

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 II

EL CAUDILLISMO Y LA DEUDA INTERNA

Una de las grandes preocupaciones de las personas que debaten el problema económico de Bolivia discurre sobre la conveniencia de amortizarse la deuda interna para recuperar el crédito público. El endeudamiento interno en las décadas en que predominan los caudillos militares forma junto con la contribución indígena y el monopolio fiscal de la plata la parte vertebral del dramático ensayo puesto en práctica para hacer sobrevivir los privilegios de una élite sureña de vocación mediterránea. Los gastos que demanda el mantenimiento del Ejército obliga a los gobernantes a extraer de los propios habitantes del país los recursos económicos que no se pueden encontrar con el comercio extranjero. Hasta 1879 la práctica inexistencia de crédito externo como producto de la débil vinculación de Bolivia con la economía mundial se combina con la inestabilidad de los gobiernos, la pobre integración del país y el clima de permanente inestabilidad social. El reflejo de todas esas circunstancias irresueltas es el impactante presupuesto deficitario que experimentan los gobiernos a lo largo del período comprendido entre 1825 y 1880. Todos los gobiernos caudillistas y sus críticos denuncian por igual que el alto saldo deficitario se produce por el desmedido gasto improductivo al que se orientan las rentas del país. Lo que no puede ignorarse es que el presupuesto es el reflejo coherente de la política interestatal e interna implementadas por el poco consistente poder autónomo estatal. El peso significativo de los empleados públicos en el presupuesto parece ser el resultado inmediato de aquellas dos tácticas gubernamentales que devienen en el aumento constante de la deuda interna. Visto así, el fenómeno de la empleomanía fue más parte de una acción estatal premeditada que vocación inherente de un sector de la sociedad civil.

Ingresos y Egresos Bolivianos

En los primeros años de vida republicana el ejercicio presupuestario del gobierno se realizó exclusivamente en base a la proyección de los egresos, mostrándose las recaudaciones logradas insuficientes para cubrir el volumen de gastos exigidos al terminar el ejercicio fiscal. A pesar de esa deficiencia los cálculos presupuestales se continuaron haciendo de ese modo, teniendo incluso el primero una validez de hasta tres años. Así el Congreso autorizó al gobierno a gastar hasta dos millones de pesos en 1826, 1827 y 1828. La cantidad proyectada para mantener la fuerza pública fue de alrededor de un millón trescientos mil pesos, destinada casi en su totalidad a mantener las 5,217 plazas del Ejército Libertador. En los servicios públicos departamentales, de beneficencia, instrucción y culto en cambio el gasto a duras penas sobrepasaba los 600,000 pesos. Lo que también fue tema de preocupación del presupuesto del gobierno liberal fue el peso significativo de los gastos destinados a pagar los intereses y amortizaciones de la deuda interna que se puso en marcha con el crédito interno sancionado en 1827 destinado a cancelar la deuda con los extranjeros. No obstante esos problemas, hasta 1832 los congresos bolivianos que se suceden autorizan informalmente a los gobernantes a seguir gastando por encima de los 2 millones de pesos cuando los ingresos ordinarios en los cálculos más optimistas no alcanzan a rendir sino un millón y medio al año. El segundo presupuesto de la nación se vota recién en 1833 y rige hasta 1835. No entró todavía en la práctica del segundo presupuesto realizar una medición de los ingresos por lo que la importancia de estos últimos debe buscarse en otro tipo de fuente informativa. Por ejemplo, el ministro de hacienda de Santa Cruz, José María Lara, informó en 1830 que la recaudación en todo el país había sido de más de un millón quinientos mil, confirmando con tal afirmación que los gastos eran muy superiores a los montos ingresados. Hasta tal punto las inestabilidades de la política boliviana impedían todo tipo de proyecciones económicas que en 1840 el gobierno de Ballivián se vió obligado a declarar vigente el monto

correspondiente a 1835, aprobándose recién en 1841 el tercer presupuesto de gastos que rigió hasta 1845. Este último año el cuarto presupuesto de la república comenzó a consignar los cálculos oficiales de los ingresos y de los egresos del Estado mostrando, como los anteriores, un saldo deficitario bastante significativo. Bajo el período oficialmente proteccionista y aun el que le sigue, el librecambista, los presupuestos de los regímenes caudillistas muestran apreciables saldos negativos. Hasta 1880 esa situación sera la constante de la vida financiera boliviana (cuadro 1).

CUADRO 1

Presupuestos de Bolivia (1826-1835)

	Ingresos	Egresos
1826	1'543,567	2'139,633
1827	1'573,501	2'349,763
1830	1'537,702	1'537,702
1831	1'676,292	1'537,702
1832	1'536,354	2'078,872
1835	1'891,358	2'033,577
1840	1'891,358	1'753,862
1841	1'810,253	1'989,283
1843	1'965,494	2'395,169
1844	2'263,100	2'441,851
1845	1'977,139	2'076,505
1848	2'131,298	2'293,979
1850	2'093,016	1'919,984
1860	2'224,286	2'339,704
1864	2'136,808	2'505,615
1869	2'190,888	2'854,666
1873	2'929,573	4'825,361
1878	1'870,383	1'870,383

Fuentes: Bieber (1989: 349-352), Rojas (1977:332), ANB, MH, t.47, no.3. Colección Oficial (1834, I.2: 11-38), ANB, MH,t.89, no.8.

La política de financiación más recurrida por los países latinoamericanos para cubrir sus constantes forados fiscales

provino del empréstito extranjero. El Estado boliviano buscó en varios momentos acceder a esos créditos externos para cubrir parte de su deficit presupuestal logrando obtener el primero recién bajo el gobierno de Mariano Melgarejo en 1868. Las respectivas operaciones de financiación se acordaron con casas comerciales instaladas en Chile y Perú. De ellos Bolivia obtuvo respectivamente 255,549 y 187,500 libras esterlinas. En cambio, fueron vanos todos los esfuerzos que se hicieron para atraer al país el capital especulativo de los agentes financieros europeos. La misión de Jorge Church enviada a Inglaterra logró en 1869 un compromiso para obtener un empréstito de 1'700,000 libras esterlinas pero el clima de desconfianza que despertó la política interna boliviana hizo imposible concretar el acuerdo poco después. En vísperas de la guerra del Pacífico y cuando el régimen de los caudillos entraba en franca agonía la deuda externa de Bolivia ascendía a 1'416,665 bolivianos (56). Si se ha afirmado en base a tal resultado que Bolivia no cayó como el Perú en el "imprudente endeudamiento externo frente al capital británico" (57), ello no es una explicación suficiente para dar cuenta de los avatares atravesados por la política financiera en que se condujo el país. Fue la deuda interna, y no la externa, la que verdaderamente guió las pautas de comportamiento de los esquemas presupuestales del Estado caudillista. A su vez, tal tipo de financiación rentista estuvo determinado y evolucionó de acuerdo a tres fases cíclicas sucesivas: auge y crisis de la política interestatal competitiva (1830-1840), aislamiento internacional (1848-1856) y competencia interestatal dependiente (1856-1880). Frente ese panorama los gobernantes bolivianos recurrieron a conocidas prácticas para aliviar sus deficiencias económicas ya sea, 1) emitiendo vales o bonos de la deuda para captar el ahorro interno, 2) creando impuestos indirectos a la producción y circulación de mercancías, 3) restituyendo contribuciones tradicionales 4) recortando gastos, y 5) apelando a los descuentos periódicos de los sueldos de los empleados públicos. De todos esos mecanismos de financiación interior el peso significativo de las capitaciones tradicionales, en especial el del tributo indígena, ha sido el rubro tradicionalmente

destacado por los historiadores para explicarse el flujo de los gastos (58). Sin embargo, las cantidades anuales obtenidas conjuntamente del tributo, el diezmo, las aduanas y los impuestos a la producción de pastas de plata permiten explicar la cobertura de entre el 60% y 70% del total demandado por los gastos. El endeudamiento interno y los descuentos de sueldos deben destacarse así como los otros dos recursos indispensables y gracias a los cuales los regímenes caudillistas lograron cubrir sus egresos, sean estos ordinarios o extraordinarios. En la práctica, los descuentos de sueldo fueron los constantes retroalimentadores de la deuda interna bajo el Estado caudillista estando su funcionamiento sujeto al arbitrio de los gobernantes.

La Deuda Interna de 1828

En tono demasiado optimista Joseph Barclay Pentland en 1826 hablaba de la cómoda posición relativa de la deuda externa boliviana ya que "las únicas obligaciones debidas por la república, consisten en un saldo de 200,000 pesos al Bajo Perú y 700,000 pesos que forma el saldo de un millón votados por la Asamblea General como recompensa al Ejército Libertador" (59). Sucre pensó que la mejor forma de correr con el pago de las deudas antiguas, los nuevos apremios pecuniarios y las gratificaciones extraordinarias que acuerda dar la Asamblea Nacional al Ejército Libertador, era captando el ahorro interno por la vía de la colocación de billetes de crédito público y bonos del Tesoro. Los billetes del crédito público fueron los primeros en ser emitidos en junio de 1827 alcanzando un valor nominal de 1'800,000 pesos y pagando un interés de entre 3% y 4% anual. Se impuso un capital por valor de tres millones de pesos sobre la propiedad urbana y rural, las rentas de las operaciones mineras y las minas de plata del Estado para garantizar la emisión. Meses más tarde, la operación se completaba con bonos de tesorería puestos en circulación por una suma de 850,000 pesos nominales con un interés de 6% anual. Mientras los billetes

estaban destinados a servir de pagaré gubernamentales contra deudas internas flotantes los bonos estaban pensados para satisfacer obligaciones oficiales de origen externo. El gobierno puso en práctica el pago de los sueldos retrasados y los premios demandados por los oficiales y personal subalterno del Ejército Libertador con bonos nominales en el supuesto de que rápidamente éstos los harían entrarían en circulación (60). Se ordenó en cambio beneficiar con la entrega de billetes a los individuos y corporaciones que mostraron tener obligaciones del gobierno español, que aportaron bienes a la causa de la independencia, que compraron sus cargos a la Corona y que se vieron obligados a emigrar por su opinión contraria contra al antiguo régimen. No debe olvidarse también entre sus beneficiarios a los que demostraron ser acreedores rezagados de las capellanías y obras pías.

Todo en un principio marchaba aparentemente bien hasta que los problemas financieros del gobierno liberal estallaron como producto de una aguda falta de liquidez arguida por algunos administradores departamentales, hecho que comenzó a infundir un profundo clima de desconfianza. El fenómeno se tornó más alarmante conforme aumentaron las autoridades que decían no poder cumplir puntualmente con la obligación de pagar los intereses devengados y las amortizaciones. Las tesorerías departamentales de todo el país, en efecto, expresaron atravesar por apuros económicos debido a su prioritaria obligación de correr con el pago puntual de los salarios militares, los sueldos de la lista civil y los préstamos particulares. Ante ese imponderable el gobierno decidió cubrir un porcentaje de los intereses recurriendo a la apresurada venta de algunas propiedades estatales a los grupos de acreedores más solventes, el gremio de comerciantes y azogueros, para evitar la quiebra total del crédito público (61). Para el resto, los medianos y pequeños acreedores, la suspensión continua de los pagos les condujo ya sea a la resignada actitud de conservar en su mayor parte los bonos y billetes con cargo a utilizarlos más adelante como renta especulativa o ya, entre los más necesitados, simplemente a su remate entre los acreedores mayores.

En mayo de 1828 resultó claro a los gobernantes que el mecanismo administrativo creado para satisfacer los intereses y amortizaciones de los billetes del primer crédito público de la república no había sido el más adecuado. Para Charles Lofstrom el fracaso de las medidas tomadas para afrontar el pago puntual de la deuda interna ocurrió al malograrse el ensayo de imponer a la población civil las contribuciones directas a la producción; la crisis de la deuda llegó "cuando los ingresos gubernamentales empezaron a faltar como resultado de las reformas impositivas y las necesidades del Estado se expandieron desmedidamente perdiendo relación con los recursos relativamente limitados de la nación..." (62).

Se ha afirmado que la deuda total dejada por el gobierno liberal de Sucre llegó a bordear los 4 millones de pesos y que bajo la administración de Santa Cruz la misma fue rebajada a 290,886 pesos en 1834 (63). Es dudoso que Santa Cruz pudiera cancelar una cantidad superior a los tres millones setecientos mil pesos en tan corto tiempo. Lo que más bien ocurrió es que la administración santacruzista desconoció unilateralmente el pago de la deuda interna y no se atrevió a resolverla sino en 1837 cuando el afianzamiento de la Confederación parecía ser un hecho inminente. En este caso el tratamiento de la deuda interna tiene una evidente relación con la política inter-estatal que se desprende del proyecto confederacionista de Santa Cruz.

La deuda interna alcanzó según la máxima instancia fiscalizadora boliviana, el Tribunal General de Valores, la suma de 1'278,152 pesos en 1832 lo que de hecho obligaba al gobierno a disponer de 127,622 pesos anuales para amortizar tan sólo los intereses de la misma. En total los intereses pendientes de pago según la misma fuente llegan a un total de 772,216 pesos aunque en esa cuenta "no se incluyen los 174,712 pesos que importaron los descuentos temporales de sueldos (de 1831); y tampoco se incluyen algunas cantidades que en el presente se han satisfecho, aunque no son de consideración..." (64). Aquellos intereses aunque no se pagan son considerados dentro del presupuesto como gastos ordinarios de gobierno, anomalía que permite comprender el progresivo deterioro del crédito estatal. Para enfrentar el

problema el gobierno de Santa Cruz propuso cambiar las reglas del pago del crédito ordenando a su ministro de Hacienda, José María Lara, a plantear ese mismo año ante las Cámaras Legislativas la rebaja sustancial de los intereses de la deuda reconocida a los acreedores del Estado por la ley de 1827. En su considerando Lara recordó que para enfrentar el problema de las rentas era necesario reducir los gastos ante la imposibilidad de aumentar los ingresos, por lo que debía incluirse en esa medida los intereses del crédito público. Lara propone reducir los intereses al nivel del rédito que dan los censos, es decir, rebajarlos con cargo de retroactividad al 2%. El 18 de septiembre de 1832 Lara enviaba al Congreso la propuesta donde planteaba que desde 1833 se satisficieran los intereses sucesivos de los bonos y billetes del crédito público al 2% sobre sus valores nominales mientras otros créditos reconocidos al 4% se rebajaban al 1%. El ministro ofrecía a cambio a los acreedores continuar respetando la amortización de la deuda pública con propiedades rústicas y urbanas pertenecientes al Estado (65). Lara consideraba inevitable el uso tarde o temprano de ese recurso ya que era impensable cubrir la deuda interna con los ingresos obtenidos del tributo, el diezmo y las aduanas que lejos de aumentar en su volumén de recaudación atravesaban por una fase de deterioro. La propuesta como era de esperarse produjo malestar entre los acreedores, pero el proyecto del gobierno para tranquilidad de los mismos quedó encarpetaado hasta 1837 al producirse la movilización de tropas hacia el sur del Perú e iniciarse el conflicto bélico con Chile y Argentina. Ese año se convocó a los acreedores a arreglar el contencioso bajo las nuevas condiciones generadas por el contexto de la Confederación. El llamado a los tenedores de vales del empréstito y billetes del crédito público ocurrió en los mismos momentos en que la importante Junta de Acreedores reunida en Cochabamba lanzaba su propia oferta de arreglo al Estado. Los acreedores exigen a la administración santacruzista a tener ante todo presente que la deuda con ellos no es del gobierno sino de la nación proponiendo, en seguida, que por los 40,000 pesos anuales que les corresponden de réditos y que sumados en diez años llegan a 400,000 pesos ellos aceptan

recibir tan sólo el pago de la mitad de la deuda siempre y cuando los billetes siguieran rindiendo el 6% de interés acordado inicialmente. Pedían al mismo tiempo que se aplicara un artículo de la ley de 1827 en la que se autorizaba la redención de censos reconocidos a favor de beneficencia, conventos existentes, monasterios y fábricas con billetes del crédito público. Sugirieron asimismo que la administración efectivizara las numerosas deudas que a favor del Tesoro Público bordean la suma del medio millón de pesos, los mismos que una vez cobrados deben destinarse a pagar los créditos pasivos del Estado y los intereses atrasados del crédito público. Finalmente, la Junta de Acreedores coincidía con los gobernantes que el afianzamiento de la Confederación iba a traer una pronta etapa de prosperidad al erario nacional y a sus intereses mutuos aunque para ello "un ahorro muy grande en lo sucesivo debe verificarse en los gastos públicos, por los sabios y luminosos principios de administración adoptados por el Supremo Protector, mediante los cuales terminada muy pronto la guerra, de lo que no se puede dudar, la disminución de empleos y la del Ejército pondrán en breve al país en estado de desahogo lo cual debe desearse" (66). En suma, se esperaba que con el ahorro en empleados el Estado podría en adelante cumplir cabalmente su promesa de pagar de modo puntual a sus acreedores. La propuesta esgrimida por la Junta de Acreedores fue cumplida a medias sobre todo cuando el fracaso de la Confederación se hizo inevitable. La tendencia al alza de la deuda interna se contuvo casi al finalizar el gobierno santacruceño sobre todo porque interesaba al régimen mantener a la élite sureña como base de apoyo de la política inter-estatal peruano-boliviana. Muchos, los más cercanos al régimen, lograron la amortización deseada con propiedades estatales, mientras otros menos afortunados cuando ocurre el descalabro final procedieron a rematar sus billetes y bonos a precios sumamente bajos, cotizándose en el mercado por ejemplo un billete nominal de cien pesos a doce y quince pesos. Los ricos comerciantes, dueños de minas, hacendados y azogueros fueron los principales compradores logrando con esa especulación meses más tarde, y bajo un nuevo gobierno, o hacerse de algunas fincas administradas por el Estado

o redimir sus cuantiosos censos. El valor de los bienes inmuebles rematados fueron estimados en toda la época que corre entre el gobierno de Sucre y Santa Cruz en alrededor de ocho millones de pesos (67). De ese modo fue que se produjo la reducción del fondo de amortización del crédito de 1828 a sólo 600,000 pesos a principios de 1840.

La Deuda Interna y la Reforma Militar de 1843

El nuevo caudillo que sucede a Santa Cruz en el poder, el general José Miguel de Velasco, proyectó en 1840 la reducción del ejército boliviano de 5,000 hombres a un contingente de sólo 2,000 mediante una política de pase a retiro de la oficialidad y tropa que se comenzó a conocer con el nombre de "reforma militar". El proyecto redactado por el Ejecutivo fue enviado para su discusión al Senado en noviembre de 1840 y contemplaba que los jefes y oficiales cuyos servicios no alcanzasen el tiempo de tres años cumplidos recibieran cuatro pagos integros; los de tres a cinco años seis pagos integros; los de más de cinco años sin llegar a diez un año de sueldo; los que se encontraran entre los diez y quince años de servicios dos años de sueldo y los que estuvieran entre los quince y veinte años de servicio tres años de sueldo. El objetivo perseguido con la reforma militar por Velasco era el restablecimiento del equilibrio de la renta estatal en el monto de los gastos (68). Los medios económicos para pagar los sueldos de los jubilados se proyectaron obtenerlos nuevamente de la captación del circulante interno en base a las mismas condiciones que dieron origen al crédito de 1827, que por lo demás permanecía aun con cargos pendientes. Es decir, se solicitaba la autorización para emitir una cantidad de billetes del crédito público garantizados con propiedades urbanas y rurales del Estado por un valor de 3 millones de pesos.

El general Velasco contempló en su proyecto la posibilidad de incorporar en las jubilaciones a los empleados de la lista civil siempre y cuando no hubiesen sido inhabilitados o destituidos judicialmente. Las jubilaciones se pensaron en tres

categorías: en la primera se encontraban los servidores por diez años continuados los cuales iban a disfrutar 1/3 del sueldo del último empleo que sirvieran, en la segunda estaban los que habiendo servido quince años gozaban de la mitad del sueldo del empleo, y en tercera categoría se encontraban los que habiendo servido veinte años obtendrían las 2/3 partes del sueldo del empleo que esten sirviendo al tiempo de jubilarse. Se mandaba en dicho proyecto de ley que en adelante para evitar los compromisos conllevados por los descuentos todo empleado debía dejar en el Tesoro Público un 3% deducido del ingreso total que disfrute después de hecho el descuento para montepío. Meses más tarde la Comisión Legislativa añade una enmienda a la proyectada política de jubilaciones civiles del régimen al limitar su alcance exceptuándose de los beneficios de la jubilación a los empleados que hubieran sido destituidos por consecuencia de la Restauración del 9 de febrero de 1839. La misma comisión mostraba su extrañeza al Ministro de Guerra por confeccionar el presupuesto de su sector sin contemplar la reducción del ejército de 5,000 a 2,000 hombres ya que "con el nuevo crédito era inexplicable que siguiera haciéndose en el presupuesto enormes inversiones en los gastos de la lista militar que consumían la mitad del mismo".

Pero la reforma militar se hizo realidad recién bajo otro gobierno, el de Adolfo Ballivián, y fue alentada por un clima de falso triunfalismo político que en apariencia reabría la posibilidad a Bolivia de obtener Arica y con ello reiniciar la competencia inter-estatal con Perú y Chile en el Pacífico sur. El fracaso de la reforma fue propiciada por los excesos en que incurrió el régimen en su propósito de premiar la participación de la alta oficialidad militar en la guerra con el Perú. El hecho es que Ballivián resolvió cambiar varios preceptos de la ley de reforma militar luego de su triunfo sobre el ejército gamarrista en Ingavi en noviembre de 1841. Los ánimos triunfalistas y de despilfarro se comenzaron a manifestar en la Convención Nacional de 1843, acto en el cual los ballivianistas premiaron a los generales jefes y oficiales vencedores de la batalla con el valor de las fincas de Chíncha y Anquioma, antiguas propiedades de Andrés de Santa Cruz, y con la cantidad de 300,000 pesos en vales

del crédito público. A los pocos días, el 30 de mayo de 1843, se produce la aprobación definitiva de la reforma militar bajo términos absolutamente auspiciosos para los militares dispuestos a jubilarse. El crédito se funda al principio sobre una cantidad de 800,000 pesos estableciéndose en su favor el interés del 6% anual, se hipotecan propiedades y rentas rústicas y urbanas del Estado por un valor de 3 millones de pesos. Con ese capital el gobierno emite vales y billetes de cien y de mil pesos con un interés de 6 y 60 pesos anuales respectivamente. La suma proyectada de amortización anual del nuevo crédito era de 147,339 pesos (69), suma que debía obtenerse de los ingresos provenientes de la aduana de Arica. Un año más tarde, por decreto del 20 de junio de 1844, la emisión de billetes se amplía a 600,000 pesos más supuestamente para cubrir el pago de los billetes del fondo público emitidos en 1826 que habían quedado pendientes. Se pusieron en circulación nuevos vales de seis mil, de quinientos y cien pesos los que debían dar un interés respectivo de sesenta, treinta y seis pesos anuales. Con parte de los fondos emitidos en 1843 bajo la denominación de billetes del crédito público y los 600,000 pesos emitidos en 1846 con el nombre de vales del crédito se pagó el retiro de muchos militares (70). La reforma benefició sobre todo a los jefes y oficiales no destinados al servicio del ejército. Se ordenó, como era de esperarse, que los pagos estuvieran basados la renta íntegra que perteneciera a cada empleado al acto de reformarse junto con el tiempo de servicio que el mismo acreditase. Estos servicios militares prestados a la república comenzaron a contabilizarse desde el 6 de agosto de 1829 exceptuándose del beneficio a los militares que prefirieron seguir en empleos civiles. La arbitrariedad no tardó en manifestarse cuando se marginó de la reforma a todos aquellos que el régimen calificara de traidores. Tal gesto fue completado con otros actos de favoritismo. Los militares que concurrieron a la batalla de Ingavi y de probada lealtad al gobierno experimentaron un aumento de un año más de servicio en la cuenta a pagarseles (71).

No se dispuso en la reforma militar de 1843, a diferencia del proyecto de 1840, ningún tipo de resolución con respecto a

la prometida jubilación de los empleados civiles. De manera específica se decretó que los acreedores del Estado afectados por el descuento temporal de guerra, es decir los consignados en la lista civil y eclesiástica, serían pagados con vales del crédito público con el aumento del 25% sobre su capital adeudado. Aunque el crédito público de 1843 contemplaba entre sus propósitos también la cancelación de los diversos descuentos de guerra hechos a los empleados públicos con motivo de los conflictos con el Perú (72), las sumas obtenidas se destinaron casi por completo a atender los gastos reportados por la oficialidad y reserva militar. Fue tan alto el costo de la reforma de la oficialidad que el gobierno se vio precisado a hacer una emisión especial de vales en 1846 por un total de 600,000 pesos, asignándose de ello apenas 100,000 pesos para el retiro del personal de tropa.

Los intereses de la deuda interna generada por los nuevos créditos internos de 1843 y 1846 fueron pagados puntualmente hasta 1847, año en que las tropas del general Isidoro Belzu se apoderaron de los fondos destinados para tal servicio. Luego de estabilizarse la situación política el nuevo gobierno dispuso la continuidad del pago de los intereses y amortizaciones de dicho crédito. Belzu sin embargo se dedicó bajo su gobierno, como lo hiciera Santa Cruz en los años treinta, a administrar la deuda interna modificando a su entera voluntad algunas de sus disposiciones. Por ejemplo, la ley de 1843 que al asignar la cantidad de 180 mil pesos anuales para cubrir los intereses reconocía el 6% ofrecido, fue cambiada por decreto en 1850 que redujo el interés a la mitad, es decir, a un 3% anual. Igualmente, la administración descentralizada de los fondos destinados al pago del crédito público establecida en 1844 fue suprimida por decreto en 1852 centralizándose todo en la Caja de Amortización.

CUADRO 2

Deuda Interna (1828-1834)

Año	Global	Crédito Público
1828	900,000	-. -
1832	1'278,152	414,230
1834	-. -	290,886
1840	1'968,900	253,135
1844	600,000	215,000
1846	3'000,000	-. -
1849	2'181,216	-. -

Fuente: Pentland (1826:142-143), ANB, MH, t.47, no.3 (1832), Parkerson (1984:49), ANB, MH, t.77, no.2. Dalence (1975:304).

La Convención Nacional de 1851 adicta a Belzu intentó hacer un ensayo de consolidación de la deuda autorizando a la Caja de Amortización a pagar las deudas anteriores a octubre de 1847 pertenecientes al Estado en el ramo de hacienda, beneficencia, policía, casas de caridad y enseñanza, hospitales y antiguas municipalidades con vales del crédito público o bonos del descuento de guerra (73). Se exceptuó de ese beneficio a los administradores, gobernadores y demás empleados que tuvieran a su cargo el manejo de los bienes públicos. Al establecerse para la compra, consolidación y extinción de la deuda una Caja de Amortización que mensualmente recibiría del Tesoro Público 21,812 pesos para cubrir el capital amortizante y 65,436 pesos para pagar los intereses al 3%, Belzu reconoció como deuda interna la cantidad de 2'181,216 pesos. El fondo mensual de 87,238 pesos para la Caja de Amortización se proyectó obtenerlo una mitad del producto de la amonedación y la otra de los derechos obtneidos por el Banco Nacional de la Cascarilla. Los billetes flotantes del antiguo crédito, los vales del empréstito y las letras de asignación militar debían cambiarse con vales de nueva emisión, imponiendose igual procedimiento a los bonos de descuento temporal de guerra (74). El proyecto fue completado por una disposición que profundizo el ya inocultable malestar de los acreedores. Al comprobar Belzu que la erogación de los bienes

raíces del Estado permitida por la ley del 17 de octubre de 1844 había dado por resultado la pérdida de la mitad de los capitales hipotecados prohibió desde el 4 de junio de 1851 las ventas y consolidaciones de los bienes rústicos pertenecientes al Estado como forma de amortización de la deuda interna (75).

El proyecto de Belzu nunca llegó a aplicarse ni resolvió el problema de la deuda interna. El hecho de querer correr con la amortización de la deuda interna utilizando exclusivamente los recursos generados en el interior del país por su política proteccionista, a diferencia de Santa Cruz y Ballivian que pensaban en los fondos de Arica, hacen excepcional su medida. Pero la política del aislamiento internacional, del gesto paternal-populista y del desarrollo autárquico regional se encaminó desde un principio al fracaso por su demagogia.

Bajo el gobierno de Linares, el 25 de marzo de 1858 se desactivó por completo la propuesta belcista de refinanciación de la deuda al suprimirse la Caja de Amortización, estableciéndose en su lugar una Comisión Liquidadora de las Deudas Pasivas y ordenándose la inscripción de todos los créditos en un gran libro. La deuda interna anterior a 1844 se pudo contabilizar recién oficialmente al reaparecer el libro que la registraba perdido desde 1847 (76). Con esos datos la Comisión Liquidadora de la Deuda del Estado auspiciada por el general Acha se instaló el 15 de mayo de 1860 presidiéndola el ministro de hacienda, Melchor Urquidi.

Para el ministro Urquidi el único modo de devolver la confianza al crédito nacional consistía en trasladar a la Comisión Liquidadora todos los sobrantes que existieran en la totalidad de los fondos públicos de tal modo que se satisficiera por completo los intereses y se resolviera al menos parte de la amortización adeudada. Hubo un problema que impidió la realización del propósito: según el presupuesto de 1860 lejos de existir sobrante alguno en los fondos públicos más bien se arrastraban déficits. Todo ello originó el consabido debate sobre la reforma del sistema rentístico. Se diagnosticó que la contribución indigenal, el diezmo y la amonedación de pastas reclamaban una reforma radical inmediata para recién con ello dar

solución a la deuda interna. Para Urquidí mientras tanto la renta más importante que permitiría hacer frente a los créditos inmediatos estaba en las tierras que el Estado caudillista, por una ley de 1842, reconocía como posesión enfiteutica de las comunidades. El general José María Acha el 28 de febrero de 1863 siguiendo el razonamiento de Melchor Urquidí decidió resolver el problema desempolvando la ley bolivariana de reparto de tierras. Dispuso que los indígenas fueran elevados a propietarios de las tierras que trabajaban en cantidades no menores de 2 topos ni mayores de 6 topos y que los sobrantes de los terrenos poseídos por estos mismos se repartiera entre los que no disfrutaban de asignación alguna, mandándose que "las demás se vendan en almoneda pública, como bienes nacionales, conforme a las leyes vigentes, para poder pagar los sueldos de los empleados a quienes se debe de ocho a diez meses..." (77). Aparece claramente por primera vez con este decreto el intento de los gobernantes bolivianos de consolidar la deuda interna con la propiedad rural que se considera sobrante entre los indígenas. El decreto no fue aplicado al entramparse su discusión en las cámaras legislativas y al producirse luego el golpe de Estado del general Mariano Melgarejo.

Poco antes de ocurrir el derrocamiento de Acha, la ley Urquidí fue discutida por varias personalidades del país que cuestionaban su grado de aplicabilidad para reducir la deuda interna. Según el propio Urquidí dicha ley efectivamente resolvía parte del problema, la contabilidad pública se corregiría en favor de la mayoría de los bolivianos recién cuando se reformara el presupuesto del ejército reduciéndolo de los 960,000 pesos que consume a 45,000 pesos. Eustaquio Durán sin embargo le recuerda a Urquidí que es urgente el tratamiento de la deuda y no se puede esperar a un cambio del sistema de ingresos o egresos porque los 2'181,216 pesos de la deuda flotante hasta 1863 generan tan altos intereses que juntos ya sobrepasan el mismo capital sobre el que se impuso el crédito de 1843 al bordear ya los cuatro millones y medio de pesos (78). Durán es partidario de retomar la propuesta realizada por Jorge Mallo en 1861 que reconoce que Bolivia al estar encerrada en un sistema de contribuciones de

tipo colonial requiere reformarlas pero comenzando por el ordenamiento de la deuda interna. Mallo sugiere resolver la cuestión crediticia consolidando la deuda de manera semejante a como se dió entre el Estado peruano y sus acreedores a principios de los años cincuenta, es decir, homologando las deudas de distintos orígenes bajo un sólo tipo de obligación contra el Estado y con un sólo fondo destinado para amortizar su principal (79). Propuso para ello unificar en un sólo tipo de deuda las que se tiene por:

- 1) crédito público por los vales emitidos en 1845 con interés del 6% que asciende hasta agosto de 1857 a 800,000 pesos.
- 2) bonos por cambio de signo representativo que se hizo en el haber de sueldos descontados a los empleados, y que corren al portador por 250,000 pesos.
- 3) documentos de calificación dados al gobierno y otros créditos sin curso en mano de los tenedores que asciende a 225,000 pesos,
- 4) deuda flotante por sueldos devengados y contratas de plazo incumplido, deuda que corresponde al movimiento diario de la administración.

Para Mallo el mejor negocio que podía hacer el Estado era convertir todos esos papeles de diferente naturaleza a un sólo tipo de deuda e iniciar las compensaciones rematando una porción de las propiedades estatales. Dicho remate debía realizarlo el Estado obligando a que las pujas o adelantamientos con los bonos en su valor nominal se hicieran sobre el valor real en dinero de la propiedad, "de este modo sacrificando el fisco una pequeña importancia de sus eventualidades, daba sima a este objeto, que le indemnizaría con usura, trayendo al mercado y a la riqueza pública aumento de capitales" (80). Mallo confiaba que con esa medida el gran problema de los egresos, vale decir los ingentes sueldos que se adeudan a los empleados, quedaría por fin resuelto. El problema que no se planteó en ningún momento este autor es con qué tipo de propiedades o rentas se verían ampliamente compensados de un lado el Estado y del otro lado los acreedores. Eran ya minoría los que pensaban que la aduana común de Arica porporcionaría tales cantidades. En Perú la consolidación se hizo posible gracias a la alta renta proveniente

de las ventas del guano pero en Bolivia la inexistencia de ese recurso exigió dirigir la mirada a un bien que se pensó no habría problema alguno en enajenarlo: las llamadas tierras estatales en manos de comunidad. La idea inaugurada por Belzu de recurrir a los fondos públicos nacionales para cubrir la deuda cobraba nuevamente forma, pero esta vez trasladada al escenario rural.

En 1864, cuando se inicia el polémico gobierno de Mariano Melgarejo, el Estado mantiene altas cantidades pendientes de cancelar en deudas pasivas y activas. Las deudas pasivas también calificadas de antiguas son todas aquellas contraídas antes del 31 de diciembre de 1849 y mantienen un interés del 4%. Entre esas deudas figuran inclusive los créditos contraídos durante el gobierno español y los descuentos de guerra hecho en los sueldos y pensiones realizados por los gobiernos de Sucre, Santa Cruz y Ballivián. Las deudas activas en cambio corrían desde el 1 de enero de 1850 hasta el 8 de septiembre de 1857. La deuda interna en su conjunto hacia 1864 es calculada por Plácido Orosco en 5'104,250 pesos, representando sólo los intereses cerca del 45% de aquel servicio. Para los gobernantes bolivianos aparece urgente resolver ese asunto con los medios a su alcance.

CUADRO 3
Deuda Interna (1864)

1) Bonos producto de los descuentos de sueldo de 1845 a 1856	225,666
2) Descuentos de 1860 y 1862	124,952
3) Deuda Antigua del Gran Libro	462,466
4) Vales del crédito en manos de particulares y corporaciones	2'181,216
5) Intereses hasta 1864	2'097,789
6) Letras militares en manos particulares	12,161
Total	5'104,250

Fuente: Orosco (1871), p.50-53.

A aquella cuenta, continúa Orosco, había que agregar los intereses que se han acumulado desde 1864 y los que el Estado debe por sueldos devengados en las administraciones de Belzu, Córdoba y Linares. Con ello la deuda interna se eleva en cálculos conservadores a unos 5 millones y medio de pesos (81) cuando arriba Melgarejo al poder.

La Consolidación de la Deuda y la Venta de Tierras de 1868.

En el polémico decreto que Mariano Melgarejo sancionó el 20 de marzo de 1866 sobre las tierras mantenidas en "posesión enfiteútica" por las comunidades indígenas se resaltó como motivaciones centrales la necesidad de resolver de una vez por todas la crisis financiera de la república y el restablecimiento de la marcha normal de la administración (82). La orden de declarar propietarios de las tierras con dominio pleno a los indígenas pretendía poner fin a dos décadas de posesión enfiteuticada, arbitrariamente dispuesta en 1842 por la administración de José Ballivián, y de paso buscaba dar un nuevo estatuto jurídico a los productores convirtiéndolos en propietarios individuales. La medida, sin embargo, tuvo un alto costo para los supuestos beneficiarios indígenas ya que la ley conminó a los tributarios a que en un corto plazo de tiempo consolidaran su pleno dominio sobre los terrenos comunales pagando sumas entre 25 y 100 pesos.

Melgarejo persiguió un doble propósito con su pretendida reforma del agro. Pensó primero que las tierras las comprarían los indígenas originarios porque poseían suficientes recursos económicos para pagarlas, tal como había asegurado José Vicente Dorado, calculándose un ingreso no menor a 2 millones de pesos por tal reconversión. En segundo lugar, al lograrse tan significativo ingreso se pondría término a la vieja práctica de recurrir a la captación forzada del ahorro interno entre los comerciantes o empleados públicos que sólo había influido de modo negativo sobre las rentas. El caudillo buscó asegurar la eficacia de la medida ordenando que "luego de la consolidación de los

terrenos sobrantes, baldíos y los que a título de tributarios se hallan poseídos por blancos o mestizos se remataran en pública subasta en el término de seis meses". Para efectivizarlo ordenó a los corregidores de los cantones a pasar a las subprefecturas una relación de dichos terrenos, procediéndose de inmediato a su tasación con intervención del Ministerio Público. Los poseedores al tiempo de la confiscación serían preferidos en el remate siempre que ellos hiciesen espontánea manifestación del terreno dentro del plazo ordenado (83).

La venta de tierras de comunidad no fue la única solución puesta en práctica para resolver el problema de la deuda interna. En la misma fecha que se da la ley de reconversión agraria, Melgarejo decreta otra importante medida dirigida esta vez a afectar al conjunto de la población blanca y mestiza. Consideraba que la nivelación del activo y pasivo de los fondos nacionales y "la atención al clamor general de los empleados que solicitan sus sueldos atrasados", exigía de todos los ciudadanos contribuir de algún modo a los gastos que demandaba dicho sector de la administración pública. En ese sentido, Melgarejo dispuso que ningún ciudadano ejerciera en adelante sus derechos civiles sin obtener antes una patente acreditativa de validez anual (84). Los tribunales, juzgados y todas las autoridades de la república quedaron prohibidos de tramitar solicitud alguna mientras ella no estuviera acompañada de la mencionada patente. En suma, todo ciudadano debía abonar un boliviano al año como derecho de "registro cívico", aplicándose los fondos que se recolectasen por esa patente al pago de los empleados nacionales, constituyendo las patentes fondos de las respectivas tesorerías para cubrir necesidades ordinarias. Finalmente, el gobierno melgarejista amparándose en su propósito de recuperar el crédito nacional y amortizar cuanto antes la deuda pública dispuso que los deudores al fisco al 1 de enero de 1865 pudieran satisfacer sus respectivos créditos con vales de sueldos de empleados, jubilados y pensionistas.

El desenvolvimiento de la coyuntura económica después de aplicarse las medidas encaminadas a resolver el problema de la deuda interna fue contradictorio. Con respecto a la venta de

tierras de comunidades a particulares el ministro melgarejista Lastra daba cuenta a la Cámara de Representantes de 1870 que en el lapso de tres años, entre 1866 y 1869, la subasta de tierras afectó a 325 comunidades del departamento de La Paz, 19 comunidades de Cochabamba, 12 comunidades de Chuquisaca, 3 comunidades de Oruro y 1 comunidad de Potosí (85) por un valor de 867,000 bolivianos (86). El informe fue completado con los datos de las ventas del año 1870 donde los mayores remates de acuerdo a la ley melgarejista se realizaron en Cochabamba por una suma de 234,319 bolivianos y luego en La Paz por 40,844 bolivianos. En total, las subastas debieron rendir al erario según el nuevo cálculo del ministro de hacienda del régimen de Agustín Morales, Casimiro Corral, la suma de 1'205,370 bolivianos. Pero ya José María Santivañez, antes que Corral, observaba que lejos de ingresar dinero al erario las ventas se condujeron por actos especulativos tales que la mayor parte de los remates, un total de 680,000 bolivianos, se pagaron con valores fiduciarios, vales de descuento y bonos del crédito público cotizables realmente a un 30% de su valor (87). Plácido Orosco concordando con Santivañez calificó la operación de práctico obsequio de los intereses fiscales de la nación a particulares y clientelas del régimen melgarejista, siendo su opinión anular las ventas no sin devolver a los compradores sus pequeñas cantidades desembolsadas. Los compradores de tierras en sus numerosas defensas escritas reconocieron que lo dicho por Santivañez y Orosco sobre las ventas era parcialmente cierto porque si bien la cuarta parte de las compras se abonaron en dinero ascendiendo la suma a 177,537 bolivianos, "ese capital entró forzosamente en circulación avivando la industria del país" (88). En lo que atañe a la incidencia de las ventas sobre la deuda interna puede decirse que de la suma total reconocida en 1865 la operación redujo una cuarta parte de la misma. Esos magros resultados condujeron a casi todos los escritos políticos a pronunciarse a favor de la anulación de las ventas. La Asamblea Legislativa reunida en 1871 para estudiar el caso fue de similar parecer y anuló la venta disponiendo la devolución de dinero y vales a los compradores. El desmontaje del experimento

melgarejista de financiación concluyó con aquella medida puesto que anteriormente había corrido similar suerte el cobro de patentes y derechos de ciudadanía. En 1868 el propio Melgarejo suprimía la medida ante la resistencia mostrada por la población a pagar tal tipo de impuesto (89). Ante el curso inmanejable que en 1870 seguía mostrando la deuda interna y teniendo a la vista el fracaso económico representado por la venta de tierras y el cobro de patentes, Melgarejo dirigió a la Asamblea Legislativa el que sería su último mensaje como gobernante. Dando una lacónica explicación del fracaso de su política el caudillo confesó que la causa central provenía de que "en Bolivia, en que nadie se presta a contribuir, todos quieren vivir del presupuesto nacional. La empleomanía, formando contraste con el amor al trabajo individual, que existe en otros países convirtiéndolos en Estados florecientes, es en el nuestro una verdadera rémora, que impide su pronto desarrollo" (90). Para el empresario minero Avelino Aramayo más bien el problema seguía siendo específicamente la fuerza pública haciéndose insoportable que el país continuara teniendo un régimen económico donde las rentas son consumidas en sus dos terceras partes por la lista militar. Basándose en el presupuesto de 1869, Aramayo encontraba que si los gastos generales suman 3'632,438 de bolivianos de ello se dedica a gastos militares un total de 2'114,643 de bolivianos (91).

Melgarejo legó a los gobernantes siguientes una deuda interna considerable y añadió a dicho problema la primera deuda externa de importancia de la historia republicana. En total 3'333,400 bolivianos eran las obligaciones externas que las futuras administraciones debían arreglar producto de préstamos logrados desventajosamente por Melgarejo con acreedores peruanos y chilenos. Excluyendo el empréstito con la casa comercial chilena Concha y Toro que estaba en curso normal de amortización, Bolivia tiene al día siguiente de la caída de Melgarejo 7'112,608 bolivianos de deuda interna y externa sin refinanciar (92). El alivio provisional de esa presión económica provino en un inicio de la liberalización del comercio de las pastas de plata dispuesto en 1872. La habilitación del puerto de Antofagasta como

zona de despacho de las importaciones y exportaciones hacia Bolivia rindió también, como antes Arica, ingresos económicos. Dichas medidas permitieron que el presupuesto boliviano pudiera aumentar por vez primera sus estancados ingresos, lográndose sobrepasar la constante suma de los 2 millones de pesos desde la independencia hasta 1870 a casi 3 millones en 1873. La Comisión Nacional de la Deuda consignó la rebaja de la deuda interna a 981,202 bolivianos en 1872 (93). El paso siguiente, la reducción de la fuerza pública, fue asumida por los gobernantes como el propósito principal del reordenamiento presupuestario obteniéndose un ejército de no más de 2,000 hombres en 1875. Para lograr tal meta, el pago de indemnizaciones y jubilaciones, se recurrió en ese orden al crédito externo, a los ingresos que provinieron de la concesión dada a las compañías anglo-chilenas para explotar las guaneras del litoral de Mejillones y, por último, a los derechos aduaneros que entregó el Perú por las mercaderías bolivianas que ingresaron por Arica. No faltaron actos especulativos de parte del propio gobierno, esto se dió cuando favorecido por la operación de conversión de la feble en bolivianos adquirió con nuevos vales los billetes de la deuda depreciados en un 25% de su valor real (94). Los últimos gobiernos caudillistas, en suma, utilizaron los nuevos recursos económicos que les deparó una política inter-estatal menos competitiva y más dependiente con Chile y Perú bajo auspicio del librecambismo en los años setenta para resolver gran parte de la deuda interior.

Los Acreedores y la Deuda

En los momentos en que Bolivia experimenta el final del período de gobierno de los caudillos, la deuda interna reconoce dos tipos de acreedores. En primer lugar se encuentran los acreedores privilegiados, en su mayoría comerciantes, que hicieron préstamos al Estado con altos intereses y que en todo momento exigieron sus devengados en moneda fuerte. Con ellos se tuvo la precaución de ordenar el pago relativamente puntual de sus intereses y amortizaciones, aceptándoseles muchas veces

condiciones unilateralmente impuestas. Y es que la negociación de créditos con los comerciantes fue una política de financiación vital para el sostenimiento de los caudillos bolivianos. Sólo en algunos casos extremos la actitud del gobierno fue poco contemplativa con los comerciantes. En 1841 el general Ballivián obligó a los comerciantes José Manuel Osio, Andrés Amayo, José Miguel Balsa y José Manuel Caso a dar un préstamo forzoso al Estado por la cantidad de 50,000 pesos como represalia por su implicación en una fallida rebelión contra su régimen (95). No hay que olvidar, finalmente, que la capacidad especulativa de los comerciantes se amplió de manera continua gracias a los actos de usura que estos practicaron sobre todo al convertirse en los únicos compradores de vales y bonos del crédito público de los pequeños acreedores fuertemente endeudados y urgidos de dinero.

Un segundo tipo de acreedores fueron los marginados, ya que éstos a diferencia de los comerciantes no tuvieron capacidad de presión efectiva y soportaron el peso mayor de la crisis productiva por la vía de los descuentos temporales forzosos de sus ingresos que iban a financiar los gastos extraordinarios de guerra. Es por consiguiente un sector integrado prácticamente por el cuerpo burocrático, y en especial por miembros de la lista civil y una que otra institución corporativa que, igual que los empleados, experimentó las requisitorias y empréstitos de manera forzosa.

Aunque ya la moribunda administración española y el propio Ejército Libertador se valieron de los sueldos de una parte de sus empleados para financiar sus gastos, la política de descontar sueldos a la totalidad de los empleados por un período determinado para cubrir gastos no considerados originalmente en el presupuesto fue realmente una táctica legitimada durante el gobierno de Andrés de Santa Cruz. Se hizo una norma cotidiana cuando en 1835 el ejército boliviano se ve precisado a doblar su contingente para iniciar el proyecto de confederar Bolivia con el Perú, encontrándose que "el único recurso extraordinario que se votó para subvenir a los gastos de guerra, fue el de los descuentos a los empleados públicos en una proporción progresiva

de 10% al 30%" (96).

Para dar una idea de lo que esa política de financiación significaba para el conjunto de estos acreedores marginados del Estado se tiene el cálculo realizado por el Tribunal General de Valores de los gastos en los tres rubros de gastos más importantes (guerra, hacienda y estado político) de dicho presupuesto entre 1835 y 1836 (ver cuadro 2). Como se aprecia, los gastos del estado político, donde se contempla el pago de los sueldos de la lista civil de todos los departamentos, no tuvo un peso significativo en el consumo de las finanzas bolivianas a pesar de ya afirmarse en la época que la empleomanía consumía un alto porcentaje de los presupuestos. Juntos, los gastos en la lista civil consignada en el estado político y hacienda no representan mas que el 25% del presupuesto de 1836. Los porcentajes dedicados a la lista militar en cambio son proporcionalmente altos. Representan entre la mitad y en algunos casos, como en 1828, el 60% de los gastos calculados.

CUADRO 4

Sueldos Presupuestados (1827-1836)

	Guerra	Hacienda	Estado Político
1827	701,443.0	73,586.2	119,188.1
1828	1'314,000.0	286,000.0	200,000.0
1831	1'230,465.7	84,031.0	258,313.4
1835	1'143,167.2	194,862.2	278,822.6
1836	755,927.0	196,117.0	294,985.0

Fuente: ANB MH t.5, no.4 (1827), Pentland (1826:141), ANB MH t.29 no.7 (1832); ANB MH t.59, no.7 (1834-1837), Rojas (1975:130)

A pesar de esas comprobaciones, William Lofstrom dice que durante el período liberal Bolivia erogó casi 1'400,000 pesos en sueldos y gastos tanto militares como civiles, época en que el cálculo del ingreso anual de la república no pasaba del 1'500,000 pesos. El rubro tradicional que cubría el pago de tan enormes sumas se obtenía de los beneficios reportados de la economía

minera potosina no obstante estar atravesando por una crisis profunda debido al transitorio debilitamiento de su "capacidad de arrastre" (97). A falta de crédito externo el único camino que quedaba era recurrir al endeudamiento con los nacionales. Ya se sabe que los primeros empréstitos internos se propiciaron entre los agentes económicos que salieron mejor librados de las desgastadoras contiendas bélicas de la independencia, esto es entre los comerciantes y los azogueros vinculados al circuito potosino (98). Pero aun procediendo de ese modo lo obtenido no alcanzó para cubrir el total de los gastos y deudas que los servicios militares y de la burocracia civil demandaban. La preocupación por pagar los sueldos de la oficialidad y la desconfianza que generó el pago con billetes del crédito público obligó a Sucre a transferir parte de los sueldos propios de la lista civil al pago de la lista militar. Fue así como Sucre auspició los primeros descuentos de sueldos civiles en un porcentaje significativo para cubrir los pagos de los sueldos retrasados de los descontentos y potencialmente peligrosos mandos militares (99). La continuidad de dicha práctica fue el mejor mecanismo encontrado por Santa Cruz para equilibrar un presupuesto de gastos en su mayor parte dedicado a los militares y que contaba con exiguas recaudaciones. En un principio esa política aplicada con cautela por Sucre y por el mismo Santa Cruz no contribuyó a elevar la deuda interior. La deuda por los descuentos temporales de sueldos realizado hasta 1832 sumaba apenas 174,712.7 pesos según un informe del Ministro José María de Lara. Los descuentos de sueldos se hicieron prácticas comunes desde 1835 como empréstitos patrióticos con cargo a devolverse sin interés alguno en un periodo prudencial de tiempo. Ese año se ordenaron dos descuentos, el 9 de mayo y el 14 de julio, y su devolución comenzó a hacerse efectiva un año después, concretamente en setiembre de 1836 (100). Según el vicepresidente Mariano Enrique Calvo recién en 1837 pudo concluirse el pago de esos préstamos extraordinarios usándose el fondo de algunas rentas del país para cancelarlo, restaba eso si "el de 835 (que) esta cubierto en mayor parte y a pesar del que se hace actualmente, sigue pagándose el anterior a los que no fueron

reintegrados. La religiosidad con que se ha devuelto el tercer descuento es una garantía de que el actual lo será de igual modo en el momento que cesen las angustias" (101). Dicho pago sin embargo no pudo hacerse efectivo y el gobierno en vez de darle alguna solución ordenó otro importante descuento de guerra a los empleados en noviembre de 1838, para aplicarse a gastos que demandaba la defensa de la Confederación en la contienda bélica con Chile. Santa Cruz tomó esa decisión a pesar de su convencimiento de que era de "absoluta necesidad reducir en lo posible los gastos de la lista civil y militar a fin de nivelar los ingresos con los egresos, de acudir con alguna regularidad a los servidores de la nación y de poder aumentar los medios de defensa" (102). El descuento llegó a afectar inclusive a los que apenas sobrepasaban los 200 pesos de ingresos anuales y alcanzó hasta al 50% del haber en el caso de los sueldos más altos. Ese descuento se siguió cobrando hasta 1840 cuando se produce el tratado comercial con el Perú que termina temporalmente con el estado de guerra entre ambos gobiernos (103).

Con esas erogaciones forzadas los empleados llegaron a constituirse en significativos acreedores del Estado sobre todo en la década de los años cuarenta cuando la continuación de esa política de financiación y el esperable retraso en su devolución dispararon los saldos acumulados. El 8 de octubre de 1841 se decretó otro importante descuento de sueldos para enfrentar la invasión peruana y cubrir los gastos de la campaña que terminaría con la derrota de Gamarra en Ingavi. La medida ordenaba abonar a los empleados sus haberes con un descuento de un tercio a los que consignaran ingresos entre 300 a 1000 pesos anuales y la mitad a los que tuvieran ingresos por encima de los mil pesos (104). Luego del triunfo sobre el ejército peruano la política de descuentos no obstante prosiguió. A cambio, y para afrontar la amortización de tales empréstitos, el gobierno permitió a los empleados a realizar la redención de los censos adeudados con los bonos de descuento recibidos (105). José María Dalence calculó que el descuento de sueldos dispuesto en 1845 situó la contribución global de los empleados ese año en 90,684 pesos (106). La relación proyectada por el Tribunal General de Valores

sobre el total de los descuentos de guerra impagos verificados en las tesorerías de la república desde 1837 hasta 1843 arrojaron ya la importante cantidad de 664,493.6 pesos, de los cuales se compensó un pequeño porcentaje, apenas 89,951.7 pesos, con bonos del crédito público.

CUADRO 5

Contribución Directa Sobre Sueldos (1837-1843)

	Descuento	Deducciones	Liquidado de la deuda
Sucre	126,269.3	6,861.0	119,408.2
Potosí	241,045.4	61,031.0	180,014.4
La Paz	262,796.2	52,556.2	210,239.7
Oruro	59,545.1	8,165.5	51,379.4
Cochabamba	77,115.1	12,399.3	64,715.6
Santa Cruz	32,316.3	457.6	31,858.4
Tarija	6,871.6	11.6	6,860.0
La Mar	821.3	804.3	17.0
TOTAL	806,781.1	142,287.3	664,493.6

Fuente: AGN, MH, t.96, no.11.

La suma arriba indicada se incrementó al año siguiente con el nuevo descuento de guerra decretado por Ballivián y que en 6 meses aumentó el saldo a favor de los empleados públicos en otros 63,766 pesos. En total el gobierno boliviano acumuló una deuda con los empleados públicos que representaba poco más del tercio de sus ingresos anuales.

En 1851, bajo el gobierno de Belzu, se procedió a realizar otro importante descuento en los sueldos de los empleados públicos que dió al Estado la cantidad de 54,249 pesos (107). La novedad que Belzu impuso a esta política fue el dictado de una ley que reglamentó los llamados descuentos de sueldo y de guerra llamados también respectivamente descuentos ordinarios y extraordinarios. Dispuso así que el descuento mensual sobre sueldos, rentas, pensiones y emolumentos que se erogasen de los ingresos públicos quedara en la escala siguiente: para sueldos de 400 a 1,000 pesos anuales un descuento del 5%, de 1,000 a 2,000 pesos anuales un descuento de 7,5%, de 2,000 a 5,000 pesos

anuales el descuento del 10% y de 5,000 pesos arriba el 12,5% (108). En el presupuesto general de 1850 se consignaron los rubros de contribución de sueldos y de guerra debiendo rendir anualmente un total de 111,000 pesos (109). De otro lado, Belzu dispuso que los bonos de descuento temporal dados a los empleados por gobiernos anteriores podían a voluntad de los afectados cambiarse por los nuevos vales que el gobierno pensaba emitir con un aumento del 50% en calidad de indemnización por los quebrantos causados. En ese sentido ordenó que las deudas contraídas por el Estado con los empleados públicos, "que no procediesen de un origen criminoso", serían de inmediato compensados junto con los descuentos de guerra que ellos mismos hubiesen sufrido en el pago de sus respectivos sueldos (110). No obstante tales ofrecimientos, los nuevos vales nunca llegaron a entrar en circulación y más bien una moratoria de la deuda interna caracterizó al régimen belcista, la misma política fue posteriormente continuada por su sucesor Jorge Córdova.

Bajo la dictadura de Linares se intentó realizar un cambio leve en la estructura de los egresos públicos. En 1858 su gobierno hizo una reducción de sueldos afectando a los cargos más altos. El ingreso del presidente de la república, por ejemplo, pasó de 36,000 pesos a 18,000 pesos anuales y el de los ministros y los asambleístas cayó hasta los 4,000 pesos anuales, disponiéndose la concentración de todos esos ahorros en las arcas del gobierno central que pudo de ese modo crear el nuevo Ministerio de Fomento. La política de los descuentos de guerra y los descuentos temporales de sueldos fueron ampliados incluyéndose esta vez a los funcionarios eclesiásticos y militares, se les entregó a cambio bonos redimibles pero en un tiempo indeterminado. Los empleados deben esperar hasta 1862 para saber a ciencia cierta de qué modo pensaban los gobernantes resolver el pago de los bonos de descuento. José María Achá asumió ese pasivo dejado por su antecesor mandando destinar a su amortización la suma de 40,000 pesos trimestrales provenientes de las aduanas de La Paz, Oruro y Cobija. La novedad del decreto era la potestad que otorgaba a los interesados para que ofertaran el precio a pagar por todos los bonos mantenidos en su poder. La

Junta de Amortización sólo estaba obligada a aceptar las propuestas más bajas hasta un monto no superior a los 40,000 pesos con lo que se obligó de hecho a muchos acreedores a rematar sus valores nominales (111). El recurso al crédito externo para cubrir parte de la deuda pública fue recién logrado durante el gobierno de Melgarejo. Del empréstito de 1'333,400 pesos obtenido de la casa chilena Concha y Toro en 1868 estaba proyectado destinar al pago de sueldos y sus devengados un total de 425,000 pesos. Pero a los pocos meses de iniciarse la amortización dichos fondos quedaron virtualmente agotados. Fue esa la razón que explica la autorización posterior dada por el gobierno para que los que no pudieron beneficiarse del préstamo lo hicieran adquiriendo las tierras de las comunidades pagando un tercio en dinero y el saldo restante con los vales y bonos que tuvieran en su poder. En la década de los setenta en cambio numerosas cantidades de los préstamos externos logrados por los gobiernos de Agustín Morales y Tomás Frías fueron utilizados para reducir las deudas por descuentos de sueldo, cayendo con ello el peso relativo de la deuda interna. El pago de la deuda externa fue curiosamente más manejable porque sus refinanciaciones fueron logradas a costa de concesiones ventajosas dadas a las compañías anglo-chilenas para explotar el litoral boliviano y liberalizaciones aduaneras especiales en el caso de los acreedores peruanos. En 1877 la práctica de condonar la deuda por concesiones territoriales y liberalizaciones aduaneras llevadas a cabo por Hilarión Daza y su ministro Manuel Ignacio Salvatierra permitieron reducir la deuda externa e interna conjuntamente de 14'945,539 pesos a 2'602,789 bolivianos, correspondiendo a la deuda interna en vísperas del conflicto bélico de 1879 apenas 557,443 bolivianos (112). La política inter-estatal no competitiva y más bien subordinada que los últimos regímenes caudillistas pusieron en práctica para dar solución a sus apuros económicos resolvieron en apariencia dicho problema con la terminación de los descuentos de sueldos. Nada más falso que ese espejismo sin embargo, el costo histórico que tuvo que pagar Bolivia por esa engañosa política sería más alto de lo esperado.

NOTAS

- (56) Luis Peñaloza. **Historia Económica de Bolivia**. La Paz, 1953. vol.II, p.416.
- (57) Heraclio Bonilla. **Un Siglo a la Deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la Guerra**. IEP, Lima, 1980, p.150.
- (58) Nicolás Sánchez Albornóz. **Indios y Tributos en el Alto Perú**. IEP, Lima, 1978. p.214.
- (59) Pentland (1975) p.141.
- (60) Lofstrom (1983), p.376.
- (61) *ibid.*, p.398.
- (62) *ibid.*, p.399.
- (63) Phillip T.Parkerson. **Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú-Boliviana, 1835-1839**. Editorial Juventud, La Paz, 1984, p.49.
- (64) ANB, MH, t.47, no.3 "Ministerio de Hacienda al Honorable Señor Secretario de la Cámara de Representantes sobre el crédito público de la nación" Chuquisaca, 18 de septiembre de 1832.
- (65) ANB, MH, t.47, no.3. El Ministro de Estado en el Despacho de Hacienda al Señor Secretario de la Cámara de Representantes sobre el crédito público de la nación. Chuquisaca 18 de setiembre de 1832.
- (66) ANB, MH, t.65, no.7. Algunas reflexiones relativas al asunto del crédito público en la Junta de Acreedores. Cochabamba, 10 de febrero de 1838.
- (67) Dalence (1975), p.320.
- (68) ANB, MH, t.27, no.2. Comisión de Hacienda de la Camara Legislativa al Ministro de Hacienda. Sucre, octubre 22 de 1840.
- (69) ANB, MH, t.77, no.1. Ministerio de Hacienda a la Cámara de Representantes. Sucre, 12 de octubre de 1840.
- (70) Casto Rojas. **Historia Financiera de Bolivia**. Editorial UMSA, La Paz, 1977, p.129.
- (71) ANB, MH, t.89, no.1 El Ministerio de Hacienda a la Convención Nacional. Sucre, 31 de mayo de 1843.
- (72) Rojas (1977), p.147.
- (73) ANB, MH, t.126, no.1. Decretos de la Convención Nacional. Sucre, 4 de octubre de 1851.
- (74) El Eco de la Opinión, no.28. Sucre, 7 de noviembre de 1850.
- (75) El Eco de la Opinión, no.51. Chuquisaca, 28 de junio de 1851.
- (76) ANB, MH, t.130, no.12. Correspondencia de la Junta Calificadora de la Deuda Interior al Ministerio de Hacienda. Sucre, 11 de noviembre de 1844.
- (77) Ovando Sanz (1985), p.86.
- (78) Duran (1864), p.12-14.
- (79) Alfonso Quiroz. **La Deuda Defraudada. Consolidación de 1850 y Dominio Económico en el Perú**. INC, Lima, 1987. p.9.
- (80) Jorge Mallo. **Aplicación Económica cambiando el sistema rentístico de la República conforme a las costumbres modernas**. Sucre, Imprenta de Beeche, 1861.
- (81) Orosco (1871), p.48-54.
- (82) La Actualidad, no.33. Sucre, 1 de abril de 1866.
- (83) La Actualidad, no.46. Sucre, 30 de junio de 1866.
- (84) La Actualidad, no.33. Chuquisaca, 1 de abril de 1866.

- (85) Sánchez Albornóz (1978), p.209.
- (86) Gustavo Rodríguez "Entre Reformas y Contrareformas: Las Comunidades Indígenas en el valle bajo cochabambino" en Heraclio Bonilla (comp.) **Los Andes en la Encrucijada**. Flacso-Libri Mundi, Quito, 1991, p.329.
- (87) Santivañez (1871), p.36.
- (88) Los Compradores de Terrenos (1871), p.12-14.
- (89) La Unión Americana, no.114. Chuquisaca, 21 de mayo de 1868.
- (90) La Unión Americana, no.212. Chuquisaca, 24 de agosto de 1870.
- (91) Aramayo (1871), p.50.
- (92) Rojas (1977), p.260.
- (93) ANB, MH, 1872. Comisión Nacional Clasificadora de la Deuda Interna. Sucre, 5 de septiembre de 1872.
- (94) Rojas (1977), p.305-306.
- (95) ANB, MH, t.112, no.2. Orden del SG el Jefe Superior provisorio de la república al prefecto de Potosí. Potosí, 31 de julio de 1841.
- (96) Rojas (1977), p.118.
- (97) Antonio Mitre. **El Monedero de los Andes: Región, Económica y Moneda Boliviana en el siglo XIX**. Hisbol, La Paz, 1986, p.24. Igualmente, Pentland (1827), p.139.
- (98) Tibor Wittman. **Estudios Históricos sobre Bolivia**. Editorial El Siglo, La Paz, 1975. pp.164-165.
- (99) Lofstrom (1983), p.386.
- (100) ANB, MH, t.52, no.4, Supremos Decretos.
- (101) Mensaje del Vice-presidente de Bolivia a las Cámaras Constitucionales del año de 1837. Imprenta del Congreso, Sucre, 1838.
- (102) ANB, MH, t.65, no.3 Decretos de la Confederación. Palacio Protectoral, Sucre 29 de noviembre de 1838.
- (103) Rojas (1977), p.125.
- (104) ANB, MH, t.83, no.2. Decreto del 8 de octubre de 1841.
- (105) ANB, MH, t.83, no.5. Presidencia del Tribunal General de Valores al Ministro de Hacienda. Sucre 16 de agosto de 1841.
- (106) Dalence (1975), p.319.
- (107) ANB, MH, t.126, no.9. Razón de las cantidades a que asciende la contribución sobre sueldos y el descuento temporal en toda la república. Sucre, abril de 1851.
- (108) El Eco de la Opinión, no.28. Sucre, 7 de noviembre de 1850.
- (109) Rojas (1977), p.176.
- (110) El Eco de la Opinión. no.28. Sucre, 7 de noviembre de 1850.
- (111) Rojas (1977), p.199.
- (112) *ibid.*, p.309.