

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ECUADOR
AREA DE HISTORIA
PROGRAMA DE POSTGRADO EN HISTORIA ANDINA 1989-1991

Tesis presentada a la Sede Ecuador de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales

por

VICTOR PERALTA RUIZ

Como uno de los requisitos para la obtención del grado de
Maestro en Historia Andina

PROFESOR ASESOR: FLORENCIA MALLON

Junio, 1992

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)

SEDE ECUADOR

EL PODER BUROCRATICO EN LA
FORMACION DEL ESTADO MODERNO
BOLIVIA, 1825-1880

(TESIS DE MAESTRIA EN HISTORIA ANDINA)

AUTOR: VICTOR MANUEL PERALTA RUIZ

ASESOR: FLORENCIA MALLON

QUITO, MAYO DE 1992

INDICE

Introducción..... 1

CAPITULO 1

El Debate Oculto: La Empleomanía 6
De la Xenofobia al Patrimonialismo..... 7
El Debate sobre los Egresos del Sistema Rentístico..... 15
El Debate sobre los Ingresos de la Nación..... 20
Política LibreCambista y Administración Pública..... 25
Federalismo y Descentralización Pública..... 29

CAPITULO 2

El Caudillismo y la Deuda Interna 36
Ingresos y Egresos Bolivianos..... 37
La Deuda Interna de 1828..... 40
La Deuda Interna y la Reforma Militar de 1843..... 45
La Consolidación de la Deuda y la Venta de Tierras
de 1868..... 54
Los Acreedores y la Deuda..... 58

CAPITULO 3

Proteccionismo Burocrático y Competencia Inter-estatal 68
Chile y Perú: Del Proteccionismo al Liberalismo
Económico..... 69
Bolivia: La Competencia Inter-estatal frustrada..... 80
Aislamiento Internacional y Economía Mediterránea..... 87

CAPITULO 4

Despotismo Estatal y Administración Interna 96
Burocratización Rural y Tributo Indígena..... 96
La Burocratización de la Violencia..... 107
Empleomanía y Cultura Política..... 113

Conclusiones.....123
Referencias Bibliográficas..... 127

CAPITULO 3

PROTECCIONISMO BUROCRATICO Y COMPETENCIA INTER-ESTATAL

Se ha estudiado los cuarenta y cinco años de la fase proteccionista en Bolivia relacionándola con la política librecambista que inmediatamente le prosiguió para mostrar los alcances y límites políticos del monopolio fiscal. Debe recordarse sin embargo que similar proteccionismo económico también se produjo en Chile y Perú durante la primera mitad del siglo XIX, siendo pieza fundamental en ambos casos de sus estrategias de política externa. En Chile el proteccionismo "hacia afuera" fue aplicado abiertamente desde 1830 hasta 1860 y en Perú similar política intervencionista dominó el escenario nacional entre 1826 y 1852. La competencia inter-estatal por el hegemonismo mercantil en el Pacífico sur quedó tempranamente reducido a esos dos países al no encontrar Bolivia modo alguno de entrar en la competencia. La forma en que evolucionó tal contienda inter-estatal hasta producirse la Guerra del Pacífico definió en gran parte la autonomía potencial con que los tres Estados pudieron accionar por encima, y aparte de la influencia, de las viejas élites del poder dentro de su jurisdicción (113). La agresividad con que los gobernantes chilenos se abocaron a la aplicación y defensa de aquel "nacionalismo económico" que les llevó incluso a la contienda bélica hizo sucumbir las aspiraciones bolivianas de propiciar lazos mercantiles que hubieran ampliado su capacidad económica rentista. La razón que explicará este comportamiento del proteccionismo chileno se encuentra en su dependencia durante la fase inicial proteccionista casi exclusivamente de los ingresos de aduanas, derechos de cabotajes y otros cobros portuarios para confeccionar su presupuesto. Los gobernantes de Perú y Bolivia aunque contaban con un aliciente alternativo, el tributo indígena, como fuente fundamental de sostenimiento de sus economías aspiraban obtener sus principales rentas a su vez del comercio marítimo para cubrir sus ingentes gastos administrativos. La simple posibilidad de que

se plasmara tal hecho de manera mancomunada con la Confederación fue la razón que impulso a las élites proteccionistas chilenas a combatir el proyecto de Santa Cruz. Esa competencia inter-estatal entre Chile, Perú y Bolivia independientes definió el rumbo del proteccionismo en el Pacífico sur llevando el proyecto boliviano la peor parte al conducir directamente su debilidad al enclaustramiento. El aislamiento internacional de mediados de siglo intentó preservar un Estado autónomo frágil tras el cual buscaron refugio la antigua élite minero-comercial y el nuevo grupo gobernante compuesto por empleados militares y civiles. Las instrumentalizaciones que a partir de 1850 hacen del liberalismo económico los grupos de poder chilenos y, en menor medida, peruanos en el Pacífico sur ahondaron aún más la fragmentación de la política boliviana, provocaron el disloque del proteccionismo y condicionaron la vuelta a una política inter-estatal esta vez subordinada a los primeros. El hecho es que cuando la Guerra del Pacífico estalla Bolivia, a diferencia de Chile y Perú, muestra un panorama desolador con todos sus circuitos regionales desarticulados, sus protoindustrias destruidas y sus élites económicas en un resignado reacomodo exportador calculando los resultados al que puede derivar el conflicto. El poder burocrático que sostuvo el frágil Estado caudillista con su política proteccionista esta a punto de sucumbir. En este último caso la gravitación que la competencia inter-estatal, en sus dos fases, y el aislamiento internacional tienen en las finanzas públicas muestran a su vez la extrema vulnerabilidad del poder burocrático civil y militar.

Chile y Perú: Del Proteccionismo al Liberalismo Económico

El presupuesto chileno muestra entre 1810 y 1830 una situación económica desoladora. La crisis económica y la falta de créditos externos obliga al gobierno de Bernardo O'Higgins a imponer frecuentes empréstitos forzosos a los ciudadanos más pudientes los que a cambio recibían billetes de circulación forzosa. A los empleados públicos se les afecta asimismo parte

de sus sueldos bajo el denominativo de contribuciones de guerra. Así y todo las principales preocupaciones están puestas en el rendimiento de las aduanas. Por ser la principal fuente de las entradas fiscales chilenas las aduanas requieren una urgente protección mercantilista. En 1819 se dicta un reglamento de claro tinte proteccionista al fijarse altas tarifas casi prohibicionistas. Se imponen derechos de internación del 50% para los artículos importados similares a los fabricados en el país mientras el resto de productos deben abonar un 25% (114). Aunque tales medidas trajeron ciertos beneficios, en 1834 se reconoce que el sistema rentista continúa siendo caótico requiriéndose disminuir los gastos, primero, reorganizando la administración pública heredada del régimen hispano y, luego, disminuyendo los gastos militares que son los que consumen la mayor parte de los recursos ordinarios. El gobierno conservador chileno además asume que la destrucción de las fortunas particulares, de sus capitales consiguientes, y la pérdida del crédito público alientan el desorden financiero por lo que debe implementarse aceleradamente la consolidación de la deuda pública. La relativa calma lograda entre 1830 y 1835 coloca por vez primera al gobierno en condiciones de intentar la reforma de las instituciones que perjudican el funcionamiento administrativo. Es el instante en que el gobierno comienza a amortizar igualmente los créditos internos y es, en fin, la coyuntura en que la política proteccionista se asume como el método más adecuado para lograr el deseado orden en las finanzas. Para ello se pone especial interés en el aumento de los ingresos aduaneros y en el fomento paralelo de las proto-industrias, es decir, en el estímulo general de la producción artesanal y manufacturera. Pero en tanto tal producción, intercambio y competencia no puede hacerse sin protección se requiere del comportamiento autónomo del Estado. Una poderosa élite estatal proteccionista comienza a crecer a la sombra de dos influyentes personajes del poder despótico chileno: Diego Portales y Manuel Rengifo. En Chile el proteccionismo se torna también en la ideología económica de la importante élite política neo-mercantilista, es decir, la antigua aristocracia terrateniente. La fronda aristocrática chilena estuvo compuesta

además por los grandes comerciantes y los productores de trigo que vía Valparaíso abastecen a los puertos peruanos y ecuatorianos. El proteccionismo chileno muestra, en consecuencia, una primera etapa (1830-1860) de claro tinte neo-mercantilista que además permite explicar el comportamiento ortodoxo de la política chilena de la primera mitad de la centuria. La simple posibilidad de que pudiera surgir en 1836 un puerto competitivamente peligroso para Valparaíso en las costas peruano-bolivianas obligó mancomunadamente a la élite y a la fuerza pública chilena a combatirla. De otro lado, el Ministro de Economía, Manuel Rengifo, con la garantía de los apreciables ingresos aduaneros que provienen de la política tarifaria se encamina a la pronta restitución del crédito nacional, ocupándose en primer lugar de arreglar el asunto de la deuda pública interna. Se clasifican las deudas a que esta afecto el erario en atrasadas y corrientes facilitándose con ello la obra de la consolidación. Se consideró deudas atrasadas las adquiridas por el Estado con anterioridad al 1 de julio de 1830 y deudas corrientes las que se adquirieron posteriormente a esa fecha. Las deudas atrasadas se cubrieron con libramientos contra la aduana y en el caso de la deuda corriente se mandó cubrir en dinero por las oficinas pagadoras. Esa medida hizo posible desde 1834 el restablecimiento de la regularidad en las transacciones y la exactitud en los pagos al lograr amortizarse "más de un millón cien mil pesos de la deuda interior contraída por las administraciones anteriores" (115). En 1842 culminó oficialmente el proceso de consolidación de la deuda chilena lográndose el propósito deseado de concentrar los capitales en manos de la tradicional aristocracia criolla colonial. La prometida reducción del ejército, de otro lado, se cumple desde 1832 y permite ahorrar medio millón de pesos que se considera suma suficiente para destinarla al pago de las deudas y el restablecimiento del crédito interior y exterior del país.

La prolongada línea de pensamiento proteccionista en Chile ofrece variaciones por la influencia de diversas escuelas y las circunstancias históricas del país. En un comienzo la herencia mercantilista arraigada en las ideas corrientes más que en un

pensamiento elaborado fue la valla más difícil que encuentran los partidarios del librecambismo y es la causa de su fracaso. Se sigue pensando que el estímulo general para la producción artesanal y manufacturera se conseguirá manteniendo una balanza comercial favorable, tornándose por tanto indispensable un control del manejo fiscal basado de manera preponderante en los ingresos aduaneros. En el fondo el comportamiento inicial chileno proyectaba un ambiente de encierro en torno al proteccionismo y de temor al desconocido influjo externo. Al liberalismo se le admira y desea en el campo de la cultura y la técnica pero no en el del intercambio económico y la competencia mercantil donde la protección era un clamor corporativo unánimemente asumido. La resistencia al liberalismo se sustenta en esos años en el éxito de un nacionalismo económico que no duda en recurrir inclusive a proteger consabidas normas y exacciones de inspiración colonial para asegurar su marcha. El reglamento sobre derechos de exportación de 1840 es un abierto rechazo a las leyes del mercado al prohibirse la salida de la moneda menuda de plata y también lo son la defensa que se hace de impuestos tradicionales como el estanco del tabaco, el cobro de las alcabalas, diezmos y derechos de patentes fundándose en que todos contribuyen a engrosar el erario.

En 1842 el intervencionismo estatal asume una pose más pragmática con el reglamento de aduanas. La nueva ley aduanera exime de derechos de importación a los artículos que incentivan la cultura intelectual y a las maquinarias destinadas a la agricultura, la minería, la técnica y las ciencias. Pero para el resto de los artículos se continúan estableciendo derechos de importación diferenciales. Los más elevados, que fluctúan entre 30% y 35%, se imponen sobre aquellos productos que se elaboran o son susceptibles de elaborarse en el país, lo que en la práctica fue una rebaja comparado con el porcentaje cobrado en el reglamento de vigencia anterior. En la política monetaria y crediticia el intervencionismo del Estado se reflejó en decisiones que ordenaron, por ejemplo, la inconvertibilidad del billete y el abastecimiento del mercado con moneda sencilla. El instrumento monetario fue con esas medidas puesto al margen de

las variaciones de la economía y permitió asegurar el desempeño tanto de la naciente banca como de los grupos financieros y exportadores de la antigua élite.

La protección a los medios de transporte marítimos también constituyó parte central de la política inter-estatal chilena. La marina mercante fue protegida con la reserva nacional del cabotaje y otras rebajas tributarias, concediéndose privilegios y subvenciones especiales a las compañías navieras que introdujeran innovaciones, como la navegación a vapor, o que se comprometieran a mantener determinados servicios. Esas concesiones constituyeron verdaderos monopolios al más puro estilo neomercantilista.

Pese a que el liberalismo comenzó a prender con cierta facilidad a partir de 1860 impulsado por las élites que surgen al compás del desarrollo minero, ello no condujo a la desactivación de las ideas proteccionistas. Por el contrario, en casi toda la segunda mitad del siglo XIX las leyes proteccionistas continuaron aplicándose con impulso renovador bajo circunstancias diferentes y con ideas racionalmente más elaboradas. El inicio de la segunda etapa del proteccionismo chileno a fines de los años sesenta relativiza los prohibicionismos asumiéndose una actitud moderada para no provocar distorsiones ni crear condiciones absolutamente ficticias en el desarrollo del mercado interno. La conveniencia sugerida en las nuevas normativas de aplicar gradualmente el proteccionismo y actuar del mismo modo cuando las circunstancias recomiendan su abandono muestra un cambio de actitud en la clase gobernante que se coloca bastante cerca al tipo de nacionalismo económico sugerido por Federico List. Es el fruto de la amalgama de las élites mineras y terratenientes en el poder auspiciada por el Estado. Se generaliza la idea de que las disposiciones protectoras deben ser sólo temporales mientras arraigan los nuevos rubros industriales y llegan al estado de poder competir libremente. Los proteccionistas chilenos estiman que deben estimularse actividades industriales que no requiriesen de protección exagerada, sino que pudiesen surgir por las condiciones reales, humanas y naturales del país. Se sugiere una

ampliación prudente y cautelosa de las franquicias, la única protección que le conviene a la industria. Siguiendo ese propósito, las tarifas aduaneras fueron manejadas con una intención protectora aún después de imponerse el pensamiento liberal en 1860 (116). Así, en 1861 se declaró libre de derechos de exportación el cobre de origen extranjero siempre que hubiese sido fundido con carbón nacional. Se procuró de ese modo favorecer a las fundiciones de Coquimbo y Lota, que recibían minerales de Bolivia y el Perú. La ordenanza de Aduanas de 1864 fue el primer cuerpo normativo que dió un carácter liberal al comercio externo aunque las ordenanzas que se suceden desde 1878 muestran la influencia que el proteccionismo había alcanzado en las últimas décadas del siglo XIX, sin que se perciba una oposición fuerte por parte de los políticos liberales. El Estado no sólo se encarga de otorgar franquicias para el establecimiento de fábricas sino también protege el desarrollo de algunos servicios públicos que en esa época están en manos de particulares. A medida que pasan los años, el criterio en favor de un proteccionismo pragmático comienza a predominar favoreciendo a la vez los intereses de las élites agrarias y mineras. Para garantizar ese objetivo político el comercio externo es regulado constantemente en la segunda mitad del siglo por las disposiciones aduaneras con la excepción del breve lapso de 1864 a 1869 (117). Se buscó así favorecer la producción interna en sus diferentes rubros reforzando la comunión de intereses entre las antiguas y nuevas élites.

Cabe la posibilidad de interrogarse si el proteccionismo estatal chileno en coalición con sus élites regionales amalgamadas estimuló el desarrollo adecuado de la economía. Para algunos influyó exclusivamente en el creciente desarrollo del sector primario de la producción y en el progresivo apego al comercio mundial. Una interpretación reciente relacionando el desarrollo con la forma de consumo señala que el tipo de productividad promovido por el proteccionismo chileno produjo una élite consumista y ostentosa como elemento saltante del crecimiento hacia afuera del siglo XIX (118). Lo que es visible es que el proteccionismo estatal ya estuviera destinado a

favorecer a la fronda aristocrática o a las casas comerciales y empresas mineras anglo-chilenas dirigió un crecimiento destinado a imponer un hegemonismo en el Pacífico sur a lo largo de la centuria pasada.

También las suspicacias creadas por el liberalismo agrario de Bolívar engendraron en el Perú la prolongada fase de nacionalismo económico fundado inicialmente, como el caso chileno, en la defensa del viejo mercantilismo heredado de la colonia. El liberalismo económico bolivariano fracasó porque fue mal recibido por los comerciantes y artesanos peruanos entre 1826 y 1850 que opusieron al mismo un radical reclamo en favor de un prohibicionismo de corte xenofóbico. El hecho es que la política comercial proteccionista eliminó rápidamente la proclama bolivariana de libre comercio de 1826 imponiendo en su lugar tarifas arancelarias de hasta 90% a víveres, textiles y bienes de lujo que resultasen competitivos con la producción nacional, sancionándose además restricciones contra la participación extranjeras en cabotajes y remates de mercancías. Las viejas élites que comandaron ese nacionalismo económico estuvieron constituidas por un heterogéneo grupo integrado por comerciantes nativos, tenderos, hacendados azucareros, molineros, artesanos, fabricantes textiles, funcionarios de hacienda y los propios caudillos militares. Tal soberanía económica de corte nacionalista encontró paradójicamente su fuerza, según Paul Gootenberg, no en la eficiencia sino en la debilidad e inestabilidad mostrada por el Estado caudillista. El proteccionismo de las antiguas élites coloniales se vió favorecido también por la poca predisposición mostrada por los comerciantes para colaborar con los agentes del libre comercio ingleses, franceses y fundamentalmente norteamericanos (119). Tal como sucedió en Bolivia, el comercio libre llegó a ser tildado hasta 1850 por los proteccionistas como la causa de los "extranjeros", tesis que contrariaba el interés y bienestar de los autoproclamados "hijos del país". Las diatribas contra los extranjeros llegó a ser incluso parte del estribillo cotidiano del levantamiento de numerosos caudillos. En ese marco, los que pudieron resultar siendo los aliados naturales del imperialismo

del libre comercio, vale decir, los grandes comerciantes limeños, se mostraron más bien cautos y reacios a la simple idea de que los extranjeros coparan un comercio exterior e interior tranquilamente monopolizado por ellos.

La pugna ideológica que sin embargo persistió entre proteccionistas y librecambistas durante el hegemonismo proteccionista fue un fiel y claro reflejo de los intereses irreconciliables que enfrentan entre sí a las élites criollas regionales desde fines de la época colonia. El eje regional del proteccionismo republicano se situó en el norte peruano comprendiendo a Lima, su litoral agrario, Lambayeque y Piura. El proteccionismo fue ocasionalmente apoyado por eventuales aliados en la sierra sur, en especial por comerciante de Cusco y Huamanga, lugares donde la importancia que mantienen las manufacturas producidas por los obrajes propician intereses políticos afines a la conservación del viejo mercantilismo colonial. Pero el proteccionismo radical fue un "nacionalismo mercantil" constituido, agitado y organizado por la clase comerciante limeña agrupada en su corporación predilecta: el Tribunal del Consulado. Los asediados partidarios del liberalismo, por su parte, estaban localizados en el sur peruano, específicamente ligados a la aristocracia arequipeña, y pugnaban por un reforzamiento de la integración regional con Bolivia mediante una política de fronteras abiertas. Pero esa codiciada meta, que los emisarios británicos en un momento vieron con buenos ojos plasmadas en el proyecto de la Confederación, fueron resistidas y combatidas desde el norte peruano y en especial por los oscuros intereses gestados en torno al eje Lima-Valparaíso (120). En la contienda continua con los proteccionistas los liberales arequipeños mostraron menor capacidad que las élites norteñas y limeñas para atender las demandas de los impacientes grupos populares urbanos, principalmente tenderos y artesanos. En Lima el Tribunal del Consulado se convierte gracias al proteccionismo en una poderosa institución política deliberante, en adalid de los intereses gremiales populares y, al mismo tiempo, en fondo fiscal fundamental del sostenimiento del Estado caudillista. Los comerciantes limeños no esconden que tras todas

esas acciones se encuentra su interés en preservar a toda costa el monopolio de un mercado estrecho en el Pacífico sur, aquel que les permite una próspera conexión con sus homólogos chilenos desde los tiempos coloniales. Los hacendados y comerciantes del norte peruano obtienen suculentos dividendos de un comercio que exporta azúcar y telas a Chile y recibe de éste a cambio trigo. De esas suculentas relaciones mercantiles se benefician los molineros y el gremio de panaderos que hacen grandes inversiones en molinos que les permite almacenar el trigo chileno servido por los embarcadores limeños que mantienen un fluido comercio con Valparaíso (121). Un tratado de comercio firmado en 1830 con Chile inspirada en la defensa de esos intereses corporativos busca desalentar a otros comerciantes extranjeros de intervenir en la competencia imponiéndoles altos derechos diferenciales. En Lima en un momento se alentó las esperanzas populares de que tal medida contra los extranjeros permitiría reavivar todas las industrias lucrativas de la época colonial (cañaverales, molinos, viñedos) y el propio transporte marítimo.

La hegemonía proteccionista de la vieja élite norteña duró quince años al alentarse oficialmente por el Estado entre 1826 y 1851. Pero ello no evitó la victoria definitiva de la oleada liberal, y una nueva élite, que ocurre en 1852 por dos poderosas razones: la renta que se obtiene del guano y el definitivo desengaño que provoca en los comerciantes limeños y norteños la estrategia proteccionista pragmática, desleal para los peruanos, que comenzaba a impulsar las élites chilenas. Ya hacia 1840 los azucareros del norte, los molineros, comerciantes y embarcadores se muestran consternados ante el propósito del comercio chileno de disminuir sus exportaciones de trigo al Perú para destinarlas más bien a otros mercados fuera del Pacífico. Ello coincide con otro trago amargo, en el sur andino las esperanzas cifradas en la reactivación de las redes comerciales entre las regiones se ven frustradas por el bloqueo que ordena el gobierno boliviano al internamiento de mercancías peruanas. Ambos problemas obligan a las élites regionales progresivamente a abandonar la xenofobia, comenzando a manifestarse una coincidencia con los intereses "extranjeros" en la necesidad de la competencia y la promoción

descentralizada de las exportaciones. Hacia 1845 las viejas élites discuten la posibilidad de gestar comunicaciones más rápidas y vínculos más directos con los mercados mundiales a partir de un cabotaje y un comercio menos gravoso. Los concretos avances liberales de las élites limeñas motivadas por su deseo de sobrevivencia les hace abanderar metas antes impensables en ellos como la reducción de la intervención del Estado en la economía, la supremacía de los civiles sobre el despotismo arbitrario y el comercio libre como factor civilizador. Los comerciantes limeños con ese nuevo pensamiento se distancian ya por completo de los tenderos, molineros panaderos y artesanos que quedan como únicos baluartes del viejo proteccionismo. El avance del pensamiento liberal es no obstante ese obstáculo arrollador, a tal punto que en 1848 se permite a los extranjeros formar parte del antiguo bastión del nacionalismo económico, es decir, el Tribunal del Consulado. La relativa calma política y el restablecimiento del crédito externo tornan todavía más anticuado al nacionalismo económico.

Gran parte de la base social del liberalismo económico surge a partir de conversiones que ocurren dentro del grupo estatista-proteccionista, vale decir, los funcionarios enriquecidos con las políticas de consolidación de la deuda interna iniciadas por Echenique. Los vales de consolidación que se expidieron en el período 1850-52 se fueron concentrando en pocas manos, básicamente en clientelas del régimen. Este procedimiento no culminó en 1853-54 cuando se realiza la conversión de la deuda interna a externa sino que continuó aun después de 1855 hasta que la deuda interna se canceló definitivamente en 1865 (122). Pero en los consolidados y en las viejas élites que se recuperan al amparo de la explotación del guano los viejos principios patrimonialistas seguiran perseverando en sus acciones, reflejándose ello en el monopolio y especulación que se instaura alrededor de la extracción del guano y en la continuidad de la política arbitrista y prebendalista. Puede comprenderse de todo ello cómo el afianzamiento del Estado patrimonial se condice en los debates arancelarios de 1849 a 1853 con la plasmación del comercio libre como nuevo discurso "nacionalista". Cuando en 1849

se produce el último empuje proteccionista, esta vez conducido por los artesanos, su derrota permite a la élite comercial limeña proclamar la primacía en la economía del derecho de los consumidores por sobre el de los productores, es decir, sus intereses por sobre los de sus antiguos aliados urbanos. Con la era del guano que se inicia no se produjo una amalgama entre viejas y nuevas élites ni menos una circulación de las mismas, ocurrió más bien la preservación exclusiva de la antigua élite proteccionista esta vez sin necesidad de aliados en los sectores subalternos. En el código mercantil de 1852 quedó encarnado el libre comercio de la nueva era económica. La emergencia de un Estado relativamente estable reforzó el lado político del ya ininterrumpido camino al liberalismo económico.

La nueva corriente liberal, a diferencia de la generación bolivariana, aprende a maniobrar hábilmente dentro de las cambiantes coyunturas sociales y políticas, convirtiéndose en un movimiento social de ancha base elitista y en eficaz vocero del comercio libre. En gran parte el fracaso que posteriormente experimenta el liberalismo de los cincuenta no dependió de su postura ideológica sino, como se ha dicho hasta el cansancio, del manejo rentista de las entradas del guano y del despilfarro del crédito externo. El Estado peruano en la segunda mitad del siglo XIX experimentó una notable autonomía fiscal y disfrutó de ella tanto que hubo poco interés en trasladar esa bonanza al desarrollo de vínculos políticos modernos con los grupos subalternos de la sociedad civil. El fracaso del liberalismo peruano se explica también finalmente por la nueva competencia interestatal que el comercio libre genera en el Pacífico sur. La antigua alianza de intereses entre el Callao y Valparaíso, que a duras penas mantuvo el proteccionismo, se rompe con el comercio libre convirtiéndose en una agresiva competencia entre ambos puertos y élites por lograr atraer al "imperialismo de libre comercio" europeo, hecho que se interrumpe momentáneamente en Perú con la contienda bélica de 1879.

Bolivia: La Competencia Inter-Estatal Frustrada (1825-1839)

Los comerciantes bolivianos y el Estado caudillista se obsesionaron desde la independencia con la necesidad de conseguir un puerto adecuado que reimpulsara su desarrollo dentro del comercio inter-estatal auspiciado por sus dos vecinos del Pacífico sur. Básicamente compuesta por los comerciantes paceños y cochabambinos, esa élite boliviana aspiraba obtener con la salida marítima importantes ingresos con los fondos provenientes de la política aduanera. Al hacerse también de ese proyecto los gobernantes bolivianos de la primera mitad del siglo promovieron el vertiginoso crecimiento del ejército y la burocracia civil. No comulgaban de ese proyecto en cambio las viejas élites sureñas, los comerciantes, hacendados y mineros de Potosí, Oruro y Chuquisaca, que más bien prefieren auspiciar las transacciones marítimas por Cobija, zona geográficamente más conveniente a sus intereses.

Poco antes de asumir la presidencia, José Antonio de Sucre reconoció las potencialidades del litoral boliviano en 1825 por encargo de Simón Bolívar confirmando los graves problema de infraestructura que tenía Cobija para convertirse en puerto y salida natural de la plata de Potosí. En mayo de 1826 Sucre recomendaba a Bolívar como única solución viable la obtención del territorio peruano de Arica para Bolivia. Varias de las delegaciones bolivianas enviadas al gobierno de Lima para lograr que los gobernantes peruanos cedieran el referido puerto obtuvieron desalentadores resultados que hicieron cambiar el tono del pedido, pasando éste de esperanzador a amenazador y del cual es una muestra la advertencia del propio Sucre de que Arica "sería un magnífico puerto, especialmente con un buen camino a Cochabamba, pero si Perú lo retiene, podríamos declarar puerto libre a Cobija, lo que causaría la declinación de Arica" (123). Tales afirmaciones fueron recibidas de manera imperturbable por las élites políticas limeñas sabiéndose seguras de tener la última palabra en el contencioso. La misión Ortiz de Zevallos enviada por Bolívar a La Paz en junio de 1826 contempló la posibilidad de cambiar Arica "y todo lo situado entre los grados

18 y 21, a cambio de pago por Bolivia de cinco millones de pesos fuertes y entrega de los territorios de Copacabana y Apolobamba" (124). No obstante ello el ofrecimiento quedó en el papel. El Congreso peruano controlado por las élites mercantiles y terratenientes limeñas y norteñas no dió su aprobación al proyecto y más bien hizo cundir su desconfianza en la dictadura de Bolívar y la permanencia de las fuerzas colombianas, hecho que al final determinó la cancelación del proyecto liberal bolivariano en el Perú. Los tratados de paz y amistad firmados posteriormente entre Perú y Bolivia, primero en julio de 1828 y luego en noviembre de 1831, reflejaron la posición intransigente de las élites proteccionistas peruanas al no contemplar la transferencia de Arica a Bolivia a pesar de las amenazas de Sucre y la cauta solicitud posterior de compra o canje del puerto ofrecida por Andrés de Santa Cruz en 1831. Con ese resultado la estrategia inter-estatal boliviana varió proponiendo Santa Cruz que la aduana de Arica por donde transitaban los productos a su país fuera administrada conjuntamente por ambos gobiernos. Mientras Lima dilataba la respuesta al nuevo ofrecimiento, Santa Cruz hacía denodados esfuerzos por habilitar Cobija. ¿Quería con ambos gestos compensar tanto a las élites del norte como a las del sur boliviano?. En 1831 informa al Congreso que el gobierno había tomado la firme decisión de convertir a Cobija en puerto competitivo del Pacífico a cualquier precio, ordenándose el establecimiento de una administración costera local y mandándose proteger y mantener a las colonos que decidieran establecerse en la zona. Ofreció igualmente sustanciales ventajas aduaneras a los comerciantes que se animaran a internar los productos por dicho puerto. Los incentivos lograron en un principio el objetivo trazado, en el congreso reunido en 1831 un optimista Santa Cruz decía que "en el año 1830 no menos de las tres cuartas partes de nuestros artículos de consumo entraron por ese puerto". Un viajero inglés también confirmaba esos cálculos, en 1831 habían pasado por Cobija con dirección a Bolivia medio millón de dolares en importaciones extranjeras aunque, añadía a continuación, las exportaciones bolivianas seguían siendo bastante limitadas por aquella zona (125). Cobija a pesar de toda la propaganda

gubernamental no pudo ser más que en ese instante el puerto preferido por los comerciantes, estos comprobaron que los alicientes ofrecidos no resolvían el problema central, es decir, el alto costo que significaba transportar por tierra sus mercancías hasta Potosí o Chuquisaca. Por esa razón Arica continuó siendo el puerto preferido por los comerciantes para abastecer de productos a los mercados bolivianos. Tales circunstancias rescataron del olvido la antigua propuesta de Santa Cruz de convertir el puerto de Arica en una zona de administración mancomunada entre peruanos y bolivianos. Cuando en octubre de 1836 se creó oficialmente la Confederación los preparativos para constituir la Aduana Común de Arica se hicieron realidad. Pero en vez de convenir con los intereses proteccionistas de los chilenos y los nor-peruanos, el código mercantil santacruzista se comprometió a patrocinar un libre comercio absolutamente dócil a los comerciantes extranjeros. La medida agrado tanto a Gran Bretaña que esta no dudó en reconocer la existencia de Bolivia en 1837 formando un estado confederado con el Perú. Y pese a que asimismo los intereses europeos y norteamericanos mostraron sus simpatías por Santa Cruz, viendo próximo el fin de las trabas puestas por Lima y Valparaíso a sus importaciones, al final el proyecto fue tenazmente aislado por los proteccionistas chilenos y peruanos. Las consecuencias del conflicto eran esperables, luego de sucumbir la Confederación en 1839 los conservadores peruanos abanderaron en Arica y otros puertos políticas arancelarias xenofóbicas, patrocinando el regreso de las prohibiciones y elevando las tarifas y barreras comerciales anti-extranjeras, todo ello bajo beneplácito y tutelaje chileno.

Las diferencias son evidentes si se compara la gestión política de Sucre en pos de consolidar un liberalismo interno (1825-1828) y el liberalismo "hacia afuera" que patrocina Andrés de Santa Cruz con la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839). Mientras el primero se dedicó a promover radicales reformas que tuvieron por objetivo buscar una manera rápida de romper las ataduras con el pasado, el segundo mostró una férrea voluntad por recomponer a las élites coloniales sureñas y norteñas

embarcándolas en un proyecto común. No obstante ello, hay similitudes saltantes que conviene recordar porque de ello dependió el comportamiento político de los militares y los empleados públicos. Entre Sucre y Santa Cruz coincide el propósito de entablar una competencia política inter-estatal con el Perú para conseguir a toda costa el ingreso al circuito mercantil del Pacífico sur. Ambos gobernantes se persuadieron que de la eficacia con que se impulsara la presión dependía el éxito de las restantes actividades reservadas al comportamiento de un Estado autónomo fuerte. Pero el producto final al que se condujo esa competencia, la guerrilla de aduanas que los gobiernos bolivianos hacen a los peruanos y que éstos a su vez imponen a aquellos, provocó más bien el descalabro progresivo de la vieja vinculación mercantil entre Bolivia y el sur peruano.

Si se entiende por comportamiento de un Estado autónomo la persistente realización de cuatro tipos de actividades estatales, vale decir, el mantenimiento del orden interno, la defensa militar ante el peligro externo, el logro de una adecuada infraestructura de comunicación y la redistribución económica (126), las tácticas de Sucre y Santa Cruz sucumbieron en cada una de esas metas. Y eso ocurrió de ese modo porque ambos gobernantes realizaron sus proyectos de reestructuración de las relaciones entre autoridad pública y sociedad civil en Bolivia ignorando el complejo sistema de competencias, elitistas y administrativas, que el viejo espacio colonial mantuvo latente a pesar de fragmentarse en varios Estados republicanos. La autoritaria burocracia post-colonial charqueña continuó con su oficio acostumbrado de situar las relaciones cruciales entre la autoridad pública y la sociedad estamental en un marco donde inexisterían las competencias inter-estatales. En el nuevo orden conformado después de la descolonización, los comportamientos de los Estados latinoamericanos para ser políticamente autónomos debieron situarse necesariamente en la intersección entre el ordenamiento socio-político nacional y las relaciones inter-estatales dentro de las cuales debían maniobrar. El Estado chileno lo comprendió más temprano que sus dos vecinos del Pacífico sur y gracias a ello pudo afrontar con relativo éxito

el rol de Estado autónomo dotando a sus burocracias militares y civiles de cierto poder para mantener un prolongado orden interno, emprender la conexión comunicativa regional y hacer frente a los peligros externos de desarticulación de su política económica. Chile nunca puso, en cambio, empeño alguno en promover la redistribución económica y más bien apoyo el reforzamiento del poder económico de las antiguas y nuevas élites que persistieron y emergieron respectivamente con el proteccionismo económico. Perú y Bolivia se situaron desde el principio en el vertice opuesto, constituyéndose en Estados autónomos frágiles al seguir predominando las tácticas burocráticas de protección mercantil interna empeñadas en dar la espalda a una consistente actuación política inter-estatal. El hecho es que la dualización del ordenamiento político interno, que se expresa en la permanente contienda entre las élites del norte y el sur, es una constante que en ambos países van a impedir de paso toda posibilidad de concordar en asuntos tales como infraestructuras de comunicación prioritarias o redistribución económica de las rentas.

En el caso del poder autónomo estatal boliviano puede apreciarse que Sucre estuvo convencido que el régimen debía obtener sus ingresos reales no de las inadecuadas rentas heredadas de la colonia sino de la ineludible integración por vía marítima al sistema internacional, pero olvidaba que el Pacífico sur contaba ya con un circuito mercantilista afianzado por numerosos intereses de las antiguas élites post-coloniales chilenas y peruanas. La meta trazada por el gobierno de Sucre, a principios de agosto de 1828 no podía ser otra que el fracaso, viéndose este precisado a renunciar al perder el control total del orden interno del país reflejado en la rebelión de sus principales guarniciones, un intento de asesinato y al producirse la invasión peruana en mayo de ese mismo año. El estable caudillo que le sigue, Andrés de Santa Cruz, trata de lograr el orden interno por otro medio, vale decir, por la reconstitución del poder despótico estatal (127) a la usanza del viejo dominio patrimonial hispano donde se otorga a la centralización territorial el rol primordial que debe proporcionar al Estado una base de poder potencialmente independiente para movilizar

recursos. La pieza maestra de la centralización territorial santacruzista es el disloque de la competencia inter-estatal proveniente de las élites proteccionistas peruanas que impiden la circulación mercantil entre el sur peruano y el altiplano. Si bien para algunos autores es innegable que la Confederación Peru-Boliviana persiguió como objetivo central reencontrar los fuertes vínculos étnicos, sociales y económicos que identificaban antiguamente a ambos países andinos (128), no es menos importante que la esperanza de los comerciantes del norte de Bolivia de ver revitalizada la infraestructura comunicativa con Perú dependía de la eficacia con que Santa Cruz lograra reestablecer el fusionismo administrativo y económico. Tras la plasmación del proyecto de la Confederación en consecuencia estaban las élites nortefías bolivianas. Santa Cruz conformó un poder social de tipo despótico sostenido por servidores civiles y militares. Se entiende por poder despótico estatal el abanico de acciones que las burocracias están facultadas de hacer sin necesidad de emprender negociación rutinaria alguna con grupos de la sociedad ya sea que ocupen una posición de élite o subordinada (129). El poder despótico es de naturaleza contraria a un poder infraestructural, aunque la formación de éste se deriva de aquel. El poder infraestructural al ser impersonal otorga un sentido de utilidad social a las burocracias, estas negocian con los grupos sociales y evitan el arbitrio en su empeño de forjar la centralización estatal. Vale decir, el poder es infra-estructural si las burocracias, lejos de explotar, logran penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad en favor del proyecto estatal.

La Confederación Perú-Boliviana es probable hubiera propiciado el paso del poder despótico al infraestructural del nuevo Estado otorgando un sentido menos personalizado a los cargos públicos. La agresiva política externa seguida por Santa Cruz era vital para ayudar a solventar el incremento del precario ingreso nacional proveniente de las tesorerías departamentales y las rentas tradicionales, el cual se dirigía en sus 3/4 partes a cubrir los gastos que demandaban el estado militar, político y de hacienda, es decir los tres baluartes de la política

administrativa santacrucista. En consecuencia, estaba en la mira de Santa Cruz un sustancial mejoramiento de los sueldos de su corte civil y militar, y probablemente la cancelación de la venta de los mismos, con los ingresos provenientes de la aduana común de Arica y de las aduanas terrestres colocadas en el revitalizado circuito entre Cusco, Puno y La Paz.

Arica era uno de los objetivos fundamentales de la política centralista del despotismo santacrucista. Se trataba no sólo de alcanzar una meta política dando bases materiales para el afianzamiento de una élite gubernamental poderosa sino que se perseguía un claro objetivo económico: el aumento de los ingresos presupuestarios. Santa Cruz sin embargo no tuvo tiempo de enfrentar los problema administrativos que comenzaron a manifestarse con el nuevo sistema portuario impuesto en Arica. Más bien dedicó su tiempo a afrontar los problemas bélicos que provenían de Chile y en menor medida Argentina. La única orden que dió en esa coyuntura revocó el decreto de 1836 donde se concedían en un inicio incentivos y rebajas a los importadores de azogues que utilizaran los puertos de la Confederación. La vuelta al pragmatismo económico resultó infructuosa al estar dichos puertos en su totalidad bloqueados por los aliados chileno-peruanos. La crítica situación que provoca el bloqueo de Arica bajo la administración de la Confederación afecta incluso al propio circuito comercial terrestre. Los informes prefecturales en Potosí, Oruro y Cochabamba dan cuenta de que las aduanas producen menos que en años anteriores pese a "la moderación de los derechos de internación". Y el contrabando de mercancías y su comercio clandestino reaparece como la forma más segura utilizada por los comerciantes del norte de Bolivia para protegerse de las inestabilidades políticas. Al lado de todos aquellos problemas se halla la necesidad de medios económicos que requiere Santa Cruz para costear la defensa de la Confederación, situación que le lleva a ofrecimientos tales como mandar, por ejemplo, que todo el que debiera al ramo de contribuciones hasta el segundo semestre de 1834 pueda cubrir sus adeudos con una cuarta parte de su monto condonandosele como premio las 3/4 partes restantes. Pocos fueron los que se acogieron a la medida

pese a las ventajas ofrecidas. En esas circunstancias la financiación nuevamente se halló recurriendo a los descuentos de sueldos de todos empleados públicos. Las medidas de austeridad dispuestas afectaron algunos privilegios prohibiéndose a los funcionarios públicos ejercer más de un cargo, medida relativizada cuando se trataba de un militar. Para estos últimos sólo se acordó que los "de cualquier graduación que sirvan un destino, u obtengan una comisión, que no sea del servicio (militar) no gocen de las asignaciones o paga de criados, sea que disfruten la dotación del empleo civil o la de su graduación militar por ser mayor que la otra".

Aislamiento Internacional y Economía Mediterránea (1840-1870)

El exterminio del proyecto confederal en 1839 no desarticuló al poder socialmente despótico boliviano auspiciado por Santa Cruz. Pero lo que de inmediato se produjo en el escenario político fue el enfrentamiento entre ese potencial poder autónomo estatal y el heterogéneo espectro de élites regionales que pugnan entre sí por acaparar los dividendos económicos del proteccionismo.

El último intento de conseguir Arica, medida que todavía veían con cierta esperanza los comerciantes de La Paz y Cochabamba, se frustra cuando Ballivián luego de derrotar a Gamarra en Ingavi en 1841 fracasa en sus negociaciones con el Perú para conseguir la cesión del puerto. La retirada de Juliaca de las tropas bolivianas sin lograr su objetivo provocó un amplio desencanto en los mandos gubernamentales, especialmente entre las élites sureñas, que ya anteriormente habían visto con gran desconfianza el empeño de Santa Cruz de unificar el sur peruano y el norte boliviano. Estos mismos funcionarios pasaron a la ofensiva e iniciaron una serie de campañas destinadas a reimpulsar a Cobija como puerto logrando que desde fines 1839 se destinara 39 mil pesos anuales del presupuesto para su fomento (130).

La propaganda de la élite chuquisaqueña en favor de Cobija

corrió a la par con el desprestigio que quisieron levantar en contra del puerto de Arica. En 1840 tal campaña se activa ante el reclamo que presenta el Perú al gobierno boliviano para que asumiera parte de la reparación económica y deudas contraídas por la Confederación. El máximo representante fiscal de Chuquisaca replica que tales reclamos son infundados porque los auspicios y esperanzas con que había sido promocionada la Aduana Común contrastan con el balance final arrojado de tal experiencia, concluyendo por lo tanto que "es evidente que su objeto (de la Aduana Común) fue estancar los ingresos naturales de Bolivia, apartando la intervención de sus funcionarios. El bien fue exclusivo para el Perú, y sus empleados debieron estar sujetos a los sueldos y descuentos que les hubiese querido prefijar su Protector" (131). El error principal que el Presidente del Tribunal General de Valores, Joaquín Lemoine, encuentra en la política de la Confederación es su nulo empeño fiscalizador al no ordenar la realización de "una cuenta, un estado ni el menor dato que siquiera en apariencia diese una idea del resultado de la asociación leonina de la aduana común". Culpa en consecuencia Lemoine a Santa Cruz, y a los que en Bolivia y Perú le apoyaron, de estafar la voluntad de la administración boliviana ya que "sus empleados públicos a más de los descuentos con que fueron gravados, aun reclaman algunos por sus sueldos corrientes, por sus préstamos metálicos y todo cuanto pudieron rendir los ramos propios de Bolivia fueron sacrificados al Perú sin la menor cuenta ni razón". Por esas razones justificaba desconocer la deuda reclamada por el Perú y más bien insta al gobierno a preocuparse en reparar las deudas internas que minan el crédito público, en especial los descuentos de los empleados porque "la razón y la justicia reclaman la satisfacción de las deudas propias aunque ellas hayan provenido de los auxilios arrancados o dados de voluntad al Perú; pero recargarse aquellas por condescender a reclamos improbados como el presente sería el colmo de la imprevisión". Ballivián vió confirmadas más adelante las aseveraciones de Lemoine cuando la comisión encargada de averiguar si entre 1836 y 1838 la Aduana Común de Arica había reportado algún ingreso a Bolivia informó no haber encontrado

relación oficial alguna y solo daba constancia de una cuenta particular de aquel establecimiento desde 11 de julio al 31 de diciembre de 1836 (132).

El aislamiento internacional y el abandono de la política inter-estatal santacrucista en 1840 obliga a los futuros caudillos a auspiciar el viejo pensamiento de un sector de las élites mineras y comerciantes del sur que propone velar por la intensificación de la comunicación interregional terrestre con el norte argentino y chileno. En los años cincuenta se produce el auge del comercio entre Tarija y Tucumán, la primera abasteciendo de feble al norte argentino y la segunda proveyendo al altiplano de aguardientes, pasas y vinos (133). El cambio de política inter-estatal es bastante claro, la orientación hacia el Pacífico ahora sólo implica mejorar la infraestructura de Cobija debiéndose desviar los gastos que del presupuesto se pueda ahorrar hacia la búsqueda de una salida indirecta por el Atlántico. El proteccionismo estatal interno, en ese sentido, refuerza las diversas formas de exacción coloniales que son la fuente de donde obtiene sus principales ingresos y, al mismo tiempo, auspicia la disminución de los gastos mediante la reforma militar. El discurso contra la empleomanía se profundiza también en este momento. En fin, se presiona a las autoridades políticas locales para que realicen inclusive cobros anticipados del tributo y los diezmos, se intensifica el control estatal de las pastas de plata, se aumenta la producción de moneda feble y se instalan nuevos puestos de aduanas internas. Con esta última medida las entradas a territorio boliviano de las mercancías del sur peruano son las principales afectadas.

En un nuevo intento por atraer el comercio ultramarino por territorio boliviano, Ballivián en 1843 eleva el impuesto de las mercancías que entran por Arica hasta un 40% sobre su valor de desembarque, mientras reduce al 5% las que transitan por Cobija (134), medida que vuelve a generar descontento y protestas en los comerciantes afectados. Los comerciantes de La Paz se quejan de que las pérdidas en el transporte, los desgastes, deterioros y demoras convierten a Cobija en un lugar anti-económico en todo sentido. Los comerciantes de Cochabamba también rechazan el

transito por esa zona ya que para ellos los costos del transporte por la franja desértica superan con creces los alivios tarifarios dispuestos. Cobija en el sentir de una parte de la élite mercantil norteña sólo puede prestar servicios adecuados al sector sur del país ya que enlazaba bien con Potosí y Chuquisaca, y por eso ambos departamentos son los únicos que apoyaban las medida gubernamentales.

El embarazoso problema de las aduanas terrestres colocadas por el gobierno boliviano entre su frontera con el Perú y La Paz se resuelve transitoriamente cuando por el tratado de 1848 peruanos y bolivianos se comprometen a gravar sus respectivas importaciones con similares porcentajes (135). Adicionalmente, los comerciantes de La Paz logran el ofrecimiento formal de que Arica será declarado puerto libre para el comercio siempre y cuando el gobierno boliviano se comprometiera a resolver el problema del internamiento de la moneda feble en Perú y Chile haciendo una reforma de su sistema monetario (136). Pero el gobierno de Belzu en octubre de 1849 más bien decide suspender la acuñación de pesos fuertes acrecentando la emisión de moneda feble y así "a medida que aumenta la emisión de feble y disminuyen los pesos fuertes se multiplican las dificultades para los grupos vinculados al comercio de exportación" (137). Por su parte, entre Tacna y La Paz las continuas transgresiones cometidas por las aduanas terrestres al acuerdo de puerto libre y libre tránsito de Arica intensificaron el contrabando de productos bolivianos para el consumo interno peruano. Por último, la política aduanera de Belzu busca sacar partida de la bonanza comercial creando nuevos aranceles. Por ley de 20 de enero de 1853 se crea un "derecho de almacenaje" en las aduanas de La Paz y Oruro, impuesto que recae sobre todo bulto o mercadería que se extrae de los depósitos aduaneros (138). En julio de 1853 la animadversión que despierta la política proteccionista de Belzu induce al Perú a denunciar el acuerdo, imponiendo este último unilateralmente un derecho del 40% a todas las mercaderías en tránsito a, y desde, Bolivia. La guerrilla proteccionista inter-estatal estalla nuevamente. Como represalia el gobierno de Manuel Isidoro Belzu prohibió todo tráfico por Arica, ello explicará que

durante 1854 Cobija disfrutara de un auge insólito mientras ninguna carga era oficialmente recibida ni despachada por el puerto peruano (139). Las protestas constantes de los comerciantes de La Paz y Cochabamba contra la medida no surtieron efecto y la interdicción comercial de Belzu se prolongó hasta 1855. Pese a levantarse la medida ese año los altos gravámenes contra la internación de las mercancías introducidas desde el Perú persistieron. Pero a pesar de las altas tasas, en 1857, el cónsul norteamericano informaba que el comercio por Arica había cobrado un auge tan alto que ya no sólo se permitía acaparar el comercio hacia Bolivia sino la de todo el sur del Perú.

El período de gobierno de José María Linares abre un paréntesis dentro de las tensas relaciones mantenidas con Perú. La promesa de su gobierno de suplantar el viejo monopolio de la plata y realizar la conversión de la feble aunque no se produjo traduce las influencias en el poder que empiezan a tener una nueva élite minera y comerciante sureña estrechamente vinculada a las casas comerciales del Pacífico tanto peruanas como chilenas (140). La concordia entre el proteccionismo boliviano y peruano rinde sus primeros frutos en aquella medida celebrada en 1862 entre ambos gobiernos por el cual todos los derechos de aduana en Arica las recaudarían las autoridades peruanas correspondiendo a Bolivia parte de las ganancias, aproximadamente una cantidad de medio millón de pesos cada tres años (141). La medida cuadruplica el ingreso que rinden hasta entonces las aduanas de Oruro y La Paz y son motivo suficiente para su supresión, las mismas que se vuelven a restablecer en 1878.

En los años setenta, la bonanza de Arica controlada por el proteccionismo peruano y también el vertiginoso crecimiento de Antofagasta por donde transitan el guano de Mejillones y los minerales de Atacama explotados por empresarios chilenos explican la extinción definitiva de la aduana de Cobija. Esa combinación de librecambio y proteccionismo por parte peruana y chilena provoca la quiebra definitiva del añorado proyecto de la vieja élite comercial sureña pero, al mismo tiempo, el hecho afecta a los pocos administradores y colonos bolivianos que viven en el puerto y redundan en perjuicio de los empleados públicos de Sucre

convirtiéndose en una verdadera golpe mortal a un poderoso sector del poder burocrático. Y es que es del Tesoro Público de Cobija de donde se extraían los sueldos de los empleados civiles de la capital. El problema en la exigua tesorería de Chuquisaca consiste en que los sueldos de la mayoría de los empleados civiles y militares depende del envío desde la aduana de Cobija de varios miles de pesos mensuales. Guillermo de Anibarro, tesorero del departamento, recordaba que los apuros de esta tesorería han empezado desde que la administración de Ballivián dispuso en 1848 que no fuera en Sucre sino en el puerto de Cobija donde se cobrasen los derechos de efectos de ultramar, decretándose lo mismo con los derechos a los metálico trasladados a la aduana de Potosí, "con cuya medida de un golpe se quitó a esta Tesorería un ingreso anual de 80,000 pesos sujetandola al capricho de la aduana de Cobija de remesar o no el contingente designado" (142). El fenómeno de penuria pública de los empleados es poco importante para el Ministerio de Hacienda ya que a su parecer la Tesorería de Chuquisaca pasa por circunstancias críticas "no tanto porque en realidad carezca de rentas propias y suficientes, si no que sucede así solamente por la consecuencia de arreglos administrativos en el movimiento de sus ramos de ingresos, principalmente en el de sus aduanas desde 1850" (143). Los desarreglos hallados comienzan cuando se suspende el proteccionismo especial que la capital detenta con los productos provenientes de Cobija por los cuales se le facultaba a pagar la mitad de la tarifa arancelaria por ser plaza consumidora de todas las mercaderías internadas en Cobija. Con la lenta extinción del puerto, desapareció tal privilegio. La medida coincidió con la declaratoria del comercio libre de las mercaderías en el interior del país. Los empleados y la población de Chuquisaca resultaron en consecuencia doblemente afectados, por la desaparición de Cobija y por el comercio libre interno, medidas que demandaban gastos adicionales del orden de los 60,000 bolivianos.

En los años setenta el problema de financiación y pagos se agudiza con el pleno triunfo del librecambismo como doctrina estatal. Los principales afectados siguen siendo los miembros del alicaído poder burocrático sureño. Las disposiciones relativas

a que el Tesoro Público de Cobija continúe satisfaciendo los sueldos devengados por los empleados del Sucre son materialmente imposibles de cumplir encontrándose en marzo de 1872 impagos los empleados por seis meses (144). En octubre de 1873 sigue pendiente el pago de letras devengadas a los empleados del Tribunal General de Valores, La Prefectura y el Ayuntamiento. El presidente del Tribunal General de Valores plantea al gobierno en tono desesperado que se dote de manera inmediata al Tesoro Público de "una subvención mensual sobre cualquier ramo de ingreso de este Tesoro de Sucre, con cargo de reintegro sobre el de Cobija" (145). La lenta extinción del poder autónomo de la élite estatal chuquisaqueña es imparable conforme el proteccionismo es radicalmente abandonado. El fin del poder despótico sureño lo recogería otro poder burocrático más afín y condescendiente con el librecambismo y los comerciantes paceños.

NOTAS

- (113) Theda Skocpol. **Los Estados y las Revoluciones Sociales**. FCE, Mexico, 1984. p.63.
- (114) Rafael Sagredo "Pragmatismo proteccionista en los orígenes de la república" en **Historia**, vol.24. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1989. p.277.
- (115) Rafael Sagredo "Manuel Rengifo: un proteccionista del siglo XIX" en **Pensamiento Iberoamericano**, no.14. Madrid, julio-diciembre de 1988, p.328.
- (116) Sergio Villalobos y Rafael Sagredo. **El Proteccionismo Económico en Chile, siglo XIX**. Editorial Universitaria, Santiago, 1987.
- (117) *ibid.*, p.193-194.
- (118) Arnold J.Bauer "Industry and the missing bourgeoisie: Consumption and development in Chile, 1850-1950" en **Hispanic American Historical Review**, vol.70, no.2, p.228.
- (119) Paul Gootenberg. **Tejidos y Harinas, Corazones y Mentes. El Imperialismo norteamericano del libre comercio en el Perú, 1825-1840**. Lima, IEP, 1989. p.97.
- (120) Paul Gootenberg "North-South: Trade Policy, Regionalism and Caudillismo in Post-Independence Peru" en **Journal of Latin American Studies**, vol.23, no.3, 1991. p.287.
- (121) Gootenberg (1989), p.22.
- (122) Quiroz (1987), p.95.
- (123) Valerie Fifer. **Bolivia: Territorio, Situación y Política desde 1825**. Editorial Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1976, p.54.
- (124) Roberto Querejazu Calvo. **Guano, Salitre, Sangre. Historia de la Guerra del Pacífico**. Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, 1979. p.11.
- (125) W.S.W.Ruschenberger. **Three Years in the Pacific including notices of Brazil, Chile, Bolivia and Peru**. Filadelfia, 1834, p.163; citado en Fifer (1976), p.61.
- (126) Theda Skocpol. "El Estado Regresa al Primer Plano: Estrategias de Análisis en la Investigación Actual" en **Zona Abierta**, no.50. Madrid, 1989, p.85.
- (127) Para una historia comparada de los poderes despóticos estatales en la Europa pre-industrial, ver Michael Mann. **The Sources of Social Power. A History of Power from the beginning to 1760 AD**. Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- (128) Parkerson (1984), p.315.
- (129) Michael Mann "El Poder Autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados" en **Zona Abierta**, no.57-58. Madrid, 1991. p.47.
- (130) Fifer (1976), p.71.
- (131) ANB, MH, t.59, no.19. El Presidente del Tribunal General de Valores al Ministro de Hacienda. Sucre, 7 de enero de 1843.
- (132) ANB, MH, t.77, no.7. El Ministerio de Hacienda al Presidente de la Contaduría General de Valores. Sucre 29 de agosto de 1840.
- (133) Erick Langer y Viviana Conti "Circuitos Comerciales Tradicionales y Cambio Económico en los Andes Centromeridionales" en **Desarrollo Económico**, no.121. Buenos Aires, 1991. p.93. También Erick Langer "Espacios Coloniales y Economías Nacionales:

Bolivia y el Norte Argentino (1810-1930)" en Siglo XIX, Revista de Historia, no.4, pp.137-139.

(134) Fifer (1976), p.71.

(135) Rojas (1977), p.159.

(136) Mitre (1986), p.52-55.

(137) *ibid.*, p.38.

(138) ANB, MH, t.133, no.19. Ministerio de Hacienda al presidente del Tribunal General de Valores. Sucre, 20 de enero de 1853.

(139) Fifer (1976), p.75.

(140) Mitre (1986), p.38.

(141) Fifer (1976), p.75-76.

(142) ANB, MH, t.118, no.3. Prefectura de Chuquisaca al Ministerio de Hacienda. Sucre, 3 de marzo de 1848.

(143) El Lábaro Constitucional, no.27. Sucre, 17 de julio de 1872.

(144) ANB, MH, 1873. Tribunal General de Cuentas al Ministro de Hacienda. Sucre, 4 de abril de 1873.

(145) ANB, MH, 1872. Presidencia del Tribunal General de Cuentas al Ministerio de Hacienda. Sucre, 5 de septiembre de 1872.

CAPITULO 4

DESPOTISMO ESTATAL Y ADMINISTRACION INTERNA

Es necesario establecer finalmente el tipo de acciones despóticas o, lo mismo, no negociadas que las burocracias civiles y militares emprendieron con las corporaciones agrarias subalternas de la sociedad: las comunidades indígenas. Este breve perfil complementa el análisis ya realizado de la relación entablada entre el poder burocrático y las élites regionales. El modo en que a partir de la vinculación con los tributarios indígenas las burocracias pretendieron institucionalizarse como autoridades legítimas y, luego, diferenciarse en su control interno son atributos de la formación histórica de la "estatidad" (146) junto con la externalización del poder estatal vista en el capítulo anterior. El problema de la continuidad del nepotismo y arbitristo estatal será deslindado a partir de la vinculación que establecen las autoridades fiscales con los comunarios dentro de la lógica estatal de defensa del tributo como renta, destacándose especialmente la figura del gobernador de provincia.

En lo que respecta a la burocratización de la violencia militar, reflejada en el patético cuadro de los oficiales sueltos en plaza, y a la labor de amedrentamiento ideológico de los empleados públicos dispuestos por los regímenes caudillistas tenemos dos casos concretos de uso del cuarto atributo estatal, complementario de los tres arriba mencionados, de interiorizar una identidad colectiva en sus propias instituciones con el fin de reforzar el control ideológico de la dominación.

Burocratización Rural y Tributo Indígena

La defensa del antiguo régimen tributario en la república es sabido corrió a cargo de los propios comuneros indígenas. Para ellos se trataba de defender a toda costa un orden tradicional que no solamente regía las relaciones normativas entre el Estado y el ayllu, sino que también protegía su participación activa en

los mercados locales (147). Pero le interesó también al Estado caudillista, sobre todo después de fracasar en 1828 la reforma fiscal de los liberales, proteger ese orden tradicional porque de ello dependió en adelante el ritmo tanto de los ingresos como de los gastos presupuestados. Al mantenerse el pacto Estado-ayllu bajo ambos auspicios hasta 1860, varias autoridades estatales encargadas de resolver las disputas por tierras entre comunidades y haciendas en Chuquisaca al parecer amparaban por esa razón de modo preferente a las primeras (148). La reinstauración sin cambio alguno en 1826 del sistema colonial de recaudación con el nombre de contribución indígenal trajo, por el contrario, conflictos antes inéditos entre las propias autoridades fiscales responsables de la recaudación. La razón de ese enfrentamiento lo dan los propios regímenes caudillistas que se suceden al advertir la clara predominancia del interés privado por sobre el de la acción pública en la conducta de muchos de los empleados adscritos al cobro de la contribución. Se probó diversas maneras de combatir el problema sin que ello implicara resquebrajar la relación Estado-tributarios siendo una de ellas el reforzamiento de la autoridad del gobernador de provincias. La delegación de apreciables márgenes de poder en las máximas autoridades provinciales fue un fenómeno inédito en la historia del cobro del tributo.

Los gobernadores eran autoridades responsables de una provincia y por ley estaban subordinados al mando del prefecto del departamento. Eran puestos a los que en un principio se dio acceso preferentemente a los abogados pero que desde el gobierno de Santa Cruz se prefirió confiar, al igual que los mandos prefecturales, a los militares de alta graduación contemplándose entre sus responsabilidades administrativas el cobro de las contribuciones. Tuvieron un no despreciable sueldo fijo de 3,000 pesos anuales además de contar con la asignación del 5% sobre los impuestos recaudados (149). Para accederse al cargo se requería de una alta fianza que los candidatos al cargo sólo podían hallar en manos de los comerciantes y ciertos hacendados. Dependían en cambio del gobernador los corregidores colocados a la cabeza de los cantones y que apenas tenían por único salario un ínfimo

porcentaje del cobro de la contribución indígenal. Esa gran desproporción entre ingresos entre una y otra autoridad fue la causa central de numerosos conflictos que estallaron por lo general en los momentos de hacerse las revisitas y tasaciones de tributarios.

Los gobernadores asimismo experimentaron malas relaciones con los visitadores sobre todo cuando se reanudaron las revisitas quinquenales a las comunidades. En la revisita de 1831, la primera de los tiempos republicanos, los visitadores nombrados para actualizar las matriculas de tributarios se encontraron con que tenían que resolver problemas que consideraban era de responsabilidad del gobernador hacerlo. El empadronador de los tributarios del canton de Paria previene al gobernador de Oruro sobre la imposibilidad de recaudar adecuadamente los tributos porque el ejemplar recibido "apenas contiene el número de contribuyentes y sus mujeres sin hacer mención de sus hijos", lo cual imposibilita saber el número de próximos y reservados que debe haber en Paria (150). Similar problema se enfrenta en la importante provincia norpotosina de Chayanta donde los visitadores de los cantones de Acasio, San Pedro, Carasi y Guaicoma se quejan de la imposibilidad que tienen de realizar las recaudaciones siguiendo las pautas de la última revisita. En esos padroncillos se confunde la categoría de yanaconas con la de "forasteros, vagos y transeuntes y por esta razón no forman una lista con los del origen que por el goce de sus tierras y por ser hijos del país son inmovibles, lo que no sucede con aquellos" (151). Los empadronadores, muchos de los cuales ostentan el cargo de recaudadores, señalan en constantes comunicaciones a los gobernadores sus dudas acerca de poder cobrar el total tasado porque asimismo se advierte una disminución de tributarios hábiles por muerte o invalidez cuando no otros se resisten a ser empadronados clamando haber llegado a la edad de ser considerados como reservados. Todos se muestran poco capaces de recaudar siquiera la mitad del monto presupuestado, y si lo logran creen que el premio asignado por lo recaudado no es suficiente dada la dureza del trabajo que implica andar distancias de dos o tres días para cobrar a un individuo "pues los yanaconas viven donde

pueden, y no estan reunidos como en las comunidades y residen hoy en esta hacienda y mañana en otra siendo lo peor que pasan a otros cantones y a otras provincias especialmente los de Acasio que continuamente se dirigen a Arque y Misque". Tales problemas que genera la contribución de los tributarios yanaconas se puede ampliar al resto de las circunscripciones bolivianas. Interesaría saber si ello es un problema real o, si más bien, se trataba algunas veces de una maniobra de solapado encubrimiento de tributarios por parte de los gobernadores y sus mandos subalternos. Esto último parece ser el caso de un recaudador de Chayanta que acusaba al empadronador que le antecedió de censar forasteros en las listas de yanaconas. El parecer inicial del administrador del Tesoro Público de Potosí, a quien dirige la consulta el gobernador, fue que para evitar nuevos reclamos y que el cobro de la contribución indigenal con respecto a los yanaconas no afectará el interés público ni el particular del recaudador, se pusiera en remate el cobro a los yanaconas, "bajo la inteligencia de que no ha de ser el gobernador el que ha de tener ingerencia ni interés en el recaudo, sino la persona particular, que previas las diligencias de derecho, de más sobre la base de un tercio menos de lo que asciende la matrícula" (152). La aparición posterior del testimonio del revisador cuestionado hizo sospechar a las autoridades departamentales de una maniobra extraña en el caso al afirmar este en su descargo que le "parese cosa extraña que los indígenas matriculados en un punto, se dejasen matricular en otro, ni que se presentaran con buena voluntad a este acto, cuan es tan positivo que huyen de la operación por no pagar" (153). Lo único certero es que el misterioso incremento de las listas de los tributarios no originarios en las primeras revisitas coincide con lo afirmado por Herbert Klein acerca del vertiginoso crecimiento de la población forastera en las comunidades altiplánicas durante el siglo XIX (154). Lo que parecería es que esa práctica no es unicamente un recurso usado por las autoridades indígenas para hacer más soportable el tributo sino es también una acción burocrática. Excepción o regla, junto al caso anterior aparecen también numerosos testimonios de que los gobernadores prefieren

desentenderse de los problemas planteados por sus subordinados, obligando a corregidores y recaudadores a efectivizar el cobro exacto de lo tasado a como diera lugar.

El hecho central a retener es que la salvaguarda que los caudillos hacen de la contribución indigenal para disfrute de su política que les anima a aumentar las facultades y arbitrios de los gobernadores afecta el antiguo lugar estratégico ocupado en la recaudación por los corregidores y los caciques recaudadores, es la recuperación de esa situación privilegiada la que éstos últimos tratan de retomar en su entendimiento con los gobernadores. Corregidores y caciques recaudadores perciben premios del 4% y 1%, respectivamente, sobre el sueldo anual de un gobernador. Los gobernadores y prefectos en algunos casos muestran cierta solidaridad legalista con los corregidores pero ninguna con los caciques recaudadores para gestionar el retorno de su status económico. Por ejemplo, el prefecto de Oruro al ser consultado por el gobernador de Porco si los curacas recaudadores continuaban en sus doctrinas con un premio de 4 reales o si la recaudación del ramo indigenal debía correr a cargo exclusivo de los corregidores, resolvió que si la ley no especifica la existencia de los curacas recaudadores, por lo que a él respecta, no les corresponde paga alguna por ser cargos suprimidos (155). Es recién bajo el gobierno de Acha en 1862 cuando se restituye los premios a los caciques-recaudadores del tributo gracias a la nueva solicitud que presentan éstos y a "lo informado en su apoyo por las autoridades locales", restableciéndose el premio de 4% que disfrutaban por antiguas disposiciones. Es probable que el resultado de una relación más estrecha entre la ley del Estado y la ley de la costumbre indígena permitiera algo tardíamente este tipo de entendimiento. Ciertamente el aumento progresivo del prestigio y colaboración en el interior de la comunidad de las autoridades rotativas indígenas, kurakas y jilaqatas, incitó al Estado a volver a utilizar a estos dirigentes locales como sus agentes en la recolección del recurso tributario (156). La acción por vez primera mancomunada entre los altas jefaturas burocráticas y los mandos indígenas encargados de recaudar el tributo no se obtiene sin un perdedor, el corregidor, que ve

reducido su premio en adelante a 1,5% sobre lo recaudado en las provincias. La medida ya era esperada por las comunidades porque las desavenencias entre los visitadores y los corregidores, algo complicadas desde el principio, se fueron ampliando afectando la tranquilidad de los tributarios. El diferendo simplemente alentó los pleitos por tierras entre los indígenas. En el cantón de Guaicho (Omasuyos) el fallecimiento de un tributario dió a su viuda e hijas la ocasión de conservar los terrenos siempre y cuando éstas continuaran cultivando y pagando cumplidamente el tributo, a la espera de la llegada de la próxima matrícula. El empadronador como de costumbre procedió a exonerarlas, pero luego de ausentarse se enteró que "ha sucedido que los segundas, seguramente con amenazas de los corregidores absolutamente las han desposeído de sus terrenos, porque estan acostumbrados a estas arbitrariedades y conferidolas a sus ahijados con grave perjuicio de estas infelices" (157). Muchos corregidores se fueron deslegitimando ante los tributarios en el tiempo en que aumentó el prestigio de las autoridades indígenas locales.

El propio cargo de gobernador no se salvó del desprestigio frente al Estado lo que determinó su pronta sustitución. A pesar del cómodo sueldo y de los premios del que disfrutaban estas autoridades vinculadas al principal fondo rentista del país su corrupción y transgresión de normas fue en continuo aumento. En 1840 los premios de los gobernadores por la recaudación, consignados en los presupuestos en el rubro "deducción", no era nada despreciable al bordear nada menos que los cincuenta mil pesos anuales en toda la república sobre un total de 758 mil pesos recaudados en 1840.

El auge y colapso del cargo de gobernador es un fiel reflejo del dominio del interés personal despertado por el hecho de contar con un rubro económico seguro en medio de penurias y estrecheces presupuestarias. Cuando en 1833 se descubrieron que las cuentas en la Tesorería de La Paz en los años de 1828 y 1829 arrojaron un sinnúmero de malversaciones porque "los prefectos se abrogaron facultades que no tenían y los administradores obraron sin las formalidades necesarias" (158), tal mala experiencia indujo a confiar tales cargos a personajes de la alta

oficialidad militar y de probada lealtad al régimen.

CUADRO 6

Tributo Indígena en 1840

	Entero Anual	Deducciones	Liquido
Sucre	37,722.6	3,377.2	34,345.4
La Paz	360,172.0	18,144.7	342,027.1
Cochabamba	57,783.6	6,578.0	51,205.6
Potosí	205,201.4	16,210.4	188,990.7
Oruro	92,948.3	4,490.4	88,457.6
La Mar	4,908.0	1,049.0	3,858.7
TOTAL	758,736.4	49,850.3	708,886.1

Fuente: AGN, MH, t.77, no.7.

Pero los problemas de corrupción lejos de terminar aumentaron sobre todo porque las nuevas autoridades al revisar las cuentas pasivas se daban con la ingrata sorpresa de que al no encontrarse a los ex-administradores o sus fiadores era responsabilidad de ellos asumir las deudas. Así le sucedió al general Manuel Solares que al hacerse cargo de la prefectura del departamento de Oruro en 1833 y luego de realizar el balance de los fondos del Banco del Rescate denunció infurctuosamente "al administrador Felipe Alvarez por haber desaparecido furtivamente dejando la contabilidad en un caos de confusiones" (159). El hecho es que a pesar de los reordenamientos administrativos dispuestos por Santa Cruz el estado general de la hacienda boliviana arrojó en 1832 una deuda sólo por contribución de indígenas de 128,819 pesos (160). Un buen porcentaje de esa deuda era responsabilidad directa de las autoridades locales dadas de baja. Los expedientes de denuncia contra los ex-gobernadores hechos por sus sucesores en el cargo no cesaron de incrementarse año tras año. El coronel Carlos Medinaceli, gobernador de Chichas, fue denunciado por su sucesor por estar aparentemente comprometido en la deuda de 2,681 pesos por cobros atrasados de contribuciones (161). Como ocurrió con él y el resto de casos, no fue a los infractores hacia los que se dirigió el peso de la justicia, por hallarse fugitivos o en quiebra material, sino a

sus fiadores. Varios comerciantes y hacendados vieron confiscados por el Estado algunos de sus bienes a la espera de que como garantes asumieran las deudas.

La oportunidad de un cambio en el comportamiento de los funcionarios fiscales lo dió el propio Estado caudillista cuando bajo el gobierno de Ballivián con la circular del 14 de diciembre de 1842 se reestructuró el régimen tradicional de propiedad de la tierra. La ley declaró propiedades estatales las tierras que poseían los originarios no debiéndose considerar a estos sino como una especie de enfiteutas que pagan cierta cantidad "al Señor del dominio directo", el Estado, por el usufructo. La medida acrecentó el poder local del gobernador ya que a su vez dispuso que ante el fallecimiento de un tributario tocaba a esta autoridad disponer el destino de las tierras dejadas vacantes adjudicándolas a otro indígena. Al arbitrio de los gobernadores se dejó también el derecho de coger las tierras usurpadas por las castas no indígenas para darles el mismo destino que las tierras en vacancia. Para afianzar el poder de las autoridades provinciales, y con ello terminar por garantizar el aumento de la recaudación, el gobierno limitó la potestad de las autoridades judiciales de intervenir en asuntos indígenas. Era conocido por el régimen ballivianista que los jueces de letras dando el carácter de contenciosas las disputas por tierras que se presentaban entre los indígenas originarios habían dispuesto la suspensión o anulación de muchos títulos concedidos por los gobernadores, causando de ese modo alteraciones a las matrículas. En adelante, con la nueva medida, los problemas en torno a la usurpación y adjudicación de terrenos pertenecientes a originarios pasaban a ser asuntos privativos de los gobernadores de provincia "quedando únicamente reservados a los jueces los que se entablen entre comunidad y comunidad" (162). A ello se unió un pedimento especial de que en pleitos entre hacendados y comunidades o colonos se resolvieran los diferendos tratando de compensar por igual a las dos partes. Un ejemplo de ello ocurrió en la Hacienda Chua perteneciente a la familia Ballivián donde un grupo de colonos indígenas reclamó contra los abusos de los mayordomos llevando el pleito hasta las máximas instancias de la

república. Fue el vicepresidente de la república quien dió la última palabra en el contencioso al suscribir el acuerdo al que arribaron las autoridades provinciales y el propietario de la hacienda y, por el cual, este último se comprometía a no permitir que los mayordomos sirvientes maltratasen o disminuyesen el salario de los indígenas a cambio de que los colonos Andrés Quispe, Mateo Mamani y Juan Mamani "de ideas sediciosas y subversivas que habían excitado a los demás colonos a sustraerse de sus obligaciones, salieran inmediatamente del territorio de Chua por escarmiento a otros que difundan iguales máximas" (163).

Los gobernadores no contentos con su rol de máximos agentes económicos y de justicia de las provincias se mostraron muy predispuestos a asumir roles que competían a los prefectos. En una de las revisitas cuando los empadronadores dicen no hallar terrenos baldíos, sobrantes u otros que se pudieran distribuir entre los próximos a tributar, un gobernador confiesa tener el remedio para contrarrestar el estancamiento del cobro de la contribución en su circunscripción. Decía haber recibido de particulares numerosas solicitudes de adjudicación de terrenos de indígenas o las que ocupaban los recaudadores con el nombre de comunes con el objeto de construir molinos. Afirmaba contar con un ofrecimiento de cinco pesos anuales por cada parcela que fabricaran. Otros individuos, continuaba, pretendían terrenos poseídos por los indígenas para formar tambos en el camino público que se dirige de Cochabamba a Chuquisaca con calidad de pagar anualmente lo que corresponde al arrendamiento del terreno. El gobernador consideraba de utilidad general la formación de dichas empresas y pensaba que con ello no se perjudicaba a los indígenas. Consultaba por último que cabía la posibilidad de efectivizar los pedidos de individuos blancos y mestizos que solicitaban la adjudicación del terreno de los comunes para entrar en la clase de tributarios originarios o agregados. Todo ello le resultaba al gobernador obras lucrativas y civilizadoras porque "cultivados esos terrenos por manos más laboriosas y más inteligentes que las de los indígenas ofrecerían mayores y más variadas producciones. La mezcla de personas racionales con los

indígenas mejoraría a éstos y quizá después de algun tiempo vieramos confundidas estas castas" (164). El gobierno a pesar de todo no comulgó con el parecer del gobernador y ordenó al revisitador que amparara a los indios originarios de Acacio, Toracani y Moscarí en los terrenos baldíos en calidad de arrendatarios y que contribuyeran según sus posibilidades.

El Estado algo más prevenido de que el arbitrismo en el cargo público se activaba en los tiempos de las revisitas dispuso años después la entrega de credenciales públicas a los hijos y descendientes de tributarios que por ser menores de edad no contasen con papeles para demostrar los títulos en posesión. Igualmente, fueron admitidos en distintas circunscripciones los reclamos indígenas en contra de decisiones tomadas por sus autoridades provinciales. Eugenio Canavia, del ayllu Velacha en el cantón de Mohosa (La Paz), entabló juicio en un juzgado de la capital a su corregidor por excluirlo de la matrícula y preferir a un pariente y porque "de nada vale acogerse en los pareceres del gobernador ni del visitador por oír estos sólo a los corregidores" (165).

Los gobernadores no desaprovecharon la oportunidad en intervenir en negocios que alimentaron a la larga su desprestigio. Se dió el caso de que el rematador del diezmo de Yamparaes era el propio gobernador de la provincia (166). El gobierno recogiendo denuncias de prefectos que tenían conocimiento de que algunos gobernadores e inclusive muchos corregidores y alcaldes eran agentes de los diezmos, prohibió que "los gobernadores, correjidores, y alcaldes sean de ningun modo agentes de los diezmeros. Si algun corregidor o alcalde comprase veredas de diezmos mientras verifique la recaudación será separado temporalmente de su destino" (circular de 16 de octubre de 1827). El ministro Tomás Frías prohibió igualmente a los gobernadores a hacer levas para el Ejercito entre los contribuyentes, sus hijos y descendientes (167). La recusación más importante en contra de los gobernadores lo provocó el cobro anticipado de la contribución cuando se encontró que al disponer ellos de sumas considerables no hacían más que cubrir el tercio adeudado con anterioridad con las cantidades que pertenecen al

siguiente, "y se entregan en fin a tráficos y especulaciones inmorales y mal calculadas, que de ordinario terminan por la quiebra del recaudador y la ruina de sus fieles o el quebranto de la Hacienda Pública". El cobro anticipado fue prohibido por Belzu el 17 de diciembre de 1853.

El cargo de gobernador fue finalmente suprimido por José María Linares creándose en su lugar el cargo de sub-prefecto o Jefe Político de Provincia. Simple cambio de membrete o reorganización del cargo, la medida no concluyó con los conflictos entre autoridades y tributarios. Y es que Linares volvió a colocar a los Jefes Políticos como árbitros exclusivos de los pleitos y usurpaciones entre indígenas, reservando a los jueces los contenciosos que se dieran entre comunidad y comunidad (168). La única novedad la dió la nueva versión de "protector de naturales" que la administración Linares patrocinó. El 18 de enero de 1858 se creaba el Ministerio Fiscal que pretendía asumir la personería y representación de la totalidad de los tributarios indígenas convirtiéndose en "guardian de la ley y protector de los desvalidos" (169). Linares ordenaba que los indígenas comunarios y las propias comunidades estaban impedidos de promover acciones sobre la propiedad de terrenos mientras no se determinaran las condiciones necesarias para el ejercicio del dominio pleno. Es el Ministerio Público o Fiscal el que debe asumir tales acciones de reivindicación al mismo tiempo como representante del Estado y como protector de los indígenas. Todo ello pretendía según sus mentores "evitar dispendiosos litigios a la miserable clase indígena" (170). El Ministerio Fiscal que nunca funcionó fue suprimido por el general José María de Achá al mostrar su virtual inoperancia.

Los nuevos sub-prefectos enfrentaron los mismos dilemas que los gobernadores, es decir, o bien ingeniarse modos de conseguir ingresos o terminar convertidos en administradores de la escasez. En suma, o bien asumir el pragmatismo o bien la simple rutina. Cuando los terrenos de comunidad en litigio vuelven a ser declarados de propiedad de los indígenas comunarios en la Asamblea de 1870, un sub-prefecto eleva una consulta de que en varios pueblos de la provincia de Chayanta existen terrenos de

esa clase vendidos voluntariamente por autoridades indígenas a españoles y mestizos que en incluso figuran matriculados en los padrones como originarios. Si la administración melgarejista, sigue diciendo el sub-prefecto, ha vendido a los mismos poseedores los terrenos y estos han mejorado considerablemente los terrenos y por consiguiente ha aumentado la recaudación, al practicar la futura revisita "¿se le devolverá a ésta la posesión y con qué condición o será matriculado el último poseedor y mejorante?" (171). El sub-prefecto era evidentemente partidario del último parecer. La tendencia hacia el comportamiento pragmático que mostraron las subprefecturas erosionó en definitiva cualquier posible entendimiento entre autoridades públicas y comunidades. Los vecinos del canton Vitichi, provincia de Norchichas, ayllu Mollegrande, buscaron la restitución de justicia no en la persona del subprefecto sino en la del Presidente de la República a quien solicitaron "se digne mandar al Prefecto de Potosí o al subprefecto de Cotapaita iguallen los terrenos que enunciamos, sea equitativa y justa la distribución, poniendonos a cada comunario en quieta posesión de lo que conservamos bajo nuestro dominio" (172). Un grupo de indígenas de la provincia de Porco pidieron justicia al prefecto para que se nombrara un nuevo corregidor para el cantón de Vilacaya "porque sufrimos todos los comunarios el férreo yugo que el corregidor Segundo Agapito Billamonte, quien sin embargo de que debía ser relevado cada año se ha conservado mediante funestas influencias (¿del subprefecto?) en ese puesto de un modo vitalicio" (173).

La Burocratización de la Violencia

En 1840 se piensa seriamente desde las altas esferas gubernamentales la necesidad de llevar a la práctica una reforma militar. Es necesario disminuir el alto número de oficiales y personal de tropa enrolado en la década de los treinta que consume el 60% del presupuesto nacional. De la austeridad con que se planificaran los gastos dependía la estabilidad de la economía

proteccionista. Siguiendo la filosofía de la época que dividía a la población en productiva e improductiva, la reforma militar auspició en un inicio que los contingentes militares sobrantes pasaran de inmediato al marco de la población productiva debiéndose ocupar en adelante estos de la colonización de la zona del Beni y Santa Cruz. A los jefes se les daría 16 topos, a los capitanes 8 topos y a los individuos de tropa 4 topos. Gozarían un año de sueldo comprometiéndose el gobierno a proporcionarles herramientas y ganado (174). A pesar de mandarse el proyecto a las cámaras legislativas la reforma militar al final no se realizó en esa forma. No obstante, ello basta para comprender el concepto que los regímenes despóticos tienen de la lista militar, el más importante rubro de la burocracia estatal.

La reforma militar puesta en práctica en 1843 produjo el fenómeno de los llamados "oficiales sueltos en plaza". Se trata de oficiales militares sin puesto fijo o labor precisa ni mando alguno y que al no alcanzar su incorporación en las reformas deambulaban por los cuarteles y la ciudad, de allí su peculiar nombre. El oficial suelto representó ante todo un acuciante problema económico y político para las autoridades políticas departamentales porque fue el más claro ejemplo del habitante improductivo del sistema y, por ello mismo, temido por ser potencialmente peligroso para la estabilidad del régimen. En Chuquisaca la Comandancia General concibió que la única salida al problema consistía en destinar a los oficiales sueltos a cumplir funciones administrativas en otros departamentos, más para movilizarlos requería abonarles sus sueldos retrasados y equiparlos. Ordenado el pago, la tesorería capitalina dijo hallarse sin fondos mostrando además una ley expedida en noviembre de 1847 que la exoneraba de correr con el pago de sueldos o gastos militares. No había otro camino que recurrir al acostumbrado medio de costear tales egresos extraordinarios recurriendo al capital especulativo de los comerciantes locales. En una ocasión, Belzu ordenó al Tesoro departamental negociar más de 30,000 pesos para poner al día el sueldo de los oficiales sueltos con letras expedidas por el Ministro de Hacienda contra el Tesoro de Potosí (175). Los pagos a este sector descontento

de la lista militar obligaron a los administradores de tesoros departamentales a negociar continuamente préstamos bajo las mismas condiciones con los comerciantes locales por cantidades que oscilaban entre 2,500 a 3,000 pesos mensuales que a duras penas alcanzaban a cubrir los sueldos más importantes. Los comerciantes chuquisaqueños al ver que el negocio de los oficiales sueltos resultaba rentable ofrecieron a la Tesorería y la Prefectura préstamos de hasta 50,000 pesos sin intereses pero "con las únicas calidades de pagarselos al cumplimiento del plazo en moneda fuerte y libres de derechos, que es lo mismo que ofrecer el préstamo por un mes a cambio de pesos fuertes y por lo demás al 1%..." (176). Similarmente, otros comerciantes ofrecieron préstamos en cantidades similares pero señalando plazos de amortización de 2 o 3 meses, algunos hasta pusieron como condición que en caso de incumplimiento sería el comerciante afectado el que impondría las cuotas de interés (177). Pero todos coincidían en el negocio fundamental: el retorno de su préstamo en pesos fuertes.

El deseo de los comerciantes de celebrar empréstitos con el gobierno obteniendo como garantía las apetitosas producciones de la Tesorería de Potosí colocó a dicho ramo estatal en situación caótica. Cuando a fines de 1848 el gobierno belcista ordenó al administrador de Potosí remitir 19,000 pesos al contingente militar acantonado en Oruro, el prefecto respondió a su vez al gobierno que no sólo no existían fondos sino que la Tesorería se encontraba atravesando una extrema insolvencia. No había dinero más que para cubrir los préstamos otorgados por numerosos comerciantes a la tesorería de la capital, "el ramo general de utilidades de moneda en el presente mes esta corriendo con el pago de pesos fuertes, los 20,000 que en el Tesoro de Sucre prestó la Casa de los señores Medeiros y Cia. y los 11,000 resto de los 25,000 que en esta dieron los señores Miguel Etcheverry, Miguel Ibaragaray para las urgencias del erario y a plazo señalado" (178). La autoridad potosina consideraba que el único medio de poder cumplir con la orden gubernamental era decretar el paso de la Casa de la Moneda al control del Tesoro lo que supondría suspender el pago de 31,000 pesos fuertes que se deben

a los comerciantes y 19,000 correspondientes a los sueldos de la Comandancia General, el batallón Illimani, los oficiales sueltos que residen en la plaza y los empleados de la lista civil. Al atravesar Potosí además por una aguda escasez de rescate de marcos de plata sugería el administrador la suspensión del acuerdo con los comerciantes de devolverles los préstamos en pesos fuertes. El Banco de Rescates añadió a lo dicho que la causa principal del problema era además el auge del contrabando de pastas al extranjero por los azogueros de Chichas (179). En 1850 esas razones llevaron a Belzu a decretar la suspensión de la emisión de pesos fuertes. La medida se dió en momentos en que se reportaba que el movimiento en el Banco Nacional de la ciudad de Potosí volvía a tener un "grande aumento". Todo ello explica la gran operación que llevó a la amonedación de cerca de dos millones de sencilla con el que se ordenó cubrir parte de la deuda con los comerciantes y los empleados públicos (180).

La mala experiencia que representó la crisis de liquidez atravesada por la Tesorería de Potosí obligó al gobierno a modificar sus medidas de financiación fiscal, ordenándose de inmediato una serie de visitas para establecer el estado de las tesorerías departamentales más urgidas de préstamos. En 1853 se comenzó la visita con el Tesoro Público de Chuquisaca. El visitador al realizar los balances de las cuentas se dió con la sorpresa de que la institución apenas tiene unos apuntes en papeles sueltos que le impiden hacer cualquier tipo de cálculo (181). Fraudes similares se descubren en otras tesorerías como fue el caso de Tarija, que no remitía desde 1851 documento financiero alguno al gobierno central (182). Al lado de las malversaciones también se comprobó la total inexistencia de recursos. El gobierno con el fin evitar nuevos problemas de ese tipo optó por dotar de ingresos propios a las tesorerías creando en 1855 los llamados fondos propios y exclusivos de las provincias en toda la república. Dichos fondos se obtienen del rendimiento de la contribución indigenal en la proporción siguiente: los que produzcan de 1,000 a 30,000 pesos deben abonar 600 pesos anuales y los que superen la última cantidad un total de 1,000 pesos (183).

Para calmar el ambiente de disconformidad del ejército, Belzu dispuso que los militares no estuvieran sujetos a la normativa dispuesta en 1851 para efectivizar los descuentos de sueldos de los civiles. Complace a los jefes y oficiales del ejército, a los edecanes, a los empleados en el Ministerio de Guerra y a los ayudantes de los generales con el pago del sueldo íntegro y goce de criados. Sueldos íntegro pero sin goce de criados se otorga a los oficiales sueltos en plaza. El resto de secciones de la lista militar, es decir todos los jefes y oficiales destinados en las fronteras y residentes en las plazas debían recibir medio sueldo "hasta que las circunstancias del erario fueran más favorables" (184). La medida no terminó con el problema de la falta de pagos en todos los departamentos del país, Belzu y Córdoba tuvieron que soportar varias sublevaciones y cuartelazos por esa situación. Los oficiales sueltos en plaza encontraron al final un caudillo que prometió sacarles de la penuria: José María Linares. Muchos de los oficiales y personal de tropa que participaron en el derrocamiento de Córdoba solicitaron a Linares su pase a retiro aduciendo ser innecesarios al lograrse el objetivo de llevarle al poder cuando en realidad lo que buscaban era cualquier medio que les permitiera acelerar el cobro de sus sueldos. Todos ellos se desencataron del régimen cuando el nuevo Ministro de Guerra adujo que el agotamiento de los fondos nacionales era el principal impedimento para abonar los haberes de los cuerpos del Ejército que se organizaron tras la "revolución setembrista". Los pagos como es de suponer se demoraron aduciendo las comisarias de guerra la inexistencia de fondos suficientes para llevar a cabo el desembolso económico, el Ministro de Hacienda al que se delegó la solución final tuvo la responsabilidad de obtener los veinte mil pesos necesarios para cancelar las reformas (185).

Una vez solucionado el problema de las clientelas del régimen el Ministro de Guerra de Linares, Lorenzo Velasco, se encargó de ofrecer al conjunto de la sociedad la terminación de la carga que representaba para el erario y las economías familiares el gasto del ejército, "el pueblo ya no agotará su sudor estérilmente, ni los gastos de guerra serán ese insondable

abismo, perdido en la irresponsabilidad de los que manejaban el timón del Estado". Linares, efectivamente, redujo el presupuesto y con ello los gastos en todos los ramos de la administración pública afectando fundamentalmente a la lista militar. En seguida rescató del olvido el inicial proyecto de reforma militar que en 1840 proponía convertir mediante programas de colonización de la amazonía boliviana en trabajadores productivos a los militares cesados y lo aplicó pero con resultados mediocres, una significativa mayoría no alcanzó el beneficio de los repartos por lo que se contempló que "los señores jefes y oficiales comprendidos en el supremo decreto de 28 de febrero que no pudieron ser considerados en colonizaciones efectivas por su excesivo número, y con una buena conducta, se haran acreedores a la reforma que con empeño medita el gobierno, para que sean capitalistas y trabajadores productivos, gozarán de los beneficios de la ley, igual para todos según sus graduaciones y servicios, sin que en sus concesiones se acompañe el triste nombre de pensión alimenticia como un sarcasmo a la desgracia, como una ironía al mérito" (186). La reforma ofrecida contemplaba la posibilidad de restituir al mismo tiempo los sueldos de los militares que no estuvieran percibiendo dinero en efectivo y los que agraciados con vales del crédito público tuvieran sus intereses suspendidos. Más nada de lo prometido se realizó, una nueva rebelión de militares descontentos llevó al poder en 1860 al general Achá. El nuevo presidente asumió el compromiso de compensar las demandas de todos los militares, hecho que pudo recién materializar en 1865 cuando establece una Caja Central adscrita a la secretaría de Hacienda "para hacer frente inmediata y oportuna a los gastos urgentes del gobierno y del Ejército, lo que ciertamente no se consigue con las tesorerías departamentales" (187). El hecho es que la nueva institución estaba condenada al fracaso al depender la obtención de recursos precisamente de las tesorerías departamentales. Estas mostraron su intención de no correr con gastos militares y ni siquiera las consideraron en sus presupuestos. Numerosos fueron los reclamos presentados al gobierno por la Comisaría de Guerra en contra de los administradores de los Tesoros departamentales al no

remitirles la relación de gastos ejercito por lo que "los jefes del Escuadron Chifleros, escolta de S.E. según dicen no esta cancelado desde agosto y se les debe trescientos y más pesos por sus socorros del mes anterior" (188).

Se ha visto que la impronta que el despotismo estatal inculcó entre los funcionarios públicos llevó a una profunda animadversión y contienda abierta entre las listas militares y civiles en todos los departamentos. Ninguna de las reformas militares lograron amenguar tal conflicto. Más bien la idea de que los militares eran trabajadores económicamente improductivos afianzó progresivamente la ideología anti-militarista de las élites y los grupos populares.

Empleomanía y Cultura Política

José María Dalence dividió en 1848 en dos tipos a los empleados civiles: los que detentaban un sueldo, situación en la que se halla 1 de cada 971 habitantes, y los que carecían de ello que afectaba a 1 de cada 960 habitantes (189). A pesar de esa distinción en ambos casos los empleados trataron de ser confinados por las altas esferas gubernamentales a la mera condición de ciudadanos de segunda clase. Vale decir, el empleado público ideal no debía participar en asuntos políticos. Aquella consigna pretendía combatir el hecho de que estos personajes junto con los artesanos y los militares sueltos fueran casi siempre identificados como los verdaderos agitadores de las revueltas políticas que llevaban a la instauración de un nuevo régimen. Belzu acostumbraba expresar que los comportamientos políticos cualquiera fuera su naturaleza eran negativos en los empleados aunque él se valió de los mismos para llegar al poder. Consideraba su deber, y el de todo gobernante, moralizar a aquellos ciudadanos haciéndoles entender que la política era un asunto que incumbía deliberar a una minoría selecta (el régimen político). Durante su mandato dedicó buena parte de su tiempo a amedrentar a los funcionarios civiles amenazándolos con la pérdida del empleo por cualquier sospecha. El decreto en cuestión daba poderes extraordinarios a los prefectos para remover a los

empleados por "reclamaciones o denuncias fundadas de granjerías, especulaciones y otros medios ilícitos, de lucro personal" (190). Las campañas a través del diario oficial La Moral Pública se ensañaron con los empleados públicos mostrándolos como el mal indeseable de la economía boliviana, y concordaba con Belzu en que "la primera reforma que debemos emprender es la de moralizar a nuestros empleados excluyendo de todo cargo a los expoliadores de la hacienda pública. No puede ser funcionario público el que no es ciudadano. No esta en ejercicio de la ciudadanía el que debe al Tesoro Nacional" (191). Los empleados además de agitadores políticos y defraudadores fueron acusados de comerciantes usureros y contrabandistas. El remedio que se propone es ex-vincular los empleos públicos y volver a la legislación de principios de la república que en Bolivia fijó el período de los cargos públicos por 4 años. Pero la más efectiva de todas estas demandas es el combate que el gobierno debe hacer a la simple posibilidad de que aparecieran partidos políticos. Bolivia, dice el vocero oficial, no es moderna por el afecto hacia la política y las tendencias de partido que muestran algunos de sus habitantes (192). Los partidos o facciones en opinión del propio general Belzu van en contra del orden que debe caracterizar a los gobiernos porque a tales organizaciones les interesa poco "sobreponer al interés de una bandería el grande interes nacional, a la causa esteril y precaria de una persona la causa imperecedera de la patria y al miserable espíritu de partido, de división y de enconos, el espíritu de unión, de concordia y de fraternidad" (193). La política es en Belzu el producto de la más genuina concepción paternalista, comprendiéndose por ello la combinación de patriotismo y virtud cívica, sólo cuando ambas "han tomado asiento en el corazón del hombre para advertirle sin cesar que no es él el exclusivo objeto de sus cuidados sino que éstos deben distribuirse entre los demás y así aumentarse tratándose del bien general; entonces desapareciendo los obstáculos, el orden viene a ayudar firmemente establecido y expedita la vía que conduce al progreso" (194). Belzu concluye que esa norma define dos tipos ideales de políticos bolivianos, los buenos y los malos, vale decir, de un

lado los que estan con el régimen y los que se colocan como su adversario. Para los primeros estan reservadas por supuesto las dádivas, en una de sus visitas a la capital el caudillo se ocupó de premiar a los militares, civiles y eclesiásticos que le son afines con la medalla "a la fidelidad nacional de los bolivianos" (195). La costumbre de obsequiar dinero a los ciudadanos productivos en las principales plazas públicas completa el gesto paternalista del belcismo.

Mariano Melgarejo utilizó un lenguaje político similar al usado por Belzu asumiendo como objetivo central de su gobierno el logro de "la fusión, el orden y la concordia entre los bolivianos". Para el logro de ese objetivo la educación que debe impartirse a la población es su indiferencia hacia la vida política. Mientras la actividad política conduce al desengaño, la pobreza y la miseria, la actividad industrial es "la redentora de Bolivia, el camino a la prosperidad". El trabajador es productivo exclusivamente en la esfera económica. El deber de quienes tienen la responsabilidad de actuar en la esfera política es procurar conservar en el empleado, el militar y el artesano el amor al trabajo y combatir en ellos la inclinación a la política (196). El general Melgarejo es un ejemplo de ciudadano productivo, dicen los diarios oficiales, por no provenir de partido o facción y es por lo mismo que "es el primero y único llamado a moralizar al país y dignificar las clases de la sociedad, especialmente la de los empleados" (197). El paso de este lenguaje del amedrentamiento a la represalia abierta era bastante corto. Es el caso que luego de sofocarse varios de los levantamientos intentados por otros caudillos en contra del régimen, lo primero que el régimen melgarejista hizo fue suprimir todas los sueldos, pensiones y jubilaciones de los individuos de participación comprobada y sospechosa en la refriega (198).

El régimen melgarejista no dudó en recurrir al colaboracionismo de influyentes personajes locales sobre todo cuando se trató de propiciar desde la propia civilidad su deseo de alejar de la política a los artesanos. En este propósito Melgarejo hizo suya plenamente una táctica ya auspiciada por Belzu. El hecho es que Belzu ordenó a los prefectos organizar

guardias nacionales especializadas de trabajadores artesanos adictos al régimen. Fueron en su momento la gendarmería civil del proteccionismo estatal. Con Linares en el poder a fines de 1857 se ordenó el inmediato licenciamiento de los ejércitos de artesanos belcistas. Uno de los más poderosos, el batallón Oruro, compuesto exclusivamente por artesanos casados y operarios de minas, sólo se pudo desintegrar después de cancelar a cada uno de sus miembros el íntegro de su haber (199). Melgarejo a diferencia de Belzu aplicó una táctica distinta para confinar a los artesanos dentro de un control político menos costoso, y por lo mismo riesgoso, ya que se apoyó en las máximas autoridades administrativas departamentales y provinciales para hacerles entender mediante gestos paternalistas la inconveniencia para sus intereses de participar en la política. El prefecto de Chuquisaca, Pedro España, al realizar una convocatoria a los artesanos, reunidos "les habló en el idioma de sus intereses y su alocución elocuente y bien sentida no dejó de producir el efecto deseado, pues los artesanos unánimemente contestaron que ellos no pertenecían a la política; pero que en adelante se constituirían en guardianes del orden público y aun del personal del prefecto" (200). Abanderados de la cruzada emprendida por Melgarejo en la capital fueron los jóvenes Cesáreo Valdez y Belisario Loza, quienes propiciaron una sociedad industrial donde esperaban convencer a los artesanos de que "la política corrompida ninguna participación tiene en vosotros: el móvil, he dicho, es sólo de amor al trabajo: añadiré revolución contra la barbarie y el ocio" (201). La abolición del impuesto que se cobra en Sucre por la internación de víveres y otros artículos de primera necesidad a las plazas y canchas, exceptuándose sólo de la liberalización a la harina de trigo y de maíz, es otra de las estrategias estatales para ganarse a los artesanos como consumidores (202). La creación de intendencias de policía en todas las capitales de provincia, como agentes colaboradores de los sub-prefectos, completaba la tarea de "mejorar a cada provincia en sus necesidades morales indispensables para su progreso" (203). Pero como ocurrió siempre la relación fue poco armoniosa entre subprefectos e intendentes en el cumplimiento de

tal tarea. Un fiscal del distrito, apoyado por el subprefecto, denuncia la insubordinación del intendente de policía José Mariano Rico que, no reconociendo otra autoridad superior más que la del prefecto, imparte inconsultamente ordenes a los comisarios y agentes de la policía judicial. Al finalizar el pleito el demandante logró satisfacer su reclamo al reconocerse que "por el intermedio de esta magistratura (la del fiscal) el Gobierno Supremo lo ve todo, esta presente en todas partes. Ella vigila la ejecución de las leyes, la conducta de los jueces, las acciones de los ciudadanos. Los intendentes de policía tienen atribuciones muy distintas, pues todas ellas están reducidas a la seguridad, censo, aseo y ornato de las poblaciones" (204).

La adopción por parte de los caudillos bolivianos de la política económica librecambista en los años setenta no cambió y más bien dejó intacto la esfera de una praxis política auto-exclusionista. El discurso del despotismo estatal continuó alentando el desentendimiento de los ciudadanos de la acción pública recomendando delegar esa atribución al régimen gobernante. El discurso dado por el prefecto de Chuquisaca, Manuel Cuellar, en la inauguración del restituido Consejo Municipal de 1872 es una prueba elocuente de ello. Luego de explayarse en el intento de probar la profunda ignorancia política de la población nacional como un elemento de desorden hábilmente explotado por los especuladores políticos pidió a los concejales ocuparse fundamentalmente de "moralizar al pueblo, enseñarle costumbres laboriosas, hacerle conocer sus deberes sociales, antes que los políticos, (esto) es y debe ser la parte fundamental de vuestra misión" (205). El Ministro de Gobierno, Casimiro Corral, asegura igualmente que la implantación en Bolivia de una política más liberal en todo sentido lleva recíprocamente al gobierno a exigir un comportamiento moral a los empleados que están ligados a la política actual. Corral, en ese sentido, condicionó los nombramientos de los empleados en la capital al comportamiento mostrado en las elecciones porque "los empleados por el sólo hecho de haber aceptado, y ejercer, sus cargos públicos, forman el cuerpo oficial y pertenecen a la bandera de los principios invocados y planteados por el gobierno"

(206). De otro lado, la necesidad de combatir a los partidos o facciones políticas es un rechazo que en los años setenta se seguirá sosteniendo a partir de la efectiva creencia de que la población trabajadora por norma no debe intervenir en política, regla que se aplica a los servidores públicos como al resto de la población productiva. Si el Estado asume su tarea de educar a los empleados, hay quien propone delegar en los hacendados y comerciantes similarmente la tarea de forjar a través de la educación una conducta apolítica en los artesanos, los más propensos a caer en una facción política (207).

Poco antes de ser asesinado el Presidente Morales reconocía por vez primera ante la Asamblea Nacional que un empleado público mal pagado servía mal necesariamente refiriéndose a la necesidad de cortar la política de los descuentos temporales. Si se desea conseguir que los empleados públicos sean soportes del régimen debe advertirse que "los empleados son otros tantos pobres de solemnidad, ocupados más que del trabajo en sus puestos del penoso de buscar lo indispensable para sostener la vida" (208), por lo cual para aumentar los sueldos lo único practicable es disminuir el número de empleos a los indispensables. La eficiencia que se debe exigir a los empleados del gobierno obliga a cambiar la forma de convocarlos volviéndose tal vez a la forma ideada en los inicios de la república, "los títulos para la opción de los empleos deben buscarse en los méritos, talentos y aptitudes, los títulos fundados en los vínculos de la sangre con los que mandan, por lo general son malos títulos" (209). Pero Hilarión Daza, su sucesor, prefirió seguir el segundo sendero. Para validar los nombramientos provisionales y ascensos militares expedido por las jefaturas superiores o las autoridades departamentales puso como condición que la calidad de "buenos servidores de la nación" lo otorgaba primero su régimen (210). Daza reintroduce el recurso de la fianza como forma de presión política sobre los empleados al ordenar que ningún funcionario podrá recaudar o administrar fondos fiscales sin antes haber depositado las mismas. La medida no parece surtir efecto, en el departamento de Oruro se sigue denunciando que empleados como los subprefectos de provincia continúan en sus puestos sin haber

otorgado las fianzas exigidas por la ley (211). Lo cierto es que la medida obliga a varios empleados, ante la dificultad de encontrar en los pueblos propiedades raíces que puedan darse como fianza, a deambular por varios pueblos apartados en busca de fiadores. En ese caso dicen encontrarse el Teniente Administrador y el Vista de la Aduana de Mejillones (212). El gobierno aduce que el éxito de la reorganización del ramo de Hacienda le obliga a ser drástico en exigir a todos los administradores en los departamentos a prestar las fianzas, remitiéndose de inmediato éstas al Tribunal General de Cuentas (213), por lo que no puede conceder plazos excepcionales a nadie.

En suma, se ha observado a partir de varios ejemplos que el reforzamiento del poder burocrático en predios rurales y urbanos dirigido a reforzar las condiciones de "estatidad" en Bolivia fue ambiguamente asumido por todos los gobiernos caudillistas en la fase de mayor efervescencia proteccionista y también durante la llamada década de la lenta reconversión al liberalismo económico. Ello provocó graves conflictos en el interior de la propia jerarquía burocrática y varias veces afectó de manera indirecta las relaciones tradicionales mantenidas a través de la contribución indígena entre el Estado y las comunidades. En lo respecta a la interiorización en los empleados militares y civiles de un sentimiento de identificación público se impulsó el mismo en función de la lealtad exclusiva al régimen de turno. Los caudillos militares apelaron a una forma discursiva propia de poderes patrimonialistas en la que se condensa la violencia verbal y el paternalismo clientelista e instrumentalizaron el temor a la participación de la sociedad civil en un sistema político ya de por sí restringido socialmente desde el inicio de la república.

NOTAS

- (146) Oscar Oszlak. **Formación Histórica del Estado en América Latina: Elementos Teórico-Metodológicos para su Estudio.** Cedes, Buenos Aires, 1978. p.12.
- (147) Los estudios historiográficos sobre estos temas son ya abundantes y prosiguen la línea argumental inicialmente propuesta por el pionero estudio sobre los ayllus de Chayanta de Tristan Platt. **Estado Boliviano y Ayllu Andino.** IEP, Lima, 1982. p.38-72. La compilación más importante sobre el tema de la participación indígena en el mercado es Olivia Harris, Brooke Larson, Enrique Tandeter (eds.) **La Participación Indígena en los Mercados Surandinos: Estrategias y Reproducción Social, siglos XVI a XX.** Ceres, La Paz, 1987.
- (148) Erick Langer "Persistencia y Cambio en Comunidades Indígenas del sur boliviano en el siglo XIX" en Heraclio Bonilla (comp.) **Los Andes en la Encrucijada.** Flacso-Libri Mundi, Quito, 1991. p.143.
- (149) Lofstrom (1983), p.43.
- (150) ANB, MH, t.35, no.7A. A solicitud del Apoderado Fiscal nombrado para la revisita quinquenal del presente año de 833 de la provincia de Paria (Oruro). Sucre, julio 22 de 1833.
- (151) ANB, MH, t.27, no.18. Eusebio Aliaga, Felix Espejo, Carlos María Matienzo al Sr. Coronel Gobernador de la Provincia. San Pedro, 27 de julio de 1831.
- (152) ANB, MH, t.27, no.18. Carta del administrador del Tesoro Público de Potosí. Potosí, 15 de octubre de 1831.
- (153) ANB, MH, t.35, no.12. Mariano Alvarez al Señor General Prefecto. Potosí, 1 de octubre de 1831.
- (154) Herbert Klein "El Crecimiento de la Población Forastera en el siglo XIX Boliviano" en O.Harris, B.Larson y E.Tandeter (eds.) **La Participación Indígena en los Mercados Surandinos.** Ceres, La Paz, 1987.
- (155) ANB, MH, t.27, no.18. Nicolás Dorado al Gobernador de Porco. Sucre, 19 de diciembre de 1991.
- (156) Roger Rasnake. **Autoridad y Poder en los Andes: Los Kuraqkuna de Yura.** Hisbol, La Paz, 1989, p.141-142.
- (157) ANB, MH, t.29, no.7. Consulta del apoderado fiscal de la provincia de Omasuyos. Santiago de Guacho, 9 de setiembre de 1832.
- (158) ANB, t.35, no.6. El Presidente del Tribunal General de Valores al Ministro de Hacienda. Chuquisaca, 1 de agosto de 1833. Para casos similares de arbitrismos y nepotismos en otro espacio geográfico consultar Víctor Peralta **En Pos del Tributo. Burocracia Estatal, Elite Regional y Comunidades Indígenas en el Cusco Rural, 1826-1854.** Cusco, Centro Las Casas, 1991. pp.97-104.
- (159) ANB, MH, t.36, no.6. Manuel Solares al Ministro de Estado en el despacho de Hacienda. La Paz, 10 de enero de 1833.
- (160) ANB, MH, t.35, no.6. Presidente de la Contaduría General de Valores al Ministro de Hacienda. La Paz, 10 de enero de 1833.
- (161) ANB, MH, t.27, no.18. Manuel Molina al Ministro de Hacienda. Potosí, 26 de diciembre de 1831.
- (162) ANB, MH, t.112, no.4. Cuadernos de Resoluciones del Ministerio de Hacienda. Sucre, 14 de diciembre de 1842.
- (163) ANB, MH, t.65, no.65. El Vicepresidente de la República al

- Teniente Coronel Gobernador de Omasuyos. La Paz, 30 de marzo de 1836.
- (164) ANB, MH, t.96, no.21. El Ministro Visitador de Tierras de la Provincia de Chayanta al Ministro de Hacienda. Acacio, 22 de julio de 1844.
- (165) ANB, t.96, no.21. Eugenio Canavia, tributario, al Apoderado Fiscal. Sicasica, 15 de mayo de 1843.
- (166) La Verdad Desnuda, no.8. Sucre, 29 de diciembre de 1849.
- (167) ANB, MH, t.155., no.6. Circulares del Ministerio de Guerra. La Paz, 14 de noviembre de 1860.
- (168) ANB, MH, t.155, no.15. Revisitas. Omasuyos, 13 de abril de 1860.
- (169) El Lábaro Constitucional, no.46. Sucre, 28 de noviembre de 1872.
- (170) El Lábaro Constitucional, no.22. Sucre, 9 de junio de 1872.
- (171) ANB, MH, 1872, Revisitas. Apoderado Fiscal de la provincia de Chayanta al Ministro de Hacienda. Sacaca, 25 de enero de 1872.
- (172) ANB, MH, 1874. Comunidades de Indios. Vecinos del canton de Vitachi al Ministro de Hacienda. Sucre, 21 de septiembre de 1874.
- (173) El Obrero, no.13. Sucre, 12 de enero de 1876.
- (174) Rojas (1977), p.129.
- (175) ANB, MH, t.118, no.31. Comunicaciones de la Prefectura de Chuquisaca. Sucre, 3 de marzo de 1848.
- (176) ANB, MH, t.118, no.31. Prefectura de Chuquisaca al Ministerio de Hacienda. Sucre, 26 de abril de 1848.
- (177) ANB, MH, t.118, no.31. Del Prefecto de Chuquisaca al Ministro de Hacienda. Sucre, 26 de abril de 1848.
- (178) ANB, MH, t.120, no.35. De Mariano Revilla al Prefecto de Potosí. Potosí, 19 de abril de 1848.
- (179) ANB, MH, t.120, no.35. Mariano Revilla, administrador del Banco de Rescates al Ministro de Hacienda. 20 de marzo de 1848.
- (180) ANB, MH, t.129, no.23. Informe del Banco Nacional de Potosí. Potosí, marzo de 1849.
- (181) ANB, MH, t.133, no.25. Prefectura de Chuquisaca, marzo de 1853.
- (182) ANB, MH, t.130, no.13. Revisitas. Tarija, 13 de mayo de 1852.
- (183) ANB, MH, t.138, no.3. Leyes del Congreso. Sucre, 3 de septiembre de 1855.
- (184) El Eco de la Opinión, no.71. Chuquisaca, 3 de diciembre de 1851.
- (185) ANB, MH, t.145, no.8. Del Ministerio de Guerra al Ministerio de Hacienda. La Paz, 22 de diciembre de 1857.
- (186) ANB, MH, t.148. no.7, Del Ministerio de Guerra al Ministerio de Hacienda. La Paz, 27 de julio de 1858.
- (187) La Actualidad, no.18. Sucre, 22 de noviembre de 1865.
- (188) ANB, MH, 1872. Justo Cusicanqui, Intendente del Ejercito y Comisaría de Guerra al Ministro de Hacienda. La Paz 3 de enero de 1872.
- (189) Dalence (1975), p.207.
- (190) El Eco de la Opinión, no.32. Sucre, 30 de noviembre de 1850.
- (191) La Moral Pública, no.8. Sucre, 4 de junio de 1857.
- (192) El Eco de la Opinión, no.57. Sucre, 8 de junio de 1851.
- (193) El Eco de la Opinión. no.143. Sucre, 4 de febrero de 1853.

- (194) El Eco de la Opinión. no.161. Sucre, 18 de mayo de 1853.
(195) El Eco de la Opinión, no.231. Sucre, 12 de mayo de 1854.
(196) La Actualidad, no.17. Sucre, 16 de noviembre de 1865.
(197) La Verdad, no.17. Sucre, 10 de abril de 1865.
(198) La Actualidad, no.52. Sucre, 5 de agosto de 1866.
(199) ANB, MH, t.145, no.8. Correspondencia del Ministerio de Guerra al Ministerio de Hacienda. La Paz, 26 de diciembre de 1857.
(200) La Actualidad, no.27. Sucre, 17 de febrero de 1866.
(201) La Actualidad, no.17. Sucre, 16 de noviembre de 1865.
(202) La Verdad, no.3. Sucre, 20 de enero de 1865.
(203) La Actualidad, no.50. Sucre, 24 de julio de 1866.
(204) La Actualidad, no.189. Sucre, 24 de marzo de 1868.
(205) El Lábaro Constitucional, no.5. Sucre, 9 de enero de 1872.
(206) El Lábaro Constitucional, no.20. Sucre, 25 de mayo de 1872.
(207) José Pol. **El Pueblo y las Facciones o la Verdadera Causa de todos nuestros males.** Cochabamba, Imprenta del Siglo, 1872. p.23-27.
(208) El Lábaro Constitucional, no.47. Sucre, 6 de diciembre de 1872.
(209) El Obrero, no.2. Sucre, 21 de julio de 1875.
(210) El Obrero, no.33. Sucre, 2 de junio de 1876.
(211) ANB, MH, 1872. José Mier, Diputado por Paria, al Ministerio de Hacienda. La Paz, 17 de septiembre de 1872.
(212) ANB, MH, Prefectura Litoral. Puerto La Mar, 1 de abril de 1874.
(213) El Obrero, no.23. Sucre, 7 de abril de 1876.