a fines del siglo pasado, Bolivia se perfila como un Estado centralizado y como un Estado mixto, formado por una nación dominante y numerosas nacionalidades y tribus sometidas, y al mismo tiempo como un Estado dependiente de Chile y del imperialismo inglés.

Es de la mayor importancia dilucidar el problema del por qué en 1898 fue el pueblo aymara y no otro el que levantara la bandera de lucha contra los usurpadores. Ello se debió al hecho de que los aymaras fueron los primeros en sufrir la usurpación de sus tierras, abarcando la mayor parte de su territorio. El poderoso movimiento aymara hizo pensar a las clases dominantes bolivianas y a los círculos imperialistas sobre la necesidad de precipitar la solución del problema de la cohesión estatal del país y del establecimiento definitivo de la capital en una ciudad determinada.

El problema se definiría entre Sucre, asentada en territorio quechua y La Paz, asentada en territorio aymara. Tomando en cuenta los más diversos factores (declinación de la producción de la plata y aumento de la producción de estaño, facilidades de comunicaciones con el exterior, desarrollo económico, densidad demográfica, etc.) y principalmente tomando en consideración la necesidad que tenían las clases dominantes bolivianas de fortalecer su aparato estatal y concentrar el mayor volumen de fuerzas militares en el insurreccionado territorio aymara, la comisión se decidió por La Paz.

Liberales y conservadores eran como hermanos siameses unidos estrechamente al Banco Nacional de Bolivia, que financiaba tanto la causa unitaria cuanto la causa federal. (José E. Rivera, *Historia del Banco Nacional de Bolivia*, en Bolivia en el Primer Centenario de su Independencia, Washington, 1925). El problema de fondo no era la lucha entre liberales y conservadores (partidos ambos pro-ingleses) sino la lucha de liberales y conservadores unidos contra los campesinos aymaras insurreccionados.

La Junta de Gobierno formada en La Paz por los elementos liberales, debido al carácter complejo de su actividad no actuó sola sino aliada con los elementos conservadores de esa ciudad, y lo que es más interesante aliada a los campesinos aymaras insurreccionados. Si en el tiempo del derrocamiento de Melgarejo los campesinos aymaras apoyaron a los terratenientes feudales clásicos, durante la Revolución Federal resultaron apoyando a los antiguos y nuevos compradores de tierras agrupados en el Partido Liberal.

Tanto a liberales como a conservadores, a las altas capas de las clases dominantes de viejos y nuevos terratenientes feudales y de burgueses mineros y comerciantes, les llenaban de espanto las “intenciones exclusivistas” del pueblo aymara, que había llegado a un alto grado de desarrollo en cuanto a su organización política en Cabildos autónomos formados por representantes de las comunidades usurpadas y en cuanto a su organización militar, pues tenía su propio cuartel general en Mohoza y su Jefe Supremo, Vilca. Lo que más espantaba a las clases gobernantes bolivianas era el carácter agrario del movimiento

aymara, la lucha de éstos contra la usurpación de tierras de comunidad. Si la insurrección Tupacamarista de 1780 no tuvo objetivos agraristas porque las tierras en su gran mayoría pertenecían todavía a los indígenas, la de Vilca era fundamentalmente una insurrección agraria contra los usurpadores de tierras, sean liberales o conservadores. Por esta razón es que Vilca contó también con el apoyo decidido de las masas populares del pueblo boliviano y, en especial, del naciente proletariado.

6. RESUMEN DE UNA EPOCA

Es necesario hacer un resumen de los tipos de propiedad agraria surgidos después de 1880 y del carácter que tuvo el tributo indígena después de esa fecha. Aparecieron los siguientes tipos de propiedad:

- 1) Comunidades indígenas no revisitadas. Eran aquellas que por diversas circunstancias no alcanzaron a ser revisitadas y mantuvieron de hecho su situación de comunidades.
- 2) Comunidades indígenas revisitadas que por petición a la Mesa Revisadora recibieron título de posesión pro-indiviso y que se asimilaron a la calidad de bienes pertenecientes en común a varias personas, según las leyes civiles, pero que perdieron su calidad de comunidades indígenas históricas.
- 3) Propiedades de indígenas que recibieron títulos de acuerdo a las operaciones de revisita y que se resistieron el procedimiento posterior de las ventas.
- 4) Propiedades formadas sobre la base de compras o usurpación de terrenos revisitados.
- 5) Propiedades formadas por compra o adjudicación de tierras declaradas sobrantes por las mesas revisadoras.
- 6) Propiedades formadas sobre la base de revisitas de comunidades indígenas que poseían títulos de composición o compra con la Corona de España y que fueron divididas por estimarse que sólo poseían el usufructo y no la propiedad absoluta.
- 7) Comunidades indígenas no revisitadas por estimarse que poseían títulos de composición con la Corona de España perfectos.
- 8) Propiedades formadas sobre la base de títulos de consolidación otorgados al amparo del decreto de 20 de marzo de 1866.
- 9) Propiedades formadas por compra o usurpación al amparo de la Ley de Tierras de 28 de septiembre de 1868.
- 10) Diversas clases de títulos de propiedad anteriores a 1866.
- 11) Tierras sometidas al sistema misional de conformidad a la ley de 9 de septiembre de 1871.

En cuanto al tributo cabe decir que de conformidad a la Ley de Ex vinculación de tierras de comunidad de 5 de octubre de 1874, una vez practicada la revisita y dividida la comunidad, se establecía el siguiente principio: "El impuesto que en adelante paguen los indígenas que reciban los beneficios de la presente ley, será territorial. La junta revisadora lo fijará tomando por base la contribución que actualmente satisfacen, debiendo pagarse un boliviano por cada peso que hoy se paga, y pudiendo además la Mesa aumentarlo equitativamente en los terrenos que sean muy considerables respecto a los que poseen los

demás”. “El impuesto territorial descansa por entero sobre el terreno, se paga por él y sigue a cualesquiera manos que pasa. El que ha llegado a ser dueño del terreno está obligado a pagar el impuesto en la misma cantidad que sus antecedentes”.

Por estas disposiciones se trataba de transformar el tributo indígena en un impuesto común basado en la propiedad de la tierra y en función de sus dimensiones. Desde el punto de vista de la percepción de las rentas del Estado esta transformación significaba teóricamente un gran avance porque eliminaba el signo de dominación de un pueblo sobre otro. Sin embargo, de acuerdo a las mismas leyes, la transformación no era tan radical pues en ellas persistía el concepto del tributo. La ley de 1° de octubre de 1880 decía: Los indígenas con tierras pagarán tan sólo el impuesto establecido por el artículo 19 de la ley de 5 de octubre de 1874, hasta que otras legislaturas lo sujeten al impuesto común y uniforme, con el resultado de los datos catastrales que suministre la revisita. Con este mismo criterio, el decreto reglamentario de 1° de diciembre de 1880 establecía que los revisitadores debían llevar un libro de matrícula de la contribución territorial, que en fin de cuentas no tenía ninguna diferencia con los antiguos Padrones de Contribuyentes.

Otro elemento de juicio que permite distinguir la supervivencia del tributo surge del análisis de la ley de 15 de agosto de 1880 que estableció el impuesto predial rústico y urbano. Como se ha indicado esta ley en esencia se refería sólo a los propietarios blancos, gravándoles con el 8% sobre la renta líquida que produjeran. Lo natural habría sido que esta ley se aplicase también al caso de las comunidades indígenas divididas por la revisita, o sea, que el impuesto predial rústico se aplicase con carácter general para blancos e indios.

Si hipotéticamente el proceso de división de tierras de comunidad se hubiese quedado simplemente en la operación de división, se habría creado en Bolivia un tipo de economía agraria suficientemente libre capaz de proporcionar al Estado fuertes recursos por la vía del impuesto predial rústico. Pero la subsiguiente e inmediata usurpación de las tierras indígenas y su concentración en manos de latifundistas blancos determinó la ampliación y consolidación de un régimen feudal que empeoró la situación de los campesinos indígenas, condenados a la condición de colonos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que un año después de iniciadas las operaciones de revisita, el gobierno retornó al viejo tributo tradicional. Por decreto de 20 de diciembre de 1881, se estableció que “no habiendo terminado las revisitas de tierras en los distintos departamentos de la República, procédase a recaudar la antigua contribución en la forma acostumbrada, durante el año 1882, sin convertir los pesos en bolivianos”.

Este decreto contenía además la siguiente disposición: “Por vía de protección a la raza indígena que presta tantos servicios en el orden económico y social, se declara que en los distritos donde no se hubiese practicado la revisita de tierras y conferido en consecuencia títulos de propiedad, si los terrenos continúan en manos de los indígenas pertenecientes a la clase contribuyente no estarán éstos obligados a pagar sino la antigua cuota. En caso de que las propiedades pasen a poder de blancos o mestizos, por cualquier título

traslativo de dominio, pagarán éstos, como impuesto territorial, la antigua contribución, convirtiend° los pesos en bolivianos”.

De acuerdo a esta disposición, los usurpadores blancos y mestizos se transformaban en indios tributarios, desde el punto de vista legal y económico, pero naturalmente esta situación no podía objetivamente tener vigencia, puesto que estas medidas agrarias no resolvían el problema de la opresión de los pueblos indígenas. Lo que sucedió realmente en este caso fue que el comprador blanco cobraba para sí el tributo de los colonos indígenas y pagaba luego ocasionalmente la contribución territorial.

Conviene resumir el caso de cada clase de contribuyentes en la situación posterior a la revisita:

- 1) Caso de las comunidades vendidas por los indígenas. Fueron dictadas varias disposiciones en sentido de que el impuesto territorial descansaba por entero sobre el terreno y seguía a cualesquiera manos que pase, siendo obligación del nuevo adquirente la de pagar el impuesto en la misma cantidad que los primitivos propietarios. En este caso son los indígenas convertidos en colonos los que siguen pagando el tributo, ya no como tributarios comprendidos en los padrones de contribuyentes, sino en la matrícula de contribución territorial, en la que figuraba solamente el comprador blanco.
- 2) Caso de los cantones no revisitados. Se mantuvo el tributo indígena en las mismas condiciones del pasado. La resolución de 18 de abril de 1883 estaba designada aparentemente a justificar el tributo por un año más, y decía: “El cobro se verificará por esta última vez con arreglo a los anteriores empadronamientos, sobre los cuales se hará la posible separación de los indígenas sin tierras, eliminando por ejemplo a los conocidos con los nombres de forasteros, yanaconas y colonos de fincas particulares, respecto de los cuales no cabe duda de que no poseen terreno alguno de origen”.
- 3) Caso de los indígenas sin tierras. De acuerdo al artículo 28 de la Ley de Exvinculación de 1874 se prohibía por completo la matrícula de los indígenas sin tierras para el pago de la contribución personal. Este principio fue establecido en razón de que no era justo el exigir el pago de ningún tributo o impuesto a quienes carecían de tierra. En este punto se presentaron dos problemas: a) Los indígenas sin tierras que se hallaban matriculados como tales para el pago del tributo no debían ser borrados de inmediato de los padrones, sino pagar una cuota de 2 bolivianos anuales como contribución indigenal. b) Los indígenas que habían dejado de ser propietarios de tierras debido a las operaciones de revisita y subsiguiente venta, teóricamente dejaban de pagar tributo, por haber pasado a la condición de colonos. Pero aun en este caso no dejan de ser fuente de tributo que debe ser pagado indirectamente por el comprador de las tierras.
- 4) Caso de los indígenas sin tierras, entre los cuales estaban comprendidos los forasteros, yanaconas, etc., y el grupo de los indígenas que habían pasado a la categoría de colonos por haber vendido sus asignaciones después de la revisita no debían pagar más contribuciones que la de 2 bolivianos anuales, siendo eximidos del tributo antiguo.

Este nuevo esquema de tributación era simplemente teórico o abstracto, pues el tributo se siguió cobrando de acuerdo a los padrones antiguos. A partir de la puesta en ejecución de la revisita surgió el fenómeno de

la existencia de un sistema de tributación legal o abstracto y de otro sistema de tributación real o concreto. Este último continuó siendo uno de los mejores ramos de ingresos presupuestados y su volumen siguió siendo igual al que tuvo con anterioridad a la ex - vinculación de tierras de comunidad.

Una circunstancia que introduce confusión en el problema del tributo, es el hecho de que a partir de la Ley Orgánica de Presupuesto y Administración Financiera de 21 de noviembre de 1872, el tributo deja de ser un fondo nacional para ser transformado en un fondo departamental, aplicado a los servicios de la administración local de cada departamento de la República. El tributo no apareció más en los Ingresos del Presupuesto Nacional y era necesario buscarlo en los presupuestos departamentales, de los cuales a partir de esa fecha no hacen particular mención las Memorias de Hacienda.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX la situación era la siguiente:

- 1) Las operaciones de revisita continuaron practicándose sin que se pueda ver un plazo para su terminación. A medida que transcurrían los años la revisita adquiría cada vez más el carácter de una guerra de conquista de tierras de los pueblos indígenas. La resistencia a las operaciones de revisita adquirieron la forma de rebeliones abiertas. Los indígenas eran considerados “rebeldes”. Por resolución de 4 de junio de 1884 se estableció que “si después de hechos los tres requerimientos de ley no cedieren los amotinados, se hará uso de la fuerza de las armas hasta reducirlos y restablecer el orden”.
- 2) La compra y la usurpación de tierras indígenas revisitadas y declaradas propiedad del Estado, continuó con ritmo vertiginoso, pese a la resistencia de los campesinos, pero no alcanzaron las proporciones ambicionadas por las clases dominantes bolivianas. La liquidación de las tierras de comunidad indígena y su transformación en latifundios feudales en poder de los blancos fue un hecho, pero esta transformación no se operó lisa y llanamente, sino que se introdujo una gran confusión y variedad de propiedades de tierras, sin que sea posible tener un plano catastral adecuado.
- 3) Los problemas relativos al tributo indígena se complicaron en gran manera, pues siendo el objetivo de la revisita la supresión de éste, resultó que se mantuvo vigente cambiando solamente de nombre y de formas de percepción. Se estableció un impuesto predial rústico solamente para los blancos y se siguió cobrando el tributo indígena bajo diversas formas, incluso en el caso de los indígenas que fueron convertidos en colonos. El Presupuesto Nacional dejó de tener su base en el tributo indígena y surgieron nuevas fuentes de ingreso, propias de un Estado centralizado y moderno. Sin embargo, el tributo indígena continuó siendo el mayor ingreso de los presupuestos departamentales.

Desde el punto de vista del proceso de surgimiento y consolidación de la sociedad nacional boliviana, el anterior fenómeno mostraba que la primitiva nacionalidad que vivía a expensas de la explotación de los pueblos indígenas, se iba transformando en una nación capitalista.

TEMA IV:

LA ECONOMIA DE LA PLATA

TEMA IV. LA ECONOMÍA DE LA PLATA

1. CRISIS ECONÓMICA: DEPRECIACIÓN DE LA PLATA Y AUSENCIA DE CIRCULANTE

Ya en el umbral de la guerra, el ambiente social en el costa se encontraba impregnado de una contradictoria y profunda crisis: una crisis que venía cobrando mayor fuerza desde el gobierno de Frías-Baptista, y que le tocaba sobrellevar al régimen de fuerza de Daza. Pero una pregunta se hace necesaria en qué consistía esa crisis y dónde se encontraba su epicentro?

Se debe recordar que en octubre de 1872 se había declarado la libre exportación de plata por la cual se suprimían los bancos de rescate que posibilitaban, por una parte, el estanco y por otra, fijar precios al marco de plata; esto con el transcurso del tiempo, tuvo su honda repercusión en la economía de la República, puesto que el libre tránsito de las exportaciones de plata dejó sin la provisión suficiente a la casa de moneda para su acuñación.

Las exportaciones de plata y la misma moneda era el vínculo de Bolivia con la economía mundial. Debido a ellas era posible adquirir las importaciones necesarias para proveer de algunos bienes de consumo básicos a un gran sector de la población urbana, provincial y algunos centros mineros de importancia. La moneda, boliviana, por su parte, era bastante utilizada en los países colindantes, llegando hasta Panamá e incluso al mercado europeo, ponderada por su valor intrínseco.

El flujo de las pastas y moneda, como mercancías de exportación, pronto provocó en el mercado una carencia de circulante. A ese problema se sumaba otro, la circulación de moneda feble de menor ley, que contenía un porcentaje de cobre. Este circulante venía desde la administración crucista, adquiriendo en su trayectoria otra moneda hermana: la moneda Melgarejo, “*de dos caras*” que era una medalla gratificatoria emitida por el mismo régimen. Estas dos monedas “*febles*” produjeron en el mercado una alteración de los precios de los artículos de consumo, provocando especulación a causa de su disminuido valor.

No pocas opiniones aconsejaban mayor vigilancia en la emisión, ya que no sólo era moneda de menor valor, sino que no cumplía con los requisitos de emisión con valor intrínseco: ley y peso. En un artículo aparecido en “*El Titicaca*”, se expresaba que:

“los hechos demuestran que en la acuñación de la Casa de Moneda no se ha observado escrupulosamente la conservación ni de la ley ni del peso aludido”¹

Pero también otros factores se sumaban a la ausencia de circulante; uno de ellos era el desgaste y deterioro de la máquina de amonedación, herencia del régimen de Melgarejo, que no podía funcionar en toda su capacidad por la falta de repuestos y el costo del combustible. A esto se incluía la carencia de agua que se presentó a consecuencia de un fenómeno natural (sequía), que ocurrió por esos años previos a

la guerra, que afectó la producción como la compra de pastas por parte de la casa de moneda, a los mineros del cerro de Potosí y las minas vecinas a la ciudad. Las compras en los distritos mineros del interior del departamento disminuyeron, además que enviaban por costumbre y conveniencia, su producción en forma directa hacia la costa, viendo lo costoso del transporte hacia la ciudad de Potosí.

Recuérdese que el gobierno Frías-Baptista decidió resolver el problema de la emisión de moneda feble prohibiéndola y entregándola, mediante contrato, su conversión al Banco Nacional. Esto no se concretó, debido a que el gobierno no pudo concordar un empréstito para el efecto.

El contrato para la conversión de la moneda feble ofrecida por el Banco Nacional eran grandemente oneroso para el Estado. Dicho contrato estipulaba fuertes garantías, como el recaudo fiscal de las “*estacaminas*” del distrito de Caracoles, o de los otros recursos como bórax, salitre, plata piña y las substancias que se descubriesen en el Litoral. Además, percibirían comisiones, como por la cantidad de mercurio que ingresase al banco, del 2 al 4%, de acuerdo a una escala establecida. Por su parte, el gobierno debería pagar un interés del 8%, por las operaciones en el recojo de las feble, sin contar los gastos de transporte y comisiones que el banco efectuase en la operación.

La minoría del consejo de Estado de ese año (1873), emitió un informe mostrando lo ruinoso que dicha operación significaría para las áreas fiscales; la minoría estuvo conformada por N. Aguirre, Napoleón Raña y Francisco Velasco, proponían dejar esta decisión a consideración de la asamblea legislativa de ese año, pronta a reunirse. Les preocupaba el quebranto que produciría a los recursos monetarios del campesino, a más de las dificultades que tendrían para trasladarse a las capitales de provincia. Otra dificultad era la desconfianza que crearía la entrega de billetes por parte del banco, a cambio de la feble, ya que se desconocía su circulación en el ámbito rural.

Por todo ello, el fisco perdería entre 38 a 40% por el pago de la diferencia establecida en un 25%, entre la feble y la moneda fuerte.

Como se dijo en principio, este proyecto fue desechado por la razón asentida: la falta de concreción del crédito.

A medida que se agudizaba la ausencia de circulante, el gobierno buscaba por todos los medios resolver este problema que inquietaba a la población y estimulaba a los comerciantes a la especulación. Respondiendo al hecho se propuso, reacuñar la moneda “*feble*”.

A medida que transcurría el tiempo esta situación se tornaba cada vez más difícil.

Es al régimen del general Daza a quien le correspondió asumir y resolver la desmonetización y la conversión de la moneda, ante los intentos fallidos de sus antecesores. La aguda ausencia del circulante, concentró la atención de sus colaboradores situados en el gabinete, en especial la de su Ministro de

Hacienda, Ignacio Salvatierra, quien decidió estudiar y considerar todas las propuestas que se habían hecho desde el gobierno de Melgarejo. Aquí se hace necesario un paréntesis, antes de presentar las medidas que ejecutó el Ministro Salvatierra.

Al momento de la entronización en el poder del general Daza, la producción de plata, en los cinco distritos mineros de Potosí, incluyendo al departamento de Oruro, se había elevado en un 63%, desde 1873; en tanto que a los momentos previos de la guerra, el alza ha de continuaren un promedio de 60%.

El flujo de capital externo, particularmente en Huanchaca, permitió introducir tecnología, mano de obra calificada, mejoramiento en el tratamiento del mineral (beneficio), etc. Sin embargo, el precio de la plata en el mercado mundial, tendía hacia una baja constante e irreversible. Desde 1866, en el lapso de diez años, el precio declinó en un 13%. Por esta misma razón, la moneda boliviana, "*el boliviano*", fue perdiendo su valor en la cotización internacional, hasta alcanzar una desvalorización del 21.3%, al llegar al conflicto.

Este giro en la economía incidía en los precios de los artículos importados, puesto que, al entregarse a la venta las pastas de plata, se recibía moneda devaluada en su valor intrínseco, y, con la misma, se tenían que adquirir las importaciones que se precisaban. Tampoco el fisco se beneficiaba grandemente, ya que, el gobierno de los mineros (Frias), había establecido un impuesto de cincuenta centavos sobre el marco de plata beneficiado; pero al poco tiempo había dispuesto, el propio gobierno, un impuesto del 6% sobre el valor del cajón del mineral exportado. Esto dio por resultado la exportación directa de minerales, sin refinar, dejando sin ocupación, en forma paulatina, los ingenios existentes en los centros mineros (Mitre 1981 :71).

Los ingresos por concepto de impuestos a las pastas de plata y por las utilidades de la casa de moneda eran poco significativas, alcanzando, en el mejor de los casos, a contribuir al erario nacional sólo en un 10% y, si comparamos estos ingresos con el valor de las exportaciones, diríamos que eran simplemente irrelevantes . Por lo tanto, no había otro remedio que "*sanear*" la moneda del país.

Volviendo a las medidas administrativas de Salvatierra, diremos primeramente que fueron audaces y decisivas para la dirección de la nave del Estado. En enero de 1877, el gobierno de Daza, buscando cubrir la escasez de moneda, decidió elevar el impuesto a la exportación de pastas de plata hasta 1 boliviano el marco. (Recuérdese que antes era de 0,50 bolivianos el marco) y que, una cuarta parte de lo recaudado, pase a la casa de moneda destinada a la compra de piñas para su acuñación correspondiente. Veinte días más tarde, se elevó igualmente a un 12% el impuesto sobre el valor de la producción de plata. De esta manera, con ambas medidas, se pretendía satisfacer la demanda de circulante, que estaba causando agio y especulación, tanto en los artículos de consumo, como en la emisión de moneda fiduciaria establecida por el banco, pues éste le añadía un "*premio*" al billete emitido, para su circulación entre los usuarios.

Aún con todas estas medidas, quedaba pendiente el problema de la circulación de la moneda feble. La respuesta del gobierno no se hizo esperar, el 16 de mayo de 1877, mediante D.S., devaluó la moneda feble en un 25%. La medida incluía a los billetes emitidos por el banco en la misma proporción. El gobierno, sin embargo se comprometía a cubrir la diferencia mediante la entrega de certificados a los tenedores, con los cuales podía recoger en las prefecturas o sub-prefecturas un bono emitido y enviado por el Ministerio de Hacienda, en el cual se le reconocía la deuda por la diferencia. La medida, indudablemente, causó pánico, sorpresa y confusión, sobre todo en las clases pobres de la sociedad, ya que era la moneda de mayor uso. Es obvio suponer que ellos nunca se asomaron para recibir los bonos compensatorios.

Finalmente, el gobierno en el vértice del vendaval, envuelto en el clamor y las protestas, en el momento de la prueba, el de pagar la diferencia expresada en los bonos, a los pocos que se presentaron, asumió una conducta poco decorosa, hasta diríamos jocosa, que movió a risa al anunciar que pagaría con preferencia a los que rebajaran y pidieran menos.

A los doce días de este decreto, el gobierno volvió a sancionar una disposición mediante el cual se subía el impuesto al 12% por la exportación de la moneda fuerte (*"el boliviano"*), y a un 6% a sus fracciones. El propósito era prevenir su libre salida al exterior. Estas medidas, principalmente la devaluación, repercutieron en la opinión pública y la prensa, gastándose en ellas mucha tinta. Pero, la suerte de la moneda feble se definió con la ley de devaluación, al colocársela en su verdadera ley y peso, dejando el camino expedito para su libre salida, habilitándola como artículo de exportación, a lo cual el comercio cooperó de buen gana, pese a los impuestos.

La primera reacción de los propietarios de minas y la oligarquía, ante la *"devaluación"*, fue de expectación. Para los exportadores y otros grupos comerciales, era beneficioso tener en las manos una moneda *"sana"* para poder realizar confiadamente sus transacciones sin incertidumbre. Pero, para la economía, en especial para el sistema monetario, no era del todo positivo, mientras subsistiera un comercio tan libre de moneda y de pastas de plata en las fronteras o en la costa.

La ausencia de circulante seguía siendo un mal pernicioso para el país y los intentos del gobierno por solucionar este problema continuó sin mayores resultados.

La lucha con los mineros y comerciantes, fue larga y penosa para el régimen; una pugna permanente por parte del gobierno, para rescatar la plata y su correspondiente monetización y, de parte de los mineros, por evadir ese rescate.

Como se mencionó anteriormente, al asignarle la devaluación, su verdadero valor a la feble, éste se convertía en una mercancía de fácil exportación, dejando al país sin circulante, por cuanto la velocidad de circulación de la moneda era superior a la de acuñación; por tanto, el gobierno, pensando en subsanar esta situación, dispuso por decreto de 2 de junio de 1877, la prohibición temporal de la salida de la feble, fuera de las fronteras nacionales.

En agosto del mismo año, sin embargo, el gobierno creyó ingenuamente ver aliviada la situación, por lo que dispuso que la eventualidad de la prohibición de exportación de moneda había pasado, por lo que dejó nuevamente en plena libertad la comercialización del signo.

Con esto, los mineros se vieron estimulados a seguir comerciando con las monedas y la plata, fuera del país. El desaprovechamiento de plata a la casa de moneda se agudizó al punto de ocasionar serios trastornos a la acuñación de moneda hacia fines de ese año. Por ello en febrero de 1878, la asamblea constituyente, se vio obligada a emitir una ley para la "internación forzosa", por parte de los mineros, de la cuarta parte de sus pastas, a la casa de moneda, a un precio "razonable y comercial" de Bs. 1 00 con 1 00 cts.

Para los productores, sin embargo, ese precio no era de ninguna manera atractivo, pues las mismas pastas se vendían en el mercado de Tacna al precio de Bs. 12 con 60 cts. y su preferencia era indiscutible. (*"La Gaceta del Sud"*; Potosí, No 4, 1877). Se debe destacar que la enunciada ley, dejaba abierta también la posibilidad de aplicar el "estanco" de plata, por dos años, que, en la práctica, habría significado eliminar la libre exportación de pastas.

La reacción de los mineros no se hizo esperar; simplemente dejaron de hacer cualquier tipo de venta de pastas a la casa de moneda, en signo de total desacato y rebeldía, a modo de iniciar una guerra que parecía declarada. Ante esta actitud, el gobierno, replicó decretando en mayo de 1878 la prohibición absoluta de exportación de todo tipo de moneda.

Obviamente, se levantó una ola de protestas y los reclamos menudearon por considerarla una medida "atentatoria" a la sacrosanta "libertad" del comercio exterior. Los mineros encontraron siempre la forma de evadir la disposición, pues, preferían volver a fundir las monedas para exportarlas en barra.

En septiembre de 1878, el gobierno no pudo hacer cumplir la obligatoriedad de entrega de pastas, ni se atrevió a imponer el "estanco", pues, hizo suya la opinión de los mineros de que habría sido una determinación "antieconómica" y "depresiva" de la minería, pero pudo aplicar otra medida que obligaba a los productores a entregar una "cuota individual", cuyo total llegaría a los 5.000 kilogramos de plata por mes, que era el volumen que la casa de acuñación necesitaba para satisfacer la demanda de moneda.

Empeñado el gobierno en mantener la provisión de circulante en el mercado, se vio forzado a continuar la lid con los obcecados comerciantes y productores, hasta que la guerra les sorprende en ese momento tan crítico y convulsivo de la historia boliviana.

2. La atmósfera social: desocupación y bandolerismo

Hasta aquí se ha explicado la crisis que vivía el país en su conjunto. Ahora centraremos nuestra atención en la situación concreta y peculiar que va viviendo el Atacama, de qué manera se refleja e influye la

crisis, los problemas económicos, sociales y políticos en los que se encuentra inmerso. ¿Cuál es la situación del Estado en el Litoral y qué actitud asumen los capitalistas de ese departamento, ante los acontecimientos y los conflictos que se venían sucediendo?

Por todo eso, es necesario comenzar por observar el estado en que se encuentra el asiento minero de Caracoles, que mueve en gran parte el comercio del Litoral. Las noticias que van llegando del Atacama muestran la irremediable decadencia de Caracoles. La producción había bajado en un 27% en relación con la mayor producción que había alcanzado en 1873, cuyo volumen exportable era de 195.933 kilogramos.

Esta decadencia se reflejaba en las importaciones que sólo alcanzaban de 12 a 13 mil Bs. por ingresos. Las exportaciones por su parte, apenas llegaban a la suma de Bs. 10 a 11 mil, cuando en los inicios se recaudaba entre 30 a 40 mil Bs.

Muchos abrigaban esperanzas de que se recuperase el asiento, pero los resultados demostraban lo contrario. Un colaborador del *"Caracolino"* expresaba la desazón de los comerciantes especuladores y mineros:

"En vano, Caracoles, por momentos nos alienta. Sus alcances no son lo que a la esperanza se le debe".

El desaliento cundía y se acentuaba aún más al ver la situación calamitosa del erario nacional; el saber que los ingresos del país estaban sujetos a la deuda externa y al pago de haberes de la burocracia; el que aún no eran suficientes y por ello, era necesario levantar con la mayor prontitud las recaudaciones del Atacama.

El comercio, afectado por la decreciente producción de caracoles y por la circulación de la moneda feble, tomó la iniciativa de devaluar esta moneda de *"dos caras"*, aún antes de la medida administrativa del 16 de mayo de 1877, ejecutada por el gobierno. El Banco Nacional, establecido en Cobija, ahora convertido en banco consolidado de Chile, realizaba la conversión de 20 ctvs. fuertes por 40 febles. Los comerciantes de Tocopilla, en común acuerdo, decidieron reducir el valor del peso feble de 80 ctvs. a 30 ctvs.

Las razones por las que tomaron esta decisión fueron:

"1º, alteración de la ley y el peso de la moneda; 2º, por la diferencia entre su peso efectivo y el asignado por la ley; 3º, la moneda fuerte no tiene libre circulación y pesa sobre ella un fuerte gravamen si se desea exportarla".

De aquí a la especulación de los artículos de primera necesidad, no quedaba más que un paso. Debemos recordar que Chile estuvo pasando por una crisis, ante la ausencia de mercado para sus artículos de exportación. Es por esto que los productos de consumo de origen chileno suben de precio; sobre el alza de estos artículos los comerciantes especulan en las transacciones con la moneda feble.

Pero los males de la población no acaban aquí. La ratificación del Tratado de Medianería en 1874, le libró de impuestos a la mercadería y capitales chilenos; y esto se hacía evidente cuando la mercadería ingresaba por Antofagasta y Mejillones; en cambio pagaban impuestos cuando ingresaban por Cobija o Tocopilla creando odiosos privilegios.

Ante el rechazo abierto de los comerciantes a la moneda feble, el prefecto como autoridad política del departamento, conminó a los comerciantes

“a recibir la moneda, formando un peso fuerte con cinco de ellas. En respuesta, los comerciantes deciden alzar el precio de las mercaderías en un 20% y, al por menor hasta un 40% perjudicando al propietario”.

Se hizo proverbial aquella pregunta al comprador: *“Me va a usted a comprar con chauchas o billetes chilenos”*. Así, de ese modo, suben los artículos básicos que consumía la población. Dos ejemplos muestran el alza: se compraba pan marraqueta a 3 unidades por 10 cts., ahora sólo 2 por 10 cts.; el agua de 25 cts. la arroba subió a 30 cts.

Ya en febrero de 1877, 500 trabajadores bajaron de las minas de cobre en Tocopilla, exigiendo que se les pague en bolivianos o en moneda chilena. Los propietarios y jefes de las casas comerciales respondieron que les pagarían a razón de 30 cts. por 4 monedas febles y desde el mes que viene en moneda fuerte.

Era clamor general, en el Atacama, la de reorganizar la administración. El déficit permanente, agravado por la entrega de la recaudación de pastas a Henry Meiggs, a fin de que concluya el FFCC de Mejillones a Caracoles, había causado alarma entre los empleados públicos y la milicia. Sueldos magros y el costo de vida elevado, causaban zozobra y corrupción. El aparato administrativo no había cambiado al conjuro de las transformaciones que había sufrido la vida social en su conjunto, por el capital y el trabajo. Era una administración heredada, transplantada y todos solicitaban una administración bien organizada y adecuada que se ajuste a las necesidades del departamento marítimo.

No se trata indudablemente que sea mediterráneo o no, sino que vaya acorde con el crecimiento que da por resultado el desarrollo de la economía.

Pero también debemos comprender que cuando ellos encaran el problema administrativo se están refiriendo, por encima de todo, a la fuerza policial que era débil, casi inexistente.

El *“orden”* era uno de los pilares del Estado oligárquico para garantizar la propiedad privada, sólo así se solía hacer riquezas y, en consecuencia, disponer de una cuota de poder; para ellos, en su concepto, sólo la fuerza podía lograr la estabilidad de la sociedad. En la realidad del Atacama, esta fuerza era precaria e insuficiente. En los comunicados e informes prefecturales al Poder Ejecutivo, los reclamos por organizar esta fuerza son permanentes y angustiosos, sobre todo a partir de 1874, cuando la desocupación creada por el centro minero de Caracoles se convierte en bandolerismo.

En un cuadro estadístico proporcionado por el periódico *"La Democracia"*, al momento del conflicto, a costa presenta a 389 personas de profesión militar y 120 soldados.

Creemos que la memoria que presenta el Ministro de Guerra, General Carlos de Villegas, expuesto a la asamblea constituyente de 1877, proporciona datos más precisos y confiables. En ella, estima que: existen cincuenta y cinco oficiales y ciento treinta y ocho soldados que abarcan un presupuesto de Bs. 155.094. Esto significa el 12% del presupuesto de ese año, calculado en Bs. 1'319.295.80. Dentro del presupuesto de guerra absorbía algo más del 31%. No es extraño, entonces, que existiesen quejas y protestas por éstos desembolsos gravosos para el erario de la República.

Esta cruda realidad, hacía ver la fragilidad del aparato administrativo y policial en el departamento costeño y, por tanto, los hombres públicos mostraban escepticismo de la probidad y eficiencia de esa esmirriada administración. Por esto, el General Daza convocó a licitación (2 de julio de 1878), el arriendo de las aduanas del Litoral, pero también impulsado por la penuria del fisco y el contrabando de pastas hacia Iquique a través del Atacama. Esta medida fue tomada poco tiempo después de que un sismo en mayo de 1877, destruyera el aparato administrativo, creando una desconfianza mayor en la reorganización, puesto que, Cobija, centro político y administrativo del Atacama se hallaba en escombros.

El arriendo de las aduanas, agravó aún más la situación, levantando una ola de protestas y viejos enconos, nacidos en pugna de intereses. Pronto las críticas se dejaron sentir, exhibiendo la incapacidad del gobierno para administrar por sí mismo las aduanas; quedó en entredicho la autoridad del Estado, al delegar al sector privado el control de la recaudación y su administración. Otras críticas iban más allá, al percibir los peligros que encerraría el interés privado manejando la cosa pública, en este caso recaudando fondos del Estado.

Sostenían, no sin razón, que los particulares, al depositar anticipadamente la recaudación por el cargo, cobrarían sin contemplaciones, afectando a los pequeños comerciantes, involucrando a la ley en *"abusos, fraudes y vicios"*, como sostenía El Caracolino. El periódico abogaba porque se mantuviera la confianza en los administradores y, al mismo tiempo, expresaba sus temores de que trajesen consecuencias negativas, si el arrendamiento cayese en manos de un acaudalado comerciante que monopolizara el comercio.

Todos estos problemas y contradicciones habrían de crear un clima de tensión y violencia mal contenidas. ¿Qué podía esperarse, cuando Caracoles ha ingresado a su ocaso, en la que muchos propietarios pequeños habían quedado arruinados y muchos otros comenzaron a levantar tiendas. Igualmente, los obreros al quedar cesantes comenzaron a merodear y vagabundear por los pueblos y la costa. No hubo edición periódica que no intentare resaltar una noticia sobre el yacimiento minero,...vanas esperanzas.

Mejillones, puerto de embarque del guano, se encontraba francamente paralizado, debido a la baja de precios en Europa, en tanto que su población, mayormente había emigrado. Cobija, por su parte, luego del

sismo, languidecía y apenas contaba con 300 habitantes; había perdido su papel de aparato administrativo y fiscal. Tocopilla, adquirió significativa importancia, por la explotación del cobre, y sobre todo, a partir de 1876, cuando las salitreras del Toco, que habían sido concedidas a Henry Meiggs, pasaron a ser explotadas por el gobierno peruano, que, con esta medida, pretendía controlar la producción y el precio del salitre. Pero, Tocopilla, con el sismo, había quedado seriamente dañada, comprometiendo los intereses de los mineros del cobre, a los que se sumaba la baja de los precios del mismo.

Por todo esto, los empresarios de Tocopilla, buscaban resarcirse de daños y perjuicios a costa del Estado, habilitando ilegalmente una caleta llamada “El Duende”, por donde exportaban sus minerales; con esta medida no sólo pretendían evadir al fisco, sino el monopolio comercial de la compañía salitrera del Toco.

Los ingresos al fisco, por ello eran poco significativos, pese a los volúmenes de exportación; es más, los empresarios solicitaron la suspensión del impuesto aduciendo la baja del precio, y hasta parece obvio decir que lo consiguieron.

Antofagasta, en cambio, era una ciudad floreciente que no había sufrido mayores daños. Era un puerto que servía de drenaje a las riquezas del Atacama, a la vez internaba mercaderías al asiento minero de Caracoles, y por qué no decirlo, hacia el interior de la República. La población que la componía, unida a la de la compañía de salitreras, dinamizaba un activo comercio. Los ingresos aduaneros iban acordes con su importancia de ser ciudad de tránsito hacia el interior. El país poco se beneficiaba de aquella prosperidad. Los recursos que obtenían estaban destinados al pago de una parte de la deuda. Sin fondos que percibir o asignar, el gobierno poco o nada podía hacer.

Hasta 1871, la población del Atacama era escasa y poco significativa. Allí se encontraba el aparato político y administrativo, junto a un grupo de comerciantes que, en la práctica, monopolizaban el comercio entre Cobija y los departamentos del Sud del país.

Pero, a partir de la fecha señalada, comenzó a llegar una población marginal procedente sobre todo del Copiapó, proletarios, especuladores, agiotistas, comerciantes, cateadores aventureros y delincuentes.

El aparato administrativo instalado en el departamento que como se dijo, era extremadamente débil y no podía controlar esta avalancha humana, por lo tanto, tampoco podía registrar el flujo migratorio ante la llegada de este inesperado contingente humano. Pronto emergió el centro minero de Caracoles de la nada, en medio del desierto. Su flujo comercial provenía de Valparaíso, Copiapó, Iquique, al interior Calama le proveía de pasto y verduras y la carne provenía del Norte Argentino.

La población, a pesar de las incomodidades y las dificultades, se mantuvo sin mayores problemas hasta 1873. En mayo del mismo año se produce una crisis en el corazón del capitalismo mundial. La contradicción económica se debió principalmente a un incremento de la capacidad productiva por el desarrollo de los avances técnicos, que provocó la caída de los costos de producción. Esto, a su vez,

provocó la caída de los precios y por tanto de los beneficios. A todo ello se sumó la bancarrota de España, la transferencia, de capitales a Berlín por la derrota de Francia en 1870; los intereses en mora de Turquía y las dificultades financieras de muchos países, sobre todo en América Latina.

La repercusión no se dejó esperar, se paralizaron las inversiones y, por tanto, las obras de construcción, sobre todo ferrocarriles en América. La repercusión en América fue notable, ya que, al retirar Alemania y otros países su circulante de plata, debido a una saturación del mercado proveniente de los stocks de Estados Unidos, se inicia su depreciación junto a otros minerales como el cobre.

La plata tenía un precio de 60.3 peniques, la onza troy en 1872. A partir del siguiente año, comienza a descender, desde 59.3 peniques la onza troy, hasta alcanzar el precio de 52.4 la onza en 1878. Según Francisco Encinas, en 1872, el cobre se cotizó por tonelada, en 108 libras, descendiendo a 57.15 libras por tonelada, en 1878. Los efectos de la crisis pronto se dejaron sentir en el distrito minero.

En 1874 al subir los intereses del capital, de un 3% al 12%, se restringe el crédito, bajan los bonos y las acciones al 50% (F. Encinas, 1984, 137). De acuerdo a informes de la prefectura, el efecto inmediato fue la paralización de la construcción del ferrocarril, que obligó a retornar a sus lugares de origen (Chile) un contingente de trabajadores, el cierre de muchos negocios y empresas. Aunque sabemos que el fracaso de la construcción tiene razones más complejas, como se afirma en uno de los capítulos del presente trabajo.

Existe una ausencia de circulante (moneda fraccionada) en tanto que la moneda Feble no es aceptada y, si se la hace, es depreciándola arbitrariamente, lo que provocó especulación y alza de precios. Por ello, a falta de circulante, aparecen las “*contraseñas*”.

Al no existir crédito, muchas minas fueron abandonadas y las nuevas exploraciones se paralizaron. A esto se sumaba lo que el prefecto Emilio Fernández Costas había indicado que,

“las casas de beneficio controlaban la comercialización de los metales sujetando a los mineros a condiciones onerosas y casi insostenibles”.

Las mercancías y el transporte comenzaron a subir de precios. Un proceso inflacionario empezó a cernirse sobre Caracoles. Invitados por el estado caótico, los problemas sociales fueron llegando. Las manifestaciones eran claras: alza de precios, carestía y desamparo. Muchos trabajadores, al quedar cesantes, comenzaron a merodear los pueblos. Las “*chinganas*” comenzaron a llenarse de estos desocupados que buscaban en el alcohol exorcizar el demonio de la frustración y la miseria. Cualquier incidente, por trivial que fuese, era móvil para un amotinamiento, como solía ocurrir en Antofagasta y Caracoles. La policía era escasa y difícilmente podía controlar esta situación. Al primer conflicto, surgía el enfrentamiento entre nacionalidades.

Para comprender el movimiento social, entre 1874 y 1878, es necesario visualizar los conflictos en las tres formas como se manifestaron: el conflicto entre el capital y el trabajo; el conflicto interno, expresado

en el federalismo frente al estado centralista, que se manifestó en la costa con características muy particulares; y, finalmente, el complot y la subversión de los empresarios mineros y el consulado chileno en el centro minero. Sin embargo estas tres manifestaciones tuvieron, como componente social, a este proletariado que fue instigado y orientado por los empresarios.

Desde el *“affaire”* del paquete de los vilos hasta los conatos de rebelión, el protagonista obligado es, como se dijo, el incipiente proletariado chileno que es, sin duda, vulnerable a una sociedad emergente que vive oscilando a los cambios bruscos, a los auges y declinaciones de la minería. Esto se puede ver en los trabajadores que arribaron al asiento minero, deslumbrados por las riquezas que, sin embargo, a pesar de los salarios de acuerdo al *“costo de vida”*, su permanencia en el trabajo era muchas veces eventual, en razón de interrumpirse o agotarse el filón.

Es por esto que, desde el inicio, existan muchos vagabundos que, como se dijo, merodeaban y vagabundeaban por la costa. En otras ocasiones el conflicto surgía en la propia empresa. Las razones eran las condiciones de vida, el trabajo (accidentes continuos), o lo que frecuentemente llevaba a la protesta, fue el alza de los precios. Tenemos varios ejemplos a lo largo de esos años convulsos, donde la raíz es el alza de, precios, fruto de las contradicciones del sistema capitalista, sobreproducción, caída de los precios de las materias primas, etc.

En octubre de 1873, el fiscal de las aduanas, Manuel Virreira, informa al Ministro de Hacienda que: *“millares de trabajadores, tanto de Caracoles como del ferrocarril, han quedado sin trabajo y al no tener de qué vivir, se han convertido en bandoleros”*. Aquí cabe agregar, que el origen de la desocupación en Caracoles es como se ha manifestado al abandono de muchas minas y en otros casos a la finalización de las adjudicaciones mineras concedidas por el gobierno de Bolivia.

Es en 1874, cuando la crisis se manifiesta en toda su virulencia, la agitación social se hace incontenible. Son los propios propietarios quienes agitan e instigan a los trabajadores. Muchos de ellos son mineros arruinados, como en el levantamiento de mayores repercusiones que protagonizó y dirigió Miguel Santa Cruz. Años más tarde son los mineros más prominentes quienes conspiran y organizan a sus trabajadores.

En ese año, como se expuso, en el interior de la República, se había producido una serie de revueltas en el escenario político. El gobierno de Frías-Baptista, había perdido legitimidad y sus actos administrativos había quedado cuestionados. Su repercusión pronto se dejó sentir en el Atacama; sumándose a la crisis y los problemas locales. Nuevamente se enarboló la bandera federal como símbolo de los intereses locales postergados, la descentralización y un rechazo al gobierno unipersonal, al *“círculo rojo”*, como se lo calificaba.

Sin embargo, no existe correspondencia entre el federalismo y el levantamiento oportunista de los mineros arruinados de la Costa. En *“La Razón”* de Cochabamba de ese año, al anoticiarse del levantamiento de Miguel Santa Cruz, de origen boliviano, secundados por los chilenos desocupados, los

federalistas locales rechazan enérgicamente cualquier vinculación con el movimiento. La presencia de chilenos en el movimiento, representaba otros intereses que no se enmarcaban en la “*sacrosanta bandera del federalismo*”. Firmaban el documento: José María Gutiérrez, Manuel Martín Lanza, Nataniel Aguirre y otros. En cambio la figura proclamada por los amotinados el Dr. Jorge Oblitas presentó descargo de su conducta política en un artículo en la prensa cochabambina, exhibiendo simpatía por las ideas federalistas y que sin embargo no tenía vinculación con el movimiento, criticando, a la vez, los desaciertos del gobierno. Por esta razón fue preso y juzgado. Oblitas en su defensa mostró intemperancia y violencia verbal, lanzando acusaciones a los jueces; fue liberado bajo fianza.

Con estos antecedentes podemos ahora ver la textura y la intimidad del movimiento.

Analizando la proclama de Miguel Santa Cruz, se puede observar que: lo primero que manifiesta es la inestabilidad política existente en el interior de la República y que las razones que explican serían los intereses locales. Esta sin embargo, era una verdad a medias, lo que le faltaba decir eran los desaciertos del gobierno Frías Baptista y la persecución sañuda a sus opositores, bajo la consigna “*al vencido la proscripción o el cadalso*”. La segunda causa al que recurre el movimiento que justificaba la rebelión, eran las cargas públicas que pesaban sobre la administración del Atacama- ésta era la deuda externa que era pagada por el departamento, dejándola huérfana de recursos propios.

Por estas razones declaraba la proclama: el Estado federal abrogaba la contribución indígena –que alcanzaba a pesos 5.000- y garantizaba los intereses de los extranjeros, en el departamento costero.

Sin embargo, el movimiento queda al descubierto en su intención real, al ser secundado por mineros chilenos, arruinados y el reclutamiento de obreros de igual nacionalidad que la de los mineros comprometidos.

Revisando la documentación se puede ver que, Miguel Santa Cruz era un don nadie y, por tanto, las acusaciones de promover el movimiento recaen sobre figuras políticas bolivianas en la costa, como Abdón S., Ondarza, Abasto Flor, Juan de Dios Rivera Quiroga. Estos rechazaron la acusación y A.S. Ondarza presentó un artículo en la prensa local, exhibiendo el origen y desarrollo del movimiento de Santa Cruz. Dijo él que lo conoció en Valparaíso, en 1872, junto a Ignacio Vivanco, Manuel Santa María, el Dr. Piérola y el General España. Al siguiente año regresaron a Caracoles. Santa Cruz fue un desocupado que trabajaba como escribiente y procurador eventual, por tanto se encontraba en la pobreza.

Juan de Dios Rivera Quiroga, que había llegado por ese tiempo a resolver unos asuntos judiciales, se reunió con Deterlino Echazú, Miguel María Abasto y los mencionados; se quejaban del centralismo absorbente que los sujetaba, como a pupilos; por esta razón, el poder judicial de la localidad no pudo desenvolverse. Consideraba que el federalismo podría ser la solución.

Argumentó en que la producción de 10 a 12 millones de pesos les permitiría una buena administración de los ingresos, pudiendo, por tanto, pagar la deuda nacional.

Ondarza replica a la argumentación de Rivera, señalando, que se carece de rentas, crédito en el exterior, caminos, además que el pueblo ignorante y fanático teme la polonización. Trata de disuadirlos y se opone a la federación por temor de hacerle el juego a los intereses chilenos.

Santa Cruz, asumiendo las ideas de Rivera Quiroga, estaba decidido a promover el amotinamiento, movido, además por su situación personal. Además que ya tendría el caudillo a quien proclamar, exhibiendo para ello una carta del Dr. Oblitas. Sin embargo al ser leídas por Ondarza, el autor de La Misiva, no tenía intención de liderizar ninguna insurrección.

Puestos todos los argumentos en pro y en contra, Santa Cruz organiza la rebelión junto a Emilio Gavin, Pablo Jofré, Juan del Río y otros chilenos. Para Ondarza, el país no estaba en condiciones para cambios, pensaba que previamente se debían instalar ferrocarriles y escuelas; acotaba, además, que la República estaba muy dividida en opiniones políticas.

De todo lo expresado por los supuestos conjurados, se puede apreciar que existía desilusión, desencanto, por la miopía del gobierno en los asuntos del Atacama. No sólo miopía sino ceguera en todo lo que estaba aconteciendo en la costa. Ellos podían ver y comprender a la Bolivia detrás de los Andes, desde el escenario del desarrollo capitalista. Veían a una Bolivia de indios, sometidos a la servidumbre; un país dividido; de espíritu provinciano; víctima de la empleomanía; del personalismo; de vivir de las rentas del Estado; de la improvisación de los cargos públicos; del caudillismo.

Ellos eran testigos mudos de un desarrollo ajeno a los intereses de Bolivia, de ver que al gobierno sólo le interesaba recaudar y gravar impuestos, para un Estado deficitariamente crónico; sin percibir, por otra parte, el contrabando, la evasión de impuestos, el desacato y la burla a las autoridades bolivianas, débiles e impotentes, por parte del influyente y agresivo empresariado y la colonia chilena en su conjunto.

Ellos eran concientes de la imposibilidad de llevar a cabo el levantamiento, por las razones que señalaron y que, por otra parte, los únicos que podían secundarlos eran los chilenos, interesados de orientar y dirigir el movimiento hacia sus propios intereses.

Los acontecimientos que se sucedieron, así lo demuestran, Santa Cruz, al capturar a las autoridades de Caracoles, captura también a Ondarza, Deterlino Echazú, Quintín Escalier, Eulogio Doria Medina y a Francisco Llosa (este último, en ese momento ocupaba el cargo de subprefecto). Acompañan a la rebelión, a más de los que hemos mencionado, como cabezas visibles, entre los chilenos, al cónsul chileno en Caracoles, Benjamín Navarrete, el administrador de *"Las Descubridoras"*, Rafael Garmendia, prominente empresario chileno, el comerciante Andrés Neves y Horacio Nordenflicht también

comerciante, a quien nombraron Intendente de Caracoles. Acompañaron a los facciosos los trabajadores de la mina *"Santa Fe"* y *"La Deseada"*.

La rebelión obtuvo simpatías desde su inicio pero no contó con el apoyo total de la colonia chilena, pues éstos no veían que el momento fuese oportuno, a pesar de la crisis y el desempleo agudo. Fueron los propios vecinos bolivianos, abogados, socios y mineros quienes, primeramente intentaron organizar la resistencia; Ondarza, quien era propietario de la mina *"La Esmeralda"* y socio en la Monitora, huye de la casa de Neves, donde se encontraba recluido y busca ayuda donde Eliodoro Mier, abogado y minero, quien tiene hombres en su mina *"La Bella Elisa"*. Ondarza fracasa en su intento de sofocar el motín. Santa Cruz, por su parte, busca expandir el movimiento saliendo de Caracoles hacia los pueblos de la costa.

La prensa chilena se encontraba expectante ante los acontecimientos, dando amplia cobertura a los sucesos. Esta prensa jugó un papel muy importante en la vida política y social del Atacama, como un agente instigador, provocador, aleccionando continuamente para que el gobierno de Santiago intervenga y usurpe de una buena vez el departamento costero de Bolivia. Periódicos como el *"Ferrocarril"*, *"La Patria"*, el *"Constituyente"*, de Copiapó, azuzaron y hostigaron continuamente a las autoridades del Atacama. A la semana del levantamiento, sale en *"El Caracolino"* de Antofagasta, un artículo firmado por Eliodor Mier, Fernando Martín del Castillo, Manuel Sibila y otros, en el que contestan a *"La Patria"* de Valparaíso, sobre el levantamiento protagonizado por Santa Cruz, que fuera elogiado por el mencionado matutino.

Ante la noticia del alzamiento de Caracoles, el comandante general del Litoral, Andrés Soto, organiza sus tropas, que no eran sino diez jóvenes rifleros de Tocopilla. Igualmente sale en su búsqueda el capitán Segundo Bascones, con 23 hombres provenientes de Antofagasta.

La partida de rifleros de Cobija, al mando del teniente coronel Bautista Ayoroa y de Federico James, los encuentran a los insurrectos de Santa Cruz en Tocopilla junto al Tte. Cnel. Tarifa, P. Llano y un tal Pantoja y 30 hombres lo combaten muriendo Tarifa y Pantoja, 3 heridos y 5 prisioneros. El capitán segundo Bascones termina por capturarlo en Puntas Negras junto a su lugarteniente el chileno Juan Patiño. El resto de la partida huye en dirección al pueblo de Calama. Finalmente en esa localidad las partidas terminan por sofocar a los insurrectos. En mayo de 1874, se suicida el cabecilla Miguel Santa Cruz.

Ondarza, reflexionando sobre los acontecimientos, apuntaba que sus compatriotas no veían la herencia colonial del clericalismo, el militarismo, la distancia entre los pueblos,

"No se fijan que nuestros indígenas están hoy en peores condiciones, tal vez que en el tiempo colonial; que carece la masa del pueblo boliviano de instrucción y trabajo; útiles y productivos"

Percibir la realidad desde la vereda opuesta lo hace inobjetable.

Sin embargo, las tensiones sociales continuaron en la costa. En febrero 25, del mismo año, el comandante Soto, informa al Ministro de Guerra que había logrado sofocar a los insurrectos en Calama con el apoyo de los comerciantes de Cobija y solicitaba con urgencia doscientos hombres de línea que pudieran acantonarse en Calama o Caracoles.

Un mes más tarde, Soto informaba que hubo en Antofagasta un conato de agresión serio y hostil, en contra de todos los bolivianos. El 18 de marzo de ese año, Soto informaba nuevamente, que al amanecer ingresaron a Calama 30 hombres, al mando de un tal Zárate, chileno, junto a un Quiroga, de origen argentino, subalterno del célebre Varela, con 28 argentinos. El ciudadano Fidel Carrazana busca ayuda donde el señor Francisco Artola, dueño del establecimiento minero de San Bartolo (cobre), a 6 leguas de Atacama. Artola contribuyó con 14 peones bolivianos. Luego del enfrentamiento, el resultado fue el de 8 chilenos muertos, varios heridos y 10 prisioneros. Zárate intentó huir, pero el vecindario lo capturó y lo linchó. Quiroga, quiso hacer lo mismo pero fue tomado preso, Soto indica que temió por su vida y la de los prisioneros.

El bandidaje había crecido en proporciones alarmantes, por lo que Soto temía por el riesgo que corrían los pocos bolivianos y por el continuo sacrificio al que se les sometía.

El coronel chileno Varas, ataca el cuartel de policía en Mejillones y captura a las autoridades. Sólo, junto al coronel Aramayo, que llegó de Antofagasta, los dispersa.

El gobierno, ante la gravedad de los hechos, comunicó, a fines de abril, que enviaba la columna Ballivián, compuesta por 100 hombres que formaba parte del batallón 3º de línea. Soto tuvo dificultades de alojarlos en Chiu Chiu, por el elevado costo de la manutención. El propósito del gobierno era acantonarlos en Caracoles, lo que resultaría de menor costo. El documento muestra los escasos recursos con los que contaba. Por otra parte en el informe de Soto, se puede ver el estado de indigencia en el que se encontraba la tropa. Disponían de un vestuario, los calzados y abrigos en mal estado. El armamento era obsoleto, ya que la población en el Atacama disponía de armas de precisión, tales como Winchester, Spencer, Remington, etc.

No era extraño, entonces, que a fines de junio, la columna Ballivián se amotinara. Soto ordenó en Caracoles a Juan B. Ayoroa, que asumiera la dirección de la columna, puesto que era una amenaza al orden público y a la propiedad.

Presionado por una conspiración velada de los vecinos notables de Caracoles y la sublevación de la columna, el comandante Soto, se encontraba en la disyuntiva de someterla a un consejo de guerra o disolverlos, ante la carencia de medios para reprimirlos. Finalmente tomó la determinación de disolver la columna, ante el temor de una insurrección que hiciera peligrar los bienes del vecindario. Fue colaborado en ese propósito, por el subprefecto de Cobija Napoleón Tejada, el teniente coronel Evaristo Reyes y los empleados y abogados bolivianos.

Tanto el gobierno, como el comandante Soto, fracasaron en la tentativa de establecer una fuerza militar permanente, que pudiera controlar el creciente bandidaje y el trabajo conspirativo de los empresarios. La documentación disponible, no revela mayores evidencias sobre los entretelones de la conspiración y la subversión, tal es el caso de la insurrección del Dr. Juan de Dios Rivera Quiroga, diputado por Cobija en Antofagasta, en enero de 1875. Solo se sabe que fue sofocado en Cobija por el Dr. Ladislao Cabrera y los coroneles Napoleón Tejada y Ezequiel Apodaca, que habían arribado de Caracoles con 40 vecinos y 80 infantes.

Se hacía difícil controlar los brotes de violencia, debido a las distancias en las que se encontraban los distintos pueblos y puertos y la carencia de una fuerza policial significativa. La dotación del cuerpo policial era insignificante si observamos que, en una población de 6 mil habitantes, como era el pueblo de Antofagasta, se contaba con 40 celadores, de los que se disponían sólo de 24. Caracoles contaba con la segunda población más numerosa, 2.500 habitantes en 1876 en la zona minera y alrededores de Placilla. El distrito minero contaba con 25 celadores. Cobija, sólo tenía 15, los que se turnaban en la vigilancia de los reos.

Los celadores de Antofagasta, mayormente eran chilenos, por ser escasa la población boliviana para este oficio.

Las tensiones sociales continuaron, tanto en el interior de la república como en la costa. El repudio generalizado al gobierno de Frías, se había ahondado aún más con el tratado de límites de 1874, que consolidaba la presencia chilena en el Atacama. El Ministro de Guerra, Hilarión Daza, estuvo muy activo por esos años en la cartera que le cupo desempeñar. La oposición, sobre todo corralista, mostró una viva oposición provocando un desgaste en el régimen de Frías. En 1876 se vio obligado a convocar a elecciones. La bandera del federalismo volvió a enarbolarse. En tanto que pedían amnistía para regresar.

El general Daza, solicitó a Frías, por su eficiente trabajo en la cartera de guerra, ser el candidato oficial a la primera magistratura; Frías le dio respuestas evasivas a su petición, creando susceptibilidades y desconfianza en Daza. Así comenzó su distanciamiento del gobierno y la búsqueda de círculos políticos que apoyaran su candidatura. Las pugnas internas, las ambiciones personales y, sobre todo, la recurrente inestabilidad política, hicieron inclinar la balanza por un "*brazo fuerte*". Los federalistas fueron tentados y comprometidos, aunque no todos, por el círculo político de Daza, de introducir el programa federal en la conducción del Estado.

En medio de la efervescencia política, el federalismo era, como programa, el más coreado, sobre todo en departamentos como Cochabamba, Santa Cruz y el Atacama. Sin embargo, sólo sería un señuelo para atraer el electorado. Los acontecimientos así lo demuestran, como la suerte corrida por Andrés Ibáñez, el federalista cruceño. Por su parte, el gobierno y su candidato, forzaron las elecciones en su favor. Daza, al ver que los resultados no le serían favorables, convocó a Fanfarria para introducirse en el poder.

En la costa, la situación no era menos conflictiva, sobre todo en Caracoles, donde la decadencia se manifestaba en todos los órdenes. A esto se sumaba la pugna electoral que se desarrollaba en el interior de la república, dividiendo a los propietarios. En Caracoles, Ladislao Cabrera, director del *"Eco de Caracoles"*, se pronunció a través del periódico quincenal que dirigió, por el federalismo. En un artículo expresaba sus convicciones políticas intentando orientar el turno a la necesidad de unir al partido civil bajo la bandera del sistema federal. Lanza duras condenas al sistema unitario y, sobre todo, al ejército,

"como el foco constante de la anarquía y la guerra civil". "El intento constante de conservar su influencia es y ha sido el origen de todas las calamidades que afligen a la república"

En las elecciones de mayo de 1876, Hilarión Daza obtiene el mayor número de votos en Caracoles y, como diputado por el asiento, Quintín Escalier es elegido frente a L. Cabrera.

En ese año de crisis generalizada, el subprefecto de caracoles, Ezequiel Apodaca, tenía serios conflictos con el empresariado chileno- que subrepticamente había comenzado a organizarse políticamente- y, a la vez, divergencias con el municipio presidido por Cabrera. Apodaca, había ascendido de capitán de puerto a la primera autoridad política en Caracoles; como coronel había colaborado en sofocar los motines de 1874. Era temperamental y carente de tacto político.

La crisis y la tensión social llegaron a su límite en agosto de 1876, cuando Caracoles sufrió un incendio devastador con pérdidas de más de un millón de pesos. En esta situación, la inmigración se hizo forzosa, provocando el despoblamiento. A partir de ese momento los precios de los artículos de primera necesidad subieron en un 25%. La carencia de moneda fuerte en el país obligó al gobierno a devaluar la moneda feble, es decir darle su verdadero valor y forzarla a una circulación mayor llegando al departamento de la costa. Allí las reticencias y el rechazo fueron generales como se ha expuesto. En Caracoles no fue la excepción, al contrario, las casas comerciales rechazaron la moneda o, en algunos casos, las recibieron depreciándolas, por ejemplo si oficialmente valía 40 centavos, sólo las recibían por el valor de 30 centavos.

Esto incidía en las transacciones al por menor, en los artículos de primera necesidad, elevando desmesuradamente los precios. El burgomaestre de Caracoles, don Ladislao Cabrera, expresó ante el Consejo que: no existen razones para depreciar la moneda.

El comercio, había sufrido pérdidas con el incendio. Solicitó al consejo municipal, en noviembre de ese año, que se lo exima en el pago de censos y patentes. Cabrera, vio que, para atender la solicitud de los comerciantes, había que modificar los reglamentos y ver mermar los fondos de la tesorería del municipio. Sin embargo su solicitud fue aceptada, viéndose el municipio, en consecuencia, obligado a pedir una subvención.

El tesoro nacional prometió fondos de los asignados a la instrucción pública. Previendo el consejo, que el tesoro no cumpliría, estableció una comisión presidida por José Francisco Godoy para que eleve su

informe sobre el particular. Este, en su informe, señalaba que no era posible suprimir los impuestos en forma absoluta y que deberían mantenerse los impuestos establecidos sobre las casas rescatadoras de metales, establecimientos de beneficios, agencias de préstamos, casas de juego y salones de baile, y que, tanto los compradores, como los beneficiarios, dividían indirectamente los impuestos que se debían pagar entre *“todos los industriales y trabajadores del mineral”*. El informe satisfizo al consejo y se aprobó, elevándose un informe al gobierno a este propósito.

Apodaca, de su parte, no se encontraba en mejor situación. Irritado por la resistencia que ofrecieron los empresarios por una ley que el gobierno había promulgado, respecto a la prohibición de portar armas.

Los propietarios alegaban que sus bienes corrían peligro, sobre todo los días 18 y 19 de septiembre (Independencia de Chile). El municipio, compuesto por ambas nacionalidades, decidió intervenir a través del burgomaestre, solicitando al mismo su parecer y que aclarase sobre la medida, ya que el consejo creía que se debería organizar una guardia del orden y su obligatoriedad específica.

Apodaca, visiblemente molesto por la intervención del municipio en sus atribuciones, respondió en forma altanera y despótica en que no había razón alguna para que el jefe edilicio pidiese explicaciones sobre el alcance del decreto de agosto de ese año. Su irritación provenía de que a una simple consulta de parte del comercio, se había reunido el consejo.

Caracoles tenía una exigua población boliviana y no era extraño que el gobierno de Bolivia haya aprobado una ley que establecía a un año de residencia, podían los extranjeros participar de la vida pública. En Caracoles como en Antofagasta el burgomaestre y los consejales pertenecían a ambas nacionalidades. En su elección la fórmula estaba compuesta por los pocos *“representativos”* y es obvio decir que los comerciantes, mineros e industriales eran extranjeros y prominentes personajes de la costa. Esta situación hacía vulnerable la autonomía del municipio y por lo tanto la posición de Cabrera era frágil y no sería extraño que adoptara una actitud contemporizadora para mantener el equilibrio.

Los propietarios comerciales y mineros comenzaron a mostrarse activos, se habían propuesto organizar un instrumento político que les permitiera aglutinar a la colonia de nacionalidad chilena y terciar en las elecciones municipales que se aproximaban. Este grupo de presión tenía la intención de controlar el poder político del asiento para orientarla hacia la secesión del Litoral.

Aún cuando no se habían constituido en una asociación, solicitaron a fines de octubre un tribunal especial de minas, deseaban tener un *“aparato judicial ágil y dinámico”* ya que el que disponía el Estado era pesado, inadecuado e insuficiente. Detrás de esa petición ¿qué intereses se ocultaban? ¿Acaso no era que querían sustraerse de la tutela del Estado? Su programa que salió a la luz el 19 de octubre de 1876 así lo prueba. En los primeros días de noviembre de ese año aparece en *“El Eco de Caracoles”* en su columna revista de la semana la organización de una sociedad denominada *“La Patria”*.

Pero la denuncia iba más allá al señalar que sin haber tenido lugar reunión alguna para constituir el directorio la esquila de invitación se hallaba firmada por el presidente y el director de la mencionada sociedad.

Es difícil interpretar la maniobra de los propietarios chilenos; pero se pueden sacar algunas conclusiones. Al circular la invitación presumiblemente buscaban ver el grado de acogida que tendría la asociación o, tal vez, lanzar una iniciativa aparentemente inofensiva que encubra la conspiración que venían preparando de tiempo atrás. El programa era provocador y creó alarma entre las autoridades ya que buscaba ser extensivo a toda la colonia chilena del Atacama. El de promover un tribunal de justicia al margen de la justicia boliviana, exhibía a todas luces un desembozado plan separatista. De esta manera advertía el propósito secesionista de la sociedad a las autoridades bolivianas.

El coronel Apodaca advertido de las intenciones, se excusó de concurrir a la inauguración de la sociedad "*La Patria*" para el 12 de noviembre de 1876, a invitación expresa del directorio pretextando su investidura oficial. El propósito de los conjurados al invitarlo era sin duda cubrir el acto de legalidad. El subprefecto cortésmente hizo votos "*por que beneficie al mineral*".

La sociedad en cuestión aguardaba el momento de llevar a cabo su acariciado plan de usurpar la soberanía de Bolivia sobre el Atacama. El Cónsul chileno tenía una activa correspondencia con su gobierno al que le informaba sobre la situación social política. A la vez propagaba junto al resto del directorio, el establecimiento de la sociedad a fin de que se afilien los súbditos chilenos. Aglutinar a la colonia a lo largo y ancho del Atacama, era un propósito de largo alcance para construir un poder político que pugne y disuelva a las autoridades bolivianas.

A la semana de la aparición oficial de la sociedad y al mes de la publicación de su manifiesto se produjo un incidente muy común entre los trabajadores. Una reyerta entre dos de ellos en una chingana, derivó en desmanes en el local, que obligó a la intervención de los celadores bolivianos. A resultas de ella se produjo la muerte de Eliseo Arriagada uno de los trabajadores protagonistas de la reyerta.

Este incidente fue ocasión propicia para que la sociedad hiciera sus primeras armas, agitando e incitando durante el funeral a los 400 chilenos presentes a la subversión, lanzando diatribas y denuestos contra las autoridades. Estribillos como "*que se coman el cadáver*", mueran los "*Febles*" (que no vale nada), viva Chile, "*chilenos a vengar nuestro compatriota y concluir con los liebles*", avivaron el conflicto latente entre el agresivo y prepotente empresariado chileno y las autoridades bolivianas.

El Subprefecto ante la gravedad de los hechos se vio obligado a parlamentar con algunos miembros de la sociedad para contener a los sublevados. Logrado ese propósito, solicita a la prefectura el envío de refuerzos. Al día siguiente del amotinamiento, el cónsul Villegas le envía una descortes e insolente nota al subprefecto, exigiéndole que le informe sobre qué medidas estaba tomando en contra de los autores del "*crimen*". Además le señalaba con manifiesta hipocresía que sus compatriotas no tuvieron nada que ver

con los sucesos producidos. Finalmente le advertía que si no se hacía justicia, el antagonismo entre los dos bandos se hará insostenible y, que debería agradecer la *“intervención oportuna”* de *“algunos ciudadanos chilenos”*.

A la petición de refuerzos acompañó un informe al prefecto de los sucesos acaecidos en ese asiento y la actitud prepotente del cónsul chileno. En la nota oficial señalaba entre otros asuntos que:

“así que el ataque se presentó, dirigir contra los nacionales, todos los bolivianos se han presentado a rodear la autoridad y participar del peligro”

En respuesta Ruperto Fernández ordena al comandante Claudio Acosta enviar refuerzos al asiento. Este envía al coronel Juan Granier y Luis Baldivieso con 34 hombres, llegando el 22 de noviembre. El coronel Granier restablece el orden y comienza a indagar sobre el origen de los sucesos. Luego de obtener información de una parte de los pobladores envía un informe al prefecto R. Fernández sobre lo ocurrido en la localidad minera, entre otros pormenores señala:

“Hay en Caracoles una asociación denominada La Patria cuya desembozada tendencia a la de erigir un Estado, una patria con su gobierno y autoridades independientes impuestas sobre el gobierno y autoridades de Bolivia”.

Fernández como primera autoridad envía en fecha 26 de noviembre de 1876, un informe completo adjuntando copia de los informes del Subprefecto de Caracoles. Posteriormente envía una nota a E. Apodaca para que notifique a Juan A. Palazuelos y don Luis Linchtenstein miembros del directorio sindicados como promotores de la sociedad, a que se presenten a fin de informar y darle explicaciones sobre el programa y otros puntos. Esto causó alarma e indignación entre los asociados y es obvio decir que la notificación fue desatada.

Entre tanto el ministro de gobierno Jorge Oblitas recibió la correspondencia oficial de la costa, acerca de los acontecimientos. En respuesta envía dos notas al Prefecto. En la primera le comunica que se le ha retirado el exequatur al Cónsul Villegas por intervenir y fomentar la rebelión. En la segunda le ordena someterlos a juicio breve y severo o en caso urgente, expulsarlos fuera del territorio. Añade que le ratificaba su confianza y le reiteraba la orden de reprimir con energía y dar un escarmiento a los cabecillas y promotores que al parecer de Oblitas

“será suficiente de contener a la peonada desbordada e inobediente, sobre cuya conducta la acción represiva y policial debe ser instantánea e infatigable”

El haber retirado la licencia al cónsul levantó una ola de protestas en todos los círculos políticos de Chile y la costa. La prensa chilena inició una nueva campaña de desprestigio contra las autoridades gubernamentales de Bolivia, socavando las relaciones entre ambos países, llegando a la insolencia y provocación. Acusaban constantemente al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, señor Alfonso por su tibieza, por su excesiva prudencia en el tratamiento del retiro de la licencia. Lo instigaban a que de una

vez el gobierno chileno interviniera el Atacama. Las críticas que lanzaba la prensa chilena se dirigían insistentemente a la inestabilidad política, los golpes militares y al cambio frecuente de constitución.

Recordemos que existían desavenencias entre el subprefecto y el Burgomaestre y cualquier parecer o toma de decisión era observado o criticado por ambas partes en los momentos más álgidos de la situación. Cabrera por ejemplo, veía a Apodaca muy estrecho de miras en cuanto a las causas de la aparición de la sociedad que según él iba

“contra los abogados, escribanos, rematistas del papel sellado, procuradores y cuantos intervienen en las actuaciones judiciales y administrativas entre los que se hallaba comprendida la misma Subprefectura”.

Estas opiniones y observaciones eran excesivas y alejadas de la verdad pero, que mostraban resentimientos y encono, en un mal momento.

Se presentaron las elecciones municipales de diciembre de 1876. La sociedad que no cesaba de conspirar, decidió terciar en las elecciones. Presentó como candidatos a miembros de su directorio, a José M. Walker representante de la beneficiadora Escobar Ossa & Cía, y de las minas de la Cía. le acompañaban Luis Lichtenstein y Francisco María de Oliveira.

En la otra fórmula el Club Universal que nacía de las rivalidades entre los notables de la colonia chilena. Los disidentes presentaron a candidatos como José Francisco Godoy y don José Jacinto Gacte. A fin de reforzar y atraer a la población boliviana incluyeron en la lista al prestigioso abogado y periodista don Ladislao Cabrera, saliente alcalde de Caracoles.

Si Cabrera aceptó incluirse en la lista de candidatos del Club Universal, se podía interpretar de muchas maneras. La documentación escasa por cierto no da muchas luces sobre la cuestión pero se puede observar que Cabrera actuó con cálculo, ya que se veía claramente que el municipio prácticamente estaba en manos de los chilenos y la presencia de *“La Patria”* en la justa electoral, lo hizo actuar sin vacilar aceptando su inclusión a fin de neutralizar la influencia de los extranjeros.

Cabrera y sus compañeros de fórmula ganaron las elecciones obteniendo 457 votos, contra 272.

El gobierno ordenó la expulsión inmediata del Dr. Cabrera del asiento minero. Todos coincidieron en que la medida era extrema. De la Riva, meses más tarde en un folleto publicado, consideró que la expulsión fue precipitada e injusta.

Estas contradicciones sumadas a la debilidad del gobierno ante los intereses de los empresarios chilenos, fue respondida con una infatigable y ardua conspiración que tuvo esta vez su centro, en los círculos financieros de Valparaíso. Allí se elaboró una constitución para el Litoral en el momento de su separación. Un gobierno constituido por un triunvirato y para lograr su éxito completo encubrirlo en el

inicio con una rebelión federal como en anteriores ocasiones lo habían hecho. ¿Lo encabezaría una prominente figura boliviana? Por un lado el círculo rojo y los mineros del sur que, habían transgredido la ley que los obligaba a depositar pastas de plata a la Casa de Moneda para su consiguiente emisión.

Por otro lado, los capitalistas del Atacama que animaban vehementemente al gobierno de su país, para que ocupara de una buena vez el Litoral. El cónclave parlamentario era esperado y creaba enorme expectativa en todo el ámbito del país. Había que enmendar los desaciertos e imprevisiones que como dice el fiscal Gelafio Gonzales fueron: *"Característica de los hombres de Estado que se han ido sucediendo, desde que feneció el sexenio del crimen"*.

La suerte del país pendía de un hilo: hambre, sequía, desocupación recorrían las comarcas. El pueblo comenzaba a sublevarse y sus ojos se dirigían al saqueo. El Estado oligárquico crujía por los cuatro costados. Las contradicciones de la organización de la sociedad quedaban en evidencia, ya se oían con fuerza en los tumultos *"abajo, mueran los ricos"*. Un ejemplo es el asalto a las casas comerciales en Sucre. En el Atacama las cosas no iban mejor pese a la represión y el *"castigo ejemplar"*, los motines continuaron como aquel en el que se insurreccionaron 70 trabajadores y por el que fue enviado el general Acosta a sofocar el levantamiento.

Unida la asamblea en 1877, las discusiones y proporciones pronto giraron en torno a dos problemas atinentes a la realidad que vivía el país en ese momento. El estado calamitoso del tesoro público, agravado por fenómenos naturales. Como decíamos, al primero de estos dos problemas le acompañaba el integrar el departamento del Litoral mediante un ferrocarril que partiera de Salinas hacia Caracoles, utilizando los restos del mismo ferrocarril de Mejillones a Caracoles. El segundo ha de ser el eje central de todas las discusiones, el de cómo proveerse de recursos extraordinarios para cubrir el exiguo presupuesto.

Dos de los departamentos eran considerados de situación alarmante: Tarija y el Atacama. El primero carecía de aparato administrativo y hacía tiempo que se encontraba sin dirección. El diputado por Tarija propuso un impuesto de Bs. 5 por cabeza de ganado que atravesase el departamento de Tarija, desde Argentina hacia el Perú; su propuesta fue aceptada sin dilaciones. En cambio, el problema del Atacama era único, un sismo devastador asoló la costa quebrando el aparato fiscal y administrativo; los funcionarios de la administración habían quedado desamparados y sin recursos.

Rápidamente se centró la atención en la costa destruida. Su déficit alcanzaba a la suma de Bs. 176.145.61 ctvs. Este déficit se debía a los múltiples gastos que se habían efectuado por concepto del ferrocarril arriba mencionado, en el que se habían invertido más de 2 millones de bolivianos, cuando los gastos sólo habían sido de 500 a 600 mil bolivianos.

Si actuamos con justicia e imparcialidad diremos que la presentación de un proyecto en torno a la contrata de un empréstito, por el joven diputado del Litoral Franklin Alvarado fue la chispa que concitó la

atención durante varias sesiones arduamente disputadas, convirtiéndose en el hombre de la jornada. Alvarado presentaba su proyecto en momentos en que las medidas del gobierno estaban en boca de los hombres públicos, la prensa y la opinión en general. Existía un sentimiento de repugnancia por los empréstitos, que habían dejado una amarga experiencia.

Ignacio Salvatierra, el Ministro de Hacienda era el hombre del día, el autor de la devaluación, el que había reducido en un 25% los compromisos del país. Hasta los enemigos del gobierno admiraron y encomiaron sin asentar tal medida; era uno de los más ardientes impugnadores de la deuda externa, precisamente era el que enjuició la política de sus antecesores por mala comprensión de doctrinas económicas.

La comisión de hacienda, al revisar la propuesta vio que era conducente y la aprobó con excepción del diputado Maldonado, quien señaló que los empréstitos fueron perjudiciales y eso aún cuando Bolivia tenía crédito, que es la condición básica de todo préstamo y, hoy no la tiene. Para salvar la situación que afligía al Atacama, proponía un préstamo de Bs. 50.000, que podía obtenerse del Banco Nacional garantizando la recaudación del puerto de Antofagasta.

El diputado del Litoral, contestó que nunca los saldos que quedan en la tesorería de Cobija son para que ellos dispongan como mejor convenga a los intereses del departamento. Por el contrario, son inmediatamente captados por el gobierno y, es por esto que es imposible cubrir el déficit. El gobierno ha exigido hasta dos veces más el saldo.

Otro de los diputados trajo a la memoria el informe que había presentado el Ministro de Hacienda, en el que se exhibía que el gobierno había tomado medidas concernientes al desastre ocurrido en la costa. Por esta razón se solicitó la presencia del ministro para que explique.

De principio, el ministro se opuso rotundamente a cualquier empréstito, mostrando los subidos intereses que traen consigo; pero él fue más allá al señalar que existían premios de por medio, al que hace o propone un empréstito: esto más los intereses que se suman son la ruina del país.

Alvarado rechazó las injustas apreciaciones y señaló que no se debía confundir entre un empréstito nominal y el otro real. Los primeros –indicaba- eran sumas que al concederlas por los intereses, de principio se les entregaba sólo el 30 o 40% mostró el ejemplo de la deuda de Valdeavellano por Bs. 500.000 y se pagó por concepto de intereses un millón, y aún quedaba pendiente el capital.

A medida que transcurrían las sesiones, se observaba en el pronunciamiento de los diputados el rechazo al préstamo, argumentando por su parte, el alto interés del mismo; señalando, por otra que el déficit del Atacama era similar al de otros departamentos; arguyendo finalmente, que las condiciones de vida de los empleados del Atacama no difería de los del interior.

Sólo la bancada del Atacama, insistía por diversos caminos la búsqueda de una solución al problema del departamento que representaban. Alvarado volvió a usar la palabra para convencer de la necesidad del empréstito y, que él veía en los diputados la credibilidad en el ministro laureado que afirmaba hechos falsos y no en la razón y justicia manifestada por un diputado. Pero lo notable fue cuando los enrostró por su “*espíritu de provincialismo*”, que no veían más allá de las breñas y montañas en que vivía y que otra era la realidad cuando se percibe desde la costa. Está claro que se refería que al contacto íntimo con el capital, se observaba las fuerzas motoras de la sociedad y no sólo eso, sino las presiones de los intereses en juego. Finalmente, indicó que los que no estaban a favor de su proyecto, desconocían el Litoral y, que a través de ella los extranjeros juzgan a Bolivia. Terminó acusando a la representación nacional de inconscientes.

Cuando la discusión iba quedando en punto muerto y Alvarado porfiaba en su proyecto, el debate tuvo un giro inesperado, cuando el diputado Manuel Buitrago propuso elevar el préstamo a un millón de bolivianos en base a la sanción legislativa de la transacción de 1873, incluyendo un impuesto de 10 ctvs. Él apuntaba que la mencionada transacción era nula, porque la aprobación de el asamblea se encontraba pendiente; entonces convocó a que se la aprobara por los sacrificios e inversiones que la compañía había hecho en el Atacama; y que, a cambio de ella

“quede la libertad de imponer un derecho fiscal cualquier, el de 10 ctvs., por ejemplo al salitre beneficiado para la exportación, borrándose del todo la facultad apropiada a la empresa exportadora para internar por el puerto de La Chimba exentos de derecho aduanero, los artículos que hace venir para el sostenimiento de sus trabajos, en los que ocupa algo más de dos mil hombres”.

Si aplicamos el impuesto, decía Buitrago obtendremos supuestamente por mil quinientos quintales diarios de salitre elaborados, la suma de Bs. 54.000. En cuanto a la libertad de importar sin pago alguno se la puede suspender, captando de esta manera de 25 a 30.000 Bs. en el derecho por importaciones.

Abdón S. Ondarza, por su parte apoyaba la idea de Alvarado reduciendo el monto; pero como el país había entrado en descrédito era necesario reducir los gastos del erario nacional y daba como ejemplo la pequeña tropa acantonada en Antofagasta que al carecer de armas era inútil su mantenimiento. Admitía que no serían suficientes los fondos ahorrados y que por ello presentaba un proyecto aprobando la transacción de 1873 y de la insinuación del honorable Sr. Buitrago de gravar con 10 ctvs. al quintal de salitre fue

“pensamiento que con el que habíamos acordado antes en nuestras conferencias de común interés por el departamento del Litoral”

Alvarado replicó molesto por la dilación de su proyecto interrogando que ¿si se resistían por la cantidad que él proponía cómo se podía proponer elevando la suma? Añadía además, que era irrealizable en la forma en que se pretendía captar por cuanto que la compañía de salitres de Antofagasta había realizado muchas inversiones y, porque sus derechos adquiridos habían sido frecuentemente cuestionados.

Para Alvarado, la proposición era inviable por el contenido mismo de la transacción que entre sus cláusulas señala que no se le podrá gravar ningún impuesto por el lapso de 15 años.

Finalmente, solicitó en tono imperativo que su proyecto sea tomado o abandonado. Buitrago indicó que todo era cuestión de aprobar o no la transacción: si la aprueba debía ser con el impuesto que había indicado. A medida que transcurría la discusión, el diputado Alvarado iba perdiendo terreno al porfiar en la inmunidad de la compañía y, por lo tanto, su proyecto fue quedando atrás.

Contrariado e impulsado por el temperamento reconoció que su proyecto estaba desahuciado y condenado al olvido. Mostró con pesadumbre cuánto habían luchado los habitantes del Litoral contra las tendencias absorcionistas de los pueblos vecinos. El veía que de nada habían servido los esfuerzos de los habitantes del Litoral para ser escuchados.

Esto no era nada nuevo ya que esta bandera fue enarbolada muchas veces en el Atacama, era un pensamiento que bullía en la conciencia de los vecinos en general, pero que empalmaba peligrosamente en el sentir de los chilenos con la anexión.

El Ministro de Guerra que había señalado que no sabía qué hacer con un *"excedente de Generales y Coroneles"*, y *sin embargo germina en la Cámara el pensamiento de hacer "tres Generales más"*.

Consideradas todas las proposiciones y todos los argumentos en pro o en contra del proyecto de Alvarado, se vio a todas luces un rechazo a cualquier empréstito sin que pase a la comisión respectiva. Finalmente, agotada toda discusión se procedió a votación por la moción de Díez de Medina que proponía que el proyecto del empréstito pase a la comisión. Tal propuesta fue aprobada.

Al pasar a la comisión, quedaba desechado el proyecto porque lo que no existía era precisamente recursos y, este era justamente uno de los motivos por el que se sentaron a deliberar. Quedaba entonces la aprobación del contrato privado que habían acordado el gobierno de Ballivián y la compañía de Salitres. El contrato fue revisado en la comisión de hacienda de la que Manuel Buitrago era miembro nato: luego de su estudio y las observaciones correspondientes fue devuelto a la Asamblea.

Siempre existió temores en buena parte de los miembros de la oligarquía cualquier roce o conflicto con la república de Chile, por esa política agresiva de expansión, movidos por el capital expresada en las amenazas roncadas y destempladas en boca de sus mandatarios como es el caso de Adolfo Ibáñez en 1873 y que, aún años después resonaban en el oído de los grupos dirigentes de Bolivia.

Como dije en anteriores capítulos, también existían verdaderas simpatías por el *"gobierno del Mapocho"*, francas y abiertas. Los cegaba sus logros y avances, pero también, los temores surgían por intereses presentes o futuros que los ligaba a sus capitalistas; no es casualidad que el gobierno de Frías-Baptista

fuera ponderado y aplaudido por el gobierno y la prensa chilena cuando eliminaban todos los obstáculos para viabilizar el Tratado de Límites de 1874.

Si la asamblea aprobó la transacción el 14 de febrero de 1878 en el que se incluía un impuesto de 10 ctvs., fue por la presión del estado ruinoso de la economía, por la insolvencia del erario nacional. Pudo más la depauperada situación agravada por los fenómenos naturales y el estado convulsivo de la sociedad que los temores a un conflicto con Chile; era por otra parte un acto de plena soberanía.

Ya enfrentadas las dos chancillerías, la parte boliviana sostuvo que nada tenía que ver el contrato con el tratado; por el contrario, sugería que había que enmendar tan vergonzoso tratado. En cambio, la parte usurpadora sostenía que sí, tenía que ver y que el contrato estaba respaldado y consolidado por el Tratado de Límites; tal vez, porque el gobierno chileno era juez y parte del conflicto, al ser parte del contrato y parte del Tratado de Límites.

En el segundo mes de 1878, el gobierno ordenó la ejecución del cobro del impuesto. Los intereses comenzaron a cerrar filas, levantando protestas y colocándose al margen de la ley.

El levantisco y obsequioso empleado de la compañía, Jorge Hicks que comenzó a azuzar a los propietarios y trabajadores chilenos con el propósito de impugnar la decisión del gobierno. Comenzaron a aflorar los sentimientos que siempre había tenido hacia los dueños del suelo que lo había acogido. Fue el quien dio luz verde a los socios encaramados en los poderes del Estado chileno para que lanzaran su maquinaria de guerra.

Todos los cónsules chilenos establecidos en Bolivia se movilizaron, especialmente los del Atacama, para soliviantar a sus coterráneos, para así lograr apoyo en un futuro inmediato en la intervención de su país en el Atacama. Exhibían dos cartas: la población mayoritariamente chilena y el convenio internacional sobre límites, supuestamente violado. Debemos reconocer que este tratado pendía permanentemente sobre la vida socioeconómica del Atacama; todos los comerciantes habilitadores y mineros preferían realizar sus negocios y transacciones dentro del territorio comprendido en el paralelo 23 y 24, que en realidad significaba ingreso de mercaderías chilenas con el arancel fijado al momento de Tratado y que no podía ser modificado en el lapso de 25 años. A eso se agregaba que los mencionados aranceles eran los más liberales de la costa a fin de estimular los puertos bolivianos.

Toda esta realidad debía ser mantenida y así lo entendían los capitalistas mineros de Caracoles al organizarse en la agrupación política llamada "*La Patria*".

El gobierno chileno, con el terreno abonado y sembrado para apropiarse de los recursos naturales del Litoral, encontró la oportunidad de resolver de una vez por todas no sólo el diferendum con Bolivia sino los daños que estaba infringiendo el gobierno peruano con su medida de expropiación de los intereses anglo-chilenos en el Tarapacá.

Por lo expuesto, y visto a todas luces, los capitalistas chilenos incitaron a su gobierno deficitario, a mover la maquinaria de guerra para la ocupación tan ansiada. Lo de los 10 cts. sólo fue luz verde para ejecutar su proyecto largamente madurado y organizado. *"El Mercurio"* en su edición de 2 de febrero de 1877 mencionaba ya: *"que Chile se vería obligada a anexarse el territorio del rico distrito de Caracoles"*.

En una atmósfera de tensa calma, los acontecimientos se sucedían atropelladamente. El saliente prefecto Narciso de la Riva en un manifiesto publicado en junio de 1877, advertía el peligro que se avecinaba, aconsejando al gobierno, evitarlos. Pero él se refería a los peligros dentro del Atacama, más que el conflicto con Chile; estos eran: encarecimiento de la vida, alza de tarifas en el transporte, excesiva burocracia y la independencia de la guarnición lo que se considera una parte del terreno abonado.

En uno de los últimos informes enviados al ministerio de gobierno en 1878 por la prefectura de Cobija, se puede ver la presencia real del Estado en el Atacama. En ella se expone las quejas de los vecinos por no existir una política eficaz y, a esto añadían la necesidad de una ley sobre vagos y malentretenidos. Ladislao Cabrera, que es el informante, indicaba que:

"La ausencia de autoridad deja impune muchas resoluciones, creando costumbres perniciosas"

Esta fue sin duda, la constante de la vida social en el Atacama, la ausencia del Estado reemplazada por la prepotencia y arbitrariedad de los empresarios y hombres de negocios de la costa. Esta ausencia se manifiesta en toda su magnitud en la precaria e improvisada administración, huérfana de un real apoyo como lo hemos ido señalando reiteradamente. Esta evidencia se mantuvo sin cambios substanciales hasta el umbral de la guerra; pese a los denodados esfuerzos de uno de los mejores administradores Dn. Narciso de la Riva.

Los capitalistas por su parte, como ya dijimos, se encontraban en franca subversión, alentados y aleccionados por el gobierno chileno, socio y partícipe de las utilidades. Esta subversión adquiere toda su magnitud en la conducta del intemperante general de la compañía de salitres Jorge Hicks, quien al recibir la nota oficial sobre el impuesto, movilizó a los *"notables"* de Antofagasta y, de la misma manera que lo hizo cuando azuzó a los obreros contra el municipio, cuando éste pretendió cobrarles pesos 150 por el servicio del alumbrado.

Nuevamente el apoyo del proveedor de pan de la compañía y cónsul de Chile en Antofagasta Dn. Salvador Reyes, fue decisivo sobre todo eficaz al convertirse en el centro de enlace con su gobierno.

El gobierno de la Moneda, buscaba el arbitraje previa suspensión de la ley del impuesto. El gobierno de Bolivia acudió a su cita, con un elevado índice de inanición, débil, sin fuerza, intentando afirmar una soberanía que ya no existía en el Atacama.

El 17 de diciembre de 1878, el gobierno decide poner en ejecución el impuesto. En los primeros días de enero, llega a la rada de Antofagasta el buque de guerra Blanco Encalada a reforzar las pretensiones de Chile: era la oportunidad propicia para lograr su anhelado sueño. De esta manera, la burguesía chilena con proyectos y propósitos definidos se convirtió en procurador de la compañía, pero un procurador sui-generis: estaba armado convenientemente.

El prefecto Don. Severino Zapata, con la fuerza bélica chilena a sus espaldas, al no poder concretar el cobro del impuesto que alcanzaba a la suma de Bs. 90.848.13, se dispuso embargar e inventariar los bienes de la compañía, a fin de hacer efectivo el cobro adecuado.

Al recibir las comunicaciones de la chancillería chilena y sus amenazas, el gobierno rescinde contrato con la compañía. La actitud de Zapata era la posición del gobierno Boliviano: intentar por última vez, imponer soberanía sobre suelo patrio.

TEMA V:

**EL LIBERALISMO. LA ERA DEL
ESTAÑO**

TEMA V. EL LIBERALISMO. LA ERA DEL ESTAÑO

1. EL LIBERALISMO EN EL PODER

El fin del siglo XIX y el comienzo del XX fue un período de grandes cambios para Bolivia, no solamente en la esfera política sino, aún más importante, en la económica. A fines de la década del 1890 la minería de plata había declinado notablemente y su lugar prominente en la economía boliviana fue ocupado por el estaño. Este cambio en la base económica fue tan profundo que el estaño se convirtió rápidamente en producto dominante de la nación y el nuevo siglo vino a ser conocido como “siglo del estaño”.

El estaño ya había sido un subproducto importante en la producción de la plata desde los primeros tiempos, puesto que generalmente se encontraba en combinación con este metal. En general, en el renacimiento de la minería en el último cuarto del siglo XIX, el estaño ya se embarcaba a Europa en forma de barrilla. Este comercio en pequeña escala, sin embargo, súbitamente adquirió nueva importancia y valor con el cambio de la tecnología industrial en Europa y Norteamérica a fines del siglo.

El estaño constituyó uno de los maravillosos metales para las naciones industrializadas y fue uno de los metales más requeridos y de la noche a la mañana creció la demanda a un fantástico precio. Como las tradicionales fuentes europeas estaban en un punto exhaustivo y no respondían a la demanda, ésta excedía a los suministros y el precio del estaño se elevó astronómicamente. Teniendo la ventaja de sus ricos depósitos y la red ferroviaria que había sido construida para la industria de la plata, Bolivia estaba en posición de responder rápidamente a esta creciente demanda y febrilmente volcó su atención a los recursos no explorados de estaño de la nación. De una producción de 1.000 toneladas a principios de la década de 1890, la producción de estaño se elevó a 3.500 toneladas en 1899, 9.000 toneladas en 1900 y para 1905 la cifra sobrepasó las 15.000 toneladas anuales. Muy rápidamente Bolivia se convirtió en uno de los principales productores de este metal en el mundo, y para 1904 el Vicecónsul británico en Oruro señaló que sólo el distrito minero de Oruro, sin contar otras regiones productoras de estaño en Bolivia, estaba produciendo “más del 10 por ciento de la producción mundial”.

El auge del estaño fue extremadamente oportuno para Bolivia, porque justamente había empezado a experimentar los efectos de una gran depresión en la industria minera de la plata. En la última década del 1890 el precio mundial de la plata bajó drásticamente, y pese a los más modernos métodos que se introdujeron en las minas bolivianas en ese tiempo, la futura economía de esta industria era incierta. El valor de las exportaciones de la plata empezó a declinar aceleradamente de 15 millones de bolivianos en 1897, el año más pobre, a 11.3 millones de bolivianos en 1901 y continuó declinando firmemente hasta el estallido de la primera guerra mundial. Mientras tanto el valor de las exportaciones de estaño se había elevado en 1900 a 14 millones de bolivianos y después de mantener un promedio de esta cifra durante cuatro años, se elevó a 26.2 millones de bolivianos en 1904 y continuó subiendo firmemente hasta 1921. El impacto del estaño en la economía nacional fue mucho más grande de lo que había sido el crecimiento de la plata para la República, como puede apreciarse en las cifras del valor total de todas las

exportaciones bolivianas, que se elevaron de un valor promedio anual de 26.9 millones de bolivianos en el período 1896-1900, a 32.8 millones de bolivianos en el período 1901-05 y la extraordinaria cifra de 58.5 millones de bolivianos en el período 1906-10, continuando esta alza fenomenal en cada una de las siguientes décadas. El estaño, de esta manera, no sólo ayudó a superar en Bolivia la seria depresión causada por la declinación de los precios de la plata sino que anunció una época totalmente nueva de prosperidad insospechada.

A pesar de que gran parte del capital de la plata proporcionó inicialmente la base para el desarrollo de las nuevas minas de estaño, esta industria tenía que formar substancialmente una nueva clase capitalista. Después de las primeras fusiones y reorganizaciones en la floreciente extracción del estaño, surgió en Bolivia una nueva élite minera que difería de la de los viejos magnates de la plata, no solamente en antecedentes sociales sino también en perspectivas. Para estos nuevos mineros con su producción y tecnología vastamente incrementada y sus múltiples relaciones con el mundo exterior de la industria y las finanzas, habría sido imposible, y aun objeto desagradable, intervenir directamente en la política nacional.

Despersonalizando y encargando la administración de las nuevas compañías a extranjeros, los llamados barones del estaño se negaron a participar en la vida boliviana en la forma que hicieron sus predecesores, los magnates de la plata. Mientras en el siglo XIX estos últimos habían recurrido a la creación de compañías de accionistas mixtos, siempre mantuvieron el control directo sobre sus minas y participaron activamente en su administración. Pero los nuevos complejos mineros multimillonarios en dólares, pronto estuvieron manejados por administradores e ingenieros extranjeros y el control general quedó a cargo de juntas de directores residentes en capitales extranjeras.

En contraste con el íntimo contacto de los mineros de la plata del siglo XIX en la vida política nacional, - cuatro de ellos fueron dirigentes de partidos políticos y presidentes y otros participaron activamente en los partidos políticos contemporáneos- los magnates del estaño del siglo XX se aislaron mucho de participar directamente en la vida política de esos tiempos. Más que su participación, estos nuevos capitalistas dejaron la defensa de sus intereses a grupos de abogados criollos, economistas y consejeros, de quienes se habían rodeado y a quienes la opinión pública boliviana muy pronto los calificaría de *rosca*. Esta negativa de las figuras dominantes de la economía de Bolivia a comprometerse en la existencia nacional, fue un determinante crucial en la creación de una atmósfera de la política boliviana que engendró un serio cisma que más tarde a mediados de siglo, convulsionó a la nación.

El principal exponente de este nuevo tipo de capitalista fue Simón Iturri Patiño. Nacido en Cochabamba, Patiño fue un cholo que inició su carrera como modesto dependiente de tienda. De allí se trasladó a la Compañía Minera Huanchaca, en Pulacayo, y posteriormente empezó a trabajar para la compañía rescatadora de minerales de Germán Fricke, en Oruro. Habiendo llegado a esta ciudad durante la época del auge del estaño, tuvo éxito al obtener en 1896 la mitad de los intereses de La Salvadora, mina de estaño situada en el cantón de Uncía, Provincia Bustillo, al norte de Potosí y fronteriza con Oruro, y pronto logró la propiedad completa de la nueva mina. La carrera que siguió tuvo todas las características

de la biografía típica de los barones norteamericanos del asalto, del siglo XIX. Encontrando la mina escasamente explotada, Patiño se vio obligado a trabajarla con sus propias manos y con la única ayuda de su esposa y unos cuantos indios laboreros. A fuerza de voluntad superó innumerables obstáculos y pronto amasó su legendaria fortuna en la que iba a ser la mina más rica del mundo en sus tiempos.

Con la riqueza que produjo La Salvadora, Patiño empezó a expandirse y en 1909 absorbió la vecina compañía inglesa minera de Uncía y posteriormente la mayor mina productora de estaño de la provincia, la Compañía Estannífera de Llallagua. De la noche a la mañana la aldea de Uncía desarrolló una población de 10.000 habitantes y con su gemela, Llallagua, se conectaron con Oruro por caminos y vías férreas construidos por Patiño. En 1905 Patiño tenía suficiente capital para organizar su propio banco, el Banco Mercantil, revelándose sus excelentes conexiones políticas a fines de la década del 1910, cuando fue colaborado por hombres como Ismael Montes, Juan Misael Saracho, Luis Paz y otros en sus exitosos esfuerzos para destruir todas las reclamaciones a sus derechos de propiedad de La Salvadora. Del estaño, Patiño amplió sus actividades a otros minerales como la plata, wolfram o tungsteno y comenzó su ascenso vertical en la industria internacional del estaño.

A principios de la década del 1920 Patiño residía permanentemente en el exterior y considerando sus fantásticos intereses no bolivianos, podría ciertamente ser calificado como capitalista europeo solamente. Aún recurrió a fines de la década del 1920 a registrar todas sus pertenencias bolivianas como compañías domiciliadas en el extranjero. A pesar del hecho de que Bolivia para Patiño sólo constituía una mínima parte de su vasto imperio; para Bolivia, Patiño continuaba siendo el más grande capitalista, quien ya controlaba un mínimo del 50 por ciento de la industria nacional del estaño, y al mismo tiempo, era su más grande banquero privado.

La repugnancia de Patiño y otros nuevos magnates del estaño a verse envueltos directamente en la política nacional, dejó la operación de la política boliviana hasta la década del 1930 en manos de una creciente elite de profesionales urbanos de la alta clase media y de hacendados provinciales (hombres de modestas pertenencias de tierras y de sólida posición social). Casi todos esos líderes políticos que emergieron de las primeras o últimas categorías, eran hombres de Derecho, profundamente imbuidos con las ideologías positiva y liberal de su época. Afirmados en la economía clásica del *laissez faire*, tenían sin embargo fuertes compromisos dentro del rol gubernamental como promotores del desarrollo; y aunque tenían convicción de los símbolos democráticos y del gobierno constitucional, admitían poderosamente el sistema de castas y el rol oligárquico de la elite.

Beneficiándose del resurgimiento y de la prosperidad económica de la nación, esta oligarquía ampliada se encontró ante sí misma con una tremenda energía que la aplicó a la vida política e intelectual de la nación. Mientras la vieja oligarquía conservadora había hecho mucho por el adelanto nacional, careció de los recursos que ahora los nuevos dirigentes tenían fácilmente a la mano, y en cierto sentido, también le faltaba una visión completa de la concepción positivista del progreso, en contraste con el punto de vista liberal. Delineando el período conservador como una era oscura, ignorando los principios cruciales

sustanciados por sus predecesores y los fortuitos desarrollos fuera de Bolivia que promovieron la expansión nacional, estos nuevos hombres de gobierno creían en su derecho divino de gobernar el país y en su inalterable marcha hacia el progreso.

Dado este medio ambiente y los concretos resultados que obtuvieron de su política, los dirigentes del Partido Liberal cínicamente hicieron caso omiso de todos los símbolos y posiciones por los cuales tan valientemente habían luchado mientras estaban en la oposición. Continuaba igual el control del gobierno sobre la maquinaria electoral, fue nula la tolerancia al adversario político, y la oposición, de hecho, era considerada casi como una herejía. Fue reforzado el Poder Ejecutivo y los partidos mayoritarios en el Congreso sumisamente siguieron las directivas presidenciales. Aún en las graves acusaciones sobre enajenación del territorio nacional, hubo completas reversiones de opinión. La figura dominante de la era, Ismael Montes, resumió mucho de esta actitud cuando declaró: “Soy positivista en política, en cuestiones económicas y en espíritu. Denme sólo realidades”, y ante las acusaciones de la oposición, de que estaba transgrediendo los sagrados derechos del hombre, Montes replicó: “Mientras ellos hablan, nosotros obramos”.

Uno de los primeros actos de los liberales victoriosos fue despojarse de la embarazosa filosofía federalista que ellos temporalmente habían adoptado como arma ocasional en su lucha por el poder con los conservadores. A pesar del fuerte movimiento federalista en el país y la gran cantidad de sangre derramada en su nombre, Ismael Montes, Jefe Ayudante de Pando, pronto empezó una campaña de prensa contra el federalismo, arguyendo que “Bolivia necesita reconstruir sus fuerzas antes de entrar en tales radicales innovaciones”, y que “es conveniente eliminar del debate una cuestión que puede comprometer el futuro del país y retrasar su desarrollo”.

El movimiento federalista, sin embargo, no fue fácil de suprimirlo. Intervino en la reñida campaña electoral y produjo una división de la Convención Constituyente de octubre de 1899, pero los liberales finalmente superaron la posición federalista y evitaron el derrumbe de la Constitución centralista de 1880. Después de 1899, el ala federalista del partido declinó dramáticamente y para principios de la década del 1900 había desaparecido del escenario político. Que el federalismo no era más una fuerza potente en la política boliviana, dada la disparidad económica y geográfica, puede probablemente ser explicado por la abrumadora concentración de la población nacional en el núcleo de la zona interandina, y la sensibilidad de los políticos de esa región a la destrucción potencial de la doctrina en las distantes regiones inhabitadas de la frontera.

2. LOS GOBIERNOS DE MONTES

En octubre de 1899 Pando asumió la Presidencia y en 1900 los liberales eligieron su primer congreso ordinario bajo el nuevo régimen. Pero antes de que el gobierno pudiera encarar los asuntos internos de importancia, tuvo que confrontar una de las mayores crisis internacionales. A fines de la década de 1890 la rica zona gomera de Bolivia, al noroeste del Oriente, conocida como región del Acre, vino a ser el foco

de una rebelión separatista. Situado en la frontera con el Brasil, el Acre había atraído un gran número de tenaces e independientes colonos del Brasil, así como colonos bolivianos, como resultado de la repentina prosperidad de la goma a principios de la década del 1880. A pesar de la repentina importancia del Acre, no fue sino hasta la década del 1890 que el gobierno boliviano intentó establecer su propio control soberano en esa región. Cuando finalmente, el último de los gobiernos conservadores logró éxito en crear una aduana en la salida del río principal (Puerto Alonso sobre el río Acre) y empezó a recaudar impuestos como ganancia inesperada, los productores que anteriormente no tenían estas gabelas, estimulados por las autoridades brasileñas adyacentes, reaccionaron prontamente y antes de que pasara mucho tiempo la región gomera fue el centro de varias expediciones filibusteras. Brasil, primero encubiertamente, apoyaba a los rebeldes, debido a la legitimidad de los títulos bolivianos sobre el territorio, pero la inhabilidad de Bolivia para controlar militarmente esa región hizo que el Brasil apoyara abiertamente el movimiento de anexión al Brasil.

Después de varias campañas, en las cuales Pando organizó un ejército andino bajo su propia dirección para aplastar esas rebeliones, el gobierno de Bolivia finalmente admitió la imposibilidad de aplastar completamente a los rebeldes, ante la poderosa oposición brasileña, y en el Tratado de Petrópolis, de 1903, se vendió un vasto territorio gomero del Acre al Brasil, por la suma de dos millones y medio de libras esterlinas.

Una vez resuelta la cuestión del Acre, la nación nuevamente empezó a ocuparse de los asuntos internos frente a la presión política y los problemas económicos. Habiendo absorbido la mayor parte de sus energías en recuperarse de la Revolución Federal y de la Guerra del Acre, el gobierno de Pando completó su término presidencial y se preparó para entregar el gobierno a su sucesor del Partido Liberal. Pero el Partido para ese entonces se había dividido en dos facciones, una apoyando a Ismael Montes y la otra al primer vicepresidente Lucio Pérez Velasco. Como Pando concedió el apoyo gubernamental a Montes, muchos casticistas del Partido, que firmemente se opusieron a la idea del gobierno, de interferir en las elecciones, unieron sus fuerzas con los pocos intransigentes federalistas que aún quedaban, para formar un grupo opositor que muy pronto tomó el marbete de *puritanos*.

A pesar de que los puritanos ofrecieron una reñida resistencia y aún los conservadores presentaron una candidatura, la intervención del gobierno logró una victoria aplastante para Ismael Montes, y la amargura de la derrota en las elecciones de 1904 señaló el fin de la oposición de los puritanos. El Congreso de 1904 aceptó tranquilamente el resultado de las elecciones y desde entonces el Partido Liberal no confrontó ninguna oposición formal en el escenario nacional hasta el estallido de la primera guerra mundial, hecho insólito en la historia política de la República y especialmente en la época de los partidos políticos. No solamente el Partido Liberal podría gobernar por largo tiempo sin oposición organizada, sino que también la misma nación no experimentaría un solo caso de intento revolucionario para derrocar al gobierno de 1899 a 1920, ¡record nunca igualado hasta entonces!

Sin duda alguna, la figura dominante de este extraordinario gobierno constitucional fue el vibrante caudillo Ismael Montes. Descendiente de una familia de militares profesionales, Montes nació en La Paz en 1861, y en su juventud ingresó al ejército durante la Guerra del Pacífico y eventualmente ascendió al grado de capitán; pero al final de la guerra Montes retornó a la vida civil e hizo su fortuna gracias a su habilidad de abogado, obteniendo también la cátedra de Derecho en la Universidad de La Paz.

Como prematuro y vocinglero líder del Partido Liberal, Montes jugó un papel principal en la Revolución Federalista, siendo segundo en el comando de Pando y formando con éste y Fernando Eloy Guachalla el triunvirato dominante del gobierno rebelde. Elevado al rango de General por la Convención Nacional de 1899, Montes fue nombrado por Pando su Ministro de Guerra. En tanto que Montes era completamente civil de profesión y perspectivas, nunca tuvo capacidad en instrucción militar. En su puesto ministerial trabajó duramente para reorganizar el ejército nacional después de la guerra civil, y también astutamente utilizó su función ministerial para formar un cuerpo adherente de sí mismo en las filas del partido.

Montes no solamente fue hábil sino altamente capacitado y, fervoroso creyente de la acción directa, si bien se rodeó de hombres que, aunque hábiles administradores, eran solamente meros instrumentos de su voluntad. Convencido de la rectitud y corrección de su causa, no toleraba la oposición. Con deliberada cautela tuvo éxito en ignorar cada una de las posiciones morales adoptadas por el Partido Liberal en sus largos años de lucha contra el Partido Conservador. Con elecciones arregladas, silenciando a la prensa opositora, empaquetando al ejército e ignorando a sus censores, Montes se mantuvo en su propia senda predeterminada haciendo caso omiso de las vociferaciones moralistas. Al igual que Arce en su determinación de lograr el desarrollo nacional, fue implacable en sus medios y aun olvidadizo de las éticas personales.

No obstante sus defectos, Montes insufló un dinamismo único al gobierno nacional. Realizó un vasto programa de construcciones ferroviarias, urbanización pública, construcción de escuelas, caminos y obras públicas, profesionalización militar y finalmente creó un gobierno viablemente económico y un sistema bancario racional. Es indudable que el fortuito desarrollo de la industria del estaño, las favorables condiciones de crédito de la nación debido al trabajo de sus predecesores y los fondos que disponía, provenientes de varias indemnizaciones internacionales por pérdidas territoriales, fueron factores determinantes sin los cuales su liderato no habría sido nada, aunque no se puede negar su propia contribución individual.

Uno de los problemas más agudos que confrontó la administración de Montes en 1904 fue el largo asunto pendiente del Litoral. Siguiendo la iniciativa de Pando, Montes revocó completamente la posición del Partido Liberal que por tanto tiempo se había mantenido firme para una reintegración absoluta del Litoral, y procedió a negociar un tratado definitivo de paz con Chile en el cual Bolivia no solamente abandonaba todos sus antiguos territorios costeros sino que también daba un carpetazo a la mínima posición conservadora de contar por lo menos con una salida al Pacífico. Justificándose en la premisa de que el ascendente comercio de Bolivia estaba amenazado por los antiguos tratados que daban a Chile casi el

completo control sobre el mercado interno de Bolivia así como sobre sus tarifas, Montes sostuvo la posición de que cualquier tratado, no importa cuán oneroso fuese, era digno para restaurar el control de Bolivia sobre su economía.

Es obvio que un sentido de urgencia impedía tanto a Pando como a Montes, aunque no a sus opositores y a los posteriores historiadores, en este proceso de negociación. Al iniciar las conferencias, cuando Chile había resuelto todas sus disputas con Perú y Argentina, Bolivia no estaba en posición de utilizar la amenaza de una alianza con ninguna de estas potencias como balance de las negociaciones con Chile. Tampoco Chile fue particularmente sensible a las demandas de Bolivia, como lo indica el famoso memorándum de Koenig. Sosteniendo que el derecho de conquista hizo a Chile absoluto dueño del Litoral boliviano, el Embajador chileno Koenig negó a Bolivia el derecho de pedir compensaciones, permitiendo sólo un puerto, y declarando que si Chile decidía compensar a Bolivia por su territorio, lo haría como caridad. Ofensivo como fue este memorándum, Pando y Montes tragarón su orgullo y continuaron las negociaciones.

Al empezar 1902 las negociaciones concluyeron y se firmó el Tratado de Paz en octubre de 1904. Los principales términos del tratado estipulaban el reconocimiento de la dominación perpetua del Litoral por parte de Chile, a cambio de lo cual Bolivia recibiría 300.000 libras esterlinas de inmediato, un ferrocarril de Arica a La Paz y un acuerdo mediante el cual el Gobierno chileno garantizaría las inversiones de capital en la construcción interna de ferrocarriles en el altiplano boliviano. Se restablecieron las antiguas barreras comerciales y finalmente se le dio a Bolivia el derecho de libre tránsito a través de puertos chilenos.

Cuando estos términos se dieron a la publicidad, la nación boliviana fue sacudida en sus sentimientos; pero Montes se mantuvo imperturbable a esta reacción y en sesiones secretas del Congreso, después de largos y arduos debates, fácilmente logró éxito en la aprobación del tratado. Sorpresivamente, con tal hecho, se calmaron considerablemente las pasiones y la nación, aunque no los líderes políticos, aparentemente aceptó los resultados. En lugar de debatir los términos del tratado, cada uno discutía las fabulosas sumas disponibles para el gobierno de Bolivia por primera vez en su historia, sumas que finalmente podrían llevar a la realidad los sueños ferroviarios tan largamente anhelados. De esta manera, en el Congreso de 1905 surgieron grandes debates de cómo emplear las 2.500.000 libras esterlinas depositadas a la cuenta de Bolivia en Londres por el Brasil, a cambio del territorio del Acre, así como las sumas que se esperaban de Chile, y pronto empezó un alegre trueque de votos para que cada legislador provincial propusiera una nueva línea férrea para su propio distrito.

Aunque un modesto proyecto para la construcción de siete líneas ferroviarias en abierta propuesta había sido aprobado por el Congreso, Montes con su acostumbrada manera de obrar por sí mismo, había procedido a negociar su propio proyecto en contrato cerrado con el consorcio de banqueros de Nueva York, el First National City Bank y Speyer & Company. Nuevamente Montes había cogido por sorpresa a sus oponentes, y aunque éstos batallaron arduamente en las sesiones de 1906, denunciando que no había

garantías reales para Bolivia en tal contrato y que significaba entregar las líneas ferroviarias al control privado, los adherentes de Montes con todo éxito, le proporcionaron el consiguiente respaldo.

El contrato Speyer fue incuestionablemente inadecuado y costoso, como denunciaron los opositores a Montes, y eventualmente permitía que las principales líneas ferroviarias cayesen en el control de la compañía inglesa Antofagasta & Chili Railroad. Sin embargo, el contrato fue respetado y se creó la red ferroviaria, conectando las principales ciudades de Potosí, Sucre, Cochabamba, Oruro y La Paz, recíprocamente, mediante líneas ferroviarias y con los puertos de Arica y Antofagasta. Montes inició también la construcción del ferrocarril de Guaqui, en el Lago Titicaca, conectándolo con el sistema ferroviario del Perú, y conjuncionando estos nuevos sistemas ferroviarios; finalmente se dio fin al destructor aislamiento y regionalismo de Bolivia con la apertura de sus mercados internos, como nunca había ocurrido antes.

Habiendo superado la oposición a los dos grandes actos de su gobierno, la firma del Tratado de Paz y el Contrato Speyer, Montes pudo completar triunfalmente su primer periodo presidencial, pero ahora, a las fuerzas anti-montistas les había dado una nueva oportunidad de lucha, cuando Montes fue obligado a nombrar a Guachalla, el tercer hombre del triunvirato de la Revolución Federalista como candidato oficial del Partido Liberal. Una figura política independiente, con sus propias ideas, la candidatura de Guachalla en 1908 representaba una amenaza al ahora completamente atrincherado montismo; pero la muerte repentina de Guachalla en la víspera de la inauguración presidencial, permitió a Montes y sus seguidores retomar el control de la situación e invalidando las elecciones, continuaron en funciones bajo el dócil montismo.

Ahora conocidos por sus opositores con el nombre de doctrinarios, los leales montistas llevaron a Eliodoro Villazón a la presidencia para el periodo de 1909-1913 obviamente como administración transitoria hasta que Montes pudiera ser reelegido constitucionalmente. En todos los aspectos el gobierno de Villazón fue una suave transición entre los dos periodos de Montes, difiriendo de las últimas administraciones únicamente por la falta de vitalidad y controversia y la relativa calma de la oposición. El gobierno de Villazón, sin embargo, logró algunos adelantos en asegurar las iniciativas bancarias y monetarias del periodo de Montes que llevaron a la creación del primer banco nacional de Bolivia.

En 1908 el Gobierno de Montes había preparado el camino para el importante acontecimiento de poner a Bolivia en el patrón oro, mediante un préstamo de 500.000 libras esterlinas de Europa para este propósito. El próximo gran paso fue la creación de un banco nacional y su establecimiento como único emisor de papel moneda boliviana, y esto fue dejado para que lo desarrollara el nuevo gobierno. En 1910 Villazón obtuvo un préstamo de Francia por 100.000 libras esterlinas, y con la ayuda de otro préstamo de suscripciones privadas, de 1.000.000 de libras esterlinas, se fundó el Banco de la Nación Boliviana, en febrero de 1911. Como empresa mixta, estatal y privada, el Banco absorbió a varios antiguos bancos bolivianos y tuvo tanto éxito que dobló su capital al concluir la administración de Villazón. Mientras el nuevo banco estaba correctamente administrado por banqueros particulares y obtuvo varios controles

generales sobre las casas bancarias de la nación, el gobierno de Villazón no fue lo suficientemente fuerte para obligar a los banqueros privados a abandonar sus derechos de emisión monetaria, y esta reforma fue temporalmente desestimada.

En otros aspectos la administración de Villazón fue de prosperidad económica. Recuperándose de la dura depresión de 1908, que momentáneamente detuvo el auge apresurado de la época, las exportaciones subieron de 63 millones de bolivianos en 1909 a 93 millones de bolivianos, en 1913, mientras los ingresos del gobierno en el mismo período se elevaron de 10.3 millones de bolivianos a 22 millones de bolivianos. Esta alza fortuita en los ingresos del gobierno reflejó un marcado grado de aumento en el movimiento total de la economía nacional, porque los ingresos del gobierno provenían principalmente de impuestos por concepto de ventas internas y de derechos de importación y exportación, con los ligeros impuestos a la industria del estaño y sus exportaciones que proporcionaban únicamente una fuente menor de ingresos, algo así como el 17.07 por ciento del ingreso gubernamental en el presupuesto de 1913.

Tanta prosperidad había en esos tiempos que Villazón, de hecho y a pesar de continuar con su programa ambicioso de obras públicas de su predecesor, estaba en 1912 aún en capacidad de lograr el primero y único presupuesto gubernamental excedente en la historia de los gobiernos liberales.

De esta manera, cuando Villazón le devolvió el gobierno a Montes, en 1913, le hizo el presente de una próspera economía y un escenario político pacífico interno; aunque ninguna de estas cosas serían perdurables bajo la nueva administración de Montes. Regresando de sus viajes por Europa y trayendo a la mente nuevos proyectos de grandes reformas, Montes muy pronto insufló un nuevo clima de hostilidad política, y al mismo tiempo, encaró un pésimo sacudimiento económico provocado por la depresión mundial. Nuevamente en la presidencia, en agosto de 1913, Montes presentó a la nación, con la ayuda del economista Casto Rojas, un plan mediante el cual el Banco de la Nación Boliviana, de propiedad estatal, se convirtió en el único banco emisor de moneda de la nación, lo que daría al gobierno el control total de la circulación del papel moneda.

Mientras esta idea había sido largamente concebida, y formaba parte de los planes de 1911 para crear el banco nacional, tomó por sorpresa a la nación en esa época calificada como pobre. Los banqueros en su mayoría se opusieron completamente a esta idea, y como reacción al plan propuesto por el gobierno empezaron a restringir drásticamente los créditos bancarios. Esta súbita restricción de créditos empezó justamente cuando la nación estaba experimentando los efectos de la caída de los precios de la goma y del estaño anteriores a la guerra mundial, y cuando los acontecimientos combinados sumían a la economía en un sombrío período. Las exportaciones generales declinaron de 93 millones de bolivianos en 1913 a 63 millones de bolivianos en 1914, y también declinaron las exportaciones de estaño en este período por un valor aproximado de 25 millones de bolivianos. Hay que agregar a eso las escasas cosechas agrícolas en toda la república en el período de 1913 a 1914, y Montes quedó sorprendido al darse cuenta que una nación anteriormente viable, ahora era tensa e incontrolable. Los banqueros acaloradamente defendieron su posición en el Congreso, en la prensa y ante la opinión pública, mientras dos de los tres bancos

extranjeros con sucursales en el país suspendieron sus operaciones en protesta a las restrictivas reformas de Montes.

La oposición económica también trató de expresarse más poderosamente con la creación de un partido político coherente mediante la agrupación de todas las facciones anti-montistas. De esta manera, con el poderoso apoyo de los banqueros privados, varios políticos disidentes empezaron a reunirse para planear proyectos de una formal oposición política. Bajo la dirección del agresivo joven ex - diplomático Bautista Saavedra, se hicieron contactos con las principales figuras opositoras de los viejos grupos conservadores y puritanos llegándose a la conclusión de que el más decidido anti-montista, Daniel Salamanca, tenía que ser el jefe de la nueva coalición.

Salamanca, independiente y rico propietario de tierras en Cochabamba, fue uno de los principales parlamentarios desde 1900. Mientras inicialmente se había afiliado al Partido Liberal, Salamanca no tenía compromisos ni con los montistas ni con los puritanos y asumió el liderato de la oposición del Congreso al Tratado de Paz con Chile en 1904 y al Contrato Speyer en 1905. Moralmente austero y más socialmente introvertido, Salamanca fue considerado justamente como el orador parlamentario más prominente de su época y trabajando por la posición estrictamente constitucional, se basó por si mismo en los principios del Partido Liberal expresados por Camacho.

En 1913, al comienzo de esta mayor agitación, Salamanca salió al exterior para someterse a un tratamiento de su estómago, afección que le duraría toda su vida. Aceptando las insinuaciones de Saavedra y otros dirigentes paceños, incluyendo al General José Manuel Pando, ahora en la oposición frente a su viejo partido, Salamanca inició una conferencia final de pre-organización en abril de 1914, y a su vuelta de Europa el 22 de abril, emitió en su nombre un llamado a los dirigentes locales para organizar el nuevo partido.

La respuesta fue inmediata y concisa y de la noche a la mañana se convocaron asambleas y se crearon directorios, se formaron programas y se adoptó el nombre de *Unión Republicana*. La vigorosa respuesta a este llamado, de acuerdo con Salamanca, podría referirse directamente al asunto bancario, como lo indica al explicar el movimiento tal, de la siguiente manera:

“El actual mandatario de la República volvía de Europa y era recibido en el país sin ninguna resistencia. Sus amigos lo apoyaban decididos, sus adversarios se abstendrían desalentados; el país permanecía indiferente. Esta situación habría perdurado probablemente largo tiempo, si el tacto y la prudencia hubieran inspirado los actos de su gobierno. Empero, mal aconsejado, resolvió desarrollar una política económica compleja y extensa, en manifiesta desproporción con las fuerzas vivas del país. Había en esto un error de apreciación, o una falta de crítica en las aplicaciones; cosas todas que habrían sido fácilmente remediadas, si el Gobierno renunciando a su habitual suficiencia, se hubiera mostrado capaz de inspirarse en los consejos de la opinión pública. Las primeras medidas de esta política, trastornaron la vida económica de Bolivia. La vida económica nacional es un encadenamiento solidario de fenómenos no interrumpidos. En este conjunto sucesivo, el servicio del crédito prestado por los bancos, puede

considerarse como un punto inicial del movimiento. El gobierno tocó en este punto y ocasión una supresión casi súbita del servicio normal del crédito. El Banco de la Nación que debía reemplazarlo fue impotente para ese objeto: los negocios se paralizaron y un violento malestar se esparció por todas partes. Otras causas adversas vinieron a sumarse a estas. El pueblo se sintió maltratado en sus intereses y vejado en su dignidad: no hacía mucho tiempo que el actual mandatario había sido encumbrado por las influencias oficiales y pasivamente aceptado por el país como el hombre más capaz de administrar sus negocios. La nación que había sufrido resignadamente la usurpación de todos sus derechos soberanos y que contemplara indiferente el maleamiento de sus instituciones, no pudo sufrir con la misma paciencia el daño hecho a sus intereses. La indignación y la protesta cundieron en la República. Tal fue la causa original del nuevo partido.

La dificultad de formalizar esta protesta dentro de un partido cohesionado, fue claramente reconocida por Salamanca quien cuidadosamente trató de suavizar todos los conflictos potenciales y orientar al nuevo partido dentro de la oposición unificada frente al gobierno liberal. “La defensa nacional contra los avances del poder” vino a ser su grito de combate, de manera que los puritanos y los conservadores fácilmente podrían sentarse juntos. Si estas ideas fueron muy bien concebidas y aparejaron frutos, tenían que reflejarse en la rápida organización de núcleos en todos los centros de la nación. Para fines de junio de 1914 Salamanca admitió que el partido estaba suficientemente organizado para convocar a una convención y proceder a su fundación, la que tenía que realizarse a principios de agosto en La Paz.

Este rápido desarrollo de un partido de la oposición, de vastas proporciones por la primera vez en los quince años de pacífico régimen, desalentó mucho al Partido Liberal. Al temor de los individuos comunes de esta agrupación, de perder sus posiciones gubernamentales, se agregaba el carácter voluntarioso de Montes quien miraba cualquier signo opositor como insulto para él, y algo que no tenía derecho de existir. Dado este temperamento, un sistema bipartidista viable no era bien recibido por el partido en el poder y casi inmediatamente los funcionarios locales comenzaron a interferir con la nueva organización.

A esto siguió rápidamente una reacción central aún más vigorosa, y en la víspera de la Convención Nacional del Partido Republicano, 7 de agosto de 1914, Montes declaró estado de sitio y exiló a los principales dirigentes de la oposición –unos cuarenta en total- y paralelamente clausuró trece periódicos que habían nacido para defender al nuevo movimiento político. Frente a la minoritaria oposición de Salamanca en el Congreso, los diputados liberales procedieron a respaldar completamente a su Gobierno.

A pesar de la piadosa esperanza de Montes de haber aplastado con efectividad la oposición mediante estos actos, el Partido Republicano aún no había nacido. Recuperándose de su sobresalto inicial, los directorios locales dieron renovado apoyo a sus dirigentes, y con la suspensión del estado de sitio, en diciembre de 1914, el partido bajo la dirección de Salamanca organizó nuevamente otra convención nacional, esta vez en Oruro, en enero de 1915. Con casi exactamente el mismo número de miembros que

se habían reunido un año antes en La Paz, la asamblea de Oruro procedió a establecer el Partido de la Unión Republicana y emitió un formal manifiesto a la nación, esbozando su programa.

Como se esperaba, este programa de partido, propugnaba elecciones libres, un parlamento independiente y un poder judicial libre de la influencia ejecutiva. Se incluían algunas piadosas declaraciones sobre autonomía local y descentralización gubernamental, pero el asunto principal fueron las elecciones libres, porque de acuerdo al programa, “si hubiese la seguridad de unas elecciones libres, la situación de las cosas cambiaría radicalmente, pues, entonces, las mayorías tendrían acceso al Poder y, el Gobierno podría sostenerse siempre sobre una base democrática. En consecuencia, la libertad de sufragio no puede menos que ser la clave de nuestra renovación institucional”.

El gobierno de Montes fue atacado como absolutista y personalista, aumentando los debates públicos a pesar del fenomenal incremento de rentas nacionales. También se propusieron enmiendas constitucionales para restringir el estado de sitio, mejores garantías para las libertades civiles del individuo y finalmente para proteger a las otras dos ramas del gobierno de la excesiva autoridad del Poder Ejecutivo.

A parte de estos asuntos políticos, al gobierno se le atacaba también por poner peligrosamente en ruina la economía con sus recientes reformas monetarias y crediticias. Se le atacaba tanto de monopolios industriales permitidos por el gobierno, como de onerosos sistemas de tributación. Finalmente, se incluía un breve párrafo pidiendo reglas de legislación social para la clase media, y una plataforma nacionalista para estimular el crecimiento de un capital nacional que se opusiera al foráneo. El programa republicano, aunque remodelamiento del famoso programa de Camacho para el Partido Liberal, sin embargo contenía un importante ingrediente en estas dos últimas posiciones para las cosas que tenían que venir.

Pero aunque estas nuevas ideas fueron sumergidas en las clásicas afirmaciones del *laissez faire* del liberalismo y, como claramente lo observó Salamanca, este nuevo partido era “un partido que había emanado de la necesidad de las cosas y no de la anticipada violencia de las teorías”. Tal necesidad de las cosas fueron los hombres que se encontraron excluidos del poder político por una u otra razón, los leales doctrinarios del partido montista que ahora buscaban ganar poder político a través de otras rutas.

Mientras esta fue la clásica norma de “entradas” versus “salidas”, también se basaba en la verdadera estructura del sistema político de Bolivia de ese tiempo, que se prestaba a sí mismo para desarrollar el personalismo político y el faccionalismo, y la perpetuación del dirigente caudillo faccional en sus funciones mediante el control de la maquinaria electoral. En tanto que todos los dirigentes políticamente activos provinieran del mismo antecedente socio-económico, tenía que cesar el dominio de la personalidad sobre la ideología.

Cuando cada grupo opositor pudiera persistir en la legalidad como su bandera, mientras estaba fuera del poder, naturalmente sería seguido, a su turno, por la usurpación del poder y la destrucción de los embustes legales cuando lograra el poder. La única verdadera meta del partido era ganar la función

pública, y una vez logrado esto, mantenerse en ella a toda costa. De este modo, en esos tiempos todos los grandes defensores de la constitucionalidad se convirtieron en severos tiranos en su propio turno cuando asumieron la función pública, y con la reintroducción de un sistema viable bipartidista en la política boliviana, también habían reintroducido la práctica del cambio gubernamental mediante la revolución en lugar de las ánforas, aunque el resultado jamás afectó básicamente a las instituciones económicas y sociales fundamentales.

Nadie puede negar que en este período de la historia política boliviana hubo algún compromiso armónico de ideologías –sea regionalismo, anticlericalismo o intereses comerciales versus mineros-, pero estas armonías fueron halladas en ambos partidos, y en comparación con los últimos períodos cuando surgieron nuevos grupos socio-económicos aspirantes al poder se expresaron en las clásicas pautas ideológicas de Europa y aunque junto con el radicalismo e indigenismo americano, estas primeras distinciones fueron de un tono más que básicamente diferente.

Con el retorno al sistema bipartidista en Bolivia a fines de 1914 y principios de 1915, se desarrolló una norma estructural de violencia electoral única en Bolivia. Como Bolivia aún no había adoptado el sistema de elecciones secretas, éstas se realizaban en las plazas centrales de cada ciudad, donde los electores llevaban sus papeletas abiertamente a las urnas electorales. Por lo tanto si un partido podía evitar que los electores contrarios ingresaran a la plaza para depositar su voto o impedir a los miembros de la oposición tomar asiento en las juntas electorales, ese partido podría convenientemente arreglar las elecciones en su favor.

Dada esta posibilidad y el limitado número de sufragantes que correspondía a un pequeño número de clases blancas altas y medias y los más adelantados cholos y comerciantes, la violencia y la intimidación vino a ser útil instrumento para todos los que recurrían a este sistema. Tanto liberales como republicanos organizaron sus propias pandillas o “clubes” formados por cholos de la clase baja urbana y financiados por el dirigente partidista local, cuyos centros eran las *chicherías* o pequeñas tabernas, y cuya única tarea era la de organizar manifestaciones de masas en los días de la campaña y físicamente, para impedir que la oposición llegara a las ánforas el día de las elecciones.

Se registraron violentos choques entre estos grupos y sus opositores, y entre republicanos y la policía local, y cada elección desde 1914 en adelante tenía sus complementos de muertos y sangrientas escenas de la chusma.

De todas las ciudades de la nación, solamente La Paz era relativamente inmune a esta norma, dado el gran número de votantes protegidos por la presencia del cuerpo diplomático, pero aún allí los clubes locales o “secciones obreras” de los dos partidos eran cuidadosamente mantenidos para usarlos en las manifestaciones populares. A pesar de que todos los legisladores hablaban de elecciones constitucionales y pacíficas, los republicanos tenían recursos completos de este sistema, y aun Daniel Salamanca,

supuestamente el más honesto o correcto de los políticos, se dice que sostenía a su propio peculio un “club” en Cochabamba.

3. PRECIO INTERNACIONAL DEL ESTAÑO

Con el aumento de la depresión interna y el rompimiento del comercio externo desde el comienzo de la primera guerra mundial, Montes también actuó rápidamente tanto en la esfera económica como en la política. Postergó la restricción de emisión de moneda por varios años más, y también declaró la moratoria nacional y la suspensión temporal de los pagos bancarios en oro, para evitar su fuga. A pesar de estos reveses en sus reformas de 1914 y 1915, Montes eventualmente tuvo éxito en el establecimiento del más grande control que fue inmediatamente beneficioso para la economía nacional.

Y cuando la depresión de pre-guerra rápidamente cedió al auge más grande en el precio internacional de los metales en 1917, Montes pudo gozosamente anunciar al Congreso que Bolivia, en el año anterior, por primera vez en su historia, finalmente había logrado pasar la marca de 100.000.000 de bolivianos en sus exportaciones nacionales. De esta manera con la temporaria remoción de la más irritante pieza de la legislación económica y la repentina ola de prosperidad, Montes pudo reducir algo del descontento económico que había dado lugar al surgimiento del Partido Republicano y continuar tranquilamente su gobierno en el poder a pesar de algunos éxitos de los republicanos en las elecciones municipales de 1915, 1916 y 1917 y el asiento de algunos de sus dirigentes en el Congreso.

Frente a un Presidente implacable a quien sólo mínimamente se le aceptaba su existencia, y con el retorno de la prosperidad, el año 1916 fue difícil para el nuevo partido. En las elecciones congresales de mayo de 1916, solamente tres republicanos fueron elegidos a la Cámara de Diputados y ninguno al Senado. Aún Salamanca había abandonado su candidatura al Senado por Cochabamba, su puesto clásico, y candidateó como diputado ordinario por La Paz para ganar la curul.

A pesar de este bajo principio y la eliminación de uno de los principales instrumentos de propaganda del partido con la nueva política económica del gobierno, 1916 fue importante año para la organización, porque en febrero el Partido Republicano, bajo la dirección financiera de Bautista Saavedra tuvo éxito en establecer su propio periódico oficial, LA RAZON, dirigido hábilmente por uno de los jóvenes más enérgicos del partido, David Alvéstegui. Fundado en oposición al dominante diario liberal, EL DIARIO (organizado en junio de 1904 por el montista y ex ministro de Gabinete José Carrasco), LA RAZON pronto se convirtió en influyente manipulador de la opinión pública y el principal punto de sustentación del Partido Republicano en esa y otras épocas. En el segundo congreso del partido, que tuvo lugar en La Paz en octubre de este año, asistieron unos 124 delegados de todas las regiones de la república, recibiendo también el partido la adhesión de varias influyentes personalidades políticas.

El tema dominante de la convención así como de la política nacional de ese tiempo, fue la sucesión presidencial. Renuente para abandonar su control de hierro, Montes dudó largo tiempo para escoger a su

sucesor. Finalmente nombró al importante banquero y relativamente nueva y desconocida figura política, José Gutiérrez Guerra, como candidato de su partido. Por su parte los republicanos escogieron a un importante terrateniente meridional y médico, José María Escalier. Ejerciendo su profesión en Buenos Aires, Escalier tenía importantes conexiones sociales en toda la república y fue elegido por los republicanos como independiente que podría atraer amplio margen de respetables votos. Pero el resultado, a pesar de los tremendos esfuerzos de los republicanos en estas elecciones que por primera vez presentaron candidatura presidencial, fue una conclusión decidida de antemano. En las violentas elecciones de mayo, Escalier fue derrotado por 73.000 votos contra 9.000.

Con los liberales controlando fácilmente la presidencia, los republicanos buscaron encontrar un nuevo “asunto” que pudiera levantar a la nación. Debido a esto, apresuradamente se lanzaron sobre el asunto de un crimen, cuando en junio de 1917 el más antiguo y principal estadista del partido, General José Manuel Pando fue asesinado en un viaje de su hacienda a La Paz. Mientras al principio surgían dilemas sobre lo que realmente había sucedido, si fue un accidente o deliberado homicidio, la forma totalmente chapucera con que había manejado este asunto el régimen de Montes y su marcada hostilidad contra Pando, aun después de muerto, rápidamente estimuló a la oposición para que acusara de asesinato político. Dada la popularidad del ex presidente y héroe del Pacífico y de la Guerra del Acre, parecía un buen asunto, y los republicanos lo usaron para todo lo que creían importante, especialmente, después de su riguroso tratamiento en las recientes elecciones.

En agosto de 1917 cuando se reunió el nuevo Congreso y comenzó la nueva administración, el caso de Pando estuvo sólo en sus comienzos. Con sus once diputados elegidos en la Cámara Baja, los republicanos estaban preparados para llevar al extremo este asunto, y, en un movimiento sorpresivo, esta minoría acusó específicamente a Montes del crimen. El 5 de diciembre, justamente antes de que Montes viajara a Europa, éste se presentó ante el Congreso y en una tensa atmósfera defendió su gobierno y sus acciones. Mientras tanto, fuera del Palacio Legislativo chocaban tropas y chusmas republicanas, con una veintena de muertos y heridos, en tanto que el fuego de las armas constantemente interrumpía la oratoria del viejo caudillo. El Gobierno reaccionó ante la violencia del populacho, exilando a Saavedra junto con Alvístegui y su personal de periodistas en un obvio intento de silenciar LA RAZON. Con el retiro del acto parlamentario de la minoría, en el voto final de acusación solamente se registraron cuatro votos en contra de Montes, y estos cuatro votos eran de liberales.

Con este episodio Montes dejó finalmente el escenario de la política nacional y bajo la nueva administración de José Gutiérrez Guerra, se hicieron algunas concesiones a las demandas republicanas. A principios de 1918 la administración firmó una serie de pactos inter-partidistas en los que se garantizaban las elecciones libres. Estos pactos fueron respetados por los liberales y en mayo de 1918, las elecciones congresales fueron las más libres, aún con la participación del Partido Republicano. Pero el Partido con su programa moderado y la falta de planes bien definidos, actuó pobremente y sólo obtuvo diez asientos en el Congreso.

Mientras parecía que los republicanos podrían mantener su propio partido bajo la dirección dividida de Escalier, Salamanca y Bautista Saavedra, parecían incapaces de convertirse en partido mayoritario. Tanto el asunto bancario como el caso de Pando no fueron suficientes para romper el poder de los liberales, y aun con una poderosa prensa e imprenta y personal dirigente nacional detrás de ella, el nuevo partido encontraba dificultades en su curso, con nuevas deserciones de sus filas, que crecían cada año que el partido permanecía fuera de las funciones públicas.

A fines de 1918 se hizo un nuevo intento para resucitar el perenne asunto del antiguo Litoral, con todas sus facetas emocionales. Apelando a la Liga de las Naciones para garantizar los derechos de Bolivia al mar, que estaban apoyados en una parte importante de los catorce puntos del programa de Wilson, los republicanos demandaron que el gobierno obtuviera la completa reintegración de todo su territorio costero perdido frente a Chile. La administración de Gutiérrez Guerra fue lenta en responder a estos ataques, y todo el público se agitó profundamente sobre este asunto ya cargado emocionalmente y demandó la inmediata negociación con el gobierno de Wilson. Finalmente, Gutiérrez Guerra, accediendo a la presión, invitó a los partidos republicano y radical a unirse a los liberales en un gabinete de concentración nacional (es decir, un gabinete formado por todos los partidos existentes).

Con esta actitud y el desarrollo de una activa campaña diplomática, el asunto perdió la mayor parte de su potencia, y antes de que pasara mucho tiempo los republicanos se dieron cuenta de que muchos de sus principales dirigentes se negaban a apoyar la posición extremadamente irredentista del *reivindicacionismo*, como así fue llamado este movimiento. Para marzo de 1919 este asunto se había apaciguado tanto que Gutiérrez Guerra pudo disolver el Gabinete de concentración nacional y retornar al gobierno exclusivo del Partido Liberal.

Mientras el gobierno encontraba fácil evitar la oposición republicana, prácticamente en cualquier asunto de importancia, el nuevo tono de moderación de la administración de Gutiérrez Guerra empezó a causar profundo cisma en el Partido Liberal, anteriormente monolítico y dominado por el montismo. El gobierno también se vio seriamente enredado en ese entonces con Simón I. Patiño, y estos dos asuntos dividieron profundamente al partido. En 1912 Patiño había comprado del gobierno el monopolio de importación de alcohol y en 1918 solicitó una reducción de su renta anual al gobierno para ese privilegio. En la mitad de estas negociaciones, caducó la concesión y Patiño introdujo alrededor de 80.000 latas de este producto después de que había pasado la fecha de expiración.

El gobierno calificó este hecho como acto de contrabando, y después de largos litigios multó a Patiño con 1.500.000 bolivianos. Mientras Patiño eventualmente ganó en la Corte Suprema la retractación de la multa, aparentemente había desarrollado una extrema antipatía hacia el gobierno anteriormente amigo, y por lo menos las acciones de su principal empleado en Bolivia, Arturo Loayza, parecían indicar esto. Para fines de 1918 en las sesiones del Congreso apareció un grupo de oposición dentro de las filas del liberalismo, que la prensa popular empezó a denominarlo como grupo *patiñista*.

Sin una ideología claramente definida, ese grupo de senadores dirigidos por José Antezana se arrogó para sí la pureza de los principios liberales, pero en la práctica realmente parecía intentar la destrucción del apoyo parlamentario al gobierno de Gutiérrez Guerra. A principios de 1919 intentaron reemplazar al primer Vicepresidente, Ismael Vásquez, como Presidente del Senado, cuando éste asumió el cargo de Ministro de Gobierno. Pero el rechazo de Vásquez del nombramiento ministerial y su inmediata reincorporación al Congreso evitó esa acción de desplazamiento.

El siguiente paso de ese grupo fue pedir el receso del Senado, alegando ataques a sus miembros por parte de LA RAZON, pero una coalición de republicanos y liberales pro-gubernistas impidió la maniobra. Frustrados en sus intentos, los patinistas para fines de 1919 eran lo suficientemente fuertes para interpelar al Gabinete liberal y, después de enconados debates, tuvieron éxito en censurar al Gabinete y llevarlo a su caída –el primer incidente que había ocurrido en los veinte años de la historia del gobierno liberal. De acuerdo con el Ministro de Hacienda, José Luis Tejada Sorzano, principal defensor del gabinete en ese debate, la caída del Gabinete no ocurría “por haber ofendido a la Constitución o las leyes; caía por el estruendo de 80.000 latas de alcohol, introducidas de contrabando por una gran empresa minera”. Tejada Sorzano también acusó a la facción *patinista* de pretender incluir a Arturo Loayza, administrador del imperio Patiño, en las listas de la candidatura presidencial liberal para las elecciones de 1921.

Mientras ocurrían estas disensiones en las filas del Partido Liberal, el Partido Republicano también experimentaba agudas divisiones entre sus dirigentes. Demostrando hostilidad a las acciones del Partido sobre el asunto del Litoral y cansado de la inconsciente usurpación de Escalier a su propia autoridad, Salamanca en el tercer congreso nacional del partido, que tuvo lugar en La Paz en noviembre de 1919, renunció a su cargo de jefe del Partido y supuestamente se retiró a la vida privada. Después de un período de indecisión fue elaborado un plan de compromiso entre dirigentes, como resultado del cual Escalier devino en ser jefe del Partido y Saavedra su director en las ausencias anuales de Escalier a la Argentina. Hubo también creciente acción revolucionaria en las filas del partido, como único camino para llegar al poder.

A pesar de las divisiones del Partido Liberal, el gobierno fácilmente mantenía en funciones a sus adherentes, elección tras elección, y a pesar de su revocatoria de libertad electoral para la oposición republicana, sus sangrientas represiones no engendraron ninguna reacción del público grandemente apático. En las elecciones municipales de 1919 los republicanos presentaron listas completas de candidatos únicamente para ver que el Gobierno dominaba enérgicamente los resultados con mucho derramamiento de sangre, especialmente en Oruro. Mientras las prácticas políticas del Partido Republicano durante todo este período fueron de presentar candidatos en cada elección, sin importarle los resultados, esta política parecía no lograr nada y de aquí en adelante los miembros más radicales pedían un nuevo acercamiento.

El dominio de esta nueva tendencia de pensamiento, fue relevado después de estas elecciones, cuando Saavedra acusó al gobierno de brutalidad, y aún el habitualmente pacífico Salamanca, en su discurso

parlamentario de retiro, advirtió al gobierno que la oposición no podría aceptar por más tiempo esa política de represión y tendría que acudir a medios ilegales para cambiar ese estado de cosas.

En febrero de 1920 Escalier y Saavedra se reunieron en Oruro para decidir la futura estrategia del partido, y fue allí donde acordaron presentarse una vez más en elecciones nacionales, al mismo tiempo que trazaron los planes para la creación de pequeños comités revolucionarios en las principales ciudades. Para Saavedra y otros principales dirigentes tenía que escogerse entre revolución o disolución del partido y convencieron a Escalier de que era necesario realizar algún tipo de acción. Entre tanto, el gobierno se adelantó al argumento de la facción revolucionaria cuando en marzo de 1920 el periódico del partido, LA RAZON, fue completamente destruido por el populacho liberal con el tácito apoyo del gobierno de Gutiérrez Guerra.

En reacción a este acto, el partido declaró que se abstendría en las elecciones congresales de mayo de 1920, que constituía una declaración abierta del intento revolucionario. La fuerte facción de Salamanca en el partido, sin embargo, se negó a aceptar esta decisión y los comités de Oruro y Potosí presentaron listas completas de candidatos, incluyendo el nombre de Salamanca por Oruro, y a ambos grupos les fue bien. Este trastorno interno encolerizó a Escalier, quien amenazó con renunciar y separar al partido con él. No obstante, la conspiración se desarrolló rápidamente bajo la dirección de Saavedra quien ahora, de hecho, se convirtió en el dirigente activo del partido.

A pesar de toda esta conspiración casi abierta, el gobierno parecía indiferente a los conspiradores y estaba firmemente convencido de que el Partido Republicano jamás podría seguir con tal esquema hasta su conclusión. Los liberales creían en su invencibilidad después de veinte años en el poder, y a pesar de los recientes signos obvios de división, estaban completamente convencidos de la estabilidad y desinterés del ejército, que Montes y sus sucesores tan cuidadosamente lo habían entrenado y que ellos creían que psicológicamente era incapaz de subvertir un gobierno constitucional. También era aparente para los observadores del Gobierno, que la división exhibida por el Partido Republicano, especialmente por la desobediencia de Oruro y Potosí, indicaba el comienzo de una mayor división en sus campos opositores.

Pero no solamente la conspiración de Saavedra estaba obteniendo marcado éxito, sino también el clima económico de la nación estaba creando al mismo tiempo serias tensiones. Debe tenerse en cuenta de que con el éxito económico de los veinte años de régimen liberal, se habían creado nuevas fuerzas económicas y sociales que no existían en los días menos sofisticados de la oligarquía conservadora. A principios de 1910 Bolivia había llegado a la posición de ser la segunda productora más grande de estaño en el mundo, con algo así como el 20 por ciento de la producción mundial. Esto significaba una constante expansión exportadora, y de 1900 a 1920 el valor del estaño se elevó de 14.660.000 bolivianos a 122.200.000 bolivianos.

Mientras el peso boliviano se mantenía firmemente. Comparable a este crecimiento en el valor total de las exportaciones del estaño, fue el crecimiento en el valor total de las exportaciones nacionales que se

elevaron de 35.600.000 bolivianos a 156.000.000 de bolivianos, o sea un alza del 431 por ciento en esos veinte años. Junto con el desarrollo de la industria del estaño, y la propagación de la prosperidad en los centros urbanos, sobrevino también el crecimiento de las industrias ligeras en las ciudades de La Paz, Oruro y Cochabamba.

El resultado de este fantástico progreso en el sector privado de la economía, fue el crecimiento de la población y el formidable incremento de la urbanización. Considerando que en 1900 La Paz tenía un estimado de 70.000 habitantes, para 1920 la ciudad había crecido a 115.000 habitantes, con el simultáneo crecimiento proporcional experimentado en todas las principales ciudades. Con los veinte años de paz y progreso del régimen liberal vino la modernización de las ciudades. Se habían proyectado los primeros caminos pavimentados, sistemas de alcantarillado y aguas potables y se llevó a cabo un completo programa de obras públicas que colocaron a las ciudades bolivianas en las normas de organización e higiene del siglo XX. Se construyeron en toda la nación teléfonos, telégrafos, caminos y vías férreas, y para 1920 los liberales casi habían completado la construcción de la red ferroviaria que se había empezado con Acre.

Finalmente, por primera vez se estableció un sistema efectivo de educación primaria libre en Bolivia, aunque exclusivamente confinado a las regiones urbanas, y a las masas urbanas se les dio la primera verdadera oportunidad de obtener educación. Como resultado de estas nuevas oportunidades educacionales y económicas, surgió también por primera vez una clase media consciente de sí misma dentro de la sociedad boliviana, que era ilustrada y participaba de la cultura occidental estando considerablemente por encima de las masas de cholos.

Pero este reemplazo embrionario del sistema de castas por un sistema de clases desarrolladas en las ciudades de Bolivia no fue una simple bendición, porque al surgir la clase media, también ocurría el desarrollo del proletariado urbano, a menudo analfabeto y completamente absorbido dentro del sistema nacional. Con el avance de la industria ligera y de la minería pesada, el crecimiento de los servicios gubernamentales, y lo más importante, con el desarrollo de la red de comunicaciones y transportes, llegó a existir un nuevo salario para el trabajador de tipo industrial. Y con esta emergencia, casi exclusivamente confinada a las zonas urbanas y mineras, ahora aparecía en el escenario boliviano un moderno movimiento laboral.

A diferencia de sus vecinos más avanzados, Bolivia había experimentado una evolución lenta y retardada en su movimiento laboral. Antes de 1900 Bolivia contaba con muy pocos obreros industriales, y aún la mayoría abrumadora de artesanos no se encontraban organizados. Las pocas organizaciones laborales que existían eran del tipo de hermandades artesanales y sociedades de ayuda mutua, que tenían poco impacto en los pocos obreros organizados. Pero con el resurgimiento de la industria minera y los veinte años de paz y prosperidad bajo el régimen liberal, esta simple pauta industrial empezó a cambiar dando paso a una pequeña pero importante fuerza de trabajadores industriales en los centros urbanos. Fue inevitable, por lo

tanto, que estos nuevos obreros, con su gran participación en la sociedad y poseyendo mayor habilidad técnica, probaran construir un terreno fértil para la política radical y la filosofía social.

Largamente demoradas, como eran todas las ideas que provenían del exterior, el socialismo, el anarquismo y el sindicalismo empezaron a llegar a Bolivia en la primera década del siglo XX. En este período aparecieron los primeros períodos efímeramente radicales y laboristas, los cuales, aunque con limitada circulación y publicación irregular, iniciaron sin embargo la larga historia de la educación radical de las clases trabajadoras de Bolivia.

El primer resultado concreto de este nuevo conocimiento fue la creación en 1905 de la primera unión de estilo moderno, o sindicato en Bolivia, que fue organizado entre los trabajadores gráficos de La Paz. En 1906 y 1907 también surgió el primer intento de sindicalización minera en los centros de Tupiza y Potosí. Después de una serie de graves desastres mineros. Pero por la poderosa oposición de la empresa y el hecho de que la mayoría de los mineros eran empleados libres por temporadas, porque pertenecían a las comunidades indígenas y que fácilmente se reincorporaban a sus tierras, se hizo imposible una organización permanente en gran escala, y no fue sino hasta 35 años después, que los centros mineros finalmente fueron sindicalizados.

La dirección del movimiento laboral en embrión fue dejada a los sindicatos urbanos aliados con la hermandad vitalmente importante de los ferroviarios. El primer intento de una actividad intersindical se produjo en 1908 con la organización, aunque de escasa vida, de la Federación Obrera de La Paz. Como grupo artesanal largamente controlado, la Federación recibió el apoyo circunstancial del gobierno liberal, que esperaba emplear su influencia entre los trabajadores y aún elegir un diputado al Congreso. Pero cuando la Federación y sus delegados demandaron del gobierno la aprobación de una ley de compensación por accidentes de trabajo, el Partido Liberal les retiró su apoyo. El diputado no fue reelegido al Congreso, y con el retiro del respaldo del Partido Liberal, esta Federación dominada por artesanos perdió su influencia dejando al movimiento laboral temporalmente sin dirección central.

Pero el movimiento laboral tomó nueva vida al finalizar la primera administración de Montes y con el impacto de la prosperidad incrementada bajo el gobierno de Villazón. El 1º de mayo de 1912 los sindicatos de trabajadores y las hermandades de artesanos de La Paz tuvieron éxito al organizar el primer desfile del Día del Trabajo en Bolivia, y poco tiempo después reemplazaron a la difunta Federación Obrera de La Paz, que a diferencia de su predecesora, estaba originalmente compuesta por un nuevo tipo de modernos sindicatos, y como consecuencia, la Federación adoptó decididamente un tono de conciencias de clase y evitó verse envuelta con los partidos políticos existentes.

La Federación Obrera Internacional llegó a fundar en Bolivia el primer periódico reconocidamente obrero, *DEFENSA OBRERA*, que pronto inició una campaña para lograr el día laboral de ocho horas, y circunstancialmente atacaba en sus columnas a las altas clases intelectuales como Franz Tamayo y Tomás

Manuel Elío. Finalmente en 1912 los trabajadores de la extremadamente importante red ferroviaria, organizaron con éxito su primer sindicato local, la Sociedad Mutualista Ferroviaria de Oruro.

Una nueva etapa de desarrollo se produjo en estos primeros años con el impacto de la Primera Guerra Mundial. La nueva generación de líderes sindicales ahora comenzó a tener contacto íntimo con los movimientos laborales más avanzados de otros países, principalmente Chile, de cuyas fuentes recibieron una importante nueva inyección ideológica y de habilidad organizativa que muy pronto empezaron a aplicarla en Bolivia. En 1914 los ferroviarios, gráficos y otros trabajadores organizaron las primeras federaciones de gremios en las capitales de departamentos, primero en Oruro y luego en Potosí y en 1917 en Cochabamba.

En 1918 la Federación Obrera Internacional fue reemplazada por la Federación Obrera del Trabajo (FOT). Esta Federación de La Paz, a diferencia de sus dos predecesoras, asumió un carácter permanente después de su fundación y fue una de las principales fuerzas dentro del movimiento laboral boliviano, desde sus comienzos. Finalmente en 1918 los trabajadores ferroviarios se sintieron lo suficientemente fuertes para organizar todo el sistema ferroviario boliviano en una poderosa confederación, la Federación Ferroviaria de Oruro que fue el primer sindicato nacional organizado.

En las cruciales regiones mineras, donde residía el grueso de la fuerza laboral industrial, sin embargo, la actividad sindical fue frustrada por una rigurosa represión. Las huelgas mineras de los años 1917 y 1918 fueron aplastadas por las tropas del ejército y la policía. La única fractura en este sombrío cuadro fue el desarrollo aislado de la mina de Huanuni, de Patiño, en la cual los mineros en noviembre de 1919, mediante notable demostración de solidaridad combinada con la indecisión gubernamental, tuvieron éxito en lograr el día laboral de ocho horas. La participación del gobierno en esta solución, como mediador, señaló el primer gran cambio en la actitud tradicional del Gobierno hacia el movimiento laboral nacional. Aunque este cambio fue motivado más por los inmediatos problemas políticos que por cualquier cambio de importancia en el pensamiento socioeconómico por parte de los dirigentes de la nación, fue un importante primer paso que los gobiernos posteriores seguirían tentativamente.

Pero mientras los mineros permanecieron largamente desorganizados, hubo un gran oleaje de acontecimientos entre los otros trabajadores industriales y del transporte en el periodo de 1914-20, y para este último año se habían establecido los cimientos para los sorprendentes adelantos del movimiento, labor que se cumpliría con la década de depresión que se avecinaba.

Esta nueva fuerza laboral encontró su expresión a principios de 1920 con una ola de importantes huelgas. En febrero de 1920 el gobierno fue obligado a emplear las tropas para desbaratar una huelga nacional ferroviaria promovida por la Federación Ferroviaria de Oruro, y a fines de junio de 1920 se produjo otra huelga nacional de los telegrafistas contra el Estado, que operaba las líneas de su propiedad. Esta huelga agitó grandemente al Gobierno, quien negó derecho a los empleados públicos para organizarse, y

rápidamente maniobró para destruir al sindicato, empleando tropas como rompedoras de huelgas por varios días en varias ciudades de la república, en un esfuerzo que tuvo éxito para quebrar la huelga.

A tiempo que estas huelgas y el empeoramiento de la situación económica empezaron a dominar la atención pública, la conspiración del republicanism llegaba a su culminación. Aún así, y a pesar de estos signos de descontento social y económico, agitación política y conspiratoria, el gobierno fue tomado completamente fuera de guardia, cuando en la mañana del 12 de julio de 1920 los republicanos se levantaron en una bien coordinada revuelta en La Paz y otras importantes ciudades de la nación. En pocas horas fue completada la operación total y el gobierno de Gutiérrez Guerra cayó sin derramamiento de sangre. De esta manera 21 años de gobierno liberal llegaron a su fin casi como una derrota electoral pacífica y eficientemente elaborada. Nuevos nombres y nuevas personalidades emergieron en los sucesivos años, pero los fundamentos puestos por el liberalismo de 1899 a 1920 sobrevivieron intactos por otra década.

TEMA VI:

LA INFLACIÓN Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO

TEMA VI. LA INFLACIÓN Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE BOLIVIA

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Nada ha afectado tan profundamente el desarrollo de la economía boliviana como el agudo proceso inflacionista que ha vivido el país. De ahí, que para comprender la situación en 1956 y para evaluar las posibilidades y requisitos de una política de fomento sea imprescindible, estudiar los elementos que han influido en el origen y crecimiento de la inflación y trastornos que ésta ha causado en la vida económica.

La inflación boliviana se inicia en los primeros años de la década de 1930 a 1939, cuando el gobierno tuvo que hacer frente a fuertes déficit con motivo de la guerra del Chaco. Desde entonces, a las alternativas de los mercados exteriores para los productos de exportación, se ha sumado como elemento permanente y como foco crónico de inestabilidad la financiación inflacionista del sector público. Pero aun antes de esa época, y pese a la apariencia que en algunos años pudo haber de un sistema financiero equilibrado, existía en Bolivia una estructura económica particularmente frágil y una política fiscal que contribuía a fortalecer y acentuar los factores de inestabilidad, como se ha visto en los capítulos anteriores de este estudio.

Al anunciarse la crisis de 1929, Bolivia acababa de instaurar el régimen de patrón oro y de promulgar una legislación monetaria y bancaria de carácter ortodoxo. Esta reforma se hizo en un periodo en que las condiciones del comercio internacional habían sido favorables para el país. Las cifras de volumen físico de las exportaciones de estaño en el período 1925-29 son las más altas desde comienzos del siglo, y las cotizaciones sólo habían sido superadas en los años de la primera guerra mundial. Pero la vulnerabilidad de la economía se puso de manifiesto tan pronto como varió la situación del principal renglón de exportación.

Al principio las autoridades monetarias bolivianas se esforzaron por mantener el sistema del patrón de oro y el valor de la moneda a la paridad de 18 peniques por boliviano (13.33 bolivianos por libra esterlina), establecida en 1928. El resultado fue una baja de las reservas de oro y divisas de 57 por ciento hasta 1931 – ocasionada en parte por una fuerte transferencia de capitales al extranjero- y una reducción de 43 por ciento de los medios de pago en poder del público. Las informaciones disponibles confirman asimismo un pronunciado descenso en la actividad económica general. Así, los ingresos del gobierno central descendieron 48 por ciento entre 1929 y 1932, y los egresos 32 por ciento, obligando al tesoro a recurrir a nuevos empréstitos internos para hacer frente a necesidades inaplazables. En 1931 el gobierno tuvo que abandonar el patrón oro y por la misma época suspendió los servicios de la deuda. Tal era el estado de la economía cuando, a mediados de 1932, Bolivia se vio comprometida en un conflicto bélico de tres años de duración.

No obstante que desde 1932 hasta 1952 el factor permanente de la inflación ha sido el déficit fiscal y las inversiones públicas financiadas con crédito bancario, existen diferentes períodos en los cuales es posible distinguir rasgos particulares. Con el fin de poder tomar en cuenta esas circunstancias, el estudio de la inflación en estos años se ha dividido en los siguientes períodos:

- a) El período de la guerra del Chaco (1932-35), durante el cual el gobierno incurrió en fuertes déficit para sufragar sus gastos y los ingresos monetarios crecieron considerablemente. Sin embargo, el alza de los precios fue relativamente moderada debido a la disminución de las inversiones públicas y privadas, a los subsidios otorgados mediante el sistema cambiario a los productos de primera necesidad y, en fin, a las expectativas en cuanto al carácter temporal de las tendencias inflacionistas.
- b) El período de 1935 a 1939, durante el cual los ingresos monetarios crecieron en menor proporción que en el anterior, mientras los precios experimentaron un alza considerable debido principalmente a la disminución de los saldos monetarios líquidos y a la devaluación de la moneda.
- c) El período de la segunda guerra mundial (1939 a 1945), cuando surte mayor efecto la inflación de origen externo, ya que el saldo positivo del balance de pagos origina un aumento de los ingresos monetarios que se suma a los factores inflacionistas tradicionales. Lo más importante de este período es la política de estabilización aplicada en 1944 y 1945, la cual logra frenar parcialmente el alza de los precios sin disminuir la producción interna.
- d) El período de postguerra (1945-51), cuando desaparecen las presiones inflacionistas de origen externo y surgen de nuevo el déficit de las cuentas internacionales y la presión sobre el tipo de cambio, estimulados por los déficit gubernamentales y la expansión del crédito bancario.

Desde 1952 el carácter de la inflación boliviana varía sustancialmente. Los cambios estructurales profundos que se introducen a partir de ese año aportan nuevos elementos al proceso inflacionista y, al mismo tiempo, provocan una aceleración de su ritmo. Lo ocurrido desde 1952 hasta 1956 es objeto de estudio especial en la segunda sección de este capítulo.

2. LA INFLACIÓN DURANTE LA GUERRA DEL CHACO (1932-35)

Cuando estalló la guerra del Chaco a comienzos de 1932, Bolivia tuvo que hacer frente a los problemas de movilización, equipo y abastecimiento de tropas y a la adquisición de material bélico en el exterior.

La situación del gobierno frente a estas necesidades no podía ser más crítica. El volumen y los precios de las exportaciones estaban en su punto más bajo, en especial los del estaño. El resultado fue, naturalmente una fuerte reducción en el ingreso real y en el poder de compra del país en el exterior, que se prolongó de hecho hasta la conclusión de las hostilidades. La mejora en la relación de precios del intercambio y, sobre todo, el haberse superado a partir de 1934 los bajísimos niveles de la producción minera de los dos años anteriores, significaron un ligero alivio que, sin embargo, resultó insuficiente ante las necesidades de un país en pie de guerra. Para hacer frente a la escasez de cambio en 1932 se había establecido la Junta de

Control de Giros a la vez que se ordenaba la entrega obligatoria al banco Central del 65 por ciento de las divisas provenientes de las exportaciones. La resistencia opuesta por los intereses mineros obligó al gobierno a derogar esta medida en mayo del mismo año, y desde entonces se estableció un sistema de cambio fluctuante – según la cotización del estaño – que iba desde 15 hasta 20 bolivianos por libra esterlina, quedando obligados los exportadores a entregar las divisas restantes una vez pagados sus gastos en moneda extranjera.

En la práctica, el tipo de cambio oficial se mantuvo en 20 bolivianos por libra durante todo el curso de la guerra, y la proporción de divisas entregadas osciló en torno al 52 por ciento del valor de las exportaciones. Estas cantidades resultaron insuficientes para atender las necesidades de importación del país y la compra de armamentos.

Para saldar sus déficit, el gobierno se vio obligado a recurrir a las reservas internacionales, que descendieron de nuevo 50 por ciento entre 1932 y 1934 y a préstamos en oro y moneda extranjera otorgados por los bancos privados las grandes compañías mineras y otras empresas privadas.²

Tan presionantes como la necesidad de cambio extranjero, eran los requerimientos del gobierno para atender sus crecientes gastos en moneda nacional, en momentos en que las recaudaciones se encontraban en sus niveles más reducidos. Los aumentos de tributación que se hicieron – aumentos del impuesto sobre la renta por servicios personales y del impuesto de ventas y establecimiento de algunos impuestos especiales de emergencia – aunque se tradujeron en un incremento de los ingresos públicos, resultaron insuficientes. El recurso obligado fueron los préstamos del Banco Central y la colocación de bonos del gobierno en el mismo instituto. El total de las colocaciones del banco en obligaciones gubernamentales en los años 1932 a 1935 ascendió a la suma de 400 millones de bolivianos, lo que justifica la frase de un autor al decir que “el Banco Central fue el verdadero motor económico de la guerra”.³

Como resultado de las nuevas emisiones, las disponibilidades monetarias del público aumentaron notablemente. De 38 millones de bolivianos a fines de 1931, el circulante ascendió a 80 millones en diciembre de 1932, a los 108 millones en 1933 y a 223 millones a fines de 1934. Al finalizar el año 1935 se cifraban en 378 millones, o sea diez veces más que en el año anterior a la guerra.

Junto a este aumento en los ingresos monetarios, algunas estadísticas disponibles inducen a suponer que en los años de guerra se produjeron en proporción apreciable los bienes y servicios disponibles. En un país como Bolivia, donde las importaciones representan parte sustancial de los bienes acabados de toda especie y de las materias primas, las cifras del comercio exterior son importantes para dar una orientación sobre este aspecto. En valores corrientes, los alimentos descendieron 40 por ciento entre 1931 y 1934, y las materias primas, que bajaron en forma brusca en 1932 y 1933, se recuperaron en los dos años

² Además de los préstamos en oro del Banco Central por un monto de 3.1 millones de libras, aportaron 58.000 libras los Bancos Mercantil y Nacional; 1.7 millones los intereses Patiño, Aramayo y Hochschild y alrededor de 200.000 libras otras empresas. Se contrató además un préstamo por 1 millón de libras con la garantía de los tres bancos antes mencionados. (Véase Vicente Mendoza López, *Las finanzas en Bolivia y la estrategia capitalista*, La Paz, 1940, pp. 176-177.)

³ Vicente Mendoza López, *op. cit.*, p. 157.

siguientes hasta igualar los niveles de 1931; algo similar sucedió con las manufacturas mientras las importaciones de animales vivos casi desaparecieron.

En valores constantes, las importaciones totales muestran un fuerte descenso en 1932 y 1933 y un aumento en los dos años siguientes, pero en ninguno de los años de la guerra se llegó a alcanzar las cifras de los años anteriores a la depresión. Faltan informaciones para apreciar el comportamiento de la producción interna en este período. Al parecer, hubo años de buenas cosechas y se instalaron algunas fábricas. Sin embargo, la disminución de las importaciones de materias primas en 1932 y 1933 lleva a pensar que el aumento de la producción industrial no se logró sino en la segunda mitad de la guerra.

Frente a los factores inflacionistas enumerados, otras tendencias actuaban en sentido opuesto. Tal parece suceder, por ejemplo, con las inversiones. A más de lo que pueda deducirse al respecto de las cifras de importación, es significativo el descenso de los préstamos de los bancos comerciales. En 1930 las colocaciones de dichos bancos representaban 97 por ciento de los recursos puestos a su disposición, esto es, de la suma de su capital, reservas y depósitos; en 1935, esa proporción era apenas 28 por ciento. Por otro lado, las inversiones públicas, si se exceptúan las necesarias para la conducción de la guerra, se contrajeron casi totalmente.

Esta baja de las inversiones es explicable, entre otras cosas, por la escasez de cambio extranjero para la adquisición en el exterior de bienes de capital, y por los trastornos que el conflicto bélico produjo en las actividades generales del país y en la administración, lo que tenía que disminuir el espíritu de empresa en un país donde ya éste es normalmente reducido.

Con todo, la disminución de las inversiones y la salida hacia el exterior de fuertes cantidades de dinero para financiar la compra de elementos de guerra, parecen insuficientes para explicar el alza relativamente moderada que experimentaron los precios en los años del conflicto. Según la cifras oficiales, el índice del costo de la vida en la ciudad de La Paz subió de 100 en 1931 a 214 a fines de 1936, o sea, a una tasa acumulativa anual de 16,6 por ciento, siendo el aumento mayor en los rubros de habitación, vestuario y alimentos, y menor en los combustibles y servicios.

Un factor importante que mantuvo los precios de los artículos de primera necesidad a un nivel relativamente moderado fue el sistema de cambios vigente. El tipo de 20 bolivianos por libra para la compra de las divisas de exportación y para la adquisición de artículos esenciales – azúcar, gasolina, aceite, hilos, drogas, herramientas, etc. – significaba un subsidio a los consumidores mediante una transferencia de ingresos del sector minero. Durante los años de guerra, las cotizaciones en el mercado libre eran de 40 y 50 bolivianos. Como puede suponerse esta diferencia originó una especulación en gran escala, a pesar de lo cual se logró mantener un costo de vida menor que si hubiera regido un tipo de cambio más realista. Cuando en noviembre de 1934 se intentó pasar a un mercado libre de cambios, el recrudecimiento de la especulación y el alza violenta de precios obligaron a dar marcha a tras, y a partir del 24 de enero de 1935 se centralizó de nuevo el mercado de divisas en el Banco Central y se

establecieron dos tipos de cambio: el oficial, a 20 bolivianos por libra, con las mismas características que en el año anterior y otro, a 80 bolivianos, para el resto de las transacciones comerciales.

Un elemento más que actuó como moderador de la inflación fue el aparente aumento de los saldos monetarios líquidos. A este respecto son reveladoras las cifras dadas anteriormente sobre colocaciones bancarias. El aumento de los medios de pago indica también un mayor aumento en los depósitos que en los billetes. En un país donde las transacciones en cheques eran de importancia secundaria, es de presumir que buena parte de esos depósitos no estaban destinados a servir para las transacciones corrientes sino que más bien representaban saldos temporalmente inactivos.

Tal aumento de los saldos líquidos sólo en parte podría explicarse por la dificultad de convertirlos de inmediato en bienes físicos por escasa oferta de los mismos. Si los propietarios de esos saldos (o quienes estaban en capacidad de usarlos) hubieran esperado un aumento apreciable de la inflación, se habrían apresurado a emplearlos en la compra de bienes raíces, en acumulación de existencias o en divisas, acentuando así las tendencias inflacionistas. El hecho de no haber sucedido así parece indicar que el ritmo moderado del aumento de los precios y la situación bélica que lo había originado podían considerarse pasajeros. La mejora del comercio internacional a partir de 1934 creó expectativas optimistas en cuanto al futuro, en el sentido de que no se esperaba una acentuación del proceso inflacionario. Estas expectativas sirvieron a su vez de freno para impedir un alza mayor de los precios.

3. LA AGUDIZACIÓN DE LA INFLACIÓN EN LOS AÑOS 1935-39

En los años subsiguientes a la guerra del Chaco se produjo en Bolivia un recrudecimiento de la inflación. El nivel de precios ascendió de año en año con una intensidad muy superior a la del período anterior. Mientras en 1932-35 la tasa media anual acumulativa del aumento en el índice del costo de la vida fue de 16,6 por ciento, en los cuatro años posteriores el promedio anual de incremento fue de 50,74 por ciento.

Aparentemente, las condiciones del país no justificaban semejante situación. El comercio exterior, después de los años de depresión, comenzaba a recuperarse, aunque penosamente y sufriendo frecuentes fluctuaciones las hostilidades habían terminado y se podía esperar una etapa de reordenamiento de la economía y de estabilización de la situación monetaria y de los precios. Sin embargo, nuevas fuerzas de expansión internas, aparecidas en gran medida como consecuencia de la guerra misma, imprimieron a la economía el carácter inflacionista señalado.

Desde 1934 comenzó a mejorar la posición de las exportaciones bolivianas, tanto en las cantidades exportadas como en su valor. Igual sucedió con la relación de precios del intercambio. Todo esto significaba una mayor capacidad para importar y una mejora en la disponibilidad de bienes y servicios. En efecto, en 1936-39 el país importó un promedio anual de 57,1 millones de dólares (a precios de 1950) contra 24,5 millones en el cuatrienio anterior. El crecimiento de las importaciones se extendió a todos sus rubros.

A más de la mejora en la disponibilidad de bienes y servicios importados, las escasas informaciones disponibles indican que también aumentó la oferta de bienes de origen interno. Según datos de la Dirección de Estadística, el valor de la producción industrial, a precios de 1936, subió 11 por ciento entre este año y 1938, lo que se confirma por el aumento de las importaciones de materias primas. En 1939 baja el volumen producido pero ya en 1940 las cifras superan ampliamente las de los años anteriores.

Aunque no se dispone de informaciones acerca de la producción agrícola, es de suponer que también haya experimentado un crecimiento, de acuerdo con la tendencia general.

Frente a este aumento de la oferta de bienes, se produce un incremento muy superior de las disponibilidades monetarias, originado principalmente en el déficit del sector público, en el aumento de las colocaciones bancarias y en la reducción de los saldos líquidos en el conjunto de la economía a lo que se agregó el efecto que sobre los precios tuvo la devaluación de la moneda.

Al terminar la guerra, pasaban sobre el gobierno las cargas derivadas de la desmovilización y de las obligaciones financieras contraídas durante el conflicto. Pero más importante que esas cargas fue la necesidad de incurrir en gastos de inversión como resultado de las necesidades políticas y de las ideas de renovación del país que habían urgido vigorosamente como reacción contra los vicios estructurales que la guerra puso de relieve. Fue en esa época cuando se llevaron a cabo la expropiación de la Standard Oil Company y la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, y cuando se estableció el Banco Minero.

Aunque las indemnizaciones a la compañía expropiada no se pagaron inmediatamente y las actividades de la nueva entidad fiscal marcharon a un ritmo lento en sus primeros años, la reorganización de la industria petrolera significó una nueva carga para el sector público: para financiar las actividades de Yacimientos Petrolíferos el Banco Central aportó 11 millones de bolivianos y el gobierno nacional 14,4 millones en efectivo y materiales hasta 1939; el capital del Banco Minero se formó con 46 millones de bolivianos aportados por el Banco Central.

Al mismo tiempo, tanto el gobierno central como las autoridades departamentales y municipales, llevaron a efecto una activa política de obras públicas dirigida a la construcción de caminos, escuelas, obras sanitarias y otras. También la financiación de estas actividades recayó fundamentalmente sobre el Banco Central. Aunque las pocas estadísticas fiscales disponibles revelan un fuerte aumento en las recaudaciones fiscales durante el período los gastos corrientes y el cumplimiento de algunas obligaciones financieras absorbieron los recursos ordinarios del fisco. En cambio, las obligaciones del sector público con el Banco Central aumentaron 100 millones de bolivianos en los cuatro años.

El aumento de las colocaciones bancarias constituyó en esta época otro factor de expansión. Al finalizar el año 1935, los préstamos de la banca privada al público ascendían a 41 millones de bolivianos. Estas

cifras fueron creciendo año tras año hasta llegar, a fines de 1939, a 163,4 millones lo que supone un aumento de cuatro veces.

El incremento de las emisiones del Banco Central y de los préstamos bancarios se reflejó en un aumento continuo de las disponibilidades monetarias que pasaron de 377,7 millones en 1935 a 679,5 millones en 1939, o sea, un incremento de 58 por ciento. Este crecimiento es bastante más moderado que el ocurrido durante el período de la guerra.

Hay otros dos factores que representaron el papel principal en la inflación boliviana de ese período y que explican en gran parte el ritmo acelerado del alza de precios. Son la disminución relativa de los saldos monetarios líquidos y la devaluación del boliviano.

Se ha dicho ya que durante la guerra del Chaco parece haberse producido una tendencia a mantener en forma líquida parte importante de las disponibilidades monetarias, lo que redujo la presión de la demanda efectiva sobre la limitada disponibilidad de bienes y servicios. Un fenómeno opuesto parece haber ocurrido en los años 1936-39, como se refleja en la mayor movilización de los recursos monetarios y de los que se pusieron a disposición de los bancos. En efecto, mientras en 1932-35 los billetes en circulación crecen 5,6 veces y los depósitos 21 veces, en 1936-39 se invierte esta tendencia y los billetes aumentan 2,5 veces frente a 1,3 los depósitos.

Por otro lado, mientras en 1936 la relación entre las colocaciones y los recursos a disposición de los bancos es de 28 por ciento, en 1939 esa proporción sube a 67 por ciento. A juzgar por las cifras mencionadas – que son las únicas disponibles en Bolivia para apreciar el fenómeno – parece evidente que las expectativas de inflación transitoria y de pronta recuperación que privaban antes de 1936, se convirtieron en un temor de inflación prolongada y acentuada y una expectativa de alzas continuadas de los precios.

El aumento de la demanda de bienes y servicios – y dentro de ellos, de los importados – que trajo como consecuencia la inflación interna, y la salida de capitales que parece haberse acentuado durante este período, significaban una fuerte demanda de cambio que se acrecentaba a medida que crecía la inflación. Las autoridades hicieron frente a esta demanda con dos clases de medidas. Por un lado obligaron a los exportadores a entregar una porción mayor de sus divisas al Banco Central, con el fin de aumentar los recursos de cambio disponibles.

Numerosas disposiciones en este sentido culminaron con el decreto de 7 de junio de 1939, que establecía la entrega obligatoria del total del valor de las exportaciones; esta medida no duró mucho tiempo, pues se derogó el 1º de octubre del mismo año, y la sustituyó un complicado sistema que establecía una proporción de entrega obligatoria que variaba entre el 32 y el 50 por ciento. Por otro lado recurrieron a sucesivas devaluaciones, cuando era evidente la depreciación del boliviano en términos de moneda extranjera. Estas devaluaciones, sin embargo, no impidieron que se mantuviera a lo largo del período un

tipo de cambio sobrevaluado para adquirir las divisas provenientes de las exportaciones mineras y para proveer a las importaciones de artículos de primera necesidad, es decir, prolongando el subsidio al consumo a que ya se ha hecho referencia; sólo en junio de 1939 se intentó establecer un cambio único, situación que duró pocos años. El envilecimiento progresivo de la moneda boliviana llevó el tipo de cambio oficial, de 20 bolivianos por libra a fines de 1937 – cuando el tipo de mercado libre era de 80 bolivianos – a 141 como tipo de cambio único a fines de 1939.

Como se comprende, esta devaluación se tradujo en un alza apreciable de los precios de los bienes importados, y de los costos y precios de los bienes producidos en el país con materias primas extranjeras, además de provocar reajustes internos en la remuneración de los factores de producción que significaban a su vez nuevas alzas. La inflación de costos, en un clima de aumento continuado de las disponibilidades monetarias y de la velocidad de circulación, explica el aceleramiento de la inflación boliviana en los años que precedieron la segunda guerra mundial.

4. LA INFLACIÓN DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA POLÍTICA ANTIINFLACIONISTA DE 1944-45

A partir del estallido de la segunda guerra mundial y especialmente desde 1941, se produjo una mejora sustancial en los mercados internacionales del estaño y de los demás minerales que constituyen la casi totalidad de las exportaciones bolivianas. En consecuencia, cambió radicalmente el efecto sobre la economía del intercambio con el exterior. La capacidad para importar subió más que las importaciones efectivas, comprimidas relativamente por las dificultades de abastecimiento del período bélico y el país tuvo un ingreso neto de moneda extranjera. Esta situación, unida a los factores internos de expansión que continuaron actuando, mantuvo la inflación dentro del país, pero a un ritmo más lento que en el pasado.

Los saldos favorables del balance de pagos permitieron a las autoridades monetarias bolivianas abordar dos problemas que habían gravitado pesadamente sobre la economía en los años 1930-39: el fortalecimiento de las reservas internacionales y la estabilización del tipo de cambio. Las reservas aumentaron casi seis veces de 1939 a 1945 (de 5,8 a 34 millones de dólares) y el tipo de cambio – fijado desde mayo de 1940 en relación con el dólar – se estabilizó a una paridad de 42 bolivianos por dólar hasta después de la guerra.⁴ Durante todo este periodo continuó el régimen de entrega obligatoria por los exportadores de una parte de sus divisas, la cual se mantuvo en un 42 por ciento hasta abril de 1945, fecha en que se volvió al régimen del 100 por ciento, permitiendo no obstante la retención de ciertas cantidades según el contenido fino del mineral exportado.

La fluencia neta de moneda extranjera se traducía en un crecimiento de las disponibilidades monetarias en el interior, lo que a su vez significaba un aumento de la demanda y de la presión inflacionista. Los precios

⁴ Aun después de mayo de 1940 subsistió el llamado “tipo de cambio de compensación” para las operaciones no efectuadas al tipo oficial, el cual fluctuó desde 50 bolivianos por dólar en 1939 hasta 54 en junio de 1944, fecha en que fue eliminado. El tipo oficial pasó de 40 bolivianos por dólar en mayo de 1940, a 46 en junio de 1941 y a 42 desde febrero de 1943. (Véase H. Fossati, “Una mirada retrospectiva al tipo de cambio”, *La Nación*, 15 y 16 de diciembre de 1956.)

de las importaciones ascendían al mismo tiempo en consonancia con la tendencia alcista dominante en los mercados abastecedores. De 31,7 en 1939, su valor unitario llegó hasta 63,6 en 1945. El hecho de que la relación de precios del intercambio evolucionara favorablemente como consecuencia de un alza más pronunciada de los precios de las exportaciones significaba un aumento en el ingreso real, por cuanto cada unidad exportada permitía adquirir un equivalente en bienes importados mayor que antes, pero no influyó en el nivel de precios de los bienes importados.

Hasta fines de 1943 no se tomaron medidas para contrarrestar estas presiones inflacionistas de origen externo. A pesar de que el Banco Central intentó adoptar algunas providencias – tales como el aumento de los encajes bancarios y la compra de divisas con vales del Tesoro –, estas recomendaciones no se llevaron a la práctica. Además, continuaron actuando los factores internos de expansión, lo que agravó la situación.

El más importante de estos factores siguió siendo el déficit fiscal. Las recaudaciones del gobierno central aumentaron significativamente en todo el período hasta llegar a duplicar las de los años inmediatamente anteriores pero los gastos corrientes crecieron casi en la misma proporción, dejando un superávit que no alcanzaba a cubrir las erogaciones para las inversiones públicas y el financiamiento de las instituciones autónomas. Además del Banco Minero y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, se crearon dos nuevas entidades de este tipo: el Banco Agrícola de Bolivia (en 1942) y la Corporación Boliviana de Fomento (en 1943), cuyos capitales se constituyeron con fondos provenientes del Banco Central. Los departamentos y municipios también siguieron recurriendo a arbitrios inflacionistas para la ejecución de obras públicas locales.

Debido a la deficiencia de la estadística fiscal, la fuente más aproximada para apreciar el déficit gubernamental es la estadística bancaria. A fines de 1945, las inversiones del Banco Central en bonos gubernamentales y los préstamos al gobierno central, instituciones autónomas, departamentos y municipios, alcanzaban a 771,2 millones contra 495,4 a fines de 1939, lo que significa un aumento de 55 por ciento.

El otro factor expansivo lo constituyó el crédito bancario al sector privado, que durante la guerra aumentó en escala mucho mayor que en los años anteriores.⁵ De 163 millones a que alcanzaron en 1939, las colocaciones de la banca privada pasaron a 536 millones en 1945, es decir, aumentaron 3,3 veces. En el mismo período, el capital y reservas de estos institutos aumentó de 77 a 202 millones, o sea 2,6 veces. Por su parte, las operaciones de crédito del Banco Central en el público pasaron de 38 a 178 millones, sin contar los acreditivos para compras en el extranjero.

El resultado de la acción de los factores expansionistas enumerados fue el aumento continuado de las disponibilidades monetarias en poder del público. Las cifras de la circulación monetaria ascendían a

⁵ Las operaciones de los bancos privados con el gobierno, fueron siempre de escasa significación, excepto en uno que otro año. Las colocaciones de los bancos privados en título gubernamentales montaban 10,7 millones en 1940 y 10,2 millones en 1945.

679,5 millones a fines de 1939 y a 2.558,4 millones a fines de 1945, lo que significa un aumento de 3,8 veces. No existe ninguna información que permita suponer una tendencia al aumento de los saldos líquidos durante este período. Por el contrario, el crecimiento ya mencionado de las colocaciones bancarias y el aumento de los billetes en circulación – en mayor proporción que el de los depósitos –, hacen presumir una mayor velocidad de circulación.

¿Cómo se comportó la oferta de bienes y servicios durante este período? Algunas cifras parecen indicar una mejora sustancial en la disponibilidad de bienes y servicios. Como ya se ha señalado, las importaciones aumentaron en forma acentuada su volumen físico. La producción industrial también creció. El índice del quantum de la producción industrial – elaborado por la CEPAL tomando como base el año 1950 – acusa un incremento desde 62,3 en 1938 hasta 97,1 en 1945. Aunque se limitan a algunas industrias los datos del índice para estos años permiten apreciar la tendencia existente en ese momento; las importaciones de materias primas confirman también ese aumento.

Es muy probable, a juzgar por informaciones dispersas, que la agricultura haya seguido una trayectoria semejante. En todo caso, sin embargo la disponibilidad de bienes y servicios no bastó a contrarrestar el crecimiento de la demanda interna y de los otros factores que influían en el alza de los precios. El índice del costo de la vida en la ciudad de La Paz, que en 1939 se situaba en 733, llega a 1.911 a fines de 1945. La tasa anual acumulativa de aumento para el período 1940-43 es de 23,74 por ciento. En los años 1943-45 esa tasa fue mucho más baja (7,7 por ciento), a causa sobre todo de la política antiinflacionista que se puso en práctica durante los dos últimos años de la guerra.

En efecto, a fines de 1943 y comienzos de 1944, el gobierno de Bolivia llevó a cabo la más importante política antiinflacionista que se hubiera intentado en el país desde la iniciación del conflicto del Chaco. Las medidas adoptadas tendieron fundamentalmente a eliminar los factores internos de expansión y se inspiraron en la mejor ortodoxia monetaria. En cambio, no se logró contrarrestar las influencias de origen externo, las cuales siguieron impulsando el alza de los precios.

La política referida se dirigió en lo esencial a poner término al déficit fiscal y a la expansión del crédito bancario. Para ello se ordenó la congelación de los créditos e inversiones del Banco Central al sector público al nivel que habían alcanzado el 31 de diciembre de 1943. Cualquier nuevo préstamo o colocación en títulos que en lo sucesivo realizara el instituto emisor tendría que corresponder, en el caso máximo, a las amortizaciones que hubieran hecho el gobierno y las entidades autónomas. Paralelamente, se congelaron los créditos del Banco Central a los particulares, se limitó la capacidad de los bancos privados para recibir depósitos en función de sus capitales y reservas y se elevó la proporción del encaje que dichos bancos debían mantener en el instituto emisor.

Las medidas enunciadas se cumplieron fielmente. En los años 1944 y 1945 el presupuesto del gobierno central estuvo prácticamente equilibrado y las obligaciones totales del sector público con todo el sistema bancario, que a fines de 1943 ascendían a 739,2 millones, en diciembre de 1945 quedaron fijadas en 743,5

millones; la cartera del Banco Central con el público se encontraba en esa fecha en el mismo nivel que dos años antes y lo mismo sucedía con las colocaciones de los bancos comerciales. Las disposiciones anteriores fueron confirmadas por la reforma del Banco Central por ley de 20 de diciembre de 1945, cuyas principales características fueron – además de la abolición legal del sistema del patrón oro, que se había efectuado de hecho hacía catorce años – la limitación de los préstamos del Banco al gobierno e instituciones oficiales y la separación de las operaciones de emisión y de crédito mediante la creación de dos departamentos independientes.

Las medidas de estabilización adoptadas no parecieron producir una disminución en la disponibilidad de bienes y servicios. Las cifras de las importaciones siguen acusando aumentos y el índice de producción industrial revela precisamente en esos años los mayores incrementos alcanzados durante toda la guerra. De otra parte, el Banco Minero y el Banco Agrícola mantuvieron su cartera en ascenso durante ese período. La persistencia del alza de los precios se debió aparentemente sobre todo a los factores externos. De diciembre de 1943 a diciembre de 1945, las reservas de oro y divisas del Banco Central pasaron de 19 a 34 millones de dólares y el circulante de 1.879 a 2.558 millones de bolivianos.

5. EL RECRUECIMIENTO DE LA INFLACIÓN EN LA POSTGUERRA (1945-51)

Desde mediados de 1946 la inflación vuelve a tomar su curso con fuerza creciente. En este período, las influencias del exterior – más exactamente, de los saldos positivos del balance de pagos – dejan de constituir el factor inflacionista predominante. Por el contrario, los déficit en las cuentas internacionales y la presión sobre el tipo de cambio reaparecen, estimulados principalmente por una expansión interna producida de nuevo por los déficit gubernamentales y por el aumento del crédito bancario.

El fin de la segunda guerra mundial no produjo una baja en el valor del estaño en los mercados internacionales. Tanto en Londres como en Nueva York las cotizaciones mantuvieron su tendencia al alza y aunque el volumen físico de las exportaciones bolivianas descendió en relación con los años anteriores, el valor de las exportaciones totales experimentó una tendencia al aumento, no obstante una ligera disminución en 1945 y otra de mayor intensidad en el período previo a la guerra de Corea.

El aumento en los ingresos provenientes de las exportaciones estuvo acompañado por un movimiento similar, pero más acentuado, del lado de las importaciones. El resultado final de las cuentas internacionales fue un saldo negativo del balance de pagos en el período 1946-49⁶ y una baja en las reservas monetarias desde 34 millones de dólares en 1945 a 30 millones en 1951.

Tomados aisladamente, los saldos monetarios del balance de pagos ejercieron durante este período un efecto deflacionista. El uso de las mayores disponibilidades en moneda extranjera provenientes del aumento en el valor de las exportaciones, sumado al de una parte de las reservas internacionales

⁶ La situación varió temporalmente con el conflicto de Corea, durante el cual se acusaron pequeños saldos positivos.

acumuladas en años anteriores, permitió mayor abastecimiento de mercaderías importadas y tendió a reducir el volumen de las disponibilidades monetarias internas. Pero, por otro lado, el alza de los precios unitarios de las importaciones se traducía en alza de los precios en el mercado interno. Por consiguiente, parte de la inflación ocurrida en el período 1945 puede atribuirse a este factor de origen externo.

No obstante, las mayores presiones alcistas se originaron en el crecimiento de las disponibilidades monetarias que causaron las emisiones del Banco Central y el crédito bancario. Este aumento de los medios de pago a disposición del público ejerció su acción de diversas maneras. Por una parte, al crear una demanda muy superior a la oferta de bienes y servicios provocó un alza de los precios internos. Por la otra, originó una demanda extraordinaria de cambio extranjero debida a la alta propensión a importar existente en los sectores que se mueven dentro de la economía monetaria, lo que condujo irremediabilmente a nuevas devaluaciones. Estas devaluaciones significaban a su vez nuevas alzas de precios, tanto por la alta participación de las importaciones en la disponibilidad de bienes y servicios del país como por los reajustes que dichas alzas provocaban en la remuneración de los factores internos de la producción.

Las cifras de la circulación monetaria acusan un alza de 4.334 millones de bolivianos entre 1945 y 1951. En el mismo período los déficit del gobierno provocaron un aumento de 3.434 millones de bolivianos en las obligaciones fiscales con el Banco Central.

Los orígenes de estas obligaciones son diversos. En primer término el déficit permanente en los gastos ordinarios del gobierno central, que llevó a éste, en todos los ejercicios fiscales, a recurrir a préstamos y anticipos del instituto emisor, muchos de los cuales fueron convertidos luego en bonos a largo plazo. En segundo lugar, el gobierno central emprendió en esa época, directamente o a través de la Corporación Boliviana de Fomento, obras públicas – caminos, edificaciones, obras sanitarias, etc., totalmente financiadas con préstamos del Banco Central.

En tercer término se llevaron a cabo cuantiosas inversiones directas e indirectas de entidades oficiales autónomas con fondos provenientes del mismo instituto. Las principales fueron las realizadas por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, cuya deuda con el Banco Central ascendía a 720 millones a fines de 1951, aparte de otros anticipos. Le siguen en importancia el Banco Minero y el Banco Agrícola, con obligaciones por 82 y 19 millones respectivamente. En fin, los gobiernos departamentales, y las municipalidades también participaron de la financiación inflacionista. Para permitir esta expansión de las obligaciones fiscales en el Banco Central, los gobiernos bolivianos tuvieron que modificar las disposiciones legales que limitaban los préstamos de aquél al sector público. El máximo de esas obligaciones fue elevado de 863 millones a 1.300 en 1946 y a 1.400 en 1949. En 1951, se circunscribió la limitación a las obligaciones directas del Tesoro, dejando fuera de la restricción a las entidades autónomas y a los gobiernos locales. Aun así, estas alteraciones no impidieron que los nuevos límites estuvieran sobrepasados en exceso al final del período.

A la expansión de origen fiscal se agregó en todo este período una ampliación de los créditos al público por parte del Banco Central y de los bancos privados. El primero aumentó su cartera comercial de 336 millones en 1945 a 697 en 1951. Los préstamos e inversiones de los bancos privados pasaron en el mismo lapso de 536 1.434 millones mientras sus cuentas de capital y reservas apenas ascendían de 207 a 328 millones. También en este campo se modificaron las disposiciones sobre encaje y sobre relación entre capital y depósitos, con objeto de permitir un mayor aumento de las colocaciones bancarias.

La ausencia de informaciones fidedignas impide conocer con cierto grado de exactitud el comportamiento de la oferta en este período. En materia agrícola faltan en absoluto fuentes indicativas. En el ramo industrial, el índice de quantum antes citado acusa un aumento de 9 por ciento en todo el lapso, bastante inferior al experimentado durante la guerra mundial. En la actividad petrolera, las inversiones de estos años se orientan principalmente hacia la construcción de oleoductos y de las refinerías de Sucre y Cochabamba además la producción de petróleo, se elevó de unos 60.000 metros cúbicos en 1945 a 100.000 en 1951, y la refinación pasó de 35.000 a 70.000 metros cúbicos.

En cuanto al aumento de la disponibilidad de bienes y servicios como resultado de las inversiones del Estado, los elementos de apreciación utilizables parecen indicar que fueron limitados, debido al período de gestación de algunas de esas inversiones – caso del petróleo, respecto del cual la capacidad instalada de las refinerías estuvo muy por encima de su utilización efectiva –, a que unas obras no fueron concluidas en el período – carretera de Cochabamba a Santa Cruz – o a que, por la peculiar naturaleza de otras – escuelas, obras sanitarias, etc.–, sus efectos sobre la producción no cabría esperarlos sino en un plazo largo.

De todos modos, el alza de los precios en el curso de esos años indica que la oferta de bienes y servicios, tanto nacionales como importados, estuvo por debajo de la demanda efectiva. El índice del costo de vida ascendió de 1.911 en 1945 a 5.041 en 1952, lo que significa una tasa acumulativa anual de 18,28 por ciento, casi tan alta como en los primeros años de la guerra.

Las dificultades cambiarias, por otra parte, se hicieron sentir en todo el período. El gobierno tuvo que mantener el régimen de control de importaciones y desde 1948 se elaboró un presupuesto de divisas. A pesar de estas medidas, el boliviano continuaba depreciándose en el mercado libre. Con un tipo oficial de 42 por dólar y otro de 56 aplicable a los rescates de oro, las cotizaciones del mercado libre subieron de 71 a comienzos de 1948 a 123 en febrero de 1950. (Véase el cuadro IV-7.) En dicho mes se implantó una reforma que significó una nueva devaluación del boliviano. El tipo de 42 se mantuvo sólo para las necesidades gubernamentales y para la compra de productos esenciales, pero se elevó a 60 para la adquisición por el Banco Central de las divisas provenientes de las exportaciones y para las importaciones de otros bienes. Se aceptó un tipo libre de 100 bolivianos por dólar. Algunas modificaciones de abril del mismo año trajeron como consecuencia el abandono definitivo del tipo de 42 y el establecimiento de nuevas cotizaciones, de 130 a 190, para favorecer algunas exportaciones. Estas devaluaciones,

naturalmente, repercutieron de inmediato en el índice de precios, que acusó sus mayores alzas en 1950 y 1951.

TEMA VII:

LA INFLACIÓN A PARTIR DE 1952

TEMA VII. LA INFLACIÓN A PARTIR DE 1952

1. INTRODUCCIÓN

En 1952 y en los años siguientes, como consecuencia de la revolución política del 9 de abril de ese año, se llevaron a cabo en Bolivia medidas económicas y sociales que significaron en muchos aspectos un cambio estructural en el país. La actividad económica en general y el proceso inflacionario en particular han estado determinados en los años siguientes por los resultados de esas medidas, en forma tal que los análisis y apreciaciones aplicables a la economía boliviana antes de esa época pierden gran parte de su validez, por cuanto nuevos factores han entrado a tener papel preponderante en los hechos económicos actuales.

No han cambiado los elementos esenciales de la economía boliviana y sus principales características siguen siendo la dependencia de las exportaciones de estaño y de otros pocos minerales, la baja productividad de la agricultura, el incipiente desarrollo industrial y demás rasgos tradicionales. Pero en cada una de esas actividades y en las esferas directivas del país se han experimentado cambios tales que el comportamiento de la economía en su conjunto no es el mismo.

A los factores de origen externo que determinaban el movimiento “coyuntural” y a los factores tradicionales de desequilibrio e inflación, se han sumado en los últimos cinco años aspiraciones de igualitarismo social, una política minera de tendencia nacionalista, una importancia antes desconocida de las organizaciones sindicales, una redistribución radical de la tierra y un programa de inversiones públicas que demanda recursos superiores a las posibilidades financieras del gobierno. La acción combinada de todas estas fuerzas, en momentos en que la situación de los mercados exteriores para los principales productos de exportación no era favorable, se resolvió en un agravamiento del desequilibrio interno y en una agudización del proceso inflacionario.

Todo ello es explicable. La revolución boliviana destruyó la organización tradicional de la minoría y la agricultura, las dos actividades fundamentales del país, lo que había de traducirse en una baja de su productividad, al menos temporalmente y mientras se creara una nueva forma de organización. En un plano más general, se realizó una redistribución de los ingresos que alteraba el anterior juego de las fuerzas sociales y creaba el clima para un agudizamiento de los conflictos de este tipo.

Por otro lado, en su afán de realizar una transformación del medio físico, o bajo la presión de necesidades políticas, se llevó a la práctica un programa de gastos gubernamentales superior a los recursos de que disponía el fisco por medios financieros sanos. Todo eso significaba una disminución del producto nacional y una pugna entre los distintos sectores sociales por obtener cada cual un ingreso mayor que el producto generado.

Aunque hubieran existido condiciones económicas previas muy favorables, este conjunto de fuerzas habría conducido, seguramente a una situación inflacionista. En Bolivia, la inflación existía ya desde antiguo y había adquirido ímpetu mayor en los años inmediatamente anteriores. Aun más, en los mismos momentos en que se producían los fenómenos internos enumerados disminuían los precios de sus exportaciones y bajaban los términos del intercambio, originándose como consecuencia una reducción más intensa aún del producto real.

Se llegó así al caso de una producción nacional que disminuía en términos reales frente a una masa de ingresos nominales que aumentaba progresivamente bajo la presión de las reivindicaciones sindicales, de los gastos e inversiones estatales y de la política de subsidios a los artículos de primera necesidad. Como en todo medio inflacionario, nuevos factores como la especulación, el contrabando y la fuga de capitales coadyuvaban al agravamiento, favorecidos por un sistema cambiario nada adecuado para contrarrestar la inflación.

El caso de Bolivia en los últimos cinco años es el de un país que emprende una transformación de carácter social y una política acelerada de desarrollo en condiciones de inflación y recurriendo a medios inflacionistas para llevar a cabo esa política. Mientras por una parte se perseguía un aumento del producto y una más justa distribución del ingreso por la otra se creaban y acrecentaban condiciones de inestabilidad que presionaban cada vez más sobre la economía y se fomentaban tensiones que no podrían continuar sin llevar a la larga a un extremo crítico.

Aspirábase a que el aumento del producto real, como resultado de la maduración de las inversiones y de la nueva organización social, produjera resultados en un plazo más breve, y a que la inflación fuera desapareciendo por el aumento progresivo de la oferta de bienes. Los acontecimientos del último año demuestran que no se consiguió ese objetivo.

El proceso inflacionario fue haciéndose acumulativo y amenazó con desquiciar la economía y la organización política y social. Por otro lado, sus efectos impedían aumentar la producción y provocaban una distribución del ingreso muy distinta de la deseada inicialmente. En esa forma, la lucha contra la inflación, aun a costa de una suspensión temporal de las inversiones con fines de desarrollo y de las conquistas de carácter social, ha llegado a ser el problema urgente y capital de la revolución boliviana. En el caso más optimista se trata de una pausa para reemprender luego la conquista de los objetivos originales en condiciones menos arriesgadas.

De todos modos, los años de experiencia han significado un sacrificio grande en el aspecto económico. El nivel de ingresos, la distribución equitativa del mismo, la formación de capital, la creación de condiciones técnicas propicias al desarrollo no han mejorado en el clima inflacionista. En las páginas que siguen se analizará más detenidamente el proceso de la inflación boliviana en estos años y sus efectos sobre el desarrollo económico.

2. ALGUNOS ÍNDICES DEL RITMO INFLACIONARIO

En el período 1952-56, el promedio anual de aumento del índice del costo de la vida en la ciudad de La Paz fue de 147,6 por ciento. (Véase el cuadro IV-8.) Este coeficiente ha sido el más elevado en la historia de la inflación boliviana, ya que hasta 1952 los años de más intensa alza de precios fueron los de 1936-39, que acusaron un promedio anual de 50,7 por ciento. Como ya se ha indicado, en el período inmediatamente anterior al estudiado, o sea en 1945-52, el promedio anual fue de 18,3 por ciento.

El proceso inflacionario tuvo un primer impulso de gran intensidad en 1953, año en que el costo de la vida aumentó 152 por ciento. Era el año inmediatamente posterior a la revolución y a la nacionalización de las minas. En el curso del mismo se promulgó además el decreto de reforma agraria y se llevó a cabo una devaluación del boliviano. En los años siguientes, esto es, en 1954 y 1955, el índice de precios sigue aumentando a un ritmo superior al de los años anteriores a 1953, pero inferior al de éste. Aun más, se nota una marcada tendencia a la disminución del ritmo inflacionario (99 por ciento en 1954 y 69 por ciento en 1955).

Sin embargo, en 1956, el alza de los precios se reanuda con mayor fuerza. Entre enero y octubre de ese año, el índice aumenta 196 por ciento, siendo más pronunciada la tendencia en los últimos cuatro meses.

Los mayores incrementos en el total de los años mencionados ocurren en el rubro alimentos; y son mucho más intensos en 1956 que en los años anteriores. Sigue en importancia el vestuario, rubro en el que, en términos generales las alzas se distribuyen a un ritmo semejante en todo el período. Los combustibles, en cambio, que habían tenido incrementos relativamente menos pronunciados en 1953 y 1954, suben en forma brusca en 1955 y 1956, principalmente como resultado de la elevación de los precios del petróleo. En el sector servicios, donde las alzas fueron menores hasta 1954, se producen subidas de mayor significación en 1955 y 1956. El único grupo que permanece sin alteración es el de la vivienda, ya que los arriendos están congelados desde 1953.

Las disponibilidades monetarias en manos del público suben 20 veces entre fines de 1952 y octubre de 1956, incluyendo los billetes en circulación y los depósitos bancarios. También aquí se acusa un crecimiento mucho más intenso en el curso de 1956, cuando la cifra pasa de 91.000 a 206.000 millones en el lapso de diez meses.

La cotización oficial de la moneda, fijada en un equivalente de 60 bolivianos por dólar en 1950, se mantiene en ese punto hasta mayo de 1953, cuando se establece un nuevo tipo oficial de 190. Como se verá más adelante, junto al oficial existían otros tipos de cambio sujetos a variaciones frecuentes, aplicados a las exportaciones y a las importaciones de productos necesarios. El mercado libre se alimentaba de las divisas provenientes del turismo, de las importaciones de capitales y de una parte del producto de las exportaciones, y servía para atender las necesidades de los importadores de artículos no esenciales, de viajeros y, muy especialmente, para la salida de capital y el atesoramiento en dólares. En

los primeros meses de 1952 las cotizaciones del dólar en el mercado libre fluctuaban entre 210 y 215 bolivianos; habían llegado a 275 a fines de ese año y en los sucesivos el boliviano fue depreciándose rápidamente hasta llegar a 10.000 y a 11.000 por dólar entre septiembre y octubre de 1956.

3. PRINCIPALES FACTORES DE AGRAVAMIENTO DE LA INFLACIÓN

a) Influencia del sector externo y de las condiciones de producción en la minería.

El 31 de octubre de 1952 el Gobierno de Bolivia decretó la nacionalización de las minas pertenecientes a los intereses Patiño, Aramayo y Hoschild, que representaban en esa época 80 por ciento de las exportaciones mineras del país. Tal medida fue la culminación de otras adoptadas desde los días que siguieron a la revolución. En efecto, el 13 de mayo se nombró una comisión para estudiar el problema de la nacionalización; el 2 de junio se decretó el monopolio de las exportaciones de minerales de toda clase por al Banco Minero; el 2 de octubre se creó la Corporación Minera de Bolivia, y el 7 del mismo mes se ordenó la intervención de las empresas pertenecientes a los intereses antes nombrados. Cuando se llevó a cabo la nacionalización hacía ya varios meses que las actividades mineras se desenvolvían en condiciones anormales por la inminencia de las medidas que se veía venir.

Por entonces empezaban a desaparecer las condiciones favorables del mercado internacional del estaño surgidas con ocasión del conflicto de Corea. En 1951 el promedio de cotización en Nueva York fue de 1,27 centavos de dólar por libra de fino. En los meses inmediatamente anteriores a la revolución las empresas estaban discutiendo con los compradores acuerdos a base de 1,21 centavos, lo que las primeras no consideraban remunerador. El precio comenzó a descender y en 1952 se registró una cotización promedia de 1,20, que en los años siguientes bajó más aun, llegando en septiembre de 1953 a 0,81 en los Estados Unidos y a 0,76 en Londres, para estabilizarse entre 0,91 y 0,96 hasta 1956, cuando el promedio fue de 1,01 centavos en el mercado de Nueva York.

A las bajas de precios hay que agregar en la mayor parte de los años transcurridos las incertidumbres con respecto al futuro de los mismos, ocasionadas en su mayoría por el hecho de que parte sustancial del mineral de Bolivia va a los Estados Unidos para ser tratado en la refinería de Texas, y ésta ha estado amenazada constantemente de cierre por el gobierno de aquel país. En caso de suceder tal cosa, puede temerse una mayor baja de los precios.⁷

Pero lo más grave ha sido que al desmejoramiento de los mercados externos se agregaron problemas de carácter interno de la minería boliviana que han provocado una situación crítica de la misma desde la nacionalización.

La Corporación Minera de Bolivia, encargada de administrar los bienes expropiados, se vio ante serias dificultades. Cabe mencionar entre ellas la pérdida de numerosos técnicos extranjeros, la disminución de

⁷ La refinería ha sido efectivamente cerrada a comienzos de 1957, pero la empresa privada que la adquirió del gobierno piensa seguir tratando mineral de estaño en cantidades más reducidas.

la riqueza del mineral en los más importantes yacimientos, la falta de preparación de nuevos trabajos en las minas antes y después de la nacionalización, la escasez de energía eléctrica en algunas de las empresas (agravada por el más alto consumo de electricidad para tratar el mineral pobre), la falta de capital de trabajo, la escasez de materiales, etc. Sin embargo, otros factores fundamentales han gravitado sobre la Corporación: primero, la elevación de los costos internos producida ante todo por los aumentos de salarios y las obligaciones sociales, y además por el crecimiento de los otros gastos como consecuencia de la inflación; segundo, la disminución de la producción por razones técnicas y por una baja en la productividad media de los trabajadores;⁸ y tercero, las deficiencias en la administración misma de la Corporación.

Las condiciones político-sociales en que se llevó a cabo la nacionalización hicieron que se impusieran pesadas cargas sociales a la Corporación Minera. Varios miles de obreros cesantes fueron reincorporados a sus labores sin que ello fuera el resultado de un aumento de actividades. Se establecieron nuevas prestaciones sociales, y se aumentaron otras, como las referentes al subsidio familiar, lactancia, construcción de viviendas, pago de arrendamientos, riesgos profesionales, etc. Bajo la presión inflacionista, los salarios experimentaron repetidos aumentos y las pérdidas ocasionadas por el sistema de abastecimientos a los obreros y sus familiares a precios congelados (“pulperías baratas”) llegaron a cifras elevadas. Algunos datos numéricos ilustran estos hechos.

En 1952 el número de obreros y empleados ocupados en las minas nacionalizadas era de 28.998; en 1955 alcanzaba aproximadamente a 34.500. Las cifras relativas a los costos hay que considerarlas separadamente, según se trate de moneda nacional o de moneda extranjera. Los costos en moneda extranjera no están sujetos a las variaciones de la economía interna y muestran cambios poco significativos: de 29,3 millones de dólares en 1953, bajan a 24 millones en 1954 y vuelven a subir a 26,2 millones en 1955. En cambio, los gastos en moneda nacional ascendieron de 9.871 millones de bolivianos en 1953, a 13.829 en 1954 y a 25.735 en 1955. De estos gastos, los más importantes corresponden al factor trabajo, con un 80 por ciento del total aproximadamente en 1955, y un aumento de casi 100 por ciento entre 1954 y 1955.

Muchos de los aumentos aludidos significaban ciertamente una compensación por el alza violenta de los precios y otros constituían demandas justificadas de los mineros. Pero el hecho es que, desde el punto de vista económico se tradujeron a breve plazo en una fuerte elevación de los costos, precisamente cuando los precios internacionales de los minerales bolivianos se encontraban en descanso.

No fueron sólo los costos relativos al trabajo los que aumentaron en gran escala. Las tarifas ferroviarias experimentaron aumentos de 18 a 25 por ciento en 1952, de 50 a 115 por ciento en 1954 y después otros mayores; los derivados de petróleo, la energía eléctrica y los combustibles siguieron igual camino; los impuestos sobre las mercaderías importadas y la madera fueron sucesivamente recargados y los precios

⁸ El informe de Ford, Bacon y Davis estima en un 15 por ciento la baja de la eficiencia del trabajo en el interior de las minas entre 1951 y 1956 si bien aclara que de esta disminución no es responsable sólo el sector obrero.

de toda clase de bienes y servicios adquiridos en el país se elevaron de continuo, multiplicándose de año en año.

Por su lado, la producción acusaba un descenso continuo, con excepción del wolfram; consignan las cifras oficiales de la producción obtenida en 1953 y 1954, en las minas administradas por la Corporación Minera, en comparación con 1952.

Según el informe de Ford, Bacon y Davis, en 1955 la producción de estaño en las minas nacionalizadas había descendido 17,3 por ciento con relación a 1951; la de plata 12 por ciento; la de plomo, 2,4 por ciento; la de zinc, 21,2 por ciento; la de oro 51,9 por ciento, y la de antimonio, 85,6 por ciento; sólo acusaban aumentos la producción de wolframio (138,3 por ciento) y la de bismuto (11,9 por ciento).

La situación imperante en las empresas nacionalizadas se repetía, agravada por otras circunstancias, en la mediana y pequeña minería. A los aumentos en los costos internos originados por la situación inflacionaria, se agregó una política de precios del Banco Minero que hizo descender la producción de este sector en mayor proporción que en la Corporación Minera. Según Ford, Bacon y Davis, entre 1953 y 1954 desaparecieron 1.600 minas medianas y pequeñas y el valor de las exportaciones de las mismas, que en 1950-52 había alcanzado el promedio anual de 43 millones de dólares, descendió en 1953-55 a 25 millones.

La baja de los precios y de las cantidades exportadas se compensó por el mayor retorno de divisas que ocurrió después de la nacionalización, debido a que cesaron de enviarse al exterior las utilidades de las grandes empresas. El total de dólares aportados por la minería al Banco Central, deducidas las compras del mismo sector para sus gastos en moneda extranjera, fue de 54,8 millones en 1950-52 y de 56,9 en 1953-55. No obstante, como la relación de precios del intercambio bajó en estos últimos años, disminuyó ligeramente la aportación del sector minero a la disponibilidad de bienes y servicios.

No obstante la gravedad de las circunstancias expuestas, ninguna de ellas afectó a la minería en el grado que el sistema de cambio vigente. Desde 1934 los exportadores de minerales estaban obligados a vender parte de las divisas provenientes de sus exportaciones a un tipo de cambio muy inferior a la paridad real de la moneda boliviana. Este tipo fue de 60 bolivianos por dólar hasta mayo de 1953 y de 190 desde esa fecha, si bien las autoridades monetarias hubieron de modificarlo a partir de 1955. Este sistema significaba para la economía, de parte del sector minero, un subsidio que aumentaba mientras más se agudizaba la inflación interna y cuanto más bajo era el tipo de cambio real del boliviano.

En consecuencia, al mismo tiempo que los gastos en moneda nacional de las empresas nacionalizadas y privadas crecían al compás del alza de precios internos y de los sucesivos aumentos de las remuneraciones, sus ingresos en moneda nacional se encontraban congelados por razón del tipo de cambio aplicado a sus divisas. Se originó así un fuerte déficit en el sector minero que hubo de ser

atendido con emisiones del Banco Central y que hace aparecer a dicho sector como factor principal en el incremento de los medios de pago.

En 1952, para atender las necesidades de capital de trabajo de la Corporación Minera, financiar las existencias en proceso de ventas de la minería nacionalizada y privada y cubrir los aumentos de los costos, el Banco Central tuvo que emitir las llamadas “letras compradas a plazo” – o sea, anticipos y préstamos a esas entidades –, por un monto de 2.164 millones de bolivianos, lo que significaba que a fines de 1951 una tercera parte del circulante se encontraba en manos del público. En 1953 las emisiones del Banco Central destinadas a financiar el sector minero alcanzaron la elevadísima cifra de 11.318 millones, de los cuales 3.920 correspondían al Banco Minero

La cifra es superior al total de medios de pago existentes a fines del año anterior. El procedimiento continuó y en 1954 se emitieron 7.768 millones. En 1955 el gobierno asumió la responsabilidad de pagar a la Corporación Minera y al Banco Minero las pérdidas resultantes de sus gestiones, siempre a través de emisiones del Banco Central, lo cual ha ocasionado un aumento de la deuda fiscal en el instituto emisor, por este solo concepto, de 25.617 millones en 1955 y de 38.294 millones en el primer semestre de 1956.

La proporción de las emisiones destinadas a la minería durante el período de 1952 a 1956 representa del 63 al 85 por ciento del incremento total de las obligaciones del sector público en el Banco Central, y del 53 al 110 por ciento del aumento en los medios de pago.

De lo dicho se desprende que no todo este aumento en los medios de pago puede atribuirse a las pérdidas de la minería. De haber regido para este sector un tipo de cambio correspondiente a la paridad del poder de compra del boliviano, sus ingresos en moneda nacional hubieran sido mucho más altos y, en consecuencia, el déficit hubiera sido muy inferior al que aparece en las cifras citadas o no habría existido.

b) Financiamiento de los gastos públicos y de las inversiones gubernamentales

Como se ha podido apreciar a lo largo de este estudio, una de las fuentes permanentes de la inflación boliviana ha sido el financiamiento de los gastos corrientes del sector público y de las inversiones gubernamentales por medio de emisiones del Banco Central. Esta situación se agravó en los años 1952-56, cuando el alza violenta de los precios enfrentó al gobierno a déficit fiscales cuantiosos y cuando se llevó a cabo un programa de inversiones de envergadura.

No es tarea fácil analizar las cuentas fiscales en Bolivia. La organización de la hacienda pública y los métodos contables son extremadamente complicados y confusos. Junto a los impuestos y demás contribuciones que perciben el gobierno central, los departamentos y las municipalidades, existen otros gravámenes recaudados por instituciones autónomas, o aun por secciones del gobierno, que no figuran en el presupuesto ni en las cuentas del Ministerio de Hacienda. Así, al lado del presupuesto general ha existido de hecho otro presupuesto independiente, administrado por el Ministerio de Economía, que

comprende los ingresos provenientes de los “revertibles”⁹, los fondos de la ayuda norteamericana y otros rubros pequeños.

Los impuestos sobre el petróleo y sus derivados, tanto los establecidos a favor del gobierno central como los fijados en beneficio de los departamentos o de determinadas entidades, son cobrados y distribuidos por Yacimientos Petrolíferos. Igual sucede con otras imposiciones como los impuestos y multas de tránsito, ciertos gravámenes sobre el azúcar, etc. El gobierno central actúa como recaudador de numerosos ingresos asignados a los departamentos, municipalidades y universidades, que cuentan además con otras fuentes de entradas.

La confusión es aún mayor en lo que respecta a los gastos. El presupuesto general comprende de hecho sólo los gastos corrientes de administración del gobierno central y algunas inversiones de menor cuantía; aun así, existen gastos ordinarios, pagados con fondos del Ministerio de Economía, que no figuran en el presupuesto. Las inversiones más importantes han estado a cargo de las entidades autónomas y su financiamiento ha provenido de varias fuentes, como la ayuda del Gobierno de los Estados Unidos, el producto de los impuestos que percibe el Ministerio de Economía y los préstamos del Banco Central. Ninguna de estas cuentas figura en los presupuestos generales ni en los estados financieros del gobierno central.

De 1952 a 1954, los déficit del presupuesto ordinario fluctuaron, según las cifras de la Contraloría General de la República, entre 900 y 1.300 millones. En 1955 aparece un superávit de 6.141 millones debido principalmente a las entradas provenientes de los recargos CIF sobre las mercancías importadas y a las ganancias de cambio.

Por su parte, las cuentas de los fondos administrados independientemente por el Ministerio de Economía, para las fechas en que se encuentran disponibles, arrojan superávit en todos los ejercicios. De estos fondos, los más importantes corresponden al cobro de “revertibles”, que sirvieron para pagar subvenciones a algunos productos nacionales e importados y para hacer transferencias al gobierno central y a otras dependencias administrativas.

Estas cifras merecen un análisis más detenido. Entre 1950 y 1955 los ingresos nominales del gobierno comprendidos en el presupuesto aumentaron nueve veces y varió sustancialmente la participación relativa de las diversas fuentes de recaudación, lo que es más importante aun. Los impuestos a la exportación, que en 1950 significaban 58,5 por ciento de las entradas fiscales, se redujeron a 4,3 por ciento en 1955. Los impuestos directos bajaron asimismo de 21,6 a 10,9 por ciento. En cambio, los impuestos a las importaciones ascendieron de 6,8 a 40,6 por ciento, los impuestos indirectos al consumo del 5,3 a 29,8 y los ingresos extraordinarios de 5,5 a 10,3 por ciento. La acentuada rebaja de la participación de los impuestos a la exportación se ve contrarrestada por la imposición encubierta que significa el sistema cambiario a que se hizo referencia en párrafos anteriores.

⁹ Para una explicación de los “revertibles”, véase en esta misma sección el apartado e)

En cambio, la disminución del porcentaje correspondiente a los impuestos directos revela una tendencia a la regresividad del sistema, que se confirma con el aumento de los provenientes de las importaciones y del consumo interno. El crecimiento de los impuestos a las importaciones se debió a la implantación de una nueva tarifa ad valorem (el denominado recargo CIF), y el de los internos al consumo se originó en las alzas de los impuestos sobre las ventas y sobre los alcoholes y tabaco. Los llamados ingresos extraordinarios provienen de dos fuentes que equivalen a impuestos al consumo y repercuten en el alza de los precios y en la regresividad del sistema; los llamados “revertibles” y la diferencias de cambio.

Así pues, aunque el aumento de sus ingresos ordinarios le permitió al gobierno atender en parte a sus gastos, el cambio estructural del sistema impositivo contribuyó a la elevación de los precios y a que el peso de la inflación se descarga en forma más intensa sobre las personas de menores ingresos. Si de las cifras del presupuesto nacional se pasa a los fondos administrados por el Ministerio de Economía, que representan más de 10 por ciento del primero, se aprecia que la fuente principal de recaudación son los revertibles, lo que hace aún mayor la incidencia anotada.

Con todo, según se había podido apreciar, este aumento de las recaudaciones no bastó a evitar el déficit en los gastos del gobierno nacional. Además, la cuantía de dicho déficit es mayor que la que arrojan las cifras antes citadas, pues el gobierno atendió a otros gastos mediante órdenes directas al Banco Central, a tal punto que el saldo de las obligaciones con el instituto aumentó de año en año. El mayor incremento se produjo en 1954, cuando la deuda del gobierno nacional con el Banco Central se duplicó, y los diez primeros meses de 1956, en que pasó de 8.910 a 20.338 millones.¹⁰

Los gobiernos departamentales y las municipalidades también recurrieron al Banco Central, casi duplicando los primeros y quintuplicando las segundas sus obligaciones en el período considerado. Sin embargo, las cantidades emitidas son pequeñas en relación con el monto total de los préstamos fiscales del instituto.

En cambio los préstamos a las instituciones autónomas constituyen la mayor fuente de creación de numerario, si se exceptúan los acordados a la producción minera. En efecto, el total de obligaciones fiscales en el Banco Central al 31 de octubre de 1956 era de 76.000 millones de bolivianos; de esa suma, 56.000 millones correspondían a las instituciones autónomas. De las cuentas de éstas, los detalles disponibles se refieren a los avances en cuenta corriente, y sólo a diciembre de 1955 y junio de 1956. Por otro lado, estos avances son los que han experimentado los mayores aumentos en los últimos tres años. Esos detalles muestran una deuda de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos de 911 millones, otra de la Corporación Boliviana de Fomento de 8.196 millones, y una más de la Corporación Minera, aparte de los anticipos de 12.741 millones, a que se hizo referencia antes.

¹⁰ No existe correspondencia entre las cifras anuales de la Contraloría y las del Banco Central. Así, mientras en 1953 aparece en las primeras un adelanto del Banco al gobierno para cubrir el déficit de 1.448,9 millones, el aumento de la deuda en las cuentas del Banco sólo es de 248 millones. Al año siguiente, cuando el anticipo del Banco, según la Contraloría, fue de 1.900 millones, el crecimiento de la deuda se cifró en 4.820 millones. Es posible que esto se deba a que la gestión presupuestaria se cierra al 31 de marzo del año siguiente y los balances del Banco están tomados al 31 de diciembre del año que se considera.

En resumen, desde fines de 1952 a octubre de 1956, las instituciones autónomas han obtenido préstamos del Banco Central por 54.293 millones, lo que significa un aumento de 45 veces en relación con la cantidad que las mismas entidades adeudaban en 1952, 43 por ciento de las emisiones hechas hasta octubre de 1956 para cubrir los déficit de la minería y 30 por ciento de los medios de pago en poder del público. Si de esos préstamos se exceptúan los otorgados a la Corporación Minera, que se destinaron a suplir las pérdidas de esa institución, el resto de los créditos fue destinado a las inversiones en petróleo, caminos, habilitación de tierras, energía eléctrica y algunas industrias como azúcar y cemento.

Las emisiones del Banco Central no fueron, sin embargo, la única fuente de financiamiento de las inversiones públicas, aunque sí la principal. Existen además los fondos de la ayuda norteamericana, los préstamos del Banco de Exportaciones e Importaciones y pequeñas sumas utilizadas para ese fin por el Ministerio de Economía.

Los fondos de la ayuda norteamericana, según las cuentas del Ministerio de Economía, contribuyeron a los gastos del gobierno con 2.893 millones de bolivianos en 1954 y con 7.086 millones en 1955.¹¹ No se dispone de las cifras correspondientes a 1956. Los gastos efectuados en 1954 totalizaron 2.364 millones, 2.179 de los cuales corresponden a inversiones y 183 a gastos de explotación; en 1955, los gastos alcanzaron a 5,844 millones (4.970 por inversiones y 874 por gastos de explotación). Las inversiones mayores se hicieron en la agricultura y las instalaciones agrícolas, pero también se emplearon sumas importantes en transportes, sanidad, instalaciones educativas, etc.

A diferencia de los financiamientos originados en el Banco Central, los de la ayuda norteamericana corresponden a una prestación real en bienes y servicios. La mayor parte de dicha ayuda consiste en productos finales de consumo e intermedios, donados al Gobierno de Bolivia, y los ingresos monetarios de éste provienen de la venta de dichos productos al público. Otra parte de la ayuda la constituye el aporte directo en bienes de capital y en servicios del Gobierno de los Estados Unidos, para obras destinadas a fomentar la economía.

Los créditos del Banco de Exportaciones e Importaciones, para la construcción de la carretera de Cochabamba a Santa Cruz, se agregaron a las otras fuentes de financiamiento. Las sumas aportadas por ese organismo entre 1952 y 1955 ascendieron a 13,2 millones de dólares, o sea al equivalente de 1.075 millones de bolivianos.

Es posible ya analizar sucintamente la influencia de los gastos gubernamentales en la inflación boliviana durante el período 1952-56.

El financiamiento de los gastos corrientes contribuyó a aumentar la inflación por dos vías. La primera fue el déficit presupuestario, que obligó al gobierno a recurrir a préstamos del sistema bancario para atender a

¹¹ Para más detalles sobre la ayuda norteamericana, véase en esta misma sección el apartado d).

sus necesidades ordinarias. Se creaba de ese modo un poder de compra adicional, que excedía los recursos de que disponía el sector público por la prestación de servicios y por la recaudación de impuestos. El monto aproximado de ese déficit entre diciembre de 1951 y octubre de 1956, fue de 17.000 millones de bolivianos, lo que representa alrededor de 10 por ciento del aumento de la circulación monetaria en el mismo período.

La otra vía por la que el presupuesto nacional contribuyó a la inflación fueron los cambios estructurales introducidos en el sistema impositivo en el sentido de un mayor predominio de los impuestos indirectos. A las alzas de precios originadas por la disminución de la oferta de bienes y servicios, las devaluaciones y el crecimiento de las disponibilidades monetarias, se añadió el efecto de los impuestos sobre los bienes de consumo, ya directamente, ya a través de los recargos arancelarios y de los procedimientos cambiarios.

En lo que respecta a las inversiones públicas, el asunto es más complejo. Existe una diferencia entre el financiamiento realizado a través de impuestos ordinarios y de ahorros del sector privado transferidos al gobierno por medio de empréstitos y el que se hace con préstamos del sistema bancario, en particular del Banco Central, como ha ocurrido en Bolivia.

En el primer caso, el poder de compra creado en el proceso de inversión proviene de una reducción en el poder de compra del sector privado; así, a los recursos humanos y bienes de capital requeridos en las nuevas obras corresponderá una reducción de la demanda de bienes y de mano de obra en aquel sector que se ha visto privado de parte de su ingreso por los impuestos o la suscripción de títulos de la deuda pública; del mismo modo, la demanda de bienes y servicios de consumo de los factores humanos utilizados en la inversión tendrá como contrapartida la reducción de la demanda fuera del sector público.

Pero cuando las inversiones se financian con créditos del Banco Central se crea un poder de compra adicional sobre la demanda ya existente. De ese modo, en el mercado de bienes de capital y de mano de obra se produce entre los compradores una rivalidad que tiende a traducirse en un alza de precios y salarios, y lo mismo sucede en el mercado de bienes de consumo. Como se ha visto, éste ha sido el caso de Bolivia para el grueso de las inversiones realizadas en los últimos cinco años. La cuantía antes mencionada de este financiamiento inflacionista, ha representado un serio factor en el alza de precios.

c) Papel del crédito bancario en la actividad privada

En el período 1951-56, el crédito bancario ha contribuido al crecimiento de la inflación en una escala menor que en períodos anteriores. En todo caso, su significación ha sido inferior a la que desempeñaron la minería y el sector público.

Los bancos privados incrementaron sus colocaciones desde 1.434 millones en diciembre de 1951 a 5.916 en junio de 1956. El aumento fue de 4,1 veces y la tasa anual acumulativa de crecimiento de 37 por ciento, frente a un alza de precios que acusó una tasa de 147,58 por ciento anual en 1952-56. El Banco

Central, por su parte, tuvo un incremento de 8,6 veces en sus préstamos con el público: de 697 millones en 1951 a 5.991 en junio de 1956. La tasa de crecimiento anual fue de 61,27 por ciento. El total combinado de los bancos privados y el Banco Central arroja un aumento de cartera e inversiones con el público de 9.775 millones, con una tasa media acumulativa de 46, 56 por ciento.

Si se compara el ritmo de crecimiento de los préstamos bancarios al sector privado con la tasa anual de incremento de los precios en el período 1952-56, se observa que – con la sola excepción del año 1955 – el movimiento de las colocaciones bancarias ha ido a la zaga de los aumentos en los precios. Parece, pues, que el sector bancario ha tenido un papel pasivo en la inflación, en el sentido de que el aumento de las colocaciones ha tratado de seguir la tendencia de los precios, con el resultado aparente de que el monto del crédito global otorgado ha decrecido en relación con el volumen nominal de las transacciones del mercado.

En cambio, no habiendo crecido la oferta de bienes y servicios, el aumento de las disponibilidades monetarias y en la demanda y un factor en la elevación de los precios, aunque este comportamiento no ha sido autónomo sino inducido por los otros focos de inflación antes estudiados.

En el comportamiento del crédito bancario les ha cabido papel importante a las restricciones de que ha sido objeto por parte de las autoridades monetarias durante el periodo considerado. Cuando la reforma cambiaria de mayo de 1953, las colocaciones bancarias con el público se limitaron al nivel alcanzado el 30 de abril de ese mismo año y se estableció un encaje legal de 20 por ciento para los depósitos a la vista y 10 por ciento para los depósitos a plazo. Se congelaron además los depósitos que excedieran en 7 veces el capital pagado y las reservas de los bancos.

En julio de 1954 se adoptaron ciertas medidas con el fin de ampliar los préstamos a la industria. Se autorizó a las instituciones de crédito a elevar su cartera en 30 por ciento sobre los límites establecidos en mayo de 1953 para otorgar créditos industriales con plazos hasta de ocho años. Además, se dio un plazo de 12 meses para convertir el 20 por ciento de la cartera bancaria de esos momentos en créditos a la industria, y 24 meses para convertir otro 20 por ciento.

En mayo de 1955 se amplió también el límite establecido en cuanto a recepción y uso de depósitos, el monto de los cuales se elevó a 10 veces el capital y reservas de los bancos establecidos antes de diciembre de 1949 y a 3,5 veces para los fundados después de esa fecha. Se permitió asimismo al Banco Central y a los bancos privados ampliar sus créditos a la industria, siempre que el tipo de interés no fuera superior a 12 por ciento anual.

En octubre de 1955, se aumentó a 40 por ciento el encaje legal para toda clase de depósitos, y en marzo y abril de 1956 se estableció un impuesto sobre las operaciones de crédito que iba desde 2 por ciento sobre el monto de los mismos para los préstamos a la agricultura, hasta 8 por ciento para los créditos comerciales y de uso personal. En fin, en julio del mismo años se permitió la revalorización de los activos

bancarios para aumentar la capacidad de uso y recibo de depósitos y se fijaron nuevas proporciones para los encajes.

Como puede apreciarse, los controles cuantitativos del crédito aplicados en Bolivia han mantenido dentro de ciertos límites el aumento de las colocaciones bancarias. Más discutible es el efecto que hayan tenido las medidas tendientes a canalizar el crédito hacia la industria y la agricultura. Los controles cualitativos son siempre de difícil aplicación por la casi imposibilidad de conocer el uso final de las sumas prestadas y porque, aun en el caso de que éste se haga conforme a las condiciones impuestas, puede liberar capitales que se orienten hacia las actividades penalizadas. En Bolivia, esto parece haber ocurrido en escala no despreciable.

A fines de 1955, el Banco Central suspendió sus créditos a la industria, alegando que muchos de ellos sólo habían servido para la compra de dólares en el mercado libre. En la medida en que hubiere sucedido así, es evidente que el crédito sirvió para presionar el mercado y el tipo de cambio, acentuando de este modo su efecto inflacionista.

d. Disminución de la producción interna y de los bienes y servicios disponibles. La ayuda norteamericana

Frente al aumento desproporcionado de las disponibilidades monetarias a que se ha hecho referencia, a partir de 1952 se produjo en Bolivia una considerable contracción de la producción interna y en la disponibilidad de bienes y servicios. Ya se examinaron las variaciones del producto bruto durante los años 1950 a 1955. Como se habrá podido apreciar, en 1953 y 1954 se registró un brusco descenso, originado principalmente en el sector agropecuario y en la minería. En 1955 hubo una recuperación, pero aun así las cifras no llegan a igualar las de 1952; el producto por habitante, de un equivalente de 85 dólares en este año, desciende a 79 en 1955.

Las importaciones también experimentaron un descenso a partir de 1952. Expresadas en dólares de 1950, de 113 millones a que alcanzaron en ese año bajaron a 88 en 1953 y a 93 en 1954. En 1955 se acusó una recuperación, debido principalmente a la ayuda de los Estados Unidos.

Al analizar el ingreso nacional se vio también que las disponibilidades de bienes y servicios superaron en los últimos 5 años al producto bruto. Esta circunstancia se debió en parte a la mejora de la relación de precios del intercambio con respecto a 1950, pero principalmente a la utilización por el país de sus reservas internacionales, al otorgamiento de créditos por otros países y por algunas firmas privadas, a la postergación de reposiciones en el equipo de capital y a la ayuda prestada por el Gobierno de los Estados Unidos.

Todas estas causas permitieron alcanzar un volumen de importaciones superior a los recursos ordinarios pero a la larga tales posibilidades tenían que agotarse, en parte al menos. A fines de 1956, el país se encontraba sin reservas internacionales y con una deuda externa bancaria y comercial que hacía difícil

seguir recurriendo al crédito extranjero. No obstante la mayor disponibilidad de bienes y servicios por sobre el producto, el consumo real por habitante descendió sustancialmente en los años 1953 y siguientes con relación a los inmediatamente anteriores: de 73,2 y 76,5 dólares por persona en 1951 y 1952, bajó a 69,9 en 1953, a 66,1 en 1954 y a 69,5 en 1955.

Esta contracción en la oferta interna de bienes se produjo a pesar de las inversiones realizadas por el sector público para fomentar y diversificar la economía. La explicación de semejante hecho radica en que, en 1956, en su mayor parte dichas inversiones estaban aun en estudio, en construcción o en proceso de maduración. Así, por ejemplo, en energía eléctrica, la capacidad instalada en el país entre 1951 y 1956 aumentó sólo 34.000 kilovatios, pero la Corporación Boliviana de Fomento tenía en estudio los proyectos de Corani y Montepuncó, y en ejecución centrales más pequeñas en Cochabamba y Villa Montes.

La fábrica de azúcar de Guabirá apenas empezó su primera zafra en 1956 y – como es lógico en una industria azucarera nueva – esta zafra no podía ser sino de carácter experimental y con una producción pequeña. El proyecto de irrigación de Villa Montes no había llegado a su terminación a fines de 1956 y lo mismo sucedía con la fábrica de cemento de Sucre y la central de leche de Cochabamba. El centro ganadero del Beni y el plan ganadero estaban concebidos para producir aumentos en la producción en un plazo mediano.

Entre las obras ya concluidas, pero cuyo pleno rendimiento no cabría esperar, en los casos más importantes, en un plazo corto, cabe mencionar sobre todo las carreteras destinadas a servir de vías de penetración y a abrir a la producción zonas de gran potencialidad como Santa Cruz. Para el desarrollo de la agricultura y la diversificación de la producción, así como para la sustitución de importaciones agrícolas, pocas obras estarían más justificadas que la carretera de Cochabamba a Santa Cruz y las de penetración al norte de este departamento. Es más, los efectos de la apertura de estas vías – unidos a la labor de desmonte y colonización emprendida eficientemente por el Servicio agrícola Interamericano, el Regimiento Colonial y las Cooperativas de Colonización – se han dejado sentir ya y no es insignificante el aporte de productos agrícolas de aquella región a la oferta de bienes de consumo y de materias primas como el algodón.

Pero los resultados de esas inversiones están apenas iniciándose y pasarán algunos años antes de que el producto real derivado de ellas pueda ser un factor eficaz para contrarrestar la inflación.

La escasez de bienes de primera necesidad fue contrarrestada en parte con la ayuda prestada por el gobierno norteamericano desde 1953. Esta ayuda consistió principalmente en artículos de consumo y materias primas que contribuyeron directamente a aumentar la oferta de bienes en cantidades apreciables. De julio de 1953 a junio de 1954 las aportaciones en trigo y harina, manteca, algodón y semillas de algodón alcanzaron a 10,9 millones de dólares, o sea 17 por ciento de las importaciones de Bolivia, a precios corrientes; de 1954 a 1955 la suma aportada fue de 18,3 millones, o sea 22 por ciento de las importaciones; en 1955-56 alcanzó a 17,5 millones de dólares. Otra parte de la ayuda norteamericana

revistió la forma de bienes de capital para el fomento económico, por cantidades que pasaron de 1,2 a 5,7 y 6,3 millones en los tres periodos mencionados.

No obstante, ser evidente el efecto antiinflacionista de la ayuda norteamericana, su resultado final, así como también el de la oferta de bienes importados y de los producidos en el interior del país, no puede apreciarse sino conociendo la situación cambiaria de Bolivia en esos años.

e) Influencia del sistema cambiario

No es posible comprender la inflación boliviana de los últimos años sin analizar el papel que le ha cabido al sistema cambiario en la agravación de las dificultades ocurridas. En cierta medida, dicho sistema puede señalarse como uno de los factores determinantes de la aceleración del proceso inflacionario, ya que parte sustancial del déficit del sector minero se debió al bajo tipo de cambio que regía para las divisas de ese sector. Por otro lado, la diversidad de tipos de cambio contribuyó a formar una estructura de precios relativos internos – y en relación con los mercados vecinos – que condujo a la sustracción de cuantiosas cantidades a la oferta interna de bienes y a una especulación con los productos de primera necesidad. Asimismo, el subsidio de los artículos esenciales establecido a través del sistema cambiario significó un desaliento a la producción nacional de esos productos.

Como ya se ha visto, desde antes de 1952 el sistema cambiario de Bolivia se caracterizaba por una diversidad de tipos cuya finalidad principal era subsidiar las importaciones de artículos esenciales y los gastos gubernamentales en moneda extranjera. Para ello, se adquirirían las divisas provenientes de las exportaciones de estaño a un tipo muy inferior al que hubiera regido en un mercado libre. Al lado de estos cambios oficiales existían otros para las exportaciones secundarias y para la importación de mercaderías no catalogadas como de primera necesidad.

Existía además un mercado negro, o libre, donde se efectuaban las operaciones originadas por la adquisición de servicios diversos y por la salida de capitales.

En abril de 1952 el tipo de cambio oficial era de 60 bolivianos por dólar, pero existían además uno de 100 para operaciones comerciales corrientes, otro de 130 – denominado de “trueque” –, para la exportación de ciertos minerales de alto costo de producción o mercado restringido – con el que los beneficios podían hacer importaciones – y otro más de 190 que se aplicaba al 10 por ciento de las importaciones del Banco Minero y se utilizaba para adquirir productos no considerados como esenciales ni de primera necesidad, pero que no todos eran de lujo.¹ Además de estos tipos de cambio, existía el de mercado negro, que en abril de 1952 se cotizaba a 215 bolivianos por dólar.

En diciembre de 1952 se creó otro tipo de 400 para los rescates de oro y para la importación de artículos de lujo. El establecimiento del monopolio de las exportaciones de minerales en 1952 sustrajo a la oferta de

¹ Véase Franklin Antezana Paz, La política monetaria de Bolivia, La Paz, 1954, p. 11.

Divisas en el mercado negro importantes cantidades; la nacionalización de las minas y la agudización del fenómeno inflacionista en ese año condujeron a la depreciación del boliviano que en el mercado negro llegó a cotizarse a 275 en diciembre de 1952 y a 650 en mayo de 1953.

Ante las irregularidades originadas por tal situación y con el propósito de frenar el avance de la inflación en mayo de 1953, el gobierno de Bolivia llevó a cabo una reforma cambiaria, cuyas principales características fueron las siguientes:

- 1) Se realizó una devaluación del tipo de cambio y se eliminaron los cambios múltiples, estableciéndose una paridad única de 190 bolivianos por dólar.
- 2) Se permitió, al lado del mercado oficial, que se organizaría mediante un presupuesto anual de divisas, un mercado libre para los dólares y otras monedas extranjeras provenientes del turismo y que atendería las necesidades de viajeros, pensiones para estudiantes, salida de capitales, etc.
- 3) Para que el gobierno pudiera hacer frente al aumento de sus gastos que ocasionaran las nuevas medidas, se estableció un impuesto adicional a las importaciones del 50 y del 100 por ciento sobre el valor CIF de las mismas – según su mayor o menor grado de importancia para el abastecimiento – y se suprimieron numerosos impuestos sobre transacciones en monedas extranjeras. En cambio, se estableció uno nuevo de 35 bolivianos sobre cada dólar que la Corporación Minera vendiera al Banco Central.
- 4) Se suprimieron las subvenciones al consumo, pero se fijaron precios máximos de venta para determinados productos, se congelaron los alquileres y se autorizó al Ministerio de Economía para atender directamente el abastecimiento de las mercaderías más esenciales.
- 5) A fin de compensar a los asalariados por el encarecimiento del costo de la vida que sobrevendría a consecuencia de la devaluación, se estableció un aumento general de salarios de 4.000 bolivianos por mes para todo obrero o empleado que no gozara de los beneficios de la pulpería barata; de 2.000 bolivianos para los que tuvieran este beneficio, y de 50 por ciento del sueldo mensual para los empleados domésticos. Este aumento según el nivel de las remuneraciones de ese momento, representaba aproximadamente 100 por ciento para los obreros y 50 por ciento para los empleados.¹ Tomada esta medida, se congelaba por un plazo de seis meses el nivel de sueldos y salarios.
- 6) Se congelaron asimismo las colocaciones de los bancos al público en las cantidades otorgadas al 30 de abril de 1953 y los depósitos que recibieron esas instituciones en exceso de un monto equivalente a siete veces su capital pagado y reservas. Se fijó el encaje legal de los mismos en 20 por ciento de los depósitos a la vista y 10 por ciento de los depósitos a plazo.
- 7) A fin de disminuir la presión sobre el mercado de divisas por parte de las personas que deseaban mantener intacto el valor de sus ahorros, para fomentar la producción de oro y desanimar el contrabando de este metal, se autorizó al Banco Central a acuñar piezas de oro que serían entregadas en canje a los tenedores de oro nativo, quienes podrían vender en el mercado dichas piezas al precio libremente fijado entre comprador y vendedor.

¹ Véase Antezana Paz, *op.cit.* pp. 25-26.

- 8) Se creó la Oficina de Estabilización, dependiente de la Presidencia de la República con el encargo de estudiar los problemas que surgieron como consecuencia de las medidas de estabilización adoptadas.

Es de capital importancia analizar las razones del fracaso de este intento de estabilización de 1953. En forma sucinta, pueden anotarse como causas de la persistencia y agudización de la inflación boliviana después de las medidas enumeradas, los siguientes factores:

1º. Una coyuntura exterior desfavorable que provocó una baja en el precio del estaño en los mismos momentos en que se introducción las reformas cambiarias y monetarias. La cotización de 98 centavos de dólar por libra en el mercado de Nueva York en abril de 1953, descendió a 95 en junio y a 81 en septiembre del mismo año, y al cerrarse el período sólo se había recuperado ligeramente, situándose a 86 centavos de dólar. En el mercado de Londres, los precios fueron más bajos aún, con un nivel de 76 centavos de dólar en septiembre de 1953 y de 81 el 31 de diciembre. Cada centavo de dólar de disminución en el precio del estaño significaba para Bolivia un menor ingreso anual de 800.000 a 700.000 dólares según los volúmenes de exportación de esos años. En consecuencia, el valor de las exportaciones bolivianas descendió de 84 millones de dólares en 1952, a 72,2 millones en 1953 y a 59,7 millones en 1954, principalmente como resultado de la baja del valor unitario de las exportaciones. Esta situación desfavorable de los mercados exteriores se prolongó hasta 1956.

2º. Una sobrevaluación de hecho del boliviano, en la cual influyó sin duda la baja de los precios ocurrida inmediatamente después de la fijación de la paridad de 190, pero que en su origen se debía al interés del gobierno en mantener un dólar barato para evitar el aumento de los gastos gubernamentales y un alza demasiado fuerte de los artículos de primera necesidad. En mayo de 1953 la cotización en el mercado libre era de 650 por dólar. Desde principios de ese año y aún antes, numerosas importaciones se hacían a tipos de cambio de 400 y más por dólar y era conocida la reexportación de mercaderías adquiridas a 190 bolivianos por dólar.¹⁴

A la probable sobrevaluación inicial y a la baja de los ingresos en dólares provenientes de las exportaciones, se sumó el aumento de los costos internos en la actividad minera y especialmente en la Corporación Minera. Aunque los salarios estuvieron congelados por todo el resto del año 1953, las pérdidas de pulpería y demás gastos de explotación ascendieron fuertemente. Esto motivó que el financiamiento inflacionista de la minería no sólo continuara, sino que aumentara de manera considerable en 1953 y en los años sucesivos.

3º. La persistencia del déficit del sector público, motivado tanto por la incapacidad del sistema tributario para cubrir los gastos ordinarios del presupuesto, como por la continuación y el aumento de las inversiones públicas a base de los financiamientos del Banco Central. En 1953 y 1954 los préstamos del Banco Central para cubrir los gastos del gobierno fueron superiores a los de 1952. Los préstamos del instituto emisor a las instituciones autónomas ascienden en forma relativamente moderada en el primero

¹⁴ Véase Antezana Paz, *op.cit.*, p. 16.

de los años citados, para aumentar varias veces en 1954. Otra de las causas principales de la inflación continuó actuando con vigor.

4°. No se aplicó rigurosamente la política de restricción del crédito bancario por temor a una deflación y en febrero de 1954 se suspendió la vigencia de las disposiciones sobre encaje legal obligatorio.¹⁵ Por secundario que haya sido el papel del crédito bancario en la agravación de la inflación boliviana, no ha dejado de ser un factor coadyuvante.

5°. La oferta de bienes y servicios no parece haber mejorado en 1953 ni en los años siguientes, con excepción de la ayuda norteamericana que comenzó ese año. Por el contrario, a partir de 1953 se inició la reforma agraria y se agravó la disminución de la producción agropecuaria. El índice de quantum de la producción industrial muestra un estancamiento en 1953 y un avance en 1954.

6°. Los aumentos de las remuneraciones del trabajo como resultado forzoso de la continuación del alza de precios. En abril de 1954 el gobierno aprobó un aumento de casi 50 por ciento sobre los sueldos y salarios de los obreros y empleados particulares y de 25 por ciento sobre los sueldos de los empleados públicos. Esta medida se tomó para compensar el alza de los precios ocurrida desde mayo de 1953, pero dichos aumentos se trasladaron de inmediato a los precios, reanudándose de ese modo la espiral inflacionaria.

La continuación y aceleramiento de la inflación después de mayo de 1953 trajo, pues, la destrucción del sistema que se había intentado establecer con la reforma. Una de las primeras consecuencias fue la divergencia cada vez mayor entre la paridad oficial y la del mercado libre y el regreso al sistema de tipos múltiples. En diciembre de 1953 la cotización del dólar en el mercado libre alcanzaba ya a 950 bolivianos y en todos los años sucesivos continuó ascendiendo, hasta llegar a 11.000 bolivianos en octubre de 1956.

A mediados de 1954, para eliminar o atenuar la disparidad existente entre los costos de las importaciones al tipo oficial de cambio y los precios de mercado de las mismas que seguían el tipo del mercado libre, el gobierno estableció el sistema llamado de los "revertibles". Consiste este sistema en aplicar a los importadores un tipo de cambio diferente del oficial para llevar el costo de la mercadería a un nivel mas en armonía con el precio de la misma en el mercado. Dicho cambio variaba para cada clase de mercadería y para cada mercado local y se aplicaba también a la producción nacional que utilizaba materia prima de origen extranjero.

Los "revertibles" eran fijados por el Ministerio de Economía y por juntas locales y su producto se centralizaba en el Ministerio de Economía donde constituía un segundo presupuesto. Los fondos percibidos, como ya se ha dicho, se empleaban para subvencionar el consumo de algunos artículos de primera necesidad – carne, café y azúcar de producción nacional, y trigo, azúcar, arroz y otros artículos

¹⁵ Véase Antezana Paz, op.cit., pp.47-48.

importados -, para pagar precios mínimos a determinadas mercaderías, para algunas inversiones y para cubrir parte de los gastos del gobierno. Los “revertibles” duraron hasta marzo de 1956, fecha en que se las incorpora a los derechos de importación ad-valorem (recargos CIF) y significaron un sistema cambiario muy particular, en el que existían tantos tipos de cambio como mercancías o mercados locales.

También para las exportaciones se estableció una diversidad de tipos de cambio. Ya desde 1953 el Banco Minero colocaba las divisas provenientes de la venta en el extranjero de oro nacional a un cambio más elevado que el oficial, pero inferior al del mercado libre, dando así origen a la especulación. Esto llevó en 1954 al sistema de remates de dichas divisas en dos bancos privados. Los dólares obtenidos en dichos remates no podían usarse para importaciones sino para viajes, pago de primas de seguros, etc. Es de suponer que también sirvieron para la evasión de capitales. De todos modos las sumas rematadas sólo alcanzaban a unos 2 millones de dólares por año; y ha sido en el mercado libre donde han ocurrido las mayores transacciones para este último propósito.

La disparidad entre los tipos de cambio y los perjuicios que la sobrevaluación acarrea al sector exportador obligó al gobierno a modificar de hecho la paridad oficial, otorgando un tratamiento preferencial a las divisas procedentes de ese sector. En 1955, como una forma de subvencionar la producción, se estableció a 900 bolivianos el tipo de compra de los dólares del Banco Minero y a 500 los de la Corporación Minera. En marzo de 1956 se dictó un decreto, con efecto retroactivo desde el 1º de enero, que elevaba esos tipos de cambio a 1.500 y 1.200 bolivianos respectivamente. El petróleo recibía un tratamiento semejante. En octubre de 1956 los cambios efectivos eran de 3.500 bolivianos por dólar para el sector minero, y de 1.790 para el petróleo; los demás exportadores disponían de sus divisas en el mercado libre.

Al lado de esta devaluación de hecho del boliviano en las compras de dólares a los exportadores, se mantuvo el cambio oficial para los gastos del gobierno y las importaciones de primera necesidad y de equipo para la minería y el petróleo. Se creó en esa forma una cuantiosa pérdida en las operaciones de cambio del Banco Central, la cual fue cargada a las obligaciones del gobierno, como ya se ha visto.

El sistema cambiario boliviano de los últimos tres años, que puede calificarse de anárquico, tuvo funestas consecuencias para la economía general del país y contribuyó en escala apreciable a agravar la inflación.

Uno de sus más característicos resultados, fue el trastorno producido en el sistema de precios. Los subsidios otorgados a ciertas importaciones mediante el tipo oficial de cambio y la aplicación de este mismo tipo a las mercancías provenientes de la ayuda norteamericana, se traducían en precios internos de esos productos muy inferiores a los internacionales. Ello, por una parte, constituía una penalización a la producción interna u obligada al gobierno a otorgar a ésta subsidios a través de precios mínimos; por la otra, lo que es sumamente importante, creaba un aliciente para reexportar ese tipo de mercaderías -, tanto las importadas por el gobierno y los particulares como la recibida a través de la ayuda norteamericana - y para exportar la misma producción nacional.

Se creó así una actividad de contrabando que trasladaba a los países vecinos parte importante de las escasas disponibilidades del país en productos esenciales. Ese contrabando existía desde tiempos anteriores, originado siempre por el anómalo sistema de cambios, pero se acentuó en forma extraordinaria desde 1954. Aunque es prácticamente imposible calcular su cuantía, fuentes autorizadas del país estiman que las cantidades extraídas en trigo, azúcar, arroz y ganado alcanzan un valor aproximado de 5 millones de dólares por año.¹⁶ El producto de estas actividades ilegales se convertía en moneda extranjera o volvía al país en forma de artículos menos esenciales y de lujo que se vendían en el mercado negro.

La multiplicidad de cambios creó también el caldo de cultivo para una especulación interna de vastas proporciones. Las importaciones se hacían a diferentes tipos, ya que la escasez de divisas en el mercado oficial obligaba a ello y el sistema mismo permitía compras en el exterior con dólares obtenidos a diferentes cotizaciones. Como es lógico, los precios en el mercado interno tendían a fijarse en relación con los tipos del mercado libre, originando así ganancias extraordinarias. Aunque, como ya se ha dicho, el sistema de los “revertibles” tuvo por principal finalidad corregir estas anomalías, no fue capaz de eliminarlas del todo. A esto se agrega que la distribución de productos de primera necesidad se hizo en forma deficiente y causó también una especulación en gran escala.

Las cuotas de alimentos y otros productos manufacturados esenciales asignadas a los diferentes sectores de producción y a las distintas ciudades y centros poblados no siempre correspondían a la población, agudizándose de ese modo la escasez en los centros de importancia. La distribución misma de las cuentas de divisas y de mercancías fue acompañada de influencias extrañas, como lo han declarado altos funcionarios del gobierno.

Se creó así un mercado negro donde los precios eran muchas veces superiores a los oficiales, especialmente en las ciudades más importantes. En dicho mercado no sólo tenían que abastecerse las personas no beneficiadas con cupos especiales a través de sus organizaciones – como era el grueso de la clase media y alta y de los trabajadores independientes –, sino que los mismos miembros de sindicatos y cooperativas se veían obligados a adquirir en él parte sustancial de sus subsistencias ante la insuficiencia de las raciones recibidas a precios oficiales.

Las reexportaciones y la especulación – originadas en el sistema cambiario y fomentadas luego, sobre todo la última por los sistemas administrativos de distribución – han constituido en Bolivia factores que acentuaron la inflación. Son, al mismo tiempo, una de las manifestaciones más reprobables de ésta. Sus efectos inmediatos han sido la sustracción de importantes cantidades de productos de primera necesidad a la oferta interna de bienes y servicios – que, como se ha visto antes, era muy reducida –, y además el alza de los precios en una proporción exorbitante. Por otro lado, producían una disminución aun mayor de los ingresos reales de la mayoría de la población y una redistribución del ingreso a favor de grupos reducidos que, lejos de cooperar a la solución de los males del país, contribuían a agravarlas.

¹⁶ Véase C.H.Zondag, *Problemas en el desarrollo económico de Bolivia*, 1956. (Documento mimeografiado).

TEMA VIII:

**LAS MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN DE
1956**

TEMA VIII. LAS MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN DE 1956

1. RESUMEN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

El empeoramiento de la situación inflacionaria en el curso de 1956, caracterizada por un ritmo creciente en el aumento mensual de los precios y por la acentuada baja de las cotizaciones del boliviano en el mercado libre, llevaron al gobierno a realizar un esfuerzo decisivo para detener o atenuar aquel proceso. Por decreto de 4 de agosto se creó el Consejo Nacional de Estabilización Monetaria, presidido por el Presidente del Banco Central y otros altos funcionarios; desde los primeros momentos, el Consejo contó con la asesoría de expertos del Gobierno de los Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional. Con fecha 21 de noviembre el Congreso otorgó al Presidente de la República poderes especiales, por el término de un año, para tomar las medidas necesarias a fin de lograr la estabilidad económica, y el 15 de diciembre se promulgaron los decretos básicos complementados después por otras disposiciones.

Los rasgos fundamentales de la nueva política son la supresión del sistema de cambios múltiples, la devaluación del boliviano y el establecimiento de un tipo de cambio único y fluctuante más acorde con las condiciones del mercado; la eliminación de los controles y las prohibiciones sobre exportación e importación, y la implantación de un régimen de libertad en el comercio exterior y en el mercado cambiario, sujeto sólo a los derechos arancelarios y al pago de regalías de exportación; la supresión de los subsidios fiscales directos o indirectos a los artículos de primera necesidad y de los controles internos de precios, con excepción de los alquileres; la congelación de los sueldos y salarios durante un año, previa su elevación para compensar a los trabajadores por el alza de precios derivada de la devaluación y de la eliminación del sistema de pulpería barata; el control del crédito bancario y la adopción de medidas fiscales para equilibrar el presupuesto nacional y para reemplazar por arbitrios impositivos más normales las entradas que provenían del antiguo sistema cambiario.

A continuación se hace una exposición breve de las principales disposiciones que integran la política de estabilización.

a) Régimen cambiario y de comercio exterior

En reemplazo de los diferentes tipos de cambio que regían para las distintas clases de exportaciones e importaciones y para las transacciones de diverso orden, se acordó fijar un tipo único de cambio en relación con el dólar norteamericano. El Banco Central, al que corresponder determinar la paridad de conformidad con las condiciones del mercado, lo estableció en 7.700 bolivianos por dólar en los días inmediatos a los decretos de estabilización. Hasta la fecha de escribir este informe, el cambio ha estado fluctuando alrededor de 7.500 bolivianos.

A la vez que la unificación del cambio, se estableció la libertad en las operaciones cambiarias para toda clase de operaciones comerciales, así como para las transferencias de capital y otros rubros invisibles del balance de pagos. Quedaron así suprimidos los controles, licencias y cupos de todo tipo sobre exportaciones e importaciones, salvo las transacciones sujetas a convenios internacionales de intercambio, que continuarán rigiéndose por éstos mientras estén vigentes. En aplicación del principio de libertad de comercio exterior, los exportadores de productos mineros, agrícolas e industriales podrán disponer libremente de sus divisas; la Corporación Minera de Bolivia venderá las suyas al Banco Central, deducidos los costos de realización y éste las pondrá a libre disposición de las instituciones bancarias, del gobierno y del público.

El Banco Minero continúa manteniendo sus funciones de comprador exclusivo de minerales en el territorio nacional, pero las empresas privadas medianas – con excepción de las auríferas – podrán exportar libremente su producción cuando obtengan precios más ventajosos que los fijados por el Banco. En todo caso, éste pagará a los productores en moneda extranjera, deducidos los gastos de realización y la remuneración por los servicios de venta. El Banco no podrá comprar ni vender divisas sino por intermedio del Banco Central y al tipo de cambio vigente.

b) Sistema de precios internos

Los subsidios que desde hacía muchos años habían venido recibiendo un número importante de alimentos y materias primas para la industria a través de tipos de cambio preferenciales, fueron suprimidos. En lo sucesivo estos productos tendrán que adquirirse al tipo de cambio único y en condiciones similares a las demás importaciones. Se eliminaron asimismo, los subsidios que existían para algunos productos nacionales. No obstante, con el fin de evitar la escasez de algunos artículos de consumo básico, el Ministerio de Economía podrá importarlos en forma provisional, mientras el comercio normal atiende al abastecimiento. También se suprimieron los controles internos de precios y se autorizó al Ejecutivo para permitir aumentos en las tarifas de los servicios públicos estatales, municipales o privados, en forma que se cubran los gastos de explotación y la depreciación y se obtenga un beneficio razonable sobre el capital invertido. El sistema de pulpería barata, que existía en las empresas mineras y ferroviarias, asimismo fue eliminado. La única excepción a la libertad de los precios internos es el límite impuesto a las alzas de alquileres, los cuales no podrán exceder de 200 por ciento de los fijados en mayo de 1953 en el caso de las viviendas ni de 400 por ciento en el de los locales comerciales.

c) Régimen de remuneraciones

Las medidas enumeradas tenían que producir un alza considerable de los precios. En primer lugar, con la supresión de los tipos de cambio de subsidio para los alimentos básicos y materias primas importadas ascenderían varias veces los precios de estas mercaderías y de los productos de la industria nacional antes favorecida. Algo similar sucedería con la desaparición de los controles de precios internos, el alza de las tarifas de servicios públicos, del combustible y de la habitación. Los más perjudicados serían en primer

lugar los obreros ferroviarios y mineros, que gozaban del privilegio de la pulpería barata con precios congelados al nivel de años anteriores, y en segundo lugar, los fabriles, que recibían muchos productos a precio de costo. Es cierto que los beneficios del sistema anterior no se cumplían sino en medida muy limitada, en razón de la escasez de productos y de la especulación, que obligaban a los consumidores a obtener la mayor parte de sus subsistencias y demás bienes de uso en el mercado negro; pero de todos modos, especialmente en los sectores obreros con derecho a pulpería barata, podía preverse un impacto muy fuerte sobre los salarios reales.

Para paliar esta disminución de los ingresos se estableció una compensación general para todas las personas que reciben sueldos y salarios – incluyendo la administración pública y exceptuando el servicio doméstico (que se regiría por acuerdos con los empleadores) y los trabajadores bancarios (que habían percibido un aumento reciente de sueldos) – ascendente a 1.300 bolivianos por día. Como compensación especial por la desaparición de la pulpería barata, se otorgó además un aumento de 3.950 bolivianos diarios a los trabajadores de la minería nacionalizada, de 1.350 a los de la minería privada y a los ferroviarios y de 450 a los obreros fabriles. Al mismo tiempo, se congelaron durante un año los sueldos, salarios y remuneraciones análogas.

d) Limitación del crédito

Los derechos del 15 de diciembre autorizaron al Ministro de Hacienda para fijar el encaje legal y la relación de los depósitos con el capital y reservas de los bancos comerciales, del departamento bancario del Banco Central y de las secciones comerciales de los Bancos Minero y Agrícola, con el fin de evitar un aumento exagerado del crédito bancario a las actividades privadas. Asimismo se congelaron los depósitos del Banco Minero en el Banco Central y se estableció que el saldo total de los préstamos, adelantos y descuentos otorgados al primero por el instituto emisor no podía exceder del monto existente a la fecha del decreto. El 22 de enero de 1957, el Ministro de Hacienda elevó los encajes bancarios del 40 al 50 por ciento (10 por ciento para las secciones comerciales del Banco Minero y del Banco Agrícola) y limitó los depósitos que podían recibir los bancos privados a siete veces su capital pagado y reservas. Esta última disposición fue modificada el 24 de febrero, cuando la relación se elevó a diez veces para ampliar la capacidad crediticia de los bancos.

e) Modificaciones en el régimen fiscal

No era concebible una política de estabilización sin la implantación de un severo régimen en la administración fiscal, por lo menos en cuanto al equilibrio entre las entradas y los gastos del sector público, incluyendo a las instituciones autónomas. En consecuencia, los decretos establecieron que en lo sucesivo el presupuesto general de la Nación incluiría los de todas las entidades, reparticiones o dependencias del Estado y que ninguna de éstas podría recurrir al Banco Central para su financiamiento. Se estableció también un presupuesto único de divisas para todo el gobierno y las reparticiones y dependencias oficiales, y se limitaron a las necesidades más urgentes las importaciones y los gastos del

sector oficial. La Corporación Minera Boliviana atenderá a sus gastos corrientes en moneda extranjera con las cantidades que se le asignen en el presupuesto de divisas, pero en el caso de que se produzcan mayores ingresos de cambio por aumento de las exportaciones – siempre que la cotización del estaño no sea inferior a 90 centavos la libra – tendrá derecho a recibir hasta 3 millones de dólares anuales para exploraciones y nuevas inversiones.

Para reemplazar los ingresos fiscales que se originaban en el sistema de cambios múltiples vigente hasta el 15 de diciembre, se establecieron nuevas medidas impositivas. Así, se fijaron regalías para las exportaciones de minerales y de productos agrícolas e industriales; en el caso de los minerales, la regalía se calcula en relación con la ley del mineral y según su valor bruto. Se estableció también un nuevo arancel ad-valorem para compensar las anteriores entradas fiscales por diferencias de cambio, recargos CIF y revertibles, y se aprovechó la oportunidad para suprimir los múltiples derechos arancelarios con destino especial que existían antes; en lo sucesivo a las entidades que se beneficiaban con esos impuestos la Dirección General de Egresos les fijará asignaciones sobre la base de lo recaudado en 1955, más una compensación de 30 por ciento.

El 24 de enero de 1957 se modificaron también las tasas del impuesto a la renta por servicios personales y del global complementario, para acomodarlas en lo posible al nuevo nivel de ingresos personales. Se han realizado asimismo otras reformas, tales como la disminución del impuesto sobre cigarrillos y la rebaja al 3 por ciento – en lugar del 12 – de la regalía que se pagaba al fisco por la revalorización de activos en las empresas privadas.

f) Fondo de estabilización

A fin de hacer frente a la demanda de divisas y sostener el tipo, el Gobierno de Bolivia obtuvo la cooperación del de los Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional para construir un fondo de estabilización de 25 millones de dólares integrado en la forma siguiente: un préstamo de 7,5 millones otorgado por el Fondo Monetario Internacional, otro préstamo de 7,5 millones facilitado por el Gobierno de los Estados Unidos y 10 millones de ayuda norteamericana para ser invertidos de conformidad con la Administración para la Cooperación Internacional.

2. PRIMEROS EFECTOS Y PROBLEMAS INMEDIATOS DE LA ESTABILIZACIÓN

Al redactar el presente informe han transcurrido apenas cuatro meses de la aplicación de las medidas de estabilización. Es prematuro por lo tanto intentar un análisis de sus resultados, ya que pasarán varios meses antes de que pueda apreciarse cómo se ha adaptado el país a un cambio tan radical, y cuáles son los efectos previsibles de la nueva situación tanto en la economía en su conjunto como en sus principales sectores. No obstante, desde los primeros momentos de la adopción de las medidas antiinflacionistas se produjeron cambios muy significativos que merecen analizarse, pues serán decisivos para el éxito de esa política.

Una consecuencia de ella, que puede calificarse sin reparos de altamente positiva, es la desaparición inmediata de los vicios que tenían su origen en el sistema de controles y en los cambios múltiples. Así, los beneficios especulativos en la comercialización de artículos de primera necesidad, las ganancias ilegítimas derivadas de la distribución de divisas y de cupos y otras manifestaciones similares, han dejado de existir con las causas que les daban vida. Es más importante todavía que al suprimirse los tipos de cambio privilegiados para la importación de artículos de consumo y de algunas materias primas, se haya eliminado la razón de ser del contrabando hacia los países vecinos. Este hecho, unido a un aumento en la disponibilidad de bienes esenciales provenientes de la ayuda norteamericana, ha causado una mayor oferta de productos en el mercado interno y la desaparición virtual de la escasez.

Durante los primeros tiempos de la estabilización podía preverse una fuerte demanda de divisas originada en la incertidumbre sobre las nuevas medidas o en las ganancias especulativas derivadas de la diferencia entre el tipo de cambio que regía antes en el mercado libre y la nueva paridad, pero los datos disponibles indican que esa demanda ha sido muy inferior a lo previsto, lo que ha permitido mantener la posición del boliviano sin tener que recurrir exageradamente al fondo de estabilización. No es menos importante el clima psicológico creado por la desaparición de privilegios injustificados, por la honestidad y energía con que se ha procedido en la aplicación de la nueva política y por la disposición de los más amplios sectores populares a soportar su cuota de sacrificio para llevar adelante la estabilización.

Conviene mencionar el hecho de que puede preverse un aumento en la producción agrícola a consecuencia de las medidas antiinflacionistas. En efecto, las condiciones creadas por la situación existente antes de diciembre de 1956 conducían a una disminución de la producción en el campo. Los pequeños agricultores gozaban de una situación de precios relativos que los favorecía, ya que vendían sus productos en las ciudades y centros mineros a precios libres, mientras adquirían a precios regulados las mercaderías provenientes de la ayuda norteamericana y otros productos. Más aun, una cantidad nada despreciable de campesinos acudía a las ciudades a formar colas en los expendios oficiales o sometidos a control y revendía luego en el mercado negro las mercaderías allí adquiridas, obteniendo de ese modo ganancias superiores a las que podrían obtener en el laboreo de las tierras.

En las zonas cercanas a las fronteras, especialmente en la importante región del lago Titicaca, el contrabando constituía otra actividad altamente remuneradora en desmedro de la producción agrícola. En general, el desmejoramiento en los precios relativos de los productos agrícolas puede conducir a una disminución de la producción agropecuaria. En el caso de Bolivia la situación es diferente. Las medidas de estabilización, al eliminar la situación privilegiada en los precios relativos y las ganancias provenientes de la especulación en pequeña escala y del contrabando, ha provocado un retorno a la tierra de importantes núcleos campesinos a falta de otras oportunidades de trabajo; por otra parte, se espera que en el campo se origine una mayor producción que permita a los agricultores mantener sus actuales niveles de consumo. Es posible que el efecto total no pueda apreciarse de inmediato por haber ya pasado la época de siembras, pero es casi seguro que las próximas cosechas reflejarán este reflujo de mano de obra a la agricultura.

Al lado de estos efectos saludables de la política de estabilización, han surgido problemas que requieren una atención cuidadosa por parte de las autoridades económicas.

El primero de esos problemas – y sin duda el más importante por sus posibles consecuencias – es la situación de los ingresos reales de los sectores que perciben sueldos y salarios. No es fácil hacer un cálculo preciso del nivel de las remuneraciones antes y después de la estabilización. Antes de las medidas de diciembre, numerosos sectores asalariados percibían, además de los sueldos o salarios monetarios, ingresos indirectos a través de cuotas de artículos de primera necesidad que podían adquirir a precios oficiales o a precios congelados; es muy difícil precisar la magnitud de estas compras en comparación con las que efectuaban en el mercado libre de precios mucho más elevados. De este modo, una medida de la incidencia de los decretos de estabilización no sólo tendría que tomar en cuenta el alza de los precios en el mercado libre, sino también el efecto de la eliminación de ese sistema de remuneraciones indirectas.

Por desgracia, las estadísticas disponibles no permiten realizar un cálculo satisfactorio. El índice del costo de vida en la ciudad de La Paz, preparado por la Dirección General de Estadística, acusa un alza del 62 por ciento entre fines de noviembre de 1956 y fines de marzo de 1957, si bien en los dos últimos meses se ha producido una baja en relación con diciembre y enero. Tal cifra es indudablemente muy exagerada. En el grupo de alimentos se tomaron en cuenta, para el período anterior a la estabilización, los precios oficiales de varios productos que tienen un gran peso en la confección del índice y que no eran adquiridos a esas cotizaciones sino en una proporción muy reducida, aun por los obreros sindicalizados; esos mismos productos se calculan en los meses posteriores a los precios de mercado libre.

También ofrece fuertes dudas el alza reflejada en el grupo de habitación. Por otra parte, el Banco Central de Bolivia ha confeccionado un índice limitado a un grupo de productos alimenticios expendidos en un mercado obrero de la ciudad de La Paz. Según esta estadística, el índice habría ascendido de 100 al 3 de diciembre de 1956 hasta 122 en los días inmediatamente posteriores a los decretos de estabilización, para descender hasta 92 el 25 de marzo y a 86 el 29 de abril. Tampoco podría tomarse este cálculo como un reflejo de la realidad. En primer término, para la elaboración del índice se tomaron en cuenta únicamente los precios del mercado libre, antes y después del 15 de diciembre, y por consiguiente no se ha considerado la parte del salario que se gastaba en mercancías a precios oficiales; en segundo lugar, el mercado seleccionado para recoger las informaciones es el que acusa los precios más bajos, pero a él no concurre sino una porción de los consumidores, en circunstancias en que existen apreciables diferencias de precios en los diversos mercados de la ciudad; finalmente, las ponderaciones usadas parecen estar muy distantes de la realidad.

Del lado de las estadísticas de salarios los problemas son menores. Según datos suministrados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el promedio de las remuneraciones totales de los obreros fabriles de La Paz habría ascendido en 23 por ciento entre noviembre de 1956 y febrero de 1957, incluyendo en el cálculo los pagos hechos por horas extraordinarias, bonificaciones especiales, etc. Sin embargo, cabe señalar que, según informes obtenidos por la Misión, en esas cifras no se han tomado en

consideración algunos suplementos en dinero y especies acordados por algunas empresas a sus trabajadores.

Con todo, no parece aventurado afirmar que ha habido un descenso del ingreso real de los obreros fabriles de La Paz, aunque una cuantificación sea imposible por el momento. Aparte del efecto que ha tenido la supresión de los subsidios en los precios de los productos de primera necesidad, es indudable el alza experimentada por los rubros de combustibles y transporte, así como también la reducción en las horas extraordinarias de trabajo en muchas industrias. Es poco probable que las compensaciones acordadas en los salarios nominales hayan sido suficientes para neutralizar el efecto de esos factores en el salario real.

Otro sector en que parece haberse registrado una contracción de las remuneraciones reales es el de los empleados públicos. La compensación acordada a este sector – 1.450 bolivianos diarios por persona – no llega a representar probablemente 30 por ciento de aumento sobre los sueldos medios que regían antes de la estabilización. Entre los empleados públicos, los más afectados son los que perciben remuneraciones más altas; los de ingresos más bajos pueden no haber sufrido un descenso de sus ingresos reales.

Por supuesto que era de esperar un resultado semejante. Ya se ha dicho varias veces que el nivel de ingresos en los años últimos se mantuvo por encima del producto nacional merced a factores transitorios como el uso de las reservas internacionales y el crédito externo que tendían a desaparecer. La estabilización significa fundamentalmente que el país tendrá que vivir conforme a sus recursos y con la ayuda norteamericana mientras ésta subsista. En consecuencia, una reducción inevitable del ingreso real es el precio que ha de pagarse por el saneamiento del país. Demás está decir que una reducción semejante o más acentuada hubiera sobrevenido de todas maneras al agotarse los recursos extraordinarios que se habían estado usando durante la inflación y que ese agotamiento ya estaba apunto de producirse.

Por otro lado, el aspecto más delicado de esta situación es que una disminución acentuada del nivel real de ingresos del sector asalariado tiene que repercutir sobre la demanda y puede traducirse en una falta de incentivos para el mantenimiento de la actividad en determinados sectores.

No es nada fácil resolver este problema. Un alza desproporcionada de las remuneraciones puede destruir la política antiinflacionista. En efecto la elevación de los sueldos y salarios ocasionaría una subida de los costos en la minería y en la industria. Si estas actividades no estuvieran en condiciones de absorber dichas alzas, serían inmediatos los efectos sobre los precios. Más aun, en el caso de la minería un aumento de salarios podría llevar a una nueva devaluación del boliviano para evitar desequilibrios en los presupuestos de las empresas, lo que se traduciría en alzas inmediatas de los artículos importados, en particular de las subsistencias y de las materias primas. En resumen, una elevación pura y simple de las remuneraciones puede dar origen a una nueva espiral inflacionista de precios y salarios que perjudique, en lugar de mejorar, las condiciones de vida de los trabajadores.

Sin descartar la posibilidad de una revisión en el nivel de remuneraciones que tenga en cuenta los peligros anotados para tratar de evitarlos, deben mencionarse otros caminos que pueden conducir a una mejora de los salarios reales a través de la baja de los precios. Valga decir, en primer término, que muchas alzas desproporcionadas del primer momento de la estabilización han comenzado a ceder; el índice del costo de vida a fines de febrero revela una disminución del 8,8 por ciento, particularmente en los alimentos y en el vestuario, si bien en marzo se ha acusado un ligero aumento. Por otro lado, parecen existir posibilidades de realizar una revisión de las tarifas ferroviarias y de los fletes de camiones sin provocar desequilibrios en la economía de las empresas.

En otro sector que incide fuertemente sobre los precios, el de los combustibles líquidos, cabe pensar en algunas rebajas alargando el plazo en que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos ha calculado cubrir el déficit que existía antes de diciembre de 1956 y sin perjudicar su equilibrio presupuestario en el presente. También puede preverse una baja en los precios de algunos productos agrícolas para la próxima época de cosechas (en mayo u junio).

Otro aspecto a considerar es la posibilidad de evitar una baja en la demanda y en el producto mediante nuevas inversiones que proporcionaran ocupación e ingresos – lo que en los actuales momentos exigiría recursos financieros extraordinarios – y mediante la adopción en el menor plazo posible de medidas de adaptación de la industria nacional a la nueva estructura de la demanda, a lo que se hará referencia más adelante.

Un problema de capital importancia que ha surgido de la estabilización es la capacidad de financiamiento de las empresas mineras, tanto las nacionalizadas como las privadas. Ya se ha visto que la situación difícil de la Corporación Minera de Bolivia y de la minería privada se originaba principalmente en la aplicación a sus exportaciones de un tipo de cambio bajo que no les permitía cubrir sus costos ordinarios y atender a la reposición del equipo, a los “trabajos de preparación” y a nuevas inversiones. En los momentos de la estabilización, el dólar proveniente de las exportaciones mineras lo adquiría el Banco Central a 3.500 bolivianos como promedio.

Con el nuevo tipo de cambio se han duplicado los ingresos de la minería en moneda nacional, pero también han aumentado sus costos por el alza de las remuneraciones y por los precios más elevados del combustible y de los materiales de trabajo nacionales e importados. En la actualidad, esta materia está siendo objeto de un cuidadoso estudio por las autoridades económicas. Los primeros resultados indican que la Corporación Minera de Bolivia puede atender a su financiamiento con el actual tipo de cambio. En cuanto a la minería privada, no es posible adelantar por el momento ninguna conclusión.

Un tercer orden de problemas es la disminución ocurrida en las ventas de la industria boliviana, en particular en la textil. No es difícil establecer el origen de estas dificultades. Ante todo, parte importante de la producción industrial tenía por mercado la región fronteriza de los países vecinos, debido a las diferencias de precios que originaba el tipo de cambio aplicado a las materias primas importadas; desaparecido este mercado, que en ciertos productos textiles se estima en un 50 por ciento o más de la

producción nacional, era lógica una baja en las ventas. Es muy posible además, que en previsión del alza de precios, el comercio y los consumidores hayan acumulado existencias de algunos productos manufacturados inmediatamente antes de la estabilización. Parece cierto también que ha variado la dirección del contrabando y que en la actualidad artículos extranjeros hacen competencia a los productos nacionales.¹⁷

Todas estas circunstancias son en cierta forma temporales, de relativamente fácil corrección por medidas administrativas – como ocurre en parte con el contrabando – o significan en todo caso que ciertas ramas de la industria – la textil, por ejemplo – tendrán que adaptarse al nivel interno de demanda. Más importante es el problema de la contracción del consumo a causa de la disminución en los ingresos reales, lo que parece ocurrir en cierto grado. Lo cierto es que la situación industrial presenta ahora serias dificultades. Los organismos sindicales y la política laboral del gobierno impiden el despido de obreros y en ese sentido no es inminente un aumento del desempleo; pero si continúa la actual situación no es improbable que se paralicen algunas fábricas.

Sin embargo, el problema no es de gran magnitud, casi podría decirse que se encuentra limitado a un número reducido de empresas, y como se analiza en este informe al tratar de la industria, existen posibilidades de atacarlo por diversos caminos, entre los cuales el que ofrece mejores perspectivas es el que consiste en una intensa e inmediata campaña de racionalización de la industria boliviana para adaptarla a las condiciones del mercado, acompañada de una política de crédito supervisado para resolver los casos de urgencia y para permitir las inversiones, al parecer nada cuantiosas, que demandaría la racionalización.¹⁸ De todos modos, no debe subestimarse la posibilidad de una reducción a corto plazo en la ocupación industrial, lo que obligaría a procurarle nuevas posibilidades de empleo.

La situación fiscal es también un problema del presente, pero más todavía del futuro inmediato. Una de las principales bases de la política de estabilización es el equilibrio presupuestario. Para lograrlo, el gobierno no ha vacilado en mantener a niveles bajos las remuneraciones de sus empleados, en reducir las inversiones públicas y en limitar los gastos a lo estrictamente indispensable. Pero ni aun con estas medidas de extrema austeridad es optimista la perspectiva fiscal. En el presupuesto para 1957, que asciende a 292.000 millones de bolivianos, alrededor de 112.000 millones – 38 por ciento – se originan en los fondos de contrapartida de la ayuda norteamericana. No se puede adelantar ninguna previsión en lo que respecta al rendimiento de los ingresos ordinarios, ya que están aún por ver los efectos de las medidas de estabilización en la economía, pero hasta el presente las recaudaciones parecen ser inferiores a la cifras presupuestadas a causa, principalmente, de la baja de la actividad económica. El gobierno se enfrenta hoy al problema de lograr en el presente año ingresos suficientes para cubrir el presupuesto. En el

¹⁷ El arancel defectuoso, promulgado a raíz de las medidas de 15 de diciembre ha contribuido también a agudizar la competencia de algunos productos extranjeros, tanto en la industria como en la agricultura. En la actualidad se trabaja activamente en la preparación de un nuevo arancel.

¹⁸ La racionalización aquí mencionada incluiría la diversificación de la producción para adaptarla a la demanda y la sustitución de algunas importaciones por productos nacionales, así como también mejoras en los métodos de administración y de producción y en la organización interna de las empresas. Un proceso semejante podría conducir algunas veces a una reducción del personal, aunque no parece que este sea el caso de muchas empresas. Significaría también la necesidad de mejorar la disciplina en el trabajo y de permitir la selección de los obreros de conformidad con su eficiencia.

futuro inmediato tendrá que considerar seriamente el aumento de las inversiones públicas para hacer frente a las necesidades de mantener el crecimiento del país.

En un plazo relativamente corto, al levantarse la congelación de las remuneraciones, también tendrá que afrontar el aumento de los sueldos de los empleados públicos. Aunque es concebible que todavía se puedan realizar economías en los gastos – sobre todo si se procede a una mejora en los métodos de organización y trabajo de las oficinas gubernamentales – no puede esperarse demasiado de este procedimiento. El aumento de los ingresos fiscales se convierte así en un problema fundamental y urgente. Es posible que la revisión del sistema impositivo descubra nuevas posibilidades de captación de recursos para el sector público, y no podría exagerarse la urgente necesidad de tal revisión. Pero lo más probable es que – para atender a un mínimo de sus obligaciones y, más todavía, para emprender una política de desarrollo –, además de los fondos de la ayuda norteamericana, se requerirán, al menos por un tiempo, otros ingresos extraordinarios.

El cuadro que se ha presentado dista mucho de ser halagüeño, pero difícilmente podría haber sido distinto. La tarea de sanear la economía boliviana tiene que ser penosa y larga. Durante años Bolivia ha estado viviendo por encima de sus recursos, gastando más de lo que producía. Como efecto de la inflación habían surgido situaciones favorables a algunos sectores que no podrían subsistir en una economía normal y que, en resumen estaban siendo pagadas a costa de las reservas, del crédito y del capital del país. Bolivia tiene que vivir hoy de sus propios recursos y esto, por el momento, significa una disminución en el nivel de vida. Para superar esta situación no quedan en definitiva sino dos caminos: uno, transitorio y limitado, pero tal vez necesario a corto plazo, que es el incremento de la ayuda o del crédito exterior; otro fundamental y permanente, que consiste en el aumento del trabajo y de la productividad para poder elevar así los ingresos reales. Hasta conseguir esto último es inevitable un penoso período de transición.

TEMA IX:

**LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN LA
ECONOMIA BOLIVIANA**

TEMA IX. LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN LA ECONOMÍA BOLIVIANA

I. EL PROCESO DE ACUMULACIÓN A LO LARGO DE LA HISTORIA.

1. EL DESARROLLO ECONÓMICO EN EL PERÍODO A PARTIR DEL SIGLO XX HASTA 1950.

La aparición del estaño en la economía boliviana debido al descubrimiento de ricos yacimientos y al alza de las cotizaciones de este metal, produce en el país cambios importantes a comienzos del siglo XX. Se modifica el volumen y la composición de las exportaciones y se producen aumentos en los ingresos con proyecciones a muchos años. Las exportaciones de estaño muestran el rol que desempeñan en el crecimiento del intercambio de Bolivia en el exterior, pero también muestran un aumento en el ingreso nacional, explicado por el crecimiento del sector minero.

La vinculación de Bolivia con la economía mundial ofrecía la oportunidad para lograr un desarrollo que hubiera podido marchar sin dificultades hasta la crisis de 1929, ya que durante todo este período la tendencia del mercado de estaño era ascendente. Sin embargo no fue así, por que se requería de una voluntad política para impulsar ese desarrollo, el mismo que no podía realizarse de manera espontánea y automática.

La CEPAL decía al respecto: “era necesaria una política económica orientada a obtener la máxima participación del país en los ingresos de la minería; a utilizar parte sustancial de dicho ingreso en la formación de capital, no sólo en el sector minero sino en instalaciones básicas y en otros ramos de la producción; a aumentar la productividad de la agricultura y a incorporar a la economía regiones del país poseedoras de recursos potenciales considerables, y a elevar el nivel educativo y técnico de la población para proveer los cuadros dirigentes y los obreros especializados requeridos por el desarrollo”¹⁹

Si esto se hubiera hecho, la vinculación con el exterior y la evolución favorable de las exportaciones hubieran servido para impulsar un proceso auténtico de mejoramiento económico con rasgos muy claros de un desarrollo persistente y con posibilidades ciertas de sostenimiento interno.

Pero se prefirió una política distinta, manteniendo al sector minero aislado en lo interno y orientado hacia el exterior. Fenómeno que no necesita demostrarse porque se conoce bien la historia de la minería, pero es útil recordarlo precisamente ahora para no olvidar que las empresas explotadoras de los minerales, a pesar de ser bolivianos sus propietarios, limitaban sus inversiones a lo estrictamente necesario para mantener la explotación de sus minas, sacando del país las restantes utilidades y

¹⁹ CEPAL. El desarrollo económico de Bolivia. La Paz. 1957.

determinando que sea nula o casi nula la formación de capital fuera de la minería exportadora; dándose el caso de un país como Bolivia de desarrollo insuficiente, pero constituida en una nación exportadora de capitales.

Esta situación negativa para el desarrollo podía haber corregido, fijando una política fiscal capaz de estimular el ahorro y la inversión privada y de captar ingresos para el Estado con la finalidad de aumentar las inversiones públicas.

Sin embargo esto no se hace por la deficiencia de la administración pública boliviana, como sostiene CEPAL, y porque políticamente no podía afectarse a las grandes empresas privadas, que eran las que controlaban el aparato estatal. La historia fiscal se caracteriza por la mala captación de ingresos, a pesar que las exportaciones de estaño habían logrado aumentos en las recaudaciones públicas, pero no suficientes para corregir la mala estructura del sistema fiscal, que mantenía los impuestos a la minería en niveles bajos, y a los gastos públicos excesivos. Aunque ellos no significaban inversiones con fines productivos, lo que hubieran permitido un proceso de acumulación de capital.

Desde comienzos de siglo hasta la gran crisis mundial de 1930, la característica básica del Tesoro de la Nación es su situación deficitaria permanente.

No debe pasarse por alto que en este período, los préstamos extranjeros fueron fuente importante para financiar las obras públicas más significativas que se hicieran en el país (ferrocarriles) y para levantar instituciones financieras (Banco de la Nación, 1910); préstamos que se contrajeron en condiciones desfavorables, arriesgando los ingresos fiscales al extremo de que en algunos años el Gobierno tuvo que aplazar sus pagos corrientes de administración y el servicio de la deuda interna para poder cumplir con sus obligaciones exteriores, que llegaban a cubrir hasta el 50% de sus ingresos.

Pero lo más grave es que tal endeudamiento elevado no correspondió a un uso adecuado de los recursos, que pudieran justificar los compromisos a los que fue sometido el país. Una parte de ellos sirvió para cubrir el pago de gastos corrientes de administración o para cubrir préstamos anteriores contraídos para este objetivo; el saldo que restaba, como se dijo, se invirtió en obras públicas para mejorar las condiciones infraestructurales para el desarrollo, y en establecer bancos con fines de afianzar las operaciones financieras y el manejo de los recursos externos.

Sin embargo, los resultados de estas asignaciones no permitieron al país desarrollar su economía, en términos estables y persistentes; las inversiones en ferrocarriles no sirvieron para abaratar el costo de transporte de los minerales y de las importaciones, y los fondos recibidos para los ferrocarriles a Yungas y de Cochabamba - Santa Cruz, se invirtieron en obras que nunca llegaron a plasmarse definitivamente y los proyectos tuvieron que abandonarse después.

En este contexto, la política fiscal no sirvió para aprovechar el auge de la minería y promover el desarrollo, debido al desorden fiscal y a la agravación constante de la situación presupuestaria por el

incremento de la carga de la deuda externa. Pero fundamentalmente por la falta de una orientación adecuada de los ingresos que al no destinarse al proceso de acumulación, es decir a incrementar la capacidad productiva, agudizaron la crítica situación financiera del país, constriñendo cada vez más las posibilidades de desarrollo económico.

No sólo se taponeó la vía más adecuada para el desarrollo, que es la acumulación de capital, sino que también se obstaculizó la materialización de su propia concepción de desarrollo, sustentada por la doctrina oficial, al no poderse promover la inversión privada mediante la implementación de la infraestructura básica a cargo del Estado.

A partir de 1930 desaparecen las condiciones favorables que se habían dado debido al auge de la minería, y se empieza a producir un exceso de oferta de estaño, con el consiguiente descenso de su precio.

Entre 1930 y 1950, en particular pasada la Guerra del Chaco, se llevaron a cabo diversas obras públicas como caminos, escuelas y obras sanitarias; se crean el Banco Minero y el Banco Agrícola (1942), así como la Corporación Boliviana de Fomento (1943).

Por tanto la principal preocupación oficial se mantiene por el lado de la creación de la infraestructura física para lograr el desarrollo económico, y por la instalación de entidades financieras que promuevan actividades económicas. Muy poco se hace en términos de generación de nuevos medios de producción; en este sentido un ejemplo, al expropiarse la Standard Oil (1936), es la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, entidad que es financiada con crédito del Banco Central.

Es decir, los fondos financieros con los que se atiende la creación de YPFB provenían de medidas típicamente inflacionarias, pero tenían un carácter productivo, no así las otras obras señaladas anteriormente que también eran financiadas de esa manera.

Asimismo, se impulsa muy precariamente la producción industrial; en este sentido se intenta un proceso de sustitución de importaciones para contrarrestar la caída en la capacidad para importar y el sistema cambiario que tendía a favorecer, con la aplicación de tipos de cambio bajos, la importación de maquinarias y materias primas.

En estos ejemplos, se puede observar un propósito tímido de llevar adelante un proceso de acumulación, con un costo en términos de inflación, pero que hubiera podido sostener un proceso de desarrollo más auténtico y con posibilidades de persistir hacia formas más favorables de crecimiento futuro, sentando las bases de una estructura productiva menos vulnerable a los vaivenes de la economía internacional que ya empezaban a manifestarse con mayor intensidad.

2. EL PROCESO ECONOMICO EN LA DECADA DE LOS AÑOS CINCUENTA

Se puede señalar muchas dificultades que impidieron el desarrollo de la economía boliviana, pero desde mi punto de vista la causa fundamental para llegar a 1950 sin contar con ningún factor favorable que hubiese abierto nuevas oportunidades de crecimiento, es la falta de un proceso de acumulación de capital que, como se ha visto muy rápidamente, no constituyó una preocupación central de la política oficial en el periodo anterior.

Se arranca en 1950 con un país muy atrasado económicamente en comparación a los otros del Continente y con escasas perspectivas hacia el futuro.

Repito, la falta de acumulación constituye el factor clave para explicarse una situación tan negativa en un país con importantes recursos naturales. Defecto que se repite a partir de 1950, ya que otra vez ese proceso es relegado, para dar paso a otras preocupaciones que se cree merecen mayor atención en la problemática del desarrollo. Por eso el aumento de la capacidad productiva entre 1950 y 1955 apenas significa 1% promedio anual. Esto es, a decir de la CEPAL, “uno de los hechos que más interesa examinar para formarse juicio sobre la evolución de la economía boliviana desde 1950”.

Por el considerable esfuerzo que ha sido necesario hacer para cubrir las depreciaciones y reemplazos requeridos para el mantenimiento de la capacidad productiva, la causa principal debería hallarse en la no adopción de políticas específicas que permitan la acumulación de capital. Aunque se debe reconocer que en este período, el aumento de la capacidad productiva en la industria alcanzar al 10%, y que en la minería y los hidrocarburos se registran pequeños aumentos del capital existente.

Incremento en la capacidad productiva, que se debe en lo esencial a la participación del Estado en las actividades económicas.

Antes de la Resolución la inversión pública representaba sólo el 15% del total de las inversiones. A partir de 1952 su participación aumenta, llegando a representar en 1954 algo más del 33% y en 1955 más del 50%. De esta manera la inversión pública adquiere mayor importancia debido a la nacionalización de las minas, a las inversiones en la actividad petrolera, a los recursos que se destinan a la implementación de obras públicas, y a los proyectos de la Corporación Boliviana de Fomento.

De acuerdo a la composición de las inversiones o según el origen de los bienes, en el periodo 1950 – 1955, el 50 por ciento más o menos de la inversión bruta estaba constituido por el valor de maquinarias, equipos y materiales de construcción importados; el resto prácticamente por los valores correspondientes al concepto de fletes, instalaciones y construcciones para poner en condiciones de trabajo a esas maquinarias y equipos. La producción nacional de bienes de capital en todo ese periodo no ha tenido mayor significación, representando apenas entre 3 a 5 por ciento de la inversión bruta.

Es interesante observar también el financiamiento de las inversiones. Entre 1950 y 1951 los montos de ahorro nacional cubrían por demás las necesidades de inversión. Sin embargo en los años siguientes se advierten cambios que contraen el ahorro al punto que en 1955 no llega a cubrir siquiera el 50 por ciento de estos requerimientos.

La baja del ahorro es compensada fundamentalmente por la ayuda norteamericana, que llega a representar el 35 por ciento de la inversión en 1955. Las otras fuentes de compensación son la inversión directa extranjera y el uso de reservas en oro y divisas.

Por otra parte, como es de conocimiento, una de las fuentes permanentes de la inflación boliviana es el financiamiento de los gastos corrientes y de las inversiones públicas, por medio de emisiones del Banco Central.

Pero posiblemente no se hubiera tenido el mismo efecto, si las inversiones hubieran sido destinadas más productiva o reproductivamente, porque se hubiera podido atenuar por lo menos, la contracción de la oferta interna de bienes. Que no haya ocurrido así, no es culpa solo de la mala asignación de las inversiones en este período, sino también de lo que se dejó de hacer en los períodos anteriores para atender con prioridad la acumulación de capital, o sea la creación de más medios de producción que refuercen la capacidad productiva del país en forma directa.

Haciendo un repaso de la situación de las inversiones más importantes entre 1950 y 1956, se verifican dos aspectos: primero, que su destino principal no es la actividad productiva; y segundo cuando son utilizadas productivamente, la mayor parte de ellas están recién en curso. Estos dos aspectos explican que a pesar de los esfuerzos del sector público para realizar inversiones de fomento al desarrollo, no fue posible evitar contracciones en la oferta interna de bienes.

Inversiones que consistían principalmente en proyectos como los de Corani y Montepunco, en el sector energía y centrales más pequeñas en Cochabamba y Villamontes que estaban en ejecución; el proyecto de irrigación también en Villamontes que no había llegado a su terminación en 1956; en obras ya concluidas, que por su carácter, no podían tener en el corto plazo un rendimiento pleno; y en carreteras de penetración a regiones de potencialidad como Santa Cruz.

No puede dejarse de mencionar la enorme significación para el desarrollo agrícola de carreteras como la de Cochabamba – Santa Cruz y otras de penetración al norte de este Departamento, pero los resultados de esas inversiones sólo podían verse en plazos más largos. Lo cierto es que más adelante probablemente contribuyeron a los esfuerzos de estabilización, y a su mantenimiento; pero no permitieron la eliminación de los factores latentes, que en cualquier momento después harían aparecer nuevamente el proceso de agudización de la inflación.

El agravamiento de la inflación tuvo como consecuencia la mayor divergencia entre la paridad oficial y la del mercado paralelo y el regreso al sistema de tipos de cambios múltiples. Mientras el tipo de cambio oficial era 190, la cotización del dólar en el mercado paralelo llegaba en octubre de 1956 a 11.000 bolivianos.

Frente al fracaso anterior, en diciembre de 1956 se establecen nuevas medidas de estabilización y la nueva política económica, cuyos rasgos fundamentales eran: “La supresión del sistema de cambios múltiples, la devaluación del boliviano y el establecimiento de un tipo de cambio único y fluctuante más acorde con las condiciones del mercado; la eliminación de los controles y las prohibiciones sobre exportaciones e importaciones, y la implantación de un régimen de libertad en el comercio exterior y en el mercado cambiario, sujeto sólo a los derechos arancelarios y al pago de regalías de exportación, la supresión de los subsidios fiscales directos o indirectos a los artículos de primera necesidad y de los controles internos de precios, con excepción de los alquileres; el congelamiento de los sueldos y salarios durante un año, previa su elevación para compensar a los trabajadores por el alza de precios derivada de la devaluación y de la eliminación del sistema de pulpería barata; el control del crédito bancario y la adopción de medidas fiscales para equilibrar el presupuesto nacional y para reemplazar por árbitros impositivos más normales las entradas que provenían del antiguo sistema cambiario”²⁰

3. EL DENOMINADO DESARROLLO PLANIFICADO A PARTIR DE 1960

El análisis se debe enfilar ahora al contenido de los planes de desarrollo después de la política de estabilización de 1959, por que en esta época es cuando se empieza a hablar de la planificación.

Nuestra principal crítica a los planes en Bolivia surge de sus contenidos, y es que el desarrollo económico boliviano al no ser enfocado adecuadamente privó a la planificación de su esencia misma, entabando su efectiva aplicación.

Cual es la esencia de la planificación?, ya lo hemos señalado en otras oportunidades, el cambio, y por tanto un proceso transformador de la estructura económica productiva del país. Si no se busca expresamente este cambio mediante una decisión política y se quiere planificar la economía, los planes que se elaboran son solo documentos, carentes de peso para apuntalar las actividades económicas.

Al comenzar los intentos de planificación en Bolivia, el ambiente que se vivía era de cierta satisfacción por entenderse que la economía se había estabilizado, pero con efectos contrarios al desarrollo económico.

En 1961 se realizan estudios importantes sobre la significación de la política de estabilización vigente en Bolivia. La conclusión a la que se llega es que esta política había provocado únicamente una

²⁰ CEPAL. El desarrollo económico de Bolivia. La Paz. 1957

transformación de la propia inflación, convirtiendo una “inflación abierta” en una “inflación reprimida”, consecuencia de la política adoptada que sólo actuaba sobre los mecanismos de propagación de la inflación, intentando reducir el déficit fiscal y evitando desequilibrios de balanza de pagos; congelando sueldos y salarios; tratando de reducir la resistencia a las alzas del nivel de precios; eliminando los controles de precios y reduciendo los beneficios sociales. A pesar de estos esfuerzos las presiones inflacionarias siguieron latentes.

Martner sostenía, en esa época, que “es evidente que el alza constante del nivel de precios va produciendo profundas alteraciones en el sistema de precios, en la estructura de producción y en los grupos sociales. Se crea un desaliento y una desorientación para el inversor, no hay condiciones de confianza, ni de estabilidad suficientes para que se inicien nuevas inversiones.

Por eso, “nadie es amigo de la inflación”, y agregaba, “que la inflación ha constituido una experiencia sumamente amarga en todos nuestros países. Pero la política de estabilización que es está aplicando no significa la remoción de las fallas básicas que generaron la inflación que se pretende combatir”.

Con estas palabras se señalaba la importancia del problema de la inflación y la urgencia de su solución. Pero al mismo tiempo se indicaba los defectos de un tipo de solución que, al pasar de una inflación abierta a una inflación contenida, tenía consecuencia que ya son historia en el país, pero que después de 20 años parecen repetirse en la actualidad.

Se resumían estas consecuencias en lo siguiente: no aumentan los ahorros ni la inversión nacional; disminuye el mercado consumidor y no se crea incentivos para invertir; se debilitan las inversiones estatales; se crea recesión en algunas actividades fundamentales de la industria manufacturera; y se genera desocupación en la fuerza de trabajo.

Por todas estas circunstancias era urgente dar paso a una política integral de desarrollo económica con la finalidad de eliminar las causas básicas de la inflación, No era admisible que gracias a la política de estabilización, la economía boliviana continuara estratificada rígidamente: era necesario crear una ruptura que permitiera un crecimiento económico sostenido.

Es útil recordar las palabras que se decían a este respecto y que eran referidas a la situación de las economías latinoamericanas. Es Prebisch que decía: “el equilibrio dinámico de la economía latinoamericana no podrá lograrse con la política monetaria solamente. Ese equilibrio dinámico sólo podrá lograrse con transformaciones estructurales de la economía y con medidas tendientes a sofocar factores no monetarios del proceso inflacionario.

Se ha visto que en algunos países para lograr la estabilidad monetaria y el equilibrio del balance de pagos, ha sido necesario dentro de esa concepción de política monetaria llegar a la contracción de la economía con serias consecuencias económicas y sociales”. Agregando: “logrado el equilibrio

económico dinámico con estas transformaciones estructurales, entonces, habrá llegado al momento propicio para seguir una política monetaria inspirada si se quiere en consideraciones ortodoxas”.

Era imprescindible romper el círculo vicioso del estancamiento y del atraso mediante una vigorosa política de desarrollo económico y un programa nacional de crecimiento, que permitan concentrar los esfuerzos de inversión en los puntos estratégicos de la economía a fin de reactivar el desarrollo.

Bajo estas consideraciones surge el Plan Decenal de Bolivia.

Sin embargo al examinar su contenido se encuentran vacíos de enorme significación en cuanto a la concepción y filosofía de desarrollo, detrás del proceso de planificación que se intentó llevar adelante como respuesta al estancamiento económico impuesto por la política de estabilización.

Es necesario remarcar que el desarrollo económico nacional deberá partir de la realidad reflejada en el marco de una economía dependiente y en vías de desarrollo, donde el problema fundamental es muy distinto del que caracteriza a los países capitalista desarrollados; y por tanto requiere soluciones también distintas. A este respecto se sostiene que en las economías subdesarrolladas, si bien existe también una falta de demanda efectiva o una deficiencia de mercado, no constituye el problema básico de ellas (Kalecki).

En su lugar es la falta de producción y la insuficiente capacidad productiva, el problema prioritario. En este sentido se debe enfrentar, en lo esencial, el problema de aumentar considerablemente la inversión para acelerar la expansión de la capacidad de producción e incrementar el ingreso nacional, y no solo para generar mercado o demanda efectiva.

A pesar de estar reconocido este problema como el fundamental, las intenciones de planificación en Bolivia no lo toman en cuenta, en forma decidida y correcta.

Ahí la crítica básica a los propósitos de planificar en Bolivia.

Se partió siempre del análisis de la economía boliviana, identificando los fundamentos en los que se asientan sus actividades: por un lado, las exportaciones de minerales y otros recursos primarios; y por otro, las importaciones para cubrir todas las necesidades del país, como alimentos, materias primas, reposición de equipos y otros gastos. A partir de este análisis, el comercio exterior de materias primas es la llave para el funcionamiento de la economía nacional.

Se tiene conocimiento de la fragilidad e inestabilidad del desarrollo económico basado en el comercio exterior de materias primas que en ningún caso asegura la continuidad del proceso, que a veces muestra etapas de progreso, pero siempre cae en períodos cada vez más críticos de abatimiento, como el que observamos actualmente.

Sin embargo las orientaciones de política económica invariablemente han permanecido engrilladas a sofocar problemas del comercio exterior de materias primas, desligada de precisiones sobre el futuro. Consecuencia de lo cual es que periódicamente el país está enfrentando a los mismos asuntos, a las mismas dificultades, a las mismas incertidumbres; en este sentido el país está inmóvil hace 50 años, o quizás más, machacando el mismo lugar, sin avanzar en su camino de desarrollo. La experiencia pasada no ha sido en ningún caso lección para el futuro y el país está permanentemente sumido a los mismos avatares de siempre.

En esta forma las intenciones de planificación estuvieron orientadas, principalmente, por las posibilidades brindadas mediante el comercio exterior de materias primas. Enfoque de desarrollo económico, a nuestro juicio, insuficiente para permitir a la planificación un desenvolvimiento pleno y eficaz.

Para nadie es desconocido que el desarrollo económico es un proceso complejo, donde no sólo intervienen aspectos económicos, sino que también hacen parte de él las aptitudes humanas, los conflictos sociales, la organización de la sociedad, las tendencias políticas, las manifestaciones culturales, la infraestructura física, etc. Tampoco se puede desconocer a la salud y a la educación para alcanzar una participación económica más eficiente de la mano de obra en el aumento de la productividad y en la adopción de mejoras técnicas.

Sin embargo, si bien la mayoría piensa que el aspecto fundamental para comprender el desarrollo es la acumulación de capital; existen diferencias al interior de este pensamiento cuando se plantea estrictamente el sentido que tiene esta noción para las economías subdesarrolladas.

Se habla, en uno de los enfoques, como un aspecto básico del desarrollo económico el de la formación de capital y se sostiene que desde un punto de vista financiero el problema consiste en quebrar el llamado "circulo vicioso de la pobreza", describiendo el drama de los países subdesarrollados; donde la pobreza es consecuencia de la escasez de capital, la que se debe a la pequeña capacidad de ahorro, que a su vez es consecuencia del bajo nivel de ingresos, que por su parte se origina de la escasez de capital²¹. La solución consiste en romper tal círculo y para esto existen dos caminos: por un lado lograr al máximo posible un porcentaje elevado del ingreso nacional con destino al ahorro, y por otro, aumentar también hasta el máximo, la afluencia de capitales extranjeros. Por tanto se sostiene que la confianza en la moneda nacional es requisito principal del desarrollo económico, y que "la convertibilidad externa y el tipo de cambio estable es requisito para que las inversiones extranjeras en una nación sena lucrativas" (Constanzo).

Así una condición para el desarrollo económico es fijar políticas conducentes al mantenimiento de la estabilidad económica para crear el ambiente propicio al ahorro y a las inversiones productivas, y

²¹ Constanzo. "Programas de estabilización en America Latina". CEMLA. 1961.

evitar los efectos desfavorables de la inflación sobre el desarrollo, que se manifiestan cuando el incremento de los beneficios puede lograrse mediante aumentos en los precios y una disminución de los salarios, que si bien permiten generar recursos para la inversión se lo hace con grandes costos sociales. Se dice que a pesar de esto no es posible admitir que el total del ingreso desviado hacia los beneficios de la empresa favorezcan el aumento de las inversiones.

Ya que una parte de estos beneficios es utilizada en el consumo de “cierta clase de bienes” que nos son precisamente bienes esenciales y que constituyen, más bien, bienes de carácter superfluo o prescindible. De esta manera “Las grandes y fáciles ganancias inesperadas dan una impresión exagerada de riqueza real que conduce a gastos excesivos del tipo suntuario” (Constanzo).

Pero también una parte no despreciable de esos beneficios se utilizan en la protección de posible disminuciones del valor de la moneda, para lo cual importantes recursos se destinan a la compra de joyas, oro, monedas extranjeras, o se hacen inversiones financieras en el exterior. Por tanto, sólo una pequeña parte es posible que tenga, como uso, una inversión en actividades favorables en el desarrollo económico.

En el contexto de hechos señalados como nocivos para el desarrollo económico y que se derivan de un proceso inflacionario, no es difícil admitir que lo primero que deberá hacerse es combatir la inflación, para poner al país en situación que se beneficie con la acumulación de capital y en consecuencia con el desarrollo económico.

Pero cuando se examina la historia económica del país se encuentran en primer término, que Bolivia se desenvuelve prácticamente en un proceso continuo y permanente de inflación, no solo desde 1952, sino incluso mucho antes de la revolución. En segundo término, la política económica del país tiene en todo este periodo como preocupación central combatir la inflación, sin tiempo para ocuparse de impulsar el desarrollo económico, ya que de acuerdo a la óptica adoptada como filosofía oficial, primero se debe vencer la inflación y recién enfrentar el subdesarrollo para resolver problemas como el hambre, la salud y la educación.

En cambio lo que no se observa en la historia es el reconocimiento de que la adición de capital fijo a las existencias es un factor de importancia para constatar el carácter positivo de un proceso de desarrollo. Por eso tampoco se fija una política definida para que una parte cada vez más significativa del ingreso nacional sea dedicada al incremento de capital, en términos que procuren el reforzamiento de la capacidad productiva del país.

Es interesante verificar que el coeficiente de formación bruta de capital fijo respecto al producto bruto en el periodo 1950 – 1955, es en promedio de 15%, que pese a las condiciones difíciles en que se desenvuelve la economía, especialmente después de la revolución, no está lejos de las cifras que se registran en otras épocas más favorecidas, como por ejemplo durante el periodo 1971 – 1978.

Pero además entre 1950 y 1955 es donde se observa un enorme esfuerzo de aumento del coeficiente, ya que en 1950 apenas bordeaba el 11.5 por ciento y en 1955 alcanza a superar ligeramente el 20% sin desconocer por supuesto las variaciones que se dan año a año, llegando incluso en 1953 a la cifra más baja del período.

Por tanto 1955 y también 1956 y 1957 constituyen años significativos en cuanto a la dedicación de una proporción relativamente elevada del producto hacia la formación de capital, pese a no existir una política definida a este respecto. A partir de 1958 se observa una baja ostensible del coeficiente de la formación bruta de capital fijo, que llega a 14% aproximadamente en 1961. Tomando el período 1956 – 1961 la disminución del coeficiente se registra a un ritmo decreciente de 7% promedio acumulativo anual.

Pareciera que precisamente en el período posterior a la implantación de la nueva política económica, se produjera la mayor contracción del coeficiente, con evidente perjuicio sobre la acumulación de capital y consiguientemente sobre el desarrollo económico.

Lo que además fue comprobado por el mismo Gobierno, que reconoció este hecho para dar paso a la elaboración del Plan Decenal señalando “que es necesario y urgente abrir paso a un ataque frontal contra el estancamiento y encaminar los esfuerzos hacia una recuperación definitiva de obstáculos esenciales, como único medio de evitar un mayor deterioro de las condiciones presentes y una agudización de los problemas sociales”.

Con referencia a su nueva política, decía: “en buena medida, los esfuerzos desplegados durante los últimos años pueden caracterizarse como una búsqueda angustiosa de solución a problemas inmediatos, sin posibilidades efectivas de atender a los problemas de fondos”, y en cuanto a los efectos de la inflación sobre el desarrollo económico, sostenía: “como conclusión, puede afirmarse que Bolivia ha hecho un gran esfuerzo por controlar su proceso inflacionario, en medio de una situación económica sumamente precaria, aliviada con ayuda externa; pero al mismo tiempo, parece evidente que el cuadro de las medidas adoptadas deberá ser completado con otras, tendientes a eliminar las causas básicas de la inflación, a través de un desarrollo económico más acelerado; de otro modo, se correrá el riesgo de que los severos esfuerzos desplegados se vean en definitiva frustrados por el curso ulterior de los acontecimientos”. (Plan Decenal).

Lo que en la realidad fue así, porque el Plan Decenal ha sido insuficiente para remontar con éxito el estado de atraso y subdesarrollo del país y superar el estancamiento provocado por la política de estabilización. No debe olvidarse que la principal preocupación del Plan fue la realización de inversiones principalmente en infraestructura física y no por la acumulación.

Sin embargo el coeficiente de formación de capital se expresa a partir de 1962, año que empieza el Plan, en un nivel superior en promedio al observado en los períodos anteriores, manteniendo un valor

de 20%. Pero lo que resalta en este período es el no crecimiento del coeficiente, que en 1962 alcanza aproximadamente al 20% y en 1969 se queda prácticamente alrededor de ese nivel.

En este sentido existe una estabilidad que se explica por la firmeza con la que se desenvuelven las inversiones orientadas en gran proporción a la construcción y mejoramiento de carreteras, la importación de equipos de transporte (ferrocarriles), a la instalación de sistemas de transporte de petróleo y gas, a la construcción de viviendas, edificios públicos y obras sanitarias.

En el último período se emplearon importantes sumas en la ampliación de aeropuertos, la instalación y la adquisición de equipos de aeronavegación²²

Es interesante anotar que en todo este proceso de construcción de la infraestructura económica y en general de llevar adelante las inversiones, tiene el Estado una participación fundamental. No existe duda de este hecho que coloca al Estado en un papel dinámico en la formación de capital. Si en 1960 la participación estatal representaba aproximadamente el 44%, en 1969 era de casi 59%.

La mayor intervención del Estado se refleja en cuanto a la composición de la formación bruta de capital fijo, en una proporción de la formación bruta de capital fijo, en una proporción importante de la parte correspondiente a maquinarias y equipos.

En términos generales, esta proporción es de 50 por ciento, en promedio, durante el período de 1962 – 1969, que podría interpretarse como positivo; pero para no incurrir en apreciaciones erradas, se debe examinar lo que está contabilizado detrás del rubro maquinarias y equipo y su significado para contribuir a la acumulación de capital.

Se comprueba que la mayor parte de la formación de capital fijo está constituida por bienes utilizados por la actividad de petróleo y gas, principalmente entre 1959 – 1965, período donde se intensifican grandemente las tareas de exploración y no de explotación.

El otro gran componente de formación de capital es el sector de transportes y telecomunicaciones, que en este período se constituye en el principal sostén de la política de inversiones, apuntalando ciertamente a la filosofía de desarrollo vigente, que hacía coherente la intervención estatal en la construcción de la infraestructura que facilite la inversión productiva por parte del sector privado.

El hecho de que otras actividades como la explotación minera, en primer lugar, y luego la agricultura y la industria manufacturera con mucha menor ponderación, no tengan una intervención destacada en la formación de capital fijo, debe tomarse en cuenta para la evaluación del proceso de acumulación operado en el país a lo largo de su historia económica.

²² Ministerio de Planificación. Análisis crítico del Decenio de Desarrollo. La Paz. 1970

4. EL PERIODO DE EVOLUCION ECONOMICA A PARTIR DE 1970.

A grandes rasgos se intenta describir la situación de la economía boliviana en relación al proceso de acumulación de capital y tomando como punto de arranque el año 1970.

Es importante considerar la situación política en esos años próximos a 1970, que explica el cambio en la dinámica de crecimiento, ya que hasta 1968, más o menos, eran las inversiones y las exportaciones los factores que permitían el ritmo de incremento del ingreso nacional, pero luego cedieron este papel al consumo.

Es así que durante el período 1968 – 1971, se produce un incremento del consumo, que era atribuido a la política salarial aplicada en 1969 para recuperar los niveles que se habían perdido desde 1965, pero que también debía atribuirse al “consumo excesivo” de los sectores de altos ingresos.

De todas maneras este consumo acrecentado tuvo algunas consecuencia que podrían observarse en la falta de congruencia entre la política de mejoramiento salarial o de mejor distribución del ingreso y el coeficiente de ahorro, que es la base sobre la cual se esperaba un proceso de acumulación.

Pasada esa época a superado el problema político, se implanto en 1972 una nueva política económica.

El análisis que hace Brodersohn²³, a propósito del programa de estabilización de 1972, es revelador para comprender los alcances de lo que se pretendía abrir con la implantación de tal política.

El crecimiento del producto en 1965 – 1968, se realiza en términos paralelos a un aumento del ahorro interno que permitió financiar un volumen importante de la inversión total y reducir la brecha entre ahorro interno y externo. Sin embargo a partir de 1969 se observa una disminución de las inversiones y un deterioro en el ahorro, lo que determinan un estancamiento en el crecimiento del producto, tal como se señaló anteriormente

Situación que evidentemente debía ser modificada mediante la adopción de medidas que hagan efectivo el cambio, las mismas que consistieron básicamente en una devaluación del 68%; La fijación de un impuesto del 20 % sobre las exportaciones tradicionales y 15% sobre las no tradicionales; un aumento de salarios del 15% y su congelamiento en sus próximos doce meses; en otras complementarias a la política adoptada.

De esta manera se pretende alcanzar una mayor tasa de crecimiento del ingreso mediante un incremento relativo de la participación de la formación de capital. Aunque este proceso debía ser compatible con la capacidad de endeudamiento externo, lo que requería aumentar el ahorro privado y

²³ Asesor del BID en el Ministerio de Planificación. 1973.

público a través de una política de redistribución de ingresos a favor de los sectores de no asalariados y mediante una presión tributaria.

La política de ingresos implícita en la medida devaluatoria, permite trasladar a los precios las consecuencias de la devaluación; congela los salarios por un año, y redistribuye los ingresos a favor de los no asalariados para aumentar el ahorro privado, si se admite la hipótesis de que los no asalariados tienen una mayor propensión a ahorrar que los asalariados. La medida así apuntaba a constreñir el consumo privado con un idea de incrementar las inversiones.

De igual manera se intentaba aumentar el coeficiente de ahorro público mediante impuestos sobre el sector externo y otros emergentes de la devaluación. Dado el carácter indirecto de los mismos, en principio recaen más pesadamente en los sectores de ingresos bajos y medios. Este último implica acentuar aún más el aumento en el coeficiente de ahorro global ya que se grava más a los sectores con mayor propensión a consumir, al mismo tiempo que se supone que el gobierno tiene una elevada propensión marginal a ahorrar (Brodersohn).

Es interesante anotar lo que advierte Brodersohn al destacar en esos años que en Bolivia la presión tributaria de los impuestos totales (nacionales, municipales y contribuciones de seguridad social), alcanza al 12% del PIB, siendo por tanto uno de los más bajos niveles de América Latina.

Además, advierte que al ser evidente que el modelo desarrollado implica agravar aún más la distribución del Ingreso en Bolivia, será en este sentido una fuente generadora de tensiones sociales y políticas, que afectarán su viabilidad política. En cuanto a los ingresos, sostenía Brodersohn, surge un claro conflicto entre objetivos políticos y económicos. En la previsible puja entre ambos, tarde o temprano termina por prevalecer como es de esperar el criterio de estabilidad social lo cual lleva a abandonar la rígida política de ingresos.

Los objetivos de la política de 1972 no se cumplieron en los términos previstos, principalmente en lo que se refiere a la formación de capital. Si bien entre 1973 – 1978 se logra una cierta recuperación del coeficiente de formación de capital fijo, que en 1973 a 18% su nivel y crecimiento no son satisfactorios, sobre todo si se los compara con los de otros periodos, que fueron menos favorecidos desde el punto de vista de los precios de productos de exportación y de la cooperación internacional.

Pero además, el poco éxito de la política radica en la elevación del coeficiente de propensión a consumir de los sectores de asalariados. En este sentido, si bien la política permite acrecentar los ingresos de los estratos superiores de la sociedad boliviana, en mayor proporción que el resto de los ingresos, lo que podría esperarse era, al menos, que sus niveles de consumo se mantuvieran en niveles parecidos al de otros periodos, donde ya existían proporciones elevadas de consumo prescindible o no esencial.

Pero como ya es historia en nuestra economía, en el periodo 1971 – 1978 es precisamente cuando se alcanzan los mayores índices de consumo exagerado. De esta manera el proceso de concentración del ingreso, implícitamente buscada por la política de 1972 par obtener mayores niveles de formación de capital, es frustrada por el excesivo consumo suntuario de los grupos de altos ingresos determinando que la política económica adoptada no sea receptiva a la mayor expansión económica del país.

En los primeros años de la década del ochenta, un hecho incontrovertible en la situación económica del país es la baja del coeficiente de formación de capital, que se origina a partir de 1979, donde era de 15% y en 1983 sólo de 4% aproximadamente.

Frente a esta situación había que tomar medidas que permitieran remontar el estado negativo de la economía nacional. Su adopción depende de las consignas políticas y en este sentido se debía elegir no solo en términos económicos, sino también políticos.

Al procederse así se escoge la opción conocida, cuyos objetivos y medios han sido ya debatidos ampliamente en el país, haciendo vaticinios sobre sus efectos en la economía futura.

Sin embargo lo que debe señalarse es que esta opción tiene dos preocupaciones principales; la estabilización y la reestructuración y descentralización de las empresas públicas. Por tanto no hay un objetivo explícito de desarrollo ni de formación de capital, que debe suponerse se hallan implícitos en la política de estabilización.

En este sentido la posibilidad de acumulación parte del concepto básico de que primero se debe superar la inflación, para luego esperar la recuperación de la economía. Consecuentemente esta posibilidad sujeta al libre juego de la oferta y demanda, la preferencia del Estado en actividades económica y a la cooperación extranjera.

Antes del advenimiento del régimen democrático en 1982²⁴, decía a propósito de la política oficial, que se estaban dando los primeros pasos para la consolidación de un modelo de acumulación basado exclusivamente en la actividad privada.

Al consolidarse los fundamentos del modelo, el camino quedaría para llevar adelante un proceso de acumulación que, a diferencia del pasado, tenga como protagonista único a la empresa privada.

La pregunta es como será posible el desarrollo económico tomando en cuenta que con la política económica implantada en 1985, el problema de la inflación parece haber sido superado. Aunque la actual situación creada e precaria y subsisten en forma latente indicios de restauración inflacionaria.

La respuesta es que será posible mediante las inversiones productivas a cargo del sector privado, por tanto la solución a la crisis es una exigencia a este sector, puesto que el excedente económico nacional

²⁴ Ver en este mismo tema: "La crisis boliviana y acumulación de capital"

se identifica ahora exclusivamente con los beneficios empresariales. En otros términos, estos beneficios deberán ser mayores cada vez, siendo el prerrequisito para superar la situación; y así será porque en este excedente se deberá originar la mayor proporción.

De acumulación de capital. Sin embargo para que sea así, se espera que las acrecentadas ganancias empresariales sirvan para impulsar el proceso acelerado de formación de capital, y no como hasta ahora para aumentar sus niveles de consumo suntuario. Prebisch decía; que gran parte del excedente económico se dedica mas al consumo privilegiado de los estratos superiores de la sociedad, en desmedro de la acumulación.

Pero también no debe perderse de vista la importancia del fenómeno estructural del excedente económico y sus relación con la pugna distributiva para compartir el fruto del desarrollo y que provoca un desequilibrio dinámico entre el ritmo del consumo y el de la acumulación de capital. Lo que llevó a Prebisch a decir, antes de morir, que era presa de una enorme preocupación por la crisis estructural del capitalismo y sus consecuencias para América Latina. Aunque desecho la idea de la decadencia capitalista, al afirmar que no puede hacerlo a la vista de la revolución tecnológica del último decenio, insistió en que la degradación llegará si no hay renovación de ideas.

II. LA CRISIS BOLIVIANA Y LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL²⁵

1. OBJETIVOS DE LA POLITICA ECONOMICA

Discutir los objetivos que se persiguen con la aplicación de medios de política económica es una premisa imprescindible para situar correctamente la problemática nacional.

Simplificar el problema, afirmando que lo que se busca es el bienestar del pueblo Boliviano no es el marco mas adecuado para emprender tal discusión. Como no lo es el desconocer que toda medida económica contiene una valoración política que no faculta sostener que los medios son naturales, separados de sus objetivos. Se dice que el economista científico no debe como tal pronunciarse a aconsejar sobre los fines; pero una vez formulados por una autoridad política, pueden expresarse sobre los medios que los promuevan.

Tal posición es ambigua y conlleva una falta de definición peligrosa para encontrar soluciones válidas de consenso dentro de los criterios heterogéneos existentes en el país.

Es obvio que hay apreciaciones subjetivas unidas no solamente a los fines también a los medios. Por tanto las medidas de política económica son éticamente neutrales ya que existen juicios de valor que comparan y seleccionan caminos alternativos diversos. Valoraciones que afecta tanto a los fines últimos como a todo el proceso que se sigue para alcanzarlos.

²⁵ Conferencia dictada en la UCB el año 1982.

Por eso es útil que el primer punto a esclarecer se refiere a identificar cuales son los objetivos que se deseen alcanzar con las medidas adoptadas, tomando en cuenta que muchos fines son medios en si mismos, dentro de una cadena larga de medios y fines debido a que un fin en este tipo de cadena, puede ser un medio de determinada cadena de acción y porque un medio de determinada cadena puede ser un fin en otra. Es decir que existen fines principales y fines secundarios.

Estos últimos con validez en la medida que faciliten la consecuencia de los primeros.

Consecuentemente aclarar los objetivos de la política económica, significa poner de relieve los juicios de valor político y sociales que son los motores que impulsan la adopción de tal política. Aunque, los presupuestos no floren a la superficie en forma terminante y clara, permitiendo generalizaciones económicas extremadamente especulativas, que mistifican los verdaderos móviles e intenciones.

No se dice que las medidas económicas responden a objetivos políticos y sociales bien determinados a los que se desea llegar.

O que los objetivos y los medios conforman un conjunto unitario perfectamente conectado, donde el aspecto económico es solo la parte instrumental de todo.

Además si se establecen como medios a las diferentes instituciones de gestión económica (mercados libres o controlados, plan centralizado o descentralizado, etc.) se hace un tratamiento arbitrario (sin consenso) de la selección política de cual institución (de gestión económica) se adopta, tomándola como una simple cuestión de medios dando la impresión de que los problemas político –sociales cruciales del país están siendo decididos de acuerdo con criterios estrictamente económicos.

Procedimientos ampliamente utilizando por la economía positiva que se pronuncia sobre el bienestar económico, es decir toma parte activa en su definición, postulando al mismo tiempo que los efectos no económicos (los otros aspectos del bienestar) son naturales, y que no interesen directamente.

Pienso como base para debatir la proposición, sin calificar a la acción como buena o mala, que lo que se busca es la consolidación de un modelo de desarrollo capitalista (dependiente), cuya vigencia en el país data de muchos años atrás.

Tal proceso de consolidación se acentúa a partir del año 1971. Pero ahora cobra características mucho mas nítidas. Además despojado de un ropaje que lo confundía anteriormente con un modelo estatizante, en cuya supuesta vigencia se hacía descansar la causa de la crisis.

2. FUNDAMENTOS ESENCIALES DE UN NUEVO MODELO.

Cuales son los fundamentos esenciales sobre los que se levante el andamiaje del modelo: en primer lugar, el libre juego de las fuerzas del mercado, sin interferencia de ninguna clase dentro de un régimen de libre competencia, que permita la mejor asignación de los recursos de los factores de producción de acuerdo a su contribución a la formación del producto. En segundo lugar, para que ello suceda, evitar restricciones a la libre competencia, lo que supone limitar toda combinación de empresas que hagan subir precios y toda limitación a la fuerza de trabajo para que no presionen en la elevación de sus salarios.

En tercer lugar, el estado tiene que estar absolutamente ausente en el juego económico, aunque se reconoce que algunos casos deba intervenir para aliviar la situación adversa de quienes por el juego competitivo resulten perjudicados, imponiendo subsidios finalmente, corregir o eliminar el déficit en las transacciones externas y el déficit fiscal para evitar el surgimiento de la inflación por eso también se postula la limitación del gasto público.

Por tanto no es coincidencia que las medidas económicas adoptadas en el país se orientan precisamente a la consecución y establecimiento de dichos fundamentos. No se ha llegado aún a cubrir todos ellos, pero dentro del proceso desencadenando con alta probabilidad se hallan previstas otras medidas que conduzcan por ejemplo a la desestatización de la economía nacional.

El economista Prebisch en su diálogo acerca de Friedman y Hayeck pregunta: como creen ustedes que opera esa mano invisible de Adam Schmidt, según la cual el interés económico de los individuos lleva soluciones que benefician a toda la colectividad. La respuesta el empresario individual impulsado por el incentivo de ganancia, introduce innovaciones que aumentan la productividad y reducen los costos. Esto tiene dos consecuencias.

Por un lado le lleva a aumentar la producción para ganar mas. Por otro, en un régimen de competencia, otros empresarios se empeñan en hacer los mismo. Se acrecienta de este la producción y ello trae consigo el descenso de los precios. Y tiende a llegar a una posición de equilibrio en que la ganancia desaparece, y solo queda la remuneración de los empresarios por su trabajo y el riesgo que ha corrido.

A lo que replica Prebisch, diciendo que eso efectivamente es cierto a nivel de empresas aisladas, pero deja de serlo cuando se trata de la dinámica del crecimiento económico global. Agregando que en la realidad se dan fenómenos para que exista una mayor demanda que permite absorber el fruto de la productividad sin que baje los precios.

Entonces la creciente productividad puede ser apropiada por los empresarios en forma de ganancias adicionales. Además la realidad del funcionamiento del mercado, donde las precios no bajan a pasar del aumento de la productividad, condiciona a si mismo tal situación que es atribuible a las combinaciones de carácter monopólico u oligopólico de las empresas.

Y a la existencia de asociaciones de empresarios que permiten concertar situaciones emergentes de la actividad de sus empresas. Por tanto queda la duda de si efectivamente podrán dar casos en los que bajarían los precios, al existir por ejemplo incompatibilidad entre los fundamentos del modelo y la existencia de grupos asociados de empresas que no tienen porque seguir la teoría en desmedro de mejores opciones.

La realidad es todavía mas chocante cuando se piensa en la gran responsabilidad que la asigna el modelo de la empresa privada, diría la única responsabilidad posible dentro del modelo ya que el Estado esta descartado como ente productivo directo, y las enormes dificultades que tendría para poder cumplir con este rol privilegiado de promover el desarrollo nacional.

Como se sabe al devaluarse la moneda los efectos beneficiosos mas indicados recaen sobre las actividades de exportación. Aunque el efecto tiende a favorecer mas a los empresarios que a otros sectores de la población, quienes se benefician en mayor medida son aquellos que se dedican a la exportación de productos. En este sentido se destaca el grupo compuesto de exportadores dentro del conjunto total del sector empresarial.

Para tener una idea mas aproximada del benéfico que reciben, es importante considerar aspectos como los costos que son afectados también por la devaluación y que lo son en mayor grado cuando en su composición existe una proporción importante de importancias.

Habrà que considerar además, en algunos casos, los mayores impuestos que (como en la devaluación de 1972) se impone a las exportaciones con la finalidad clara de transferir parte de los beneficios al Gobierno.

Para poder con los mayores impuestos cubrir algunos gastos del Estado, y controlar el proceso después de la devaluación. En el caso presente, como se conoce, en principio se establecieron dichos impuestos, pero luego se los quitaron, transfiriendo parte de la responsabilidad del Estado a la empresa privada.

Sin embargo, pese a lo señalado y mas aún ahora que el Estado renuncia a su derecho de compartir algunos beneficios privados, no cabe duda que el mayor favorecido con las últimas medidas es el sector exportador. Deducidos los costos internos tanto en moneda nacional como en divisas, les queda un excedente mucho mayor del que hubieran obtenido antes de la devaluación. Además logran una participación mas importante en los ingresos totales generados, puesto que los costos internos se reducen en relación al valor que obtienen por sus ventas.

Hay entonces un fortalecimiento relativo del sector empresarial, sobre todo del sector más fuerte que es el exportador, puesto que las pequeñas empresas están expuestas a los factores desfavorables que se presentan a estas situaciones. Aspecto que es actualmente más cierto por la magnitud de la crisis y por

el efecto del “shock” que amenaza arrasar no solo a la pequeña empresa, sino incluso a la que no tiene ligazones con el capital internacional.

Aspecto al parecer contemplado dentro de las medidas, por declaraciones oficiales, para permitir, a título de ineficiencia o funcionamiento artificial de algunas empresas, concentra aún más el ingreso no solo a expensas de los otros sectores de la población sino incluso a costa de la desaparición de la pequeña y mediana empresa o de aquella sin vinculación foránea.

Junto a los exportadores otro grupo empresarial que se beneficia con devaluación es el de los empresarios dedicados a la comercialización de productos de consumo masivo que constituyen bienes esenciales dentro de la canasta familiar.

También la devaluación al beneficiar directamente a las actividades de exportación, favorece a la COMIBOL y Yacimientos (YPFB) empresas públicas que tendrán por misión cubrir las crecientes obligaciones del Estado mediante los beneficios adicionales que recibirán con la devaluación. Obligaciones que están referidas a gasto corrientes y no a inversiones.

Lo que es cierto en el caso de la COMIBOL primero porque parte de estos beneficios ya han sido comprometidos, segundo por su propia situación económicamente difícil, y tercero porque dentro del modelo el rol de la empresa pública como parte del Estado no es participar en la actividad productiva. Por eso su actual función será solamente el atender los gastos del Estado sin posibilidad de expandir sus inversiones para el desarrollo económico nacional.

En caso de Yacimientos. Los beneficios que obtenga tendrán el mismo destino, puesto que el modelo en marcha no le permite otra función. Además si existe aún sensibilidad tendrán que compensar pérdidas por la colocación de sus productos en el mercado interno.

Ahora bien, como es posible el desarrollo económico nacional y consiguientemente la solución de la crisis, que significa resolver los problemas de producción y empleo, de atención a las necesidades en alimentación, salud, educación, etc. Es posible solamente mediante las inversiones, y quienes tendrán la responsabilidad de invertir?.

Como se ha señalado, dentro del modelo, ella corresponde exclusivamente a la empresa privada. Por tanto el éxito o fracaso de la solución es una exigencia a la empresa privada, ya que el excedente económico nacional se identifica plenamente, a partir de ahora, solo con la ganancia empresarial.

Como dice Prebisch, el excedente representa aquella parte de los sucesivos incrementos de la productividad que no se traslada a la fuerza de trabajo en forma de salarios. Consiguientemente se queda en la empresa y tiende a crecer a medida que se expande la demanda. Y es todavía mas grande cuando al mismo tiempo se establece el congelamiento de los salarios. Ambos aspectos inciden en el

logro de un excedente acrecentado que se constituye así en el factor estratégico del crecimiento económico nacional.

En otras palabras las ganancias empresariales deben ser mayores cada vez, siendo ésta el prerequisite básico para superar la situación presente. En este sentido se orientan las últimas medidas y se acomoda la política económica en todas sus dimensiones.

El excedente acrecentado es una condición del modelo que se consolida mediante la aplicación de los correctivos económicos.

Y lo es porque de este excedente surge la mayor proporción de la acumulación de capital o sea de las inversiones que deben realizar las empresas para que el modelo pueda funcionar sin interferencias: basamento esencial del modelo, que requiere además de aquellos fundamentos sobre los que decíamos se levanta el andamiaje de su propia existencia.

Y aquí viene lo chocante, porque el excedente (es decir la ganancia empresarial) no solo sirve para acumular o sea para invertir, sino también para consumir. Prebisch dice: "Es un hecho que gran parte de él se dedica cada vez mas al consumo privilegiado de los estratos superiores de la estructura social que concentran la mayor parte de los medios productivos. Y esto ocurre en desmedro de la intensidad de la acumulación". Así la insuficiente acumulación debilita la absorción de los estratos inferiores, esto trae consigo la tendencia excluyente del modelo y precipita la crisis.

3. OBSTÁCULOS PARA SUPERAR LA CRISIS

Se pretende superar mediante el funcionamiento eficiente del modelo, corrigiendo paulatinamente aquellas deficiencias observadas a lo largo de su aplicación anterior durante los años pasados.

Al establecerse sus fundamentos esenciales, resta observar la posibilidad de que otras condiciones puedan darse para su funcionamiento; condiciones que ya no dependen directamente de la acción del Estado, hablando en términos estrictamente económicos, sino de la acción de la empresa privada que en lugar de concentrar su riqueza para consumir lo haga para invertir.

La función del estado es solo velar para que no se produzcan desviaciones nocivas al modelo, que en todo caso no las podría eliminar mediante acciones económicas estrictas, sino con el uso de otros expedientes a su alcance. Ya que si así no lo hiciera, estaría él mismo convirtiéndose en una interferencia nociva.

Por tanto un fin que se persigue, como es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población boliviana tiene que vencer otro fin, dentro de una cadena de medios y fines, que es la consolidación del modelo, que a su vez tiene como el medio mas eficaz al funcionamiento libre del mercado. Pero este

último un fin al que se quiere alcanzar con la implantación de las medidas tomadas últimamente. Luego para llegar a la culminación se busca como fin y como medio el fortalecimiento de la empresa privada.

Pero para que este fortalecimiento se justifique, se requiere que ella cumpla su misión mediante la realización de crecientes inversiones y no aumentando al consumo superfluo.

Las inversiones a su vez son un medio y un fin, dentro de la cadena, para llegar al punto mas crucial de la explicación de la crisis boliviana mediante el modelo capitalista dependiente. O sea a la generación de acumulación de capital proveniente de las ganancias empresariales que son los excedentes acrecentados para financiar dichas inversiones que permitan aumentar la producción.

Como se observa es irremediable la conclusión a la que se llega en un modelo como el que rige con mayor fuerza en la actualidad. Su viabilidad es posible solo cuando existen inversiones privadas crecientes y la crisis se presenta cuando precisamente se interrumpen o no se generan dichas inversiones para aumentar la producción. Lo que sucede permanentemente en el país, constituyendo la verdadera causa de la crisis.

Ahora bien, en que momento sobreviene la crisis? y cómo se la puede superar?. sobreviene, se dice, cuando arbitrariamente se interfiere en las leyes del mercado; y se la supera, eliminando tales interferencias. Pero no se reconoce que también es arbitraria la concentración del excedente económico y su apropiación por un aparte reducida de la población, por el hecho de que en la realidad el modelo surge como una imposición política, sin consenso.

Por tanto la arbitrariedad no radica en las desviaciones del modelo, o sea en la violación de las leyes del mercado, sino intrinsecamente en el mismo modelo, cuya dinámica depende esencialmente de la necesidad de que las ganancias empresariales se acrecienten continuamente.

“Además es la posición de un grupo privilegiado que se apropia del fruto de la productividad impidiendo que este fruto se distribuya equitativamente de acuerdo a la racionalidad de las leyes del mercado, de donde proviene la arbitrariedad, dice Prebisch.

Posición que al reforzarse acentúa la tendencia hacia la crisis, que es una consecuencia estructural originada en el mismo modelo. Prebisch agrega que haya fases estructurales en que no existe, o es muy difícil, el poder redistributivo de la fuerza de trabajo, por ser incipiente el proceso de democratización, lo que facilita la ganancia empresarial. Pero cuando avanza dicho proceso la fuerza de trabajo vuelve a adquirir poder para compartir mas equitativamente los incrementos de la productividad, perturbando la dinámica de acrecentar continuamente el excedente, entonces sobreviene la crisis.

Fenómeno que es coincidente con la realidad del país, donde todos hablan de la necesidad de ingresar al periodo democrático e institucional. Incluso es parte del programa del actual Gobierno. Como se ve hay una gran fragilidad en el modelo, que requiere su compatibilidad con los procesos democráticos de la América Latina. No es el mismo caso de la democracia norteamericana.

Pero eso no es todo. En cuanto al desempleo, se lo explica diciendo que es determinado por la elevación artificial de los salarios que consiguen los sindicatos, siendo mucho mayor cuando existen organizaciones laborales muy fuertes; como es el caso del sector minero en nuestro país.

Por tanto para alcanzar el equilibrio en el mercado de trabajo, los salarios deben ser tan bajos como fuesen necesarios para igualar la demanda de trabajos con su oferta, eliminando la desocupación. Al respecto que muestra la realidad del país. Los salarios son bajos y están prácticamente congelados, lo que debería haber influido para resolver la desocupación. Una falla estructural que impide una mejor distribución del ingreso.

Como la mejor distribución no se halla contemplada en el catalogo de prioridades del modelo, al acrecentarse el excedente, por las restricciones al poder sindical, se suponen efectos positivos para el desarrollo económico, al dedicarse el mayor excedente a la realización de inversiones. Pero que pasa en la realidad del país, el excedente acrecentado se dedica mas bien a incrementar el consumo privilegiado suntuario. Esa es la realidad del país.

Entonces se propaga la crisis, y para superarla lo que se requiere es limitar el consumo superfluo para elevar la acumulación e impulsar el desarrollo. Lo que determina plantear una utilización social del excedente. Y acá caben dos posibilidades. Son las propias empresas donde se origina el, excedente, quienes toman la decisión de distribuirlo entre acumulación, mejoras redistributivas y gastos del estado, mediante la contratación de aquella parte del excedente que se dedica al consumo superfluo o que transfiere al exterior; o es una decisión que emerge del consenso colectivo consagrado en la Constitución Política del Estado, que determina disponer el uso del excedente limitando la disposición arbitraria del mismo por parte de la empresa.

Sin embargo la cuestión no es tan fácil como se podría imaginar. El uso social del excedente tiene consecuencias que “exigen un cambio progresivo de la estructura de poder en detrimento de quienes retienen esa proporción considerable del excedente”.

Lo que vale a incorporar los aspectos políticos y sociales como variables del modelo y no como “datos” que vienen desde arriba, sin consenso a los que se deben ajustar las medidas económicas.

Además, debido al poder sindical y político la crisis con un “truco monetario”, en tales casos sostiene Prebisch “no se evita el alza de precios, acaso se logre atenuarla, y se provoca la contracción de la economía y el desempleo”.

Por otra parte se hace fácil aconsejar a los trabajadores a no utilizar su poder redistributivo para asegurar el crecimiento continuo del excedente económico en manos de otros sectores para alcanzar el bienestar de la nación. Probablemente esto sea posible, si al mismo tiempo se toma la decisión de poner fin al excesivo consumo privilegiado que existe en el país, con la finalidad de aumentar la acumulación y mejorar la distribución.

Sin embargo, persisten las dudas respecto a las posibilidades ciertas del modelo inserto en un ambiente político y social como el nuestro, de garantizar una política que permita el acrecentamiento del ritmo de la acumulación a expensas del consumo privilegiado, con la finalidad de mejorar el empleo y la distribución.

“Al examinar los hechos - dice Prebisch - me he convencido que una vez restablecido la dinámica del excedente a favor de los estratos superiores y en detrimento de la fuerza de trabajo, la inflación se vuelve tolerable a los grupos sociales dominantes, ya provenga de factores internos o externos. Si a ello se agrega que no se consigue impulsar resueltamente la economía y en algunos casos se eleva la desocupación, se produce una tremenda frustración para todos aquellos que han creído sinceramente en la eficiencia de la leyes del mercado.

No así para aquellos que aumentan extraordinariamente su poder económico: la libertad que han tenido para hacerlo, lo cual es incomparable con la libertad de los otros. Preguntándose luego ¿aceptan ustedes que pueda implantarse la libertad económica suprimiendo la libertad política?”.

TEMA X:

**DESCRIPCION DE LA ECONOMIA
BOLIVIANA EN LA DECADA DE LOS 80**

TEMA X. DESCRIPCIÓN DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA EN LA DÉCADA DEL 80

En 1980 la situación económica de Bolivia es de extrema gravedad, hecho que se manifiesta en la mayor parte de los indicadores de las actividades económicas y sociales.

La crisis de la economía boliviana es una expresión de desajustes de carácter estructural, por tanto su descripción no se limita a los aspectos solo de corto plazo y coyunturales, sino que enfatiza, también, en los rasgos de carácter más permanente, que obstaculizan el normal desarrollo de la economía boliviana. El análisis de la crisis boliviana debe remontarse por tanto al estudio de los factores que han ido incidiendo en el tiempo sobre el comportamiento económico.

1. ALGUNOS ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA CRISIS

En el análisis del sector público se puede observar, la vigencia de un estilo de desarrollo que privilegia la exportación de materias primas, especialmente minerales e hidrocarburos, que en gran parte se hallaban explotadas por empresas públicas en esa época. Por eso se crean (en lugar de impuestos) aranceles y regalías que inciden sobre la producción y exportación de estos recursos primarios. Por otra parte se canaliza el crédito externo por medio del Banco Central, lo que genera deuda privada en algunos casos y deuda pública cuando con ellos se cubre el déficit o se financian algunas actividades del sector estatal. El resultado es que la gran parte de los créditos externos llegan al país para cubrir gastos corrientes en detrimento de las inversiones.

Ya se ha señalado que adquiere relevancia reflexionar con énfasis en los aspectos estructurales de la economía, fundamentalmente en la estructura productiva y en el proceso de acumulación.

El aspecto esencial del tipo de desarrollo en Bolivia es, como se ha dicho, la concentración de los esfuerzos en la consolidación del sector exportador de la minería y de los hidrocarburos, que es una causa de la situación económica boliviana de permanente desajuste estructural; sin olvidar la profundidad del deterioro fiscal entre 1980 y 1985, que explica los desajustes de la economía nacional en esos años.

El estrangulamiento externo, provocado a principios de la década del ochenta, afecta a la balanza de pagos, pero también al propio sector público y a sus flujos financieros. No es difícil percibir que se presenta un grave problema cuando el Estado y las empresas públicas deben hacer frente a mayores obligaciones, con situaciones repetidas de restricciones en sus recursos.

La iliquidez creciente de las empresas públicas obliga a recurrir al crédito fiscal, para financiar sus operaciones, tanto corrientes como de capital.

Por otra parte, la recesión mundial, la caída de los precios de las materias primas y las tendencias al alza en las tasas de interés, provocan una agudización en las restricciones externas.

Se debe destacar que los problemas económicos en los países industrializados han contribuido decisivamente al aceleramiento de la crisis, no sólo en Bolivia sino también en América Latina. El proceso inflacionario en esos países afectó, en forma negativa, la estructura de costos de las empresas productivas del país, porque dependen de la importación de bienes intermedios y de capital.

Ya se ha señalado, que la crisis se manifiesta en los principales indicadores económicos; así se observa en el país significativas caídas en la producción, agravamiento de la situación ocupacional, disminución de los salarios reales, mayores índices de inflación y problemas graves en el sector externo.

Aunque se debe reconocer que la crisis de producción se manifiesta en los años anteriores a 1980; es a partir de 1982, cuando la producción registra tasas negativas. La disminución en el nivel productivo tiene consecuencias en dos sentidos: por una parte, caídas en el consumo, tanto público como privado; y por otra, los escasos recursos de la economía son destinados cada vez en menor proporción a las inversiones. Por eso, la economía nacional tiene una tendencia decreciente de las inversiones, y más acelerada a la del producto o ingreso nacional.

Un dato revela que en esos años, las tasas de crecimiento promedio anual de la formación bruta de capital fijo, estaba situada alrededor del 0.6 por ciento, y que los niveles de inversión eran inferiores a los alcanzados en 1970.

En cuanto a la estructura por sectores, se destaca en la economía el hecho de que la producción de bienes transables con el exterior disminuye de manera importante, en proporción mayor a la de los bienes no susceptibles a la comercialización internacional. Este hecho indudablemente afecta gravemente a la disponibilidad de divisas y consiguientemente a la capacidad para importar.

Por eso las caídas tanto de las inversiones como de la producción tienen mucho que ver con el comportamiento negativo del sector externo. Efectivamente se observa, por ejemplo, que el valor de las exportaciones en 1985 representa sólo aproximadamente casi 70% del valor de 1980; de igual manera las importaciones tienen un decrecimiento significativo. Además se hace difícil cubrir el servicio de la deuda por el cierre del mercado financiero internacional. Se notan modificaciones en el ingreso neto de capitales hacia el país, con cifras cada vez más negativas, lo que determina junto a la caída de las exportaciones, la reducción de la capacidad para importar del país, por eso ésta representa en 1985 sólo el 40% aproximadamente en comparación a 1980. Fácil percibir que este hecho se constituyó en un obstáculo principal para mantener el nivel productivo en la economía, por la fuerte dependencia de las empresas del país de materias primas e insumos importados.

Por otra parte, en los años anteriores a 1980 se contratan créditos de fuentes privadas a tasas de interés poco convenientes y plazos cortos, lo que motiva que entre 1981 y 1985 se concentre el servicio de la deuda, agravando el estrangulamiento externo de la economía nacional.

2. MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA DE CORTO PLAZO

Antes de 1980 podían observarse algunas dificultades económicas, que determinan la adopción de medidas de política con el propósito de superar las situaciones negativas. En noviembre de 1979, se plantean, por ejemplo, objetivos muy concretos para disminuir sustancialmente el déficit global de la balanza de pagos. Considerando la magnitud del ajuste, así como la diferencia creciente entre los costos y precios internos y los externos, se decide establecer un nuevo régimen cambiario de flotación administrada del peso, fijando el tipo de cambio en 25 pesos por dólar. La fijación de este nuevo tipo de cambio se acompaña con otras medidas tendientes a resolver los problemas financieros de las empresas públicas.

Sin embargo, estas medidas no son eficaces para controlar las presiones inflacionarias que se gestan en la economía; por eso en 1982 (en el mes de febrero) se disponen nuevas medidas de política económica con el mismo propósito de ajustar los precios oficiales con los precios reales. Se efectúa una nueva devaluación, modificando más drásticamente el tipo de cambio, y se modifican los aranceles, liberalizando las importaciones. Con esto se pretende ajustar el tipo de cambio, para buscar el equilibrio de la actividad económica.

Al no ser eficaces estas medidas, se ensayan nuevas políticas, como las de marzo de 1982, con la aplicación de un nuevo sistema de utilización de divisas, introduciendo un régimen diferencial del tipo de cambio.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales, el proceso inflacionario sigue su ritmo ascendente, que impulsa la adopción de nuevos ensayos de política, como la desdolarización de la economía, que se aplica junto al régimen de cambio único oficial; elevando el tipo de cambio, estableciendo el control estatal de las divisas y las operaciones de captación mediante el Banco Central. Ajustes que son regulados por un Régimen de Comercio Externo creado a propósito para ejecutar adecuadamente las medidas. Además se crea la Comisión de Política Cambiaria con funciones de control de los ingresos y egresos de moneda extranjera. Se dictan medidas de racionalización arancelaria y se dispone la prohibición de productos que se producen internamente.

Se dispone también de un sistema de fijación y control de costos y precios para algunos productos agropecuarios, dentro de los cuales se incluyen algunos para la exportación. Asimismo se implanta un sistema de precios de producción para asegurar el abastecimiento interno de productos de primera necesidad. También se establece el libre tránsito de productos agropecuarios al interior del país con la finalidad de abaratar los costos de transporte.

En esta revista rápida de los conjuntos de medidas adoptadas en el país, durante los años ochenta, anteriores a 1985, se puede apreciar una base común, y es que los problemas crónicos del déficit de la balanza de pagos, del desajuste entre precios reales y oficiales, del gasto público y de la carencia de divisas, son reiteradamente enfocados en cada caso y con insistencia desde el punto de vista de la regulación y control de las importaciones, sin poner mayor atención al incremento de las exportaciones y a la consiguiente generación de divisas.

3. RESULTADOS DE LOS DIFERENTES ENSAYOS DE POLÍTICA

Pese a ciertas contradicciones que pudieran encontrarse en los diferentes ensayos de solución que se practicaron frente al panorama poco favorable de la evolución económica del país, se pueden encontrar algunas características comunes en las medidas de política económica.

En el campo externo, por ejemplo, se aplica una política de control de cambios con prohibición de efectuar transacciones internas en divisas y con autorización previa para las operaciones de comercio exterior. Asimismo se establece un tipo de cambio fijo con medidas de devaluación. El resultado es la generación de una brecha grande entre las cotizaciones del dólar en los mercados oficial y paralelo.

En el campo monetario, la política adoptada depende del comportamiento del área fiscal, debido a que se recurre frecuentemente al crédito interno y se tiene una política indiscriminada de crédito al sector privado. Se intentan modificaciones de la tasa de interés nominal que al no compensar el aumento de los precios, determinan una tasa de interés real negativa, que impiden captar ahorro privado y estimulan más bien la salida de capitales al exterior.

En el campo fiscal se observa una ausencia de medidas efectivas para enfrentar los gastos del Estado. En este sentido el sistema tributario no es eficiente, pero tampoco es capaz de acomodarse al proceso inflacionario, aunque se intenta tardíamente aplicar la indexación a los tributos. La estructura del gasto fiscal, caracterizada por una ponderación hacia la cuenta de gastos en sueldos y salarios; la disminución de los ingresos fiscales; el aumento de los gastos; la deficiencia administrativa del sistema tributario; y la situación deficitaria de las empresas públicas, determinan que permanentemente se tenga que acudir al crédito interno del Banco Central.

4. LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA NACIONAL

La situación económica del país antes de la implantación de la nueva política económica nacional en 1985 (NPE), presentaba serios desequilibrios macroeconómicos, que se manifestaban principalmente en la persistente caída del ingreso nacional y en un extremo proceso hiperinflacionario; fenómenos originados en el comportamiento negativo del sector externo y por fuertes déficits fiscales.

También contribuyeron a crear tal situación, las continuas pugnas distributivas, desencadenadas tanto por el lado de los grupos asalariados, como por los excesivos márgenes de ganancias empresariales.

Dado este ambiente, era preciso fijar una política económica capaz de eliminar la inestabilidad y para crear condiciones más favorables al desenvolvimiento de la economía nacional. La opción que se elige, utiliza como instrumentos básicos de política, el ajuste de precios relativos y la reducción del gasto agregado. Además busca una readecuación de los agentes económicos, introduciendo cambios institucionales para restringir al máximo posible la participación del Estado en la vida económica.

La nueva política intenta reestablecer tanto el equilibrio interno como el externo, disminuyendo consiguientemente la brecha entre el ahorro y la inversión.

Las principales medidas de ajuste de precios que se utilizan son la devaluación del tipo de cambio y la liberalización de los precios internos. En la esfera de la reducción del gasto, se destaca la implantación de políticas monetaria y fiscal contractivas, además de la aplicación rígida de contención salarial. En este sentido se establece una fórmula en el manejo de las finanzas públicas que se expresa en fuertes limitaciones al crédito fiscal y en la racionalización del gasto público, paralizado este último en el margen de las posibilidades de los ingresos.

Una acción adicional se relaciona con la apertura de la economía hacia el exterior, mediante la liberalización del comercio y la acogida favorable para flujos financieros externos, cuyo propósito central es el establecimiento de un tipo de desarrollo basado en la eficiencia y competitividad de productos nacionales posibles de comercialización internacional.

La política económica es complementada con medidas como las reformas tributaria y arancelaria, y la implantación tanto del sistema de caja única como del control de los flujos financieros de las empresas estatales, con la finalidad de introducir correcciones en la administración pública que otorguen efectividad a los ingresos y mayor racionalidad a los gastos.

Si bien la nueva política económica prioriza la lucha contra la hiperinflación y la vuelta a los equilibrios financieros, no descarta en su planteamiento subsiguiente la obtención de objetivos referidos a la recuperación y al desarrollo económico.

Por eso también se fijan políticas de reactivación del aparato productivo, precisando claramente que la recuperación económica deberá darse en un marco donde no se arriesgue el rebrote inflacionario y se tome en cuenta la estrechez de divisas. Si bien esto determina concretamente los alcances de la política de reactivación, a su vez señala posibilidades que en el corto plazo, e incluso en el mediano, se ven muy limitadas para ingresar al camino del crecimiento económico; que para el caso de Bolivia se requiere más bien medidas audaces que aceleren el ritmo de incremento de sus índices productivos.

En la reactivación, por la naturaleza de la política económica que se la califica como “neutra”, efectivamente no se define ni selecciona un sector productivo para que ejerza el papel de dominante en el proceso de desarrollo.

En una primera etapa de aplicación de la NPE, el comportamiento económico se caracteriza por un proceso de readecuación a las condiciones creadas, y es cuando efectivamente se da el reajuste de precios relativos. Es cuando se establece la devaluación real de la moneda nacional; es también el periodo cuando se determinan ciertas rigideces en el ámbito fiscal y monetario que impiden una clara manifestación de los instrumentos incorporados en la política de estabilización.

Si bien se logra eliminar la diferencia entre las tasas de cambio del mercado paralelo y el oficial, no se puede evitar una situación adversa creada por la caída del precio internacional del estaño que influye grandemente en la aceleración de expectativas, determinando una mayor demanda de divisas. Situación que se explica también por la persistencia de desequilibrios monetarios, ya que la emisión mantiene un cierto ritmo ascendente y por la poca oferta, en relación con la mayor demanda de divisas, que hace el Banco Central.

El comportamiento adverso de la tasa de cambio y las expectativas originadas, determinan cambios significativos en el nivel de precios, que persisten hasta los primeros meses de 1986.

En esta primera etapa de la aplicación de la NPE, el sector externo no logra dinamizarse en la medida que hubiera sido necesario, a pesar de la nueva tasa de cambio y la libertad de las operaciones comerciales que de hecho incentivan las exportaciones.

Es recién en la segunda etapa que realmente se logra controlar la inflación y es cuando se constatan resultados positivos en el ámbito financiero.

El control en los precios internos se explica básicamente porque se alcanza a maniatar los mecanismos de propagación del alza de los precios, destacándose entre las medidas adoptadas el control estricto de la emisión monetaria, compatible con la reducción del déficit del sector público. Es decir que cobran amplia vigencia las políticas monetaria y fiscal restrictivas.

Además contribuyen a este resultado del control inflacionario: por una parte, el lento aumento de la tasa de cambio, que se logra mediante el nuevo régimen cambiario y el mecanismo de subasta pública; y por otra, la disminución de las expectativas de inflación, reflejada en una menor demanda de divisas. Pero además, por la política restrictiva en materia de salarios que influye en la caída de la demanda de bienes y en el abarrotamiento de los mercados de productos, que se ven favorecidos por las importaciones, que se hacen como respuesta a la política de apertura al exterior.

El nuevo régimen cambiario tiene consecuencias significativas en el comercio exterior, abriendo más posibilidades para el sector privado. La política económica el gobierno apuntala al fortalecimiento del sector exportador, sobre la base de una tasa de cambio muy próxima a la real. En verdad éste es el instrumento principal de política sobre el que se hace descansar la promoción de exportaciones. La importancia de mantener una tasa de cambio no sobrevaluada, en otros términos de efectuar

devaluaciones cuando sea preciso, reside en el hecho de promocionar fundamentalmente la producción de bienes comercializables internacionalmente, castigando los bienes no transables; de manera que tanto las inversiones como la producción sean orientadas hacia los bienes exportables.

Al determinarse la rentabilidad de las exportaciones, se pretende aumentar la actividad económica de las empresas dedicadas a bienes comercializables internacionalmente, para lograr a su vez incrementos en el ahorro que contribuyan a la reducción del déficit ahorro-inversión. Esta política permite mejorar sustancialmente los ingresos por exportaciones no tradicionales.

En cuanto a la balanza de pagos, debido al deterioro de los términos de intercambio, se muestran déficits tanto en la balanza comercial como en la de cuenta corriente; sin embargo permite disminuir el déficit total. Además, la reducción de las diferencias entre el ahorro y la inversión, se espera tendrá efectos sobre la disminución del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Pese a estos resultados, los factores condicionantes para lograr un equilibrio externo están constituidos por el servicio de la deuda externa, la captación neta de capitales externos y la gran dependencia de ingresos provenientes de las exportaciones de hidrocarburos; por eso estos factores reciben un tratamiento especial, para evitar efectos que pudieran cambiar negativamente el proceso de estabilización y consiguientemente evitar la disminución de la brecha ahorro-inversión.

Sin embargo, el proceso de estabilización económica no puede concebirse una finalidad en si misma, es sólo in medio adecuado para lograr un objetivo más importante, el desarrollo económico. En este sentido, se distinguen los subprocesos dentro de este proceso. El primero, como se ha visto a grandes rasgos, pareciera haberse cumplido casi en gran medida, puesto que se han alcanzado metas fijadas de política económica en las áreas fiscal, monetaria, cambiaria y de precios, que en conjunto determinaron el ajuste externo y la estabilización interna.

El otro subproceso, supone que vencida la hiperinflación y restaurados los equilibrios financieros, es competencia de la política económica la recuperación y el crecimiento económico; esto significa que la estabilización deja de ser prioridad única, y que lo determinante ahora es la reactivación; que por supuesto no significa llevar adelante una política tal, sin tomar en cuenta a este proceso enmarcado bajo dos condiciones ya señaladas anteriormente: no arriesgar el rebrote inflacionario y la estrechez de moneda extranjera para cubrir las necesidades del país.

La esencia de la política de recuperación consistía, de acuerdo a la filosofía gubernamental, en lograr aumentos en el grado de ocupación de los factores productivos ociosos de la economía, que permitan incrementar los niveles de producción.

Por otra parte, se creía que la reactivación económica no podía estar desvinculada de una estrategia económica, intentando una combinación de políticas que vayan señalando el camino correcto para

alcanzar el crecimiento económico. Sin embargo, las posibilidades de encarar el proceso de desarrollo estaban limitadas por las renegociaciones y los resultados derivados de ellas respecto a la deuda externa boliviana. Mediante la reactivación existía el deseo de alcanzar tasas de incremento de la economía, situadas a un nivel aproximado de 3% anual, como promedio en los primeros dos o tres años después de 1985; para avanzar luego con ritmos más acelerados en el largo plazo.

El modesto crecimiento inicial, era debido a las difíciles condiciones aún prevalecientes en la economía boliviana, principalmente, tomando en cuenta que los recursos para promover actividades vinculadas con la reanimación de la economía no pudieron movilizarse por obstáculos derivados de trabas administrativas e institucionales. Es aquí, donde precisamente el Gobierno centra su preocupación, lo que marca significativamente los intentos de reactivación con el aspecto financiero, ya que deberán desplegarse muchos esfuerzos para la creación de mecanismos capaces de intermediación financiera, con la finalidad de que esos recursos comprometidos puedan ser utilizados rápidamente y con eficiencia. Para esto, en la reactivación, se busca no solo crear estos mecanismos que ágilmente permitan los desembolsos mediante la ejecución de proyectos probadamente factibles, sino también generar instrumentos de control que permitan el seguimiento del avance de estos mismos, para determinar verdaderamente un impacto positivo en la economía nacional.

Además se reconocen otras dificultades para la reanimación económica, que pretenden ser salvadas exitosamente mediante aplicación de correctivos contemplados en la política económica. De ahí que a las trabas de tipo administrativo e institucional que impiden la movilización de fondos obtenidos, se deben agregar algunos en trabamientos propiamente económicos como los niveles de las tasas de interés. Que si bien, han sufrido una rebaja, no parecen aún ser las más convenientes para apoyar las actividades económicas. En este sentido existían serios temores sobre la necesidad de bajar estas tasas, que se traducen en efectos contradictorios para la rehabilitación económica. Además, en todo caso se trataría de reactivar la economía preservando la estabilización monetaria.

Aunque también se alegaba que la disminución de las tasas de interés reales, provocaría todavía algunas dificultades adicionales, a pesar de la llegada oportuna que pudiera lograrse de créditos externos. Es necesario recordar que gran parte de estos créditos estaban ya comprometidos en proyectos específicos, que tomarían tiempo en su ejecución, por tanto algunos resultados financieros no podrían alcanzarse prontamente en el corto plazo. Es precisamente acá, donde el Gobierno temía encontrar dificultades en el sistema bancario, con efectos negativos en los costos de intermediación financiera. Lo que podría agravarse dado que en el campo financiero y bancario, el Gobierno estaba dejando la mayor parte de las iniciativas en manos del sector privado. Aunque en una de sus medidas haya dispuesto que el Banco Central manejara las divisas generadas por las exportaciones, con la finalidad de garantizar que los cheques en moneda extranjera comprados del sistema bancario y los sectores exportadores tengan la cobertura suficiente de fondos.

De esta manera, se pretendía evitar mayores dificultades en el sistema bancario para que pueda cumplir con eficiencia su rol de intermediación. Esto cobra importancia, principalmente en relación con el sector privado, que manejando sus fondos con acierto y bajo un control estricto, debería jugar un rol clave en la reanimación del aparato productivo.

Por otra parte, se ha creado un mecanismo especial con la finalidad de ajustar el problema social, el Fondo Social de Emergencia, mediante el cual se intenta aliviar la desocupación, generando actividades en aquellos sectores que dependen en gran parte de la economía informal. Además, se deseaba prestar asistencia a sectores de población que han sido privados de sus fuentes de ingresos por efectos de la propia política económica implantada, y auxiliar a todos los sectores que en ese momento crítico de la economía boliviana tenían dificultades de adaptación a la nueva situación creada.

En todo caso, era necesario acelerar el proceso de reactivación de las actividades económicas, puesto que es acá donde se encontraba la fuente de recursos para el Estado. Sin movilización del aparato productivo, no es posible generar producto, por tanto las posibilidades de captación de recursos son escasas, y como de esto depende el gasto público, no podrá pensarse en utilizar la política fiscal como un instrumento de desarrollo; ya que sólo hasta ahora ha servido como un instrumento de administración de ingresos y gastos gubernamentales.

Al examinar la situación económica, creada después de la implantación de la nueva política económica en 1985, donde la reactivación del aparato productivo no se pudo lograr, una conclusión general respecto a todo el proceso desencadenado era la siguiente: la solución al problema de la hiperinflación, no fue tan difícil de solucionarlo, y mediante la aplicación de las medidas pertinentes, como se vio anteriormente, se alcanzaron los resultados deseados y esperados; pero se crearon al mismo tiempo situaciones insalvables que frenaron el desarrollo económico, consiguientemente todos los esfuerzos realizados para revertir este estancamiento económico, fracasaron rotundamente, sin atisbos inmediatos y mediatos de lograrlo más adelante.

TEMA XI:

LA NUEVA POLÍTICA ECONOMICA

TEMA XI. LA NUEVA POLÍTICA ECONOMICA

1. LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN EN BOLIVIA

La crisis económica boliviana de la primera mitad de la presente década fue el resultado de factores adversos que se tradujeron en un desorden político social y económico. El persistente deterioro de estos factores se reflejó en crecientes tasas de inflación que en los años 1984-1985 alcanzaron niveles hiperinflacionarios, manifestando claramente que la inflación en la economía de Bolivia era un síntoma y no la causa fundamental de la crisis.

Por este motivo, el programa económico no sólo se limitó al planteamiento de una política anti-inflacionaria, sino que sentó las bases para un cambio estructural importante cuyos alcances son el restablecimiento del orden económico, político y social; la consolidación de la hegemonía del Estado y; la fijación de las bases necesarias para un crecimiento y desarrollo económico sostenido.

La crisis económica se manifestó en el deterioro simultáneo y persistente de los principales indicadores económicos, financieros y reales. Entre los primeros destacan el creciente déficit fiscal, la evolución errática de las reservas internacionales y los bajos saldos reales respecto al PIB. Entre los segundos se debe citar la caída persistente del producto y de los niveles de inversión.

El manejo de las cuentas fiscales a lo largo de los últimos años, muestra que el sector perdió su capacidad para generar los ingresos suficientes que le permitieran cubrir sus gastos corrientes. En 1984 los ingresos fiscales representaron el 4.5 por ciento del PIB, mientras que los gastos ascendieron a 29.4 por ciento del PIB. Esta situación derivó en crecientes déficits fiscales que fueron financiados mediante la generación de crédito interno neto, acentuando el proceso de deterioro interno de la economía. El déficit total del sector público consolidado alcanzó en 1984 a 25 por ciento del PIB, del cual un 92 por ciento fue cubierto con crédito interno ante el cierre de las fuentes tradicionales de financiamiento externo.

La situación fiscal originó una gran demanda de divisas, mermando las disponibilidades necesarias para financiar importaciones y cubrir normalmente el pago del servicio de la deuda externa. Esto obligó a las administraciones anteriores a aplicar una política de control de cambios, que resultó ser inadecuada por cuanto los requerimientos de moneda extranjera de la economía superaban con holgura los montos ofrecidos por el Banco Central.

Ante esta situación, la emisión monetaria puesta en circulación para financiar el déficit fiscal se volcó en un incremento de los precios de la economía, incluyendo al tipo de cambio del mercado paralelo. Esto obviamente acentuó el proceso de deterioro al generar una enorme brecha cambiaria, alimentando negativamente las expectativas inflacionarias y cambiarias de los agentes económicos.

Entre enero de 1984 y septiembre de 1985 la emisión creció a una tasa mensual de 37 por ciento (o su equivalente anual de 4.192 por ciento) como consecuencia del financiamiento “inorgánico” del déficit. Pese a este crecimiento sustancial, debido a la erosión inflacionaria, la depreciación del peso y la dolarización de la economía, la oferta total de dinero (M2) bajó del equivalente de \$US. 947 millones en diciembre de 1980 a \$US. 129 millones en septiembre de 1985.

El deterioro de las variables financieras, se tradujo en altas tasas de inflación y de depreciación del peso boliviano. Se tiene así que la inflación anual a septiembre de 1985 alcanzaba a 23.447 por ciento y la depreciación del peso en el mercado paralelo a 7.946 por ciento. Esta situación generó una erosión de los ingresos fiscales, una caída sustancial de los saldos reales, un crecimiento sostenido de las expectativas inflacionarias y cambiarias, y una distorsión total de los precios relativos restando la capacidad natural del mercado para asignar recursos.

Conjuntamente con el deterioro financiero, también se hizo evidente el deterioro de la capacidad productiva de la economía. Se tiene así que la caída sostenida del PIB determinó que éste alcance en 1984 el nivel de 1976. Asimismo, el deterioro del PIB frente al crecimiento poblacional determinaron que el PIB per-cápi'a caiga de \$US. 896 en 1980 a \$US. 72 en términos constantes en 1984. Cabe destacar que estas cifras incluyen la participación del sector informal en la economía.

Los sectores más afectados con este deterioro fueron: agropecuario, minería e industrias. Las partidas que sufrieron un mayor deterioro en cuanto al PIB por tipo de gasto fueron el consumo privado y la inversión. La tasa de crecimiento promedio del PIB de -2.5 por ciento en el período 1980 – 1984, fue acompañada de un crecimiento sostenido de la tasa de desempleo, la cual creció de 5.7 por ciento a 15.5 por ciento en ese período.

2. LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA

En un contexto de pronunciados desequilibrios internos y externos, la política macroeconómica fija las metas de estabilidad de precios equilibrio externo y crecimiento económico en el corto y mediano plazo respectivamente.

La estrategia de ajuste estructural iniciada en agosto de 1985 (NPE) determinó un nuevo rumbo en la política económica nacional, puesto que la naturaleza de este proceso no se redujo exclusivamente al control de proceso hiperinflacionario y a la restauración del equilibrio externo, sino que los objetivos fueron más amplios, pues entre otros buscan propiciar la recuperación económica y la transformación de la estructura productiva sobre la base de mejoras en su organización y de cambios orientados a modificar el carácter estructural de la capacidad de ahorro.

De esta manera, la NPE al conseguir los objetivos de estabilización y reordenamiento de la economía, creemos que ha generado las condiciones necesarias para el proceso de reactivación. Por lo tanto, la

permanencia del proceso de estabilidad es un requisito fundamental para que los sectores económicos sean capaces de propiciar la reactivación en un clima de confianza y de credibilidad en el programa de gobierno.

Dentro de este proceso de ajuste estructural, un aspecto que cabe destacar es la articulación entre el programa de ajuste y la voluntad política de llevarlo a cabo en un contexto político-institucional democrático. Los elementos del programa económico son el pragmatismo, la nueva actitud administrativa del Estado y el cambio estructural. Es decir, se trata de un programa económico realista y simple, basado en premisas de comportamiento pragmático y transparente, lo cual requiere un alto grado de consistencia interna, particularmente en lo que se refiere a las políticas fiscal, cambiaria, monetaria y salarial.

En este sentido, la secuencia de los Decretos Supremos a partir del 21060, además de las reformas tributaria, arancelaria y monetaria, mancan el desarrollo de una política macroeconómica comprensiva dentro de un contexto de coherencia y consistencia.

3. INSTRUMENTALIZACIÓN

Los instrumentos de política utilizados en la NPE, combinan políticas de ajuste de precios relativos con políticas de reducción del gasto agregado en la perspectiva de restablecer el equilibrio interno y externo, y consiguientemente disminuir la brecha entre el ahorro y la inversión. Se trató de obtener una combinación óptima entre la comprensión de la realidad económica del país, con los elementos teóricos necesarios, dentro de un contexto otra vez simple y pragmático, para vencer el proceso hiperinflacionario.

Los instrumentos utilizados dentro de la NPE pueden ser agrupados en fiscales, cambiarios y de reordenamiento administrativo.

Instrumentos Fiscales

Los principales instrumentos fiscales son:

- La supresión del crédito fiscal al gobierno general y a la empresas públicas, a través del balance de sus flujos financieros, situación que determina la eliminación automática del déficit fiscal, que fue uno de los principales factores que originó la crisis inflacionaria.

- La implantación de un “Presupuesto de base cero”, que permitió racionalizar el gasto público a través del manejo de flujos de caja y caja única, esterilizando los excedentes monetarios del Tesoro y de las Empresas Públicas. Estos recursos fueron depositados en lo que se llamó Cuenta de Fondos en Custodia, que después fue utilizado de una manera racional para compensar el déficit de otras empresas públicas o instituciones deficitarias.

- La indexación de los precios de los hidrocarburos a un tipo de cambio flotante, medida que amplió la base imponible y permitió la regularización de los diferentes impuestos y la creación de una tarifa adicional. Todas estas medidas incrementaron los recursos transferidos diariamente a TGN, lo que permitió, por un lado, solventar sus gastos sin que el TGN tenga que recurrir al crédito fiscal y, por otro, captar liquidez del sector privado que ejercía presiones sobre el nivel de precios y fundamentalmente sobre el tipo de cambio. Cabe recalcar, que la generación de estos fondos permitió eliminar la dependencia del TGN en el crédito fiscal.

- La implantación de un sistema de control de caja única y de flujos financieros; medida que permitió centralizar los ingresos del Sector Público y controlar el manejo financiero mensual de las diferentes instituciones y entidades de este sector.

Instrumentos Cambiarios

Los instrumentos cambiarios están sustentados en la implementación de un sistema de flotación administrativa a través de un programa de subasta pública. Este sistema deja que las fuerzas del mercado determinen el tipo de cambio, permitiendo la posibilidad de que el Estado intervenga para evitar fluctuaciones coyunturales y erráticas. La acción estatal se basa en la determinación del monto ofertado de divisas, definido en función a las disponibilidades de moneda extranjera y a la fijación de un precio base en torno al cual quedará definido el nuevo tipo de cambio.

Por otra parte, estos instrumentos permiten esterilizar los excedentes de liquidez del sistema, impidiendo que éstos influyan negativamente sobre el nivel de precios y evitar de esta manera que la moneda nacional se sobrevalúe y afecte la competitividad de las exportaciones.

Reordenamiento Administrativo

Los principales instrumentos utilizados con este fin son:

- La descentralización de las principales empresas productivas del Estado.
- La racionalización de los gastos de las diferentes empresas e instituciones públicas, estableciendo así medidas destinadas a reducir sus déficits. En el caso particular de COMIBOL se puso en práctica un proceso de rehabilitación comprensivo y general de la empresa.
- El traspaso de las empresas que formaban parte de la CBF a las Corporaciones de Desarrollo Regionales respectivas.
- La reestructuración del Banco Central de Bolivia.
- La elevación de la Dirección de Presupuesto y de la Dirección del Tesoro a rango de Subsecretarías.
- La creación del Ministerio de Recaudaciones.

4. CAMBIO ESTRUCTURAL

Como se ha mencionado anteriormente, la NPE no sólo ha significado un medio para alcanzar la estabilidad económica, sino que ha sentado las bases de un cambio estructural que permita encaminar al país hacia el crecimiento y desarrollo.

El cambio estructural buscado, está sustentado en reducir la injerencia del Estado en la actividad económica, tratando de eliminar los obstáculos que evitan que el mercado cumpla su rol central dentro la asignación de recursos de la economía. En ese sentido, la NPE busca despojar al sector privado de su carácter subsidiario de las actividades que desarrolla el Estado, otorgando las condiciones necesarias para el desarrollo de la libre iniciativa nacional. Asimismo, busca la restauración del equilibrio, basado en una disciplina financiera estricta acompañada de los instrumentos fiscales adecuados.

De manera general, la NPE ha permitido la consolidación de dos cambios estructurales importantes: la liberalización de la economía y la recuperación de la hegemonía del Estado en cuanto a su capacidad de ser el ente director y promotor en el manejo de los recursos que pertenecen al Estado.

a) Hacia la liberalización de la economía

La liberalización de la economía ha sido consolidada mediante la adopción de las siguientes medidas:

- Liberalización del comercio exterior, medida que se logra a través del establecimiento de un arancel uniforme, la eliminación de todo tipo de medidas para-arancelarias, y la promoción de las exportaciones con un tipo de cambio flexible y real. Cabe destacar que esta medida pretende proteger a la industria con un alto valor agregado.
- Determinación de un tipo de cambio flexible a través de un mecanismo de subasta, permitiendo además la compra/venta irrestricta de moneda extranjera en todo tipo de transacciones económicas.
- Eliminación del control de precios y de los subsidios otorgados a los bienes producidos internamente.
- Indexación de las tarifas de algunas empresas públicas a un tipo de cambio oficial, tratando de actualizarlas a niveles competitivos internacionales.
- Libre fijación de las tasas de interés para operaciones tanto en moneda nacional como extranjera.

b) Recuperación de la hegemonía del estado

La aplicación de instrumentos fiscales, cambiarios y de reordenamiento administrativo, dentro de un contexto de liberalización económica, ha permitido recuperar la hegemonía del Estado en la economía. Este aspecto se ha evidenciado sobre todo en el control del Estado sobre las dos empresas públicas más importantes (YPFB y COMIBOL) y la institución financiera más importante (Banco Central de Bolivia).

La recuperación de la hegemonía del Estado en el marco de un reordenamiento fiscal, ha sido reforzada por las siguientes medidas:

- La implementación del D.S. 21137 que ha permitido reestructurar el gasto público y el establecimiento de una política salarial uniforme en las instituciones y Entidades del Sector Público.
- La aplicación de la reforma tributaria que permite recuperar las fuentes naturales de financiamiento del Estado, así como atacar gran parte de la informalidad de la economía boliviana.
- La implementación de la reforma arancelaria que ha permitido reducir la corrupción administrativa y mejorar substancialmente la recaudación a este importante rubro.

5. LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y LA NPE

La NPE sienta las bases para la recuperación del aparato productivo y el logro de una mayor eficiencia económica mediante las siguientes medidas:

- Establecimiento de las bases de crecimiento económico, sustentada por cambios estructurales en las políticas de precios y cambiaria. En particular, estas medidas favorecen la producción del sector agrícola y exportador, respectivamente.
- Establecimiento de un sistema tributario orientado a recaudar más, con una menor incidencia relativa en los sectores productivos, debido a la ampliación de la base tributaria.
- Establecimiento de la reforma arancelaria orientada a promover una asignación más eficiente de recursos y la protección de la industria con un mayor valor agregado interno.
- Eliminación de las subvenciones y del control de precios, aspectos que crean distorsiones y contribuyen a una deficiente asignación de recursos.

Las medidas antes mencionadas han consolidado la estabilidad, lo que se ha reflejado en un elemento de confianza importante del programa, traducido en el presente en los siguientes aspectos:

- Incremento de depósitos del sistema financiero de \$US. 46 millones en septiembre de 1985 a \$US. 232 millones en diciembre de 1986.
- Reactivación visible de la economía, sobre todo en los sectores exportadores no tradicionales, comercio, servicios y transporte.
- Reducción de las tasas de interés.

Cabe destacar que la consolidación de la estabilización ha sido lograda pese a la manifestación de shocks de oferta adversos, presentes a partir del último trimestre de 1985. Estos shocks exógenos al programa económico, se han traducido en una reducción de las exportaciones tradicionales debido a los menores precios del estaño (aproximadamente un 50 por ciento menor a sus niveles originales) y del gas (10 por ciento menor a los niveles de 1985), y a una reducción de la producción agropecuaria como consecuencia de los desastres naturales acontecidos a principios de 1986.

6. RESULTADOS

Durante 1986, se revierten los factores más gravitantes de la desestabilización, que tuvo su momento crítico en la hiperinflación originada en los desequilibrios fiscal y cambiario. La corrección de estos desajustes trajo consigo, casi de manera automática, un efecto estabilizador en el resto de la economía. La estrecha relación entre los sectores fiscal y cambiario, debido a la indexación de los ingresos y egresos del sector público al tipo de cambio, y al financiamiento externo del déficit, determinó que la solución de la crisis contemple simultáneamente ambas consideraciones y redunde positivamente en el comportamiento de las actividades productivas. Los resultados alcanzados con la aplicación de la NPE pueden ser objetivamente comprendidos separándolos de acuerdo a su área de impacto económico.

Sector Fiscal

El déficit del sector público consolidado, alcanzaría a 3.1 por ciento del PIB en 1986, frente a 14 por ciento observado en 1985. Este resultado se originó tanto en la racionalización de los gastos del sector público como en el incremento sustancial de sus ingresos.

Se observa así que los gastos del sector público representaron en 1986 el 18.2 por ciento del PIB en comparación a un promedio de 28.9 por ciento del producto en el periodo 1982 – 1985. Cabe destacar que esta disminución en los gastos se debe básicamente a una disminución en los gastos corrientes, los cuales representaron en el presente año el 13.9 por ciento del PIB, mientras que en los anteriores 4 años este porcentaje alcanzó a 23.4 por ciento.

Por otra parte, en el Gobierno General el 26.7 por ciento de los gastos corresponden a salarios, el 18.5 por ciento a gastos de inversión, el 30.4 por ciento al pago de intereses y el 24.4 por ciento restante a otros gastos corrientes. En el caso de las Empresas Públicas, esta asignación determina que el 5.8 por ciento de los gastos se distribuyan en salarios, un monto exactamente similar a inversión, un 2.8 por ciento a pago de intereses, un 45.6 por ciento en transferencias al gobierno y 40 por ciento en el resto de gastos corrientes.

De esta manera, el Sector público Consolidado muestra un superávit en cuenta corriente, que representa el 1.2 por ciento del PIB, mientras que en la cuenta capital se tiene un déficit de 4.3 por ciento del producto, determinando un déficit fiscal total de 3.1 por ciento. Esta situación ilustra el esfuerzo del Gobierno por aumentar los gastos de inversión para iniciar un crecimiento sostenido de la economía. El financiamiento de este déficit fue cubierto con recursos externos, de tal manera que el financiamiento interno disminuyó en \$US. 57 millones (1.2 por ciento del PIB).

Sector Monetario

La política monetaria, durante el año 1986, recobra su papel preponderante dentro la política económica al implantarse mecanismos de control y seguimiento para la expansión y contracción de la liquidez del sistema, siendo su objetivo consolidar la estabilización dentro de una política creíble con la consiguiente eliminación de las expectativas inflacionarias.

La tasa real de crecimiento de la liquidez total fue de 46 por ciento, llegando casi a quintuplicar el aumento porcentual de la base monetaria. El factor que más incidió fue el espectacular incremento de los depósitos en moneda extranjera del público en el sistema bancario el cual creció en 297 por ciento en términos reales.

Esta situación demuestra que una parte importante de las transacciones fueron financiadas con el ahorro que generó la propia economía y no como en años anteriores en que la emisión monetaria fue la principal fuente generadora de liquidez del sistema.

La liberalización de las tasas de interés acompañada por la estabilización en los precios permitió tasas de interés reales positivas. En un inicio, estas tasas mostraron niveles relativamente altos, coadyuvando al incremento de la captación de ahorro por el sistema financiero. Sin embargo, la lentitud en el descenso de las tasas de interés y su acomodo a las nuevas condiciones de la economía, se ha convertido en un factor que no contribuye a reducir el costo financiero de las actividades productivas.

Por el lado de la creación de dinero primario, se observa que la expansión se debió fundamentalmente a la ganancia de reservas internacionales. Esta ganancia, en términos de crecimiento de la base monetaria, fue esterilizada en un 40 por ciento por la contracción del crédito interno; lo cual se explica a su vez por la importante disciplina fiscal implementada a través del D.S. 21060 y medidas complementarias.

Sector Externo

Uno de los logros más destacados de la política económica aplicada a partir de agosto de 1985 es el comportamiento del sector externo que se tradujo en un incremento de las reservas internacionales netas cercano a 200 millones de dólares, a pesar de las caídas registradas en los precios de los principales productos de exportación nacional.

El saldo de la balanza cambiaria, que mide el flujo efectivo de divisas que ingresaron y salieron del Banco Central, alcanza a 212 millones de dólares. Este resultado fue obtenido gracias a la política de mantenimiento de un tipo de cambio atractivo para el sector exportador que permitió expandir las exportaciones no tradicionales a niveles más allá de lo originalmente previsto; a la existencia de tasas de interés reales positivas para el ahorro en moneda extranjera, que permitieron captar divisas del público para financiar importaciones y; a la reapertura del mercado financiero internacional oficial que se tradujo en un importante flujo neto de capitales hacia el país.

La balanza cambiaria muestra que los ingresos de divisas por exportaciones de bienes y servicios ascendieron a 587 millones de dólares, monto inferior en 88 millones al registrado durante la gestión de 1985, lo que se explica por la caída en los precios de minerales e hidrocarburos que restaron al país alrededor de 110 millones de dólares. Por su parte, los egresos de divisas para cubrir importaciones de bienes y servicios se incrementaron en más de 200 millones de dólares, lo que determinó que el saldo de la balanza comercial sea de -5 millones.

Sin embargo, estos datos discreparon con la información de balanza de pagos, que registra un déficit en la balanza comercial de 200 millones de dólares. La explicación para dicho fenómeno radicaría en los siguientes hechos: Primero, la información de balanza de pagos es muy preliminar por lo que se podría estar acumulando un importante sesgo, reflejado en la cuenta de "Errores y Omisiones" que registra un saldo a favor de \$US. 163 millones. Segundo, la diferencia entre las importaciones de balanza de pagos y cambiaria que asciende a 210 millones de dólares estaría originada en el financiamiento de una serie de transacciones con recursos propios del sector privado, sin acudir a la provisión de divisas del Banco Central.

Por su parte las cuentas que reflejan el movimiento de la deuda externa, muestran que el flujo neto de capitales hacia el país ha vuelto a ser positivo en más de 74 millones de dólares, como consecuencia de un incremento sustancial de los desembolsos de la deuda externa. Estos alcanzaron a US\$ 336 millones en 1986, mientras que el año anterior ascendió sólo a 164 millones. El servicio de la deuda externa muestra una reducción sustancial que alcanza casi a 114 millones de dólares.

Por último, el resto de las cuentas de la balanza cambiaria, que agrupa a donaciones, compra directa de divisas, pago a contratistas y otros ingresos y egresos, arroja un saldo positivo de 143 millones de dólares. Este resultado refleja la confianza del público en el programa económico que se tradujo en una mayor entrega de divisas al Banco Central¹

Actividad Económica Interna

Estimaciones recientes del producto interno bruto con base en datos observados a septiembre de 1986, indican que esta variable en términos reales habría registrado un descenso de 2.9 por ciento en 1986. Esta caída se explica por el descenso de los precios internacionales de los productos mineros e hidrocarburos que afectaron seriamente la producción de estos sectores. El descenso ponderado del primero fue de 2.21 por ciento y del segundo 0.25 por ciento del PIB.

Además, la caída del PIB fue afectada por el sector agrícola que decayó en 0.51 por ciento a causa de inundaciones y sequías. En ausencia de estos shocks externos, el PIB habría crecido en 0.1 por ciento, situación que demuestra un inicio del proceso de recuperación de la economía como consecuencia de la aplicación de la NPE.

7. CONCLUSIONES

La NPE es un programa de cambio estructural que tiene como objetivos no sólo la estabilización, sino también la reactivación de la economía. Las características principales de este modelo en relación a los típicos programas de estabilización latinoamericanos son su transparencia, pragmatismo y simplicidad, aspectos que sientan un importante hito en las discusiones teóricas sobre los procesos de estabilización y crecimiento.

De manera general, la instrumentación de la NPE se basa en dos premisas sencillas pero pragmáticas, relacionadas con el control fiscal (no gastar más de lo que se tiene, la financiación del gasto a través de un impuesto indirecto tarifario y el establecimiento de un sistema presupuestario de base cero) y, por otro lado, el control cambiario a través del sistema de subasta pública (flotación administrada de la divisa). Los resultados obtenidos a la fecha en materia de estabilización han generado un importante elemento de confianza que redundará en una reactivación no sólo dirigida, sino también autónoma del aparato productivo.

A partir de la evolución de los indicadores de la economía boliviana se puede inferir que se ha alcanzado la estabilización interna con base en el control del proceso hiperinflacionario, al mismo tiempo que se han sentado las bases para una reforma estructural que ha permitido la consolidación de la estabilización y el inicio de un proceso de crecimiento sostenido de la economía.

De no ser por los shocks externos, la economía habría crecido en 0.1 por ciento en relación a 1985, lo que muestra el impacto positivo de la política económica del gobierno y el inicio de la reactivación económica.

La estabilidad de precios alcanzada en 1986 permite la readecuación de la estructura de precios relativos y la disminución de las expectativas inflacionarias. Los factores que han contribuido a alcanzar este objetivo de estabilidad están asociados al equilibrio fiscal y cambiario.

El equilibrio fiscal fue alcanzado a partir de una notable recuperación de los ingresos fiscales y una racionalización del gasto. En cuanto a los ingresos se tuvo un resultado favorable como consecuencia de la eliminación de los subsidios a los bienes y servicios producidos por las empresas del Estado, a un mayor rendimiento de los impuestos internos y, a los resultados iniciales de la aplicación de la Reforma Tributaria y Arancelaria, que permiten visualizar la consolidación del equilibrio fiscal en el futuro. Al mismo tiempo, la implementación del Sistema de caja única y del Sistema de control de flujos financieros de las Empresas Públicas han permitido que el Estado retome el control del manejo del Sector Público.

La política cambiaria permitió determinar un tipo de cambio atractivo para el sector exportador, además de eliminar la brecha cambiaria. El equilibrio cambiario alcanzado con la aplicación de la NPE fue sustentado a través de una mayor captación de recursos externos y a la postergación de los pagos del servicio de la deuda externa, consecuencia de la renegociación lograda en la gestión 1986 con el FMI y el Club de París, y la apertura de los canales de financiamiento externo.

El flujo neto de capitales positivo, alcanzado a partir del segundo semestre de 1986, posibilita el financiamiento del componente importado requerido para la reactivación de la economía.

La acumulación de reservas internacionales alcanzada hasta diciembre de 1986 ha posibilitado la mantención de un tipo de cambio estable y además permite un mayor margen de utilización de reservas en 1987, en beneficio de financiar actividades productivas enmarcadas en un programa de reactivación económica.

El equilibrio cambiario ha sido mantenido en 1986 pese al deterioro de los términos de intercambio como efecto de los shocks externos adversos en el producto del sector minero e hidrocarburos.

La recuperación del grado de confianza del público en el sistema financiero traducido en el incremento de los aportes bancarios, es un factor que además de mejorar el nivel del ahorro interno financiero contribuye a ganar credibilidad en el programa de gobierno.

La evolución de los principales indicadores en la gestión 1986, indica que se ha restablecido el orden financiero, político y social. De esta manera, la Nueva Política Económica ha permitido detener la inflación, la cual es un reflejo de una crisis global, y ha sentado las bases necesarias para un crecimiento sostenido y un desarrollo económico ulterior.

PREGUNTAS DE REPASO Y REFLEXION

PREGUNTAS DE REPASO Y REFLEXION

Las preguntas que se formulan son para que el participante tenga una guía de repaso de aquello que se considera mas relevante en cada uno de los temas que contiene esta materia, así como también de reflexión critica respecto a los aspectos que se tratan en las distintas lecturas, por lo tanto las respuestas no necesariamente deberán ser coincidentes, dependiendo de cada uno según su propio pensamiento.

TEMA 1

1. A que fue transformado el reino Kolla?
2. Como se debería entender los feudos incompletos?
3. Entre las características económicas de la colonia , cual es la mas importante?
4. Cual era el sentido económico de los “repartimientos” y de la “mita minera”.
5. Como se mantenía el conocido en la época como “mitayo”

TEMA 2

1. Como era la situación de Bolivia al comenzar su vida republicana?
2. Porque se considera al “presupuesto” la base económica de organización del Estado Boliviano?
3. Cual fue la modificación fundamental de los presupuestos inmediatamente después del Gobierno de Santa Cruz?
4. Porque se caracterizo el Gobierno de Linares, desde el punto de vista del presupuesto?
5. Explique en que consistía la Ley Financial de 1872?

TEMA 3

1. De que manera Bolivia ingresa al capitalismo?
2. Porque se le otorga tanta importancia a la “ley de tierras”?
3. Cuales fueron los principales tributos que se crearon, aparte del que debían pagar los indígenas?
4. En que consistían las operaciones de “revisita de tierras de comunidad”?
5. Explique la consolidación de la nación boliviana.

TEMA 4

1. En que consistió la crisis en el año 1872?
2. Como influye la crisis, especialmente en el Atacama?
3. Explique como se manifiesta la crisis de la plata en el campo social
4. Porque se produjo la Guerra del pacifico?
5. Intente hacer un breve resumen de esta lapso.

TEMA 5

1. De que manera influye la aparición del estaño en la economía boliviana?
2. Como se manifiesta el liberalismo en Bolivia?
3. Cual fue la característica mas importante del Gobierno de Montes?
4. Cuales fueron las principales criticas a los gobiernos liberales?
5. Cual fue la influencia del precio del estaño en la economía boliviana.

TEMA 6

1. “Nada ha afectado tan profundamente el desarrollo de la economía boliviana como el agudo proceso inflacionista que ha vivido el país”, comente criticamente y breve esta afirmación.
2. Cuales son los factores que inciden en el proceso de inflación en Bolivia?
3. En que consistió la política anti-inflacionista durante la Guerra Mundial?
4. El recrudecimiento de la inflación durante la posguerra mundial, con que factores tuvo que ver?
5. Porque se piensa que los procesos inflacionarios son de una gran trascendencia para una economía?

TEMA 7

1. En que consistían las reformas estructurales de la Revolución Nacional de 1952?
2. Como afectaron estas reformas al proceso inflacionario?
3. Cual es su criterio respecto a la Nacionalización de Minas y a la Reforma Agraria.?
4. Cual fue el rol de la empresa privada en este periodo?
5. En el area social y política cuales fueron los resultados?

TEMA 8

1. En que se parecen las medidas de estabilización de 1956 con las tomadas en 1985?
2. Cuales fueron los efectos económicos de la estabilización de 1956?
3. El principal problema a que dio lugar la estabilización se dice que fue la “falta de desarrollo”, explique esta afirmación.
4. Porque existe una contradicción entre estabilización y crecimiento económico?
5. Que rol se asignaba tanto al Estado como a la empresa privada?

TEMA 9

1. Porque se mal denomina desarrollo planificado al proceso económico a partir de los años sesenta?
2. Que importancia tiene la “acumulación de capital” para una economía como la nuestra?
3. Como se puede caracterizar a la economía boliviana en los años setenta?

4. Cual es a su juicio la causa principal de la crisis boliviana?
5. En los años ochenta que obstáculos se presentaban para superar la crisis?

TEMA 10

1. Detalle algunos aspectos estructurales de la crisis de 1980 en Bolivia.
2. Explique la situación de los sectores económicos “productivos” que tiene el país.
3. Cual es el rol de las inversiones en este periodo?
4. Las medidas económicas de corto plazo que efectos tienen sobre el desenvolvimiento de la economía nacional?
5. Cuales fueron los ingredientes políticos en el proceso hiperinflacionario?

TEMA 11

1. Cual fue la filosofía de las medidas de estabilización de 1985?
2. Explique resumidamente la estabilización de 1985.
3. La nueva política económica (NPE) como afecto a las actividades principales de la economía boliviana?
4. El desmantelamiento del Estado, podría justificarse a la luz de la aplicación de la NPE durante estos años?
5. Como se podría explicar el crecimiento económico después de 1985.

BIBLIOGRAFIA

Arze Cuadros Eduardo. *Bolivia. El Programa del MNR y la Revolución Nacional*. Plural Editores. La Paz. 2002.

Foro Económico del ILDIS, *Estabilización y Desarrollo en Bolivia*, impreso en producciones CIMA . La Paz . 1987.

Informe sobre Bolivia, E/CN.12/430. CEPAL, Naciones Unidas. 1957.

Klein Herbert S, *Origenes de la Revolución Boliviana.*, Empresa Editora Urquiza Ltda. La Paz. 1968.

Historia General de Bolivia. Librería Editorial “Juventud”. La Paz. 1982.

Machicado Saravia Carlos, *Historia de la Hacienda Publica*, publicación de UDAPE. 1968.

La acumulación de capital en la economía boliviana. 1988.

Breve Descripción de la Economía Boliviana en la Década del 80. 1991

Ovando Sanz Jorge, *Historia Económica de Bolivia*. Editorial Juventud. La Paz. 1981.

Peñalosa Cordero Luis, *Nueva Historia Económica de Bolivia*. Siete Tomos. Editorial “Amigos del Libro”. La Paz.

Pérez Torrico Alexis, *El Estado Oligárquico y los Empresarios de Atacama*. Ediciones Graficas “E.G.”La Paz. 1994.

Rojas Casto. *Historia Financiera de Bolivia*. Talleres Gráficos “Marinoni”. La Paz. 1926.

Zondag Cornelius H. *La Economía Boliviana. 1952-1965*. Editorial “Amigos del Libro” . La Paz. 1968.