

1415-50

T-992

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
CARRERA DE HISTORIA

TESIS DE GRADO

**LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA ENTRE 1928 Y 1952. LA EMERGENCIA
DEL ESTADO INTERVENTOR EN LA ECONOMÍA COMO CONSECUENCIA
DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL**

Postulante: AMILKAR ACEBEY AYOROA

Tutor: HANS HUBER ABENDROTH

La Paz - Bolivia

Nº 01089

K-84596

CB. HUKT. 000992

**LA POLÍTICA FISCAL Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO
EN BOLIVIA 1928 - 1952**

En mis años de estudio en la Carrera de Historia, frecuentemente me preguntaba por qué quería ser historiador, buscando darle un sentido útil a mi formación profesional. Entre todas las respuestas que pude imaginar, sólo una de ellas satisfizo mis expectativas: entender el por qué de la pobreza económica de Bolivia. Esta investigación, está dedicada a todas las personas que tienen la misma inquietud y que, a lo largo y ancho de nuestro territorio, con su trabajo aportan día a día por un mejor país.

AGRADECIMIENTOS

A Juan Jáuregui y Magdalena Cajías, los docentes de la Carrera de Historia que en mis años de estudio fueron quienes me transmitieron mayores luces de conocimiento, a Hans Huber, guía y cuestionador incansable de esta investigación de historia económica, y a mi familia, que en las buenas y en las malas siempre está conmigo.

ÍNDICE

CAPÍTULO I

CAPÍTULO I

Introducción	1
I.1 Justificación teórica	1
I.2 Fuentes consultadas	10
I.3 Organización del trabajo	12

CAPÍTULO II

Panorama general de la economía boliviana entre 1929 y 1952	14
-------------------------------------------------------------------	----

CAPÍTULO III

La política fiscal	40
III.1 La política fiscal antes de 1928	42
III.2 Antecedentes	43
III.3 Factores internos y externos que ampliaron el papel del Estado	44
III.4 La política fiscal	46
III.5 Desenvolvimiento de la política fiscal	49

CAPÍTULO IV

El sistema tributario	53
IV.1 El sistema tributario hasta 1928	54
IV.2 Efectos de la reforma hacendaria de 1928 en el sistema tributario	61
IV.3 Tesorería General de la Nación	65
IV.4 Dirección de Impuestos Internos y Dirección de Aduanas	66
IV.5 Comisión Fiscal Permanente	67
IV.6 Contraloría General de la República	68
IV.7 Compañía Recaudadora Nacional	69
IV.8 Desenvolvimiento del sistema tributario entre 1928 y 1952	70
IV.8.1 El tipo de cambio: una forma ingeniosa de generación de ingresos para el Estado	73
IV.8.2 Dificultades y deficiencias del sistema fiscal boliviano	82
IV.8.3 Las modificaciones tributarias	93

CAPÍTULO V

Gastos, inversión pública y desarrollo institucional del Estado.....	100
V.1 La reforma institucional y los gastos públicos	100
V.1.1 Emergencia y desenvolvimiento de la burocracia estatal entre 1928 y 1952	100
V.1.2 Ineficiencia de la burocracia estatal	110
V.1.3 Control y vigilancia de la burocracia estatal	114
V.2 El gasto público entre 1928 y 1952	116
V.2.1 Los paradigmas económicos que orientaron la economía del país	116
V.2.2 Prioridades sociales antes que económicas	119
V.2.3 Asignación de recursos fiscales a entidades públicas	120

V.2.3.1	Entidades públicas que se dedicaron a sostener la base institucional del país	121
V.2.3.2	Reparticiones públicas que se dedicaron a desarrollar la economía del país	123
V.2.3.2.1	Ministerio de Hacienda	124
V.2.3.2.2	Ministerio de Economía Nacional ...	129
V.2.3.2.3	Ministerio de Fomento y Obras Públicas	136
V.2.3.2.4	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización	145
V.2.3.2.5	Ministerio de Industria y Comercio..	154
V.2.3.2.6	Ministerio de Minas y Petróleos	156
V.2.3.3	Entidades públicas que complementaron el desarrollo económico del país	158
V.2.3.3.1	Ministerio de Comunicaciones	158
V.2.3.3.2	Ministerio de Educación	160
V.2.3.3.3	Ministerio de Salud Pública	167
V.2.3.3.4	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	171
V.2.3.4	Entidades públicas que se dedicaron a garantizar la seguridad interna y externa del país	178
V.2.3.4.1	Ministerio de Guerra	178
V.2.3.4.2	Ministerio de Defensa Nacional	179
V.2.3.4.3	Ministerio de Gobierno	184
V.2.3.5	Otras instituciones públicas que se dedicaron a desarrollar la economía del país	188
V.2.3.5.1	Banco Central de Bolivia	188
V.2.3.5.2	Corporación Boliviana de Fomento	191
V.2.3.5.3	Consejos de Economía	194
V.3	Obstáculos al desarrollo económico del país	196

CAPÍTULO VI

La deuda interna y externa	200
----------------------------------	-----

CAPÍTULO VII

La producción del conocimiento como política estatal	210
------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO VIII

Conclusiones	219
--------------------	-----

Anexo 1	221
Anexo 2	222
Anexo 3	225
Anexo 4	228

Bibliografía	236
--------------------	-----

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

I.1 Justificación teórica

La política fiscal, entendida como aquel conjunto de medidas y estrategias que se valen de las finanzas públicas –el manejo de los impuestos, el gasto público, la deuda pública y la administración financiera– para impulsar el desarrollo económico de un país, adquirió *sustancial* relevancia económica y social en Bolivia recién a partir de 1928.

Antes de este año, como apreciaremos más adelante, la política fiscal en Bolivia se circunscribió a la realización de las clásicas operaciones de tributación, gastos de fondos públicos y contratación de préstamos, carentes de objetivos claros para promover el crecimiento de la economía nacional, con excepción de algunos casos en que, a título de proteccionismo económico y con base en la deuda externa, se pretendió dar un gran impulso al desarrollo económico. La construcción de ferrocarriles a partir de la década de 1870 es el ejemplo más claro en la época sobre este proyecto de modernización.

Contrariamente a esta situación, en los veinticinco años estudiados la política fiscal se fue convirtiendo lentamente en el medio más importante que utilizaron los sucesivos gobiernos para actuar sobre los niveles de empleo, de precios, de consumo y de redistribución de las rentas particulares del país.

La tributación se tornó en una fuente importante de redistribución de las rentas.

El presupuesto llegó a adquirir la calidad de programa o plan para fomentar el consumo y la inversión en el país.

Y el gasto público, aparte de cumplir con las tradicionales y esenciales funciones del gobierno, empezó a regular el desarrollo de la economía, así como también, se esforzó por distribuir de una mejor manera los recursos económicos y sociales existentes en el país en beneficio de los sectores económicamente más débiles¹.

La presente investigación analiza en un principio las causas por las cuales los gobiernos de turno comprendidos entre 1928 y 1952 adoptaron la política fiscal que acabamos de definir. Al mismo tiempo, busca comprender cuáles fueron los primeros

¹ Un trabajo que profundiza el tema de la política fiscal desde los inicios del período republicano hasta la primera mitad del siglo 20 en América Latina es el de Herrera Lane (1951).

efectos de esta política en la economía boliviana e intenta, por último, determinar cuál es el alcance final que tuvo este hecho histórico en la historia económica del país.

De las varias opciones que existen en la teoría y metodología de la historia para desarrollar los diferentes estudios de carácter histórico, el autor de esta investigación eligió trabajar con base en los principios elaborados por la corriente historiográfica que se conoce como “novísima historia económica”.

Casi por lo general, las diferentes investigaciones de historia económica de Bolivia realizan su trabajo enfatizando el desenvolvimiento que ha tenido en la producción, a lo largo de los años, alguno de los recursos económicos existentes en el país. En este sentido, los mencionados estudios remarcan la importancia que alcanzaron en el pasado los recursos humanos, los recursos de capital, los recursos empresariales, los recursos de la tierra y los recursos tecnológicos en el desarrollo de la economía boliviana.

Sin embargo, éstos trabajos jamás han realizado un análisis de la historia económica de Bolivia a partir del desarrollo institucional del país, aspecto éste que constituye una parte fundamental en los estudios de la “novísima historia económica”. Si bien existen estudios aislados sobre el origen y el desarrollo de algunas instituciones públicas y privadas, éstas carecen del análisis teórico adoptado en esta investigación, constituyéndose en ensayos descriptivos de limitado alcance.

De ahí que, para el autor de esta investigación, estudiar la política fiscal en Bolivia entre 1928 y 1952 con base en el desarrollo institucional, sea mucho más conveniente que comprender éste tema adoptando teorías y metodologías inherentes a otras escuelas históricas. Y es que el desempeño de las instituciones en una sociedad adquiere un papel mucho más fundamental de lo que creemos comúnmente, puesto que ellas son el factor determinante subyacente al desarrollo de las economías².

Incorporar el estudio de las instituciones a la ciencia de la historia nos permite contar una historia más completa que en el caso de que no las incorporáramos. Y visto que el principal actor para lograr los diferentes objetivos de la política fiscal en Bolivia fue, y sigue siendo todavía, la institución llamada “Estado”, consideramos pertinente la opción de utilizar los principios teóricos construidos por la “novísima historia económica” para realizar este trabajo.

² Para la teoría de la “novísima historia económica” véase North (1996).

Hecha la respectiva justificación, y para una mejor comprensión del tema, se hace necesario detallar a continuación algunos aspectos teóricos con base en los cuales, a lo largo de esta investigación, se fue obteniendo importante información relacionada con la política fiscal en Bolivia en los años especificados.

En primer lugar, queremos aclarar que la discusión teórica sobre si es el crecimiento económico el que genera en primera instancia a las instituciones, o por el contrario, son primero las instituciones las que producen ulteriormente el crecimiento económico, no tiene gran relevancia en esta investigación en el sentido de que consideramos que tanto el crecimiento económico como las instituciones en un país impulsan al mismo tiempo el desarrollo económico.

Son los científicos sociales, particularmente los economistas, quienes para facilitar el trabajo de investigación, sobrevaloran la preeminencia de algún elemento teórico con relación a los otros existentes, con el justificativo de explicar de una manera más sencilla y clara los principios inherentes a sus modelos teóricos, los cuales, en última instancia, ayudan a conocer algún aspecto de la realidad. De ahí que, con el propósito de facilitar la comprensión de esta investigación, el autor se haya adscrito a los planteamientos teóricos de la escuela histórica que resalta la participación e importancia de las instituciones en la economía. Con ello no pretendemos desconocer que la política, los actores sociales, el entorno externo, y otro tipo de factores más, son también aspectos que influyen poderosamente en el desarrollo económico de un país. Por estas razones, subrayamos la aseveración hecha en el anterior párrafo.

Cada uno de los sectores económicos que se desenvuelven en un país, como ser: la agricultura, la industria, el comercio y los servicios, están representados por instituciones que reflejan los adelantos y deficiencias de la economía en su conjunto. A partir de este enfoque, las instituciones pueden ser clasificadas como: financieras, agrícolas, industriales, comerciales y estatales. Cada una de las cuales participa de una manera más o menos activa o pasiva en el crecimiento/desarrollo económico de un país.

Abordando con mayor profundidad los planteamientos teóricos adoptados en este trabajo diremos que, el enfoque institucionalista critica la presunción teórica de la economía neoclásica sobre la existencia de un mercado donde los actores poseen la información necesaria para evaluar correctamente las alternativas existentes y así, en consecuencia, hacer elecciones que los llevarán a alcanzar los fines deseados. Sucede

más bien todo lo contrario. En la mayoría de los mercados –como es el caso de los países precapitalistas– la información es imperfecta porque los actores acceden desigualmente a ella beneficiándose unos y perjudicándose otros. Frente a esta situación, los agentes económicos idean modelos subjetivos como guías para la elección y sólo muy imperfectamente pueden corregir sus modelos con retroalimentación de información.

Si partimos de la premisa que sostiene que las instituciones han sido creadas para mejorar la cooperación entre los agentes económicos de una sociedad en procura del bienestar económico, y que la forma en que éstas instituciones desarrollan esta función es a través de la producción de información necesaria y barata que facilita las transacciones económicas, concluiremos que, en el caso de Bolivia esta condición no se ha cumplido plenamente.

En Bolivia, las instituciones por lo general han sido débiles y han fomentado la presencia de estructuras de intercambio que han reflejado un acceso desigual a los recursos, los capitales y la información entre los agentes económicos.

El Estado boliviano –como institución– no ha escapado a esta característica y su participación en el mercado ha beneficiado a algunos actores y perjudicado a otros como veremos en los próximos capítulos.

Desde esta perspectiva, el objetivo del Estado, como cualquier otra institución, es el de crear las condiciones necesarias para un buen funcionamiento del mercado y la forma de hacer realidad este propósito es a través de la promulgación de disposiciones legales –leyes, reglamentos, etc.– que vayan en beneficio del intercambio económico.

En la presente investigación haremos hincapié en las leyes que dieron paso a la transformación institucional del Estado, caracterizada por la creación de nuevas oficinas estatales y la reestructuración de la mayoría de las que ya existían antes del período estudiado. También relevamos aquellas disposiciones que buscaron mejorar la administración pública en ese entonces. Asimismo, analizaremos el alcance que tuvieron estas medidas y quiénes fueron los más beneficiados así como los más perjudicados en este proceso.

Por otro lado, si bien en los veinticinco años estudiados no se logró conformar en el país un mercado perfecto, es indudable que, entre aciertos y errores el Estado se

esforzó de sobremanera para desarrollar una economía más pujante. Anheló que por cierto, distó mucho de alcanzarse debido a las barreras que le interpusieron otros factores que se explicarán más adelante.

En Bolivia, desde el inicio del período republicano y hasta la década de los años veinte del siglo pasado, el Estado se caracterizó por mantener oficinas públicas ineficientes que de manera casi mecánica se dedicaron, única y exclusivamente, a cumplir tareas administrativas relacionadas con la recaudación de impuestos, el gasto público y el servicio de la deuda pública, salvo las excepciones mencionadas.

Las diferentes reparticiones públicas fueron improproductivas porque funcionaban prácticamente de manera independiente, sin ningún tipo de control y sin el más mínimo nivel de coordinación como para lograr que sus funciones llegaran a ser eficientes. Además de ello, estas entidades estatales no fueron capaces de generar la información necesaria para poder cumplir con las funciones para las cuales fueron creadas en un principio y así, consecuentemente, lograr satisfacer las demandas de la sociedad boliviana. Y, cuando lo hicieron, fue siempre de manera incompleta.

Si a todo esto sumamos, además, la pesada carga financiera que tuvo que soportar el país en su conjunto por el elevado costo de su sostenimiento, llegaremos a la conclusión de que en los primeros cien años de vida republicana en Bolivia, el Estado no cumplió con la mayor parte de las funciones económicas que le fueron asignadas desde un principio y, por el contrario, desalentó el desarrollo económico del país, poniendo una serie de obstáculos a las transacciones económicas como consecuencia de la escasa información que esta institución producía.

El cambio y consecuente desarrollo institucional que trajo consigo, paralelamente, el mejoramiento de la economía boliviana, llegaron recién a mediados de los años veinte del siglo estudiado.

De acuerdo con los principios teóricos de la “novísima historia económica”, los factores que traen consigo el cambio institucional en una sociedad pueden ser tres: a) la presencia de cambios en los precios relativos de los factores de producción, b) la adopción de nuevas tecnologías, y c) la acción de las organizaciones —empresas, bancos, cooperativas, sindicatos, partidos, clubes, universidades, grupos de agricultores, comités del congreso, etc.—.

Aplicando estas ideas al tema que nos incumbe encontramos que, en efecto, cada uno de los factores mencionados se presentaron a lo largo de los años estudiados y, por ende, impulsaron el desarrollo institucional del Estado en el país.

Con relación al primer factor, debemos decir que la crisis económica mundial de 1929 deterioró a tal extremo la principal actividad económica del país, en ese entonces la minería, que sus empresarios tuvieron que realizar desesperados ajustes económicos al interior de sus empresas para lograr que ellas continuaran funcionando. El efecto inmediato de esta medida fue un significativo recorte en el nivel de sus ganancias y, al mismo tiempo, una dependencia creciente del Estado para la solución de sus problemas, lo cual obviamente, con el transcurrir de los años, trajo consigo un costo adicional para los dueños de las empresas mineras³.

En cuanto al segundo factor, a partir de los años veinte la introducción de nuevas tecnologías en el país, como el uso del automóvil (especialmente el camión) y las diferentes aplicaciones traídas por la radio en la radiotelegrafía y la radiotelefonía, además de la adopción de modernos instrumentos de trabajo y maquinaria en el campo de la agricultura y la industria, trajeron al unísono la primera revolución del transporte y las comunicaciones del siglo 20 en Bolivia. Hecho que exigió igualmente la transformación institucional del país para poder percibir los beneficios de este tipo de adelantos, como apreciaremos más adelante.

Sin embargo, de todos los factores que impulsaron el desarrollo institucional del Estado, fue el tercero de ellos el que influyó con mayor fuerza. Los bancos internacionales, que prácticamente hasta el primer cuarto del siglo 20 tuvieron amplia confianza en Bolivia por ser éste un país confiable como sujeto de crédito (siempre cumplía con sus obligaciones de pago), a partir de los años veinte empezaron a exigir una serie de garantías con el objetivo final de asegurar la recuperación del dinero prestado, inclusive los intereses.

Estos condicionamientos se tradujeron en la urgente necesidad de llevar adelante importantes reformas de carácter hacendario en el país, con la finalidad última de optimizar el manejo de los recursos tributarios del Estado para que éste pudiera cumplir así con sus diferentes obligaciones, especialmente con aquellas relacionadas a la deuda externa. La creación de la Comisión Fiscal Permanente en 1923, las reformas

³ Contreras (1994), 30ss.

hacendarias de 1928, y otro tipo de medidas que detallaremos en los próximos capítulos, se llevaron adelante para cumplir con este objetivo.

Asimismo, el estallido de la Guerra del Chaco entre 1932 y 1935, obligó a las autoridades estatales a aunar esfuerzos con el propósito de que el Estado cumpliera sus funciones de una manera eficiente debido, en primer lugar, a las dificultades que en estos años tuvo el país para contraer empréstitos extranjeros y, en segundo término, a la urgente necesidad que existía por comunicar e integrar la región en conflicto con el resto del territorio boliviano, necesidades estas que sólo podían ser realizadas por la mencionada institución.

Estos tres factores trajeron consigo el desarrollo institucional del Estado, el cual se tradujo en una centralización y mayor coordinación de las diferentes oficinas administrativas, haciéndolas consecuentemente más eficientes en sus funciones.

De esa manera, entre 1928 y 1952, las instituciones estatales aumentaron su productividad. Si bien no pudieron reducir los costos de su sostenimiento, lograron impulsar al fin el tan anhelado desarrollo económico del país. Evidenciamos este hecho al observar el creciente interés que demostraron estas instituciones por producir mayores cantidades de información económica mediante estadísticas sobre producción, consumo y precios, y por el importante esfuerzo que realizaron para difundir y aplicar los conocimientos de la ciencia y la tecnología modernas de ese entonces.

De ahí que no sea mera casualidad que justamente en los años estudiados se hayan construido y puesto en marcha novedosos programas de desarrollo económico a nivel nacional –nunca antes aplicados en Bolivia– bajo los nombres de “diversificación económica” e “industrialización vía sustitución de importaciones”, los cuales se unieron armónicamente al viejo proyecto de “integración económica”, igualmente necesario para el país.

La ejecución de estos programas requirió la concepción de una política fiscal completamente diferente a la existente hasta antes del período estudiado, la cual se caracterizó por estar totalmente comprometida con el desarrollo social y económico del país, como hemos explicado al principio de este capítulo. Al mismo tiempo, esta política estuvo acompañada por un Estado que fue adquiriendo gradualmente mayores poderes para intervenir en el desenvolvimiento económico de Bolivia.

Sin embargo, a pesar de estos adelantos –haciendo el balance final– la economía boliviana continuó siendo frágil frente a las fluctuaciones del mercado internacional, y fue incapaz de resolver el estado de pobreza en el cual se encontraba la mayor parte de su población. Y es que, en definitiva, Bolivia siguió siendo un país pobre porque a pesar de los avances realizados en el referido campo prevalecieron otro tipo de limitaciones en su economía que, en definitiva, no alentaron las actividades productivas.

La “novísima historia económica” analiza este tipo de obstáculos haciendo referencia a lo que define como las “limitaciones informales”. Estas, según North, “proviene de la transmisión cultural de valores [existentes en una sociedad], de la extensión y aplicación de normas formales para resolver problemas específicos de cambio, [y] de la solución de problemas de coordinación directa. [Las cuales] En total, parecen tener una influencia penetrante sobre la estructura institucional. [Así por ejemplo] Tradiciones eficientes de trabajo duro, honestidad e integridad reducen el costo de la transacción y permiten el intercambio complejo y productivo. Estas tradiciones son reforzadas siempre por ideologías que rodean esas actitudes”⁴.

En el caso de Bolivia, el avance institucional mencionado sirvió para disminuir en gran medida las barreras económicas generadas por un Estado deficiente, corrupto y carente de mecanismos básicos capaces de impulsar, a nivel nacional, el desarrollo económico del país.

No obstante, en el período estudiado no sólo el Estado requería de una reforma institucional para fomentar la economía, sino también otras instituciones igualmente importantes en ese tiempo como lo eran, respectivamente, aquéllas del sector agrario y financiero del país.

En efecto, con una estructura agraria precaria que no satisfacía por completo las necesidades de la población, y que además de ello sostenía derechos de propiedad de la tierra discriminatorios que excluían a las grandes mayorías de la población de la posibilidad de llegar con el tiempo a un nivel razonable de bienestar económico, era imposible que se presentaran importantes avances en el desarrollo económico. Si a ello sumamos el hecho de que los instrumentos de trabajo utilizados en la producción agrícola eran los mismos a los fabricados con este fin en tiempos prehispánicos y

⁴ North (1996), 176s.

coloniales, y que el uso de tractores y otras maquinarias modernas era casi desconocida, el panorama de la agricultura era aún más desalentador.

Por otro lado, las instituciones financieras privadas del país todavía eran incapaces de reunir el suficiente capital de inversión que se necesitaba para generar el crecimiento económico debido, principalmente, a la estrechez de la economía boliviana. Y ante esta pobreza financiera, se mantuvo la dependencia de los préstamos extranjeros influenciando en favor y en contra del bienestar económico de la nación. Si bien el dinero prestado sirvió para ajustar los desequilibrios fiscales, el pago de dicha deuda significó para Bolivia el llevar a costas una pesada carga crediticia.

Recién en 1953 se resolvieron algunos problemas de la agricultura, mediante la ejecución de una Reforma Agraria que significó para el país una trascendental medida de cambio institucional, por el hecho de que benefició a una inmensa mayoría de la población boliviana. Tal vez por este motivo es que la historiografía boliviana casi siempre sobrevalora la importancia social y económica que tuvieron las medidas adoptadas tras el triunfo de la revolución de abril de 1952, al extremo de llegar a desconocer otros procesos históricos que fueron igual o más relevantes para el desarrollo social y económico de Bolivia a lo largo del siglo 20.

En cuanto al sector financiero, lo único que nos compete decir es que si bien se han registrado importantes avances a nivel institucional, estos no han sido suficientes como para que el país deje de depender en extremo de los capitales financieros internacionales. Este tema, por cierto, todavía no ha sido debidamente estudiado por los historiadores.

Es necesario recalcar sin embargo, antes de terminar esta parte del capítulo, que sin el desarrollo institucional que vivió el Estado entre 1928 y principios de 1952, la economía boliviana, a partir de entonces, no hubiera podido alcanzar los niveles de integración, diversificación e industrialización económica a que se hace referencia en los libros de historia. Es más, las diferentes reformas que se aplicaron entre 1952 y 1953 no habrían tenido el relativo éxito que alcanzaron si es que el Estado no hubiera mejorado el funcionamiento de sus oficinas administrativas y no hubiera realizado un importante cambio en la concepción de la política fiscal.

La importancia del conocimiento de la política fiscal en este período para la historia económica de Bolivia radica justamente en el hecho de que fue en estos años

que su principal ejecutor, el Estado, adquirió una mayor relevancia en los asuntos relacionados con el desarrollo económico.

El ascenso de su credibilidad nacional e internacional gracias al mejoramiento de sus funciones, determinó que el Estado a partir de entonces fuera pieza importante en las decisiones económicas del país, como lo comprueban los diferentes trabajos de los historiadores que se concentran en el estudio del siglo 20 en Bolivia⁵.

I.2 Fuentes consultadas

Las fuentes consultadas han sido de distinta índole y propósito. Desde esta perspectiva comenzaremos a detallar cada una de ellas mediante un respectivo orden. Mencionaremos en primer término, cuáles fueron los documentos utilizados para construir la estructura teórica y metodológica de este trabajo, y posteriormente daremos a conocer los aspectos más importantes de las fuentes primarias y secundarias que ayudaron a validar los planteamientos contenidos en este estudio.

Las construcciones teóricas sobre la historia económica realizadas por Douglass C. North, uno de los representantes máximos de la escuela histórica denominada “novísima historia económica”, constituyen el pilar en el que se sustentan cada una de las ideas contenidas en esta investigación. La obra maestra de este autor, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1996), es la fuente principal de donde se obtuvieron la mayor parte de los planteamientos teóricos que se asumen en este trabajo.

Aportaron a completar el marco teórico y metodológico de esta investigación la obra de Robert Klitgaard *Ajustándonos a la realidad. Después del ajuste... ¿qué?* (1993), y tres seminarios de teoría y metodología de la historia. Los dos primeros impartidos por Heraclio Bonilla y Carlos Contreras en los años 1993 y 2000 en la Universidad Mayor de San Andrés en la ciudad de La Paz y, el tercero, dictado por Manuel Contreras en 1994 en ocasión de efectuarse un encuentro de historiadores bajo los auspicios de la Universidad Andina Simón Bolívar y el Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos (INDEAA), también en La Paz.

Fue importante para la determinación del período que se estudia, el trabajo ya mencionado de Robert Klitgaard, y la obra fundamental de Rosemary Thorp *Progreso, pobreza y exclusión, una historia económica de América Latina en el siglo XX* (1998).

⁵ De la vasta literatura existente nos limitamos a nombrar solamente tres trabajos a manera de ejemplo: Campero (1999), Malloy (1989), Pereira (1987).

Con relación a las fuentes primarias que se utilizaron en este trabajo, debemos mencionar las Memorias Anuales del Banco Central de Bolivia de 1929 a 1952, en adelante MBCB. Asimismo, se consultaron los Presupuestos Generales de la Nación elaborados por el Ministerio de Hacienda entre 1928 y 1951, en adelante PGN. Y se examinaron los informes y/o mensajes presidenciales de 1929 a 1956, en adelante IP, con excepción de los siguientes años que no fueron encontrados: 1930, 1933, 1934, 1937, 1939, 1946 y 1951. Es pertinente aclarar en esta parte del trabajo que, recurrimos insistentemente a la información contenida en estos informes y/o mensajes presidenciales porque en ellos se describe a cabalidad cuál fue la visión institucional que tuvieron las autoridades gubernamentales con respecto al Estado. Asimismo, el autor está consciente que algunas de las actividades que se describen en estos informes y/o mensajes jamás fueron realizadas por el Estado puesto que no se halló la suficiente información que corrobore su cumplimiento. Sin embargo, lo que se intenta destacar a través de este procedimiento metodológico es que, muy al margen de que fueran verdaderas o no las acciones del Estado descritas en estos documentos, ya existía el interés de esta institución por llevarlas a cabo, condición suficiente para comprender su respectivo desarrollo institucional.

Asimismo, fueron de especial importancia las siguientes publicaciones: *Supremo Tribunal Nacional de Cuentas. Primer centenario de su fundación. 1825-1925* (1925), los proyectos e informes sobre la economía boliviana publicados en 1927 por la Misión Kemmerer en Bolivia, las recomendaciones económicas del Informe Bohan de 1942 y el Informe Keenleyside de 1951, el informe económico sobre Bolivia dado a conocer en 1958 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas, los estudios sobre las finanzas y la hacienda pública de Bolivia realizados por René Gutiérrez Guerra y Edmundo Vazquez en 1936 y 1939 respectivamente y, por último, el trabajo ya citado de Thorp.

Ahora bien, creemos también necesario aclarar que, para la realización de esta investigación, en un principio se buscaron tomar en cuenta las memorias e informes anuales de los ministerios de Hacienda, Economía, Industria y Comercio, y Agricultura. Propósito que no pudo concretarse debido a que no se encontraron dichos documentos. Al respecto, es posible pensar que esta información haya sido concentrada en los

informes o mensajes presidenciales de la época, lo cual sin embargo, no es más que una hipótesis.

Debemos decir por último, que la revisión de estos documentos fue reforzada continuamente con la consulta de las fuentes secundarias que se detallan en la bibliografía por el hecho de que las fuentes *oficiales* (estatales), merecen la apropiada reserva crítica.

I.3 Organización del trabajo

Aparte de este capítulo introductorio, la presente investigación está constituida por siete capítulos más.

El capítulo II, “Panorama general de la economía boliviana entre 1929 y 1952”, muestra al lector cuáles fueron las principales características de la economía del país en estos años y, además de ello, describe sus principales repercusiones en cada uno de los grupos sociales de entonces.

El tercer capítulo, “La política fiscal”, es una introducción al tema de estudio en el cual se explican los antecedentes, factores y principales características de la nueva política fiscal adoptada a partir de los años veinte. De la misma manera, en él se resalta la importancia que tuvo el desarrollo institucional del Estado para impulsar el desarrollo económico del país, a través de sus diferentes versiones como proyecto económico: integración económica, diversificación económica e industrialización.

Los capítulos IV y V, “El sistema tributario” y “Gastos, inversión pública y desarrollo institucional del Estado”, respectivamente, analizan los efectos que tuvo el desarrollo institucional del Estado en tres de los ejes centrales relacionados con la política fiscal en ese entonces como son: el sistema tributario, el presupuesto, y los gastos públicos. En este último se destaca también el surgimiento de nuevas instituciones estatales, las cuales se organizaron para cumplir dos objetivos: 1) mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más pobres, y 2) fomentar el desarrollo económico del país.

El capítulo VI, “La deuda interna y externa”, analiza cómo influyeron positivamente en el desarrollo económico e institucional del país los préstamos nacionales y extranjeros.

El capítulo VII, “La producción de conocimiento como política estatal”, destaca cuáles fueron las principales causas que condujeron al Estado boliviano a mostrar un creciente interés en la producción de información. Aspecto este que, paralelamente, engrandeció notablemente sus poderes frente a los demás agentes económicos que en ese entonces también decidían la orientación de la economía del país.

Por último, el capítulo VII da a conocer las conclusiones finales que se alcanzaron en esta investigación.

Capítulo II

Panorama general de la economía boliviana entre 1929 y 1952

El desenvolvimiento de la economía boliviana a lo largo del siglo 20 está marcado por dos fases de expansión económica. Una vez finalizada cada una de estas se presentó un período de recesión e, inmediatamente después, períodos de transición.

La primera de estas fases expansivas se inició aproximadamente a partir de los últimos treinta años del siglo 19 y perduró hasta la irrupción de la crisis económica mundial de 1929. Basado en las exportaciones del mineral de la plata, hasta más o menos el año 1900, y del estaño, a partir de este último, el desarrollo de esta fase se caracterizó por elevados indicadores de desigualdad al momento de distribuir los beneficios económicos traídos por dichas actividades⁶.

La segunda fase de expansión tuvo sus orígenes en los años que siguieron a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, y se extendió hasta los primeros años de la década de los años ochenta del siglo 20⁷. Apoyada también en las exportaciones, donde a la producción de estaño acompañaron también los derivados del petróleo y el gas natural, su progreso estuvo orientado con un especial interés hacia la satisfacción de las necesidades del mercado interno de Bolivia, con la particularidad esta vez de que la dirección, el planeamiento, y el control de la economía en general, estuvieron casi exclusivamente bajo la responsabilidad del Estado boliviano.

Como se mencionó, tras cada fase de expansión se presentó un período de recesión y posteriormente períodos de transición.

El primer período de transición se inició en 1929 y finalizó con los acontecimientos de la revolución del 9 de abril de 1952. Transición que se caracterizó por la orientación de la economía boliviana hacia un marcado intervencionismo estatal en directo desmedro del sector privado. El presente trabajo, estudia precisamente la forma en que se dio este proceso, durante el cual, si bien la base de la economía siguió representada por las exportaciones, su planeamiento, dirección y ejecución pasó a ser diseñada ya no por empresarios y profesionales privados sino más bien por un Estado empresario representado por las diferentes oficinas públicas que lo conformaban.

⁶ Thorp (1998), 4. Si bien esta autora realiza la periodización económica del siglo 20 para la región latinoamericana en su conjunto, ésta coincide en el caso particular de Bolivia.

⁷ *Ibidem*, 4.

El segundo período de transición comenzó a mediados de los años ochenta del siglo 20 y dura todavía hasta nuestros días. Con la liberalización de la economía en agosto de 1985, decisión que fue adoptada por el gobierno presidido por el Dr. Víctor Paz Estenssoro, la economía del país se orientó hacia el libre mercado, reduciendo así, o reformulando en todo caso, la participación del Estado, que de intervencionista pasó a cumplir funciones de ente regulador de la economía boliviana. El sector privado volvió lentamente a asumir la responsabilidad en la dirección de la economía, con la particularidad de que esta conversión al libre mercado se sostuvo sobre una política algo distinta al liberalismo de principios del siglo 20⁸.

Los veinticuatro años que abarcan el período entre 1929 y 1952, representan la primera etapa de transición que atravesó la economía boliviana después del primer auge expansivo. La ausencia de estadísticas completas y de una información básica sobre la economía del país en el mencionado período dificultan su interpretación. Sin embargo, a pesar de ello, los datos existentes y referidos a continuación nos dan una idea aproximada del estado de la economía boliviana en ese entonces.

La memoria del Banco Central de Bolivia del año 1950 traduce claramente el estado de pobreza en el que vivió la mayor parte de la población en estos años, cuando en uno de sus apartados afirma al respecto⁹:

Con referencia a los efectos y causas de la inflación monetaria y del envejecimiento de la moneda, no debemos dejar de considerar la situación peculiar en que se debate nuestro país, como resultado de su composición etnográfica. Existe un porcentaje elevado, quizás superior al 80% del total de habitantes, que representa un factor negativo en la ecuación económica, porque su nivel de vida es excesivamente bajo, su condición productora lo es en igual grado y por consiguiente su poder contributivo prácticamente nulo (MBCB 1950, 18s).

⁸ Sin embargo, a pesar de la tendencia liberal, no es posible definir claramente cuáles son las características principales de este período en vista de que aún no ha finalizado y, consecuentemente, su orientación está sujeta a cambios que no necesariamente pueden tener relación alguna con el liberalismo.

⁹ Si bien esta información se refiere a 1950, extendemos el alcance de su contenido a los años estudiados por considerar que el estado de pobreza en Bolivia no fue diferente hasta antes de este tiempo. Es más, esta situación pudo ser todavía más crítica de lo que se afirma en el mencionado año.

Partiendo de este dato, se infiere que existían poco más de dos millones de personas en estado de pobreza de los 2.592.916 habitantes que tenía Bolivia el año 1925¹⁰; entretanto, esta cifra subió a 2.400.000 pobres en 1950 de los 3.013.000 habitantes¹¹ asentados en el país en este último año.

A estas cifras debemos añadir el hecho de que la pobreza estuvo directamente relacionada con tres tipos de desigualdades: étnicas, de género y tributarias.

Desde esta perspectiva, con relación al primer tipo de desigualdad, encontramos que Bolivia era un país en donde los pobres estuvieron representados principalmente por la población indígena, que para el período estudiado representaba las tres cuartas partes del total de la población boliviana, y en un segundo plano, por los mestizos y cholos, dedicados principalmente a los trabajos artesanales y de la administración pública, éstos últimos, de escasa relevancia en la burocracia estatal.

La discriminación racial fue la carga emocional que a lo largo de estos años articuló las desigualdades étnicas. La Bolivia de este tiempo exigió a sus habitantes un solo requisito para no ser pobre: ser blanco. Y aunque existieron algunas excepciones, lo contrario, es decir, ser mestizo o indio, fue sinónimo de pobreza. Un estudio sobre la economía boliviana publicado en 1928 por Margareth Marsh, evidencia esta realidad y, además de ello, nos señala las estrategias que adoptaron los mestizos e indios para combatir la pobreza, las cuales consistieron en parecerse lo más posible al blanco. Sobre esto último afirma Marsh:

Cuando el indio boliviano cambia su poncho de brillantes colores por las oscuras ropas de la civilización, sus padres le lloran como muerto y al mismo tiempo se alegran por los sufrimientos que se evitará en la nueva vida, de la cual las extrañas ropas son un símbolo. Sus convecinos le desprecian y al mismo tiempo le temen al verle convertido en gente, como ellos dicen, porque ven en el cambio una renunciación al trabajo agrícola y el ingreso de uno más de su raza en el rango de los mestizos, sus odiados opresores. La transformación es naturalmente más que un cambio de traje. En Bolivia los vestidos proclaman la posición social y económica, al menos del hombre y de la mujer. La marca de distinción entre una mujer india y una chola se encuentra más bien en su calzado que en su rostro, y el deplorable atavío de un dependiente o un insignificante oficinista parece acentuar deliberadamente la emancipación del traje usado en clase de labriego indio. Citando a un moderno escritor de Bolivia, diremos: "Raro destino el de una raza cuya evolución social depende en gran medida de las tijeras del sastre" (Marsh 1928, 32s).

¹⁰ Memoria Comisión Fiscal Permanente (1926), 112. Población estimada.

¹¹ Arze (1979), 89.

Por otro lado, si bien en este período se efectuaron importantes avances en materia de políticas sociales como veremos más adelante, las desigualdades de género entre la mujer y el hombre permanecieron en desmedro de la primera y beneficio del segundo. Claro ejemplo de ello fue el nivel de segmentación del mercado laboral existente en el país, en el cual la mujer no tuvo acceso a un sinnúmero de trabajos por el simple hecho de que éstos estuvieron definidos de entrada como tareas para los hombres¹².

El principio del cambio de esta situación se dio con el crecimiento de la burocracia estatal, que de manera gradual fue demandando mano de obra que requería solamente algún grado de especialización. Las pocas mujeres que llenaban los requisitos para este tipo de trabajo, fueron adaptándose fácilmente a las labores de las oficinas públicas, ocupando en ellas cargos de escasa relevancia en relación a la jerarquía administrativa que éstas tenían.

Los avances en materia institucional también coadyuvaron a la apertura de fuentes de trabajo para la mujer. El conjunto de leyes y reformas concernientes a la educación le dieron especial cabida en este campo, principalmente a partir de una serie de redefiniciones de objetivos educativos que asumieron los diferentes gobiernos en los años estudiados.

De igual manera, la aprobación del derecho a votar de las mujeres blancas por el gobierno del presidente Hertzog, a partir de las elecciones municipales de diciembre de 1947, significó el reconocimiento de la sociedad boliviana de que hombres y mujeres eran iguales y como tal podían ejercer idénticos trabajos en cualquier actividad. El mensaje presidencial de 1948 del Dr. Hertzog anota este acontecimiento usando los siguientes términos:

La reorganización de los poderes comunales se efectuó en todo el país después de 13 años en que la ciudadanía se vió privada de ejercer su derecho de constituir los Ayuntamientos y Juntas municipales, cuya autonomía está consagrada por el Art. 148 de la Constitución y 1º de la Ley orgánica respectiva. En esas elecciones intervino por primera vez en nuestra historia política la mujer boliviana, con iguales derechos de ciudadanía que los varones. Su concurso mesurado, discreto y altamente patriótico, en contraste con la apatía de gran parte del electorado, demostró la madurez de juicio y el sentido de responsabilidad que caracterizan a la mujer que concurre con su voto

¹² En relación a las desigualdades de género, las afirmaciones realizadas se basan en diferentes informes y estudios económicos de la época, tanto públicos como privados, los cuales serían largos de citar. Sugerimos, sin embargo, revisar los presupuestos generales de la nación publicados por el Ministerio de Hacienda, el análisis económico de 1958 de la CEPAL, y las guías económicas dadas a conocer en la bibliografía.

consciente a la formación de los poderes públicos. Este primer ensayo, si así puede calificarse el éxito rotundo de la intervención femenina en los comicios de diciembre abre el camino a la complementación integral de su derecho político, de tal suerte que la mujer pueda concurrir también a las elecciones parlamentarias y del Poder Ejecutivo y ser llamada a las altas funciones del Estado en igualdad de condiciones que los varones (IP 1948, 22s).

Asimismo, la segmentación del mercado laboral en detrimento de la mujer se reprodujo en estos años con la aparición de tecnologías nuevas propias de la primera mitad del siglo 20. El progreso de las comunicaciones con el advenimiento de la radiotelegrafía, la radiotelefonía y la radio, la revolución de los transportes con la emergencia del automóvil, el camión y el avión, y el uso acelerado de maquinaria en la actividad agrícola e industrial, no hicieron más que aumentar el margen de desigualdad laboral entre el hombre y la mujer.

Los nuevos oficios generados por la adopción de nuevas tecnologías fueron controlados y realizados por los hombres excluyendo la participación de la mujer, marginándola consecuentemente en las labores domésticas, artesanales y comerciales; estas dos últimas con escasa relevancia todavía.

Puede notarse, sin embargo, que en momentos de crisis económica, como los que acaecieron en 1929, en la Guerra del Chaco, y en los años subsiguientes a la finalización de la Segunda Guerra mundial, la mujer vio ampliadas sus oportunidades de trabajo, ya sea por el rechazo de los hombres a realizar ciertas actividades que consideraban indignas, como sucedió con el comercio minorista por ejemplo, o por la ausencia de mano de obra ante el inesperado estallido de una guerra.

Otro de los elementos que caracterizaron a la economía boliviana en este período de transición fue la desigual distribución del ingreso. A pesar de la ausencia de datos se pueden establecer las siguientes ideas al respecto.

Hasta 1929 el crecimiento de la economía, basado en las exportaciones de estaño, estuvo controlado en su totalidad por empresarios privados. Patiño, Hochschild y Aramayo fueron los más importantes, y a ellos se unieron, empresarios mineros medianos y pequeños. Los primeros, a pesar de dominar prácticamente el comercio exterior boliviano, y de mantener un plantel de trabajadores con una productividad varias veces superior a la existente en las demás actividades económicas del país, orientaron perversamente el

desenvolvimiento de la actividad minera por los senderos de una desigual distribución del ingreso, protegidos por un sistema institucional que reprimió y controló a los trabajadores.

La desigual distribución del ingreso se reflejó primero que nada en salarios bajos para los trabajadores mineros —a pesar de ser los mejores pagados en relación a otras actividades—, y en la ausencia de beneficios sociales y medidas preventivas de trabajo contra accidentes, muertes y otra serie de imprevistos. Situación que gradualmente fue cambiando con el transcurso de los años¹³.

La principal causa de esta situación fue el reducido nivel de ingresos de los trabajadores de las demás actividades económicas del país, en especial los del sector agrícola, quienes por su elevado número (tres cuartas partes de la población en ese entonces), siempre estuvieron dispuestos a aceptar el salario levemente mayor obtenido en las minas¹⁴. Al respecto, Carlos Víctor Aramayo, empresario minero de ese tiempo decía lo siguiente¹⁵:

Se acusa a las grandes empresas de pagar salarios insuficientes a sus obreros, imponiendo así un bajo nivel de vida en los centros mineros. Lo interesante de esta acusación es que es absoluta y diametralmente contraria a la verdad. Todo el mundo sabe que el nivel general de vida del país es sumamente bajo, por una serie de razones que no es del caso examinar ahora, y que dentro de este triste conjunto, los grandes centros mineros se destacan, al contrario, por haber logrado imponer, contra toda clase de resistencias, un nivel marcadamente superior. Estoy lejos de pretender, por cierto, que este nivel haya alcanzado al que existe en los pueblos mineros de algunos países más adelantados que el nuestro; reconozco que media todavía una considerable diferencia; pero estimo, con toda sinceridad, que esa diferencia no se debe a ninguna mala voluntad de parte de las empresas, sino a la manera de vivir de nuestra gente, que todavía no está educada para mantenerse en un nivel mayor, a pesar de los esfuerzos que hacemos para lograrlo (Aramayo 1947, 49).

Asimismo, influyó secundariamente en esta forma de desigualdad, la ausencia de otras industrias que pudieran competir con la minería en la adquisición de esta mano de obra.

¹³ Lora (1980), Capítulo IV.

¹⁴ La carencia de información sobre la población económicamente activa en estos años y de los ingresos de los trabajadores en cada una de las actividades económicas existentes (algo hay de la minería pero no en forma compacta), nos obligan a analizar este aspecto en base a los indicadores demográficos.

¹⁵ Aclaremos que utilizamos este dato por el énfasis que se manifiesta al hacer referencia a los salarios de la minería, y que bajo ningún punto de vista estamos de acuerdo con las demás afirmaciones vertidas en la presente cita.

En segundo lugar, la desigual distribución del ingreso se reflejó a través del no retorno al país del margen de ganancias obtenidas por la minería. De manera paradójica, los años estudiados son una muestra clara de que capitales bolivianos alimentaron la creación de industrias y otras actividades económicas en países extranjeros entre los que estuvieron inclusive algunos países vecinos.

A partir de 1929, el crecimiento de la economía basada en las exportaciones del estaño fue lenta y paulatinamente controlada por el Estado. Sin embargo, los mecanismos que sostenían la desigualdad en la distribución del ingreso permanecieron inquebrantables con el nuevo responsable de la economía¹⁶.

La manera en que el Estado financió sus actividades a medida que fue asumiendo mayores responsabilidades prueba igualmente el estado de desigual distribución del ingreso en el país. En efecto, éste se valió de los impuestos indirectos, de la manipulación del tipo de cambio, de la deuda pública, y de las utilidades de algunas empresas públicas para financiar todas sus obligaciones, pero en ningún momento quiso valerse de los impuestos directos para cumplir con estas tareas porque en definitiva aquello significaba quebrar con la estructura social, política y económica vigente en el país, la cual privilegiaba a una minoría con significativo poder político y económico en detrimento de los demás grupos sociales. En Bolivia, aconteció lo mismo que para el caso latinoamericano en palabras de Thorp:

En la mayoría de los países, la expansión se financió mediante la tributación indirecta, la manipulación del tipo de cambio, las utilidades de las empresas públicas y el endeudamiento, sin que entrara a jugar una confrontación directa con los grupos tradicionales de poder (por ejemplo como resultado de un incremento de los impuestos directos). Así, el profundo enraizamiento de las estructuras sociopolíticas en un sistema desigual persistió durante la primera alteración del modelo de desarrollo (Thorp 1998, 7).

A continuación analizamos las características relevantes de las dos actividades económicas más importantes del país: la minería y la agricultura. La primera de ellas por el elevado margen de recursos que produjo para el Estado y, la segunda, por la impresionante cantidad de mano de obra que absorbió, prácticamente las cuatro quintas partes de la población total.

¹⁶ Cf. Thorp (1998), 6s.

En cuanto a la minería, empezaremos citando uno de los apartados del estudio económico de la CEPAL anteriormente mencionado, el cual reúne los siguientes conceptos sobre dicha actividad:

Para comprender los problemas económicos y técnicos a que hace frente la minería boliviana, es menester recordar que durante los últimos 20 o 30 años no ha entrado en producción ninguna mina nueva de importancia y que desde 1920-1929 se han registrado muy pocas inversiones adicionales, de modo que la mayor parte del equipo es anticuado y las condiciones de trabajo en las minas suelen ser muy deficientes. Han venido a complicar esta situación desfavorable los problemas sociales y administrativos derivados de la falta de una delimitación clara de las distintas esferas de responsabilidad y de autoridad y de las medidas adoptadas para aumentar al máximo las divisas que el Banco Central percibe por concepto de exportación de minerales. Estas medidas impidieron a las empresas mineras retener las divisas requeridas para cubrir sus propias necesidades, con el resultado de que en las minas nacionalizadas se sacrificaron la conservación del equipo y la preparación del trabajo futuro para tratar de aumentar al máximo la producción actual, y de que cientos de minas más pequeñas tuvieron que cerrarse. En muchas minas importantes, las reservas de mineral susceptibles de explotación comercial están próximas a agotarse. Sin embargo, son casi desconocidas las posibilidades de las nuevas reservas y resulta difícil recomendar cualquier programa serio de inversión en la minería sin antes llevar a cabo prospecciones geofísicas y geológicas intensivas (CEPAL 1958, 44s).

En el período de transición estudiado, la minería sufrió la elevación de sus costos de producción debido al descenso de la pureza del mineral extraído y a la escasez de agua y energía eléctrica en gran parte de los centros mineros. La necesidad de modernizar y renovar el equipo de trabajo era urgente, pero ante el vacío de soluciones, a esta actividad económica no le quedó otro camino que tratar los desperdicios de mineral dejados en faenas de años anteriores —con instalaciones y maquinaria antiquísima—, si es que quería sobrevivir.

Podemos resumir que entre 1929 y 1952 la minería en Bolivia se caracterizó por la presencia continua de crisis económicas originadas principalmente por el decaimiento de los precios de los minerales en el mercado exterior y por el agotamiento de los yacimientos explotados. Pese a estas adversidades, su aporte fue fundamental para el sostenimiento del Estado mediante el pago de impuestos, especialmente de aquellos que se relacionaron directamente con las exportaciones. El estado en que se encontraba la minería en estos años influyó de sobremanera en la economía boliviana, la cual, presentó características negativas claramente conocidas a lo largo de la historia económica del país, entre las

cuales identificamos las siguientes¹⁷: 1) vulnerabilidad ante las perturbaciones de origen externo, 2) mayor dependencia de la importación de alimentos, 3) mayor dependencia de los ingresos fiscales originados en el comercio internacional, 4) mayor concentración de la producción en un solo producto y predominio de un único país en las relaciones comerciales y, 5) como efecto de la mayor intensidad de capital y tecnología utilizada en la actividad minera, se dio al capital extranjero una ventaja significativa para apoderarse de los recursos nacionales, así como también, para administrar el comercio de estos a través del monopolio de los medios de transporte que se utilizaban para dicha comercialización.

Al analizar el inciso “4”, éste no hace más que revelarnos uno de los efectos más dañinos que la minería ocasionó a la economía boliviana. En efecto, al concentrarse gran parte de los actores sociales e instituciones económicas y financieras del país, única y exclusivamente en la producción del estaño y otros minerales para cubrir la demanda de mercados ingleses y estadounidenses, se obstaculizó el desarrollo normal de una economía diversificada en el país y, por ende, se interrumpió la sostenibilidad de un crecimiento económico a largo plazo que en definitiva hubiera beneficiado a un mayor número de personas pertenecientes principalmente a aquellos grupos sociales con escasos recursos económicos.

En la agricultura se iniciaron los primeros pasos para cambiar su estructura económica. En efecto, de una agricultura tradicional y estancada dominante en el área andina se pasó a una agricultura empresarial y agroindustrial que se fomentó de manera dinámica en el oriente boliviano a partir de los años treinta.

Por otro lado, la Guerra del Chaco alteró el sistema de prestación de servicios personales en las haciendas del altiplano y los valles debido a la ausencia de mano de obra, y abrió la oportunidad para crear en Santa Cruz un mercado mucho más amplio ante las necesidades de vituallas de las tropas. Impulsó de igual forma esta transformación en la agricultura, la ayuda técnica y económica ofrecida por los Estados Unidos a partir de la década de los años cuarenta. Sin embargo, estos dos aspectos todavía no contemplaron reemplazar el arcaico sistema de propiedad prevaleciente en el país, que sin ninguna duda fue uno de los factores determinantes para que la agricultura nacional se viera envuelta en un estado de ineficiencia por los bajos niveles de productividad que generaba.

¹⁷ Thorp (1998), 92s.

Otros factores que incidieron de igual manera en el desarrollo de la agricultura fueron los siguientes: “la dispersión de los recursos y de la población en la región andina y la sobreabundancia de tierras en el oriente, la falta de vías de comunicación y el aislamiento de grandes regiones del país, la limitación de los mercados, la disponibilidad de mano de obra barata y el bajo nivel tecnológico¹⁸”.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta para comprender a la economía boliviana en el período estudiado es la distribución regional de la población en estos años. Bolivia, país con tradición agrícola y minera, vio crecer sus principales centros de población en aquellos espacios geográficos donde o bien desde tiempos pre-hispánicos ya existía un fuerte asentamiento humano o, en su defecto, a partir del período colonial, llegaron a adquirir gran importancia por la abundancia de minerales. De ahí que la zona andina boliviana, en especial el altiplano, haya sido hasta la década de los años setenta del siglo 20, el lugar donde se concentró la mayor parte de la población boliviana. Entre 1900 y 1950 los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando fueron los que registraron una mayor tasa de crecimiento demográfico frente a los demás departamentos. Sin embargo, la escasa población existente en la región oriental no hace más que reforzar la aseveración sobre la extrema centralización de las poblaciones del país en el área andina.

Entre 1929 y 1952 la imagen de Bolivia como país andino no se modificó. No sólo sus principales ciudades y poblaciones estuvieron en los Andes bolivianos sino también sus carreteras y ferrocarriles, estas últimas apoyando a las actividades de exportación mediante el transporte del estaño y otros minerales hacia los puertos del Pacífico más cercanos, situados en Chile y Perú.

Este panorama creó un alto grado de dependencia económica en el país del exterior, no sólo porque su principal producto de exportación dependía de la demanda exterior, sino también porque al no tener Bolivia una economía diversificada y una producción tecnológica nacional, estuvo obligada a importar productos que en algunos casos fácilmente podían producirse dentro del país. En este sentido, Bolivia importó apreciables cantidades de productos extranjeros fomentando de esta manera la actividad comercial mediante la presencia de casas comerciales nacionales y extranjeras que fueron administradas todavía a un nivel estrictamente familiar.

¹⁸ Demeure (1999), 269.

Los productos que se importaron a lo largo de los años estudiados fueron de dos tipos: bienes de consumo y bienes de capital.

Entre los primeros, destacó la importación de alimentos como ser leche, azúcar, arroz, trigo, garbanzos, lentejas, porotos, maicena, papa, manteca, animales vivos, maíz, aceite de comer y bebidas, así como también las drogas, gasolina, kerosene, parafina en pasta, libros, automóviles y mueblería, estos últimos en un segundo nivel de importancia.

Entre los bienes de capital que fueron introducidos en grandes cantidades figuraron las materias primas y los repuestos destinados al sostenimiento de las fábricas de tejidos de algodón y lana, de calzado, cemento, vidrios, sombreros, medias, jabones, sobres y cartones, alambres de cercos y explosivos, además de las distintas actividades relacionadas con la construcción, la sastrería y la industria de maderas. Actividades que en su conjunto vinieron a conformar la industria nacional del país.

Gracias a la importación de los bienes de capital la industria nacional pudo desenvolverse con relativo éxito, a pesar de los innumerables problemas existentes en el país, inherentes a las características de la economía boliviana.

La estrechez del mercado nacional por ejemplo determinó la proliferación de industrias locales que utilizaron en gran medida mano de obra artesanal. Estas industrias satisficieron las necesidades de determinadas regiones del país pero nunca proyectaron seriamente cubrir la totalidad de la demanda nacional por los elevados costos que implicaba dicha empresa, especialmente en lo que respecta a los costos de transporte¹⁹.

A ello se debe sumar el hecho de que la industria boliviana en este tiempo se desarrolló ampliamente con la elaboración de bienes de consumo –alimentos y bebidas principalmente–, y muy poco con la producción de bienes intermedios –como por ejemplo maquinarias e insumos– debido a que estos últimos requerían mayores cantidades de capital de inversión y tecnología avanzada, elementos de los cuales carecía la economía.

Las dificultades en la importación de repuestos y maquinaria debido a la escasez de divisas y, la ausencia de expertos profesionales en materia tecnológica, impidieron el mantenimiento óptimo de la capacidad productiva del país, condicionando de esta manera el desarrollo de la industria nacional. Este último aspecto, sin embargo, fue solucionado

¹⁹ Pando (1947), 200s.

parcialmente mediante la inserción de programas de enseñanza técnica en el sistema educativo nacional.

A lo largo de estos años, crecieron en importancia la agropecuaria y la agroindustria mediante un impulso decidido del Estado a la producción de algodón, caña de azúcar, arroz, tabaco, y la cría de ganado vacuno. El oriente boliviano, en especial el Departamento de Santa Cruz, fue la región que mayores beneficios recibió con la aplicación de estas medidas. El destino final de estos productos esta vez fue el abastecimiento de las necesidades del mercado nacional en su totalidad, para lo cual fue importante la apertura de nuevas vías de comunicación (terrestres y aéreas) en el sentido de que dicho mercado se vio ampliado.

En el Cuadro 1 se muestra la cantidad y valor de las importaciones realizadas por Bolivia entre 1929 y 1950, las cuales están clasificadas en cuatro categorías. En él llama la atención la elevada cantidad de animales vivos y alimentos que importó el país, la cual vino a representar –como promedio de los veintidós años– el 40% por ciento de la importación total de dicho período.

Recién a partir de la segunda mitad de la década de los años treinta los gobiernos empezaron a planificar seriamente políticas de diversificación económica, industrialización del país, e integración del oriente boliviano, con el objetivo final de sustituir la gran cantidad de productos importados por Bolivia, y así poder eliminar al fin el elevado grado de dependencia del país.

Un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1958 sobre la economía boliviana, hace referencia a los niveles de importación de alimentos entre 1925 y 1955, y confirma el hecho de que gran parte de los productos importados por el país podían haber sido fácilmente producidos en éste. Al respecto, dicho estudio dice:

La importación de alimentos ha ido creciendo constantemente durante los últimos 30 años. En el período 1925-29 representaba el 10 por ciento del total importado y en el período 1953-55 había ascendido al 21,3 por ciento. Dentro del rubro tiene especial importancia la importación de leche, azúcar y arroz. Si se agrega a la importación de alimentos, la de materias primas para la industria alimenticia, se concluye que una elevadísima proporción de las importaciones bolivianas se destina a la satisfacción de las necesidades de alimentación de la población. En 1935 y 1939 la importación de este tipo de bienes representaba el 19,4 por ciento del total de importaciones, llegó a un máximo de 43,3 por ciento durante el período 1941-45 y ha mantenido su elevada proporción hasta 1955 y, seguramente, en 1956 y 1957. Dentro de las materias primas alimenticias tiene gran importancia la importación de trigo y harina de trigo, cuyo volumen se ha

Cuadro 1

Importaciones de Bolivia 1929 - 1951 (en toneladas y dólares)

Años	Categoría I		Categoría II		Categoría III		Categoría IV		Totales	
	Animales vivos		Sustancias alimenticias		Materias primas		Artículos manufacturados		Toneladas	US\$
	Toneladas	US\$	Toneladas	US\$	Toneladas	US\$	Toneladas	US\$		
1929	3.241	554.492	47.652	3.611.072	74.070	2.104.224	94.443	12.876.934	222.406	19.146.722
1930	3.258	413.854	47.796	2.864.120	89.819	1.809.736	43.623	10.497.977	184.497	15.585.687
1931	2.285	260.112	41.069	1.623.294	41.164	1.013.143	18.575	5.098.362	103.094	7.994.911
1932	1.790	108.236	42.048	1.327.857	36.171	647.245	22.042	3.909.031	102.051	5.992.369
1933	227	17.536	44.922	1.669.980	29.704	978.637	21.761	8.367.506	96.614	11.033.659
1934	249	32.861	39.410	1.700.632	54.828	1.838.579	28.905	14.237.569	123.391	17.809.642
1935	411	69.408	48.488	1.854.467	74.738	1.976.302	34.502	16.010.955	158.139	19.911.132
1936	2.519	308.842	75.064	2.763.610	92.418	2.116.625	39.195	9.680.692	209.196	14.869.769
1937	5.622	1.494.385	77.979	2.958.324	114.068	2.168.517	42.067	9.220.592	239.736	15.841.818
1938	5.893	1.728.273	98.873	3.429.426	114.650	1.934.324	51.181	11.807.481	270.597	18.899.504
1939	10.795	3.226.832	86.421	2.415.275	98.261	1.702.764	43.489	9.985.801	238.966	17.330.672
1940	11.832	936.384	104.533	3.940.305	103.679	2.731.262	44.232	12.770.054	264.276	20.378.005
1941	18.056	1.233.830	156.275	6.270.375	142.651	3.546.419	58.700	16.696.623	375.682	27.747.247
1942	20.212	1.525.458	159.287	8.727.407	140.304	5.206.921	44.985	17.775.022	364.788	33.234.808
1943	26.444	2.683.411	121.477	7.545.117	133.055	5.007.469	48.279	23.341.146	329.255	39.177.143
1944	20.886	2.077.308	140.833	10.116.291	151.647	5.322.964	42.165	19.934.760	355.531	37.451.323
1945	13.865	2.066.694	137.067	12.584.418	135.150	6.386.803	38.982	19.331.928	325.064	40.369.843
1946	13.419	2.157.033	120.680	17.752.671	130.981	6.575.815	44.880	24.880.125	309.96	51.365.644
1947	15.618	3.081.836	99.088	17.498.326	137.833	7.682.715	50.780	31.294.483	303.319	59.557.442
1948	13.952	2.861.499	114.634	18.418.902	144.732	9.147.335	53.395	38.308.031	326.813	68.735.767
1949	8.874	4.738.774	101.886	15.786.887	135.865	10.889.786	81.790	46.943.987	328.415	78.359.434
1950	3.737	2.241.898	111.019	17.615.181	84.980	5.947.774	53.239	30.037.798	252.975	55.842.651

Fuente: MBCB (1951), 94.

acrecentado notablemente en los años recientes y sobre todo en 1955 gracias a las importaciones provenientes de la ayuda norteamericana. Cabe hacer notar que una gran proporción de las importaciones que se incluyen en este grupo son susceptibles de producirse internamente (CEPAL 1958, 40).

En materia de salud y educación, Bolivia, en el período estudiado, mostró serias deficiencias a pesar de los intentos de algunos gobiernos por cambiar esta situación.

Según el mensaje presidencial de 1945, ese año por cada 100.000 habitantes existían 14,79 médicos cirujanos, 4,83 cirujanos dentistas, 4,50 químicos farmacéuticos, y 1,77 obstétricas. Y solamente 208 médicos cirujanos, 11 dentistas, 12 farmacéuticos y 4 obstétricas dependían de la Sanidad Nacional de entonces²⁰. Cifras por demás reveladoras si de ellas deducimos que ni siquiera existieron dos médicos cirujanos, o al menos un dentista y un farmacéutico por cada 10.000 habitantes.

Esta desatención fue más notoria aún en el área rural, donde prácticamente la medicina preventiva y curativa estuvo en manos de curanderos locales que basaban sus tratamientos médicos en el conocimiento de la medicina naturista. La renuencia de los médicos a prestar el año de servicio obligatorio en el campo y el bajo presupuesto en salud destinado a esta zona, fueron los motivos principales que condujeron al descuido de la salud en esta área. Confirmamos esta afirmación en uno de los apartados del mensaje presidencial de 1949 del Dr. Mamerto Urriolagoitia, quien en el capítulo sobre Higiene y Salubridad de dicho informe sostiene al respecto:

Igualmente, difícil resulta conseguir el cumplimiento de la Resolución Suprema que obliga a los médicos egresados de las Universidades nacionales a prestar un año de servicio en provincias para tener opción a un nombramiento en una dependencia del Ministerio de Salubridad. Los médicos comprendidos en dicha disposición resisten someterse a ella.

Otro motivo para que la población rural no cuente con servicio médico permanente es la escasa retribución que acuerda el presupuesto. Las condiciones difíciles del erario público no han permitido una mejora (IP 1949, 185s).

En el mismo campo de la salud y, como consecuencia de la Guerra del Chaco, los gobiernos se vieron obligados a implementar una serie de políticas encaminadas al mejoramiento de la infraestructura en salud según las exigencias de cada una de las especialidades médicas. Así también, estuvieron forzados a crear varios institutos médicos de carácter educativo, investigativo y preventivo, como sucedió en los casos del Instituto

²⁰ Cf. IP (1945), 65.

Superior de Medicina, la Escuela Nacional de Enfermeras (1943), el Instituto Nacional de Nutrición (1941), la Cruz Roja Nacional (1935), y una serie de centros de salud que pasaremos a detallar posteriormente, destacándose el establecimiento de hospitales militares que a la postre pasaron a ser los hospitales generales de las principales poblaciones del país hasta el día de hoy.

Por otro lado, la educación en Bolivia, tuvo como características principales primero que nada un notable avance en el campo institucional, y en segundo lugar la búsqueda incesante porque la enseñanza impartida se viera comprometida con las necesidades económicas del país tomando en cuenta el medio social y geográfico que rodeaba a los alumnos.

Los logros institucionales giraron en torno al fortalecimiento y reorganización del Ministerio de Educación a través de la creación de direcciones que se encargaron de cumplir de manera específica, uno o más de los objetivos planificados por los gobiernos de turno en esta materia, dando mayor dinamismo y coordinación a las actividades educativas. Así, surgieron en estos años las siguientes direcciones: Dirección de Educación Pre-Escolar, Primaria y Secundaria, Dirección de Educación Profesional, Dirección de Bellas Artes, Dirección de Educación Física, Dirección de Asistencia Social a los Escolares Pobres, Dirección de Bibliotecas, Dirección de Educación de Indígenas y Centros Educativos Indígenales, además de las Juntas de Auxilio Escolar.

La ausencia de recursos humanos suficientemente capacitados en el manejo de las nuevas tecnologías que llegaron al país para mejorar la producción agrícola y desarrollar la industria, condujo a los gobiernos de Bolivia a repensar las políticas educativas adoptadas con el fin de solucionar esta situación. En este sentido, junto a la escuela instructiva que promocionó bachilleres en humanidades, se crearon las escuelas taller o técnico-industriales y las escuelas agrícolas en planteles de enseñanza media y superior.

La sociedad boliviana necesitaba ahora más técnicos industriales que burócratas, como lo evidencia el discurso del Presidente Mamerto Urriolagoitia en 1949:

[El gobierno se propone dotar] a los planteles industriales existentes, y a los que han de crearse en sustitución de los colegios secundarios de provincias –cuyo resultado actual no responde, en esas provincias a finalidades prácticas, sino que tan sólo estimula la proliferación de estudiantes de humanidades cuyo destino es la burocracia fiscal– de maquinaria e instrumental, para darles forma definitiva.

El gobierno se propone dar a la escuela orientación manual y técnica desde los ciclos inferiores hasta los superiores de la enseñanza. Para esto llevará el taller aún a las escuelas primarias, a fin de que el niño comience a familiarizarse en el manejo de

instrumentos y herramientas (...) Puede definirse así en forma simple, la política educacional sustentada por el gobierno y que expresa en el Estatuto de Educación y en las medidas que se adopta: favorecer de modo preferente, en virtud de la vocación y aptitudes de cada individuo –descubiertas a través de una enseñanza práctica y experimental que se inicie en la escuela primaria–, la capacitación adecuada de futuros profesionales técnicos: ingenieros, agrónomos, arquitectos, economistas, mecánicos industriales, etc., etc. (IP 1949, 111s).

Frente a estos intentos por mejorar la educación en Bolivia, se presentaron una serie de hechos que frenaron, e inclusive anularon, estas buenas intenciones, llegando a inclinar a tal extremo la balanza que las conclusiones vertidas sobre los resultados de las políticas educativas adoptadas por diferentes gobiernos de turno fueron en definitiva de rotundo fracaso. La realidad fue quien reveló esta situación.

A pesar de la escasa información estadística existente en el período examinado, los siguientes datos nos dan una idea aproximada del estado precario en el que se encontraba la educación entre 1929 y 1952, y aunque estos pertenecen al año 1940, las conclusiones emanadas de ellos pueden generalizarse para los años estudiados.

En 1940 existía un marcado ausentismo de profesores en el país como consecuencia de los bajos ingresos percibidos en esta profesión. 155 directores y 2.367 maestros conformaban el plantel docente. Existían 1.139 escuelas primarias, de las cuales, 1.055 eran estatales y 84 eran particulares. De estas 1.139 escuelas, 92 eran completas, 27 estaban a cargo de 5 maestros cada una, 38 a cargo de 4 maestros, 63 a cargo de 3 e, increíblemente, 249 escuelas estaban a cargo de 2 maestros y 520 escuelas de uno sólo.

Existían 600.000 niños en edad escolar, de los cuales sólo 52.694 asistían al colegio, y 2.915 a los jardines de niños. De cada 100 niños sólo 14 asistían a clases. Y los que asistían enfrentaban muchas deficiencias. De cada 100 niños que iban a la escuela 72 no tenían asientos en sus salas²¹.

El analfabetismo en la población adulta, fue otra de las duras realidades en el campo de la educación, como lo prueban las siguientes palabras del mensaje presidencial del General Peñaranda en 1940:

Fuera de los 492.453 niños sin escuela, hay un porcentaje enorme de adultos que no han recibido los beneficios de la alfabetización, ya que los recursos económicos y humanos no abastecen para fundar escuelas en número suficiente. Por ello se ha establecido la “condecoración a la cultura”, destinada a toda persona, jefe de familia, militar, sacerdote, universitario, propietario, artesano, etc., que presente anualmente diez niños o adultos alfabetizados” (IP 1940, 35s).

²¹ Cf. IP 1940. Capítulo donde se informa sobre la situación de la educación en el país.

Los justificativos del fracaso de la educación esgrimidos por los gobiernos, representantes políticos y grupos sociales que en este período detentaron el poder político y económico del país se fundamentaron en factores económicos y morales. De ahí que la solución al problema educativo en estos años estuvo orientada al ataque frontal de estos dos aspectos.

A propósito de la primera de estas causas, el general Peñaranda en su gestión de gobierno creyó que fortaleciendo económicamente las distintas esferas de la actividad educativa, ésta iba a solucionarse automáticamente. A lo menos así es como lo pensó en 1940 cuando en uno de sus informes dijo al respecto:

La visión del panorama educacional del país reposa en la triple base de lo material, lo técnico y lo social.(...)

Si no hay maestros suficientes, si los edificios escolares de propiedad del Estado están en ruinas, y los alquilados no reúnen las condiciones pedagógicas más elementales y se carece en absoluto de mobiliario y material escolar, cualquier reforma que se intente y las directivas pedagógicas más sabias caerán en el vacío. La solución del problema educacional es pues ECONÓMICA, y en este sentido obrará el gobierno dentro de las difíciles condiciones en que se desarrolla la hacienda pública (IP 1940, 34).

Tres años más tarde el mismo general Peñaranda afirmó que la solución de los problemas de la educación se tenían que apoyar en la cooperación generalizada de la población boliviana. Planteó en ese sentido un cambio de comportamiento en la sociedad en su conjunto, especificando que no sólo el Estado debía ser el mentor de la educación, sino también la familia. Prueba de lo mencionado son las duras críticas que lanzó al país en 1943 manifestando:

La indiferencia y despreocupación sociales en torno a la escuela es cosa común y corriente. Para el criterio general la instrucción y la educación son problemas de exclusiva incumbencia del Estado y del maestro. Por cuyo motivo, la comunidad observa una conducta de absoluta prescindencia. Los mismos padres de familia directamente interesados en la formación espiritual de sus hijos, a lo sumo, llenan la obligación de inscribirlos, en la escuela, sin inquietarse mayormente, durante el resto del año por la obra, buena o mala, que realizan los maestros.

El problema de la educación, no es un problema exclusivamente fiscal, sino de cooperación y realización sociales y extra gubernamentales (IP 1943, 168).

En estos años fue también importante para el Estado boliviano la educación indigenal, en vista de que a través de ella los diferentes gobiernos de turno vieron una interesante posibilidad de poder integrar a la población indígena al país, para de esta manera alcanzar mejorar sus condiciones de vida dentro de los parámetros de bienestar

occidental propios de este tiempo, y evitar al mismo tiempo, posibles revueltas que pudieran amenazar la estabilidad política del país.

La educación fue la estrategia ideal que encontraron los distintos gobiernos para lograr estos objetivos, como se evidencia en el discurso presidencial del año 1945 del Tcnl. Gualberto Villarroel, el cual, afirmó lo siguiente al respecto:

A través de la vida colonial y republicana se ha visto con indiferencia, temor o prejuicio, la cuestión del indio, relegándola sistemáticamente. Con la revolución ha llegado la hora de afrontar sin recelos este magno problema (...)

La tarea es en extremo grande y compleja, pero para realizarla contamos, primero, con la decisión que nace [del indio] quien (...) pide clamorosamente escuela para sus hijos, ofreciendo para ello su esfuerzo y su dinero. Bello insurgir de una raza que había permanecido secularmente adormecida, y que evidencia vigorosamente un fenómeno sociológico de los más grandes de la historia de Bolivia y talvés de la América.

Es claro que esta gran transformación, (...) puede producir algunos transtornos y desequilibrios momentáneos; empero sólo el pensar en que tres millones de seres se levantan para incorporarse a la nacionalidad y obrar con conciencia dentro de ella, conmueve el espíritu y nos hace abrigar plena fé en el futuro de la patria, que será grande cuando nuestro campesino sea realmente un hombre (IP 1945, 5s).

Los transtornos y desequilibrios aludidos en esta última cita se presentaron, pero no al interior de la población indígena como se pensó, sino más bien en el conjunto de teorías y planes ejecutados por las autoridades e instituciones del gobierno. Y ante el fracaso de la educación por integrar al indio, éste siguió siendo víctima de la discriminación social, el estancamiento económico y la clandestinidad cultural. En 1950, el gobierno de turno reconoció esta frustración e incitó al país a encontrar otras vías de solución afirmando:

El problema básico de la educación radica en las escuelas rurales o indígenas. Después de muchos ensayos y teorías pedagógicas y planes, el campesino indio, así sea alumno de los núcleos o adulto, sigue el mismo, con pequeñas variantes.

La escuela ha tenido escasa influencia sobre la mentalidad del campesino indígena que permanece apegado a la rutina, y no ha modificado sustancialmente la situación del agro, por lo menos en el altiplano.

Teóricamente los planes son novedosos, y despertaron el interés de los especialistas y estudiosos extranjeros, pero en la práctica los resultados obtenidos distan algo de ser satisfactorios.

En consecuencia, tenemos que insistir en las nuevas orientaciones de la educación rural e indígena (IP 1950, 118).

Por otro lado, es importante también mencionar que en estos años se iniciaron las primeras conquistas sociales que fueron a favorecer a los trabajadores bolivianos. Y desde esta perspectiva, existieron dos hechos significativos que marcaron un verdadero avance en el campo laboral.

El primero de ellos fue que el trabajo en Bolivia se dignificó notablemente a partir de la adopción de medidas de protección y de beneficio social para el trabajador y su familia.

A lo largo de estos veinticuatro años, el Estado tendió paulatinamente a convertirse en el ente mediador, y a la vez conciliador, de los conflictos entre el proletariado boliviano y los empresarios. En esa misma línea, el Estado reconoció la sindicalización libre de los trabajadores e incentivó la instauración de otra serie de medidas laborales como por ejemplo el seguro social y el salario mínimo. Además de ello, trabajó decididamente para que se hicieran realidad distintos tipos de remuneraciones entre las cuales sobresalieron el pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y los tiempos extras de trabajo, al extremo de llegar inclusive en algunas ocasiones a utilizar la fuerza para su concreción.

Iguales objetivos persiguieron medidas como el establecimiento de asistencia médica para los familiares del trabajador, la Ley General del Trabajo de 8 de diciembre de 1942 con sus respectivas modificaciones y ampliaciones, los cursos de capacitación profesional y la creación de planes de vivienda para los obreros. El capítulo V de esta investigación trata con mayor detalle estos últimos aspectos.

Uno de los gobernantes que mayor empeño puso en la ejecución de estas medidas fue Gualberto Villarroel, quien al ver concretadas varias de estas aspiraciones laborales, afirmó que el único objetivo que perseguían era el mejoramiento del nivel de vida del trabajador boliviano. En 1948 se dirigió al pueblo boliviano con estas palabras:

Deseo reafirmar en esta ocasión, que es propósito medular de esa política, hallar los instrumentos y recursos adecuados para que los trabajadores y la clase media de mi patria disfruten de un elevado nivel de vida, tanto en lo material como en lo espiritual, de acuerdo con las posibilidades económicas del país.

He establecido sueldos mínimos, asignaciones familiares y matrimoniales; he autorizado la elevación de salarios y su necesaria suplementación con aguinaldos y primas, que en sí importan participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. Pronto habrá salarios mínimos. Hay servicio médico y de botica para las familias de los obreros y empleados, y servicio gratuito de desayuno escolar para los niños pobres. Se realiza un amplio programa de edificación de viviendas higiénicas y baratas para obreros. Muy pronto estará en ejecución un plan de salubridad y de higiene industrial, que precautele la salud y la capacidad productiva de los trabajadores, permitiéndoles ganar salarios altos. Escuelas profesionales de capacitación técnica serán fundadas en los principales centros industriales del país (IP 1948, 82).

La segunda de estas conquistas sociales fue el haber dado un paso cualitativo hacia adelante en favor de la población indígena con la aprobación de la abolición del pongueaje y la creación –y reconocimiento inmediato del Estado– de los sindicatos agrarios. A partir de 1936, el coronel David Toro, presidente del país en ese entonces, impulsó la sindicalización del campo en base a tres ejes directrices: asesoramiento jurídico de las organizaciones campesinas, mediación con los propietarios de tierras, y pago de algunos gastos administrativos.

Sin embargo, la falta de continuidad en las decisiones gubernamentales debido a los cambios repentinos de gobierno, donde unas y otras autoridades de turno interpretaban de una manera totalmente diferente la orientación que debía seguir el país, desestructuró el proceso normal que necesitaba seguir la mencionada sindicalización para lograr todos sus objetivos. Esta ruptura significó dejar en suspenso la liberación del indígena campesino, y a pesar de que los sindicatos ya creados subsistieron a los embates de los gobiernos que se opusieron a ellos, esta emancipación recién dio pasos importantes en 1953 con la adopción de la Reforma Agraria.

En 1936, el presidente Toro formuló abiertamente al país la supresión del pongueaje, lo cual se evidencia en el mensaje presidencial de ese año:

En el último capítulo de la síntesis de labores informada en 5 de agosto, y dentro del rubro de “Iniciativas”, se formuló la supresión del pongueaje. El Presidente de la Junta de Gobierno, con una visión exacta de la realidad social en que vive la clase indígena, ha encomendado al Ministerio de Colonización y Agricultura, el estudio y la solución de los problemas del indio, y así, lejos de un simple decreto de enunciaciones, acaso irrealizables por la resistencia que oponen los terratenientes a la liberación indigenal, se ha dado cuerpo al movimiento de sindicalización agraria, tomando como experiencia a los colonos de la finca de Santa Clara, en el distrito provincial de Cliza del departamento de Cochabamba. Con este paso valiente se eleva al indígena a la condición de persona jurídica, capaz de conseguir por sus propios medios su elevación moral y espiritual y su bienestar económico. La tuición que ejerce el Estado es dentro de la doctrina del patronato y constituye un paso decisivo hacia la definitiva liberación del pongueaje (IP 1936, 16).

En lo referente al desarrollo institucional del país, a partir de los años 20 se presentaron grandes innovaciones, marcadas por la introducción de reformas hacendarias en la aduana y la estructura tributaria del país, el año 1928, y por la creación del Banco Central de Bolivia en 1929. Desde la segunda mitad de la década de los años treinta hasta los años cincuenta, el crecimiento institucional más destacado se observó en la empresa

pública, los bancos de desarrollo, los institutos de fomento industrial y los organismos de desarrollo agrícola que promovieron la tecnología y el crédito.

Por otro lado, otra de las características de la economía boliviana en este período de transición fue la ausencia de una integración monetaria nacional. En muchas partes del país el trueque siguió representando la base de las relaciones comerciales donde se intercambiaban infinidad de productos que venían a satisfacer las necesidades de la población²². Sin embargo, si bien todavía existieron economías de pura subsistencia, gradualmente fueron surgiendo en algunos casos, y fortaleciéndose en otros, comercios locales de pequeña escala donde se empezó a utilizar el dinero. A pesar de ello, es innegable que en estos años tan sólo un segmento de la población participaba en una economía que bien podía tipificarse como moderna.

Se pueden identificar cuatro períodos inflacionarios entre 1929 y 1952. El período inflacionario de la Guerra del Chaco (1932-35), el período de 1935 a 1939, el de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), y el período inflacionario de postguerra (1945-1951)²³.

Entre las causas principales que provocaron el aumento de los precios en cada uno de estos períodos se encontraron las siguientes: los fuertes déficit fiscales motivados por el gasto bélico, la financiación inflacionista del sector público para cubrir sus elevados gastos administrativos y, por último, la frágil estructura económica de Bolivia dependiente en extremo del mercado internacional.

Proporcionar algunos datos sobre la recaudación de impuestos en el país en los años estudiados es también muy importante para comprender el estado de la economía en este período.

²² Hacemos esta afirmación en base a los estudios realizados sobre la problemática de los diferentes mercados en Bolivia contenido en el conocido informe económico de la Comisión Económica para América Latina en el capítulo V referente a los problemas y perspectivas del desarrollo económico. Cf. CEPAL (1958), 92s.

²³ CEPAL (1958), 57.

El Cuadro 2 fue elaborado en 1939 por los editores de una guía económica de Bolivia en la cual proporcionaron importante información sobre la economía del país. El mencionado cuadro muestra las contribuciones al Estado de blancos, mestizos e indios por concepto de impuestos, categorización esta última que fue común en esta época debido a la mentalidad dominante en la sociedad boliviana²⁴.

Cuadro 2

Contribuciones tributarias por habitante y “clase racial” en 1939 (en Bolivianos)

<u>Blancos por cabeza de habitantes</u>	
Impuestos nacionales.....	Bs. 74,31
Impuestos departamentales.....	“ 10,78
Impuestos municipales.....	“ 11,54
	<u>Bs. 96,63</u>
<u>Mestizos por cabeza de habitantes</u>	
Impuestos nacionales.....	Bs. 13,88
Impuestos departamentales.....	“ 2,01
Impuestos municipales.....	“ 2,15
	<u>Bs. 18,04</u>
<u>Indios por cabeza de habitantes</u>	
Impuestos nacionales.....	Bs. 1,85
Impuestos departamentales.....	“ 0,27
	<u>Bs. 2,12</u>

Fuente: Taborga y Adriázola (1939), Sección XIX, 6.

Aunque los autores no especificaron qué datos utilizaron para la obtención de dichas cifras, si tomamos en cuenta el número de habitantes blancos, mestizos e indios existente en el país el mismo año de la realización de este trabajo, y multiplicamos estas cifras por el monto de dinero que aportaron cada uno de estos grupos al erario nacional, asumiendo que la población de entonces es igual a la contribuyente²⁵, obtendremos las cantidades aportadas por cada uno de ellos. El Cuadro 3 contiene esta información acompañada de sus respectivos porcentajes²⁶.

²⁴ Hubiéramos querido añadir a estas cifras la cantidad contribuida en impuestos indirectos y directos por cada uno de los grupos étnicos, sin embargo, la carencia de esta información nos obliga a realizar el respectivo análisis a pesar de esta limitación.

²⁵ La carencia de información sobre la base tributaria en ese entonces nos obliga a realizar esta suposición.

²⁶ En la elaboración de este cuadro no se incluye a la población negra, ya que en 1939 sólo llegó a representar el exiguo porcentaje de 0,23% de la población total del país (7.800 personas).

Cuadro 3

Contribuciones tributarias al Estado por blancos, mestizos e indios en 1939
(en Bolivianos)

	Población	Impuestos pagados por habitantes (Bs.)	Total impuestos pagados (Bs.)	Porcentaje (%)
Blancos	458.400	96,63	44.295.192	67,33
Mestizos	974.800	18,04	17.585.392	26,73
Indios	1.841.900	2,12	3.904.828	5,93
Total	3.282.900	116,79	65.785.412	100

Fuente: Taborga y Adriázola (1939), Sección XIX, 2 y 6. Elaboración propia.

Como se puede constatar, las dos terceras partes de los ingresos tributarios obtenidos por el Estado provinieron de los blancos a pesar de constituir solamente el 14% de la población total en ese tiempo, mientras que, apenas el 6% de estos ingresos procedieron de la población indígena, el 56% de la población de entonces. Entretanto, el restante 26.73% aportado provino de los mestizos.

De lo expuesto anteriormente, podemos deducir que de los tres grupos sociales mencionados, sólo el último, es decir el de los mestizos, demostró tener una cierta coherencia y equilibrio en su capacidad contributiva, si es que tomamos en cuenta de que este grupo representó el 30% de la población total en ese entonces.

Las conclusiones finales que se pueden obtener después de analizar estos datos son dos. Primero, se ratifica el hecho de que las principales actividades económicas del país estuvieron en manos de la elite nacional representada por las familias blancas, debido a lo cual debieron contribuir a las necesidades del Estado en mayor proporción que los otros grupos existentes. Y, segundo, que ante esta situación fue lógico que los blancos exigiesen un trato privilegiado del Estado para perseguir sus intereses, porque fueron conscientes de que eran ellos quienes aportaban con más del doble de los ingresos estatales frente a poco menos de la tercera parte que aportaban conjuntamente los grupos mestizo e indígena.

Pasando a otro aspecto, y con el fin de alcanzar un mejor entendimiento de la economía boliviana en este casi cuarto de siglo estudiado, se proporcionan a continuación algunos datos comparativos por demás sugerentes, los cuales servirán para resaltar la importancia que tiene este período en la historia económica del país.

Todavía en 1929 se calificaba a Bolivia como un país de economía monoprodutora en extremo y altamente dependiente del exterior. Situación que, sin

embargo, hasta abril de 1952, tendió a cambiar porque si bien el país en este último año siguió siendo tipificado como monoprodutor, indudablemente este grado de dependencia fue disminuyendo con la creación y fomento de núcleos agroindustriales que buscaron diversificar la economía del país bajo la dirección del Estado a través de sus diferentes instituciones.

Lo interesante de este hecho es que para alcanzar los objetivos de la diversificación de la economía boliviana se produjeron notables avances a nivel institucional hasta 1952, lo cual contrastó marcadamente con el atraso institucional prevaleciente hasta antes de 1929.

Asimismo, podemos establecer que la Bolivia de los primeros 29 años del siglo 20 percibió grandes ingresos económicos como consecuencia de la creciente demanda de estaño en los mercados del exterior, los cuales, sin embargo, no fueron bien aprovechados para impulsar el desarrollo económico del país debido a la ausencia de ambiciosos proyectos de integración económica, a excepción, tal vez, de los programas de construcción de vías ferrocarrileras que, no obstante, fueron a beneficiar únicamente a la actividad minera.

En contraste con esta situación, el período 1929-1952 se caracterizó por la presencia de ambiciosos proyectos de integración económica cuya ejecución sin embargo estuvo condicionada y limitada por los escasos ingresos percibidos por el país. La Guerra del Chaco, que significó para los bolivianos el mirarse a sí mismos y darse cuenta de lo poco que se había avanzado como nación desde la creación de la República y, al mismo tiempo, las crisis económicas desatadas en países extranjeros que repercutieron con igual o mayor fuerza en la economía, fueron los principales motivos que impulsaron a los diferentes gobiernos bolivianos a la construcción de este tipo de proyectos.

Por otra parte, hacia 1925, la economía boliviana prácticamente no tropezó con problemas inflacionarios. Estos, sin embargo, se presentaron de una manera aguda a medida que fue finalizando la primera mitad del siglo 20. Esto último significó para el país la presencia de ocultamiento y especulación con productos, lo cual ocurrió en desmedro de aquella población que en los años estudiados ostentaba reducidos niveles de ingreso económico. En 1950, Bolivia mantenía uno de los niveles de ingreso per cápita más bajos de latinoamérica con apenas 82 dólares americanos anuales, frente a los 641 de Venezuela,

575 de Argentina, 308 de Chile, 215 de Colombia, 210 de México, 195 de Brasil, 125 de Perú, 124 de Ecuador y 96 de Paraguay²⁷.

De otro lado, hasta antes de 1929 la productividad de los recursos humanos existente en los diferentes sectores económicos del país fue baja, especialmente en la población indígena, la cual se dedicaba casi exclusivamente a las labores agrícolas. Entretanto, en los veinticuatro años estudiados, se dieron pasos importantes en el intento por cambiar esta situación a través de la mecanización del campo y de la industria, lo cual implicó el uso de mejores tecnologías e instrumentos de trabajo en ambas actividades. Ayudó también en este sentido la subvención realizada por el Estado para la importación de bienes de capital, especialmente maquinaria, y la creación de centros educativos de enseñanza media y superior donde se empezó a impartir una educación estrechamente relacionada con la nueva tecnología, surgiendo de esta manera las escuelas-taller y las escuelas-granja.

Si bien estos avances no alcanzaron los objetivos esperados, es indudable que la búsqueda permanente por elevar la productividad del trabajador boliviano quedó insertada desde entonces en las políticas de desarrollo económico diseñadas por los sectores privado y estatal del país.

Debe mencionarse por último, que hasta 1931, año en que Bolivia suspendió sus compromisos de deuda frente a los tenedores de bonos extranjeros debido a los efectos de la crisis mundial de 1929, el país mantuvo un creciente grado de dependencia financiera frente a sus acreedores, la cual desapareció temporalmente con la mencionada suspensión de pagos. Fueron prácticamente algo más de diez años en los cuales el Estado boliviano resolvió sus problemas financieros sin recurrir a los préstamos de los Estados Unidos de Norte América, por entonces su principal acreedor extranjero.

²⁷ CEPAL (1958), 14.

Este grado de dependencia volvió a cobrar importancia a partir de los años cuarenta mediante acuerdos de ayuda económica y capacitación tecnológica con acreedores privados y estatales de los Estados Unidos. Situación que se consolidó en 1950 cuando el gobierno del Dr. Urriolagoitia decidió reprogramar la deuda externa del país dentro de una coyuntura política y económica mundial en que el país del norte desempeñaba un papel sobresaliente²⁸.

²⁸ El reciente trabajo de Hans Huber sobre la deuda externa de Bolivia entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX investiga este tema. Véase Huber (2001).

Capítulo III

La política fiscal

Durante algo más de un siglo, desde 1825, la política fiscal en Bolivia se manejó casi siempre ajena al desarrollo económico del país²⁹. Si bien algunos historiadores han destacado la participación del Estado –principal ejecutor de esta política– en beneficio de la economía boliviana a través del “proteccionismo económico” adoptado en estos años, dicha medida por sí sola no trajo consigo el desarrollo económico esperado³⁰.

Estos años fueron de gran incertidumbre económica en el sentido de que a los preceptos teóricos de la economía clásica, con base en los cuales se delineó la política económica que desde la segunda mitad del siglo 19 llamamos “liberalismo”, se enfrentaron los planteamientos del “proteccionismo económico”, cada uno de los cuales concedió poca importancia a la política fiscal.

En el caso del “liberalismo”, por ejemplo, los gobiernos de turno que pusieron en marcha esta política económica entendieron que la política fiscal administrada por el Estado era un mal necesario orientado al sostenimiento de las instituciones estatales y de la soberanía boliviana.

Aparentemente con el “proteccionismo económico” esta situación debía cambiar pero paradójicamente no fue lo que sucedió. Sus medidas se limitaron a definir la política arancelaria del país dentro de un orden estrictamente comercial donde sí se percató una transformación en las finanzas públicas de Bolivia mas no así en la política fiscal misma³¹.

Bajo estas condiciones, la política fiscal ayudó muy poco al desarrollo económico de Bolivia, y la participación del Estado en beneficio de la economía fue muy débil puesto que prácticamente se dedicó única y exclusivamente a recaudar ingresos con el fin de financiar los gastos de la administración pública y del ejército.

²⁹ Herrera Lane (1951), Capítulo I. Queremos hacer notar que gran parte de los planteamientos realizados en este capítulo se basan en este trabajo por la capacidad de análisis de larga duración en el tiempo, aspecto del que carecen la mayoría de los estudios consultados. Igualmente, debemos aclarar que su objeto de estudio es la región latinoamericana en general, y la chilena en particular, debido a lo cual, el análisis comparativo para el caso boliviano es responsabilidad del autor de esta investigación.

³⁰ Con ello no pretendemos negar la importancia económica que tuvieron las finanzas públicas en Bolivia a lo largo del siglo 19 y las tres primeras décadas del siglo 20. Para una mejor comprensión de las finanzas públicas en el siglo 19 véase Rojas (1916) y Huber (1991).

³¹ Podemos afirmar que las finanzas públicas son realidad distinta de la política fiscal. La primera está representada por el mecanismo institucional de los gobiernos destinado a recolectar fondos, a gastar éstos en las necesidades públicas y a administrarlos en la forma más conveniente; la segunda, en cambio, se puede definir como política que usa las finanzas públicas como factor de equilibrio en el desarrollo económico.

Este panorama cambió totalmente a partir de la década de 1920.

Con las reformas hacendarias de 1928 la política fiscal en Bolivia empezó gradualmente a adquirir mayor relevancia económica³². Junto a las políticas económicas de corte liberal y proteccionista, aparecieron otras que, a título de socialismo/comunismo, keynesianismo y “New Dealismo” o “Nuevo trato”, otorgaron a la política fiscal facultades económicas nunca antes imaginadas, al extremo de que muchos investigadores, para el caso de otras economías, llegaron a tipificar este hecho como el principio de la emergencia del Estado intervencionista de la economía³³.

Factores internos como externos dieron lugar a una nueva concepción de la política fiscal, la cual, de allí en adelante, influyó de sobremanera en el desarrollo económico del país.

Al viejo proyecto de integración económica, se sumaron en estos años los de diversificación económica e industrialización, respondiendo a las necesidades de modernización económica que requería el país y a las crisis económicas de origen interno y externo que se tuvieron que resolver. De igual forma, casi con la misma importancia, emergieron modernos programas de política social, los cuales, ante las presiones del pueblo por ver mejoradas sus condiciones de vida, y por las consecuencias de la Guerra del Chaco, tuvieron necesariamente que ser diseñados por el Estado.

Para poder concretar estos objetivos, el Estado registró un notable desarrollo institucional que, a la postre, benefició en gran manera al desarrollo económico del país, no sólo en el período estudiado sino también después de él.

En efecto, las transformaciones sociales y económicas efectuadas en 1952 y 1953, jamás hubieran tenido el relativo éxito que alcanzaron si es que un cuarto de siglo antes la política fiscal y su ejecutor, el Estado, no hubieran atravesado cambios fundamentales en su concepción y funcionamiento, respectivamente.

³² Es necesario aclarar que en el Capítulo II, referente a las principales características de la economía entre 1929 y 1952, la periodización que se hace es de carácter económico, mientras que en los demás, el análisis se hace más bien con base en una periodización de orden institucional que va de 1928 a 1952.

³³ Aclaremos también que se entiende por Estado a aquella sociedad organizada, la cual está sometida a una autoridad política que ejerce sus facultades sobre una población y un territorio determinados. Asimismo, recalamos que es precisamente a esta autoridad política a la cual indistintamente llamamos gobierno, sector público, poder ejecutivo y Estado central, a lo largo de la investigación.

Igualmente, las reformas económicas del año 1985, que aún repercuten en la economía de nuestros días y que redefinieron una vez más los objetivos de la política fiscal en el país, lograron efectuarse gracias a la existencia de un Estado con la suficiente capacidad de dirección y ejecución para llevar adelante semejantes transformaciones. Facultades estas últimas que empezó a desarrollarlas justamente desde finales de la década de 1920.

A continuación, ordenamos esta lectura profundizando el tema de interés de este capítulo, analizando en primer lugar cuáles fueron las principales características de la política fiscal hasta antes de 1928. Seguidamente se describen los antecedentes y principales factores –tanto internos como externos– que influyeron en la concepción de una nueva política fiscal entre 1928 y 1952, y posteriormente se estudian los aspectos más relevantes de su concepción y desenvolvimiento.

III.1 La política fiscal antes de 1928

En poco más de un siglo de existencia, desde 1825 hasta 1928, Bolivia se caracterizó por mantener una política fiscal poco influyente en el desarrollo económico del país. Las normas y principios jurídicos contenidos en las constituciones políticas establecieron las reglas del juego para el desarrollo económico, las cuales estuvieron fuertemente influenciadas por la constitución española, francesa y alemana de la época³⁴.

De tendencia liberal en su contenido, las diferentes constituciones adoptaron una serie de normas económicas basadas en los postulados fundamentales de la “escuela clásica de la economía”, la cual, consideraba a las finanzas públicas como una expresión parasitaria del sistema económico y, como tal, asignaba una tarea limitada a los asuntos de carácter fiscal.

En 1951, Felipe Herrera Lane describió acertadamente la concepción clásica de la política fiscal en estos años:

[la escuela clásica] (...) valora como mejor presupuesto aquél más reducido, desde el momento en que los recursos económicos en manos particulares serían más útiles que en manos del Estado; se considera como impuestos más peligrosos aquéllos que afectan los ahorros de los sectores pudientes; el déficit presupuestario se mira sólo como generador de inflación, etc. Consecuentemente, el gasto público debe ser reducido a las funciones mínimas y esenciales del Estado, evitando en estas interferencias con las economías privadas; los tributos deben ser lo más reducidos posible, sin afectar en caso

³⁴ Véase Paz (1912).

alguno los ahorros; el presupuesto debe estar estrictamente equilibrado entre gastos y tributos reducidos, y la deuda pública, si bien en algunos casos inevitable, debe ser productiva en su finalidad (Herrera Lane 1951, 65).

Una sana política fiscal exigía dos cosas: a) la reducción de los gastos públicos a su límite mínimo y, b) una estructura de impuestos que interfiera en el menor grado posible con los factores de la producción de un país.

Si bien estos principios no se cumplieron nunca a cabalidad, pues como enunciamos anteriormente el “proteccionismo económico” fue uno de los instrumentos económicos más utilizados por diferentes gestiones de gobierno, también es cierto que el país se orientó con base en una política fiscal que estuvo directamente relacionada con las clásicas operaciones de tributar, de gastar los recursos públicos, y de contratar préstamos, que no tenían una profunda repercusión en los niveles generales de la actividad económica y, por ende, no ofrecían la suficiente capacidad como para poder impulsar el desarrollo económico a nivel nacional.

III.2 Antecedentes

Cualquier medida de carácter económico adoptada por las organizaciones e instituciones de una sociedad, emerge como tal, después de un determinado proceso en el cual se presentan algunos hechos coyunturales que influyen de sobremanera en la puesta en marcha de dicha decisión.

En el caso de Bolivia, la concepción de una nueva política fiscal a partir de 1928 tuvo como antecedentes cuatro hechos: a) la Primera Guerra Mundial, b) la Crisis Mundial de 1929, c) la Guerra del Chaco y, d) la Segunda Guerra Mundial.

Con relación a la debacle económica mundial de 1929 cabe referir que, a raíz de este hecho el país, al igual que muchos otros, perdió la confianza en el reajuste automático del sistema económico a través de medidas esencialmente monetarias, tal como se había asegurado hasta entonces.

Desde esta perspectiva, si bien la política monetaria del Banco Central de Bolivia continuó siendo el eje central alrededor del cual se fueron solucionando los diferentes problemas económicos, ella empezó a ser acompañada de medidas fiscales que se concentraron en el gasto público, las cuales fueron consideradas como complementarias y compensatorias para remediar los desajustes económicos.

Es así que, a partir de la experiencia obtenida, el Estado, la clase política y parte de la sociedad, a pesar de su limitado conocimiento, comprendieron que la política fiscal era de orden más que secundario con relación a la política monetaria³⁵. Y de ahí que no extrañe, al mismo tiempo, que las principales autoridades estatales que impulsaron este tipo de medidas fiscales hubieran salido de puestos jerárquicos estrechamente relacionados con el diseño de la política monetaria de nuestro país.

Con relación a la Primera y Segunda Guerras Mundiales, y a la Guerra del Chaco, estas realzaron la importancia que tenían los impuestos y la deuda pública para la economía del país. La necesidad de mantener el nivel de los ingresos fiscales frente a la disminución de las exportaciones (como consecuencia de los conflictos bélicos mundiales), y de aumentarlo en el caso de la guerra con el Paraguay, motivó a las autoridades estatales a atender con mayor empeño los asuntos fiscales, lo cual se reflejó en una mayor preocupación y en un trabajo más eficiente con respecto a este tipo de tareas³⁶.

Mientras la crisis de 1929 motivó a poner el acento en el gasto público como instrumento de política fiscal, las diferentes guerras valoraron los tributos y préstamos, es decir, los recursos fiscales.

III.3 Factores internos y externos que ampliaron el papel del Estado

Como mencionamos anteriormente, fue el Estado, ayer y ahora, la institución por excelencia que se dedicó a planificar y llevar adelante las diferentes medidas de carácter fiscal.

Desde este punto de vista, varios fueron los factores que a lo largo de los años estudiados fortalecieron el poder estatal.

Entre los factores internos podemos citar dos. El primero de ellos fue la creciente presión demográfica en las zonas urbanas del país, la cual contribuyó al desarrollo institucional del sector público, única entidad capacitada en estos años para satisfacer las demandas de los grupos sociales que fueron movilizándose del campo a las ciudades.

Entretanto, el segundo factor interno (estrechamente relacionado con el primero), fue la expectativa generada en la población en general por la educación (con relación a los

³⁵ Cf. Herrera Lane (1951), 69.

³⁶ Ibidem, 69s.

beneficios que esta traía consigo). Y siendo las ciudades, el lugar donde se impartía una mejor enseñanza, estas empezaron a atraer una mayor cantidad de habitantes del sector rural.

Estos dos factores contribuyeron a que, en el futuro inmediato, las diferentes gestiones de gobierno empezaran a preocuparse por diseñar políticas de generación de empleo con el único fin de aprovechar la significativa oferta de trabajo que se fue presentando³⁷.

Por otro lado, los factores externos que acrecentaron el poder del Estado boliviano fueron los siguientes.

Primeramente debemos decir que algunas medidas económicas que aplicaron los principales países beligerantes durante la Primera y Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de dichos conflictos, fueron asimiladas rápidamente por el resto de las naciones en el mundo. En el caso de Bolivia, principalmente a partir de la década de 1940, se registró una creciente intervención en la economía del país por parte del Estado a través de los controles de precios, la interferencia en el comercio, la regulación del tipo de cambio, y la participación en las actividades bancarias y privadas.

Por otro lado, la emergencia de organizaciones sindicales en el país, apoyadas por partidos y movimientos políticos socialistas y comunistas que trabajaban a nivel mundial, exigió también la intervención del Estado como mediador entre los conflictos obrero-patronales.

Igualmente, la presión universal por políticas sociales de bienestar, incrementó el poder del Estado, ya que era única y exclusivamente él quien las podía llevar adelante.

El repentino auge de la oferta de créditos, provenientes de la banca privada internacional en los años veinte, fue también otro factor externo que requirió un mayor compromiso por parte del Estado.

De igual manera, los efectos de la crisis económica mundial de 1929, traducidos en una disminución de las recaudaciones fiscales basadas en el comercio exportador, el aumento del pago de la deuda externa, y en la desaparición del crédito externo, exigieron mayor dinamismo en las actividades del Estado.

³⁷ Aunque es necesario aclarar que existieron también otros factores que fomentaron la generación de empleos como por ejemplo el crecimiento industrial a partir de la década de 1920.

Otro factor externo fue la política que adoptó el gobierno de los Estados Unidos a lo largo, e inclusive después, de la Segunda Guerra Mundial con respecto a Latinoamérica. Con la finalidad de satisfacer sus necesidades de materias primas, este país firmó una serie de acuerdos económicos con los países latinoamericanos a cambio de ayuda financiera y asesoramiento técnico, en los cuales el Estado, una vez más, cumplió un papel relevante. La tradición en el País del Norte, de mantener fuertes lazos entre los intereses privados con los del Estado, desde la Primera Guerra Mundial, orientaron e impulsaron la realización de este tipo de convenios³⁸.

III.4 La política fiscal

Con los antecedentes y factores anteriormente mencionados, para poder satisfacer las nuevas demandas de la sociedad, se entiende que fueron inminentes, por un lado, la emergencia de una otra forma de concebir la política fiscal y, por otro, la reestructuración de las funciones del Estado.

Casi al finalizar la tercera década del siglo 20, como vimos en los anteriores apartados, la centenaria política fiscal concebida en 1825 ya no respondió a las crecientes demandas que fueron surgiendo en estos años. De igual manera, las diferentes oficinas públicas y su administración quedaron en un profundo estado de precariedad. Incumplimiento de las funciones para las cuales fueron creadas, ausencia de coordinación, deficiente manejo de la información, despilfarro, incumplimiento de las leyes al momento de utilizar los recursos fiscales, y otra serie de irregularidades, reflejaron la baja productividad del Estado en un país pobre.

Estos problemas vinieron a resolverse entre 1928 y 1952 mediante el diseño de una nueva política fiscal que, a diferencia de la anterior, se comprometió estrechamente con el impulso del desarrollo económico nacional.

A partir de estos años, con base en los preceptos económicos del keynesianismo, el “New Dealismo” o “Nuevo Trato” inspirado por Franklin Delano Roosevelt en los Estados Unidos, y el marxismo, la clase política en general y las autoridades gubernamentales en particular, concibieron una política fiscal que se convirtió en el medio más importante para actuar sobre los niveles de empleo, de precios, de consumo y de rentas particulares,

³⁸ Thorp (1998), 113s.

elementos estos últimos que gravitaban de sobremanera en el desenvolvimiento económico del país. Estos objetivos se alcanzaron a través de la intervención del Estado en la economía boliviana en tres formas: a) mediante una redistribución de las rentas particulares a través de la tributación, los gastos públicos y la deuda pública, b) mediante medidas de control directo de la economía particular con base en la fijación de precios y el control del comercio exterior, y c) mediante la producción directa de bienes y servicios realizada por empresas y agencias estatales. Los dos siguientes capítulos detallan cómo se desarrollaron en el país estos tres aspectos.

Asimismo, siguiendo los mismos postulados teóricos, los diferentes instrumentos de la política fiscal: tributación, gasto público y deuda pública, fueron utilizados como nuevas estrategias para fomentar el crecimiento y desarrollo económico del país.

Así, por ejemplo, la tributación³⁹ no sólo representó un aporte de los contribuyentes para financiar los objetivos comunes del Estado, sino también un importante instrumento inflacionista o deflacionista que estimuló o frenó las actividades económicas realizadas por los particulares.

Igualmente, el gasto público no sólo buscó cubrir el gasto corriente, sino que también buscó influir en la economía nacional a través de mejores formas de redistribución de los recursos sociales en beneficio de los sectores económicamente más débiles, desarrollando una serie de programas de inversiones que los particulares no podían o no querían promover⁴⁰.

A partir de entonces, el presupuesto dejó de ser una cuenta contable que buscaba el equilibrio como cualquier empresa particular, y se convirtió en un programa o plan de fomento al consumo y la inversión pública y privada del país, como se demuestra más adelante en el capítulo V de este trabajo.

La deuda pública, si bien constituyó un obstáculo para el progreso económico del país, se convirtió en un importante instrumento de regulación de las fluctuaciones cíclicas que afectaban a la actividad económica⁴¹.

³⁹ Es importante aclarar en este punto que la presente investigación no contempla el estudio de los ingresos y egresos departamentales y municipales del país debido a las dificultades que se presentan para reunir dicha información.

⁴⁰ Con ello no queremos desconocer que antes de 1928 el Estado realizó algunas actividades que estuvieron al margen del gasto corriente. Para tal efecto véase Huber (2001).

⁴¹ Herrera Lane (1951), 67.

Desde esta perspectiva, como ya se dijo en más de una ocasión, la política fiscal adquirió ahora un compromiso fuertemente relacionado con el desarrollo nacional.

Por otro lado, el Estado, como principal ejecutor de las medidas fiscales, ingresó en un período de transformación institucional que, a la postre, lo habilitó para satisfacer de manera más eficiente las nuevas exigencias de la sociedad.

El decaimiento de la minería en 1929 y sus inmediatas repercusiones, la revolución de los transportes y las comunicaciones desde los primeros años del siglo 20 reflejada en la introducción del automóvil, la radiotelegrafía y la radiotelefonía, a lo que se unió el uso más intensivo de máquinas en el proceso de producción de diferentes actividades económicas y, principalmente, las nuevas condiciones impuestas al país por la banca internacional privada para la obtención de créditos externos a partir de la primera mitad de la década de 1920, forzaron el desarrollo institucional del Estado. Este proceso se inició –al margen de unos antecedentes anteriores– en 1928 con la aplicación de las reformas hacendarias sugeridas por la Misión Kemmerer⁴².

Este desarrollo institucional se tradujo en la centralización, uniformación y mayor coordinación de las oficinas administrativas y demás reparticiones públicas del Estado.

A partir de entonces, y de manera gradual, las diferentes oficinas públicas se hicieron más productivas. Cada una de ellas empezó a preocuparse por producir mayor cantidad de información para facilitar de esta manera las transacciones económicas en el país. El propósito final fue brindar a los diferentes agentes económicos –entre ellos el mismo Estado– información rápida y barata sobre las características sociales y económicas de Bolivia con base en las cuales poder planificar y decidir políticas, favoreciendo ahora sí al desarrollo económico.

La sociedad y la clase política en general, y principalmente las autoridades estatales, empezaron a impulsar con más fuerza la creación de nuevas oficinas públicas y, al mismo tiempo, la reestructuración de las ya existentes. Este propósito fue acompañado de la construcción de nuevos edificios públicos y la remodelación o reubicación de los ya construidos, los cuales vinieron a ser utilizados por un personal administrativo más

⁴² Es conveniente aclarar en este punto que en 1923 se creó la Comisión Fiscal Permanente representando un caso aislado del tipo de instituciones que necesitaba el Estado para poner en marcha las nuevas responsabilidades que le fueron atribuidas.

eficiente y mejor organizado, al cual se dotó de una manera más racional del equipo y material de trabajo necesarios.

La política de centralización del Estado y su consecuente mejoramiento administrativo llegó a tal extremo que para las distintas autoridades estatales fue más importante primero la creación de la “oficina pública” antes de llevar adelante cualquier actividad de carácter social y/o económico. A partir de entonces, en la mentalidad de los gobernantes de Bolivia estuvo grabada la idea de que para integrar, diversificar, industrializar la economía del país o realizar cualquier otra actividad, era fundamental contar con el personal y la infraestructura necesarias. Con todo ello, sin lugar a dudas, la presencia de una creciente burocracia estatal se hizo sentir con más fuerza en la economía boliviana, no sólo por el costo que implicaba su sostenimiento sino también por el dinamismo económico que desde este momento generaría en el país⁴³.

III.5 Desenvolvimiento de la política fiscal

Si bien en los capítulos IV, V y VI se profundizan los distintos aspectos relacionados con la política fiscal en Bolivia entre 1928 y 1952, donde se tratan el sistema tributario, el gasto y presupuesto públicos y la deuda pública, respectivamente, en este apartado describimos sus elementos más relevantes con el propósito de proporcionar rápidamente una idea clara del progreso económico alcanzado tras la aplicación de la nueva política fiscal y del desarrollo institucional del Estado.

En efecto, con la novísima política fiscal y el cambio institucional del Estado, las transformaciones en la economía boliviana fueron de gran trascendencia, a pesar de las innumerables barreras que se le interponían en otros sectores económicos⁴⁴.

A partir de entonces, la política fiscal fue entendida como un importante instrumento de política económica capaz de regular la economía del país, y de fomentar al mismo tiempo a nivel nacional el crecimiento y consecuente desarrollo económico.

⁴³ Otra posible explicación sobre el inusitado afán de las autoridades estatales por crear y reestructurar las oficinas públicas una vez adoptadas las reformas hacendarias de 1928 podría ser la constante preocupación de estas personas por asegurarse las fuentes de trabajo existentes en el sector público. Sin embargo, las fuentes consultadas no precisan la veracidad de este enunciado haciendo apenas referencia a los beneficios y perjuicios de la burocracia estatal.

⁴⁴ Esto sucedió por ejemplo en el sector agrario y financiero.

El sistema tributario de Bolivia, por ejemplo, no sólo aseguró el mantenimiento institucional del Estado a través del ingreso regular de recursos económicos sino que también encontró opciones bastante creativas para generar un mayor volumen de ingresos fiscales. La imposición de un tipo de cambio múltiple a principios de los años treinta es una muestra evidente de esta afirmación. A través de él, las autoridades del poder Ejecutivo lograron incrementar la riqueza del Estado sin tener que afrontar la crítica parlamentaria. Sin duda alguna, fue el congreso el lugar donde en más de una ocasión diferentes proyectos de ley que intentaron reformar el sistema tributario del país para hacerlo más justo y equitativo, quedaron archivados y olvidados, como consecuencia de la férrea oposición de la mayoría de sus legisladores, los cuales vieron en estos proyectos perjudicados los intereses del grupo social minoritario al que representaban⁴⁵ (conformado principalmente por terratenientes y empresarios mineros).

Por otro lado, en lo que respecta al gasto público, se inició una verdadera revolución institucional. Bajo los paradigmas de la integración y diversificación económica, y la industrialización del país, se crearon innumerables instituciones de carácter estatal que se preocuparon de fomentar algún área clave de la actividad económica nacional. Asimismo, emergieron oficinas públicas que se dedicaron a mejorar la producción de la información socioeconómica del país con el propósito de facilitar las transacciones económicas a nivel nacional e internacional.

De igual manera, el Estado boliviano creó diferentes despachos públicos que velaron por la calidad del trabajo en el país. Como nunca antes fueron valorados los recursos humanos, abriéndose una importante cantidad de centros de salud que se dedicaron a la prevención, curación e investigación de enfermedades, así como a la reinserción laboral de los discapacitados físicos y mentales. La productividad del trabajador boliviano se mejoró mediante la difusión y enseñanza del conocimiento tecnológico propio de este tiempo a través de la creación de institutos y escuelas técnicas industriales y agropecuarias, donde se impartieron los saberes de la nueva tecnología que fue introducida en el país. De igual manera, la creación de instituciones de seguridad social en estos años aportó al mejoramiento de las condiciones de vida de importantes sectores laborales.

⁴⁵ Thorp (1998), 130.

De otra parte, se registró también un incremento de las reparticiones públicas relacionadas con el campo de la producción. A partir de entonces, el Estado se convirtió en un empresario, dedicado principalmente a impulsar y consolidar la producción minera, petrolera, agroindustrial y de infraestructura del país. Este propósito fue complementado con la preocupación por generar y difundir el conocimiento científico y tecnológico a partir de diferentes instituciones de investigación y capacitación estatal, a través de las cuales se intentó llenar el vacío existente de información mínimamente necesaria como para llevar adelante de una manera seria los distintos programas de desarrollo económico.

A partir de entonces el Estado también se preocupó por regular el manejo de los recursos energéticos del país. El agua, la electricidad y los recursos hidrocarburíferos empezaron a ser explotados con base en leyes y disposiciones estrictamente vigiladas por diferentes instituciones estatales.

Resulta también significativa la presencia de las famosas “comisiones económicas”, instituciones estatales integradas por profesionales expertos que se crearon con el objetivo de asesorar a las autoridades del Estado en diferentes áreas de carácter administrativo, jurídico, social y económico, al tiempo de poner en marcha algún programa o proyecto de desarrollo económico. Gracias a estas “comisiones”, que luego inclusive fueron no sólo de carácter económico sino también social, el proceso de aprendizaje del Estado como empresario y productor se vio acelerado.

Con relación a la deuda pública se debe destacar dos hechos. En primer lugar, la capacidad del Estado de financiar los gastos de la Guerra del Chaco con fondos casi exclusivamente nacionales ante los problemas de financiamiento externo suscitados como consecuencia de la Crisis Mundial de 1929 y, en segundo lugar, el alto grado de credibilidad que alcanzó el Estado como sujeto financiero en la década de 1940, en el sentido de que su principal acreedor en ese tiempo, los Estados Unidos, volvió a brindar ayuda económica al país.

Lo anteriormente afirmado evidencia la importancia que tuvo para el desarrollo económico de Bolivia la adopción de una política fiscal novedosa, acompañada del respectivo desarrollo institucional del Estado. Inclusive se puede afirmar que, como consecuencia de ello, el Estado vio multiplicadas sus responsabilidades a tal extremo que varias de ellas no pudieron ser asumidas. Y es que el Estado poco o nada tenía que ver

hasta entonces con varias de las nuevas tareas encomendadas, que más bien debían ser de responsabilidad de los sectores privados del país. En todo caso, debemos decir que fue descomunal la tarea que le tocó desempeñar con relación al fomento de la economía boliviana en circunstancias en que ni el sector privado, ni las instituciones extranjeras, ni ningún otro agente económico estaban en condiciones de afrontar y/o impulsar tan importante y sacrificada labor.

Capítulo IV

El sistema tributario

La historia tributaria de Bolivia a partir de la creación de la República puede ser comprendida alrededor del comportamiento de tres principios fundamentales que rigieron el sistema tributario: el “estado productor”, la “igualdad” y la “diversidad”.

Hasta 1928, cada uno de estos principios se fueron deteriorando por descuido de las autoridades estatales, trayendo como consecuencia inmediata la emergencia de una serie de problemas que amenazaron la estabilidad financiera del Estado. Los inconvenientes contemplaron desde deficiencias administrativas en la recaudación de impuestos hasta la aplicación de políticas fiscales mal elaboradas que trajeron consigo corrupción administrativa, despilfarro de recursos, desequilibrio en las finanzas públicas, desigualdad en la imposición de tributos, injusticia, y ausencia de incentivos para el desarrollo de actividades económicas que no estuvieran relacionadas con la minería.

En 1928 se pusieron en marcha una serie de reformas de carácter hacendario que reorientaron el desenvolvimiento tributario del país. Estas pusieron especial énfasis al principio del “estado productor” a través del cual se aseguró la sobrevivencia del Estado mediante la captación de ingresos encaminados al sostenimiento de las instituciones públicas y a la concreción de las políticas económicas de los diferentes gobiernos de turno inscritas en sus respectivos programas de gobierno. Entiéndase aquí por “Estado productor” a la capacidad que tiene un Estado para financiar sus gastos y demás compromisos a través de un flujo regular de ingresos debidamente fiscalizados por un conjunto de leyes.

Entretanto, poco o nada se hizo por resolver los problemas inherentes a los principios de “igualdad” y “diversidad”.

Entre 1928 y 1952 se aprecia un notable desarrollo institucional en las oficinas públicas encargadas de la tributación. En este sentido, se reestructuraron varias de ellas y, al mismo tiempo, se abrieron otras nuevas, todas ellas bajo la consigna de trabajar en un ambiente de mayor y mejor eficiencia administrativa con el objetivo final de facilitar las recaudaciones nacionales a un costo bajo.

Al mencionado desarrollo institucional acompañó una nueva definición de la política fiscal impulsando la emergencia de un Estado fuerte que en materia tributaria

diseñó una interesante manera de captar nuevos recursos a través de la imposición de diferentes tipos de cambio, instrumento que por cierto, fue de uso común en Latino América en esa época.

Sin embargo, a pesar de los avances realizados, el hecho de no haberse encontrado una solución a los problemas de “igualdad” y “diversidad” reprodujo gran parte de las características fiscales que predominaron antes de la década de los años veinte, las cuales trataron de ser resueltas mediante la adopción de modificaciones tributarias que, en definitiva, no alcanzaron el éxito esperado.

IV.1 El sistema tributario hasta 1928

El sistema tributario en Bolivia hasta 1928 se caracterizó por la anuencia de una determinada cantidad de principios cuyo contenido teórico se vio reflejado en el conjunto de leyes y normas creadas por las instituciones estatales existentes.

El más importante de estos principios fue el del “Estado productor”, comprendido en la Ley Orgánica de Presupuesto de 1913, el cual trasluce la necesidad que tiene todo Estado de percibir una determinada cantidad de ingresos para asegurar su propia existencia.

“De esta manera, dentro de esa dualidad de funciones que tiene el Estado –puesto que este es a la vez, consumidor y productor de medios materiales para su existencia–, es conveniente analizar primero al “Estado productor”, ya que de este principio surge la noción de lo que es un Sistema Tributario nacional, que no es más que la combinación de recursos, que siendo distintos, forman un todo y contribuyen al objeto de formar el Tesoro Nacional”⁴⁶.

En torno a este primer principio giraron otros dos también importantes. El de la “igualdad” y el de la “diversidad”.

El primero de ellos vino a sustituir el viejo precepto de la “proporcionalidad” de la carga fiscal, adoptado desde el período colonial y puesto en ejecución hasta cierta etapa de la vida republicana en el siglo 19⁴⁷. La mencionada regla exigía a los contribuyentes el desembolso obligatorio de un determinada cantidad de dinero sin tomar en cuenta la capacidad de pago de cada uno de ellos. Así, por dar un ilustrativo

⁴⁶ Supremo Tribunal Nacional de Cuentas (1925), 25. Especialmente el trabajo de Fanor G. Romero titulado “Sistema rentístico que rige en Bolivia”.

⁴⁷ *Ibidem*, 37s.

ejemplo, si las autoridades de un gobierno exigían el 10% de impuesto por alguna transacción económica, tanto las personas con altos ingresos económicos como las de bajos ingresos debían pagar dicho impuesto, dando como resultado que las primeras no veían afectada su vida económica por la mencionada carga impositiva, pero sí las segundas, ya que esta imposición reducía su capacidad adquisitiva.

El principio de igualdad de pago en la imposición de la carga fiscal exigió un trato más justo para los contribuyentes⁴⁸. Esto se dio con la creación de una nueva clasificación de los ingresos fiscales, que distinguían gran parte de los impuestos existentes en “Impuestos Indirectos” e “Impuestos Directos”, estos últimos creados con la finalidad exclusiva de gravar en mayor cantidad a aquellas personas con más altos ingresos económicos, haciendo que ellas aporten mayores recursos al Estado.

Recién en la segunda mitad del siglo 20 el criterio dominante en la igualdad tributaria empezó a ser el de la “progresividad” y “regresividad”, como consecuencia de la presencia de monopolios en el país, tanto de origen extranjero como nacional, que aprovechando esta posición, se dieron a la tarea de manipular la contabilidad de sus empresas con el objetivo de trasladar sus obligaciones fiscales hacia otros agentes económicos, criterio que compartimos con el economista Pablo Ramos:

Una evolución paralela se presentó en la composición de los ingresos fiscales, pues en las épocas iniciales predominaban los impuestos sobre la producción, ventas y consumo, corrientemente llamados impuestos indirectos. Estos fueron paulatinamente reemplazados por los que gravan las rentas y el capital, llamados impuestos directos. La base de la clasificación en impuestos directos e impuestos indirectos está en el concepto de la traslación de impuestos. Los indirectos son aquellos que se trasladan, a través del precio, al consumidor final; los directos, en cambio, no se trasladan. Esta clasificación estuvo en uso durante mucho tiempo; pero se descubrió que las empresas, especialmente los monopolios, tienen capacidad para trasladar cualquier impuesto. Son muy pocos los impuestos no trasladables. Como resultado de esta comprobación, la clasificación de impuestos en directos e indirectos dejó de ser usada (Ramos 1986, 31).

El segundo de estos principios fue el de la “diversidad”, que demandó la no dependencia de los ingresos del Estado de un solo recurso, pues ello traía como consecuencia inmediata un sistema tributario débil sometido a las fluctuaciones de crecimiento y estancamiento de la producción de una determinada actividad económica, que con el tiempo podía inclusive llegar a desaparecer, dejando a éste en peligro de desaparición. Además de ello, esto significaba comprometer al Estado a velar por el

⁴⁸ Supremo Tribunal Nacional de Cuentas (1925), 33ss.

funcionamiento adecuado de dicha actividad económica, al extremo de descuidar el incentivo y desarrollo de otras actividades que bien podrían representar nuevas fuentes de ingresos para éste, cayendo este proceso, en una suerte de círculo vicioso.

A partir de lo afirmado en el anterior párrafo, Bolivia se inscribe en un sistema tributario precariamente diversificado en el período estudiado y, en este sentido, altamente dependiente de la actividad minera, en especial del estaño, trayendo consigo las dificultades mencionadas para la economía⁴⁹.

El sistema tributario en Bolivia hasta 1928, tuvo en estos principios la base sobre la cual se crearon aquellas instituciones llamadas a recaudar los ingresos del Estado, así como también orientar el desenvolvimiento regular de la tributación en el país.

Sin embargo, al analizar con más profundidad el desenvolvimiento del sistema fiscal, que no es otra cosa que observar la realidad a posteriori, encontramos varios indicios de deficiencia que no permitieron alcanzar los objetivos determinados en los tres principios tributarios ya mencionados.

La deshonestidad inherente a la cultura política del país con respecto al conocimiento y la conducción de la economía, las tradiciones culturales, los hábitos y costumbres de la gente, y todo aquello que se define como “elementos informales” de una institución, en este caso las relacionadas con la tributación, determinaron en última instancia que el sistema tributario boliviano carezca de equilibrio, justicia, eficiencia, igualdad y diversidad.

Con relación al principio del “Estado productor”, éste ordenó el control de las cuentas de ingresos del fisco, la ejecución de revisitas y catastros para calcular la capacidad tributaria del país, y el equilibrio presupuestario donde los ingresos del Estado debían ser iguales a sus gastos para evitar los déficit y sus consecuencias. Sin embargo, estos propósitos no fueron cumplidos a cabalidad.

El Supremo Tribunal Nacional de Cuentas y la Tesorería Nacional fueron las instituciones encargadas de la verificación y control de los ingresos del Estado hasta 1928, llevando a cabo estas funciones con muchas dificultades y de manera deficiente. Las autoridades del Supremo Tribunal por ejemplo, constantemente se quejaban de la falta de tradición en las cámaras legislativas de aprobar los informes políticos referentes

⁴⁹ Cf. Supremo Tribunal Nacional de Cuentas (1925), 38.

a la hacienda pública, debido a la falta de tiempo para atender estos asuntos, o por la negligencia del Tesoro Nacional al no cumplir sus funciones con la debida anticipación para que el Congreso pudiese estudiar los asuntos de hacienda⁵⁰.

Se sumaron a estas dificultades las convulsiones políticas del país y las débiles y lentas exigencias de las oficinas de hacienda creadas para que las distintas oficinas administrativas cumplan con las obligaciones que les imponían las leyes.

En el caso de la Tesorería Nacional, hasta 1928 esta careció de la independencia necesaria para cumplir una administración eficaz de sus funciones. Su jefatura no tuvo una tenencia fija de su puesto, no ostentó ninguna autoridad ejecutiva, y careció de la facultad de nombrar y remover a sus subalternos.

Otro de los preceptos necesarios para llevar adelante un eficiente sistema tributario fue la realización de visitas y catastros a cargo de una oficina de estadística perteneciente al Ministerio de Hacienda. Sin embargo, esta entidad generalmente no cumplió con esta función como consecuencia de la falta de coordinación con las autoridades departamentales y locales del país. Para 1925, las últimas matrículas de contribución territorial que existían en los archivos del Supremo Tribunal, oficina donde llegaba la información procesada por la oficina de estadística, fueron las de la Provincia Cercado del Departamento de Chuquisaca, realizadas en 1908. Después de esta, no hubo otra catastración aprobada ni nueva revisita de tierras de origen, a pesar de que la ley lo exigió como se demuestra a continuación:

Sobre la importancia del reglamento de revisitas, matrícula de indígenas y contribuyentes, a que se refiere el decreto del Gran Mariscal Andrés de Santa Cruz, dictado en 28 de febrero de 1831, no haremos otra cosa que llamar la atención nacional sobre su gran importancia con relación a la época en que se dió el decreto; de él tomamos como de mayor importancia, por referirse a la Contaduría General de Hacienda, los artículos 38, 39 y 40 que dicen: "Concluída la operación de la matrícula y general empadronamiento de la provincia, el gobernador o apoderado fiscal la remitirán al Prefecto del Departamento, con el informe respectivo, para que pasada a la Contaduría General, en ella se examine y apruebe. Con ningún pretexto podrá esta operación durar por más de seis meses, comenzándola en tiempo oportuno, para que quede evacuada al cumplirse el tercio; de modo, que recibiendo los recaudadores las listas de los contribuyentes a fines de diciembre o de junio, puedan hacer el cobro en los dos meses siguientes concedidos a este efecto por ordenanza.

El apoderado fiscal deberá permanecer en la provincia, hasta que se haga efectiva, la recaudación del primer tercio conforme a la matrícula, para que de este modo quede su exactitud comprobada con el suceso, y no se oigan después reclamos por duplicaciones ni otros defectos" (Supremo Tribunal Nacional de Cuentas 1925, 13).

⁵⁰ Cf. *ibídem*, 12.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Presupuesto adoptada en 1913, los presupuestos anuales del Estado tenían que mantener un equilibrio financiero entre sus ingresos y egresos con el fin de evitar los déficit, determinando los primeros la capacidad de gastos que debía tener dicha institución. Además de eso, se determinó que sería el Congreso quien se ocuparía de elaborar las partidas correspondientes a cada gestión presupuestaria.

Semejante a los anteriores casos, estas disposiciones no se cumplieron. Primero porque en las cámaras legislativas casi siempre existió un absoluto desinterés por tratar seriamente este tema, segundo porque cuando sí mostraron interés, sus representantes lo hicieron con la finalidad de contentar a sus circunscripciones persiguiendo ambiciones locales antes que de carácter nacional, y tercero porque en definitiva la mayoría de los miembros del Congreso poco o nada supieron de la elaboración de un presupuesto⁵¹. Ante esta ignorancia de los principios básicos por el que se orienta la hacienda pública, fue el Ejecutivo quien generalmente realizó esta tarea. Mas en este emprendido, la Ley Orgánica de Presupuesto de 1913 no definía completamente la responsabilidad que tenía este poder en la formulación de leyes de presupuesto anuales, ni tampoco facilitaba un método definitivo de procedimiento para formularlas y ejecutarlas una vez hubieran sido aprobadas por el Congreso.

Es evidente que con este tipo de falencias, las finanzas públicas del país se caracterizaron por la presencia de constantes déficit que vinieron a causar, junto a otros aspectos, asfixiantes crisis fiscales que amenazaron inclusive con la propia supervivencia del Estado boliviano. El investigador Fanor Romero dijo al respecto en 1925:

Por otra parte, esos déficits, que por la frecuencia con que se presentan en nuestra ley financiera, nos hacen pensar, con [como] un notable escritor argentino, en que "la historia financiera de Bolivia, se reduce a la historia de los déficits y de los medios adaptados para enjugarlos", han variado a menudo, al finalizar cada gestión económica, porque ha variado, asimismo, anualmente, el rendimiento efectivo de la hacienda pública, calculado unas veces en más y otras en menos, en cada Presupuesto, (...) déficits que se evitarían seguramente, si guíase siempre a la Administración y al Parlamento, el propósito firme de equilibrar el presupuesto, haciendo que los gastos se ajusten a los recursos y admitiéndose únicamente aquellos que fuesen necesarios y útiles, tendientes a los fines para los que ha sido creado el Estado, es decir al objeto de fortificar y aumentar constantemente su poder interno, que comprende el económico, financiero, moral, cultural, legal, militar, administrativo, etc., y al efecto también de aumentar su poder externo, para garantizar su propia existencia de toda conquista extraña, y rechazando o eliminando, por otra parte, aquellos otros gastos innecesarios, de lujo, supérfluos, e

⁵¹ Mendoza (1927), 354s.

improductivos, porque ellos no corresponden, en realidad, a esos fines, e importan a la vez un gravámen injusto e ilegal para el contribuyente o sea para el pueblo que los paga (Supremo Tribunal Nacional de Cuentas 1925, 30).

Por otro lado, el principio de "igualdad" tampoco pudo concretarse, a pesar de los avances realizados a que ya hicimos referencia. Esto principalmente como consecuencia de la dificultad que tuvieron los gobiernos de turno de acrecentar y mejorar las recaudaciones fiscales por concepto de "impuestos directos", debido al mismo tiempo, a la ausencia de estadísticas que facilitarían esta tarea, y a la resistencia encontrada en las partes afectadas cuando se intentó aumentar este impuesto en cantidades mínimas, conduciendo al país en repetidas veces a estados de convulsión e inestabilidad política.

Los "impuestos indirectos" fueron más fáciles de aplicar porque no se necesitaban estadísticas para su imposición, alcanzaban a todas las clases sociales gravando toda transacción por muy mínima que fuera, además que su rendimiento crecía paralelamente al aumento de la población y de la riqueza relativa haciéndolos muy productivos y, por último, representaban un buen instrumento de defensa de la economía y de la producción para la supervivencia de las industrias nacionales.

Sin embargo, cualquier imposición en extremo exagerada tiende a hacerla injusta, y fue lo que sucedió con los "impuestos indirectos", como se advierte en la siguiente información de la época:

El principio fundamental es el de la igualdad. "Mas, si el Congreso quisiese acatar este principio, que constituye la base constitucional de nuestro sistema rentístico, en toda su amplitud, no tendría más remedio que proceder a una reforma radical de nuestras dispersas leyes financieras, porque muchas de ellas, si no todas, no se han sujetado a ese principio tutelar, que nunca debiera desconocérsele al sancionarse las leyes hacendarias, por imperio del artículo 24 de la misma Constitución del Estado".
(...)

Que el país en general sabe que hay urgencia en dictar reformas hacendarias que tiendan a difundir los impuestos en forma menos gravosa para las clases pobres; sabe que los propietarios y los capitalistas no contribuyen a la medida de su poder contributivo sino a la medida irregular resultante de los impuestos indirectos sobre la internación de mercaderías; sabe en fin, que hay una irritante tendencia de gravar inconsideradamente esa internación ya no sólo con Aranceles Nacionales, sino también con Aranceles Municipales que dan "palo ciego" donde quiera que encuentran una mercadería, como si solamente el consumo de ésta fuera la fuente que deba surtir a los tesoros" (Supremo Tribunal Nacional de Cuentas 1925, 37s).

Al no llevarse a efecto este principio, el sistema tributario en Bolivia fue deficiente e injusto.

Complementando esta idea, debemos afirmar que directamente relacionado con el “principio de igualdad”, el “principio de diversidad” tampoco se cumplió⁵². En las partidas de ingresos de los Presupuestos Generales de la Nación por concepto de impuestos indirectos generalmente se recaudaba el doble que por concepto de impuestos directos y, con respecto a los ingresos contemplados en los capítulos “dominio del Estado” y “servicios públicos” hasta cuatro veces más. Y si a ello agregamos que entre el 75 y el 90 por ciento de los impuestos indirectos procedían de la minería del estaño, llegamos a la conclusión de que el Estado boliviano dependió en gran manera de una sola actividad económica y que, paralelamente, su sistema tributario fue deficiente por la estrechez de recursos captados. Un sistema tributario diversificado habría generado gran parte de sus recursos gravando a otras actividades económicas en el país. Al respecto, basándose en la información sobre los ingresos del Estado en 1925, el Tribunal Nacional de Cuentas dice:

“Guiándonos por esta regla o si se quiere principio financiero [principio de diversidad], juzguemos y apreciemos ahora el sistema rentístico que rige en el país y que hemos bosquejado en este trabajo.

Al estudiar los cuatro grandes capítulos de ingresos del Presupuesto General de la República, hemos visto, que el 48,6% de las entradas totales del Tesoro Nacional, corresponde a los impuestos indirectos y el 26,9% a los directos, contribuyendo escasamente con un 25% los otros dos capítulos de recursos, osea el “dominio del estado” y los “servicios públicos”. Esta enorme desproporción de nuestras fuentes de recursos, demuestra, evidentemente que nuestro sistema rentístico es defectuoso y por consiguiente es malo, y nos convencemos aún más de esto, si nos fijamos, que de los 21.690.500 Bs. en que están calculados los impuestos indirectos, más de la tercera parte de esta suma, corresponde a la industria minera, principalmente al estaño; de manera pues, que la vida económica del país, depende en realidad, del mayor o menor precio que se cotice este metal en los mercados de consumo. Este acerto se halla confirmado por lo que el Ex-ministro de hacienda Dn. Roberto Villanueva, consignó en la última memoria que ha presentado a las cámaras, en la que manifiesta: “Que puede afirmarse sin hiperbolismos, que toda la vida económica de Bolivia gira alrededor de la situación bonancible de este metal” (Supremo Tribunal Nacional de Cuentas 1925, 38s).

Concluimos este apartado diciendo que a pesar de las buenas intenciones de algunas autoridades gubernamentales, especialmente aquéllas que se ocuparon de los asuntos financieros del país, el sistema tributario en Bolivia no pudo orientarse en los principios que aseguraban su eficiencia, transparencia, justicia y honestidad, y en definitiva, su propia sobrevivencia.

⁵² Entendemos aquí por “diversidad tributaria” la presencia de una gran cantidad de impuestos en cada uno de los capítulos fiscales relacionados con la tributación como son: dominio del Estado, servicios públicos, impuestos indirectos e impuestos directos, cada uno de los cuales debería aportar en igual cantidad al erario nacional (principalmente en lo que se refiere a los impuestos indirectos y directos).

La falta de conocimiento sobre el comportamiento y las expectativas de la población en materia tributaria por parte de las autoridades estatales, la ausencia de coordinación entre las oficinas administrativas encargadas de la recaudación fiscal, unida a su baja productividad y su elevado costo y, por último, la deshonestidad de la clase política y de los sectores sociales privilegiados expresada en el incumplimiento de las leyes tributarias como consecuencia de sus hábitos de vida, educación, creencias y costumbres, condujeron al deterioro del sistema tributario persistente desde hace muchas décadas atrás.

Los cambios institucionales adoptados a partir de 1928 afectaron al sistema tributario en varios aspectos, pero ninguno de ellos buscó seriamente eliminar los males que lo acompañaban, como veremos más adelante.

IV.2 Efectos de la reforma hacendaria de 1928 en el sistema tributario

En el capítulo III sobre la política fiscal entre 1928 y 1952 detallamos cuál fue la nueva orientación que adoptó el Estado como consecuencia inmediata de la reforma institucional. El presente apartado analiza la manera en que se introdujeron y desarrollaron las prácticas de centralización, uniformación y coordinación estatal en el sistema tributario boliviano en el período estudiado.

Las reformas hacendarias de 1928 buscaron resolver primero que nada las deficiencias relacionadas con el principio tributario del “Estado productor”, descuidando o atendiendo parcialmente los otros dos principios de “igualdad” y “diversidad”. En este sentido, las instituciones recaudadoras, fueran estas nuevas o reestructuradas, procuraron centralizar los ingresos obtenidos a fin de mejorar el control y la verificación de ellos por parte del fisco.

Para este cometido se definieron y limitaron las funciones de cada una de las instituciones encargadas de la recaudación fiscal. La Dirección de Impuestos Internos y la Dirección de Aduanas, pertenecientes al Ministerio de Hacienda, se encargaron exclusivamente del cobro de impuestos. La Tesorería General de la Nación se ocupó de centralizar los ingresos nacionales para que a través de una sola entidad se garantice la ejecución y practicabilidad del Presupuesto Nacional en cada período financiero. La Comisión Fiscal Permanente se dedicó al control y fiscalización de las oficinas recaudadoras, además de ser tribunal de primer grado en materia impositiva. Y, por

último, la Contraloría General de la República trabajó en la verificación de las glosas de ingresos y egresos emitidas por la Tesorería General de la Nación, y elaboró los Presupuestos Generales de la Nación en representación del Presidente de la República.

Mediante la definición y delimitación de funciones de cada una de estas instituciones se dio paralelamente uniformidad y coordinación a los departamentos y oficinas administrativas relacionados con la actividad tributaria.

Para entender mejor lo afirmado hasta aquí, analizaremos a continuación la ley que contempló en detalle los cambios realizados en el sistema tributario, y posteriormente describiremos con mayor énfasis el desenvolvimiento de cada una de las entidades tributarias ya mencionadas.

La Ley Orgánica de Presupuesto vigente desde el 1° de enero de 1928, que vino a sustituir a la del año 1913, se basó en las recomendaciones económicas realizada por un equipo de investigación que estuvo dirigida por el profesor de economía y finanzas de la Universidad de Princeton Edwin W. Kemmerer.

Uno de los cambios fundamentales que introdujo esta ley fue el de la atribución de la elaboración del Presupuesto General de la Nación. En el anterior apartado dijimos que el Congreso casi nunca cumplió esta tarea por la ignorancia y desinterés de sus representantes, haciendo improductivo y costoso su trabajo. A esta actitud debe sumarse el oportunismo de estos últimos, quienes al dejar que el poder Ejecutivo fuese en última instancia el encargado de diseñar el Presupuesto, después que se aprobaban las leyes de presupuesto sancionaban muchas leyes especiales que significaban el gasto de miles de bolivianos para toda clase de fines, sin el consejo y asesoramiento del Ejecutivo que tenía relativamente mayor experiencia. Decimos oportunismo porque al sancionar estas leyes, los congresistas sabían que muchas de ellas jamás llegarían a ejecutarse, pero, para quedar bien con sus electores aparentando interés por ellos, incurrieron en este tipo de prácticas, ya que a fin de cuentas, si estas leyes no llegaban a ejecutarse, podían llegar a culpar al poder Ejecutivo por esta situación.

La nueva ley estableció que el poder Ejecutivo sería el único encargado de la formulación del Presupuesto General, con el fin de eliminar estos inconvenientes. El informe de la misión Kemmerer, publicado en 1927, dice al respecto:

Debe tenerse en cuenta por otra parte, que la ley orgánica de Presupuesto recomendada por la Comisión dispone que el Presupuesto será formulado por el Poder Ejecutivo de acuerdo con principios que tenderán a eliminar la mayor parte del trabajo que actualmente incumbe a las comisiones presupuestarias y, además, que el

deber primordial del Congreso es el de estudiar y comprender los propósitos del Ejecutivo, de aprobar o rechazarlos, y no el de formular el presupuesto (Mendoza 1927, 259).

Sin embargo, se estableció que para el poder Ejecutivo sea la Contraloría General de la República y no el Consejo de Ministros como era antes, quien elabore el Presupuesto General, con el objetivo de evitar los gastos elevados que se producían también como consecuencia de las exageradas demandas individuales que cada ministerio formulaba, las cuales, no tomaban en cuenta los ingresos efectivos y las prioridades que tenía el Estado y, contrariamente, aportaban a la generación de constantes déficit⁵³. Con el juicio imparcial de la Contraloría este problema fue solucionado, y los déficit que surgieron a partir de entonces tuvieron como causa otros factores directamente relacionados con la coyuntura económica mundial y nacional de los años estudiados.

Por otro lado, la nueva ley ordenó que ningún ingreso sería recaudado si no estaba expresamente autorizado en las leyes presupuestarias, y que los gastos del Estado se determinarían de acuerdo a los ingresos percibidos en una gestión para mantener el equilibrio presupuestario. El artículo 7 de dicha ley evidencia esta primera afirmación:

Las leyes de presupuesto anuales determinarán los ingresos y egresos de las administraciones nacional y departamentales para el año fiscal al que se refieren. Los ingresos o egresos provistos por leyes especiales, excepto cuando se preceptúe lo contrario en esta ley, no serán recaudados ni incurridos si no están expresamente autorizados en dichas leyes presupuestarias. El pago del servicio de la deuda pública y el pago de otras obligaciones contractuales del Estado, o de cualquier otro departamento político del mismo, no será impedido por falta de prescripción específica al respecto en las leyes presupuestarias anuales (Mendoza 1927, 382).

Entretanto, la segunda afirmación se deduce del artículo 51 de la nueva ley que sostiene:

El congreso no aumentará ninguna partida de egresos contenidas en las leyes de presupuesto ni incluirá en las mismas ninguna nueva partida de egresos sin el consentimiento previo del Presidente de la República, y a menos que el equilibrio entre los ingresos y egresos calculados no sea perturbado como consecuencia de tal aumento o adición. Se provee que el Congreso puede reformar la ley de presupuesto general, aumentando o disminuyendo las partidas de egresos de la misma que se refieran a la Cámara de Diputados y al Senado, si tal aumento no perturba el equilibrio del Presupuesto (Mendoza 1927, 394).

⁵³ Mendoza (1927), 370ss.

Esta última cita, muestra también el aumento de las atribuciones del Presidente de la República con respecto a las decisiones sobre la hacienda pública, favoreciendo el acrecentamiento del poder Ejecutivo en desmedro del poder Legislativo.

Por otra parte, la nueva ley autorizó la constitución de un fondo general de los ingresos percibidos por el fisco con el fin de abolir una amenaza constante en la estabilidad financiera del Estado. En repetidas veces se organizaron “comisiones extraordinarias” del Congreso que aprobaron “proyectos especiales” cuya ejecución estuvo respaldada por leyes que garantizaban una determinada cantidad de recursos. La creación de tales comisiones fue un peligro en el sentido de que aumentó el número de autoridades con la potestad para gastar los fondos públicos, haciendo al mismo tiempo muy difícil el control fiscal efectivo de sus operaciones.

Con la emergencia de este fondo general, a cargo de la Tesorería General de la Nación, se determinó que una sola entidad sería la encargada de administrar los ingresos y gastos del Estado, eliminándose las dificultades mencionadas. El artículo 17 de la nueva ley expresa lo expuesto:

Este artículo prescribe que todos los ingresos generales del Gobierno Nacional y de cada departamento constituirán un fondo general en los tesoros respectivos, del cual serán pagaderos los gastos generales y que ninguna partida de egresos será pagadera de cualquier fuente específica de rentas, con excepción de ingresos específicos que están dados en garantía del servicio de la deuda pública o de otras obligaciones contractuales (Mendoza 1927, 368).

Sin embargo, es necesario aclarar que estos problemas se presentaron debido a que varios de los proyectos aprobados por el Congreso nunca llegaron a ser ejecutados debido a la falta de recursos o a la malversación de éstos, generando la organización de comisiones especiales que no buscaron otra cosa que llevar adelante los mencionados proyectos.

Asimismo, con el fin de no incentivar el déficit fiscal mediante gastos desproporcionados, se demandó que los presupuestos anuales se diseñaran bajo la premisa que su cálculo no excediera el promedio de recaudación efectiva de los ingresos nacionales percibidos en los últimos tres años fiscales completos. Así lo hizo notar la nueva ley en su artículo 15:

El cálculo de ingresos de los presupuestos del gobierno nacional y departamental no excederá del promedio de recaudación efectiva de dichas rentas en los últimos tres años fiscales completos.
Es preferible un cálculo bajo de las rentas, a los peligrosos cálculos exagerados que han caracterizado la historia fiscal del país.

[Sobre esto mismo:] “El mal de calcular rentas con exageración se demuestra, generalmente, en proyectos imprudentes de egresos y en déficit anuales” (Mendoza 1927, 385).

IV.3 Tesorería General de la Nación

Esta entidad, como consecuencia de las reformas hacendarias adoptadas a partir de 1928, llegó a alcanzar mayor autonomía en sus funciones respondiendo por ellas única y exclusivamente al Congreso de la Nación. De igual manera, con el nombramiento del Tesorero de Bolivia por el presidente de la República, autoridad máxima de dicha repartición estatal, ésta logró coordinar con mayor eficiencia los asuntos administrativos relacionados con la recepción y despacho de recursos. El informe de la Misión Kemmerer, refiriéndose a esta institución destacó las nuevas tareas de la Tesorería al decir:

Desde el 1/1/1928 se pone en vigencia la Oficina de Tesorero de Bolivia, cuyo jefe será nombrado por el Presidente de la República, respondiendo de sus acciones única y exclusivamente al Congreso. Es una entidad autónoma aunque administrativamente depende del Ministerio de Hacienda.

Su finalidad es recaudar los recursos que el Estado necesita para cumplir sus funciones, previo control y autorización de la Contraloría General de la República.

Además el Tesorero de Bolivia tiene la potestad de contratar y despedir a sus empleados cuando este lo crea conveniente. Asimismo tendrá la custodia, control y responsabilidad directa por el dinero y valores pertenecientes al Tesoro Nacional y por la debida disposición de los mismos. Recibirá todo el dinero pagado al Tesoro Nacional y lo depositará en conformidad con la ley. Igualmente efectuará todos los desembolsos de fondos del Tesoro Nacional (Mendoza 1927, 398ss).

Con el paso de los años, buscando resolver las dificultades que no fueron tomadas en cuenta en un principio, la Tesorería realizó algunos cambios llamados a paliar el excesivo centralismo con el que fue erigida.

El 26 de diciembre de 1936 se implantó el plan de Descentralización de Egresos, creándose Subtesoros Nacionales y Pagadurías dependientes de la Tesorería General en lugares alejados y fronteras, con el fin de que las obligaciones del Estado se ejecuten sin contratiempos en todos los rincones del país, además de incentivar el comercio, la industria y el consumo en las economías locales del país, reproduciendo al mismo tiempo, nuevas fuentes de recaudación en beneficio de las autoridades locales. El Coronel David Toro transmitió este avance al pueblo boliviano diciendo:

El procedimiento implantado con la Descentralización de Pagos ha puesto en evidencia un sistema práctico y sencillo, mediante el cual la Administración de toda la República aún en los lugares alejados y fronteras se halla pagada con puntualidad a fin de mes.

Una rotación regularizada de los recursos nacionales, es lógico también que alimente las fuentes de recaudación, al comercio, la industria y todos los centros de producción (IP 1942, 63s).

En 1941, con el mismo propósito de mejorar el desenvolvimiento de dicha institución se implantó el Plan de Descentralización de Egresos con algunas modificaciones, asegurando que los desembolsos del Estado lleguen a tiempo, como lo ponderó el General Enrique Peñaranda en el mensaje presidencial de este año:

La Tesorería General de la Nación, a parte de tener la custodia y control, con la responsabilidad consiguiente, de los pagos y valores pertenecientes al Fisco, introdujo varias innovaciones para mejorar su desenvolvimiento; entre estas, el "Plan de descentralización de egresos" que afirma la eficiencia y exactitud de los pagos en toda la república, y otra no menos importante, el "Plan General de Contabilidad y Trabajo" (IP 1941, 113).

IV.4 Dirección de Impuestos Internos y Dirección de Aduanas

La Dirección de Impuestos Internos, dependiente del Ministerio de Hacienda, funcionó como tal desde el 13 de junio de 1923. Su principal tarea fue realizar el cobro de todos los impuestos existentes exceptuando los aduaneros. En este sentido se ocupó de recaudar los siguientes impuestos fiscales:

Impuestos directos: Aquellos establecidos sobre utilidades de sociedades anónimas, ferroviarias y bancarias, sobre utilidades líquidas de la explotación minera; sobre censo de la emisión bancaria; sobre casas bancarias, sobre ventas del comercio y la industria, sobre dividendos de sociedades anónimas no mineras; sobre la venta de letras hipotecarias; sobre transacciones onerosas de la propiedad inmueble; sobre transferencia de los valores beneficiarios; sobre transferencias a título oneroso y de pertenencias petrolíferas; sobre transferencias gomeras y mineras; sobre sucesiones directas; sobre transformación de títulos mineros y petrolíferos; y sobre cada hectárea de tierras baldías.

Impuestos indirectos: Impuestos internos al consumo sobre alcoholes y aguardientes nacionales, sobre la coca, el ají, el muko, la cerveza, los naipes, dados y cigarrillos. Además de otros ingresos como los extraordinarios, las rentas rezagadas, la venta de boletos de andén, los timbres sobre espectáculos públicos y la venta de papel de multas de policía⁵⁴.

⁵⁴ Supremo Tribunal Nacional de Cuentas (1925), 33ss.

Entretanto, la Dirección de Aduanas siguió cumpliendo las mismas funciones de cobro de impuestos sobre exportaciones e importaciones, con la única variante de que sus oficinas procuraron una mayor eficiencia mediante la unificación, uniformación y mejor coordinación entre ellas. En este sentido, sus principales recursos fueron los impuestos a la importación cobrados en las aduanas por la introducción de productos, incluidos los que se recaudaron con el nombre de peaje, y las estadísticas sobre importación y sobre kilaje. Asimismo, fueron importantes los impuestos a la exportación de estaño, plata, bismuto, plomo, cobre, sulfuros, wolfram, antimonio, oro, goma, madera, plumas de garza y flamenco, lana, castaña, chicle, balata, y el servicio de estadísticas sobre exportación. Finalmente, destacaron los impuestos al servicio público aduanero por concepto de almacenaje y depósitos, de muellaje, de reconocimiento, de movilización, papel valorado de aduana, multas y remate de mercaderías.

Cabe aclarar que entre 1928 y 1933, estas dos reparticiones fueron incorporadas a la Compañía Recaudadora Nacional, institución privada que recaudó los impuestos en representación del Estado, la cual se describirá más adelante.

IV.5 Comisión Fiscal Permanente

La Comisión Fiscal Permanente fue organizada en 1923 como exigencia fundamental de la compañía estadounidense The Equitable Trust Company para que el gobierno de entonces recibiera un empréstito de 29.000.000 de dólares. Su función, en un principio, fue la de fiscalizar y supervigilar la recaudación de los ingresos nacionales con el fin de que se cumpla el pago regular de dicho empréstito. La desconfianza de dicha compañía en las actividades del gobierno fue el motivo principal que condujo a realizar esta acción. El Estado no tuvo otra opción que aceptar esta condición a pesar del descontento de la ciudadanía en general que vio en la presencia de dicha comisión una intromisión en los asuntos nacionales por parte de una entidad financiera extranjera.

Por cinco años, ante la ausencia todavía de la Contraloría General de la República, la Dirección de Impuestos Internos, la Dirección de Aduanas y la Superintendencia de Bancos, su trabajo fue de gran beneficio para el país por la publicación de informes completos sobre la economía nacional.

Con estos antecedentes, y a raíz de la reforma hacendaria de Kemmerer, bajo Ley de 3 de mayo de 1928 se ampliaron sus funciones, constituyéndose en Tribunal de Primer Grado en materia impositiva y Tribunal de Catastración para el régimen y aplicación del impuesto a la propiedad urbana y rústica de la República, teniendo además control y poder de fiscalización sobre las oficinas de recaudación⁵⁵.

IV.6 Contraloría General de la República

Creada en 1928, la Contraloría General de la República fue la entidad encargada de la verificación, control e inspección de todos los ingresos y egresos efectuados por las oficinas públicas del país. De carácter autónomo, y respondiendo de sus actos solamente al Congreso, se encargó también de la elaboración del Presupuesto General de la Nación en representación del Poder Ejecutivo. Un estudio de las finanzas y la hacienda pública de Bolivia en 1939, describe las funciones de la Contraloría de la siguiente forma:

Las garantías administrativas sobre el buen manejo y cumplimiento de pago de partidas fijadas en la ley de presupuesto, residen en el Ministerio de Economía o Hacienda que, con poderes y facultades que expresamente establecidas en las distintas leyes procedimentales de cada país, tiene en nombre del gobierno la obligación de fiscalizar los distintos organismos que manejan los caudales públicos. Aparte de este alto funcionario y las reparticiones de su cargo, existen también, de conformidad a las peculiaridades de cada legislación, otras reparticiones que dependiendo disciplinariamente del gobierno tienen por obligación el exámen, control y revisión final de cuentas de cada oficina administrativa para el Congreso Nacional. Se llaman Tribunal Nacional de Cuentas, Cámara de Revisión o Contraloría General, con dependencia mayor del parlamento que de los gobiernos, pero que sirven de lazo de unión y de cooperación técnica al poder administrador (Vázquez 1939, 37s).

Es necesario igualmente aclarar que funciones semejantes a las de la Contraloría General las cumplieron las siguientes instituciones que la precedieron. En el período colonial se llamó Tribunal Superior de Hacienda. En el republicano, desde el 20 de diciembre de 1825 hasta el 12 de febrero de 1847 se denominó Contaduría General de Hacienda Pública, desde el 12 de febrero de 1847 hasta el 5 de mayo de 1884 se conoció bajo el nombre de Tribunal General de Valores, y desde el 28 de noviembre de 1883 hasta el 1 de enero de 1928 como Supremo Tribunal Nacional de Cuentas⁵⁶.

⁵⁵ Vázquez (1939), 329.

⁵⁶ Supremo Tribunal Nacional de Cuentas (1925), 11.

IV.7 Compañía Recaudadora Nacional

En la década de los años veinte, los desórdenes administrativos en las oficinas de recaudación fiscal y las irregularidades económicas producidas por la Crisis Mundial de 1929 condujeron al Estado a una crisis financiera. Frente a los injustificados gastos, los ingresos del erario nacional fueron insuficientes, sumándose a ello la pérdida de cuantiosas sumas de dinero como consecuencia de la evasión fiscal y de las deficiencias inherentes al sistema tributario boliviano.

Con el objetivo de enmendar estos problemas, entretanto las reformas hacendarias adoptadas en 1928 siguieran un curso regular hasta rendir frutos, el gobierno del Dr. Hernando Siles mediante la Ley de 27 de abril de 1928 autorizó la formación de una sociedad anónima de capitales nacionales que fue contratada para hacerse cargo de la recaudación de impuestos por el lapso de seis años.

Bajo el nombre de Compañía Recaudadora Nacional, la mencionada sociedad satisfizo puntualmente las necesidades económicas del Estado asegurando que este cumpla las obligaciones contraídas con la sociedad, además que mejoró los procedimientos de recaudación fiscal con base en un personal mejor capacitado que vigiló estrictamente el pago de los impuestos, denunciando ante la justicia a los infractores, y exigiéndoles el cumplimiento de sus deberes.

Hernando Siles, haciendo referencia a la Compañía Recaudadora, virtió las siguientes ideas:

La ley de 27 de abril de 1928 autorizó la formación de una sociedad anónima de capitales nacionales que contrate con el gobierno la recaudación de impuestos.

En su mérito el gobierno aceptó la propuesta formulada en la ciudad de La Paz (Resolución del 14 de agosto).

La Compañía Recaudadora ha dado instrucciones y enviado reglamentos a las varias oficinas de la república.

Los servicios están en perfecto orden. La Compañía ha satisfecho puntualmente al Tesoro Nacional los anticipos estipulados.

Convergentes el interés público y el particular que depura y supervigila, surge de tal impulso la mejora de las recaudaciones. Mayor por tanto su monto, el Fisco no sufre el peligro de ingresos que se malbaraten o dilapiden. La historia rentística acusa millares de pliegos de cargo girados en todo tiempo contra los funcionarios de recaudación (IP 1929, 44s).

La Compañía funcionó hasta 1933 y sus servicios no volvieron a ser requeridos por el Estado. Los cambios e innovaciones realizados en el sistema tributario habían adelantado lo suficiente como para cumplir sus funciones y objetivos.

IV.8 Desenvolvimiento del sistema tributario entre 1928 y 1952

Las nuevas leyes e instituciones que emergieron como consecuencia inmediata de las reformas hacendarias de 1928 procuraron solucionar las dificultades inherentes al principio del “Estado productor” dentro del sistema tributario boliviano.

El alcance de este cambio institucional se vio reflejado en la presencia de una serie de beneficios y desventajas surgidos a partir de dicho cambio, los cuales vinieron a orientar las características del sistema fiscal en Bolivia entre 1928 y 1952.

La centralización, uniformación y coordinación de las oficinas recaudadoras mejoraron su productividad y eficiencia frente a los costos que implicaba su sustento. De igual manera, el poder Ejecutivo adquirió mayores potestades en las decisiones financieras del país, orientando al Estado como única institución creíble para organizaciones nacionales e internacionales en la ejecución de ambiciosos proyectos de desarrollo económico.

Estrechamente relacionado con estos logros, en los primeros meses del cambio institucional y todavía con la participación de la Compañía Recaudadora Nacional, se notó una apreciable disminución del contrabando como consecuencia de una mayor presencia y un creciente control de las entidades recaudadoras en las diferentes actividades económicas del país. El ejemplo del maíz es sólo un caso que corrobora este logro sobre el cual las autoridades del Banco Central de Bolivia opinaron en 1929:

La existencia de una entidad eficiente en la recaudación de impuestos anula el contrabando que daña la producción nacional. Es el caso por ejemplo del maíz, utilizado para la producción de alcohol, el cual en 1928 aumentó su precio. La creación de la Compañía Recaudadora Nacional trajo estos beneficios (MBCB 1929, 40s).

El aumento del precio del maíz fue un incentivo para que los agricultores se dedicaran a la producción de dicho producto, disminuyendo así su importación.

De igual forma, los ingresos del Estado a lo largo de estos veinticinco años de estudio tendieron en general hacia el aumento, a pesar de la serie de imponderables que se presentaron y que no pudieron ser previstos por el Estado, como sucedió a raíz de la Crisis Mundial de 1929, la Guerra del Chaco, el retraso en los pagos de las compañías estadounidenses por contratos de venta anticipada de estaño en la década de los años cuarenta y, por último, la permanente disminución de la producción de estaño debido al

agotamiento de dicho recurso, las huelgas sindicales, y las fluctuaciones de la demanda en los mercados internacionales.

El aludido aumento se evidencia en el Cuadro 4 donde se muestran los ingresos efectivos percibidos por el Estado entre 1928 y 1952 en bolivianos y dólares⁵⁷. Tomando como año base a 1928 y basándonos en las cifras en dólares, comprobamos que los ingresos del Estado crecieron entre dos y media y tres veces más hasta 1952 con relación al año base, a pesar de las dificultades económicas por las que tuvo que atravesar el país y de la crisis minera del estaño, actividad económica de la cual dependieron en alto grado. Crisis por cierto, que estalló a partir de la segunda mitad de la década de los años veinte y pervivió a lo largo de todo el período estudiado a pesar de unos esporádicos años de recuperación.

Es importante también destacar en este período la gestión administrativa del gobierno del Presidente David Toro que, desde el inicio de sus actividades y a raíz de la finalización de la Guerra del Chaco, en 1936, procuró insistentemente y por primera vez desde 1928, dar cumplimiento fiel a las leyes de hacienda pública. Es así que recién a partir de 1937, los ingresos y egresos calculados de los Presupuestos Generales de la Nación se igualaron, demostrando al fin el sistema financiero público, transparencia y credibilidad. De igual manera, los intentos de generar mayores ingresos para el erario nacional a través de la simplificación de impuestos y la creación de nuevos, mediante una serie de modificaciones tributarias que, en un principio, alcanzaron el éxito esperado, ayudaron a que las impresiones de la ciudadanía en general sobre este gobierno fueran positivas⁵⁸.

⁵⁷ La finalidad de hacer conocer los ingresos efectivos del Estado en dólares es anular el efecto de la inflación el cual eleva de sobremanera los mencionados ingresos en bolivianos.

⁵⁸ MCB (1936), 83.

Cuadro 4

Ingresos efectivos del Estado 1928 – 1952 (en Bolivianos y dólares)

Año	Ingresos en Bolivianos	Cotización del dólar en Bolivianos	Ingresos en dólares	Crecimiento porcentual(1)
1928	44.893.604	2,74	16.384.527	100
1929	48.942.328	2,74	17.862.163	109
1930	36.248.729	2,74	13.229.463	81
1931	22.342.787	2,74	8.154.302	50
1932	20.527.497	2,77	7.410.649	45
1933	25.710.842	2,77	9.281.892	57
1934	42.523.952	2,77	15.351.607	94
1935	56.133.043	2,77	20.264.636	124
1936	142.119.250	2,77	51.306.588	313
1937	285.630.433	20,17	14.161.152	86
1938	351.746.617	29,60	11.883.332	73
1939	439.832.445	36	12.217.568	75
1940	517.161.967	39,07	13.236.805	81
1941	873.297.250	46	18.984.723	116
1942	922.221.873	46	20.048.302	122
1943	1.079.308.746	46	23.463.234	143
1944	1.061.967.656	42	25.284.944	154
1945	1.115.454.524	42	26.558.441	162
1946	1.019.056.095	42	24.263.240	148
1947	1.011.776.914	42	24.089.927	147
1948	1.331.058.464	42	31.691.868	193
1949	1.344.801.589	42	32.019.085	195
1950	1.561.127.700	60,60	25.761.183	157
1951	2.700.790.208	60,60	44.567.495	272
1952	2.920.018.912	60,60	48.185.131	294

Fuente: Para los ingresos efectivos: Delgadillo (2001), 419

Para el tipo de cambio 1928-1949: Delgadillo (2001), 532ss

Para el tipo de cambio 1950-1952: Hermosa (1974), 235s

Nota: (1) Para medir el crecimiento porcentual se ha tomado como año base 1928

IV.8.1 El tipo de cambio: una forma ingeniosa de generación de ingresos para el Estado

Las reformas institucionales introducidas por los representantes del Estado boliviano a partir del año 1928, no resolvieron las deficiencias prevalecientes en el sistema tributario fiscal relacionadas con los principios de igualdad y diversidad. Y, como consecuencia de ello, este sistema continuó adoleciendo de imperfecciones, muy al margen de que se haya asegurado la pervivencia del Estado.

La necesidad de obtener mayores recursos financieros para cubrir las asfixiantes obligaciones de carácter público condujo a las autoridades gubernamentales a buscar soluciones creativas dentro del nuevo marco institucional establecido, aprovechando de la mejor manera posible los nuevos instrumentos de trabajo puestos a su disposición.

En este sentido, valiéndose del importante crecimiento de las atribuciones del poder Ejecutivo en materia financiera, y del notable progreso en las funciones de las oficinas administrativas encargadas de la recaudación fiscal, ellas escudriñaron la manera de generar mayores recursos al erario nacional.

Casi siempre ha existido la presunción que toda actividad económica en auge debe ser gravada con impuestos. En el período estudiado esta premisa no fue la excepción. En efecto, ya desde la segunda década del siglo 20 se escucharon voces de protesta ante las exiguas contribuciones que la actividad minera arrojaba para el Estado, fundamentalmente la del estaño. Sin embargo, poco o nada se pudo hacer para cambiar esta situación frente a una clase política que defendió abiertamente los intereses de quienes estuvieron directamente relacionados con esta actividad económica⁵⁹.

A pesar de ello, se fueron elaborando toda una serie de propuestas con el fin de obtener mayores ingresos por concepto de impuestos a la minería, todas ellas carentes de un análisis serio de la realidad tributaria del país y del suficiente respaldo institucional para ponerlas en marcha.

Esta situación cambió a partir de 1928 cuando el Estado, a través del poder Ejecutivo, adoptó una nueva orientación con relación al desarrollo institucional y

⁵⁹ Entre 1942 y 1951 por ejemplo las exportaciones de minerales alcanzaron \$us 876.134.000, de los cuales \$us 416.659.000 fueron a parar al erario nacional representando el 76,41% del total de ingresos en moneda extranjera en el período mencionado, entretanto que los restantes \$us 459.575.000 fugaron del país para nunca más retornar. En la década de los años veinte y treinta esta fuga de capitales fue más elevada. Cf. MBCB (1951), 18.

económico del país y cuando, en 1931, Gran Bretaña decidió abandonar el patrón oro como resultado del colapso económico de 1929.

El abandono del patrón oro fue imitado inmediatamente por los países latinoamericanos, entre ellos Bolivia, facultando a partir de entonces a los Estados nacionales la posibilidad de fijar varios tipos de cambio con el fin inicial de incentivar las exportaciones. Con el abandono del patrón oro como consecuencia de la Crisis Mundial de 1929, se desató un proceso de deflación interna en estos países, haciendo menos atractivas sus exportaciones en el mercado internacional debido al encarecimiento de sus precios en términos relativos.

La recuperación de las exportaciones por la depreciación del tipo de cambio contrastó con los incumplimientos de pago y la inmediata suspensión de las obligaciones de la deuda externa boliviana el año 1931. Y es que dicha depreciación hizo que la carga de la deuda resultase insoportable para la capacidad contributiva del país.

Sin embargo, la connotación más importante de la adopción de un tipo de cambio múltiple fue que su uso facilitó el tan anhelado objetivo del Estado consistente en obtener mayores recursos de la minería. De una manera ingeniosa, la reforma institucional iniciada en 1928, que no logró poner en práctica los principios de igualdad y diversidad en el sistema fiscal, generó una nueva fuente de ingresos, respaldada institucionalmente por un fuerte, renovado y consolidado poder Ejecutivo frente al decaimiento del resto de las instituciones del país.

Evidenciamos este hecho, al encontrar en las memorias de 1940 y 1941 del Banco Central de Bolivia, que la minería aportó con un 92, 94, y 82 por ciento del total de las entregas obligatorias de divisas al Estado realizadas en 1939, 1940 y 1941, respectivamente. Como se muestra en el Cuadro 5, el estaño fue el rubro minero que mayores cantidades de divisas generó con un 69, 83 y 68% del total de divisas entregado en los tres años mencionados.

Asimismo, esta nueva opción de ingresos evitó al gobierno la dificultad de pasar por los parlamentos para convencer a las élites sobre la importancia que tenía la imposición de ciertos gravámenes, y que en definitiva implicaba la necesidad de realizar una reforma tributaria que para muchos de los congresistas y sus partidarios

Cuadro 5

Entrega de divisas al Estado de las principales actividades económicas del país entre 1939 y 1941 (en libras esterlinas y dólares)

Clasificación	1939		1940		1941	
	(en libras)		(en dólares)		(en dólares)	
Estaño	1.982.259		17.128.284		19.049.641	
(%)	69,31		83,58		68,05	
Otros minerales	642.659		2.265.716		3.965.260	
(%)	22,47		11,05		14,16	
wolfram, cobre, plata scútelita, plomo, antimonio, bismuto, asbesto, manganeso, mica, azufre, tealita, oro, no especificados.						
Otros productos	83.485		292		304.251	
(%)	2,91		1,42		1,08	
quina, coca, almendras y castañas, goma, cueros, pieles, ganado vacuno, cáscara de guapi, varios.						
Reparticiones administrativas	24.521		178.813		243.944	
(%)	0,85		0,87		0,87	
Contribuciones nacionales e impuestos internos						
Compras al público	126.944		627.799		4.430.415	
(%)	4,43		3,06		15,82	
Banco Central, Mercantil y Nacional						
Totales	2.859.876		20.492.321		27.993.511	
(%)	100		100		100	

Fuentes: Para 1939: MBCB (1940), 67

Para 1940 y 1941: MBCB (1941), 75

significaba ir en contra de sus intereses. Esta afirmación se apoya en Rosemary Thorp, quien al tocar este tema dice:

La necesidad de reemplazar la tributación sobre el comercio exterior por otras fuentes de impuestos obligó también a tomar medidas innovadoras. Lamentablemente el recurso más habitual fue implantar tipos de cambio diferenciales que si bien contribuían a incrementar la pericia de bancos centrales y tesoros, resultaban aceptables por los gobiernos porque obviaban el paso por las legislaturas y la necesidad de convencer a las élites sobre la importancia del gasto público. De esta manera el gasto público pudo crecer con más rapidez. Sin embargo a largo plazo habría sido más saludable para el sistema fiscal y para la formulación de la política económica en general que se hubiese exigido a los gobiernos constituir una base política que respaldara las nuevas medidas en el terreno de los impuestos y el gasto (Thorp 1998, 130).

A pesar de la ausencia de una información sistematizada, necesaria para un entendimiento más claro de la importancia de esta nueva fuente de ingresos, podemos establecer que estos recursos sobrepasaron inclusive las recaudaciones fiscales de otros capítulos de ingresos de prolongada existencia, como sucedió con los “Bienes Nacionales”, los “Servicios Públicos” y los “Ingresos Varios”. El Cuadro 6 detalla la cantidad y el porcentaje que significaron estos recursos para el país en los años en que se registró dicha información bajo el nombre de “Disposiciones Anuales” que, como se evidencia, llegaron a representar entre el 40, 30, 20 y 10 por ciento de las recaudaciones totales.

Cuadro 6

Valor de las “Disposiciones Anuales”* con relación a otros ingresos 1936 – 1940, 1942, 1950 (en porcentajes y dólares)

Capítulo	1936	1937	1938	1939	1940	1942	1950
Dominio del Estado (%)	2,21	1,23	1,04	1,83	0,63	1,16	0,31
Servicios Públicos (%)	2,08	1,77	1,25	1,25	1,06	1,22	1,08
Impuestos directos e indirectos (%)	50,31	62,91	53,84	52,75	84,27	82,93	63,72
Ingresos varios (%)	7,18	14,46	3,24	2,07	2,68	3,32	2,34
Disposiciones anuales (\$us)	11.818.051	1.944.582	3.636.223	3.333.333	1.567.192	2.391.304	14.851.485
Disposiciones anuales (%)	38,19	19,06	39,26	39,91	9,76	11,49	32,3
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Para los diferentes capítulos de 1936 a 1940: PGN (1936), II; PGN (1937), 2; PGN (1938), 1; PGN (1939), 1; PGN (1940), 3

Para los diferentes capítulos de 1942 y 1950: MBCB (1941), 78; PGN (1950), s/n

Para la tasa de cambio entre el boliviano y el dólar estadounidense para obtener las disposiciones anuales en dólares: Delgadillo (2001), 533s; Hermosa (1974), 235

Nota: * Por “Disposiciones Anuales” se entiende todo ingreso que percibe el Estado como consecuencia del control de divisas.

Consideramos que los años en que no se publicó dicho capítulo, se debió a la oposición de fuerzas políticas simpatizantes de las elites privilegiadas que jamás estuvieron de acuerdo con la aplicación del mencionado mecanismo de ingreso, y que derogaron o, en el mejor de los casos, frenaron su ejecución toda vez que su poder así lo permitió.

Es necesario también aclarar que estos ingresos los obtuvo el Estado a través de la Junta de Control de Cambios creada mediante Ley de 19 de mayo de 1932. Esta entidad fue la encargada del control y la distribución de divisas de acuerdo a los diferentes tipos de cambio fijados por el gobierno⁶⁰, y su importancia dependió directamente del apoyo u oposición que las autoridades estatales le dieron en las diferentes gestiones.

La potestad de fijar un tipo de cambio múltiple, no sólo le dio al Estado boliviano la posibilidad de percibir mayores recursos de la minería sino también de incentivar el desarrollo de otras actividades económicas en pro de la diversificación económica del país, anhelo abrazado fuertemente desde la finalización de la Guerra del Chaco por algunas agrupaciones políticas. En este sentido, a través del Banco Central de Bolivia, la Tesorería General de la Nación y la Junta de Control de Cambios, el Estado compró y vendió divisas de acuerdo a sus intereses. Compró dólares a un tipo de cambio bajo y los vendió a uno alto, obteniendo cuantiosas ganancias de esta diferencia, decidiendo paralelamente qué actividad económica debía pagar más o menos por la compra de divisas, asumiendo idéntico comportamiento en el caso de la venta de éstas.

Así, por ejemplo, en 1950 existieron tres tipos de cambio. El primero de ellos fue fijado en 42 bolivianos por dólar, y se circunscribió a satisfacer las necesidades propias del gobierno y a la importación de ciertos artículos de urgencia indispensable, como ser materias primas para la puesta en marcha de determinadas industrias, o alimentos, para cubrir exigencias básicas de la población en materia alimentaria. En segundo lugar se fijó el tipo de cambio comercial en 60 bolivianos por dólar, y se lo aplicó con el objetivo de satisfacer las necesidades que tenía el país de otros bienes de consumo, al margen de los alimentos. Por último, se fijó un tipo de cambio libre de 100 bolivianos por dólar, destinado a satisfacer los requerimientos de la industria minera.

⁶⁰ MBCB (1936), 43.

Sacamos como conclusión que los beneficiarios de un tipo de cambio múltiple fueron el Estado, el comercio y la industria manufacturera, entretanto la minería vio reajustados sus compromisos tributarios.

Sin embargo, la deshonestidad en los asuntos de hacienda pública –acarreada por las costumbres, los hábitos de vida y la cultura política del país, interpretados como elementos informales inherentes a la vida institucional– condujo a que los beneficios para el Estado generados por el control del tipo de cambio tomaran un curso peligroso que llegó inclusive a amenazar la estabilidad económica del país.

Los excesos perpetrados con relación a la capacidad tributaria de una minería que tuvo que afrontar toda una serie de problemas nunca antes vistos hasta 1929, y que no fueron analizados seriamente por los gobiernos, así como la aparición perversa de la especulación como práctica regular de comerciantes e industriales manufactureros, fueron las características de esta deshonestidad.

De ahí que algunos estudios económicos de la época hayan invocado la necesidad de realizar un plan de estabilización monetaria con el fin de resolver esta situación. Creemos que es pertinente hacer esta aclaración a pesar de que el presente estudio analiza únicamente el tema de la política fiscal y no así el monetario.

En 1936, por ejemplo, René Gutierrez Guerra criticó duramente el aparente incentivo de la especulación por parte del gobierno y las injusticias contra la minería, diciendo:

Insistimos sobre el hecho de que el gobierno debe encarar en breve la solución del cambio internacional, tocando el tema en su fondo, y formulando los planes necesarios a una futura estabilización de la moneda.

Porque difícilmente puede tolerarse que un país pueda vivir perennemente con una moneda que en el mercado libre valga 80 bs.- o más, y que la Junta de Control pueda venderla a razón de Bs. 20.- o Bs. 50.- por libra esterlina.

De quedar las cosas así seguiría siendo la Junta de Control la gran dispensadora de favores; la entidad mágica que con solo despachar o negar solicitudes podrá enriquecer a los menos y empobrecer a los más. Porque la Junta seguirá teniendo esa facultad única, sorprendente, asombrosa: la de poder multiplicar los fondos de una persona con el solo hecho de concederle giros al cambio oficial.

No creemos exagerar al decir que toda venta de divisas que hizo la Junta de Control a Bs. 20.- por libra esterlina constituyó una expropiación perpetrada, primero a la minería, y luego a la COLECTIVIDAD, y en beneficio del intermediario -comerciante, industrial manufacturero o particular- que lucró con ella (Gutiérrez Guerra 1936, 66s).

En el caso de los comerciantes, la actitud deshonestista se reflejó en el aumento de los precios de sus productos más allá de lo necesario, como lo dice el mismo autor:

El comerciante, el manufacturero, los intermediarios entre mineros y el pueblo consumidor, los estudiantes becados, todos estos se benefician a través de la especulación.

Si bien han habido giros para azúcar, tocuyos, gasolina, drogas, trigo, papel, hilo, llantas, materiales de construcción y 50 o más artículos, todos estos aumentaron su precio en 3,4 o 5 veces, producto de la especulación (Gutiérrez Guerra 1936, 68ss).

Y en el de la industria manufacturera a través de la exportación de divisas como capital inicial para abrir nuevas fábricas en el extranjero, aprovechando el tipo de cambio bajo dispuesto por el gobierno para la adquisición de divisas. El mismo autor hace referencia al oportunismo de la empresa Said & Yarur que aprovechó los privilegios otorgados abriendo una nueva fábrica en Chile. Dice al respecto:

La sola firma Said & Yarur, ha sacado del país más de \$ch. [pesos chilenos] 50.000.000.- con los cuales inició la construcción de una gran fábrica de Tejidos en Chile. Estos fondos los exportó del país a base de las libras esterlinas a Bs. 20.- que le concediera la Junta de Control de Giros.

No es posible vacilar por más tiempo. El gobierno tiene que encaminar su política monetaria hacia la abolición de la Junta de Control, a base de la estabilización efectiva y real de la moneda (Gutiérrez Guerra 1936, 66s).

Esta situación llegó a ser descontrolada una vez que los permisos de importación fueron aceptados en su totalidad por las entidades encargadas de su autorización, cuando era sabido por todos que estas solicitudes superaban siempre las disponibilidades efectivas en moneda extranjera. De esta forma, a pesar de que en un principio existieron saldos favorables en divisas por el relativo crecimiento de las exportaciones y la restricción obligada de las compras de divisas, con el tiempo desaparecieron debido a una política de imprevisión y desorden en el manejo de éstas. Apoyaron también a esta sobredemanda de divisas el aumento en los precios de origen de las mercaderías importadas, el crecimiento de los medios de pago (producto de la abundancia de la circulación de dinero), la multiplicación de importadores, la expansión de las industrias, la iniciación o incremento de las obras públicas, el descenso en la producción exportable y, por último, la política inadecuada de los organismos de control ⁶¹.

Para paliar este problema, se estableció recién en 1948 un presupuesto de divisas a cargo del Banco Central de Bolivia con la finalidad de acrecentar las reservas e importar maquinaria destinada al aumento de la producción. En 1949, el presidente de la República Dr. Mamerto Urriolagoitia destacó este hecho afirmando:

Para evitar que el país vaya directamente a la liquidación de sus reservas, confrontando serias dificultades en su desenvolvimiento, si continúan acrecentándose

⁶¹ IP (1949), 63.

sus gastos en divisas sin contar con los ingresos correspondientes, el Poder Ejecutivo, a partir de 1948, ha adoptado el sistema de presupuestar sus gastos y disponibilidades en divisas. El presupuesto nacional de divisas para 1948 ha alcanzado el monto total balanceado de 61.141.400.- dólares en sus ingresos y egresos.

El presupuesto nacional de divisas para 1949 alcanza al monto total balanceado de 69.760.000.- dólares en sus ingresos y egresos (IP 1949, 63s).

A pesar de estas disposiciones, los problemas continuaron, sumándose a éstos la disminución de los ingresos de divisas como consecuencia de la caída del precio de los minerales de exportación una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. La escasez de divisas, unida a la conducta deshonestas de comerciantes e industriales, obligó al gobierno a encontrar soluciones creativas como sucedió con el trueque de mercaderías con las economías de otros países. Sobre este punto, el mensaje presidencial de 1950 alude:

Se ha abierto cauce definido a una política de trueque internacional de mercaderías. Así por ejemplo las necesidades de llantas y cámaras (que durante 1948 demandaron para la importación \$us 569.000.-) están siendo atendidas exclusivamente con mercaderías provenientes del trueque de goma nacional.

Se estudia actualmente condiciones favorables para que estos convenios de trueque se extiendan hacia otras mercaderías. Los primeros ensayos han dado resultados de positivo beneficio y hay firmas que están importando, dentro del sistema de trueque, géneros de algodón, hilos e hilados, loza, vidrios, etc.

Los innegables beneficios que esta política reporta, no solo a la economía del país, sino a la economía privada, ha despertado el interés del comercio nacional y son varias ya las solicitudes de trueque (IP 1950, 58).

La política de diversificación económica del país también se vio afectada después de la Segunda Guerra Mundial puesto que la escasez de divisas frenó los intentos de tecnificación del campo al no ser factible la compra de máquinas y demás instrumentos de trabajo relacionados con la actividad agrícola. La producción de trigo es un claro ejemplo de lo que sucedió con la agricultura en este tiempo. El informe presidencial de 1950 afirmó al respecto:

En vista de que la escasez de divisas impide, por el momento, desarrollar un plan de mecanización y tecnificación de nuestra agricultura, el único medio de fomentar la producción nacional es conceder premios a los productores. Recuérdese el caso del trigo en grano para molienda, materia prima en la cual se ha visto el positivo beneficio de esta política. Mientras su precio permaneció en Bs. 200.- por quintal, la producción no acusó aumentos dignos de ser tomados en cuenta. Así en 1947, los productores vendieron a las empresas molineras solamente 4.500 toneladas. Reajustado el precio a Bs. 335.- por quintal, tales ventas ascendieron en 1948 a 12.000 toneladas y en 1949 a más de 20.000 toneladas. Mediante Decreto Supremo N° 2024 de 11 de mayo de 1950, se ha hecho un nuevo reajuste fijando el precio de este cereal a Bs. 450.- por quintal, con lo cual se espera que nuestra producción alcance este año a 25.000 toneladas o sea cerca del 35% de nuestras necesidades (IP 1950, 58).

A pesar de las vicisitudes, la adopción de un tipo de cambio múltiple bajo el control del gobierno generó una apreciable cantidad de ingresos para el Estado, como ya lo mencionamos anteriormente. Además de ello, resguardó a la economía nacional de las fluctuaciones y contingencias exteriores asegurándole una relativa estabilidad, permitió dirigir las importaciones equilibrándolas de acuerdo al volumen de los medios de pago obtenidos por las ventas al extranjero, y garantizó la presencia de capitales en el país. De ahí que, en 1944, los representantes bolivianos ante la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas realizada en Bretton Woods, Estados Unidos, hayan tenido sus reservas en torno a uno de los puntos discutidos en que se hacía referencia a la supresión del control de cambios. La memoria del Banco Central de Bolivia de 1944 comprueba esta reticencia por parte del gobierno:

Debemos ahora referirnos a un aspecto que lo consideramos de trascendencia fundamental en la política monetaria que debe seguirse en Bolivia por parte del gobierno. Nos referimos a lo previsto en materia de control de cambios, por el convenio sobre el Fondo Monetario Internacional, celebrado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods N.H. Estados Unidos de América, del 1° al 22 de julio de 1944.

Dicho de otro modo, en caso de que el gobierno de Bolivia se adhiciese plenamente a dicho Convenio, tendría que suprimir, en el plazo indicado, pero tan pronto como fuera posible, el control de cambios. Es decir, que debería abolirse la entrega obligatoria de divisas que actualmente efectúan los exportadores y suprimirse todo control gubernamental en las ventas de divisas que hacen los bancos para el pago de importaciones (MBCB 1944, 24ss).

El argumento en que reposaba la reticencia del Estado se refería a la desproporcionada dependencia del país de la actividad minera. La misma memoria menciona al respecto:

La delegación de Bolivia a la Conferencia de México, reunida en febrero último, teniendo en cuenta la condición monoprodutora del país y el hecho de que la exportación de minerales, constituye prácticamente la única fuente de obtención de divisas, planteó reservas a la supresión del control de cambios que se proyecta por parte de países muy industrializados (MBCB 1944, 24ss).

Con la nacionalización de las minas más importantes del país, en 1952, el control del tipo de cambio dejó de tener la importancia adquirida desde 1932. Es más, los ingresos que se generaron a partir de dicho control tendieron a declinar con el traspaso de las minas del estaño a manos del Estado, y con el Programa de Estabilización Monetaria adoptado en diciembre de 1956 estos recursos cayeron drásticamente.

IV.8.2 Dificultades y deficiencias del sistema fiscal boliviano

Los Cuadros 7, 8 y 9 nos muestran resumidamente la realidad tributaria del país entre 1928 y 1951.

El Cuadro 7 describe el grado de desigualdad tributaria sostenido en Bolivia. A pesar de la ausencia de información, creemos que los once años tomados en cuenta son una muestra representativa del período estudiado. Del mencionado cuadro se desprende que los impuestos indirectos, aquéllos gravados única y exclusivamente al consumidor final, doblaron y hasta llegaron a ser diez veces más la cantidad de los impuestos directos, aquéllos cuya recaudación se basó en la riqueza de las personas⁶².

Esto quiere decir que quienes pagaban impuestos en Bolivia, fueran estos ricos o pobres, cumplieron por igual las obligaciones tributarias relacionadas con sus necesidades básicas de consumo, especialmente con aquellas inherentes al consumo de alimentos y de vestido. Imposición injusta para los segundos si es que consideramos que estos destinaban la totalidad de sus ingresos para abastecerse de estos bienes, pagando los respectivos impuestos, entretanto los primeros desembolsaban apenas un porcentaje de sus ingresos para cubrir esta imposición puesto que con ello llegaban a satisfacer sus necesidades. El resto de sus ingresos, o se gravó mínimamente a través de los impuestos directos o definitivamente no se gravó.

Además, debemos aclarar que dentro de las recaudaciones de los impuestos directos, a partir de la finalización de la Crisis Mundial de 1929 la mayoría de los países latinoamericanos, siguiendo el ejemplo de Europa, incluyeron los impuestos sobre los ingresos como base de una redistribución equitativa de los gravámenes. En Bolivia, este impuesto directo fue introducido en 1936 y, contrariamente al objetivo esperado, esta imposición fue injusta ya que los únicos que pagaron esta carga tributaria fueron los funcionarios de la administración pública y los empleados. La memoria de 1936 del Banco Central de Bolivia detalla al respecto:

Cabe aquí una observación: es un sano principio de finanzas el no recargar demasiado al contribuyente. Concretamente, el impuesto a la renta fijado por Decreto-ley de 20 de junio de 1936, es excesivamente fuerte. Convendría su modificación, pues en ningún país el impuesto a la renta de servicios personales es tan elevado.

⁶² En este trabajo se consideran impuestos indirectos aquéllos que gravan el consumo; entre ellos se encuentran los impuestos a las ventas: al valor agregado, a la compra, al gasto y de sello, y los impuestos sobre factores: sobre nóminas y a la tierra. Los impuestos directos son aquéllos que recaen sobre la riqueza y se subdividen en impuestos sobre el ingreso personal: sobre la renta, sobre las ganancias de capital, e impuestos sobre el ingreso de las empresas. Además se incluyen los impuestos sobre la propiedad: a la herencia y al patrimonio.

Cuadro 7

Recaudación de rentas nacionales 1931 - 1936, 1947 - 1951* (en porcentajes)

Clasificación	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1947	1948	1949	1950	1951
Bienes del Estado **	14,12	16,6	11,75	8,34	7,35	0,375	0,05	0,01	***	***	***
Servicios del Estado ****	10,03	8,68	8,69	6,12	5,96	4,971	0,07	0,05	0,04	0,04	0,07
Impuestos indirectos	57,64	56	59,48	57,48	54,51	46,484	64,56	67,31	65,89	62,45	58,57
Impuestos directos	5,49	5,76	11,29	9,05	10,75	12,31	26,74	26,35	27,54	31,43	32,03
Ingresos varios	12,7	12,95	8,78	19,01	21,4	35,86	8,58	6,28	6,53	6,08	4,38
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuentes: Elaborado a partir de: MBCB (1936), 83ss; MBCB (1948), 99s; MBCB (1949), 29; MBCB (1950), 59; MBCB (1951), 61

Notas: * No se incluyen los ingresos provenientes de la fijación del tipo de cambio.

** En esta partida se incluyen los ingresos por concepto de: dividendos sobre acciones fiscales en el Banco Central de Bolivia y bancos internacionales, arrendamientos a empresas particulares (ferrocarriles, minas, petróleo), participación de beneficios sobre industrias y negocios (especialmente las del petróleo), editorial del Estado.

*** No pudimos hallar esta información.

**** En esta partida se incluyen los ingresos por concepto de: almacenaje y depósito, alquileres de casillas en el correo nacional, muellaje y servicios de aduana, licencias para marcas de fábricas, licencias industriales, publicaciones de concesiones mineras, control de calidad de mercaderías, tarifas telegráficas, tarifas radiotelegráficas, tarifas postales, tarifa sobre el recorrido territorial de encomiendas postales internacionales.

Cuadro 8

Recaudación de rentas nacionales 1947 - 1951* (en porcentajes)

Concepto	1947	1948	1949	1950	1951
Bienes nacionales	0,05	0,01	**	**	**
Servicios nacionales	0,07	0,05	0,04	0,04	0,07
Derechos de exportación					
Recargos sobre exportación					
Impuestos adicionales exportación	39,53	45,69	39,69	36,99	40,14
Derechos de importación					
Recargos e impuesto adicional de importación					
Impuestos varios importación	10,25	8,39	9,29	7,73	6,96
Impuesto a la renta de servicios personales,					
Impuesto a la renta de utilidades de la minería,					
Impuesto renta utilidades bancarias,					
comerciales e industriales	23,73	23,87	24,43	27,45	27,32
Impuesto sobre propiedades	0,62	0,56	0,56	0,5	0,29
Impuesto sobre capital	0,81	0,54	0,94	1,54	2,84
Impuesto sobre ventas	7,34	6,93	8,6	10,82	8,82
Impuesto sobre movilización de mercaderías	0,33	0,25	0,25	0,17	0,15
Impuesto sobre transferencias	1,45	1,25	1,53	1,77	1,58
Impuesto sobre sucesiones	0,13	0,13	0,08	0,17	**
Impuesto movimientos en moneda extranjera	2,01	1,68	1,53	0,96	0,5
Impuesto sobre tráfico	0,31	0,43	0,41	0,36	0,07
Impuesto papel valorado y timbres	3,94	3,76	4,68	4,14	0,81
Impuesto alcoholes, aguardientes y otros					
Impuesto cigarros, cigarrillos y tabacos	1,43	1,3	1,38	1,14	1,09
Misceláneas y circunstanciales	4,07	2,45	2,21	2,34	1,61
Comisión sobre recaudaciones					
Comisión del 10% aduanas	2,17	1,9	2,54	2,61	2,12
Rentas rezagadas	1,76	0,81	1,84	1,27	0,68
Total general	100	100	100	100	100

Fuentes: MBCB (1947), 71; MBCB (1948), 99s; MBCB (1949), 29;

MBCB (1950), 59; MBCB (1951), 61. Elaboración propia.

Notas: * Comprende únicamente las recaudaciones de aduanas e impuestos internos

** No existe esta información

Cuadro 9

Ingresos del Estado asignados en el Presupuesto General de la Nación 1928 - 1951 (en porcentajes)

Clasificación	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Promedio
Bienes del Estado	8,23	0,07	0,02	*	*	0,02	0	0,03	2,21	1,23	1,04	1,83	0,63	0,19	1,16	1,06	0,97	1,44	0,86	0,61	0,48	0,39	0,31	0,29	1,04
Servicios del Estado	12,27	4,95	5,67	*	*	7,75	6,5	5,31	2,08	1,77	1,25	1,25	1,06	1,22	1,08	1,3	1,2	1,26	1,56	2,34	1,98	1,51	1,28	1,77	3,01
Impuestos directos e indirectos	71,39	81,11	87,08	*	*	79,51	83,89	84,68	50,31	62,91	53,84	52,75	84,27	86,44	82,93	92,94	93,65	84,83	85,93	91,77	93,65	91	63,72	89,09	79,44
Ingresos varios	8,09	6,44	7,21	*	*	12,71	8,91	7,74	7,18	14,46	3,24	2,07	2,68	12,14	3,32	4,68	4,16	12,46	11,64	5,26	3,87	7,07	2,34	8,84	7,11
Entradas con fines especiales	7,41			*	*						1,33	2,17	1,56												0,57
Rentas con determinados objetos				*	*																				0,03
Ingresos circunstanciales				*	*			2,21																	0,1
Disposiciones anuales				*	*																				8,66
Total	100	100	100	*	*	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Anexo 2. Elaboración propia.

Nota: * No pudimos hallar esta información.

Y quienes lo pagan en este caso son únicamente los funcionarios de la Administración Pública y los empleados (MBCB 1936, 83).

Por otro lado, los Cuadros 8 y 9 indican la deficiente diversificación tributaria del país. Vemos por ejemplo en este primero la extrema dependencia de las recaudaciones nacionales de la minería, puesto que los impuestos a la exportación e importación, a las utilidades, a las propiedades, a los capitales, y al tráfico de exportación, generaron ingresos principalmente a partir de esta actividad económica, llegando a representar entre el 75 y el 80% del total de estos recursos.

El Cuadro 9, señala al mismo tiempo la desproporción existente entre los diferentes capítulos de ingresos de los Presupuestos Generales de la Nación, evidenciando la falta de diversificación tributaria. En él se pueden apreciar las abismales diferencias que existieron entre los impuestos indirectos y directos (sumando el 79,44% como promedio en los 24 años de estudio) con relación a los otros capítulos, los cuales ni siquiera llegaron a significar el 10 por ciento de los recursos percibidos como se muestra a continuación: disposiciones anuales (8,66%), ingresos varios (7,11%), servicios nacionales (3,01%), bienes nacionales (1,04%), entradas con fines especiales (0,57%), ingresos circunstanciales (0,1%), y rentas con determinados objetos (0,03%).

Un sistema tributario diversificado hubiera mostrado necesariamente una mayor proporcionalidad de los ingresos.

De otra parte, entre 1928 y 1951 puede observarse que si bien, en un principio, las reformas hacendarias de 1928 mejoraron las recaudaciones fiscales a pesar de las adversidades económicas suscitadas por la Crisis Mundial de 1929 y la Guerra del Chaco, hacia fines de la década de los años cuarenta estas volvieron a tropezar con los mismos problemas de antes. No bastó únicamente con resolver las dificultades relacionadas directamente con la falta de control, administración y coordinación de las oficinas encargadas de la recaudación tributaria, propias al principio del “Estado productor”, sino que era también necesario atender los problemas relacionados con los principios de “igualdad” y “diversificación” impositiva.

Al no ser resueltos estos tres principios, los avances alcanzados como producto de las reformas institucionales tendieron a ser anulados, y el sistema tributario boliviano volvió a ser deficiente e injusto, con la salvedad de que a diferencia de otros tiempos,

ahora estaba fuertemente respaldado por un Estado que adquirió nuevos poderes y responsabilidades en materia de finanzas públicas y desarrollo económico.

Los repetidos intentos por realizar una reforma tributaria que resolviese estas deficiencias fueron vanos porque, como veremos más adelante en un apartado especial, a pesar de haberse efectuado estas reformas, ellas sólo tocaron levemente la estructura del sistema tributario y, por ende, no cambiaron en realidad el estado de las cosas.

Titulamos este apartado “Dificultades y deficiencias del sistema fiscal boliviano” porque alrededor de estos dos conceptos logramos identificar sus imperfecciones.

Desde esta perspectiva, una de las mayores dificultades que atravesó Bolivia en materia impositiva fue la permanente amenaza de disminución de los ingresos nacionales como consecuencia inmediata de los siguientes factores: 1) la crisis económica mundial de 1929, 2) la retardación de pagos de firmas extranjeras por concepto de venta anticipada de minerales en la década de los años cuarenta, 3) el cierre de minas y, 4) las huelgas de los sindicatos mineros.

Todos estos factores estuvieron estrechamente relacionados con la minería, actividad económica de la cual dependieron en sumo grado los ingresos nacionales. Así, por ejemplo, la Crisis Mundial de 1929 redujo drásticamente la demanda de los minerales de exportación del país, lo cual significó una caída de los ingresos nacionales en más del cien por ciento, como podemos apreciar de nuevo en el cuadro 4 de este capítulo. Así, de 44.893.604 de bolivianos de ingresos efectivos que se percibieron en 1928, ellos disminuyeron a 20.527.497 bolivianos en 1932 por efecto de la mencionada crisis⁶³.

De igual forma, los ingresos pudieron alcanzar mayores proporciones si es que en la década de 1940 el compromiso de las firmas estadounidenses de pagar a tiempo la compra de estaño boliviano se hubiera cumplido. El Presidente Villarroel, en su mensaje presidencial de 1944, se quejó de esta situación aduciendo al respecto:

Puesto en vigencia el Presupuesto Nacional para 1944 con Ingresos y Egresos equilibrados en Bs. 1.224.582.578.-, ha resultado incompleto por no haberse considerado varios servicios, a causa de hallarse pendiente el contrato de venta de estaño a los Estados Unidos y del que, lógicamente, debían derivar los recursos correspondientes para una calculación exacta. Por esta razón, ha sido necesario votar un Presupuesto Adicional de Bs. 68.000.000.- tomándose en cuenta únicamente, aquellos gastos de carácter impostergradable que se tienen que efectuar.

⁶³ Para apreciar la disminución de los recursos del Estado en estos años se puede revisar también los presupuestos generales de la nación contenidos en los Anexos 1 y 3 de este trabajo.

Con referencia a la Ley Financiera para el ejercicio de 1945, no ha sido posible aún completar las calculaciones precisas, puesto que el proyecto depende de los contratos que han de celebrarse con los Estados Unidos de Norte América, para la venta de estaño (IP 1944, 19).

El cierre de varias minas como resultado de los bajos precios del mineral del estaño, fue otro de los factores que condujeron a la disminución de los ingresos del Estado. Sólo en 1946, por ejemplo, se tuvieron que cerrar las minas de Huanuni, Canutillos y San José, a pesar de los esfuerzos realizados por sus dueños de tratar por todos los medios posibles de no llegar a adoptar tal decisión⁶⁴.

Asimismo, las huelgas, como estrategia de lucha de los sindicatos mineros para reivindicar sus derechos y mejorar sus condiciones de vida, y que se realizaron con mayor fuerza a partir de la década de los años cuarenta, estimularon la caída de las recaudaciones nacionales debido a la reducción de la producción de los minerales de exportación⁶⁵. Con esto no pretendemos tomar posición con respecto a dichas reivindicaciones, sino simplemente mencionar cuál fue el efecto que estos acontecimientos tuvieron para el erario nacional. En 1949, el gobierno del Dr. Mamerto Urriolagoitia, reclamó enfáticamente este hecho afirmando:

En el año transcurrido desde agosto de 1948 a la fecha, la producción minera acusa una disminución sensible comparativamente al inmediato período anterior, debido a la baja de la cotización de los minerales ferrosos, -especialmente cobre y plomo-, y a la acción francamente demagógica y subversiva desplegada en el seno del obrerismo minero por los agitadores sindicales.

Las pérdidas experimentadas por la economía general del país como consecuencia directa de la paralización de las explotaciones mineras durante el prolongado lapso de aquellas huelgas ilegales, se reflejan en las siguientes cifras, establecidas por el departamento de economía minera:

Impuestos en moneda nacional no percibidos.....Bs. 58.051.700.-
Divisas que ha dejado de percibir el Banco Central, y
que en su mayor parte se hallaban destinadas al comercio
y la industria.....\$us 4.485.300.-

O sea, en lo que concierne al capítulo divisas, -calculándolas al cambio oficial-, más de doscientos millones de bolivianos correspondientes a mercaderías, materias primas y artículos de consumo general, que dejarán de ingresar al país por causa de esa reducción de las disponibilidades en moneda extranjera.

Las pérdidas fiscales se agravan con la merma de los ingresos aduaneros, como consecuencia de la menor importación de mercaderías (IP 1949, 74s).

Por otro lado, al hacer referencia a las deficiencias del sistema impositivo en el período estudiado, queremos hacer notar el conjunto de problemas subyacentes al principio tributario del "Estado productor". Como ya afirmamos, la ausencia de

⁶⁴ MBCB (1946), 16.

⁶⁵ Para el tema del sindicalismo en estos años véase Lorini (1994).

igualdad y diversificación en las recaudaciones fiscales, reprodujeron con el tiempo los mismos vicios y falencias existentes antes de las reformas hacendarias de 1928.

En este sentido, el relativo avance que se logró con estas reformas fue neutralizado e incluso anulado de manera gradual con el transcurrir de los años, puesto que un sistema tributario sano, eficiente, justo y equilibrado, ameritaba transformaciones estructurales que no sólo apuntaran a mejorar los problemas inherentes al principio del “Estado productor” sino también, y de manera conjunta, a aquéllos relacionados con los principios de “igualdad” y “diversidad”.

Entre 1928 y 1951 estas deficiencias se reflejaron en el incumplimiento de varias de las premisas adoptadas en las reformas hacendarias. Los ingresos no igualaron a los egresos, se crearon impuestos costosos difíciles de recaudar y al margen de las leyes, las cámaras legislativas no aprobaron los presupuestos anuales, y la ausencia de catástros e información básica actualizada no permitió un conocimiento exacto de la capacidad tributaria del país.

En 1932, el presidente de Bolivia Daniel Salamanca, se quejó de la crisis fiscal que atravesaba el país como resultado de los reducidos ingresos frente a los cada vez mayores gastos descontrolados que tenía que soportar el Estado. En su mensaje presidencial afirmó:

El problema grave es el del equilibrio de nuestro presupuesto. Sin duda, tiene nuestro país riquezas latentes que prometen un porvenir extraordinario; pero su estado real en el presente es el de la pobreza de sus recursos efectivos. Hemos desarrollado los servicios públicos en desproporción manifiesta con nuestros recursos y hemos acudido a los empréstitos, fuera de prudencia, creando una deuda que excede a nuestras fuerzas.

El desarrollo continuo de los servicios públicos ha engendrado una burocracia cuya utilidad real es mediana y cuyo peso para el país es abrumador (IP 1932, 13).

A diferencia de los años anteriores a 1928, en el período estudiado, las autoridades encargadas del sistema tributario boliviano tuvieron los instrumentos necesarios para resolver todas las imperfecciones que se fueron generando. Respaldadas por una institución fuerte como lo era el Estado, varias de estas soluciones llegaron a ser totalmente nuevas ya que nunca antes habían sido aplicadas en el país, aunque es necesario aclarar una vez más que estas salidas a la crisis fiscal se inscribieron exclusivamente en el marco del principio tributario del “Estado productor”.

El presidente Salamanca, frente a los problemas fiscales de 1932, propuso como solución dos opciones, crear mayores impuestos para aumentar los ingresos del Estado

o reducir los gastos, inclinándose por la primera a pesar de la escasa capacidad económica del país y de la ausencia de un planteamiento claro sobre qué impuestos era necesario cobrar. El mensaje presidencial del referido año, dice sobre el tema:

Es manifiesta la necesidad de tomar medidas radicales, para llegar al equilibrio hacendario, ya sea acrecentando nuestros recursos, o disminuyendo nuestros gastos. La empresa me parece árdua; pero debemos emprenderla con firme resolución (...). Poco fruto se puede esperar del recurso de nuevos impuestos sobre un país de escasa capacidad económica, flagelada por la crisis y empobrecido por un vicioso régimen económico. Pero por poco que rinda este recurso, debemos acudir a él en forma de contribuciones demandadas al país para salvar una situación apremiante y peligrosa. Queda para alcanzar el equilibrio el segundo medio que es el de reducir los gastos. El impulso al incesante aumento de los gastos públicos, es de carácter crónico y general, pero singularmente paradójico entre nosotros. Aumentamos los gastos incesantemente; y aunque al mismo tiempo multiplicamos los impuestos, acontece que nuestros recursos quedan siempre rezagados. Diríase que no tenemos una exacta conciencia de la realidad. Los gastos han marchado a gran velocidad y los recursos a paso de tortuga (IP 1932, 16).

Entre otras de las deficiencias del sistema tributario boliviano del período estudiado encontramos la excesiva presión en el cobro de algunos impuestos, especialmente los indirectos, y la complejidad y costo elevado en el cobro de muchos de ellos. Encontrándose como posible solución para el primer aspecto la creación de impuestos directos, y para el segundo, la simplificación del sistema impositivo del país. Evidenciamos este planteamiento revisando la información existente en los mensajes presidenciales de la época, donde encontramos sobre el primer punto el siguiente dato:

El sistema tributario vigente en Bolivia es complejo y poco coordinado. Se impone una revisión metódica y detallada en toda la legislación impositiva. Deben suprimirse muchos impuestos indirectos de escaso rendimiento a fin de reencauzar el esfuerzo fiscalizador hacia otros tributos más justos. Debe prestarse mayor atención a la tributación directa a fin de lograr que todas las cargas sean soportadas por todos los ciudadanos en la medida de sus recursos buscando mayor equidad en la distribución de los ingresos (...).

En cuanto a la administración de los impuestos debe desterrarse definitivamente la creencia de que la ley impone su potestad por sí misma. No hay ley eficiente si una organización alerta y adecuada de funcionarios no vigila su cumplimiento (IP 1942, 19).

Sobre el segundo de estos puntos logramos descubrir lo siguiente:

Una necesidad inaplazable es también simplificar el sistema de impuestos, a fin de facilitar la recaudación. Actualmente, cada actividad se encuentra gravada con muchos impuestos nacionales, departamentales y municipales, y la tarea administrativa de practicar liquidaciones es sencillamente complicada, con el mayor costo de recaudación. En algunos aspectos, ha llegado al límite esta proliferación de impuestos. Simplificando la nomenclatura sobre bases bien definidas, se ha de poder mejorar el sistema de recaudación (IP 1950, 51).

De igual forma, si bien las leyes tributarias lo prohibieron, la creación de impuestos sin autorización legal siguió siendo una de las prácticas recurrentes de las autoridades estatales relacionadas de una u otra forma con las recaudaciones fiscales, dificultad a la que se sumó el desvío intencionado de recursos nacionales hacia proyectos de desarrollo locales, incentivado por autoridades regionales que desestabilizaron el normal desenvolvimiento de los presupuestos nacionales, ya que cada uno de los gastos contemplados en éstos estaban garantizados por un determinado ingreso, el cual, al desaparecer, dejó en incertidumbre la concreción de varias de las obligaciones del Estado. Como solución a este hecho se propuso respetar los principios científicos de la unidad y universalidad presupuestarias, puesto que se notó que entre las muchas formas en que se presentaba este problema se daba el caso de que se volvía a incurrir en la práctica errada de que oficinas de carácter local se encargaran de la recaudación de impuestos en total desvinculación con las instituciones nacionales encargadas de esta tarea. En 1949, el presidente Urriolagoitia tocó este tema:

La Constitución Política del Estado clasifica las rentas en nacionales, departamentales y municipales y aunque dicha clasificación no ha sido específicamente detallada, la práctica ha consagrado una división más o menos permanente de ellas. Se viene, sin embargo, produciendo un hecho que adquiere caracteres graves, consistente en que algunas rentas consideradas nacionales y que sostenían los servicios generales del país, son destinadas cada vez en mayor proporción a la ejecución de obras o planes locales de dudosa urgencia o necesidad. Estas disposiciones, debidas al respetable celo localista de algunos representantes nacionales, resta al Estado rentas esenciales y debilita así, no sólo las bases financieras del país, sino la unidad en la ejecución de planes constructivos. Lo mismo puede decirse de los recursos nacionales afectados a la organización de entidades autónomas y semiautónomas. Si bien algunas de estas entidades obedecen a justificadas necesidades, contribuyen a la política expansiva de la producción y merecen el apoyo del gobierno, muchas otras no tienen razón de existir, pues, aparte de su evidente ineficacia, la autonomía en sus ingresos y gastos atenta contra los principios científicos de la unidad y universalidad presupuestarias, e incrementa excesiva e innecesariamente la planta burocrática (IP 1949, 53s).

De igual manera, el Congreso Nacional continuó desatendiendo sus responsabilidades en materia de hacienda pública, al incidir en repetidas ocasiones en la no aprobación de los presupuestos nacionales anuales, abriendo la posibilidad de que intereses mezquinos logren alcanzar sus objetivos en la medida que su poder e influencia política así lo permitía. El mensaje presidencial de 1949 tocó este asunto utilizando los siguientes términos:

Volviendo al proyecto de presupuesto nacional para 1949, remitido a las Cámaras Legislativas en 15 de octubre de 1948, el Congreso Nacional, sensiblemente, no alcanzó a considerarlo ni aprobarlo, menos las leyes proyectadas por el Ejecutivo para nivelar sus ingresos y egresos. Al no haberse sancionado por las Cámaras Legislativas los proyectos de Presupuesto para las gestiones de 1947 y 1948 y dando

cumplimiento a lo mandado por los arts. 114 de la Constitución Política del Estado y 50 de la Ley Orgánica de Presupuesto, el proyecto inicial del Ejecutivo debió entrar inmediatamente en vigencia como ley de la República; pero, como las necesidades del país habían sufrido modificaciones y el proyecto referido no contemplaba la atención de la amortización e intereses de la deuda pública flotante, cuyo servicio para 1949, por ambos conceptos, sumaba Bs.- 707.205.444.22, el monto total del déficit correspondiente a 1949 era de Bs. 958.538.956.73 (IP 1949, 54s).

Dentro del conjunto de deficiencias del sistema tributario nacional, podemos ver, por último, la ausencia de catastros e información estadística actualizada sobre varias de las actividades económicas del país, cuya necesidad era de vital importancia para el análisis de los impuestos en cuanto a la revisión de éstos sobre su permanencia o no en el sistema rentístico, sobre la determinación de su magnitud, y sobre los efectos que dichas imposiciones causarían en el comportamiento de los contribuyentes. Así, por ejemplo, en 1950 las autoridades nacionales concluyeron que el impuesto a la propiedad inmueble urbana no respondía a la realidad del país, sugiriendo el reajuste de dicho impuesto, como se evidencia en la siguiente cita:

Se hace necesario reajustar el impuesto que grava la propiedad inmueble urbana, porque actualmente se fija sobre una catastración de hace diez años y no guarda relación con la renta de la propiedad, que ha alcanzado apreciable nivel (IP 1950, 41).

Todas estas dificultades y deficiencias hicieron que el sistema tributario en Bolivia fuese improductivo, costoso, e incierto. Desde esta perspectiva, la clase política boliviana y la sociedad en general, cuestionaron permanentemente a aquellas instituciones que se crearon con el aparente fin de solucionar esta situación. Entretanto, la realidad mostraba todo lo contrario, es decir, que estas instituciones eran deficientes y creaban barreras al normal desenvolvimiento de la actividad económica.

La incertidumbre que se generó entre los contribuyentes es un claro ejemplo de esto último, puesto que éstos dejaron de creer en la transparencia, equidad y responsabilidad del Estado, y optaron por buscar alternativas que les ahorrasen el pago de impuestos:

Se viene insistiendo sobre el procedimiento defectuoso de las recaudaciones: en algunos casos, hay deficiencia en los métodos adoptados y en otros algunas fallas atribuidas al personal, es decir filtraciones que, al restar ingresos al tesoro nacional, mantienen estacionario el progreso del país, por falta de recursos.

Los organismos encargados de la fiscalización y recaudación, suelen tropezar con grandes dificultades, y el público se muestra desconfiado con ciertos procedimientos. Se ha afirmado que una gran parte de los contribuyentes elude el pago de impuestos, sea por la interesada complicitad de los recaudadores o por defecto de las disposiciones administrativas. Una revisión de los métodos podrá aumentar las recaudaciones y a ello tiende la acción del gobierno.

En mucho las anotadas deficiencias se deben a estadísticas incompletas. No obstante el innegable esfuerzo de la Dirección General de Estadística, es inobjetable que el conocimiento de la riqueza nacional, en sus múltiples aspectos, es todavía deficiente. El Censo que se está preparando ha de brindarnos, después de muchos años, el material sobre el cual el estadista ha de apoyar sus planes administrativos (IP 1950, 42).

IV.8.3 Las modificaciones tributarias

El principal objetivo de cualquier sistema tributario es el de asegurar los recursos que necesita un Estado para cumplir con esa serie de compromisos asumidos frente a la sociedad. En ese sentido, toda modificación tributaria tiene como objetivos finales garantizar los ingresos fiscales y resolver cualquier deficiencia administrativa que amenace con el flujo regular de los recursos percibidos por el Estado.

Entre 1928 y 1951 existieron muchas imperfecciones en materia tributaria y como consecuencia de ello los gobiernos de turno pusieron en marcha diversos programas de modificación tributaria a las que equivocadamente definieron como “reformas”. La principal característica de estos programas fue que no llegaron en ningún momento a realizar transformaciones estructurales en el sistema impositivo en el sentido de crear las condiciones suficientes para implementar impuestos más equitativos y justos y, al mismo tiempo, aplicados dentro de un horizonte tributario diversificado.

Carentes de un análisis profundo y serio de la capacidad tributaria del país, estas reformas respondieron más que todo a la solución de necesidades coyunturales de las finanzas públicas o, en su defecto, al mejoramiento de las entidades encargadas de la administración y recaudación de impuestos. Así, por ejemplo, se intentó con ellas primero financiar los elevados gastos de la Guerra del Chaco, segundo, hacer frente a la devaluación de la moneda nacional y el subyacente proceso inflacionario, tercero, asegurar la llegada de capitales extranjeros, cuarto, diversificar la base tributaria y, por último, exigir el cumplimiento de las leyes impositivas.

El segundo de los objetivos mencionados lo evidenciamos con el siguiente dato encontrado:

Atenta la situación económica financiera por la que atravesaba el país en la post-guerra, el reajuste de nuestro sistema tributario era una necesidad que se presentaba con caracteres imperiosos. De una parte, las obligaciones emergentes de la guerra habían aumentado extraordinariamente las cargas del Estado, agravadas aún más con la depreciación de nuestro signo monetario; y, de otra, por efecto de la misma depreciación, el rendimiento de numerosos recursos nacionales, cuya tasa de aplicación era específica, se veía en realidad disminuido considerablemente. Era pues,

necesario conformar el sistema tributario a las nuevas condiciones monetarias y, a la vez refundir los diferentes gravámenes que incidían sobre el mismo objeto y buscar una distribución más justa y racional de las cargas públicas, de acuerdo a la mayor o menor capacidad de prestación de los contribuyentes (IP 1936, 19).

En este sentido, la modificación tributaria de 1936 abolió la liberación de derechos aduaneros vigente hasta entonces por Ley de 29 de junio de 1936 debido a que el Estado perdía grandes cantidades de recursos por esta situación, asimismo, de acuerdo a la Ley de 20 de julio de 1936 se elevaron los impuestos a la renta de servicios personales como la del capital y se eliminaron los impuestos creados con motivo de la Guerra del Chaco, los cuales recaían sobre la renta. De igual manera, mediante las Leyes de 17 de julio de 1936 y 7 de noviembre de 1936 se ajustó el valor de las patentes mineras al valor actual alcanzado por la industria minera y al valor actual del signo monetario. A través de las Leyes de 26 de octubre de 1936 y 8 de diciembre de 1936 se crearon nuevas tasas para los impuestos sobre tabacos, cigarros, cigarrillos, alcoholes y aguardientes y, por último, a través de la Ley de 7 de noviembre de 1936 se reajustó el valor del papel sellado y de timbres a la moneda actual, como también los impuestos departamentales a la coca y al muko, imponiendo en todos estos casos la aplicación del uso de facturas, cuentas, recibos y otros documentos.

Asimismo, la Guerra del Chaco fue una de las causas que generó el estallido de un proceso inflacionario en el país y la devaluación de la moneda nacional. Esto debido a que el Estado financió buena parte de sus obligaciones con préstamos del Banco Central de Bolivia, el cual, emitió las cantidades de dinero que necesitaba el Estado sin el respectivo respaldo de oro o divisas, conformándose con recibir de las autoridades nacionales documentos cuya firma llegaba a ser el único aval de compromiso para garantizar la devolución de los recursos demandados.

Este hecho, unido a la utilización de otros instrumentos como fue por ejemplo el tipo de cambio como opción de generación de ingresos, provocó una elevada circulación de dinero en el país⁶⁶. Y como la economía en general dispuso de grandes recursos, no resultó extraño que se presentara un aumento en la demanda de bienes nacionales y extranjeros, los cuales, producto de ello, empezaron a incrementar sus precios. Así, por ejemplo, en 1941 el costo de vida en la ciudad de La Paz fue doce

⁶⁶ Gutierrez Guerra (1936), 48s.

veces mayor al existente en 1931 y, en 1951, fue casi veinticuatro veces más alto al del año 1942, como se evidencia en la Tabla 1.

Tabla 1

Índice del costo de vida en la ciudad de La Paz 1941 – 1951 *

Mes y año	Año base	Índice general
A diciembre de 1941	1931	1.158
A diciembre de 1942	1936	701
A diciembre de 1944	1936	818
A diciembre de 1945	1936	881
A diciembre de 1946	1936	1.022
A diciembre de 1947	1936	1.184
A diciembre de 1948	1936	1.247
A diciembre de 1949	1936	1.368
A diciembre de 1950	1936	1.858
A diciembre de 1951	1936	2.358

Fuentes: MBCB (1941), 53; MBCB (1942), 44; MBCB (1944), 46; MBCB (1945), 52; MBCB (1946), 52; MBCB (1947), 54; MBCB (1948), 85; MBCB (1949), 18; MBCB (1950), 61; MBCB (1951), 59. Elaboración propia.

Nota: * Incluye precios de los artículos de primera necesidad, combustibles, vestimenta, servicios, y alquiler de viviendas.

Este proceso se dio de manera cíclica y constante hasta que llegó un momento crítico en que la inflación no pudo ser controlada y generó otra serie de problemas que condujeron a los gobiernos de turno a optar por posibles soluciones, una de las cuales consistió en la reestructuración del régimen tributario con el fin de garantizar la devolución de aquellos recursos que el Estado percibía del Banco Central de Bolivia en calidad de préstamos y, al mismo tiempo, de iniciar un programa de estabilización monetaria.

En 1944, el presidente Villarroel sugirió poner en marcha una reforma tributaria con los objetivos ya mencionados a fin de que el Estado recupere la credibilidad y honestidad al interior de la sociedad boliviana:

Lo que el país necesita, y el Supremo Gobierno y el Banco Central deben procurar obtener con la adopción de medidas adecuadas es la estabilidad monetaria, de modo que el peso boliviano, gozando de un poder adquisitivo constante en lo posible, pueda servir como base segura y cierta en las transacciones, garantizando el ahorro y el capital, introduciendo la disciplina y la honestidad en las finanzas públicas y particulares, y devolviendo a las clases productoras y ahorradoras la confianza en el mañana.

Antes que recurrir en una política inflacionista para la satisfacción de las necesidades ordinarias del Estado, es de todo punto preferible que los Poderes Públicos modifiquen, agravándolo, el sistema impositivo vigente. Por pesado que pudiera parecer el régimen impositivo tendiente a procurar mayores recursos al Estado para que este pueda evitar la inflación y cumplir con sus fines, jamás traerá los perjuicios que ocasionaría al país la política de cubrir el déficit del presupuesto nacional mediante emisiones de billetes hechos por el Instituto Emisor a base de bonos o pagarés firmados por el gobierno. La experiencia que tiene el país en cuanto a los

supuestos beneficios de la inflación es demasiado dolorosa y creemos que nadie podría aconsejar la continuación de la política inflacionista, salvo los especuladores y deudores que quieran enriquecerse sin causal justificada (MBCB 1944, 22).

En 1950, el presidente Urriolagoitia también consideró necesario aplicar un cambio en el régimen impositivo del país para poner solución a la inflación y sus efectos, afirmando lo siguiente:

Cabe una reflexión en abono de este aparente abuso de los créditos bancarios de carácter fiscal y es la siguiente: Todos los Estados cuentan con la facilidad de lanzar al público Bonos fiscales destinados a cubrir déficits y necesidades urgentes de la administración. Es un hecho que las grandes naciones financian en gran parte los empeños bélicos con bonos lanzados al mercado. Nuestro país carece de este medio de crédito y se ve obligado a recurrir de forma exclusiva al Banco Central, entidad que a su vez se halla supeditada a la emisión de billetes. Pero al juzgar desde el punto de vista de la cuantía de deudas, se puede sostener que la economía fiscal boliviana no es de las más recargadas, ya que, como queda dicho, no tiene otros pasivos flotantes.

La economía fiscal requiere un cuidadoso ajuste que no puede hacerse por otro medio que la revisión prudente de las cargas impositivas, procurando que ella se reparta equitativamente entre todas las clases sociales, sin afectar demasiado a la elevación del costo de vida, ni al aliciente de los inversionistas (MBCB 1950, 26).

Recién en 1956, durante la presidencia de Hernán Siles Zuazo, se llevaron adelante estas sugerencias, ya que la economía nacional no podía soportar por más tiempo la crisis generada por la inflación. Además, los cambios estructurales implantados a partir de 1952 delinearon una realidad distinta que obligó a la inmediata puesta en marcha de medidas antiinflacionarias.

Por otra parte, hacia fines de la década de los años cuarenta, los gobiernos de turno estimaron la necesidad de incentivar la llegada de capitales extranjeros para impulsar el desarrollo económico del país, lo cual exigió también la modificación del sistema tributario ya que había que garantizar los beneficios que tendrían estos inversionistas mostrándoles, de una manera transparente, las reglas del juego establecidas:

La atracción de capitales será posible cuando el país haya recuperado el crédito externo, reanudando el servicio de la deuda pública y mediante una adecuada seguridad de que no se alterará los impuestos ni se legislará contra la percepción de utilidades por los inversionistas de fuera (IP 1950, 69).

De otro lado, dijimos ya que uno de los objetivos más anhelados por los gobiernos fue el de mejorar la administración y recaudación de impuestos de las oficinas encargadas de esta tarea, a fin de eliminar al mismo tiempo la incertidumbre y desconfianza generadas en el contribuyente. Los documentos estudiados nos muestran

cómo en cuatro años seguidos, entre 1947 y 1950, los gobiernos de turno prácticamente imploraron a las cámaras legislativas que aprueben los proyectos de reforma tributaria diseñados por ellos con el fin de hacer realidad este deseo.

Así, por ejemplo, en 1947, el gobierno propuso la centralización de funciones de la Comisión Fiscal Permanente para que ésta cumpla con sus tareas en forma más eficiente, simplificando el cobro de impuestos y, además, sugiriendo la modificación de algunas leyes impositivas, como se demuestra en el siguiente enunciado:

El ministerio de Hacienda pone el mayor empeño en reajustar los métodos de recaudación fiscal y es de esperar un resultado satisfactorio con el sistema de centralización de funciones de la Comisión Fiscal Permanente cuyas finalidades legales habían quedado desvirtuadas toda vez que ese organismo no estaba ya integrado por los representantes de los banqueros extranjeros.

El Ejecutivo someterá a vuestra consideración varios proyectos modificatorios de leyes impositivas sobre rentas, utilidades y sociedades anónimas, simplificando procedimientos y reajustando tasas. Los impuestos sobre producción de cerveza, chicha y alcoholes, en general merecerán igualmente, una meditada reforma, cuyo proyecto está en preparación, especialmente el impuesto global complementario que hoy día es burlado por la mayoría de los contribuyentes.

Mi gobierno considera de carácter urgente una reforma radical en el régimen de impuestos aduaneros procediendo a la consolidación de los varios e incómodos que hoy rigen. A tal objeto remitiré a la consideración del parlamento el correspondiente proyecto de ley (IP 1947, 37s).

Entretanto, en 1948, el gobierno enfatizó la necesidad de cumplir las reglas y normas contenidas en la Ley Orgánica de Presupuesto Nacional, las cuales, en los hechos, dejaron de cumplirse desde hacía varios años atrás. Al respecto, el mensaje presidencial de 1948 de Enrique Hertzog dice lo siguiente:

A objeto de que el ordenamiento que busca mi gobierno para el Presupuesto Fiscal sea efectivo, se someterá próximamente a consideración del Poder Legislativo el Proyecto de Presupuesto para 1949 y un razonable plan de incremento en los ingresos fiscales que permita servir adecuadamente las necesidades del Estado. Considero, sin embargo, oportuno hacer notar que, parte de las dificultades financieras por las que se atraviesa en estos momentos, se deben a que el Poder Ejecutivo ha tenido que poner en ejecución numerosas leyes sancionadas que significan gastos por haber sido dictadas estas sin haberse creado los recursos necesarios, tal como lo establece la Constitución Política y la ley general de Presupuesto. Es preciso que las leyes que se dicten en el futuro en materia financiera, cumplan debidamente con ese principio legal y contemplen sobre todo las condiciones reales del país. Sólo una acción de sentido práctico y bien coordinado entre los legisladores y el Poder Ejecutivo podrá, en materia financiera, poner orden y dar sentido constructivo a la política hacendaria (IP 1948, 36).

En 1949, el gobierno insistió en lo que llamó una reforma tributaria aduciendo la necesidad de solucionar los problemas de incertidumbre generados en los contribuyentes como resultado de la dispersión y confusión de los impuestos. Exigió,

además, que dicho cambio se enmarque dentro de las consignas de justicia y racionalidad tributaria, virtudes que tenían muy poca influencia en el régimen impositivo vigente. En este sentido, abogó por no apelar insistentemente a los impuestos indirectos y que, en su defecto, se buscaran nuevas alternativas:

El supremo gobierno teniendo en consideración que uno de los puntos básicos de su programa es la reforma tributaria, proyectó dicha ley con objeto de remediar el desconcierto que causa en los contribuyentes la dispersión y confusión de las leyes tributarias, ocasionando diversas interpretaciones por parte de las autoridades encargadas de su aplicación, lo cual origina un permanente desorden, y por consiguiente, falta de seguridades para el contribuyente. La injusticia reinante en esas mismas leyes, que no gravan por igual las rentas de un mismo monto y categoría, provoca la resistencia pasiva del tributador, que se traduce en permanentes perjuicios para las finanzas fiscales.

Se impone, con carácter urgente, la reforma de los impuestos a la renta vigentes en el país, sobre dos principios que deben normar toda legislación tributaria: dar justicia tributaria al contribuyente e incrementar en forma racional y lógica los recursos fiscales de la Nación, sin apelar a las cargas indirectas que, al incidir en el costo de vida, afectan a las clases menos pudientes de la población.

Es preciso establecer que en el hecho las tasas impositivas vigentes casi no han sido modificadas y en algunos casos han sido rebajadas (IP 1949, 61).

Por último, en 1950, las autoridades nacionales sugirieron reajustar los impuestos directos, simplificar el cobro de impuestos, eliminar los métodos de recaudación fiscal deficientes, y abolir la corrupción, con el mismo fin perseguido por las anteriores propuestas de reforma, como se demuestra en la siguiente cita:

Nuestro sistema legal impositivo, puede considerarse como un empírico amontonamiento de gravámenes sin un plan orgánico definido, lo que ocasiona un desorden en la tributación.

Se hace necesario reajustar el impuesto que grava la propiedad inmueble urbana, porque actualmente se fija sobre una catastración de hace diez años y no guarda relación con la renta de la propiedad, que ha alcanzado apreciable nivel.

Una necesidad inaplazable es también simplificar el sistema de impuestos, a fin de facilitar la recaudación. Actualmente, cada actividad se encuentra gravada con muchos impuestos nacionales, departamentales y municipales, y la tarea administrativa de practicar liquidaciones es sencillamente complicada, con el mayor costo de recaudación. En algunos aspectos, ha llegado al límite esta proliferación de impuestos (...).

Se viene insistiendo sobre el procedimiento defectuoso de las recaudaciones: en algunos casos, hay deficiencia en los métodos adoptados y en otros algunas fallas atribuidas al personal, es decir, filtraciones que, al restar ingresos al tesoro nacional, mantienen estacionario el progreso del país, por falta de recursos (IP 1950, 41s).

Sobre el caso específico de los problemas de corrupción en los encargados del manejo del sistema tributario del país, y que exigió una solución inmediata, el mencionado mensaje presidencial especifica al respecto:

Los organismos encargados de la fiscalización y recaudación, suelen tropezar con grandes dificultades, y el público se muestra desconfiado con ciertos procedimientos. Se ha afirmado que una gran parte de los contribuyentes elude el pago de impuestos,

sea por la interesada complicidad de los recaudadores o por defecto de las disposiciones administrativas. Una revisión de los métodos podrá aumentar las recaudaciones y a ello tiende la acción del gobierno.

En mucho, las anotadas deficiencias se deben a la falta de estadísticas completas (IP 1950, 41s).

Por último, es necesario mencionar que las modificaciones en materia fiscal buscaron también diversificar la base tributaria del país con base en el ritmo de crecimiento desplegado por otras actividades económicas. En este sentido, el Estado procuró incentivar y desarrollar toda una serie de actividades que, sin el apoyo necesario, no tenían esperanza de progresar. Sin embargo, estos esfuerzos fueron insuficientes debido a las limitaciones inherentes a la estructura económica del país, mencionadas en el segundo capítulo de este trabajo. De ahí que, lo más que se pudo alcanzar al respecto fue la generación de nuevos ingresos a partir de la explotación del petróleo. En 1941, el presidente de la República, general Enrique Peñaranda, encomió los beneficios de este recurso para el erario nacional utilizando las siguientes palabras:

La explotación estatal de la riqueza petrolífera boliviana, tiene una trascendencia mayor que la limitada a un simple beneficio económico. Si en la actualidad los ingresos del Erario, están constituidos en un porcentaje crecido por las imposiciones a la minería -motivando por consiguiente cierta dependencia económica del Estado a aquella industria- en lo futuro, contando con otros ingresos, el Estado, podrá robustecer su autoridad y soberanía política, que tienen siempre raíz y asiento económico.

Es esta la urgente y vital importancia que tiene para nosotros la explotación del petróleo, que constituye una fuente de riqueza a corto plazo. Por tal consideración fundamental, seré siempre -como he tenido oportunidad de declararlo- el más celoso defensor de la riqueza petrolífera boliviana y el impulsor decidido de su desarrollo. Corresponde también al parlamento, en la parte que le incumbe, coadyubar esta política de mi gobierno, cuyos alcances solo tienden a resguardar el interés de la patria (IP 1941, 64s).

Capítulo V

Gastos, inversión pública y desarrollo institucional del Estado

V.1 La reforma institucional y los gastos públicos

V.1.1 Emergencia y desenvolvimiento de la burocracia estatal entre 1928 y 1952

Las reformas hacendarias adoptadas en 1928, trajeron para el Estado boliviano una gran cantidad de transformaciones en materia institucional. Las principales características de este cambio fueron una fuerte centralización y una mayor eficiencia y coordinación en las actividades realizadas por las oficinas y demás dependencias pertenecientes al aparato administrativo del Estado. Ello condujo a que tanto dentro como fuera del país éste se convirtiera en la única institución nacional calificada para asumir responsabilidades relacionadas con el crecimiento y el desarrollo económico y, consecuentemente, para llevar adelante los diferentes programas y proyectos de desarrollo social y económico mencionados en los discursos ideológicos de la clase política nacional.

La reforma institucional iniciada en 1928 repercutió notablemente en los gastos y la inversión del Estado. Esta influencia se hizo sentir a través de una permanente reorganización administrativa de las diferentes entidades estatales, a tal extremo que podríamos afirmar, sin temor a equivocarnos, que las distintas políticas económicas practicadas en estos años estuvieron condicionadas por un nuevo orden que se hizo extensivo en todas las decisiones adoptadas por los diferentes gobiernos de turno.

Desde esta perspectiva, cualquier planteamiento de índole social y/o económico propio del período estudiado, como ser: fomento económico, sindicalización agraria, diversificación de la economía, mecanización del campo, “new dealismo”, cooperativización de la agricultura, economía dirigida, fomento vial, colonización, sustitución de importaciones, industrialización, educación industrial y tecnológica, fomento a la inmigración, protección al trabajador y mejoramiento de la raza a través de la educación y la alimentación, tuvo necesariamente que adaptarse a las reglas del juego impuestas por el cambio institucional.

El notorio crecimiento de la burocracia estatal fue una de las consecuencias de esta transformación. Para las autoridades estatales, sin importar qué ideología abrazaban, fueran éstas nacionalistas, socialistas o liberales, cualquier objetivo gubernamental, para lograr los resultados esperados, debía iniciarse necesariamente a

través de la asignación de un aparato administrativo eficiente, capaz de poner en marcha de una manera regular el conjunto de actividades imprescindibles para el cumplimiento de dichas metas.

Las fuentes consultadas en esta investigación revelan un constante crecimiento de la burocracia estatal en el período estudiado. Así por ejemplo, la planta burocrática constituida en 1936 fue de 9.508 empleados, entretanto que en 1937 llegó a ser de 15.447, en 1938 de 18.467, en 1939 de 22.493, en 1940 de 23.893, en 1944 de 21.806, y en 1945 la cifra de 21.392 empleados⁶⁷.

Sumado a ello, y esto es lo más sugerente, podemos probar que casi el cincuenta por ciento de los gastos del Estado en este período fueron a cubrir pagos de sueldos y salarios a los empleados públicos. Aunque sólo tenemos datos de cuatro años que demuestran este hecho, creemos que ellos son una muestra representativa de la importancia que tuvo la burocracia estatal en la planificación y ejecución de políticas de crecimiento y desarrollo económico. Al mismo tiempo, es casi una constante en los mensajes presidenciales estudiados la presencia de quejas y reclamos por parte de las autoridades estatales sobre la excesiva planta burocrática existente, que a decir de ellos, en la mayoría de los casos no tenía razón de ser.

El presidente Mamerto Urriolagoitia, en su mensaje de 1949 haciendo referencia al porcentaje de sueldos y salarios con relación al total del presupuesto de los años 1946 a 1949, afirmó al respecto:

El porcentaje de sueldos [de los empleados públicos] con relación al total del presupuesto ha seguido esta curva: 1946: 43,85%; 1947: 47,32%; 1948: 59,15%; 1949: 47%. Los reajustes se han efectuado particularmente en los servicios de Educación, Gobierno y Comunicaciones, en cumplimiento de los Decretos Supremos de 13 de mayo de 1946 para Comunicaciones; 30 de septiembre de 1946 para Educación y 18 de octubre de 1946 para Gobierno (IP 1949, 51).

Por otro lado, al analizar los porcentajes de gastos de cada una de las reparticiones estatales con relación al total del presupuesto en cada uno de los 25 años estudiados (todos ellos distribuidos al interior del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), observamos una marcada tendencia hacia el establecimiento de una planta burocrática demasiado grande y pesada.

⁶⁷ IP (1941), 51. Véase también IP (1945), 26.

A partir de esta óptica, como se muestra en el Cuadro 10, gran parte de los recursos estatales se destinaron para cubrir actividades que por su propia naturaleza eran absolutamente administrativas e imprescindibles para el Estado⁶⁸.

Así, por ejemplo, desglosando este cuadro observamos que las funciones de representación política del Estado tanto dentro como fuera del país, así como también aquéllas relacionadas con el establecimiento de la justicia, el cobro de impuestos y el pago de pensiones y jubilaciones, que desde antes de 1928 ya existían como tareas del Estado y tenían un carácter estrictamente administrativo, alcanzaron entre 1928 y 1952 los siguientes promedios porcentuales en relación al total del presupuesto de cada año: Servicio Legislativo 1,51%⁶⁹, Ministerio de Relaciones Exteriores 2,84%⁷⁰, Servicio de Culto 0,24%⁷¹, Servicio de Justicia 3%⁷², y Servicio de Pensiones y Jubilaciones 1,58%⁷³.

A estos servicios debemos sumar aquellos que aparecieron recién entre 1928 y 1952, los cuales fueron creados con los mismos objetivos: la Contraloría General de la República con un 0,90%⁷⁴ y la Compañía Recaudadora Nacional con 4,20%⁷⁵.

Por otra parte, ubicamos aquellos servicios estatales que tuvieron como primera finalidad el impulsar el crecimiento y el desarrollo de la economía boliviana con el objetivo, al mismo tiempo, de fomentar el eficiente aprovechamiento de los recursos económicos existentes en el país, desde el humano, el tecnológico y el empresarial, hasta aquéllos relacionados con la tierra y el capital. Entre 1928 y 1952, los promedios porcentuales con relación al presupuesto de las entidades estatales que persiguieron este fin, según la cantidad de años en que aparecieron con ítem independiente, fueron los siguientes: Ministerio de Comunicaciones 3,96%⁷⁶, Ministerio de Hacienda

⁶⁸ En el Anexo 3 de este trabajo se encuentran las cantidades, en Bolivianos, de los gastos del Estado entre 1928 y 1952. Creemos útil el usar sólo porcentajes con el objetivo de no recargar demasiado al lector con cifras que, en última instancia, pueden llegar a distraer el análisis de fondo que se pretende realizar.

⁶⁹ Porcentaje obtenido de 22 de los 25 años que se investigan.

⁷⁰ Ditto.

⁷¹ Ditto.

⁷² Ditto.

⁷³ Esta repartición pública tiene ítem independiente en sólo 6 años de los 25 que se investigan.

⁷⁴ Porcentaje obtenido de 22 de los 25 años que se investigan.

⁷⁵ Sólo tiene datos de tres años con ítem independiente.

⁷⁶ Porcentaje obtenido de 22 de los 25 años que se investigan.

Presupuestos Generales de la Nación 1928 - 1951* (en porcentajes)

Clasificación	1928	1929	1930	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	
Poder Legislativo	1,42	2,42	2,94	2,22	1,84	2,55	0,68	0,49	0,8	0,99	0,63	2,08	1,53	1,56	0,55	1,68	1,74	1,13	
Servicio de Relaciones Exteriores	1,88	1,72	3,17	4,06	3,54	5,87	1,53	2,74	2,87	3	3,8	4,35	2,95	2,69	2,65	2,46	2,76	2,36	
Servicio de Culto	0,29	0,34	0,36	0,45	0,25	0,3	0,07	0,07	0,14	0,08	0,09	0,25	0,27	0,32	0,34	0,24	0,22	0,28	
Servicio de Gobierno	4,61	5,33	5,38	9,78	7,37	9,31		5,39	6,48	6,24	3,8	10,6	8,88	7,18	6,31	6,99	6,94	11,3	
Poder Judicial	3,72	4,01	4,05	6,37	4,45	5,63	1,52	1,55	1,75	1,93	2,23	3,23	2,8	2,6	3,27	2,9	2,7	1,72	
Ministerio de Hacienda	4,47	1,64	1,75	1,41	4,44	6,2	2,04	3,04	3,21	3,6	3,5	5,32	3,55	3,72	4,31	4,6	3,91	3,05	
Ministerio de Industria	0,93	0,77	0,79	0,61	0,38	0,54	0,18	0,39(1)	0,31	0,94	0,2								
Servicio de la deuda pública	46,3	43,4	39,4	33,5	18,5	26,1	38,3	34,03	25,8	24,6	21,7	24,4	12,63	23,9	24,6	15,2	18,7	27,4	
Ministerio de Fomento y Obras Públicas	2,06	1,76	1,31	5,28	5,15	5,75	1,85	3,84	4,98	4,87	8,4	11	9,87	7,8	7,12	7,21	5,19	3,23	
Ministerio de Comunicaciones	4	4,08	4,15	8,77	6,94	8,87	2,72	3,29	3,1	3,15	3,18	4,71	3,2	2,87	2,88	2,86	2,78	2,58	
Ministerio de Educación	8,96	8,73	9,16	13,3	9,54	13,1	5,1	6,8	8,49	8,41	14,7	18,4	13,1	13,7	13,8	15,5	15,7	14,6	
Ministerio de Agricultura y Ganadería	0,35	0,31	0,3	0,28	0,18	0,22	0,18	1,68(2)	1,67	2,14	1,83	0,99		2,4	2,08	2,37	2,06	1,09	
Ministerio de Guerra	19,6	18,1	18,3		31,7		30,7												
Ministerio de Economía Nacional													2,53	2,09(3)	0,69	1,06	0,82	0,62	0,47
Ministerio de Colonización	1,36	1,44	1,59	2,68	1,98	2,6	0,93						0,67(4)	0,47	0,31	0,3	0,25	0,18	
Ministerio de Salud Pública		0,42	0,48	1,09	0,84	1,1	0,6	5,06	5,47	5,65	4,62	8,75	6,89	4,24	4,24	5,53	5,31	6,14	
Ministerio de Defensa Nacional							1,49	29,98	31,7	29,9	27,9		24,21	20,1	20,5	21,2	21,4	18,6	
Contraloría General de la República	0,72	0,93	1,63	1,05	1,48	0,58		1,04	0,91	1,06	0,9	1,21	0,78	0,75	0,86	0,95	0,85	0,67	
Compañía Recaudadora Nacional	3,35	3,57	5,69																
Servicio de pensiones, jubilaciones y premios	1,36	1,18	2,79	1,77	2,35														
Créditos y subvenciones			1,06									0,04							
Ministerio de Trabajo y Previsión Social								0,11	1,45	1,99	1,59	1,97	6,48	4,96	4,94	9,16	8,85	5,24	
Gastos de emergencia						7,93	11,4												
Servicio de Inmigración													0,06	0,05	0,05	0,06			
Ministerio de Minas y Petróleos								0,39	0,83	1,43	0,78								
Servicio de la Presidencia de la República																			
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

(continúa)

Cuadro 10

Presupuestos Generales de la Nación 1928 - 1951* (en porcentajes)

Clasificación	1948	1949	1950	1951	Promedio porcentual
Poder Legislativo	2,04	1,52	1,29	1,17	1,51
Servicio de Relaciones Exteriores	2,83	1,92	1,87	1,57	2,84
Servicio de Culto	0,23	0,16	0,37	0,27	0,24
Servicio de Gobierno	11,92	8,24	9,91	9,49	7,69
Poder Judicial	2,93	2,49	2,25	2,11	3
Ministerio de Hacienda	4,07	3,11	2,89	2,35	3,46
Ministerio de Industria					0,54
Servicio de la deuda pública	18,9	29,32	23	31	27,3
Ministerio de Fomento y Obras Públicas	2,1	1,25	1,93	2,11	4,73
Ministerio de Comunicaciones	3,81	3,17	3,07	3	3,96
Ministerio de Educación	19,8	17,52	19,6	16,1	12,91
Ministerio de Agricultura y Ganadería	1,53	0,93	1,13	0,89	1,17
Ministerio de Guerra					35,73
Ministerio de Economía Nacional	0,56	0,44	0,39	0,32	0,9
Ministerio de Colonización	0,2	0,15	0,13	0,12	0,9
Ministerio de Salud Pública	4,71	4,32	4,3	3,96	3,98
Ministerio de Defensa Nacional	18,3	18,4	20,3	19,7	21,56
Contraloría General de la República	0,89	0,65	0,63	0,51	0,9
Compañía Recaudadora Nacional					4,2
Servicio de pensiones, jubilaciones y premios					1,58
Créditos y subvenciones					1,06
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	5,03	5,99	6,39	5,07	4,61
Gastos de emergencia					9,68
Servicio de Inmigración					0,055
Ministerio de Minas y Petróleos					0,85
Servicio de la Presidencia de la República		0,31	0,42	0,29	0,34
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Anexo 3. Elaboración propia.

Notas: (1) A partir de este año se llamó Ministerio de Comercio e Industria.

(2) Entre 1937 y 1941 los presupuestos del Ministerio de Agricultura y el de Colonización se unieron.

(3) En 1942 los presupuestos del Ministerio de Agricultura y el de Economía Nacional se unieron.

(4) A partir de este año el presupuesto del Ministerio de Colonización vuelve a tener partida independiente.

3,46%⁷⁷, Ministerio de Fomento y Obras Públicas 4,73%⁷⁸, Ministerio de Educación 12,91%⁷⁹, Ministerio de Colonización 0,90%⁸⁰, Ministerio de Industria 0,54%⁸¹, Ministerio de Agricultura, Ganadería e Inmigración 1,17%⁸², Ministerio de Salud Pública 3,98%⁸³.

Entretanto, de 1928 a 1952, las nuevas entidades públicas que se crearon para alcanzar el crecimiento y el desarrollo de la economía boliviana fueron: Ministerio de Economía Nacional con 0,90%⁸⁴, Ministerio de Trabajo y Previsión Social con 4,61%⁸⁵, y Ministerio de Minas y Petróleos con 0,85%⁸⁶.

Lo que llama la atención en estos últimos datos es que frente al aparente deseo de los diferentes gobiernos de turno por impulsar el crecimiento y el desarrollo económico de Bolivia, éstas autoridades destinaron un bajo nivel de recursos para cumplir dicho fin. Si partimos de la asunción de que entre 1928 y 1952 la única institución que tenía el país para llevar adelante los diferentes proyectos y programas de desarrollo económico era el Estado, ¿cómo podemos concebir el hecho de que éste haya podido fomentar dicho desarrollo si los recursos que destinó para este fin fueron ínfimos, por no decir casi irrisorios? ¿Acaso el Ministerio de Colonización con un promedio porcentual de egresos de 0,9% con relación al presupuesto, o el Ministerio de Industria y Comercio con un 0,5%, el Ministerio de Economía Nacional con 0,9%, y hasta el propio Ministerio de Agricultura, Ganadería e Inmigración con 1,17%, estuvieron en condiciones de aportar al tan añorado desarrollo económico?

La respuesta en definitiva es que al Estado le fue muy difícil cumplir este objetivo. Si a las partidas destinadas a estos últimos ministerios sumamos aquéllas otras destinadas a otros ministerios que, entre otras cosas, perseguían el mismo fin y tenían mayores recursos disponibles, como es el caso de los ya mencionados Ministerio de Hacienda (con 3,46%), Fomento y Obras Públicas (con 4,73%), Comunicaciones (con 3,96%), Educación (con 12,91%), Salud Pública con (3,98%), y Trabajo y Previsión

⁷⁷ Porcentaje obtenido de 22 de los 25 años que se investigan.

⁷⁸ Ditto.

⁷⁹ Ditto.

⁸⁰ Sólo existen datos para 17 años como ítem independiente de los 25 que se investigan.

⁸¹ Existen datos de 11 años como ítem independiente porque existió como Ministerio hasta 1940.

⁸² Porcentaje obtenido de 22 de los 25 años que se investigan.

⁸³ Ditto.

⁸⁴ Existen datos de 11 años ya que este Ministerio funcionó desde el año 1941.

⁸⁵ Se tienen datos de 15 años pues este Ministerio funcionó desde el año 1937.

⁸⁶ Existen datos de 4 años ya que este Ministerio funcionó de 1937 a 1940.

Social (con 4,61%) y, por otro lado, tomamos en cuenta la afirmación del presidente Urriolagoitia en 1949, referida a que la mitad de los recursos estatales se gastaron en el pago de sueldos y salarios a los empleados públicos, confirmaremos que la asignación de recursos para desarrollar la economía del país fue insuficiente.

Y es que se gastó más en construir una burocracia estatal, necesaria hasta cierto punto, y se gastó menos o, peor aún, ya no existieron los recursos necesarios para aquellas actividades que efectivamente podían traer consigo el tan anhelado desarrollo económico del país.

El mismo Ministerio de Salud Pública, que entre 1928 y 1952 absorbió el 3,98% de los presupuestos anuales, en los primeros nueve años de estudio de sus funciones, hasta 1936, apenas demandó el 0,75 por ciento de los presupuestos generales de la nación, dedicándose a realizar tareas de carácter estrictamente administrativo. Recién a partir de 1937, como consecuencia de la Guerra del Chaco, las autoridades estatales entendieron urgente y necesario el darle mayor funcionalidad, aumentando la asignación de sus recursos.

El caso del Ministerio de Trabajo y Previsión Social es idéntico. En los primeros cinco años a partir de su creación en 1937 le fue asignado, en promedio, el 1,4% de los recursos estatales, y recién a partir de 1942, por las necesidades emergentes en el país y que pasaremos a detallar más adelante, su presupuesto aumentó considerablemente.

La ayuda internacional que recibió el país entre 1942 y 1952 con el objetivo de fomentar el desarrollo económico, representó una salida mediante la cual se pudo llevar adelante gran parte de los proyectos de desarrollo económico, en directa coordinación con las reparticiones públicas estrechamente relacionadas con este fin, como veremos también más adelante. Argentina, México y Estados Unidos fueron los países que se destacaron en este sentido. Asimismo, las actividades del Banco Central de Bolivia y la Corporación Boliviana de Fomento ayudaron también de sobremanera en este propósito.

Otro de los clásicos objetivos que persiguió el Estado, como cualquier otro, fue el de garantizar la seguridad interna y externa del país a través de los siguientes ministerios: Ministerio de Gobierno, con un promedio porcentual de 7,7%⁸⁷ con

⁸⁷ Porcentaje obtenido de 22 de los 25 años que se investigan.

respecto a los presupuestos generales de la nación, Ministerio de Guerra con 35,7%⁸⁸, y Ministerio de Defensa Nacional con 21,56%⁸⁹.

El elevado porcentaje presupuestario asignado a los Ministerios de Guerra y de Defensa Nacional nos obliga a realizar una aclaración. Si bien estos recursos se destinaron para la preservación de la soberanía nacional del país y la seguridad interna, como se apreciará más adelante, diversos programas de carácter económico y social como el autoabastecimiento de las Fuerzas Armadas, la construcción de caminos y pozos de agua, la protección a la población indígena, el servicio social, el desarrollo de la tecnología en comunicaciones, la instalación de fábricas de productos estratégicos y otros, estuvieron en manos de estos ministerios, justificando de esta manera el por qué de tan significativa asignación de recursos.

Para reforzar e ilustrar mejor la idea de cuán importante fue en este período la participación de la burocracia estatal en los gastos del gobierno, el Cuadro 11 muestra un cálculo aproximado de los gastos estatales destinados a sostener la planta burocrática entre 1928 y 1952. Dos son los procedimientos a partir de los cuales se construyó dicho cuadro.

El primero de ellos fue identificar aquellas reparticiones estatales que utilizaron los recursos del Estado única y exclusivamente para el sostenimiento de oficinas administrativas, ya sea porque cada una de éstas lograba sus objetivos a este nivel, o porque los recursos existentes sólo alcanzaban para cubrir los gastos administrativos, como sucedió en el caso de los ministerios de Colonización; Industria; Agricultura, Ganadería e Inmigración; Economía Nacional; Inmigración, y de Minas y Petróleos. Estas reparticiones se ubican en la parte superior del cuadro.

El segundo consistió en ubicar aquellas reparticiones públicas que para cumplir sus objetivos no sólo requerían una planta administrativa sino también realizaban una serie de actividades más allá de este nivel. Basándonos en la afirmación de que prácticamente el cincuenta por ciento de los gastos públicos se destinaron al pago de sueldos y salarios de los empleados públicos, deducimos esta cantidad del promedio porcentual presupuestario asignado a aquellas reparticiones públicas cuyos objetivos

⁸⁸ Existen datos para cinco años con ítems independientes. Durante la Guerra del Chaco no se publicó esta información por considerársela secreta.

⁸⁹ Este ministerio vino a sustituir al Ministerio de Guerra y funciona con ítem independiente desde el año de su creación en 1936.

Cuadro 11

Cálculo aproximado de los gastos fiscales presupuestados destinados a sostener la burocracia del Estado 1928 - 1951*
(en porcentajes) **

Clasificación	1928	1929	1930	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941
Poder Legislativo	1,42	2,42	2,94	2,22	1,84	2,55	0,68	0,49	0,8	0,99	0,63	2,08
Ministerio de Relaciones Exteriores	1,88	1,72	3,17	4,06	3,54	5,87	1,53	2,74	2,87	3	3,8	4,35
Servicio de Culto	0,29	0,34	0,36	0,45	0,25	0,3	0,07	0,07	0,14	0,08	0,09	0,25
Poder Judicial	3,72	4,01	4,05	6,37	4,45	5,63	1,52	1,55	1,75	1,93	2,23	3,23
Pensiones y jubilaciones	1,36	1,18	1,18	2,79	1,77	2,35						0,04
Contraloría General de la República	0,72	0,93	0,93	1,63	1,05	1,48	0,58	1,04	0,91	1,06	0,9	1,21
Compañía Recaudadora Nacional	3,35	3,57	3,57	5,69								
Ministerio de Colonización	1,36	1,44	1,59	2,68	1,98	2,6	0,93					
Ministerio de Industria	0,93	0,77	0,79	0,61	0,38	0,54	0,18	0,39	0,31	0,94	0,2	
Ministerio de Agricultura y Ganadería	0,35	0,31	0,3	0,28	0,18	0,22	0,18	1,68	1,67	2,14	1,83	0,99
Ministerio de Economía Nacional												2,53
Ministerio de Inmigración								0,39	0,83	1,43	0,78	
Ministerio de Minas y Petróleo												
Ministerio de Comunicaciones	2	2,04	2,07	4,38	3,47	4,43	1,36	1,64	1,55	1,57	1,59	2,35
Ministerio de Educación	4,48	4,36	4,58	6,65	4,77	6,57	2,55	3,4	4,24	4,2	7,33	9,21
Ministerio de Salud Pública		0,21	0,24	0,54	0,42	0,55	0,3	2,53	2,73	2,82	2,31	4,37
Ministerio de Trabajo y Previsión Social								0,05	0,72	0,99	0,79	0,98
Ministerio de Hacienda	2,23	0,82	0,87	0,7	2,22	3,1	1,02	1,52	1,6	1,8	1,75	2,66
Ministerio de Fomento y Obras Públicas	1,03	0,88	0,65	2,64	2,57	2,87	0,92	1,92	2,49	2,43	4,2	5,51
Ministerio de Guerra	9,08	9,03	9,14		15,9		15,4					
Ministerio de Defensa Nacional							0,74	15	15,83	14,93	14	
Ministerio de Gobierno	2,3	2,66	2,69	4,89	3,68	4,65		2,69	3,24	3,12	1,9	5,32
Total	31,8	36,4	39,1	46,6	48,4	43,71	27,9	37,09	41,7	43,43	44,28	45,08

(continúa)

Cuadro 11

Cálculo aproximado de los gastos fiscales presupuestados destinados a sostener la burocracia del Estado 1928 - 1951
(en porcentajes)

Clasificación	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Poder Legislativo	1,53	1,56	0,55	1,68	1,74	1,13	2,04	1,52	1,29	1,17
Ministerio de Relaciones Exteriores	2,95	2,69	2,65	2,46	2,76	2,36	2,83	1,92	1,87	1,57
Servicio de Culto	0,27	0,32	0,34	0,24	0,22	0,28	0,23	0,16	0,37	0,27
Poder Judicial	2,8	2,6	3,27	2,9	2,7	1,72	2,93	2,49	2,25	2,11
Pensiones y jubilaciones										
Contraloría General de la República	0,78	0,75	0,86	0,95	0,85	0,67	0,89	0,65	0,63	0,51
Compañía Recaudadora Nacional										
Ministerio de Colonización	0,67	0,47	0,31	0,3	0,25	0,18	0,2	0,15	0,13	0,12
Ministerio de Industria										
Ministerio de Agricultura y Ganadería		2,4	2,02	2,37	2,06	1,09	1,53	0,93	1,13	0,89
Ministerio de Economía Nacional	2,09	0,69	1,06	0,82	0,62	0,47	0,56	0,44	0,39	0,32
Ministerio de Inmigración	0,06	0,05	0,05	0,06						
Ministerio de Minas y Petróleo										
Ministerio de Comunicaciones	1,6	1,43	1,44	1,43	1,39	1,29	1,9	1,58	1,53	1,5
Ministerio de Educación	6,65	6,84	6,9	7,72	7,82	7,27	9,91	8,76	9,81	8,03
Ministerio de Salud Pública	3,44	2,12	2,12	2,76	2,65	3,07	2,35	2,16	2,15	1,98
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	3,24	2,48	2,47	4,58	4,42	2,62	2,51	2,99	3,19	2,53
Ministerio de Hacienda	1,77	1,86	2,15	2,3	1,95	1,52	2,03	1,55	1,44	1,17
Ministerio de Fomento y Obras Públicas	4,93	3,9	3,56	3,6	2,59	1,61	1,05	0,62	0,96	1,05
Ministerio de Guerra										
Ministerio de Defensa Nacional	12,1	10	10,3	10,6	10,7	9,27	9,16	9,21	10,1	9,83
Ministerio de Gobierno	4,44	3,59	3,15	3,49	3,47	5,66	5,96	4,12	4,95	4,74
Total	49,22	43,8	43,2	48,3	46,2	40,2	46,1	39,56	42,7	38,1
Promedio del total										41,94

Fuente: Anexo 3. Elaboración propia.

Nota: * No se ha tomado en cuenta 1931 y 1932 por no haberse encontrado el Presupuesto General de la Nación para estos años.

** En 1949, 1950 y 1951, existieron partidas independientes del Servicio de la Presidencia de la República con una participación de 0,31, 0,42, y 0,29 por ciento respectivamente con relación a los presupuestos de estos tres años. No incluimos a esta oficina pública en la elaboración del presente cuadro.

fueron mejorar las condiciones sociales, económicas y de seguridad nacional en el país, para lo cual necesitaban más que el sostenimiento de una planta burocrática. Estas reparticiones se encuentran en la parte inferior del cuadro.

El Cuadro 11 muestra el total de los recursos anuales destinados a cubrir los gastos administrativos del Estado. En 1942, por ejemplo, este porcentaje llegó prácticamente a la mitad (49%), y en los 22 años de los 25 que se estudian, el promedio de este porcentaje de gastos fue del 41,94%, es decir que, de cada 100 bolivianos que recibió el Estado por concepto de ingresos 42 se destinaron para el sostenimiento de la planta burocrática estatal.

Si a ello sumamos el promedio porcentual que el Estado erogó por concepto del servicio de la deuda pública interna y externa (27,3 %), concluiremos que entre 1928 y 1952 prácticamente 70 de cada 100 bolivianos fueron a cubrir gastos que muy poco tenían que ver con el desarrollo social y económico del país. ¿Era posible que con el 30% restante de los recursos, el Estado pudiera haber llevado adelante la diversidad de proyectos y programas de desarrollo social y económico mediante lo que se define como inversión pública? La respuesta a esta pregunta se desarrollará en los siguientes apartados de este capítulo.

V.1.2 Ineficiencia de la burocracia estatal

La emergencia de una mayor planta burocrática alrededor del Estado como consecuencia del cambio institucional logrado por las reformas hacendarias de 1928 fue, en un principio, de gran beneficio para el desenvolvimiento económico del país puesto que, como ya advertimos anteriormente, dicha institución asumió importantes desafíos en materia económica y social. El ordenamiento de las oficinas administrativas estatales, la mejor coordinación entre ellas, y la unificación de sus objetivos para alcanzar las metas contenidas en los programas políticos de la época representaron aquellas ventajas.

Sin embargo, con el transcurrir de los años distintos actores sociales, entre ellos la misma clase política, apreciaron como un inconveniente para el país el crecimiento de la burocracia estatal. Una vez más, los valores culturales poco favorables a la práctica de una economía mínimamente eficiente –esto también como consecuencia de un desarrollo precario de la ciencia económica en el país– y las dificultades que

enfrentaba el comercio interior debido a la presencia de diversos pueblos con costumbres y hábitos de vida distintos, hicieron de esta burocracia una de carácter improductivo.

Junto a estos valores encontramos una notable ausencia de responsabilidad en materia hacendaria por parte de las autoridades estatales que no tenían la capacidad suficiente para resolver los distintos problemas económicos mediante una coordinación directa entre las diferentes oficinas administrativas del Estado. Edmundo Vazquez, en 1939, advirtió estas dificultades en un estudio sobre la hacienda pública boliviana:

Con carácter general, las causas positivas que concurren al crecimiento de los gastos [gastos militares, asistencia social, obras públicas] pueden convertirse en morbosas, cuando en su ejercicio se ha apartado de los límites que el conocimiento, el concepto de responsabilidad y la política hacendaria bien inspirada señalan el margen de sus posibilidades. Todo lo que se puede obtener como recurso indispensable y útil se convierte en derroche presente y carga futura. De ahí que el asentamiento institucional en que funcionan armónicamente los poderes legislativo y ejecutivo que tienen a su cargo la fijación de normas y el control y vigilancia de un mandato, así como el que administra y asume responsabilidad, ejecuta y rinde cuenta, sea de importancia imponderable para un Estado (Vazquez 1939, 46).

El predominio de gobiernos dictatoriales en buena parte del período estudiado, así como también, la inestabilidad política generada en los gobiernos democráticos ante la amenaza de los “golpes de Estado”, dejó a las autoridades de gobierno sin control alguno ni consejo necesario a fin de que ellas no incurrieran en errores que a la larga causasen daños irreparables a la economía boliviana, que es en definitiva lo que sucedió. El mismo Edmundo Vazquez, en el estudio referido, afirma sobre esto lo siguiente:

Los gobiernos absorbentes y dictatoriales aunque no asuman públicamente la suma de poderes del Estado como sucede con los regímenes totalitarios, y procedan subrepticamente sometiendo los parlamentos a su única voluntad cual ocurre en las naciones democráticas de cultura atrasada, anulando por una u otra forma el control y consejo de la representación popular, incurren insensiblemente en todos los errores y daños que significan para un país los gastos desmedidos en cualquier actividad o negocio del Estado, porque a tal resultado concurre la facilidad de locupletarse de quienes están encargados del manejo de la hacienda, cualquiera que fuese la categoría de su función, aprovechándose de estar prohibida la crítica, la supervigilancia y el control públicos (Vazquez 1939, 46s).

Igualmente, la corrupción y malversación de fondos públicos por intereses políticos, especialmente para financiar las campañas electorales de los partidos en función de gobierno, dieron una imagen negativa a la burocracia estatal, ya que fue a través de ésta que dichos partidos pudieron conseguir estos recursos.

Las dos citas siguientes apuntan a esto último, reflejando el descontento de agrupaciones políticas y autoridades estatales que venían a sustituir los cargos públicos de los gobiernos salientes. El presidente de la Junta Militar de Gobierno de 1931, general Carlos Blanco Galindo, se pronunció enfáticamente sobre este hecho:

El profesionalismo político [del anterior gobierno] había perfeccionado sistemas para burlar la voluntad popular, los voceros de la opinión pública habían sido sometidos a censura ignominiosa e innumerables ciudadanos patriotas estaban confinados o perseguidos; el dinero fiscal fluía a torrentes para subvencionar la prensa oficial y se perseguía sin piedad a los adversarios políticos del régimen imperante. Se invertía también dinero extraído de las arcas fiscales, que luego era distribuido entre los candidatos oficiales, que imponían su elección, corrompiendo la conciencia popular. Así se formaban esas mayorías camarales cuya incondicionalidad y adhesión al gobierno perjudicaba grandemente los intereses nacionales (IP 1931, 2s).

Entretanto, en 1951 las autoridades del Banco Central de Bolivia criticaron esta práctica:

En las elecciones de mayo de 1951 el gobierno de Urriolagoitia desembolsó grandes cantidades de dinero del Estado con destino a campañas partidistas, provocando ocultamente innumerables problemas económicos traducidos en déficit fiscal, ampliación de créditos fiscales, inflación monetaria (MBCB 1951, 17s).

Por otro lado, la creciente burocracia estatal creada en Bolivia a partir de 1928, llegó también a ser improductiva e innecesaria en el mayor de los casos por el escaso crecimiento económico generado en este período, siendo que, por el contrario, ella necesitaba de un mayor dinamismo en el desarrollo económico del país para lograr sus objetivos. Aunque los datos no son precisos, deducimos esta afirmación de un ejemplo ilustrativo ofrecido por el Consejo Nacional del Inmigración y Turismo, creado en 1948 y perteneciente al Ministerio de Gobierno, Justicia e Inmigración. La evaluación final que se hizo un año después sobre las funciones de este consejo, es la siguiente:

Creado por Decreto Supremo de 19 de febrero de 1948, con el fin de orientar la política inmigratoria del país, no ha tenido este organismo ninguna actividad importante en los últimos diez meses, si bien es indudable que asumirá un rol trascendente tan pronto como las condiciones económicas del país permitan la atracción de corrientes inmigratorias y una intensa propaganda turística (IP 1949, 48).

Varias de las oficinas administrativas del Estado esperaron que la economía del país atravesara un momento de bonanza para a partir de ello recién poder cumplir con las expectativas puestas en ellas. Contrariamente a lo esperado el auge económico jamás llegó a lo largo del período estudiado.

Las fuentes consultadas revelan que la burocracia estatal perdió también credibilidad debido a la inestabilidad de los ingresos del Estado, como consecuencia inmediata de la alta dependencia de los recursos estatales del mercado de las exportaciones. Esto se tradujo en una permanente variación de la política de gastos, cuya solución consistió en realizar una infinidad de peripecias por parte de las autoridades gubernamentales a fin de alcanzar un equilibrio entre los ingresos y los egresos del Estado. Frente a este panorama desolador, los problemas se ahondaron aún más con el crecimiento de las responsabilidades del Estado, especialmente en lo que respecta al campo social como efecto de la Guerra del Chaco. A pesar de ello, es necesario aclarar que hubieron algunos años en los que los ingresos estatales fueron abundantes como se apreció en el capítulo referente al sistema tributario en Bolivia. Pero este crecimiento no se destinó al mejoramiento de las funciones de la burocracia estatal por lo que ella continuó siendo deficiente, pesada e improductiva.

Por otro lado, sería absurdo pensar que con las reformas hacendarias de 1928 la administración pública de Bolivia hubiese resuelto todos sus problemas. Como hemos destacado hasta este momento, si bien es cierto que las oficinas administrativas del Estado mejoraron sus funciones a partir de estas medidas, estas últimas no contemplaron todas las dificultades que existían al interior de estas. Entre ellas encontramos, por un lado, la ausencia de empleados públicos lo suficientemente capacitados para desempeñar sus tareas y, por otro, la incertidumbre generada en estos trabajadores debido a la constante inseguridad de mantenerse en sus puestos de trabajo de manera permanente.

En el primer caso, la extremada politización de los asuntos estatales condujo a que buena parte de las tareas públicas estuviesen bajo la responsabilidad de personas –en algunos casos profesionales– que no tenían un conocimiento exacto de las funciones que debían desempeñar. Desde los puestos de trabajo más altos en la jerarquía del Estado hasta los más bajos, solamente una condición definía quién debía ocuparlos: pertenecer al partido o la fuerza política en función de gobierno. En 1951, un informe de la Organización de las Naciones Unidas sobre la realidad económica y social de Bolivia, dirigido por el señor Keenleyside, hizo referencia al bajo nivel de capacitación de los empleados públicos sobre sus funciones administrativas, haciendo

notar los efectos contraproducentes de este tipo de actitudes propios de la cultura política del país:

Uno de los grandes problemas de la administración pública en Bolivia deriva del hecho de que las funciones económicas del gobierno han sido eclipsadas generalmente por un predominio indebido de las funciones de carácter político (...).

El número de empleados públicos en los grupos de elementos técnicamente especializados es bajo en relación con el número total de empleados públicos, con las necesidades técnicas de la nación, y con la población total (...).

La habilidad técnica y la capacidad práctica de muchos de los funcionarios no parecen llegar a un nivel muy alto (...).

Los funcionarios de alta categoría y los administradores tienen a veces títulos de licenciados en derecho, pero tienen poca formación específica o aptitud previamente comprobada para la administración pública. La mayoría de los empleos especializados en el servicio público (abogados, ingenieros, contadores, maestros y médicos) están ocupados por personas que se han graduado en la profesión respectiva, pero los demás puestos se llenan generalmente sin tener en cuenta la capacitación anterior u otras calificaciones (Keenleyside 1952, 23-32).

Entretanto, con relación a la permanencia en los puestos, el corto tiempo de duración en los cargos públicos disminuyó el nivel de eficiencia de los servicios estatales y, al mismo tiempo, fue el factor determinante para que existiera un exceso de personal en algunas dependencias públicas y en otras, por el contrario, escasez de empleados.

Keenleyside, sorprendido por la manera en que se contrataba y despedía a los empleados de las diferentes reparticiones públicas de Bolivia, se mostró muy preocupado por los efectos negativos que traía consigo esta situación. Según él:

(...) en el último cuarto de siglo ningún Presidente de Bolivia elegido constitucionalmente ha servido el cargo durante todo su mandato; en los últimos diez años Bolivia ha tenido siete Presidentes y ha sido teatro de ocho revoluciones; en cuatro años ha tenido 18 Ministros del Trabajo; el Directorio de la Corporación Boliviana de Fomento, en sus siete años de existencia, ha cambiado completamente cinco veces; y en 18 meses ha habido ocho Ministros de Hacienda (Keenleyside 1952, 18s).

V.1.3 Control y vigilancia de la burocracia estatal

Consecuentes con los planteamientos teóricos adoptados en esta investigación, logramos identificar una serie de medidas asumidas por los gobiernos de turno con el fin de poner solución a los problemas de la burocracia estatal.

En vista de que las diferentes tareas de las oficinas administrativas del Estado no impulsaron el crecimiento económico que se esperaba en un principio, y en razón de que faltaba todavía mucho por hacer para que la economía del país no dependiera única y exclusivamente del mercado internacional, las soluciones generadas estuvieron

orientadas a combatir la corrupción y la malversación de recursos estatales iniciadas al interior del aparato burocrático estatal.

Los continuos cuestionamientos al destino final que tuvieron los recursos reunidos para el sostenimiento de la Guerra del Chaco, fueron al mismo tiempo otro de los motivos por los cuales se vio la necesidad de buscar alguna solución al problema de la corrupción. Después de la guerra, la principal entidad pública que estuvo en tela de juicio fue el Ministerio de Guerra, a cuyas autoridades se las acusó de haberse apropiado de buena parte del dinero recibido, lo cual fue obviamente desmentido por ellas, sin llegar a esclarecerse definitivamente el caso.

En este sentido, ya en 1938 el presidente Germán Busch dispuso que los funcionarios públicos, desde los cargos más importantes hasta los menos, declararan su patrimonio ante la Comisión Fiscal Permanente a objeto de evitar la malversación de los recursos estatales:

Dispone también, el mismo decreto ley, que, en lo sucesivo, los altos dignatarios del Estado y los funcionarios que tengan relación con el manejo de fondos fiscales, al asumir el cargo declararán su fortuna ante la Comisión Fiscal Permanente y harán igual manifestación al cesar en sus funciones para que el aumento de fortuna, si lo hubiere, sea objeto de análoga investigación (IP 1938, 78).

Con el mismo fin, en 1944 se creó el Departamento de Eficiencia y Reorganización Administrativa dependiente de la Presidencia de la República⁹⁰ y, en 1948, se adoptó el Estatuto del Funcionario Público, reglamento extenso que no sólo contempló la solución de posibles problemas de corrupción, sino que estableció claramente cuáles debían ser los derechos, deberes y responsabilidades del funcionario público. En su mensaje presidencial, el Dr. Enrique Hertzog mencionó las ventajas de este estatuto:

Un cuerpo orgánico de disposiciones que ampare la estabilidad de los buenos funcionarios del Estado, poniéndolos a cubierto de los vaivenes de la política partidista que regule las condiciones de ingreso, ascensos, permanencia y separación del empleado público; que determine claramente sus derechos, deberes y responsabilidades, conforme a las doctrinas y prácticas más aceptadas del Derecho Administrativo, que sea, en fin, una garantía cierta tanto para el cuerpo de funcionarios como para el Estado, contra posibles arbitrariedades y abusos de uno y otros, constituía desde hace tiempo una necesidad muy sentida en el país. En gran parte, el relajamiento que se nota en las funciones públicas y la falta de orden y de eficiencia en la Administración, con grave daño de los intereses fiscales y los del pueblo que contribuye con los impuestos a su sostenimiento, son debidos a la carencia de un código sustantivo que llene debidamente aquellas necesidades (IP 1948, 25s).

⁹⁰ IP (1944), 61.

Si bien las recomendaciones que hicieron los miembros del “Informe Keenleyside” se pusieron en marcha después de los acontecimientos de abril de 1952, período que no estudiamos en esta investigación, es necesario destacar que en ellas se proponía el mejoramiento de la calidad del empleado público a partir de tres ejes fundamentales: 1) el establecimiento de un sistema de clasificación uniforme y un plan de remuneración para los trabajadores de este sector, 2) la descentralización de algunas tareas del Estado y, 3) la capacitación profesional a través de las universidades bolivianas y la creación de un instituto especializado directamente dependiente del Estado.

Como se puede apreciar, es indudable que las autoridades estatales trataron de resolver aquellos problemas suscitados al interior de la burocracia estatal. Sin embargo, los intentos realizados fueron poco alentadores en vista de que sólo se mejoraron en parte aquellas dificultades inherentes al campo administrativo.

V.2 El gasto público entre 1928 y 1952

V.2.1 Los paradigmas económicos que orientaron la economía del país

Entre 1928 y 1952, las políticas estatales de desarrollo económico adoptadas en el país tuvieron raíces ideológicas de distinta índole. El período de transición, que es como hemos denominado a estos años, en un principio tuvo una notable influencia del alicaído liberalismo económico, para orientarse con los años hacia un estatismo económico que sin duda alguna fue impulsado, entre otras cosas, por la creciente centralización del Estado boliviano.

Desde esta perspectiva, a título de “integración vial”, “new deal” (nuevo trato), “diversificación económica”, “economía dirigida” e “industrialización vía sustitución de importaciones”, estas corrientes económicas estrechamente unidas a planteamientos políticos nacionalistas, indigenistas y socialistas, irrumpieron en el horizonte económico del país dejando huellas en cada una de las actividades del Estado.

Para poder entender claramente el por qué de los gastos estatales en determinadas áreas, se hace necesario entonces realizar una exposición breve de los principales planteamientos económicos inherentes a las ideologías dominantes en el período estudiado.

Tomando en cuenta esta orientación, debemos decir que el *liberalismo* en Bolivia, aquél que se inició a mediados del siglo 19 y que se extendió fuertemente hasta la Guerra del Chaco, disminuyendo paulatinamente su influencia hasta su práctica desaparición en 1952, tuvo entre sus objetivos más importantes primero, solucionar los problemas fronterizos internacionales con Chile, Perú y Brasil, con el fin de asegurar el mercado externo de la plata, el estaño y la goma, los tres productos más importantes de exportación hasta el primer cuarto del siglo 20. En segundo lugar, buscó integrar a la población indígena a la sociedad boliviana influido por un cierto “Darwinismo social” que percibió a los indios como una “raza” inferior y encerrada en la pobreza por las características peculiares de sus hábitos y costumbres de vida. La educación fue el principal instrumento que se utilizó para resolver esta situación. Por último, en tercera instancia, los gobiernos liberales buscaron romper la falta de comunicación de Bolivia con los océanos Atlántico y Pacífico, especialmente este último, mediante la construcción de ferrocarriles y, al mismo tiempo, procuraron comunicar los departamentos actuales de Beni y Pando por su potencial importancia económica.

De ahí que no extraña al investigador que las fuentes de información consultadas revelen que hasta antes del estallido de la Guerra del Chaco existió una fuerte tendencia en los gobiernos de turno, y también en la empresa privada, a destinar recursos económicos a la construcción de ferrocarriles y vías camineras, estas últimas especialmente a partir de la década de los años veinte. Asimismo, las obras públicas (alcantarillado, provisionamiento de agua y energía eléctrica, construcción de inmuebles públicos y trabajos de ornato público), complementaron este proyecto de integración vial del país como requisito indispensable para desarrollar la economía boliviana, aunque su ejecución tuvo todavía un carácter localista, es decir que no fue el Estado el directo responsable de la puesta en marcha de estas obras sino las alcaldías o autoridades locales de una ciudad o población determinada.

Como resultado de la Crisis Mundial de 1929, siguiendo las estrategias de solución adoptadas en los Estados Unidos alrededor de lo que se llamó el *New Deal* o *Nuevo Trato*, Bolivia puso solución a alguno de los problemas generados por la mencionada crisis y la Guerra del Chaco recogiendo varias de las sugerencias planteadas en este plan de recuperación económica y social.

El *Nuevo Trato* fue un programa de recuperación económica diseñado para enfrentar dos problemas: por un lado la desocupación y, por el otro, el estancamiento de las principales actividades económicas del país. Para ello, a expensas del gasto público el Estado debía aprobar varias leyes dirigidas a la creación de empleos para los desocupados y formular planes de largo plazo para la recuperación de la industria y la agricultura a través de la inversión pública⁹¹.

Finalizada la Guerra del Chaco en junio de 1936, los gobiernos de Toro y Busch, convencidos de que el Estado era el único que podía resolver los problemas de desocupación laboral y de readaptación a la sociedad de los miles de combatientes que participaron en dicha contienda, decidieron seguir algunas de las premisas del *Nuevo Trato*, especialmente en lo que concierne a la ayuda inmediata a los afectados por la guerra. Los recursos destinados a la apertura de centros de beneficencia y readaptación social, y los orientados al pago de rentas para ex combatientes y sus familiares dan cuenta de un gran aumento del gasto público, evidenciando la importancia de esta estrategia de recuperación económica y social para el país, y dando luces sobre los inicios de la influencia de la corriente económica del keynesianismo en Bolivia.

La diversificación económica, otro de los paradigmas económicos de este tiempo, planteó el crecimiento de la agricultura y la industria con el objetivo de que la economía no dependiera única y exclusivamente de la actividad minera, ya que este hecho amenazaba continuamente la estabilidad económica del país. Fue a partir de los años cuarenta que se dieron los primeros pasos importantes para hacer realidad este anhelo. La reapertura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización y la creación de la Corporación Boliviana de Fomento en septiembre de 1942 con base en las recomendaciones económicas de la “Misión Bohan” fueron los ejes centrales alrededor de los cuales se delinearon los diferentes proyectos de diversificación económica.

Por otra parte, finalizada la Guerra del Chaco, los gobiernos de los presidentes David Toro y Germán Busch acogieron en su ideario varios de los planteamientos económicos inscritos en lo que vino a llamarse “economía dirigida”, “colectivismo”, o “economía centralmente planificada”. Adopción que se hizo en forma paralela a las recomendaciones contenidas en el “New Deal” y que tuvieron como objetivos comunes

⁹¹ Taylor (1965), capítulos XIV, XV, XVI y XVII.

alcanzar una serie de programas económicos y sociales a nivel colectivo enmarcados en la igualdad, la justicia social y el engrandecimiento nacional, mediante la acción del Estado. Sin embargo, es necesario aclarar que a diferencia del “New Deal”, en la “economía dirigida” se dispuso la existencia de una autoridad central, el Estado, que se encargó de administrar el capital social empleado para la producción cuya propiedad era en última instancia de la comunidad, mientras que el “New Deal” no contempló esta premisa.

Las diferentes instituciones de fomento económico creadas por el Estado a partir de 1936, las cuales serán estudiadas más adelante, reflejan y evidencian la existencia de elementos característicos de una “economía dirigida” en el país.

Debemos decir, por último, que el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939 y sus repercusiones en la economía del globo, orientaron a muchos países, entre ellos Bolivia, a incentivar el desarrollo industrial. La incertidumbre de las ventas del estaño en el mercado internacional y la disminución de las importaciones de materias primas como resultado de las restricciones económicas impuestas por los países industrializados, obligaron al Estado boliviano a adoptar una seria política de industrialización, rompiendo con la tradicional política de industrialización llevada adelante por las exportaciones.

En este sentido, esta nueva política de industrialización se tradujo en la producción de energía eléctrica, la apertura de empresas agroindustriales y el mejoramiento de la actividad ganadera en el oriente boliviano, el incentivo en las ciudades a la iniciativa privada para la producción de textiles, alimentos, bebidas y productos primarios y, por último, la creación de oficinas públicas encargadas de controlar la especulación de los productos de primera necesidad, todas estas actividades bajo la mirada vigilante del Estado.

V.2.2 Prioridades sociales antes que económicas

Si bien la lectura de las fuentes utilizadas nos revela que todos los gobiernos de turno en el período estudiado buscaron ante todo sostener y ampliar el aparato institucional del Estado y desarrollar la economía del país, acontecimientos de carácter externo como interno los obligaron a prestar mayor atención a aspectos estrechamente relacionados con la problemática social.

Los movimientos de reivindicación laboral a nivel mundial dirigidos por organizaciones internacionales socialistas y comunistas tuvieron gran acogida en el país al interior de organizaciones sindicales y partidos políticos de izquierda. Y fueron estas agrupaciones las que a partir de una concientización de los trabajadores exigieron al Estado boliviano la creación de leyes que contemplaran un mejor trato en las relaciones de trabajo obrero-patronales y, en definitiva, mejores condiciones de vida para el trabajador boliviano. A lo largo de los años estudiados se evidencia que el Estado atendió estas necesidades de una manera lenta pero concreta, lo cual apreciaremos de mejor manera más adelante.

Por otro lado, como ya dijimos en un anterior apartado, el estallido de la Guerra del Chaco en junio de 1932 no sólo significó para el país destinar grandes cantidades de recursos fiscales para cubrir necesidades de defensa nacional, sino también iniciar todo un programa de implementación de servicios de salud y asistencia social, los cuales, apenas existían en Bolivia. Desde esta perspectiva, el Estado se encargó de pagar mensualmente a las familias de los combatientes una determinada cantidad de dinero, suficiente para cubrir sus necesidades básicas. Y, una vez finalizada dicha contienda, se esforzó por readaptar a la sociedad a los ex combatientes y sus familiares, procurándoles fuentes de trabajo o instruyéndoles en diferentes oficios para que se valieran por sí solos a la postre.

La información obtenida da cuenta de esta obligación estatal; más adelante daremos a conocer con mayor detalle sus pormenores.

V.2.3 Asignación de recursos fiscales a entidades públicas

Como ya vimos anteriormente, los gobiernos de turno utilizaron los recursos fiscales disponibles para cubrir las necesidades cada vez más crecientes de la sociedad boliviana. Mencionamos también la presencia de un orden de prioridades en la ejecución de dichos gastos, iniciándose con el sostenimiento de la estructura institucional del Estado para seguir a continuación con el desarrollo económico del país, posteriormente el desarrollo social, y culminar con las necesidades básicas de defensa nacional.

En este apartado analizaremos la dinámica a través de la cual las diferentes entidades estatales se desarrollaron para cumplir con este orden de prioridades.

V.2.3.1 Entidades públicas que se dedicaron a sostener la base institucional del país

Como en todo Estado moderno, una parte de las recaudaciones fiscales fueron destinadas al sostenimiento de la base institucional del Estado boliviano, la cual estaba conformada por aquellas oficinas administrativas pertenecientes a los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Dentro de este último poder las instituciones que se dedicaron estrictamente a sostener la base institucional del país fueron: el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Contraloría General de la República, la Compañía Recaudadora Nacional (en sus cinco años de funcionamiento), y el Servicio de Culto. Si bien el resto de los ministerios conformaron también la estructura institucional del Estado, su finalidad última tuvo otro carácter, como veremos más adelante en otro apartado.

Con base en la información contenida en el cuadro 10 de este trabajo, encontramos que, en promedio, el 8,5% de los recursos estatales fueron destinados al sostenimiento de la estructura institucional del Estado.

Estos gastos fueron a solventar las tareas de formulación de leyes y vigilancia de su cumplimiento por parte del poder Legislativo y Judicial respectivamente, asimismo, cubrieron los costos administrativos inherentes al control y la recaudación de impuestos realizado por la Contraloría General de la República y la Compañía Recaudadora Nacional, y además, subvencionaron gran parte de las actividades sociales llevadas adelante por la iglesia católica mediante el Servicio de Culto.

Además de ello, conviene hacer referencia a las principales metas de carácter económico del Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad oficial creada para cumplir funciones de representación diplomática ante el concierto de las naciones extranjeras.

A lo largo de los veinticinco años estudiados se destacaron las siguientes actividades. Primero que nada resalta entre las tareas de este ministerio el permanente esfuerzo por lograr ser la voz comercial de Bolivia ante los países del mundo, promocionando mediante catálogos comerciales la diversidad de productos hechos en el país, y alcanzando en ello un relativo éxito, puesto que el interés del comercio exterior estuvo fuertemente supeditado a la explotación de minerales.

En 1936, el presidente David Toro, haciendo referencia a la creación de agencias comerciales en diferentes puntos del mundo elogió la tarea de este ministerio

por los beneficios económicos logrados para el país. Al respecto, en el Mensaje Presidencial del mencionado año se encuentran las siguientes apreciaciones:

En asuntos de comercio exterior se ha realizado amplia propaganda en el extranjero tanto de las materias primas como de las posibilidades del país. Los resultados han sido inmediatos. La casa Burlando de Génova ha solicitado comprar cueros secos, salados y frescos por valor de cinco millones de liras; la firma Osen de Buenos Aires ha pedido muestrarios para adquirir goma y similares a objeto de exportar por vía del Río de la Plata. La firma Sanwa y C^o Ltda. del Japón se ha dirigido al ministerio solicitando se le remita muestras para efectuar grandes pedidos de achiote (urucú) que se produce en el oriente. La firma Mistusi del Japón, igualmente ha solicitado por intermedio de su agente en Nueva York, estudios para adquirir todo el cobre que se produzca en el país. De diversas casas de Chile, Argentina y Perú se hayan en trámite solicitudes de trueque comercial, concordantes con la política del ministerio que permite exportaciones de artículos agrícolas, sólo cuando importan al país, en cambio, artículos de consumo popular. Por Decreto-Ley de 4 de septiembre último se crearon agencias comerciales de Bolivia en el exterior. Igualmente se ha reglamentado dichos organismos. Estas agencias tienen el objeto de hacer conocer nuestros productos en el extranjero, buscarles mercados, informarles sobre las cotizaciones, intervenir sobre las adquisiciones del Estado, etc. (IP 1936, 38).

Por otro lado, esta repartición pública fue la institución intermediaria por la que se establecieron varios acuerdos de ayuda y fomento económico con otros países. Argentina, México y los Estados Unidos de Norte América son los que más se destacaron en estos veinticinco años.

Con la Argentina por ejemplo, se impulsó en 1948 la creación de la Sociedad Mixta Boliviano-Argentina de Fomento Económico, después de varios años en que éste país prestó gran ayuda, consistente principalmente en obras públicas y préstamos en dinero.

La ayuda económica mexicana consistió en asesoramiento técnico para la construcción de canales de regadío en el área rural y urbana del país (estuvo contemplada dentro de la partida denominada "obras públicas" de los presupuestos generales de la nación). Este hecho se evidencia en el mensaje presidencial de 1941 del presidente Peñaranda:

Desenvolviéndose la producción sin mayores contratiempos, bajo los auspicios que presta el Estado, cabe destacar sin embargo una de las obras que más ha de estimularla: la de riegos. (...)

El gobierno obtuvo de las autoridades mexicanas que la misión de ingenieros especialistas que preside el señor Esquivel, (...) quedase por mayor tiempo, en razón de que esos profesionales vienen cumpliendo a satisfacción nuestra las obras de regadío que tienen a su cargo en el valle de Angostura en Cochabamba, y que, después de concluir la captación, debe continuar el programa de distribución, (...)

Reconociendo la importancia de estos trabajos, la misma comisión técnica ha efectuado estudios de irrigación del río Pilcomayo, y del de Viscachani, de igual manera que en la actualidad se hayan en igual trabajo de posible aprovechamiento de

las del río Desaguadero, de las alturas de Challapata, para seguir después con el río de Achacachi (IP 1941, 59s).

Por último, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue la entidad estatal que se encargó de coordinar las tareas de cooperación económica llevadas adelante entre las autoridades nacionales de otros ministerios públicos y el equipo de profesionales pertenecientes a las misiones de asistencia técnica y económica de países extranjeros. En este sentido, su participación fue importante cuando llegaron las siguientes misiones extranjeras en el período estudiado: la Misión Kemmerer en 1927, la Misión Bohan en 1942, y la Misión Keenleyside en 1950.

V.2.3.2 Reparticiones públicas que se dedicaron a desarrollar la economía del país

Las condiciones de pobreza y las innumerables limitaciones que enfrentaba el desenvolvimiento de muchas de las actividades económicas del país, condujeron a los gobernantes de Bolivia a priorizar en su agenda de actividades temas cuyo único objetivo era el de desarrollar la economía boliviana. La integración vial y las obras públicas, en una clara búsqueda del fortalecimiento y la consolidación de la infraestructura económica nacional, fueron la idea constante que acompañó en la década de los años veinte y treinta a los empresarios y las autoridades de gobierno, que creyeron ver en el impulso acelerado de las exportaciones la fuente inagotable de riquezas que traería consigo el tan esperado progreso económico.

Idea que se mantuvo en vigencia tras el estallido de la Segunda Guerra Mundial, una vez que el país despertó del encantamiento de las exportaciones, y los mismos actores económicos, tras abrir los ojos, decidieron industrializar el país bajo la tutela del Estado con el objetivo de dejar de depender de los vaivenes e intereses particulares del mercado internacional. Rosemary Thorp afirma al respecto para el caso latinoamericano:

En toda América Latina durante este período [1945-1973] el Estado desempeñó el papel principal en la expansión de la infraestructura económica que facilitó la industrialización y el crecimiento global. A su vez, la construcción de carreteras, redes telefónicas, abastecimiento de energía a precios razonables (con frecuencia subvencionados) y otros servicios públicos permitieron que se consolidase un verdadero mercado interno. Además, el Estado creó una serie de organismos con el fin de fomentar sectores específicos como el industrial, el forestal, el agrario y el minero según el país de que se trate y también el desarrollo de recursos científicos, tecnológicos y de formación de especialidades técnicas (Thorp 1998, 153).

A lo largo de todo el período estudiado el Estado destinó el 30% de sus recursos disponibles a fomentar la economía del país. Y a pesar de que este porcentaje siempre fue insuficiente, con estos recursos se alcanzó realizar una considerable cantidad de obras nacionales que a la postre significaron mejores oportunidades para el crecimiento global de la economía boliviana, como apreciaremos con más detalle a continuación.

Las instituciones públicas que se ocuparon de fomentar la economía con los recursos obtenidos de la tributación y los préstamos nacionales y extranjeros fueron las siguientes: Ministerio de Hacienda absorbiendo en promedio el 3,46% de los recursos estatales en los años que estuvo contemplado en el Presupuesto General de la Nación, Ministerio de Economía Nacional requiriendo el 0,9%, Ministerio de Fomento y Obras Públicas con el 4,73%, Ministerio de Agricultura, Ganadería e Inmigración con el 1,17%, Ministerio de Colonización con el 0,9%, Ministerio de Industria con el 0,54%, y Ministerio de Minas y Petróleos con el 0,85%. Y en conjunto estas entidades absorbieron por año entre el 9 y el 12% de los ingresos estatales para llevar adelante sus actividades de una manera regular. Pasamos a especificar cuáles fueron las principales tareas de cada uno de estos ministerios en los veinticinco años estudiados.

V.2.3.2.1 Ministerio de Hacienda

Existente desde los inicios mismos de la vida republicana del país, fue el cerebro a partir del cual el Estado boliviano planificó y puso en marcha todo ese conjunto de objetivos de carácter económico que tenían como finalidad última alcanzar el crecimiento global de la economía nacional.

En este período de transición, este ministerio se identificó con actividades para las que los conceptos “organización”, “reorganización”, “reformas”, “ayuda complementaria” y “creación”, fueron el común denominador.

En el campo institucional, este ministerio se destacó por el aporte valioso que ejerció en la adopción de leyes que a la postre transformaron el horizonte económico del país, como sucedió con las reformas hacendarias de 1928 y la reforma aduanera de 1931. Sus sugerencias, a través de estudios e investigaciones, fueron de vital importancia para la formulación de dichas reformas⁹².

⁹² IP (1931), 23ss. Véase el capítulo reservado para informar sobre las actividades del Ministerio de Hacienda.

Asimismo, en 1938 creó la Escuela Aduanera con el objetivo de hacer más eficiente las labores del personal de las aduanas y, en 1943, creó la Dirección General de Aprovisionamiento del Estado, a través de la cual la administración pública centralizó la compra de cualquier bien necesario para evitar el despilfarro de recursos y la corrupción. El mensaje presidencial del general Peñaranda aclara al respecto:

Por decreto de 5 de marzo del año en curso, se creó la Dirección General de Aprovisionamiento del Estado con el propósito de centralizar en una sola repartición la adquisición, almacenamiento y distribución de todos los artículos, materiales, muebles y útiles requeridos por las diferentes reparticiones de la Administración Pública; de enajenar en la forma más conveniente para el Estado y en pública subasta al final de cada gestión anual los materiales inservibles para el Estado y estimular la fabricación de artículos que pudieran ser ventajosamente producidos por las industrias nacionales o por las que, en el futuro, fueron creando el Estado (IP 1943, 98).

A partir de 1931 este ministerio impulsó, a través de su Oficina Nacional de Estadística Financiera, el mejoramiento en el procesamiento de la información al punto de haberse denominado por algunos años a esta repartición pública como Ministerio de Hacienda Pública y Estadística. El capítulo VII referente a la generación y el manejo de la información en los años estudiados profundiza con mayor detalle este último aspecto.

En materia institucional, cabe decir por último que este ministerio junto a otras reparticiones estatales, mediante Decreto Supremo de 1938⁹³ colaboró en la organización del Consejo de Economía Nacional creado por un referéndum realizado en 1931, el cual tuvo como objetivo último asesorar a las distintas autoridades gubernamentales en temas referentes al comercio, la industria, la banca, los transportes, la previsión social, y cualquier otro tema relacionado con la economía nacional, mediante la preparación de información estadística y toda una serie de elementos necesarios para la adopción de decisiones de este carácter.

Otra de sus importantes tareas fue el perseverante fomento de la industrialización del país como consecuencia inmediata de los efectos económicos de la Segunda Guerra Mundial. A partir de las fuentes consultadas podemos establecer tres ejes a través de los cuales desplegó una política de industrialización en el país: creación de industrias estratégicas con la capacidad de asegurar el autoabastecimiento del país, control de las importaciones y, lucha contra la especulación con algunos productos.

⁹³ IP (1938), 30. Esta información no especifica el día y el mes en que fue dictado este Decreto Supremo.

Las políticas de fomento industrial coordinadas entre este Ministerio y otras reparticiones públicas estuvieron, en una primera instancia, estrechamente relacionadas con programas de crédito y asignación de maquinaria para el autoabastecimiento agrícola, principalmente con relación a aquellos productos de primera necesidad que, como consecuencia de la escasez de divisas generada por la Crisis Mundial de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, ya no pudieron ser importados por el país. Es el caso concreto de los programas de incentivo a la producción de arroz, algodón, caña de azúcar y trigo, a partir de los cuales se buscó posteriormente, con el Plan Bohan, iniciar la actividad agroindustrial. A estos se sumó la explotación del petróleo, energético estratégico cuya demanda internacional en ese tiempo significó para el país una muy buena opción para generar ingresos y fuentes de trabajo. Comprobamos esta participación en el informe presidencial del general Peñaranda, el cual, en el capítulo reservado para explicar la gestión del Ministerio de Hacienda en 1941, indica al respecto:

Se ha afrontado en igual forma la producción de arroz suscribiéndose contratos con otorgamiento de créditos rurales en el Banco Central y adquisición de máquinas como para satisfacer el consumo de los 170.000 quintales anuales de la actual importación en un término no mayor de dos años.

Un programa semejante está en curso, siempre bajo la misma iniciativa y con el concurso del gobierno, respecto del petróleo, del algodón, el azúcar y el trigo.

El esfuerzo aunado gubernamental y del país en sentido de esta política de industrialización y de abastecimiento propio, respecto de los grandes capítulos de las necesidades generales, nos asegurará en corto tiempo elementos de estabilidad económica bastantes para mirar con menos zozobra cualquier desarreglo futuro en la economía del mundo (IP 1941, 37s).

Igualmente, en 1942, junto al gobierno de los Estados Unidos, ayudó en la creación de la Corporación Boliviana de Fomento, entidad dedicada a incentivar la industria, la minería, la agricultura y la integración vial del país⁹⁴. A partir de entonces, mediante la Dirección General de Industrias perteneciente a este ministerio, se desplegaron diversas actividades que con el tiempo llegaron a traducirse en programas que contemplaron la apertura de frigoríficos para la conservación de la carne, la fundición y elaboración de artículos de plomo, la fabricación de artículos de fierro enlozado, la creación de aserraderos y laboratorios farmacéuticos, y el mejoramiento del transporte aéreo, entre otros.

⁹⁴ MBCB (1942), 23s.

En materia agrícola, una vez creado el Banco Agrícola de Bolivia en 1942, este ministerio contribuyó decididamente a esta actividad mediante el financiamiento de varios de los proyectos diseñados para su crecimiento⁹⁵.

En cuanto a la minería, el Ministerio de Hacienda participó en 1936 en la creación del Banco Minero, destinado a fomentar el desarrollo de la industria minera. Dicho incentivo se dio en forma acelerada a través de la inyección de capitales, al extremo de que ya en 1940 se identificó al Estado como el mayor responsable en poner en marcha a la industria de la minería. Sin su participación, esta actividad económica prácticamente hubiera desaparecido en el país. El mensaje presidencial de 1940 afirma la importancia de la participación estatal para llevar adelante este rubro económico:

En la política de incremento de la producción en general, como base de bienestar colectivo, no se ha concretado el gobierno a conseguir que las exportaciones aumenten de volumen por acción exclusiva de los empresarios mineros, otorgándoles garantías de trabajo, sino también por recursos propios del Estado se ha aumentado el capital del Banco Minero en cerca de diez millones de bolivianos (...) (IP 1940, 16).

En cuanto al control de las importaciones, podemos decir que su adopción se debió a la disminución de la oferta de exportaciones acusada en el mercado exterior, a raíz de los inconvenientes generados por la Crisis Mundial de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, las cuales obligaron al Estado boliviano a vigilar el flujo de importaciones en el país con el objetivo de dar prioridad a aquellas cuya necesidad era de vital importancia para la puesta en marcha de varias de las actividades económicas existentes⁹⁶. Una vez más, este ministerio realizó esta tarea de una manera complementaria, puesto que fue el Ministerio de Economía Nacional el responsable máximo de llevar adelante esta política.

Esta ayuda complementaria se tradujo en un constante asesoramiento en cuanto a las decisiones que debían tomarse según las características de la coyuntura económica prevaleciente. En 1948, por ejemplo, sugirió la creación de la Sección Comercio Exterior al interior del Banco Central, como único departamento encargado de realizar la vigilancia y control de las importaciones en el país por las facilidades administrativas existentes; además, diseñó su respectiva reglamentación. Y como este caso, que pasamos a citar textualmente, las fuentes consultadas nos muestran muchos otros más.

⁹⁵ IP (1943), 82.

⁹⁶ IP (1935), 23.

(...) se ha suprimido el Comité de Importaciones creándose la sección comercio exterior del Banco Central, definiéndose su reglamento y determinando la creación de cupos básicos de divisas a los importadores. Está en estudio y se aprobará en breve el Estatuto del Importador que reglamente dentro de atribuciones legales el ejercicio de las actividades de importación y, finalmente, para hacer frente a las obligaciones en divisas, pendientes desde gestiones anteriores y en uso igualmente de facultades legales, se ha establecido una nueva modalidad en la venta obligatoria del 100% de las divisas a que están obligados los exportadores (IP 1948, 45).

Por otro lado, en la década de 1940, el Estado impulsó la creación de almacenes de abastecimiento con el objetivo de proporcionar a la población en general productos de primera necesidad a precios de costo, y frenar de esta manera el enriquecimiento perverso de comerciantes que aprovechaban la escasez de productos importados, generada por las interrupciones causadas por la guerra mundial, para venderlos a precios extremadamente altos. Siguiendo este objetivo, el Ministerio de Hacienda coordinó acciones con el Ministerio de Economía Nacional que fue, en última instancia, su principal ejecutor. Sólo a manera de ejemplo, pues son varios los datos con idéntico contenido, referimos el siguiente caso que corrobora lo afirmado, el cual trata de una asignación de 5.000.000 de bolivianos a las alcaldías municipales por parte de este ministerio con el fin de luchar contra la especulación. El caso, contenido en el mensaje presidencial de 1942 del general Peñaranda dice así:

Por Decreto de 6 de noviembre de 1941, se facultó al Ministerio de Hacienda para conceder préstamos en dinero efectivo sin interés alguno a las Alcaldías Municipales, con objeto de organizar almacenes de abastecimiento a fin de que los artículos de primera necesidad sean distribuidos a precio de costo, buscando conjurar así el alza de precios y la especulación. Se han distribuido en calidad de préstamos a distintas Alcaldías departamentales y provinciales de la República la suma de Bs. 5.000.000.- (IP 1942, 62).

Por último, este ministerio se caracterizó por ser la entidad ejecutora del Estado en la creación de las primeras instituciones de seguro social para los trabajadores. En 1935 creó la Caja de Seguro y Ahorro Obrero para los mineros, aportando un monto inicial de 100.000 bolivianos y reglamentando la forma en que tanto obreros como patronos debían aportar a dicha caja, especificando que dicho ministerio estaría siempre controlando sus actividades regulares. El mensaje presidencial de 1935 del presidente Tejada Sorzano hace mención de ella:

Considerando que esa necesidad era cada día más primordial y contando con la cooperación de las grandes empresas, se dictó el Decreto de 22 de mayo último que organiza la Caja de Seguro y Ahorro Obrero. Se ha destinado la suma de 100.000 bs.- como aporte del Estado para su fundación, y se ha establecido que los mineros contribuirán a él con la suma de Bs. 20.- por una sola vez y por cada obrero, fuera de

la contribución normal de un tres por ciento que las empresas empozarán, de sus propios dineros, sobre el monto de las planillas de jornales, y de uno por ciento sobre esas planillas que aportarán los obreros (IP 1935, 44).

Y, desde 1942, en representación del Estado, conjuntamente con la Super Intendencia de Bancos, vigiló que las actividades de todas las cajas de previsión social del país se desarrollaran de manera regular. El mensaje presidencial de 1943 contiene esta información enunciando al respecto:

De conformidad al Decreto Supremo de 30 de junio de 1942, el Ministerio de Hacienda por intermedio de la Super Intendencia de Bancos, supervigila las siguientes entidades de carácter social: Caja de Seguro y Ahorro Obrero; Caja de Jubilaciones Ferroviarias y ramas anexas; Caja de Jubilaciones Administrativas y Agencias de Compañías extranjeras de Seguros (IP 1943, 84).

V.2.3.2.2 Ministerio de Economía Nacional

Los problemas económicos suscitados por la Segunda Guerra Mundial orientaron a las autoridades estatales a tomar medidas que contrarrestaran sus efectos en el país. Tras el desencanto del impulso a las exportaciones como eje del progreso económico, tras finalizar el conflicto bélico del Chaco, los diferentes gobiernos de turno optaron por fomentar la sustitución de importaciones a través de una política de industrialización. Este viraje en la política económica nacional no dejó de contemplar una política de desarrollo vial puesto que su importancia todavía era de primer orden en un territorio deficientemente integrado. Asimismo, los objetivos de diversificación económica, intrínsecamente relacionados con la vialidad, se amalgamaron con aquellos que buscaron la industrialización, conformando en definitiva un inmenso proyecto de desarrollo económico cuyas raíces estaban en diferentes percepciones ideológicas que discutían el tipo de economía ideal para una sociedad como la boliviana.

Directamente relacionado con los objetivos de industrialización, en 1941, durante la gestión gubernamental del Presidente Peñaranda, se creó el Ministerio de Economía Nacional que, en un principio, tuvo como única responsabilidad llevar adelante todos aquellos programas vinculados con la industrialización del país.

Como dijimos anteriormente, la política de industrialización en el período estudiado se concentró en tres áreas: apertura de industrias cuya necesidad era urgente, control de las importaciones, y lucha contra la especulación.

En este sentido, el Ministerio de Economía Nacional, a pesar de los escasos recursos que le fueron asignados para tal efecto, hizo el mayor de los esfuerzos para alcanzar sus metas, las cuales sin embargo, haciendo un balance final no pudieron concretarse. Como consecuencia de ello, esta institución fue objeto de duras críticas por parte de organizaciones y partidos políticos de la sociedad boliviana. Este cuestionamiento se orientó alrededor de una consideración despectiva de ella tipificándola como un “ministerio de regulación de precios” y no así de “economía nacional” debido a que esta función parecía ser su única tarea.

Entre sus actividades más importantes destaca en el plano institucional la centralización de tres ministerios en uno solo al momento de crearse la mencionada entidad. En 1941, se redujo a ocho el número de ministerios (once hasta entonces), incorporándose al flamante Ministerio de Economía Nacional los despachos de Agricultura y Ganadería, Minas y Petróleo, e Industria y Comercio. Con esta acción, el gobierno de entonces pretendió mejorar la administración de las entidades públicas encargadas de llevar adelante los proyectos de desarrollo económico planificados por el Estado⁹⁷.

Sin embargo, la principal tarea desarrollada por este ministerio, dada la coyuntura económica mundial, fue la de controlar los costos y precios de los artículos de procedencia extranjera, a pesar de la corta experiencia de su personal de trabajo para llegar a cumplir con este cometido. En este sentido, se creó en primera instancia el Comité Regulador de Precios y, a partir de 1943, con idénticas funciones, la Intervención Fiscal de Precios. El mensaje presidencial de 1942 recalca las funciones de este ministerio mencionando lo siguiente al momento de anunciar la refundación del Ministerio de Agricultura y Ganadería:

Separadas en fecha primero de marzo del año en curso las Secciones de Agricultura, Ganadería y Riegos del Ministerio de Economía, para formar parte del nuevo Portafolio de Agricultura, creado por ley de primero de diciembre de 1941, las labores del despacho de economía, se redujeron a la atención del comercio, industria, minas y petróleos. Consecuentemente, su preocupación se ha concentrado en los problemas inmediatos de abastecimiento y costo de vida y en los mediatos del incremento de la producción minera y petrolífera (IP 1942, 75).

De igual manera, siguiendo la misma línea de lucha contra la especulación, en 1943 este ministerio creó la Comisión de Transportes encargada de controlar las tarifas

⁹⁷ IP (1941), 57.

del transporte y los precios de los repuestos, lubricantes, y demás productos relacionados con este sector de la economía.

Entre otras de las actividades institucionales estuvo la creación de la Junta de Defensa Económica cuya meta inicial fue vigilar y, en caso necesario, expropiar los negocios establecidos en el país por empresarios de nacionalidad italiana, alemana y japonesa. Esto como consecuencia de la adscripción de Bolivia a la alianza mundial de países defensores de la democracia, la cual estaba encabezada por los Estados Unidos:

Se creó la Junta de Defensa Económica con objeto de revisar la situación de empresarios italianos, alemanes y japoneses que tengan negocios en el país. Esto como consecuencia de la Segunda Guerra mundial (IP 1943, 124).

También en el plano institucional, este despacho estuvo involucrado en la reorganización del Consejo Nacional de Economía. A fines de 1942, junto a otras reparticiones estatales, participó en el relanzamiento de actividades de dicho estamento:

A objeto de coordinar los esfuerzos de los distintos ministerios y organismos fiscales, en una acción de conjunto conducente a lograr la estabilidad económica de la nación, se creó el Consejo Nacional de Economía, por Decreto Supremo de 12 de diciembre de 1942 y cuyas atribuciones se hayan fijadas en el mencionado Decreto. La función cardinal del Consejo es la de estudiar íntegramente los problemas económicos del país. Entre sus funciones tenemos:

Estudiar la necesidad o no de los trabajos públicos existentes.

Fijar los precios máximos para una determinada cantidad de artículos para evitar la especulación.

Recomendar cuál debe ser la relación idónea con el BCB.

Creó la Comisión de Producción de Leche y Legumbres para fomentar y reajustar esta producción.

Creó la Comisión de Distribución y Venta de Artículos de Producción Nacional para establecer almacenes ubicados en diferentes zonas del país.

Creó la Comisión de Vivienda para estudiar la construcción de departamentos baratos.

Examina la conveniencia o no de los empréstitos realizados por el gobierno (IP 1943, 113).

Con los mismos objetivos del Consejo Nacional de Economía, aunque con un alcance más reducido, este ministerio creó en 1944 la Dirección General de Política Económica:

Se ha creado la Dirección General de Política Económica, para coordinar la obra de las Direcciones de Industria, Comercio y Minas y Petróleo. Las medidas que sugiera esta organización en el campo de sus actividades, habrían de ser de suma utilidad para la conveniente orientación de la economía nacional (IP 1944, 33).

Igualmente, y en busca de una mejor coordinación en el establecimiento de los objetivos de corto, mediano y largo plazo en el desarrollo industrial del país, este ministerio, junto a otras entidades públicas, creó al interior de su seno departamentos especializados de trabajo que ayudaron a facilitar sus tareas. Así, por ejemplo, en 1944 se organizó la Sociedad de Comercio e Industria con un capital autorizado de 42.000.000 de bolivianos y, en 1948, se creó la Junta de Fomento Industrial. A la postre, esta primera organización adquirió autonomía de funciones.

Por otro lado, este ministerio en varias ocasiones fue el portavoz oficial que se encargó de informar detalladamente a las demás instituciones económicas del país, y a la población en general, sobre cuáles eran los tópicos de la política económica adoptada por una determinada gestión gubernamental. En este sentido, todos los proyectos de desarrollo económico centrados alrededor de la integración vial, la diversificación económica, el “nuevo trato” en el campo laboral y social, la industrialización, y el establecimiento de una economía dirigida, se desarrollaron al mismo tiempo, unos en ocasiones en menor medida que otros.

De ahí que no sorprenda que, al revisar las fuentes consultadas para esta investigación, los informes del Ministerio de Economía Nacional, al momento de describir los lineamientos generales de la política económica adoptada por alguna gestión de gobierno en torno a un determinado concepto económico, hayan entremezclado su contenido con principios pertenecientes a otro tipo de definiciones económicas. Así, por ejemplo, encontramos que mientras en 1947 las tareas realizadas por el Estado se identificaron con la política del “New Deal”, en 1950, sus acciones estuvieron en favor de una “economía dirigida”. Es decir que, en cuatro años, las autoridades estatales aparentemente cambiaron la orientación económica del país, cuando en realidad, lo que se observa en estos informes es la presencia de un abanico de sugerencias económicas nacidas de diferentes raíces ideológicas.

El informe anual de 1947 de este despacho, adjuntado al mensaje presidencial de Hertzog, abrazando abiertamente una postura “new dealista” y, al mismo tiempo, “socialista cristiana”, evidencia lo afirmado:

(...) el Ministerio de Economía no fue constituido para el rol simple de la importación y distribución de artículos extranjeros. Su labor futura, en estrecha conexión con el Ministerio de Agricultura, se aplicará por tanto a planear, organizar y fomentar la producción necesaria al consumo nacional (...).

No han faltado consejo ni reflexión de los hombres de gobierno para los caudillos bloquistas, desbaratando la muletilla de que el actual gobierno estaría al servicio de intereses particulares o de "roscas". La conciencia del deber gubernamental de la hora es tal, que su política puede definirse en la aspiración de interpretar en Bolivia la política new dealista de Roosevelt. Esta política no buscó nacionalizar fábricas, ni minas, ni tierras, porque la propiedad privada y el derecho capitalista tenían la garantía constitucional norteamericana, mas su tópico central fue lograr la evolución de la conciencia de propietarios y capitalistas, poniendo sus capacidades y fortuna, no al exclusivo objeto de ganar dinero, sino de promover una civilización cristiana que liberte cada día más al país entero de los privilegios y de la miseria. En una democracia progresista, ya no es posible desconocer los derechos del asalariado y es preciso ayudarlo a alcanzar un nivel de vida material y moral compatible con la dignidad humana (IP 1947, 44ss).

Entretanto, tres años después el mismo ministerio proclamó la vigencia de una economía dirigida en el país, como se aprecia en el mensaje presidencial de Urriolagoitia:

De acuerdo a la Sección Décimotercera de la Constitución Política del Estado, que enumera las bases fundamentales del Régimen Económico y Financiero de la nación, es necesario promover una economía dirigida, orientándola principalmente a la producción y empleo de materia prima nacional y al desarrollo de la industria de modo que pueda atender las necesidades del país sin erogaciones cuantiosas de divisas oro. Es decir, el Estado debe asumir la dirección superior de la economía nacional y no limitarse, como hasta ahora, al mero abastecimiento, tarea secundaria en orden de importancia (IP 1950, 56).

En cuanto al desarrollo industrial hay un aspecto que es necesario aclarar. En este período de transición, todas las expectativas generadas en torno a la economía se centraron en un aumento de la producción nacional no tanto para satisfacer las necesidades del comercio exterior sino más bien las de la demanda local. Desde esta perspectiva, la diversificación económica se entendió como sinónimo de aumento de la producción, y lo mismo sucedió con las ideas sobre industrialización e imposición de una economía dirigida. Con la búsqueda incesante del aumento de la producción, en la mentalidad de los planificadores y ejecutores de la economía boliviana, y de la población en general, se fue arraigando la convicción de que dicho aumento se presentaría sí, y sólo sí, se promovía la introducción de maquinarias, repuestos, instrumentos de trabajo y otros elementos, porque en definitiva se traducían en la mayor productividad de cualquier actividad económica.

El mensaje presidencial de 1950 del Dr. Urriolagoitia traduce esta última percepción al referirse a las actividades del Ministerio de Economía Nacional:

La función fundamental del ministerio de Economía debiera consistir en planear el incremento sistemático de la producción nacional, a fin de disminuir las

importaciones de materia prima y disponer cupos de exportación, con lo que se modificará favorablemente el desnivel entre estas necesidades.

Se impone por ello una reforma ministerial, en sentido de que el ministerio de economía asuma el papel superior a que me he referido y organice en gran escala, la tarea de preparar y ejecutar diversas medidas tendentes al incremento de la explotación y producción de materias primas, como el trigo y algodón principalmente.

El ministerio de Abastecimiento podrá ocuparse, con mayor eficacia, de la secundaria labor de adquirir artículos alimenticios de que carece el país, para proveer a la población.

La tarea fundamental de planear la producción minera y agropecuaria, mediante la movilización del empleo de materias primas nacionales, en todos los órdenes de la actividad industrial, debería estar encomendada al ministerio de Economía Nacional (IP 1950, 54).

De los tres lineamientos que conformaron la política de industrialización, el tercero, la lucha contra la especulación, fue el que mayores energías absorbió de esta entidad pública, al punto de que en determinado momento algunas autoridades estatales llegaron a lamentar esta situación, entretanto, otras reaccionaron en forma sarcástica e irónica designándola como “Ministerio de Abastecimiento Nacional” o “Ministerio de Control de Precios”. Es difícil, sin embargo, sacar una conclusión objetiva al respecto, si tomamos en cuenta la urgencia que tenía la mayoría de la población boliviana por abastecerse de artículos de primera necesidad, la cual en definitiva vivía en condiciones de extrema pobreza. Pero es cierto también, que aquellos objetivos que buscaban industrializar al país fueron descuidados y, en última instancia, no llegaron a tener el éxito esperado.

En 1949, haciendo una evaluación de las tareas realizadas por este ministerio en el campo industrial, el presidente Urriolagoitia resumió sus fracasos y logros a lo largo de sus nueve años de funcionamiento. Los fracasos los describió con las siguientes palabras:

Lamentablemente, por medidas que adoptaron gobiernos anteriores, ha venido produciéndose una involución progresiva de las importantes atribuciones y funciones que corresponden a este Ministerio, que hoy debería llamarse, con propiedad, “Ministerio de Abastecimiento Nacional”, o, más simple y verdaderamente “Ministerio de Control de Precios”. Esa involución es perceptible en todos sus organismos (IP 1949, 67).

Y entre los logros para el país mencionó los siguientes:

Entretanto, ese Despacho cumple una labor positivamente beneficiosa al país, orientando sus actividades en tres sentidos: normal abastecimiento de las poblaciones, lucha contra la especulación mediante el control de precios, y desarrollo de la producción, fomentando las actividades industriales (IP 1949, 67).

El fomento a las actividades industriales sí se dio aunque no de la manera en que se planificó desde un principio. El mismo presidente Urriolagoitia en 1949 elogió la apertura de algunas industrias en el país y el buen manejo en el control de las importaciones a pesar de las limitaciones existentes:

Como resultado de una política de franca protección al inversionismo industrial, estimulando la iniciativa privada, mediante la concesión de franquicias y privilegios hacia el establecimiento y desarrollo de nuevas industrias en el país, en el curso del año transcurrido iniciaron su funcionamiento numerosas fábricas y manufacturas nacionales: la de ácido sulfúrico, (...) la de hilos de lana y algodón en carretes y ovillos para las hilanderías nacionales, la de productos químicos, la de clavos y alambre de púas, la de artículos ortopédicos y otras varias (...).

La importación de materias primas extranjeras para las industrias en funcionamiento, viene atendiéndose con la amplitud y normalidad que permiten las disponibilidades en divisas. Se ha conjurado toda posibilidad inmediata de escasez de trigo para la molienda, y se estudia regular la provisión de cueros, que han alcanzado una elevada cotización en el mercado mundial, incitando el interés de los rescatadores, que, naturalmente, ofrecen precios más altos que los industriales (IP 1949, 72).

De igual manera, este ministerio fomentó la producción de petróleo en el país y ayudó a alcanzar las metas determinadas por la Corporación Boliviana de Fomento a través de la asignación de fondos de dinero que eran necesarios para poner en marcha sus programas de integración vial y de desarrollo económico.

Por último, en materia agrícola coordinó tareas con la Corporación Boliviana de Fomento para la creación de cooperativas agrícolas especiales, las cuales beneficiaron a aquéllos trabajadores del campo que por el tamaño de sus propiedades no estaban contemplados en programas de ayuda financiera y de dotación de maquinarias. Este hecho se comprueba en el mensaje presidencial de 1941:

Con fecha 22 de mayo de este mismo año, se dictó también el decreto que dispone la organización de cooperativas agrícolas para pequeños terratenientes o dueños de parcelas, a fin de que estos, que no alcanzan a recibir beneficios de crédito o de cooperación de maquinaria que el Estado a puesto a disposición de las Sociedades Rurales departamentales, tengan a su vez, en forma corporativa todo aquello que incrementará y abaratará el costo de sus producciones (IP 1941, 59).

Mayores detalles sobre la participación de este ministerio en las políticas de desarrollo agrícola se encuentran contemplados en el apartado dedicado exclusivamente a analizar las actividades del Ministerio de Agricultura, Ganadería e Inmigración.

V.2.3.2.3 Ministerio de Fomento y Obras Públicas

Al realizar el estudio de cada una de las entidades públicas que entre 1928 y 1952 recibieron recursos del Estado boliviano, observamos que el Ministerio de Fomento y Obras Públicas fue uno de los despachos gubernamentales más importantes, puesto que a través de él se hicieron realidad varios de los objetivos de las diferentes políticas de desarrollo económico dominantes en el período estudiado.

Este ministerio fue diseñado para estudiar, construir y conservar aquellas obras públicas que para la sociedad boliviana era de primera necesidad. Encontramos así un conjunto de prioridades nacionales relacionadas con el desarrollo de los transportes, el aprovechamiento de la energía eléctrica y petrolífera, y el mejoramiento de la infraestructura económica para incentivar la actividad agrícola e industrial del país.

En este sentido, este período de transición vino a representar el momento histórico donde se manifestó un viraje total en lo que se refiere a las funciones de las instituciones responsables de llevar a cabo las mencionadas obras públicas. En efecto, el Estado, como entidad consolidada y con mayor credibilidad frente a aquéllas de carácter privado, fue absorbiendo lentamente estas responsabilidades, llegando inclusive a anular actividades de igual índole llevadas adelante por los municipios a nivel local.

Coadyuvó también a este fin, el conjunto de planes y estrategias diseñados para llevar adelante la Guerra del Chaco, así como también, el ofrecimiento de asesoramiento técnico y de ayuda financiera para el país por parte de países extranjeros.

La contienda bélica del Chaco obligó al Estado a destinar recursos para la construcción y conservación de caminos en aquéllas zonas del país donde la soberanía nacional se vio amenazada, beneficiándose de ello el sur del país, es decir, los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Potosí, especialmente los dos primeros. De igual manera, una vez finalizado este conflicto en junio de 1935, se pretendió mantener el fomento del desarrollo vial mediante la organización de maestranzas con los restos de equipo y material utilizados en la contienda bélica. Evidenciamos este propósito en el mensaje presidencial de 1935 de Tejada Sorzano:

Quedarán organizadas maestranzas y gran cantidad de material y de repuestos, que no siendo ya necesarios para menesteres de guerra, será útil recobrar cuidadosamente para destinarlos a la explotación de los principales caminos de la República, por medio de alguna organización que responda eficazmente a la conservación del material y a su utilización (IP 1935, 90).

Asimismo, con la voluntad de iniciar la restauración económica del país y de encontrar al mismo tiempo soluciones a los problemas de desempleo generados por la desmovilización de miles de hombres, en coordinación con el Banco Central de Bolivia el Ministerio de Fomento y Obras Públicas diseñó un plan de construcción vial que se pensó ejecutar algunos meses después de firmarse la paz con la República del Paraguay, como se deduce del informe anual de 1933 del Banco Central de Bolivia que en uno de sus apartados afirma al respecto:

El Banco Central de Bolivia ha dedicado muchas horas de estudio a la consideración de planes de vialidad y obras públicas, como parte de un programa que se justifica para cuando, terminado el conflicto del Chaco, llegue el momento de iniciar la restauración económica del país (...)

Una política vial, tiende desde luego, a consolidar la unidad nacional vinculando las más apartadas regiones con los centros principales de la República; estimula la explotación de sus mejores fuentes de riqueza, como medio más eficaz para tonificar su economía y restaurar la hacienda pública; abre nuevas posibilidades a las industrias productivas que tienen ya modos de llegar con sus productos a los distintos mercados de la nación. Finalmente, pasado el conflicto, dará colocación a millares de ciudadanos, solucionando un importante problema económico-social (MBCB 1933, 45).

Por otro lado, países como Argentina, Brasil, Estados Unidos y México, que mostraron gran predisposición para apoyar al país en el desarrollo de las obras públicas, necesitaron de un órgano institucional nacional lo suficientemente responsable para coordinar y poner en marcha los diferentes programas de ayuda. El ministerio estudiado, fue precisamente la institución ideal que cumplió con estas funciones.

A continuación analizaremos cuáles fueron los principales problemas que debió solucionar este ministerio a tiempo de poner en marcha sus actividades.

Las obras públicas en caminos y carreteras se enfrentaron, desde un principio, a una serie de inconvenientes en su realización generados por las condiciones particulares de la geografía boliviana. A esto se sumó la presencia de una distribución desigual de la población, concentrada principalmente en la región montañosa, donde la llama, el burro y el mismo hombre eran los principales medios de transporte utilizados para el abastecimiento de combustibles vegetales, productos agrícolas e industriales, y demás enseres domésticos.

Igualmente, el elevado costo del transporte debido al medio geográfico mencionado y a la inexistencia de una industria petrolífera diversificada, fue otro de los

problemas que procuró superar esta entidad pública. El análisis de la economía boliviana realizado por la CEPAL en 1958 resume al respecto:

El costo del transporte ferroviario o carretero resulta sumamente elevado en Bolivia por las enormes dificultades que presenta el terreno, lo que se traduce en gran consumo de combustible y rápido desgaste del material. Además, la altura reduce en gran parte el rendimiento de los motores a explosión y de combustión interna. Por lo tanto, es lógico que la carestía del transporte se refleje en el precio de los servicios ferroviarios y viales. También resultan caros los servicios aéreos por ser necesario importar la gasolina de aviación, que aún no se produce en Bolivia, y por el elevado costo del transporte ferroviario de dicha gasolina hasta los depósitos en el interior del país (CEPAL 1958, 210).

De igual forma, la corrupción, reflejada en los sobrepuestos establecidos para la construcción de diferentes obras públicas, fue otra de las barreras que no permitieron cumplir con las expectativas de esta entidad pública⁹⁸. De ahí que las más de las veces, una vez terminada alguna obra, los esfuerzos realizados no hayan logrado todo el provecho que hubiera podido esperarse de las mejoras en la infraestructura económica del país.

A pesar de las adversidades consideradas, el Ministerio de Fomento y Obras Públicas logró realizar mejoras significativas en el campo de la infraestructura económica nacional, especialmente en lo relacionado al desarrollo vial del país. Sobre esto último, advertimos un cambio en la política vial adoptada por las autoridades estatales en el sentido de priorizar la construcción de carreteras y caminos y no así la de ferrocarriles, a diferencia de lo ocurrido hasta antes de la década de los años treinta.

Dos son los motivos determinantes que condujeron a preferir construir caminos en vez de ferrocarriles. El primero de ellos fue el poco interés puesto por la empresa privada nacional y extranjera en este tipo de obras debido a la escasa rentabilidad que prometía su realización, como lo sugiere un estudio de geografía económica realizado en 1947 por el Dr. Jorge Pando Gutiérrez, donde se detalla:

Una línea férrea puede ser construida y explotada por capitales particulares, si bien en la mayor parte de los casos necesitan de la colaboración del Estado; pero siempre llenará una necesidad de carácter general. En cambio las carreteras forzosamente deben ser construidas por el Estado, ya que solamente ocasionan gastos, pero no tienen ingresos por su explotación, salvo aquellos casos en que el tránsito esté sujeto a pago de derechos (peaje, pontazgo, etc.), derechos que están ya en desuso y que, por otra parte, llegan a cubrir solo una mínima parte de los gastos de conservación. Indudablemente existen también caminos particulares, pero estos no sirven a la colectividad limitándose a prestar servicios para satisfacer las necesidades de la persona o entidad que los construyó (Pando 1947, 193).

⁹⁸ Deducción a partir de CEPAL (1958), 210.

El segundo fue el elevado costo económico que significaba construir ferrocarriles en zonas que –además de implicar un verdadero problema el cruzar las cadenas montañosas del país– se intentaba llegar a lugares donde todavía no existía una notable producción agrícola e industrial, como sucedía para ese tiempo con el oriente boliviano. En este sentido, la realidad económica de esta última región, todavía escasamente poblada, sugirió la preferencia por la construcción de caminos como consecuencia final del reducido nivel de productos transportables en el lugar. El mismo autor apuntaba sobre el particular:

Digamos más bien que dos son los factores que determinarán la conveniencia de establecer una línea de ferrocarril: la mayor distancia y el mayor volumen de carga que es necesario transportar puesto que los gastos fijos que debe soportar un ferrocarril son grandes, y solamente será posible pagarlos, cuando exista un gran volumen de carga y una distancia considerable, para que puedan ser distribuidos en muchas toneladas kilómetros. Cuando en una región existe poco volumen transportable, será preferible, por económica, la construcción de una carretera (Pando, 1947, 147).

A lo largo de los veinticinco años estudiados, este ministerio, en coordinación con otras entidades públicas, financió la construcción de vías camineras que se multiplicaron como nunca antes había sucedido en el país, como se podrá apreciar más adelante, abarcando no sólo a la zona tropical sino también la de los valles y el mismo altiplano boliviano.

De manera paralela, este ministerio asignó una buena parte de sus recursos al mejoramiento y reacondicionamiento de los caminos ya existentes, puesto que en algunas regiones del país los problemas de vialidad se debieron no tanto a la ausencia de caminos sino más bien a la falta de un eficiente mecanismo de conservación de éstos.

La centralización de la administración pública del país y la consolidación del Estado boliviano como único ente capaz de responsabilizarse de la realización de grandes objetivos en materia de infraestructura económica, determinaron que las políticas de desarrollo vial queden bajo la tutela de éste, favoreciéndose abiertamente la construcción de caminos y carreteras a lo largo y ancho del territorio nacional.

Por otro lado, fueron importantes los avances institucionales alcanzados por este ministerio, puesto que organizó oficinas administrativas especializadas que se crearon para cumplir un determinado fin. Según las fuentes estudiadas, las oficinas que más se

destacaron en este período fueron las siguientes: la Dirección General de Caminos, la Dirección General de Ferrocarriles, las Juntas de Obras Públicas, la Dirección General de Minas y Petróleos, y la Dirección General de Hidráulica y Electricidad.

Aunque no se detalla claramente cuándo se crearon y cuáles fueron las funciones específicas de cada una de estas oficinas, a continuación daremos a conocer algunas de sus características más importantes con base en la información utilizada.

Creemos que la Dirección General de Caminos fue organizada en 1931 puesto que en 1930 se insinuó la pertinencia de su creación. De la Dirección General de Ferrocarriles podemos decir que a lo largo de estos años tuvo bajo su tuición a las cinco empresas ferroviarias del Estado, las cuales eran, para ese entonces, el Ferrocarril Arica-La Paz, el Ferrocarril Villazón-Atocha, el Ferrocarril Potosí-Sucre-Tarabuco, el Ferrocarril La Paz-Beni y el Ferrocarril Cochabamba-Santa Cruz. Llama la atención en estas empresas que cada una de ellas actuaba prácticamente como una entidad autónoma. El administrador de cada una de ellas trataba los asuntos administrativos, técnicos y financieros directamente con el Ministro de Obras Públicas, con el de Hacienda u otras autoridades estatales. Cada empresa tenía métodos de trabajo y sistemas de contabilidad y control propios. Las adquisiciones de material se efectuaban según las preferencias de cada administrador, de manera que no existía uniformidad en las especificaciones, lo que se traducía en desorden, despilfarro y un elevado costo. Además de ello, los formularios empleados por los servicios de cada empresa eran de diferente tamaño, calidad de papel, color y texto, y no existían maestranzas ni almacenes centrales. Cada ferrocarril tenía sus propias instalaciones y se organizaba según su particular arbitrio, perdiéndose tiempo y dinero⁹⁹.

Por otro lado, las Juntas de Obras Públicas fueron los organismos encargados de realizar construcciones públicas a nivel local recibiendo el financiamiento necesario del Banco Central de Bolivia, del Ministerio de Hacienda Pública o del mismo Ministerio de Fomento y Obras Públicas.

Entretanto, la Dirección General de Hidráulica y Electricidad fue recién creada en 1942, siendo sus funciones la atención técnica de los servicios de agua potable, pavimentación y servicios eléctricos, además del control del aprovechamiento de aguas y de energía eléctrica realizado por agentes particulares, vigilancia, por cierto, que no

⁹⁹ CEPAL (1958), 221.

existía hasta 1935. En efecto, recién a partir de este año estos asuntos fueron tratados en la Dirección General de Minas y Petróleos, la cual, dentro de su estructura orgánica, sostenía una Sección especial de Hidráulica como apreciamos en el mensaje presidencial de 1935 donde se dice al respecto:

El desarrollo del país demanda cada vez mayores elementos de dirección y control en el ramo industrial. [En el área hidráulica:] Obras importantes de esa naturaleza no son debidamente vigiladas ni en su construcción, ni en su explotación por agentes de la autoridad, y de otro lado, el aprovechamiento de aguas en la República para la industria y la agricultura, está librado a la iniciativa particular o a la de determinadas corporaciones, siendo el gobierno central extraño a tan importantes funciones. Con el objeto de modificar esa situación, será creada una sección especial de hidráulica anexa a la Dirección de Minas y Petróleo, y a ella se encomendará también el estudio y control de las plantas de electricidad y de las industrias en su parte técnica fiscal (IP 1935, 47s).

Para concluir este apartado sobre las principales actividades del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, describiremos cuáles fueron sus más importantes alcances en materia de ferrocarriles, caminos, aeronavegación, irrigación, y radiotelefonía.

A lo largo del período estudiado no existen dudas que el ferrocarril ocupó el primer lugar en Bolivia como medio de transporte de pasajeros y de carga. El movimiento de minerales a los puertos del Pacífico, así como también, el tráfico de importaciones procedente de dichos puertos, se hizo a través de esta vía. El Cuadro 12 resume las principales vías ferroviarias construidas entre 1928 y 1952.

Cuadro 12

Construcción de vías ferroviarias 1928 - 1952

Año	Tramo ferroviario	Extensión(en km.)
1929	Atocha Villazón y Ramal Catavi	205
1930	Cochabamba-Cuevas Mayu	90
1931	Cuevas Mayu-Vila Vila	50,5
1936	Potosí-Sucre	74,4
1942	Ampliaciones: Cochabamba-Santa Cruz y Antofagasta-Oruro	12,7
1944	Sucre-Tarabuco	80

Fuente: Elaborado a partir de Pando (1947), 165.

El 10 de febrero de 1941 se firmó entre Argentina y Bolivia un convenio a través del cual se unieron fuerzas para la construcción del Ferrocarril Yacuiba-Santa Cruz bajo el control y vigilancia de la Comisión Mixta Ferroviaria Boliviano-Argentina¹⁰⁰.

¹⁰⁰ CEPAL (1958), 220s.

Aunque esta vía se terminó de construir recién en la segunda mitad de los años cincuenta, los avances en su construcción trajeron beneficios a aquellas zonas por donde la línea férrea fue quedando terminada (201 km. entre Yacuiba y Boyuibe y entre Sucre y Tarabuco).

Lo mismo sucedió con el Brasil para la construcción del Ferrocarril Corumbá-Santa Cruz mediante acuerdo de 25 de febrero de 1938 bajo la administración de la Comisión Mixta Ferroviaria Boliviano-Brasileña¹⁰¹. Esta vía fue terminada recién en la segunda mitad de los años cincuenta y, al igual que en el caso anterior, los beneficios se fueron dando a medida que la línea se extendía más (651 km.), hasta llegar a su culminación.

Con relación a la construcción de caminos y carreteras en el país, el período estudiado se caracteriza por un impulso decidido por parte del Estado a la ampliación de los angostos caminos del altiplano para permitir la circulación de camiones y, en el caso de los valles y el trópico, a la apertura de caminos vecinales con el fin de unirlos a las carreteras troncales del país. En 1931 se terminó de construir la conexión caminera entre Tarija y Villamontes, y si bien recién en 1955 fue terminada la carretera Cochabamba-Santa Cruz, hasta 1952 los tramos construídos beneficiaron en gran medida a las poblaciones por las que atravesaba.

Además de ello, los gobiernos de turno observaron que en algunas regiones del país no era tan necesaria la apertura de nuevos caminos sino más bien la conservación y rehabilitación de los ya existentes debido a que en épocas de lluvia estos quedaban prácticamente en desuso por aproximadamente ocho meses hasta que en temporadas secas volvían a ser utilizados.

Es pertinente hacer notar también que la administración y construcción de los caminos en Bolivia estuvieron a cargo de tres instituciones: la Dirección General de Vialidad perteneciente al Ministerio de Fomento y Obras Públicas, la Corporación Boliviana de Fomento, y la Comisión Mixta Vial Boliviano-Argentina.

Estas tres reparticiones fueron las encargadas de impulsar el desarrollo vial en el país, y aunque la relación de caminos construídos es extensa, en el Cuadro 13 listamos los de mayor importancia.

¹⁰¹ *Ibidem*, 219.

Cuadro 13

Construcción de vías camineras 1928 – 1952

Tramo caminero	Extensión (km.)
La Paz-Desaguadero	110
La Paz-Charaña	263
La Paz-Oruro	252
La Paz-Yolosa-Caranavi-Cobija	155
Unduavi-San Borja	151
Chimasi-Independencia-Cochabamba	182
La Paz-Sorata-Mapiri-Apolo	246
Achacachi-Puerto Acosta-Pelechuco	147
La Paz-Copacabana-Kasani	163
Oruro-Sayari-Cochabamba	228
Oruro-Uncía-Sucre	336
Machacamarca-Challapata-Potosí	263
Challapata-Tupiza-Villazón	485
Oruro-Corque-Carangas	272
Oruro-Lequepalca-Cochabamba	125
Cochabamba-Puente Arce-Sucre	347
Punata-Totora-Mataral	307
Vila Vila-Mataral-Santa Cruz	455
Cochabamba-Todos Santos-Trinidad	211
Tahua Cruz-San Jacinto-Huachi	76
Suárez-Padilla-Monteagudo-Ipati	462
Sucre-Camargo-Sama-Tarija	454
Lequezana-Betanzos-Potosí	67
Potosí-Cancha Ingenio-Parcoyo	132
Uyuni-Ollagüe	179
Potosí-Tumusla-Cotagaita-Tupiza	219
Santa Cruz-Camiri-Villamontes-Yacuiba	633
Santa Cruz-Puerto Suárez	666
Santa Cruz-San Ramón-Trinidad	473
Santa Cruz-Montero-Puerto Grether	194
Mataral-Valle Grande-Lagunillas	285
General Saavedra-San Ignacio	289
Tarija-Villazón (desde Sama)	148
Tarija-Villamontes	259
Tarija-Concepción-Padcaya-Bermejo	192
Moxo-Taxara	84

Fuente: Pando (1947), 202s. Elaboración propia.

Bolivia fue uno de los primeros países de América del Sur que organizó sus servicios aéreos como una solución al problema de las comunicaciones en poblaciones alejadas, situadas en nuestro caso en los departamentos de Chuquisaca, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, las cuales hasta antes de 1925 carecieron de medios de transporte

regulares. Prácticamente entre este último año y hasta la mitad del siglo 20 los aviones llegaron a abarcar todo el territorio nacional transportando no sólo pasajeros sino un volumen considerable de carga constituida por carne, charque, maderas, caucho en bruto, castañas, cacao, cueros, y demás enseres que se producían en las regiones tropicales, y llevando a éstas otros alimentos y toda clase de materiales¹⁰².

Como resultado de la nueva orientación económica del Estado, no pasaron muchos años para que la única empresa aérea de carácter privado que trabajó en el país desde 1925, el Lloyd Aéreo Boliviano, fuese estatizada con la intención de mejorar sus servicios y su administración:

Necesidades administrativas y el propósito de dar una mayor eficiencia al servicio de comunicaciones aéreas internas, han determinado que el ejecutivo estatice al Lloyd Aéreo Boliviano, suscribiendo un nuevo contrato con la Pan American Airways C°, empresa que en lo sucesivo tendrá a su cargo dichos servicios con el compromiso de dotarlos de nuevo material aeronáutico, en condiciones ventajosas para el Estado (IP 1941, 77).

De otro lado, en materia de irrigación hay que destacar la ayuda técnica prestada por el gobierno mexicano, que en la década de los años cuarenta, envió un equipo de ingenieros especialistas para asesorar, ejecutar y vigilar todas las obras de irrigación puestas en marcha por el Estado boliviano.

Otro de los propósitos de este ministerio fue el de fomentar el servicio de correos y la radiotelefonía en el país coordinando acciones con aquellas entidades estatales que fueron creadas, entre otros, con el objetivo de incentivar este servicio como sucedió con el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Defensa Nacional. En este sentido, en 1935, el Ministerio de Fomento y Obras Públicas ayudó a organizar y abrir la Escuela Técnica Postal con el objetivo de dotar al funcionario postal de conocimientos amplios para el ejercicio de su profesión. De igual manera, en la primera mitad del siglo 20, fue importante su participación para que las principales poblaciones del país como La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Sucre, Tarija, Villamontes, Yacuiba, Camiri, Santa Cruz, Puerto Suárez, Riberalta, Trinidad, Cobija, San Borja y Todos Santos, contaran con el servicio radiotelefónico.

Demás está decir que este ministerio colaboró en la realización de muchas obras relacionadas con la agricultura, la ganadería, la educación y la salud pública, las cuales,

¹⁰² CEPAL (1958), 209.

para su mejor entendimiento y exposición están detalladas en los apartados relacionados a los Ministerios encargados de cada uno de estos servicios.

V.2.3.2.4 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización

A lo largo de los veinticinco años de estudio, este ministerio adquirió paulatinamente mayor importancia. Sus principales objetivos fueron el resurgimiento económico del país a partir de una política de diversificación de la economía que permitiese abastecer las necesidades alimentarias del pueblo boliviano y, al mismo tiempo, incorporar algunos productos tropicales en el conjunto de productos de exportación que tenía en ese entonces el país donde sin lugar a dudas predominaban los productos minerales. A esta repartición pública le cupó ocuparse fundamentalmente de los diferentes programas y proyectos de colonización, tecnificación del campo y agrarización del territorio, dejando a la Corporación Boliviana de Fomento la difícil tarea de impulsar la agroindustria.

A pesar que los Presupuestos Generales de la Nación confirman la existencia de un despacho agrícola bajo la partida de “Servicio de Agricultura” o “Servicio de Agricultura Ganadería e Inmigración”, parecería ser que su participación como ministerio se dio en determinados años entretanto los años restantes pudo ser parte de otro ministerio fungiendo como una sección o departamento.

Podemos asegurar que para el año 1928 este ministerio no existía, lo cual, según el pensar de los gobernantes de ese año, no hacía más que reflejar la precariedad y deficiencia en que se mantenía la economía boliviana. En 1929, el presidente Hernando Siles, al dirigirse al Congreso Nacional manifestó este pesar:

Os ruego que votéis la institución del séptimo ministerio. No puede afirmarse con justicia que hay el despacho de Agricultura en Bolivia, lo cual acusa una vergüenza nacional. Ese ramo habría de surgir independizado del ámbito ministerial en que ahora se pierde con el simple traspaso de los recursos de que dispone (IP 1929, 56ss).

Hasta la primera mitad del siglo 20, este ministerio fue creado tres veces. Existió durante los periodos de 1905-1910, 1936-1940, y de 1943 en adelante¹⁰³, habiendo fracasado en las dos primeras oportunidades por la falta de una adecuada orientación

¹⁰³ IP (1942), 89.

técnica y de recursos suficientes para resolver los problemas agropecuarios del país, entretanto que en la tercera acusó notable éxito en la mayoría de las metas que se trasó.

Es posible también que, a raíz de los compromisos económicos incurridos para llevar adelante la contienda bélica del Chaco, y una vez terminada ésta, las deudas del Estado hayan sido tan grandes que entre 1936 y 1940, tiempo de duración del segundo período del Ministerio de Agricultura, los recursos disponibles hayan sido tan escasos que las autoridades estatales vieron por conveniente cerrar este despacho por segunda vez.

Sin embargo, la necesidad en el país de una repartición pública abocada exclusivamente al fomento de la agricultura y la ganadería fue urgente, ya que durante estos años para gran parte de la clase política nacional estuvo clara la idea de que el fomento de la agricultura y la ganadería sólo podía darse a partir de un esfuerzo del Estado debido a que los hacendados no impulsaron el desarrollo de estas dos actividades económicas. Así lo demuestra el mensaje presidencial de José Luis Tejada Sorzano en 1935, que, estudiando el caso de la producción de trigo hacía notar indirectamente el estado general en el que se encontraba la agricultura:

Dejada la producción a la iniciativa particular, ella ha progresado bastante poco. Se hace, pues, preciso tomar medidas que aseguren una producción forzada del cereal, de suerte que, en un plazo cercano, Bolivia quede completamente liberada de la internación de trigo del extranjero. Se proyecta ahora obras importantes de irrigación en varios sectores de la República, con destino al cultivo triguero en grande escala, pero, adicionalmente, sería útil aprobar una legislación de emergencia que obligue a los terratenientes en determinadas regiones, a cultivar obligadamente una parte de sus tierras para la obtención de este artículo, así como multiplicar el número de estaciones de experimentación para producir en el país semillas seleccionadas (IP 1935, 41ss).

Pasando a otro punto, la creación de nuevas oficinas administrativas en este ministerio, con el fin de mejorar el alcance de sus actividades, fue notable. Al revisar las fuentes documentales encontramos la permanente reorganización de la Dirección General de Economía Rural, la cual tuvo a su cargo las atribuciones de empadronar los productos agropecuarios, estudiar los precios de costo de los productos de origen animal y vegetal, levantar la estadística agropecuaria, calcular las exportaciones e importaciones de productos agropecuarios, estudiar el régimen impositivo de estos, elaborar informes sobre todo asunto relacionado con la economía agrícola y determinar el empleo de materia prima nacional por las industrias establecidas en el país. Destacó

también la creación de la Policía Sanitaria Vegetal, en 1937, con el doble objetivo de evitar la introducción de plagas y enfermedades vegetales al país y estudiar las ya existentes en Bolivia, así como también, analizar la mejor forma de combatir las y extirparlas. Igualmente, en 1938 se creó la Dirección General de Riegos coordinando objetivos con otras reparticiones públicas y extranjeras, y de otra parte, en los departamentos de Chuquisaca, Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Beni se organizaron las Oficinas de Fomento Ganadero. Por último, se creó la Inspección de Leche y Productos Derivados a cargo de la Dirección General de Ganadería con el objetivo de fomentar su producción y controlar la calidad de este producto.

Por otra parte, una de las tareas donde se asignaron importantes cantidades de recursos financieros fue el proyecto de colonización del país. A través de éste se buscó en última instancia favorecer el incremento de la producción nacional, contribuir a la afirmación de la soberanía, ensayar y planificar en espacios reducidos políticas inmigratorias y de colonización que permitan incorporar posteriormente en gran escala extensas regiones improductivas y, por último, generar nuevas fuentes de trabajo en el campo para aminorar la concentración demográfica en las ciudades donde el nivel de desempleo tendió a elevarse.

Pese a los esfuerzos del gobierno, las más de las veces la creación y mantenimiento de colonias fueron en su conjunto un fracaso. Y si es que algún beneficio generaron, éste se manifestó de manera aislada.

Las fuentes consultadas nos muestran dos causas por las cuales los resultados de la colonización no fueron los esperados. La primera de ellas fue la incertidumbre generada por el cierre del Ministerio de Agricultura desde 1940 hasta 1943, años en los cuales se decidió realizar una reubicación administrativa, por cierto mal planificada, de las oficinas que controlaban el funcionamiento regular de las colonias. El Ministerio de Defensa Nacional fue la entidad pública que a partir de entonces se encargó de esta tarea. La segunda de las causas fue la dependencia intencional a la que condujeron los administradores de las colonias, de los recursos financieros que el Estado periódicamente les asignó, cuando por el contrario, lo que éste buscaba era que con los años este financiamiento fuese disminuyendo hasta que ellas logran su autosostenimiento. En 1942, el presidente Peñaranda en su informe de gestión hizo notar estos problemas afirmando:

Al suprimirse el Ministerio de Agricultura en 1940, el ramo de Colonización pasó a formar parte de la Cartera de Defensa Nacional. A esto se debió que las Delegaciones Nacionales fueran encomendadas a los Jefes de Comandos de las Regiones Militares que funcionan en los distintos puntos de la República y de la frontera (...).

Las delegaciones no han cumplido ninguna labor digna de tomarse en cuenta. En cuanto a las colonias fiscales, que son las de Coni y Yapacaní, no han cumplido hasta ahora la finalidad principal para la que fueron creadas: subsistir a costa de su propia producción. El Estado pensó que después de dos años de ayuda económica fiscal, dichos núcleos quedarían en condiciones de proseguir su desarrollo utilizando sus propios medios, pero no ha sido así. Parece que sus respectivos administradores han encontrado cómodo continuar dependiendo de sueldos y asignaciones del Gobierno, sin encarar una labor verdaderamente productiva. En vista de ello, en el próximo año se ha de imprimir nueva orientación a los mencionados núcleos (IP 1942, 102s).

Las colonias de mayor importancia en este período por el relativo éxito que alcanzaron fueron las de Coni, Yapacaní, Ichilo y Presidente Busch, todas ellas ubicadas en el oriente boliviano donde se lograron notables producciones de arroz, caña de azúcar, frutas y textiles.

De igual manera, los gobiernos de turno en sus intentos de colonización siguieron la práctica colonizadora adoptada desde los inicios mismos de la creación de la República, la cual consistió en la contratación por parte del Estado de empresas colonizadoras privadas. Destaca en este sentido, el acuerdo suscrito en 1936 entre el gobierno boliviano y la Compañía Checo-Boliviana de Colonización, Industria y Comercio, a partir del cual dicha empresa se comprometió a colonizar cincuenta mil hectáreas en el Departamento de Tarija, cincuenta mil en el de Santa Cruz e igual extensión en el Departamento de La Paz, en los plazos de un año, año y seis meses y tres años, respectivamente. Asimismo, acordó erigir una planta industrial en Fortín Campero del Departamento de Tarija para la fabricación de aceites vegetales, alimenticios e industriales, mediante la utilización de materias primas producidas por los colonos locales. Igualmente, prometió traer una familia europea por cada 500 hectáreas, y fundar escuelas para la instrucción de los niños europeos y nacionales que vivieran en las colonias. A cambio, el gobierno boliviano se comprometió a implantar un servicio regular de aviación comercial, con tarifas lo suficientemente bajas como para que se haga posible el traslado de los productos desde la Colonia de Caupolicán, en el Departamento de La Paz, a los mercados de consumo.

Este proyecto, si bien no llegó a cumplirse en su totalidad, fue el más exitoso en materia de colonización en Bolivia, especialmente en el Departamento de La Paz donde se lograron establecer colonias estables que colocaban permanentemente productos de

Apolo y San Borja (esta última población está en el Departamento del Beni) en la ciudad de La Paz. El relativo éxito alcanzado, trajo también consigo la necesidad de iniciar estudios de transporte a gran escala de los productos ganaderos del norte de La Paz y del Beni para su distribución en los grandes mercados de consumo. Hacia fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta estos estudios empezaron a hacerse realidad¹⁰⁴.

El fomento de la agricultura fue otra de las tareas que absorbió importantes cantidades de los recursos asignados a este ministerio. Dicho objetivo se logró en torno a la concreción de los siguientes siete puntos: 1) Mejoramiento de la información agrícola, 2) equipamiento y asesoramiento técnico, 3) creación de estaciones experimentales, 4) mecanización del campo, 5) enseñanza industrial y técnica en las escuelas medias, 6) creación de cooperativas indigenales y, 7) financiamiento del Banco Agrícola a proyectos agrícolas y ganaderos con la ayuda del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización y otras instituciones.

De acuerdo al mensaje presidencial de 1943 se alcanzó un mayor nivel de equipamiento y asesoramiento técnico en la agricultura mediante la creación de Almacenes de Fomento Agrícola y Agencias de Fomento Agrícola. Las primeras para dotar a los agricultores de implementos de labranza, semillas y desinfectantes a precios de costo, así como también, para adquirir y vender trigo nacional y aprovisionar los servicios agropecuarios fiscales. Entretanto, las Agencias de Fomento se organizaron en cada capital de departamento, además de otros centros agrícolas de importancia, y se encargaron de distribuir maquinaria, herramientas, semillas, abonos, y otros enseres, además de atender la defensa contra las plagas, prestar asistencia técnica a los agricultores montando diferentes equipos de tractores con arados, rastras, sembradoras, trilladoras, etc., y capacitar personalmente a los campesinos en la mecanización agrícola.

Las tareas de estas dos oficinas públicas fueron complementadas con las labores del Servicio de Sanidad Vegetal creado para estudiar las plagas de la agricultura, hacer el control sanitario de productos, semillas y plantas que se importaron al territorio nacional, y combatir cualquier tipo de daño causado en los cultivos y plantaciones de las diferentes zonas del país. Igual apoyo fue dispuesto por la División de Suelos y

¹⁰⁴ Pando (1947), 136s.

Laboratorio, la cual mediante la apertura de un laboratorio de química agrícola se abocó al análisis de tierras, yacimientos naturales de abonos, y productos agrícolas para su posible aprovechamiento industrial.

Entretanto, el mejoramiento en la información agrícola se alcanzó mediante los servicios del Instituto de Meteorología que impulsó una amplia difusión de los resultados obtenidos a través de un conjunto de estudios e investigaciones realizados en esta materia.

Por otro lado, hacia 1947, como consecuencia de diferentes compromisos adquiridos con países extranjeros, el Estado boliviano dispuso la creación de estaciones experimentales agrícolas y ganaderas con el fin de estudiar el crecimiento de aquellas plantas que por su importancia necesitaban ser introducidas al país para su cultivo extensivo. Estas estaciones vinieron a sustituir a los viveros agrícolas y las granjas modelo que existían desde varios años atrás, los cuales, sin embargo, carecieron de una eficiente planificación de sus objetivos y una buena organización en sus actividades.

El mensaje presidencial de 1947 dice lo siguiente sobre la creación de las estaciones experimentales agrícolas:

Como emergencia del convenio tripartito suscrito entre Bolivia, los Estados Unidos de Norte América y la Corporación Boliviana de Fomento, fue constituido un comité denominado "Estaciones Experimentales del Servicio Cooperativo", el mismo que ha iniciado sus labores en junio último. Su departamento de experimentación realiza actualmente ensayos de plantas forrajeras, especialmente gramíneas y leguminosas en las granjas "La Tamborada" y "El Belén". Se ensaya, asimismo, la adaptación de forrajeras tropicales en el Oriente con semillas procedentes del Brasil. Con semillas traídas de la Argentina y de Estados Unidos, el Ministerio de Agricultura realiza interesantes experimentos de cultivo en cebada, avenas y centenos. Si se obtiene el éxito esperado, la producción de cereales empleados en la planificación constituirá un valioso aporte a nuestra economía y un considerable ahorro de divisas (IP 1947, 50).

Primero que nada, se decidió promover la mecanización del campo para incrementar la cantidad y calidad de los cultivos agrícolas. Asimismo, en la década de 1940, como consecuencia de la emergencia de conflictos entre terratenientes y comunidades indígenas del occidente del país, los gobiernos de turno vieron por conveniente beneficiar al campo con la dotación de herramientas y maquinaria agrícola moderna como una forma de apaciguamiento de los mencionados enfrentamientos. Es necesario también recalcar que los beneficios de esta mecanización fueron orientados preferencialmente a los dueños de las haciendas existentes en el país y no tanto así a los miembros de las comunidades indígenas, aspecto que cambió notablemente en los años

cincuenta debido a las transformaciones sociales y económicas que se llevaron adelante a partir de 1952. De acuerdo a una fuente consultada, esta mecanización del campo estuvo a cargo de las trece Agencias de Fomento Agrícola existentes en el país en ese tiempo:

Mediante las 13 agencias de fomento agrícola, distribuidas en todas las capitales de departamento y algunas provincias, se ha facilitado maquinaria agrícola, cuyo principal objeto es demostrar a los propietarios, las mejores ventajas que reporta su empleo, tanto en el mejoramiento de cantidad como calidad de las cosechas que se obtienen; por este trabajo se ha cobrado únicamente el precio de costo (IP 1950, 90).

Por otro lado, la introducción de nuevas tecnologías en materia de transporte y comunicaciones y en varias de las actividades productivas existentes en el país, a partir de la segunda década del siglo 20, hicieron necesaria la difusión e implementación de estas tecnologías a los diferentes grupos sociales del país para alcanzar un eficiente uso de ellas. Para ello, desde los años treinta, pero especialmente desde la década de los años cuarenta, el Estado promovió la organización de una enseñanza industrial y técnica que alcanzó casi todos los niveles de instrucción, desde la escuela media hasta la profesional universitaria.

Como hemos visto, para alcanzar mejores índices de desarrollo agrícola se decidió incorporar a la actividad agrícola y ganadera herramientas y maquinarias que persiguiesen este objetivo. Debido a ello los gobiernos de turno vieron la necesidad de crear instituciones educativas donde se empezaron a realizar investigaciones de carácter científico en materia agrícola y ganadera y también se diseñaron planes educativos de enseñanza técnica e industrial para las escuelas medias del país. Así, por ejemplo, en 1935 se decidió crear la Facultad de Agronomía en Cochabamba con base en la devolución a la universidad de esa ciudad, de la propiedad denominada “La Violeta”¹⁰⁵. Entretanto, en 1942 se abrieron en Santa Cruz la Escuela Práctica de Agricultura y Ganadería, el Instituto Superior de Medicina Veterinaria y el Instituto de Ingeniería Agronómica:

La educación e investigación en materia agrícola y ganadera es importante para el desarrollo y la diversificación económica del país. En ese sentido se abrieron diversas instituciones con este fin, especialmente en Santa Cruz, como la Escuela Práctica de Agricultura y Ganadería, el Instituto Superior de Medicina Veterinaria y el venidero Instituto de Ingeniería Agronómica (IP 1942, 100s).

¹⁰⁵ IP (1935), 87.

De igual manera, en 1942 se creó en Santa Cruz el Instituto Oriental de Biología con el objetivo de elaborar productos biológicos y quimoterapéuticos necesarios para combatir las enfermedades del ganado.

La predisposición del Estado a difundir la enseñanza industrial y tecnológica inclusive en los niveles escolares medios se deduce de la siguiente afirmación del presidente Hertzog en 1948:

Una innovación interesante en la orientación de la enseñanza media es la introducida en los colegios “Junín” de Sucre, “Pichincha” de Potosí y “Bolívar” de Oruro, con la creación de secciones industriales y de aprendizaje técnico para los alumnos que deseen canalizar su vocación hacia las actividades técnicas. Con el auxilio del programa educacional Cooperativo americano que tan eminentes servicios viene prestando a la instrucción elemental y campesina en Bolivia, ha sido posible dotar a esas secciones industriales de máquinas, herramientas, materiales, útiles y textos para el lleno de su cometido (...).

En esta ciudad [La Paz], se ha organizado también la sección industrial en los colegios secundarios “Bolívar” y “Antonio Díaz Villamil” (IP 1948, 100s).

Finalizada la Guerra del Chaco, surgieron en el país nuevas ideas para mejorar las condiciones económicas de extrema pobreza de las comunidades indígenas. Preocupados por introducir una forma moderna y eficiente de organización en estas comunidades, que se complementara al mismo tiempo con la organización social milenaria construida alrededor del *ayllu*, la clase política boliviana propuso la sindicalización y la cooperativización agraria como medios para alcanzar el anhelado bienestar. De igual manera, nació la idea de transformar la estructura económica del campo mediante una reforma agraria, la cual, sin embargo, no fue tomada en cuenta seriamente sino hasta el año 1952.

En ese sentido, los gobiernos que se sucedieron a partir de 1935 optaron por las dos formas de organización expuestas. Mientras los gobiernos socialistas militares supusieron que la sindicalización era la manera más idónea para reorientar la economía de las comunidades indígenas, los gobiernos socialistas cristianos que llegaron al poder en los años cuarenta concluyeron que para cumplir este cometido, era la cooperativización la forma de organización más indicada.

Poco se ha investigado sobre las características de este tipo de cooperativas en los años cuarenta, década que por cierto ha sido poco estudiada por los historiadores, entretanto los estudios sobre los sindicatos han corrido mejor suerte. Por ello mismo nos atrevemos a continuación a dar a conocer algunos detalles sobre las expectativas

que tuvieron los gobiernos socialistas cristianos al momento de difundir la cooperativización del campo. Por ejemplo, en 1947, el presidente Hertzog desarrolló los siguientes conceptos al respecto:

(...) es una idea equivocada promover su sindicalización [la de las comunidades indígenas] en vez de su organización cooperativista. Grande es mi fe en la política económica de la ayuda mútua, que ha transformado los países escandinavos en tiempos recientes. A la luz de esa experiencia, propondré en breve al Congreso a manera de experimento, la formación de comunidades indígenas de cooperativas de producción, bajo la asesoría y responsabilidad de profesionales escogidos y la utilización de equipos mecánicos modernos. Los comunarios indígenas son dueños de más de un tercio de las propiedades agrícolas de la República, y es dado deducir que, si el experimento cooperativista del Estado es secundado por ellos, como no puede ser de otra manera, el nuevo régimen agrario nos ofrecerá un otro y poderoso instrumento civilizador y libertador del indio (IP 1947, 64).

A pesar de los esfuerzos, la organización de cooperativas en el país no tuvo el éxito esperado, primero que nada por la presencia de organizaciones sindicales agrarias que, si bien todavía eran débiles, lograron consolidarse en el campo y, segundo, porque las cooperativas no sólo beneficiaron a las comunidades indígenas sino también a los dueños de las haciendas, los cuales, por la mentalidad racista de la época, creyeron ser los únicos y legítimos beneficiarios de este tipo de organización, ostentando por consecuente, y como era su costumbre, una continua actitud de discriminación y exclusión a los indígenas de las bondades ofrecidas por las cooperativas.

De todas maneras, donde las cooperativas sí lograron un relativo éxito, a lo menos por un tiempo, fue en el oriente boliviano:

En cumplimiento del Supremo Decreto de 22 de enero último, ha sido cancelada en el mes de mayo la Intendencia Delegacional de Guarayos, procediéndose al mismo tiempo, conforme a las previsiones del citado decreto, a la distribución gratuita de tierras entre los nativos, con títulos perfectos otorgados por el Estado y prohibición de venderlos, para que no sean despojados nuevamente de sus propiedades. De este modo los indígenas guarayos que soportaron una virtual esclavitud durante muchos años y fueron sometidos a una dura explotación de su trabajo, han sido incorporados a la vida libre y civilizada, bajo la tuición de autoridades políticas, educacionales y de trabajo, expresamente instruidas para que velen por ellos como buenos padres de familia. Las cinco poblaciones que integran la comunidad de Guarayos se han organizado en una sociedad Cooperativa.

Igual sucedió con la organización de cooperativas agrícolas del Parapetí, Iavicuati y Boyuibe (IP 1948, 112).

Queremos destacar también las labores de protección a la producción agrícola realizadas por este ministerio en momentos en que se presentó alguna dificultad con relación a la producción de diferentes productos agrícolas cultivados en el país. Por ejemplo, fueron permanentes las compras realizadas por este ministerio –a través del

Banco Agrícola– de algún producto que no era vendido completamente por los agricultores.

Debemos aclarar, por último, que en algunos años este ministerio también se encargó de llevar adelante tareas relacionadas con el control migratorio y su respectivo fomento, como estrategia de desarrollo económico para el país. Sin embargo, estas tareas se abocaron las más de las veces a trabajos meramente administrativos o, por el contrario, fueron eliminadas al delegarse su cumplimiento a otra entidad pública, debido a lo cual no entramos a detallar estas funciones.

V.2.3.2.5 Ministerio de Industria y Comercio

La historia de este ministerio a lo largo del período estudiado es un claro ejemplo de las nuevas intenciones que tuvieron los diferentes gobiernos de turno por reorientar la economía del país ya no con base en las exportaciones de estaño, única y exclusivamente, sino más bien en la diversificación económica y la industrialización.

Afirmamos que representa un buen ejemplo porque constituye el típico caso de comportamiento que mostraron muchas de las instituciones públicas que se crearon con estos fines, actitud que no solamente se verificó para los años estudiados sino también para los posteriores, llegando inclusive a evidenciarse hasta nuestros tiempos. Este comportamiento se caracterizó por el entusiasmo inicial que las autoridades de gobierno pusieron en planificar y crear nuevas oficinas públicas que dieran el primer paso para la conformación de una economía diversificada o industrializada, pero que, sin embargo, se fue perdiendo con el tiempo al carecer estos proyectos del financiamiento necesario para llevarlos adelante.

De nada servía crear nuevas instituciones públicas o novedosos programas de desarrollo económico sin el respaldo financiero suficiente para hacerlos realidad. Entre 1928 y 1940, que son los años en que existió este ministerio, ni siquiera se le llegó a proporcionar el uno por ciento de los ingresos presupuestados. Con este dato, dejamos al lector sacar sus propias conclusiones sobre si fue acertada o no la política económica en aras de la diversificación económica y la industrialización.

Esto nos lleva también a la necesidad de hacer la siguiente aclaración. Debido a que el Estado boliviano careció de los recursos financieros suficientes para que algunos de sus ministerios y otras oficinas públicas pudiesen alcanzar las metas económicas

para las que fueron creadas, las autoridades de gobierno, con el objetivo de subsanar esta situación, recurrieron al auxilio de instituciones y gobiernos extranjeros que al momento de prestar su ayuda impusieron sus propias condiciones. Entre ellas figuró la necesidad de crear entidades autónomas cuya dirección estuviese a cargo de profesionales calificados de procedencia nacional y extranjera, ya que tenían una profunda desconfianza en la forma de trabajo que tenían las diferentes oficinas públicas a raíz de la corrupción y de la ausencia de prácticas administrativas eficientes que se presentaban en ellas. De ahí que, ministerios como el de Industria y Comercio jamás pudieron llegar a cumplir sus verdaderas funciones puesto que se crearon otro tipo de instituciones para ponerlas en marcha. El Banco Central de Bolivia, la Corporación Boliviana de Fomento y la organización de distintas comisiones de carácter económico son ejemplos elocuentes de esta situación.

Desde esta perspectiva, no extraña que el objetivo más importante en estos años del Ministerio de Industria y Comercio haya sido la férrea lucha contra la especulación de productos en general, especialmente con los artículos de primera necesidad. La crisis Mundial de 1929, la guerra del Chaco y los aprestos de la Segunda Guerra Mundial, generaron un clima de incertidumbre en el país ante la amenaza de la no disponibilidad de varios productos de procedencia extranjera, debido a lo cual, los comerciantes locales subieron los precios de sus productos aprovechando la escasez. Ante esta dificultad, que afectó principalmente a los sectores populares del país, las autoridades nacionales decidieron crear instrumentos de vigilancia que lograran controlar el incesante ascenso de los precios. El ministerio aquí estudiado fue la principal entidad pública que se encargó de esta tarea.

Para tal fin, este despacho creó las Casas de Abasto Público también llamadas Almacenes de Abasto Público, diseminadas a lo largo y ancho del territorio boliviano, donde se abasteció a la población en general de los artículos de primera necesidad a precios de costo. De igual manera, organizó las Juntas Calificadoras de Divisas, oficinas públicas que se encargaron de regular el mercado de divisas en el país, y de las cuales, hemos hablado en el cuarto capítulo de este trabajo.

Algo digno de destacar en las tareas de este ministerio es que a raíz de la esforzada política de control de precios, su ejecución dio lugar a que el Estado planifique los primeros mecanismos de control y regulación de empresas privadas

dedicadas a la producción y venta de bienes de primera necesidad que no necesariamente se desarrollaban dentro de las características comunes de un mercado libre, sino más bien, por el contrario, de monopolio. En primera instancia, el Estado comenzó a controlar y regular los precios de la electricidad y, posteriormente, del agua y de las tarifas del alquiler de viviendas, asignándole a éste ministerio potestades que no tenían precedente alguno en la historia nacional, según el presidente Toro:

Entre las principales funciones de este ramo [Ministerio de Industria y Comercio] están la creación de los Almacenes de Abasto Público encaminados a disminuir la especulación y aumento de los precios de los bienes de primera necesidad, y regular por primera vez en el país las tarifas de los servicios eléctricos de la república (IP 1936, 45).

Queda mencionar por último que entre otras de las actividades relevantes de este ministerio estuvieron la creación del Registro Mercantil y el Registro Industrial, a través de los cuales se elaboraron estadísticas e informaciones útiles sobre el comercio y la industria en el país. Además, en 1938 promulgó una disposición sobre el libre intercambio de productos a nivel departamental, a partir de la cual se eliminaron los impuestos al transporte de productos cobrados por las alcaldías en las principales ciudades y poblaciones del territorio boliviano.

V.2.3.2.6 Ministerio de Minas y Petróleos

De 1936 a 1940 funcionó el Ministerio de Minas y Petróleos cuyo objetivo fue el fomento de la explotación, transporte, distribución y comercialización de dos de los recursos económicos más importantes para el país, los minerales y el petróleo. Este despacho fue creado en 1936:

Teniendo Bolivia extensos y ricos yacimientos petrolíferos y constituyendo la prosperidad de la minería, la principal fuente de la economía nacional, era urgente crear un ministerio de Estado que, con preocupación exclusiva se encargue del fomento y control de la explotación minera y petrolera, interviniendo además, en su distribución y comercio, exportación, importación, y venta de materiales destinados a tales industrias, implantación de nuevos sistemas de explotación, con participación del Estado, rescate y nacionalización de productos, fundación y desenvolvimiento del Banco minero, cooperación y ayuda técnica económica a la pequeña minería y creación del mapa catastral.

Contemplando estas finalidades se organizó el ministerio de minas y petróleo, mediante decreto ley de 10 de junio último (IP 1936, 45).

Entre las causas más relevantes que condujeron al gobierno del coronel Toro a crear esta entidad pública podemos anotar las siguientes: 1) la intención del Estado de

asumir la responsabilidad de fomentar la economía nacional por la debilidad del sector privado en llevar adelante diferentes programas y proyectos de desarrollo económico que requerían grandes cantidades de capital financiero, 2) la política intervencionista del Estado por el control de la economía boliviana inherente a la doctrina del socialismo militar y, 3) el renovado interés en el petróleo por parte de los gobiernos que asumieron el poder político del país una vez finalizada la Guerra del Chaco.

A partir de estos antecedentes, este ministerio fomentó la actividad minera y petrolera del país inyectándoles importantes cantidades de capital financiero mediante la organización y creación de entidades bancarias. Para la minería se creó en 1936 el Banco Minero con las siguientes características de acuerdo a la cita textual del mensaje presidencial de ese año:

Conforme a los Decretos-Leyes de 24 de julio y 20 de agosto del año en curso, se ha creado y organizado el Banco Minero con un capital autorizado de Bs. 50.000.000.- debiendo suscribirse Bs. 6.000.000.- a partes iguales, por el Gobierno, el Banco Central y los demás Bancos asociados, juntamente con la minería mayorista y minorista. Los aportes de los primeros están totalmente abiertos a la fecha y hay notoria demanda de particulares para adquirir acciones de la institución.

El Banco, cuyas finalidades principales serán: fomentar la industria extractiva, colaborar a la minería minorista, crear almacenes para el abastecimiento minero, organizar empresas para la exploración y explotación de minas, intensificar la propaganda de las riquezas mineras del país e intervenir en el rescate del oro y minerales en general, iniciará sus operaciones y abrirá sus puertas al público, en enero de 1937, concluidas como se hallan ya las labores de su organización (IP 1936, 45).

Entretanto, para el fomento de la actividad petrolera, también en 1936, se organizó y creó una de las instituciones públicas más importantes en la economía del país a lo largo del siglo 20: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. El mencionado año, el presidente Toro, en su mensaje anual a la nación resaltó la importancia de esta entidad pública:

La comercialización, transporte y explotación de petróleo son actividades que requieren condiciones técnicas y labor perseverante para alcanzar éxito.

En vista de estas consideraciones se ha creado por Decreto-Ley de 21 de diciembre último los “Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos”, encomendándose su organización, desenvolvimiento y trabajo a un directorio compuesto de personal técnico-jurídico experto.

La nueva entidad creará compañías mixtas con preponderancia del Estado, a fin de explotar activamente nuestros vastos yacimientos hasta ahora prácticamente abandonados; y en cooperación con la sección geológica del ministerio [de Minas y Petróleo], realizará los estudios de su estructura tectónica, para ofrecer así a los capitales propios y extranjeros zonas ampliamente estudiadas, garantizándose las inversiones que pudieran efectuarse.

La tendencia moderna de las naciones va encaminada hacia la socialización de los recursos naturales implantando sistemas de explotación con intervención directa del Estado, por intermedio de entidades comerciales, para precautelar así los intereses

fiscales y evitar el control indirecto y dictatorial de poderosas compañías industriales (IP 1936, 53).

V.2.3.3 Entidades públicas que complementaron el desarrollo económico del país

Al margen de las entidades públicas que se dedicaron única y exclusivamente a fomentar la economía del país, en el período de transición estudiado, alcanzaron gran importancia otro tipo de instituciones que si bien en primera instancia no tuvieron la finalidad última de impulsar el desarrollo económico, a través de sus diferentes tareas coadyuvaron a que este desarrollo alcanzara las expectativas esperadas. Es el caso, por ejemplo, de las actividades realizadas por el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública, y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, los cuales, cada año absorbieron en promedio el 26% de los recursos del Estado¹⁰⁶.

Desde esta perspectiva, las mejoras logradas en el campo de la educación, la salud pública, las condiciones de trabajo y el manejo de la información, estuvieron orientadas a promover y preservar mejores niveles de vida en la población boliviana. Esta creciente preocupación del Estado por proteger al ser humano y dotarle de mayores instrumentos para desarrollar sus capacidades dentro de las disponibilidades existentes de recursos, fue a complementar el conjunto de programas y proyectos económicos encaminados a alcanzar un mayor crecimiento, ya que, en definitiva lo que se procuró fue cuidar uno de los factores económicos de la producción más importantes en la economía como es el factor humano.

En este sentido, detallamos a continuación las principales tareas a que se dedicaron los ministerios que se encargaron de llevar adelante este tipo de objetivos.

V.2.3.3.1 Ministerio de Comunicaciones

El estallido de la Guerra del Chaco y su desenvolvimiento hasta el año 1935 exigieron un incremento tanto cuantitativo como cualitativo de las funciones de este ministerio. El conflicto bélico demandó en efecto una rápida mejoría de la infraestructura de comunicaciones del país y, en este sentido, este despacho público

¹⁰⁶ Esta asignación de recursos fue creciente a medida que pasaron los años. Mientras que en 1928 absorbió el 13% del Presupuesto General de la Nación, en 1946 llegó a un porcentaje máximo del 33%.

realizó grandes esfuerzos para lograrlo a pesar de los recursos limitados que año tras año le fueron asignados.

Atendiendo entonces a esta demanda, el Ministerio de Comunicaciones ayudó en la reorganización del Lloyd Aéreo Boliviano en 1932 mediante el equipamiento de nuevos aviones a fin de mejorar la comunicación con las principales poblaciones del sudeste del país y otros lugares alejados.

Por otro lado, en 1932 inició las tareas necesarias para que desde enero de 1933 el país contara con una radiodifusora capaz de comunicar a la ciudad de La Paz con los principales puestos militares ubicados en el Chaco. Con el nombre de Radio Illimani este nuevo medio de comunicación fue el encargado de llevar adelante este cometido y sus emisiones se extendieron hasta lograr llegar a todos los rincones del país:

De igual manera, a partir de enero de 1933 el país tendrá la primera estación radiodifusora con los siguientes fondos:

Bs. 100.000.- Proveniente de las colectas pro-defensa nacional.

Bs. 20.000.- Gobierno Nacional.

-----.- Empresa Importadora W.R. Grace & Co.

Se abrirá esta radiodifusora con el objeto de acelerar la comunicación entre La Paz y los puestos militares asentados en el Chaco, para coordinar las estrategias de combate en la guerra, además de difundir la cultura y progresos humanos, y adelantos de la República. Además de eso, se desarrollará la propaganda económica del país al interior y exterior del país (MBCB 1932, 70ss).

Además de estos beneficios, la introducción de la radio trajo también consigo avances en otro tipo de servicios de comunicación como la telegrafía y la telefonía, los cuales fueron mejorados a través de la incorporación de nuevas tecnologías dando paso al surgimiento de la radiotelefonía y la radiotelegrafía en el país:

Ante los beneficios adquiridos por el trabajo de las radiodifusoras en el país, el gobierno impulsó la radiotelefonía y la radiotelegrafía.

Las pruebas efectuadas en el curso de 1934, en materia radiotelefónica, con varias empresas del exterior, han obtenido halagadores resultados, habiéndose iniciado gestiones para que el Supremo Gobierno autorice a la Compañía Radio Boliviana la organización de líneas de comunicación internacional radiotelefónicas y radiotelegráficas.

Piensa también la Compañía obtener una concesión especial del Estado para implementar en el territorio nacional un servicio radiotelefónico interno. Dando preferente cabida al material de propaganda internacional y a las informaciones de guerra y presentando buenos programas en los cuáles tuvieron relieve la música y literatura boliviana, las estaciones radiodifusoras han realizado en 1934 una efectiva y patriótica labor (MBCB 1934, 38).

Una vez finalizada la contienda del Chaco en 1935, las autoridades nacionales decidieron expandir los servicios radiotelegráficos en el país, abriendo nuevas estaciones en poblaciones que por su lejanía carecían de este servicio. Esta expansión pudo darse gracias al equipo radiotelegráfico que quedó en desuso una vez que terminaron los enfrentamientos bélicos. Las regiones orientales del país fueron las más beneficiadas con esta política:

Durante la campaña, el gobierno ha adquirido muchas estaciones radio telegráficas. Se hace ahora conveniente distribuir las en puntos del país hasta donde no llegan nuestras líneas telegráficas, sobre todo en el Oriente, para mejorar nuestra red interna de comunicaciones.

La deficiencia de material ha impedido continuar la construcción de nuevas líneas telegráficas. Este trabajo será reasumido luego, pues las necesidades de muchos distritos son premiosas y deben ser atendidas (IP 1935, 66).

Por último, entre las actividades más importantes de este ministerio figura la creación, en 1935, de la Escuela Técnica de Comunicaciones a través de la cual se buscó mejorar los conocimientos técnico-administrativos de los empleados públicos que trabajaban en aquellas oficinas públicas donde se ofrecían los servicios de radiotelegrafía, radiotelefonía y correos.

V.2.3.3.2 Ministerio de Educación

Desde los inicios mismos de la creación de la República la educación fue una de las principales tareas llevadas adelante por el Estado. Entre 1928 y 1952 los recursos presupuestarios asignados al desarrollo de esta actividad fueron importantes como se puede apreciar en los datos dados a conocer al principio de este capítulo. Este hecho representó una constante en la política gubernamental no sólo en el período estudiado sino antes y después de él.

Sin embargo, lo que resaltó en estos años de transición, a diferencia de los anteriores, es que las políticas de educación empezaron a contemplar problemas inherentes a la infraestructura educativa y a las condiciones materiales de alimentación y vestido que rodeaban a los estudiantes que asistían a los diferentes centros de enseñanza pública, sin dejar de lado por supuesto la tarea ya acostumbrada de planificar y ejecutar programas y proyectos de educación.

Al mismo tiempo, en estos años se produjo un viraje fundamental en los propósitos que tenía la instrucción pública con respecto al tipo de sociedad que se

quería formar en el país. Es así que, a los deseos liberales de construir en Bolivia una sociedad semejante a las sociedades europeas, que gozaban de los beneficios de un mayor bienestar económico y cultural gracias a una buena educación, se sumaron otros anhelos, esta vez de corte socialista y nacionalista, donde nuevos actores sociales que surgieron como producto de una explosión demográfica urbana (como es el caso de los obreros), exigieron que las políticas educativas contemplaran otro tipo de necesidades. Entre ellas estuvo, por ejemplo, la difusión de conocimientos básicos a nivel secundario y profesional sobre los adelantos tecnológicos y científicos mundiales con el objetivo de utilizar eficientemente el conjunto de instrumentos y maquinaria de trabajo introducidos al país, los cuales eran, en última instancia, el resultado de estos adelantos. Así también, surgieron otro tipo de demandas que se preocuparon principalmente por las necesidades de distracción y diversión que tenían los trabajadores.

La coordinación y ejecución de los nuevos objetivos y actividades de carácter educativo fue asumida por el Ministerio de Educación como se evidencia en la siguiente cita del mensaje presidencial de 1947 del Dr. Hertzog, cuyas conclusiones con respecto a la convulsión social en el país en este tiempo no comentaremos:

Con gran acierto el legislador anunció en la Carta Magna el postulado de que la educación pública es la más alta función del Estado. En efecto, si las revueltas se producen con tan alarmante frecuencia en nuestra América, hay que atribuir las entre otros factores, al incipiente grado de cultura popular. De ahí que mi gobierno, analizando las causas del malestar, viene enfocando los problemas sociales y de educación desde puntos de vista que consulten la realidad nacional. Es preciso dotar a nuestro pueblo de un mayor número de escuelas (...).

Es preciso además desplazar al obrero hacia las distracciones al aire libre, dotando de campos deportivos a las ciudades densamente pobladas (...).

Es necesario orientar la educación en un sentido funcional, propendiendo a la tecnificación agrícola de los escolares campesinos.

Con idéntico objetivo, mi gobierno prestará preferente atención al establecimiento de nuevas escuelas de Artes y Oficios e Industriales (IP 1947, 64s).

El desayuno escolar, la enseñanza técnica e industrial y la edificación de nuevos centros educativos, fueron los tres pilares sobre los cuales se pretendieron llevar adelante los nuevos lineamientos en materia educacional.

En efecto, a partir de este período fueron importantes no sólo el diseño y el contenido de los programas educativos sino también el estudio de las condiciones de vida que mantenían los alumnos al momento de asistir a las escuelas. De esta manera, se identificó que la pobreza, la desnutrición y las enfermedades mermaban las energías de gran parte de los estudiantes bolivianos trayendo consigo un deficiente

aprovechamiento de la enseñanza impartida en las escuelas. A pesar de los recursos limitados, y con el objetivo de contrarrestar esta situación, el Estado fue adoptando algunas soluciones alternativas entre las cuales destacó el “Desayuno Escolar”, programa educativo que consistió en dotar a los alumnos, en especial a los más pobres, del alimento necesario para que atiendan y participen en mejores condiciones de las actividades diarias realizadas en las escuelas. Este programa se puso en marcha en todo el país en 1938 a través de las Juntas de Auxilio Escolar:

Se han creado Juntas de Auxilio Escolar, que aportan la cooperación del pueblo a la obra de la enseñanza. Para los niños proletarios se ha instituido el desayuno escolar en todas las capitales de departamento. En algunas se les atiende también con almuerzo. Contribuyen al sostenimiento de este servicio el Estado, las Juntas de Auxilio Escolar y algunas sociedades particulares (IP 1938, 43).

En 1944, la preocupación del Estado por los colegiales fue tan grande que inclusive en algunas escuelas se les llegó a dotar de ropa:

De acuerdo a los recursos destinados, se ha intensificado el “Servicio del Desayuno Escolar” en toda la República. Se ha inaugurado también el “Ropero Escolar”, donde se fabrican trajes para los niños pobres, especialmente los de las poblaciones alejadas de la sede de gobierno. Para estos dos servicios, el próximo año deberá fijarse una partida mayor (IP 1944, 45).

A partir de los años cuarenta, la educación en Bolivia cambió notablemente con la introducción en los programas de enseñanza educativa de materias cuyo contenido estaban estrechamente relacionados con temas de carácter técnico e industrial propios de la época. Como observamos ya, al exponer las principales funciones del Ministerio de Agricultura, muchos colegios de enseñanza media, como el “Junín” de Sucre, “Pichincha” de Potosí, “Bolívar” de Oruro, y el “Bolívar” y “Antonio Díaz Villamil” de la ciudad de La Paz, fueron equipados con máquinas, herramientas, materiales, útiles y textos orientados a desarrollar en los alumnos el conocimiento en actividades técnicas¹⁰⁷. Para la clase política y la sociedad en su conjunto las expectativas de mejorar las condiciones de vida existentes en el país fueron grandes una vez que guardaron muchas esperanzas en los beneficios que traería en el mediano y largo plazo este tipo de enseñanza.

Por otro lado, la ausencia de centros especializados de educación equipados con la infraestructura necesaria para cumplir sus fines fue otro de los problemas que los

¹⁰⁷ IP (1948), 100s.

diferentes gobiernos de turno buscaron solucionar. Esta postura fue asumida con mayor ahinco por aquéllas autoridades estatales que estaban estrechamente identificadas con la ideología del socialismo y el nacionalismo en cualquiera de sus versiones, ya que los grupos sociales que las apoyaban, generalmente los sectores populares urbanos del país, requerían de espacios más amplios de desenvolvimiento, así como también de centros especializados para la difusión de la educación, dentro de la cual la cultura recibió un gran impulso.

En tal sentido, el Estado boliviano creó y organizó nuevas instituciones a través de las cuales promovió la cultura y la educación en el país. En 1940 surgió la Casa del Pueblo con el objetivo de elevar moral, intelectual y físicamente a las clases trabajadoras del país¹⁰⁸. Entretanto, en 1941, y con la misma finalidad, se crearon la Escuela Normal Rural del Oriente en la población de Portachuelo del Departamento de Santa Cruz, la Escuela Nacional de Artes y Oficios “Pedro Domingo Murillo”, el Museo Tihuanacu y el Museo Pedagógico Nacional, estos tres últimos en la ciudad de La Paz¹⁰⁹.

La importancia del Museo Pedagógico Nacional es digna de destacar por las labores que le fueron encomendadas, las cuales giraron en torno a la intensificación de la capacidad intelectual de los maestros y docentes del país y, al mismo tiempo, a la creación de un centro documental donde se reunieran los progresos en investigación sobre la educación en Bolivia.

Estrechamente ligada a la idea de crear y expandir centros educativos que beneficiaran a los sectores populares del país, finalizada la Guerra del Chaco los gobiernos decidieron adoptar una agresiva política de mantenimiento y construcción de establecimientos escolares. En 1938 se crearon escuelas nocturnas orientadas en primera instancia a facilitar la enseñanza pública a los sectores obreros. De igual manera, la década de los años cuarenta se caracterizó especialmente por la creación de nuevas escuelas y la conservación y mejoramiento de las ya existentes, beneficiándose de ello principalmente las áreas rurales.

¹⁰⁸ IP (1940), 36.

¹⁰⁹ IP (1941), 82ss.

El estado precario de las edificaciones escolares en el campo nos permite comprender más claramente la preocupación de las autoridades estatales porque esta situación fuese cambiada:

En materia de construcciones y refacciones se ha dado preferencia a las escuelas provinciales que en su mayoría funcionan en viviendas de tipo indígena, con mobiliario de barro y aún puede decirse con material didáctico del mismo material, fruto del ingenio de los maestros rurales (IP 1941, 81ss).

Demás está decir que el desarrollo institucional en este ministerio fue fecundo, al igual que en el resto de las instituciones públicas. En 1931, dependientes de este despacho público, fueron creadas la Dirección General de Educación de Indígenas, la Dirección General de Bellas Artes y la Dirección General de Educación Física. Entretanto, en 1940 se conformaron la Dirección General de Bibliotecas, Archivo y Publicidad¹¹⁰, y el Departamento de Enseñanza Técnica por Correspondencia. En 1945, por último, se organizó el Departamento de Cultura.

Cada una de estas oficinas públicas buscaron mejorar la coordinación, administración y ejecución de las políticas educativas adoptadas por las autoridades estatales, reflejando el fuerte impacto que tuvieron las reformas hacendarias de 1928 en las actividades regulares de este ministerio.

Otra de las labores sobresalientes a la que se dedicó este despacho público fue la creación del Instituto Nacional de Readaptación y Reeducción Profesional en 1935. Terminado el conflicto bélico del Chaco, miles de combatientes que volvieron a sus lugares de origen lo hicieron con algún impedimento físico que no les permitió retomar los trabajos a que estaban acostumbrados; y en el mejor de los casos, si lo hicieron, fue a costa de un mayor esfuerzo. El mencionado instituto fue una de las soluciones adoptadas por el Estado para reorientar a este contingente de personas que, además de un tratamiento psicológico, necesitaban indudablemente reeducarse para poder realizar sus antiguas tareas y, en el caso de que ya no pudieran hacerlo, aprender otros oficios que fueran compatibles con las discapacidades adquiridas.

En 1935, el presidente José Luis Tejada Sorzano elogió la organización de un plantel con estas características:

¹¹⁰ IP (1940), 35. Es necesario resaltar la conformación de esta oficina pública porque a través de ella el Estado se preocupó por conservar la riqueza literaria y artística de la nación, y por fomentar y difundir la creación de bibliotecas a lo largo y ancho del país.

Ha sido creado por decreto de 8 de abril último el “Instituto Nacional de Readaptación y Reeducción Profesional”. Este plantel tendrá por principal misión la de salir en socorro de los numerosos mutilados de guerra que por las condiciones en que han quedado después de la campaña, necesitan reeducarse para el ejercicio de sus antiguas profesiones o aprender otras compatibles con su estado actual. Se aprovechan para la organización de este establecimiento los servicios de un profesional boliviano que fue enviado al exterior a hacer estudios especiales, y que ha traído la experiencia de todos los pueblos de Europa, que después de la gran guerra crearon propiamente una ciencia y un arte destinados a este gran fin de solidaridad y ayuda social. El Instituto ha comenzado recién a funcionar, y será luego completado con las secciones de prótesis y ortopedia necesarias, y los talleres de educación precisos para los nobles fines que se tienen en mira (IP 1935, 81s).

Es necesario también resaltar el impulso notable que desde los años cuarenta recibieron las actividades deportivas en el país, una vez más con el objetivo único de mejorar las condiciones de vida existentes en los sectores sociales mayoritarios, los cuales sin lugar a dudas, encontraron en el fútbol la principal actividad practicada.

A iniciativa del gobierno se organizó en 1942 en la ciudad de La Paz el Primer Congreso Nacional de Deportes que congregó a los dirigentes de todas las ramas deportivas del país, quienes conformaron un estatuto orgánico que normó las actividades del flamante Comité Nacional de Deportes, entidad a partir de la cual se planificaron y pusieron en marcha todos los proyectos y programas de desarrollo deportivo. Al mismo tiempo, este congreso sacó a la luz pública un Reglamento de Organización Deportiva Nacional a partir del cual se sentaron las bases para el funcionamiento legal de las diferentes entidades deportivas existentes en el país.

En 1942 se creó también el Gabinete Médico-Deportivo a cargo de la Comisión Médica Nacional de Deportes con el fin de estudiar y precautelar la salud de los deportistas nacionales. De igual manera, a lo largo de la década de 1940 se construyeron también estadios, coliseos y toda una diversidad de campos de diversión en las principales ciudades y poblaciones del país. En estos años, la construcción de canchas de tiro fue abundante y podría establecerse que el tiro deportivo, junto al fútbol, fueron los deportes más populares en esa época.

Con las siguientes palabras el presidente Urriolagoitia resaltó la importancia de fomentar la actividad deportiva en el país, resumiendo las expectativas que las autoridades nacionales guardaban en ella:

Brindar a la juventud los medios para que pueda mejorar su capacidad física, mental y moral, es un programa grato al Gobierno; proporcionarle expansiones sociales recreativas, alejándola de la secuela de vicios prematuros, es también labor muy recomendable, porque tiene una clara orientación hacia el mejoramiento social, sin

discriminaciones raciales que son ajenas al auténtico sentido deportivo (IP 1950, 119).

Finalmente, debemos decir que este ministerio siguiendo los lineamientos liberales de principios del siglo 20 relacionados con la educación, dedicó grandes esfuerzos a mejorar y ampliar la enseñanza en las comunidades indígenas del país. Las escuelas indígenas fueron el instrumento a través del cual el Estado boliviano procuró integrar al indígena a los hábitos y costumbres de vida moderna instaurados alrededor de las instituciones erigidas en Bolivia.

Sin embargo entre 1928 y 1952, especialmente a partir de la primera mitad de los años treinta y bajo la influencia de los gobiernos socialistas militares, se iniciaron nuevos senderos en el campo de la educación indígena. Así, por ejemplo, el Estado se preocupó por establecer “núcleos escolares indígenas modelo” donde la enseñanza fuese igual o mejor que la que se impartía en los centros urbanos. Hacia 1938, los principales núcleos escolares indígenas existentes en el país fueron los siguientes: Warisata, Caquiaviri, Caiza, Casarabe, Vacas, Parapetí, Talina, Canasmoro, Mojocoya, San Lucas, Llica, Cliza, Jesús de Machaca, Caquingora, Moré-Itenez y Chapare¹¹¹.

Al mismo tiempo, uno de los hechos más importantes fue que a partir de 1949 se crearon las Granjas de Recuperación Selvícola creadas con el objetivo de extender la educación indígena a las zonas selváticas del país en las que hasta antes de esta decisión únicamente congregaciones religiosas católicas se habían preocupado por instruir a los indígenas del oriente boliviano. En 1949, el presidente Urriolagoitia hizo referencia a este logro:

Sobre la base de las experiencias realizadas en la primera etapa de florecimiento de la educación indigenal en nuestro país, el gobierno se encuentra empeñado en la creación de granjas de recuperación selvícola, problema al que ningún gobierno prestó, durante la República, la importancia que merece, debiéndose la iniciativa de atenderlo a congregaciones religiosas que han dejado una obra importante, que merece estudiarse para aprovechar sus experiencias.

Ha sido aprobado el estatuto que normará este tipo escolar. La estructura de sus disposiciones tiende a la reconquista de los nativos, arraigando a las tribus errantes de la selva al crearles una nueva emoción de vida sedentaria, mediante la organización de la familia y el desarrollo del sentido económico individual y de propiedad, entregándoles en pertenencia, y con títulos saneados, tierras aptas para el cultivo, que garanticen su desenvolvimiento dentro de una comunidad organizada (IP 1949, 115s).

¹¹¹ IP (1938), 40ss.

V.2.3.3.3 Ministerio de Salud Pública

Al inicio de este capítulo sostuvimos que si bien la prioridad en las políticas estatales de los diferentes gobiernos de turno descansó en una férrea voluntad por desarrollar la economía nacional del país para de esta manera mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, acontecimientos de carácter externo como interno obligaron al Estado boliviano a desplegar grandes esfuerzos para alcanzar otro tipo de objetivos, provocando que se descuidaran, e incluso paralizaran, todos aquellos programas y proyectos de desarrollo económico creados con el fin de lograr el añorado crecimiento económico.

La Guerra del Chaco –y sus consecuencias ulteriores– fue uno de estos acontecimientos. Como en cualquier conflicto bélico, esta guerra trajo consigo dolor y muerte. La presencia de ingentes cantidades de heridos y la necesidad de atenderlos con la finalidad de reestablecerlos en las operaciones de combate, desnudaron una cruda realidad: el país había hecho muy poco hasta ese entonces en lo que respecta al cuidado de la salud pública. Los centros de salud, el equipamiento médico utilizado y, las políticas mismas de salubridad, eran precarias. Los programas de salud pública no contenían políticas de prevención y prácticamente se circunscribían única y exclusivamente al campo de la curación. No existían centros especializados para la atención de enfermedades y mucho menos instituciones de rehabilitación para atender a pacientes que tuvieran algún impedimento físico o mental.

En este sentido, el estallido de la Guerra del Chaco sorprendió al Estado, y el costo que tuvieron que pagar los bolivianos por ello fue muy grande. Está comprobado que en dicha contienda las bajas y fallecimientos fueron más por causas de ausencia de atención médica adecuada que por la misma lucha en combate¹¹². Y si a ello sumamos las miles de muertes por inanición y enfermedades causadas por la ausencia de normas básicas de higiene en los lugares alejados del territorio boliviano, el diagnóstico es lamentable.

Sin embargo, detrás de este cuadro nefasto encontramos los primeros esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de salubridad en el país. A partir de 1937, el Estado empezó a destinar mayores cantidades de recursos financieros al despacho

¹¹² IP (1935), 72.

público que antes de 1928 ya tenía la responsabilidad de llevar adelante las políticas de salud pública en el país, como fue el Ministerio de Salud Pública o de Salubridad.

Una vez finalizada la Guerra del Chaco, este ministerio se encargó de redistribuir la infraestructura sanitaria y el equipo sanitario sobrante adquiridos para cubrir las necesidades médicas en dicho conflicto. Asimismo, mejoró los programas de salubridad para combatir las epidemias y, junto a otras instituciones gubernamentales, se dedicó a disminuir los elevados índices de desnutrición que existían en el país.

Como nunca antes, entre 1932 y 1935 la apertura de centros de salud modestamente equipados fue significativa. Y, a pesar de los escasos recursos provenientes del fisco, los hospitales militares se multiplicaron a lo largo y ancho de las principales poblaciones del territorio boliviano, especialmente en el sur del país. De igual manera, se incrementaron los aprovisionamientos de drogas e instrumental médico, necesarios para el eficiente funcionamiento de dichos centros.

Una vez que se firmó la paz con el Paraguay, en junio de 1935, todos los centros de salud dependientes administrativamente del Ministerio de Defensa y financieramente del Banco Central de Bolivia, que fueron creados para atender a los heridos y enfermos de la guerra, pasaron a ser administrados por instituciones de salud civiles que hasta el día de hoy prestan sus servicios a la población. Entretanto, el equipo sanitario que no fue utilizado en la contienda bélica también se repartió a diferentes instituciones de salubridad:

Prácticamente la mayoría de los hospitales militares sostenidos con fondos del BCB fueron donados al Estado para cumplir con idénticas tareas. En otros casos los materiales médicos de las diferentes secciones existentes fueron redistribuidos a diferentes centros de salud (MBCB 1936, 18s).

En los siguientes años continuó la política de construcción de nuevos centros de salud dotados del equipo y las drogas mínimamente necesarias. Junto al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como veremos más adelante, y otro tipo de instituciones, este ministerio aportó grandes cantidades de dinero para poner en marcha diversos proyectos en obras sanitarias. En 1948, por ejemplo, el gobierno de entonces mediante esta repartición pública, levantó un empréstito de 100.000.000 de bolivianos para este fin¹¹³. Hasta ese entonces jamás se había otorgado semejante cantidad de dinero para

¹¹³ IP (1948), 117.

llevar adelante este tipo de trabajos. En 1949, el presidente Urriolagoitia justificó este tipo de gastos aduciendo diversas razones, entre las cuales comprobamos una fuerte preocupación por el desarrollo económico del país:

La defensa del escaso capital humano con que cuenta el país, impone adoptar una amplia política sanitaria que ampare la salud del pueblo en todas las zonas geográficas de nuestro territorio, en algunas de las cuales las endemias y flagelos, propios de la región, minan gravemente la resistencia física de las poblaciones y reduce al mínimo la capacidad de trabajo de los habitantes, perjudicando el desarrollo económico de esas zonas (IP 1949, 173).

Debemos destacar también que gran parte de los recursos destinados a cubrir los gastos ejecutados en obras sanitarias se destinaron para la adquisición de drogas e instrumentos médicos. Sin embargo, la ausencia de eficientes mecanismos de control que aseguraran el buen abastecimiento de estos materiales trajo consigo el despilfarro de ellos y, las más de las veces, corrupción administrativa, generándose de esta manera grandes pérdidas de dinero para el Estado boliviano. En 1948, en el mensaje presidencial de este año, el Presidente Hertzog denunció estos hechos acusando con las siguientes palabras a los personeros de este despacho público, denominado entonces Ministerio de Higiene y Salubridad:

Drogas e instrumental. - Indudablemente, el capítulo más importante en la atención de los servicios sanitarios es el de la provisión de drogas e instrumental. Aparentemente nunca existe la cantidad necesaria. La verdad es que, cuando existe en abundancia, hay derroche y frecuentes pérdidas, motivando procesos judiciales que jamás concluyen (IP 1948, 124).

Cabe resaltar, por otro lado, que epidemias como la tuberculosis, el paludismo, la fiebre amarilla, el tifus y la lepra fueron combatidas con mayor eficiencia que antes gracias a la reorganización administrativa de las oficinas estatales encargadas de esta labor. Inclusive, en 1935 se llegó a sugerir la creación de un ministerio que se dedicara exclusivamente a esta tarea con el nombre de Ministerio de Higiene y Previsión Social. Todo hace pensar que esta idea nació como influencia directa de las reformas hacendarias de 1928, que como dijimos anteriormente, buscaron mejorar la organización, coordinación y administración de las oficinas públicas del Estado mediante la centralización de estas.

A pesar de que esta sugerencia jamás prosperó, los cambios sí se dieron al interior del Ministerio de Salud, el cual a través de campañas de vacunación y otra serie de programas logró disminuir los efectos contraproducentes de estas epidemias.

Hay que mencionar, al mismo tiempo, que en el período estudiado dos instituciones extranjeras, la Fundación Rockefeller y el Servicio Cooperativo de los Estados Unidos de Norte América, cooperaron en forma notable a alcanzar los objetivos esperados en cuanto al control y la eliminación de las mencionadas epidemias.

En cuanto a los problemas de desnutrición que sufría gran parte de la población, estos intentaron ser resueltos mediante programas de abastecimiento alimentario así como también a través de la implementación de mecanismos de control de la calidad de los alimentos y bebidas que se consumían en el país. En 1945, el presidente Villarroel destacó la voluntad del gobierno revolucionario de combatir la desnutrición:

El paso inicial para que el pueblo de Bolivia sea capaz de alcanzar su destino, es arrancarlo del estado de subnutrición en que se encuentra. Es éste, pues, uno de los grandes objetivos de la revolución y el lograrlo es deber inexcusable, mediante el aumento de la capacidad adquisitiva de las clases mayoritarias y el desarrollo de la producción nacional (IP 1945, 5).

Entre los programas de salud que combatieron la desnutrición en el país se destacaron el desayuno y almuerzo escolar, dados a conocer cuando se hizo referencia a las principales actividades del Ministerio de Educación. Entretanto, para controlar eficientemente la calidad de los alimentos y bebidas consumidos en el país, en 1948 el gobierno decidió actualizar las leyes que cuidaban el cumplimiento de este objetivo:

Como las disposiciones vigentes sobre análisis de alimentos y bebidas eran anticuadas, confusas y hasta contradictorias en su redacción, se ha dictado el D.S. de 22 de abril del presente año, que establece normas claras, con sanciones precisas, que garantizarán la salud del pueblo. Es deseo del gobierno establecer, por lo menos en cada capital de departamento, un laboratorio químico bromatológico (IP 1948, 126).

Finalmente, debemos decir que al igual que las otras reparticiones públicas, este ministerio mostró un notable desarrollo institucional. Aunque las fuentes consultadas contienen reducida información al respecto, encontramos que hacia 1935 el Estado aportó con 300.000 bolivianos a la creación de la Cruz Roja Nacional de Bolivia, institución que a partir de entonces, junto a otras de origen extranjero, persiguió permanentemente el perfeccionamiento de los programas de salud pública. En 1935, el presidente Tejada Sorzano relievó la participación del Estado en la organización de esta entidad diciendo:

300.000 bs. como aporte del Estado para la formación de la Cruz Roja nacional, creada en base a las asociaciones filantrópicas femeninas que prestaron servicios a enfermos y heridos de la Guerra del Chaco, y al saldo por diferencia de precio en algunos artículos de primera necesidad obtenida del pueblo (IP 1935, 16s).

De igual forma, entre los alcances que tuvo este progreso institucional pudimos encontrar que en 1943 se crearon la Escuela Nacional de Enfermeras y, en sustitución del Patronato de Menores, el Departamento Nacional del Niño. La creación de este último es una muestra clara de las mejoras administrativas que alcanzaron las reparticiones públicas a raíz de las reformas hacendarias de 1928, en el sentido de que mediante la centralización de las actividades de esta institución se logró ampliar el horizonte de objetivos que iban en beneficio de la salud de la niñez. El año mencionado, el general Peñaranda hizo las siguientes apreciaciones sobre la creación de este departamento, las cuales sirven para fundamentar nuestros planteamientos sobre la importancia que tuvo para la economía del país el desarrollo institucional de la época:

En sustitución del Patronato de Menores y cumpliendo funciones más generales se creó el Departamento Nacional del Niño a través del cual con una mejor administración centralizada y haciendo uso de la ciencia se busca mejorar la salud de la niñez. Programas de Sanidad Escolar, creación de maternidades, consultorios de niños y hospitales de niños, son sus objetivos inmediatos (IP 1943, 205ss).

Por último, mediante la Ley de 6 de diciembre de 1949, el Congreso Nacional de entonces aprobó la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, con lo cual, a partir de ese año, Bolivia se hizo miembro activo de dicho organismo.

V.2.3.3.4 Ministerio de Trabajo y Previsión Social

La presencia en el mundo, y en particular en Bolivia, de organizaciones políticas defensoras y promotoras de los derechos laborales desde la segunda década del siglo 20, el crecimiento demográfico de las principales ciudades del país, especialmente la ciudad de La Paz, las consecuencias de las dos guerras mundiales, y la Guerra del Chaco, obligaron al Estado boliviano a comprometerse con actividades de prevención y asistencia social en beneficio de sectores sociales olvidados y marginados no sólo por esta institución sino también por la alta sociedad.

Desde esta perspectiva, los trabajadores, los ancianos, las madres y los niños del país empezaron a gozar de varios beneficios como resultado de la promulgación de nuevas leyes sociales.

Para este cometido, en 1936 se creó el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el cual, si bien en un principio no recibió suficientes recursos, a partir de los años cuarenta recibió importantes sumas de dinero como resultado de la creciente necesidad

de sus servicios por parte de la sociedad boliviana, como se aprecia en el cuadro 10 de este capítulo. De igual manera, por Decreto Supremo de 24 de mayo de 1939, se promulgó la Ley General del Trabajo, elevada a rango de Ley el 8 de diciembre de 1942, la cual, con algunas modificaciones y ampliaciones sigue vigente hasta nuestros días. Mediante ella, se mejoraron las condiciones de trabajo en el país beneficiando directamente a los trabajadores y las familias bolivianas.

Junto a los ministerios de Educación y Salud Pública, este despacho fue una de las instituciones que mayores beneficios reportó al país en los años estudiados, ya que a través de él se planificaron y ejecutaron diferentes programas y proyectos que mejoraron las condiciones de vida de los sectores sociales más necesitados. Esta acción fue impulsada, paralelamente, por la influencia del socialismo militar y cristiano en los diferentes gobiernos de turno, a partir de 1936, produciéndose un notable incremento de la sindicalización de determinados sectores sociales, a través de los cuales, el Estado pudo garantizar con mayor facilidad el cumplimiento de las leyes y medidas de beneficio social.

Entre las actividades más importantes que realizó este ministerio, desde el momento de su creación hasta 1952, se pueden mencionar las diferentes medidas de protección al trabajador, a la madre y al niño¹¹⁴. Resaltando entre ellas la extensa producción de leyes sociales en favor de los trabajadores, las cuales, después de largos años de estudio, buscaron mejorar sus condiciones de vida procurándoles dotar seguridad, un sueldo mínimo, y un aceptable nivel de consumo doméstico, entre otras cosas. De igual manera, esta repartición pública desplegó un extenso plan de construcción de viviendas para los obreros del país, lanzó diversas campañas de lucha contra la desnutrición, y reguló los precios de los servicios médicos de acuerdo a las posibilidades económicas que tenía cada grupo social.

Desde el momento mismo de su creación este despacho tuvo que dedicarse a resolver innumerables conflictos que se presentaron entre trabajadores de las ciudades y del campo contra empresarios y terratenientes, respectivamente. Los abusos de poder, la sobreexplotación, los salarios bajos, las condiciones laborales insalubres y la discriminación que sufrían los primeros desencadenó una serie de protestas alentadas por organizaciones políticas de izquierda que, para su pronta solución, necesitaron la

¹¹⁴ IP (1941), 92-102.

intervención del Estado. De ahí que no sorprende, al revisar las fuentes que sustentan esta investigación, que las autoridades estatales en más de una ocasión, como haremos notar a continuación, mostraron una creciente preocupación por los problemas que se suscitaban entre obreros y patrones, intentando de varias formas remediar esta situación.

En 1941, el general Peñaranda hizo las siguientes declaraciones sobre los pasos que su gobierno estaba dando para poner fin a los conflictos mencionados:

Por el Despacho de Trabajo han sido dictados los decretos supremos de 2 de agosto de 1940 que incluyen disposiciones de especial importancia en cuanto a la provisión obligatoria de artículos de primera necesidad en las pulperías mineras; la protección de la mujer y el niño en las ocupaciones insalubres, los métodos de higiene y seguridad industrial a observarse en las empresas de minas; y la fiscalización estatal sobre la construcción de viviendas obreras a cargo de los patronos (...).

En orden al trabajo, la política de mi gobierno se empeñará en tres puntos capitales: La codificación de las normas destinadas a regular las relaciones entre empleados y trabajadores; el paulatino robustecimiento de los servicios inspectorales; la iniciación de un contralor científico y severo sobre las condiciones de higiene y seguridad industrial (IP 1941, 92s).

En 1948, el presidente Hertzog detalló las principales funciones del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, las cuales se pueden generalizar para el período estudiado:

- 1.- Protección a la clase trabajadora.
 - 2.- Intermediación en conflictos obrero-patronales.
 - 3.- Fomento a la sindicalización.
 - 4.- Estudios de tarifa mínima de salarios y sueldos.
 - 5.- Subsidios familiares, pago de primas y aguinaldos.
 - 6.- Precautelar la higiene y seguridad industrial.
 - 7.- Recursos para diversas obras sociales.
 - 8.- Estudios sobre nutrición popular.
 - 9.- Provisión de ropa, alimentos y viviendas a los obreros necesitados.
 - 10.- Infraestructura para las actividades culturales de los obreros.
 - 11.- Protección al trabajo indígena.
- (IP 1948, 68- 85).

En 1949, el presidente Urrioloagoitia resaltó también las acciones preventivas y de mediación que el gobierno de entonces desplegó para resolver los conflictos entre trabajadores y patrones, especificando que eran dos los objetivos del gobierno en este sentido:

Se destacan 2 tareas importantes en este ramo:

- a) el de ampliar la legislación social introduciendo importantes conquistas económico-sociales en pro de los asalariados, donde sobresalen las disposiciones de protección al trabajador.

b) dar solución justa y pacífica a los innumerables conflictos de trabajo que se produjeron distinguiendo aquellos que son justos de aquellos que tienen interés político de desestabilización (IP 1949, 134s).

La política de protección al trabajador practicada a lo largo de este período logró notables avances ya que por fin, en 1949, el país contó con la Ley de Seguro Social Obligatorio. Los estudios relativos a la evolución del índice del costo de la vida que fueron realizados con antelación por este ministerio, fueron la base a partir de la cual se construyeron los principales postulados de esta ley que, en última instancia, reflejó la preocupación del Estado boliviano por la protección y cuidado de la mujer y de la niñez, el amparo a la ancianidad, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los sectores sociales más humildes. Con la creación del Instituto Boliviano de Seguridad Social, la Caja Nacional de Seguridad Social y la Caja Central de Pensiones y Jubilaciones, dependientes del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, esta ley tuvo el respaldo institucional necesario para poner en marcha todos los objetivos contenidos en ella. Urriolagoitia destacó, en 1950, la aprobación de dicha ley por parte del Congreso Nacional:

La vida contemporánea, con las múltiples complicaciones que ofrece, principalmente en el campo de la organización industrial y el trabajo ha creado el Seguro Social Obligatorio, que es el sistema por excelencia para proteger la salud y vida de los trabajadores, en los diversos estados que ofrece su actividad: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, todo ello cabe en las previsiones del seguro. La actual sociedad se halla organizada de modo que el seguro sea el medio permanente para cubrir estos riesgos y garantizar al obrero o empleado durante la vida y más allá aún, la de sus descendientes o herederos.

Compenetrado de esta suprema necesidad de previsión social, el Congreso Nacional ha sancionado la Ley de 23 de diciembre de 1949, que establece el Seguro Social Obligatorio y organiza los instrumentos eficaces para su aplicación, que son el Instituto Boliviano de Seguridad Social, como entidad que dirige todas las manifestaciones y actividades de la materia, en el aspecto técnico y administrativo, la Caja Nacional de Seguro Social y la Caja Central de Pensiones y Jubilaciones (IP 1950, 71s).

El cálculo de los índices del costo de vida fue también importante para establecer cuál era el salario mínimo vital que el trabajador boliviano debía percibir para cubrir sus necesidades básicas. Los resultados de estos índices revelaron que los salarios de los trabajadores eran insuficientes como para satisfacer sus necesidades básicas y, en tal sentido, con el objetivo de remediar esta situación, en los años cuarenta los diferentes gobiernos decidieron establecer Cooperativas de Consumo a fin de que el Estado coopere económicamente a los diferentes sectores laborales del país, entretanto

se estudiaban estrategias que lograsen concretar un ajuste real del nivel de los salarios de los trabajadores.

Dijimos también que la protección de los derechos de la mujer y el niño fue una de las tareas fundamentales desarrolladas por esta institución. En efecto, a lo largo del período estudiado, las fuentes consultadas muestran un creciente interés por parte del Estado por crear escuelas-hogares de menores y de huérfanos, por multiplicar los centros materno-infantiles existentes en el país, así como también, por abrir y mejorar asilos de ancianos y casas-cuna, y cooperar en las actividades de beneficencia social realizadas por “centros de beneficencia” de mujeres y congregaciones religiosas que se preocupaban de extender ayuda y asistencia social a familias que quedaron desamparadas por la sociedad y, en menor grado, por el Estado.

Al mismo tiempo, el Estado fomentó la realización de estudios sobre la calidad y el costo real de la alimentación popular, prestó asistencia social a los menores de edad que vivían en la miseria e ignorancia, y se encargó del sostenimiento económico de algunas instituciones de carácter social como fueron el Patronato Nacional de Ciegos y Sordomudos, los Bancos de Ojos, y los hogares de niños. Asimismo, se preocupó de la promulgación de algunas leyes que sirvieran de apoyo para facilitar la asistencia social desplegada por diferentes instituciones. El 17 de diciembre de 1948, por ejemplo, se proclamaron los Derechos de la Ancianidad.

Los años cuarenta se caracterizaron por un ferviente interés por parte del Estado de desarrollar políticas de construcción de viviendas baratas que estuviesen al alcance de los ingresos de los trabajadores. Con este fin, organizó “Consejos de Vivienda” en todas las capitales de departamento y las provincias más importantes del país, los cuales, dieron origen a los barrios obreros, popularmente conocidos hasta el día de hoy con este nombre, principalmente en las ciudades de La Paz y Oruro.

Estos barrios se hicieron realidad en aproximadamente diez años, lo cual fue destacado en los informes realizados por las autoridades de gobierno:

Dentro del plan de construcción de viviendas para obreros, existen ya dos barrios construidos en la ciudad de La Paz, con un total de 165 casas y han sido adquiridos los terrenos necesarios para la edificación de un tercer barrio, más confortable que los anteriores.

En las ciudades de Cochabamba, Potosí, Oruro, Santa Cruz y Tarija se construyen viviendas semejantes, fuera de las ya existentes, que suman 216 casas adjudicadas. También se dispone de terrenos suficientes para levantar el barrio obrero de Sucre y se activan gestiones para adquirir lotes con igual destino en Uyuni y Tupiza (IP 1948, 81).

Se dijo ya que la medicina preventiva fue una de las premisas a partir de la cual se vio por conveniente crear este ministerio. Una de las políticas preventivas más importantes que adoptaron los gobiernos de turno en el período estudiado fue la denominada lucha contra la desnutrición. Para ello, en la década de los años cuarenta, se implementaron programas de alimentación dirigida con base en estudios realizados sobre el nivel de calidad de los alimentos consumidos por los sectores populares del país y el poder adquisitivo del salario de los trabajadores. Junto al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación, este despacho coordinó las diferentes tareas que se realizaron para cumplir este objetivo. Para ello, creó en 1942 el Departamento Nacional de Nutrición, el cual, bajo su dependencia, cooperó notablemente en la concreción de cada uno de los objetivos trazados. En 1942, el general Peñaranda informó a la nación sobre las características y principales objetivos que tenía este departamento:

Constituye una preocupación gubernativa la implantación de un servicio técnico que se encargará única y exclusivamente de sistematizar un estudio de los problemas relacionados con la alimentación y nutrición en general. Se ha creado el departamento nacional de nutrición, habiéndose concedido dos becas para profesionales médicos que se especialicen en la materia y que se encargarán de acrecentar las futuras actividades de dicha repartición de medicina social. Se ha pedido el material del laboratorio indispensable para análisis de leche y de alimentos. Ese material llegará próximamente de los Estados Unidos de Norte América, para así seguir el desarrollo inicial de la alimentación dirigida con carácter científico (IP 1942, 56).

El fortalecimiento de la “raza”¹¹⁵ mediante el desarrollo de la producción nacional y el mejoramiento de los salarios reales de los trabajadores, formó también parte de los programas de lucha contra la desnutrición ejecutados por éste y otros organismos públicos.

En estos años, las autoridades estatales definieron también quiénes debían pagar por los servicios de salud administrados por el Estado y quiénes no. Esto como consecuencia de que hasta entonces tanto ricos como pobres percibían por igual estos beneficios, lo cual significaba caer en una injusticia, ya que los sectores sociales con mayor poder adquisitivo absorbían buena parte de aquellos servicios que bien podían ayudar a personas que, por su escaso nivel de ingresos, estaban imposibilitados de

¹¹⁵ Terminología utilizada en la época para hacer referencia al habitante boliviano.

acceder a ellos¹¹⁶. En cambio, los primeros tenían posibilidades de pagar estos servicios asistiendo a centros de salud particulares que existían en el país.

Por otro lado, a través de este despacho público, el Estado boliviano alcanzó la imagen de buen empresario. Las reformas realizadas a partir de 1928 mejoraron notablemente la organización, coordinación y funcionamiento de sus diferentes oficinas administrativas al punto que algunas de ellas se vieron implicadas directamente en la organización y administración de empresas dedicadas a actividades económicas que tradicionalmente estuvieron dirigidas por empresarios privados. Es el caso, por ejemplo, de la actividad minera. En 1947, debido a los problemas económicos causados por la Segunda Guerra Mundial, la mina San José de Oruro, de propiedad privada, estuvo a punto de cerrar sus actividades amenazando con disminuir los ingresos que le generaba al Estado. Esta situación obligó a las autoridades estatales a hacerse cargo de su administración mediante una acción conjunta entre el Banco Minero y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, lográndose sacarla adelante y en ventajosas condiciones¹¹⁷.

El desarrollo institucional del ministerio fue notable. Las diferentes políticas de previsión social fueron dirigidas por cuatro reparticiones importantes: la Dirección Nacional de Menores y Huérfanos, el Patronato Nacional de Ciegos y Sordomudos, la Asistencia Social y Ropero Escolar, y la Escuela de Asistencia Social. Los diferentes centros materno-infantiles, las escuelas-hogar de menores y huérfanos, las casas del proletariado, cajas de seguro y ahorro obreros, el Instituto Nacional de Nutrición y el Departamento Nacional de Nutrición, los Consejos Nacionales de Nutrición, el Instituto Boliviano de Seguridad Social, la Caja Nacional de Seguridad Social, y demás entidades, fueron dirigidas por ellas.

Lamentablemente, la ausencia de un plantel de empleados eficientemente capacitados para llevar adelante varias de las actividades realizadas por este ministerio, especialmente aquéllas relacionadas con la previsión social, redujo el impacto esperado de sus políticas. El reducido número de trabajadores que pertenecía a este despacho, frente a los gastos por servicios sanitarios que crecían año tras año, disminuyeron su productividad haciéndolo ineficiente, según el presidente Peñaranda:

El presupuesto del ramo [Ministerio de Trabajo y Previsión Social], que fue de 27 millones en 1940, ha sido aumentado a 43 millones para este año, habiendo recaído el

¹¹⁶ IP (1943), 203.

¹¹⁷ IP (1947), 73s.

aumento, únicamente en el capítulo de gastos del Servicio Sanitario, sin aumento para el ítem de haberes del personal. Será necesario, quizá, el aumentar estas cifras, ya que para el año de 1942, se deben crear muchas postas móviles sanitarias servidas por camionetas y lanchas y varias postas fronterizas.

Estas consideraciones, son reforzadas por el hecho de que muchas nuevas organizaciones de reciente creación, se hallan en estado rudimentario o de comienzo, debiéndose destinar mayores recursos para robustecerlas y exigir de ellas el rendimiento integral que deben dar (IP 1941, 102).

V.2.3.4 Entidades públicas que se dedicaron a garantizar la seguridad interna y externa del país

Como cualquier Estado moderno de la época, la asignación de recursos fiscales para solventar los gastos de seguridad interna y externa del país fue muy importante. Como se puede apreciar en el cuadro 10 de este capítulo, los ministerios encargados de cumplir estos objetivos, el Ministerio de Guerra, el Ministerio de Defensa Nacional, y el Ministerio de Gobierno, absorbieron en promedio el 30% de los recursos estatales.

Sin embargo, en los veinticinco años que abarca este estudio sobresale una característica peculiar en las actividades regulares de estos ministerios. Ella consistió en que al lado de los diferentes programas y proyectos que conformaron las políticas de seguridad nacional se inscribieron otros que no necesariamente tenían relación con este propósito, o en su defecto, debían ser ejecutadas por otras reparticiones creadas para este fin. En este sentido, actividades relacionadas con la producción de bienes o la implementación de campañas de salud pública y bienestar social, acompañaron indistintamente a las tareas de vigilancia de la soberanía nacional ejecutadas por los ministerios de Guerra, Defensa Nacional y Gobierno, como apreciaremos a continuación con mayor detalle.

V.2.3.4.1 Ministerio de Guerra

Antes de llegar a ser sustituido por el Ministerio de Defensa Nacional, este ministerio, entre 1928 y 1935, tuvo como principal actividad la administración de los recursos que se necesitaron para llevar adelante la guerra con el Paraguay. Este conflicto bélico, en sus tres años de duración, demandó la suma de 400.000.000 de bolivianos¹¹⁸ para pagar el material necesario consistente en armamentos y equipo de combate, víveres, equipo sanitario, unidades de transporte y comunicación, y pagos de sueldos al ejército.

¹¹⁸ MBCB (1936), 16.

Este monto de dinero contrastó notablemente con los exiguos presupuestos que en 1932, 1933, 1934 y 1935 apenas sumaron en conjunto los 145.000.000 de bolivianos¹¹⁹.

Por otro lado, llama la atención el hecho de que, más allá de los compromisos bélicos, este ministerio se haya encargado también de otras responsabilidades que si bien no estaban del todo al margen de sus objetivos, pudieron ser asumidas de mejor manera por otros ministerios o reparticiones públicas. En 1935, por ejemplo, organizó el Departamento Nacional de Lucha Contra la Tuberculosis con el objetivo de prevenir los males que pudieran transmitir los desmovilizados de la guerra. Este mismo año se hizo cargo del Patronato de Huérfanos de Guerra y, desde 1931, se hizo cargo de la Caja de Pensiones y Jubilaciones Militares, manifestando claramente la diversidad de objetivos y programas mantenidos por este ministerio.

V.2.3.4.2 Ministerio de Defensa Nacional

En 1935, las necesidades del país para afrontar la Guerra del Chaco de una manera organizada, transparente y eficiente, llevó a las autoridades estatales a decidir la creación de un nuevo ministerio que hiciera realidad estos dos objetivos. De esta manera, en este año surgió el Ministerio de Defensa Nacional, el cual, sin embargo, por cuestiones jurídicas y administrativas no pudo llevar adelante sus funciones sino hasta 1936, dejando la responsabilidad entera de ellas al Ministerio de Guerra, el cual, una vez finalizado el conflicto bélico, fue eliminado para dar paso al Ministerio de Defensa Nacional.

Como en un primer momento este ministerio no alcanzó a cumplir sus metas, las autoridades nacionales se vieron obligadas a reformular sus objetivos con base en una nueva coyuntura caracterizada por la paz. Desde esta perspectiva, los recursos estatales que le fueron asignados, que por cierto fueron elevados –alcanzando en promedio la quinta parte del total de los ingresos efectivos anuales–, se destinaron en una primera instancia a la reorganización del ejército boliviano:

Desde la iniciación de las labores de la Junta Militar que preside los destinos de la República el Ministerio de Defensa se ha ocupado de la reorganización del Ejército, teniendo en cuenta los recursos de que podía disponer y la satisfacción de las necesidades de la fuerza armada (...).

Se ha puesto particular empeño para fijar en el presupuesto del próximo año las partidas destinadas al envío de oficiales al exterior y al mejoramiento del servicio

¹¹⁹ Huber (2001), 419.

administrativo y de transports en el Territorio Nacional de Colonias y en el departamento del Beni (IP 1936, 27).

Pero lo que resulta más interesante al estudiar las actividades de este despacho público es que no solamente se dedicó a resguardar la seguridad del país sino que se ocupó de otro tipo de tareas que prácticamente nada tenían que ver con este primer objetivo, y que justifican el por qué de la asignación de grandes cantidades de recursos. En efecto, en el período estudiado éste ministerio, además de velar por la seguridad nacional se ocupó de otras tareas que estuvieron relacionadas con la asistencia y el bienestar social, la producción, la integración del país, y otras actividades que a continuación se desglosan.

Como la Guerra del Chaco movilizó a miles de combatientes que dejaron desamparadas a sus familias, este ministerio se encargó de proporcionar a éstas pequeñas cantidades de dinero para su sustento básico. Una vez terminado el conflicto bélico se dedicó a tareas de asistencia y bienestar social a través de pagos de beneficios a familiares de ex combatientes, beneméritos de la guerra e inválidos, asimismo, creó una partida especial, la “declaratoria de pobreza”, mediante la cual se asignó un monto de dinero que sirvió para paliar las necesidades económicas de las familias más pobres que enviaron familiares a combatir en la guerra, y también organizó un hogar de huérfanos para los hijos de los militares.

En 1936, el presidente Toro destacó las tareas realizadas por el Ministerio de Defensa Nacional:

El Ministerio y las reparticiones de su dependencia han atendido y despachado con preferencia las solicitudes de las familias de los movilizados durante la campaña y, posteriormente, el pago de haberes devengados de los excombatientes y de los prisioneros que regresaron del Paraguay.

Se ha despachado al día las peticiones de inválidos y mutilados de guerra, de pago de lutos y pensiones, conforme a las leyes y decretos pertinentes.

Con motivo de la prórroga de plazo acordada por Decreto Supremo de 18 de octubre último, se ha despachado con resoluciones favorables 48 solicitudes de pensión de Bs. 20 por familia de los movilizados y se ha negado 36.

Han alcanzado resolución favorable 528 peticiones de lutos y se ha negado 85.

Se ha concedido pensiones vitalicias en 495 solicitudes y se ha dictado resoluciones desfavorables en 30.

Se ha decretado favorablemente 839 solicitudes de invalidez y se ha negado 22 (IP 1936, 28).

Con respecto a la “declaratoria de pobreza”, el mensaje presidencial del mismo año afirma lo siguiente:

Por Decreto Supremo de 28 de octubre se ha ampliado por equidad, el plazo para el pago de la pensión de Bs. 20.- a las familias pobres de los movilizados, que habiendo efectuado el trámite de sus expedientes dentro del plazo respectivo, obtuvieron la declaratoria de pobreza después del término que señala el Decreto de 9 de enero de 1936, por causas no dependientes de su voluntad (IP 1936, 32).

En 1938, el presidente Busch hizo referencia a la creación del Hogar de Huérfanos Militares en uno de los apartados de su mensaje presidencial:

Gran parte de los jefes y oficiales fallecidos en la campaña del Chaco, han dejado niños sin los recursos necesarios para su educación. Cumpliendo con una ineludible obligación moral, se ha creado por decreto supremo de 17 de julio de 1937, el Hogar de Huérfanos Militares, para educar gratuitamente a esos niños (IP 1938, 48).

En cuanto a la producción, el Ministerio de Defensa Nacional desplegó una importante labor de cooperación al progreso del país mediante un impulso decidido al desarrollo económico. Realizó diferentes trabajos en vialidad, comunicaciones, colonización y obras públicas, e inclusive asumió responsabilidades que estaban directamente relacionadas con actividades de carácter productivo y con el regulamiento y el control de precios de alimentos, materias primas y material bélico.

Así por ejemplo, en 1938 organizó la instalación de una fábrica de quinina bajo la dependencia de la Inspección General de Sanidad Militar perteneciente a este despacho público, con el objetivo de atender las necesidades del Ejército y de la población civil en forma gratuita.

De igual manera, en 1944 instaló una fábrica de ácido sulfúrico y sus derivados para cubrir las necesidades de la industria boliviana, en general, y del Ejército en la fabricación de armas, en particular.

Por otro lado, inició un extenso plan de autoabastecimiento del Ejército nacional a nivel agropecuario, de transportes y comunicaciones, obras públicas, y vituallas. El fin último que se persiguió con esta política fue el de aminorar los gastos realizados por este ministerio y, al mismo tiempo, desarrollar programas experimentales de producción que pudiesen ser implementados posteriormente de manera extensiva por otras entidades públicas o privadas del país.

En 1945, el presidente Villarroel informó sobre los alcances de este plan de autoabastecimiento justificando la asignación de grandes cantidades de dinero para tal fin:

Los dos grandes capítulos del servicio de intendencias están recibiendo un impulso en su organización, orientada a abastecer con producción propia las necesidades del ejército.

El total de la producción agropecuaria de los fundos y granjas consume el propio ejército y el rendimiento futuro será mayor debido a las ampliaciones de cultivos y a [la] dirección de técnicos.

Se ha adquirido una fábrica de tejidos de punto, la que está en pleno funcionamiento y abastece el total de las necesidades en este capítulo y se estudia la instalación de una fábrica de calzados.

El arsenal de guerra desenvuelve sus tareas normalmente. Con 2.000.000 de bs.- se instalará una fábrica de ácido sulfúrico para abastecer necesidades del Ejército, la minería, la industria y el comercio nacionales.

El servicio de transportes ha sido reorganizado y mejorado. La Maestranza Central y el Almacén de Llantas y Repuestos desarrollan una positiva labor.

El Ejército fabrica ladrillos y tejas para cubrir sus necesidades. Realiza perforaciones de pozos para entidades oficiales y privadas (IP 1945, 39).

En 1949, los trabajos en procura del autoabastecimiento del ejército nacional se desarrollaron en forma tan intensiva y amplia que prácticamente el Ministerio de Defensa Nacional se dedicó a una infinidad de actividades económicas. En el informe de gestión de 1949 del presidente Urriolagoitia encontramos el detalle de estas labores que reproducimos a continuación para tener una idea aproximada de la importancia que tuvo este ministerio para la economía del país:

Siguiendo el plan de autoabastecimiento del Ejército nacional se destacaron el presente año las actividades ganadero-agrícolas, de transportes terrestres y fluviales, de servicio hidráulico y comunicaciones.

A través de la Dirección General de Remonta se efectúan las labores ganadero-agrícolas conforme a un plan técnico, ocupándose principalmente de la crianza de ganado y abastecimiento de productos forrajeros para las Unidades militares. Sus principales centros de producción son "La Chimba", "Cotapachi", "La Tamborada" y "Saipina".

El servicio de transportes terrestres y fluviales se encarga de la conducción de pasajeros y carga de diferentes empresas privadas y fiscales, donde el noroeste boliviano es el principal centro de actividades. Así se cuenta con las lanchas "Madre de Dios", "General Román", "Vaca Díez", y "Coronel Wichtendal", además de los astilleros militares de Riberalta y Todos Santos.

El ejército provee de agua potable, explota aguas subterráneas, y perfora pozos en La Paz, Oruro, Cochabamba, Santa Cruz y Camiri.

En cuanto a comunicaciones funcionan en el país 27 estaciones militares distribuidas en el territorio nacional, existiendo ya los planes para que este número se multiplique. Asimismo se dispuso la organización de una Directiva de la Vivienda Militar con la finalidad de comprar lotes y construir viviendas para los militares (IP 1949, 124ss).

La integración vial del norte del país a través de sus ríos, especialmente en los Departamentos de Beni y Pando fue, como ya se dijo, otro de los objetivos de primer orden perseguidos por este ministerio. Para ello, desde 1948 inició tratativas con el gobierno de los Estados Unidos para formalizar un convenio sobre la organización de la Escuela Fluvial de Cadetes a fin de capacitar el elemento humano necesario para

utilizar de manera más eficiente la inmensa red de ríos navegables de estos dos departamentos. A pesar de los esfuerzos, recién en los años cincuenta se hizo realidad este convenio con la creación de la Escuela Naval Militar de Bolivia.

De igual manera, a través del ejército, este ministerio se encargó de la administración pública y la actividad de los transportes en el norte del país, como lo destacó en 1936 el presidente Toro:

El ejército se encarga de la administración pública y los transportes en el departamento del Beni y el Territorio Nacional de Colonias [Pando]. Para ello busca mejorar sus servicios rehabilitando lanchas, construyendo un astillero nacional, adquiriendo motores y equipo de transporte, y habilitando camiones para el transporte carretero de Guayaramerín a Cachuela Esperanza, de Astillero a Riberalta, y de Cobija a Porvenir (IP 1936, 33).

Por otro lado, entre otra de las ocupaciones que le cupó desempeñar, éste ministerio puso en vigencia en 1940 un nuevo reglamento de tráfico aéreo debido a que se le asignó la tarea de controlar la aviación comercial y turística del país.

De igual forma, estuvo encargado algunos años del servicio de radiocomunicaciones del país a través del Estado Mayor General, con un personal y un equipo de técnicos que, para ese tiempo fueron los mejor capacitados para realizar este tipo de tareas.

Asímismo, en 1949 el Ministerio de Defensa Nacional vio la necesidad de crear la Escuela Central Técnica con el objetivo de preparar a los oficiales y suboficiales pertenecientes a las unidades militares del país en áreas relacionadas con el manejo de los diferentes tipos de armamento que utilizaba las Fuerzas Armadas, así como también, con técnicas propias de las comunicaciones, los transportes, y otro tipo de áreas de las cuales se ocupaba la institución armada:

La necesidad de tecnificar las Unidades [militares] de mejor empleo ha determinado, la creación de este Instituto, que viene proporcionando a los cuadros militares elementos de las siguientes especialidades: mecánicos de artillería y armas pesadas, mecánicos armeros de infantería, caballería, artillería; zapadores, pontoneros, mecánicos de comunicaciones, telegrafistas, telefonistas, radio-operadores, mecánicos fundidores, electricistas, choferes y mecánicos de vehículos motorizados y otras varias especialidades necesarias a las Fuerzas Armadas, pudiendo además, esos elementos, prestar con eficacia servicios en labores públicas o en servicios particulares (IP 1949, 121).

Por último, mediante acciones de este ministerio se iniciaron los estudios para la creación de un Instituto Geográfico Nacional mediante la fusión de la Comisión Cartográfica del Ministerio de Defensa Nacional con la Sección Cartográfica del Estado

Mayor General. Además de ello se planteó la necesidad de levantar una Carta de la República y confeccionar un Atlas de Bolivia:

Por decreto de 2 de julio de 1936, se ha fusionado la Comisión Cartográfica del Ministerio de Defensa con la Sección Cartográfica del Estado Mayor General, cuyas labores son las siguientes: formación de un plan para crear el Instituto Geográfico Nacional, levantamiento de una Carta de la República y confección de un Atlas de Bolivia. Tan luego como se organice el Instituto Geográfico Nacional quedará disuelta la Comisión (IP 1936, 28).

V.2.3.4.3 Ministerio de Gobierno

El objetivo más importante de este ministerio fue el de preservar la seguridad interna del país. A lo largo de veinticinco años –en promedio– prácticamente el 8 por ciento de los recursos anuales fueron destinados a esta entidad, porcentaje elevado por cierto frente a la cantidad de dinero que recibieron otras instituciones estatales.

La reorganización de la Policía Nacional y la protección a las comunidades indígenas fueron sus principales actividades. También se dedicó de manera complementaria a vigilar, administrar y manejar la información elaborada por el Estado, así como también, a combatir la corrupción generada en las oficinas públicas del país. Y, junto al Ministerio de Agricultura, alternó algunos años para hacerse cargo de las políticas inmigratorias.

Una vez que finalizó la Guerra del Chaco, el gobierno de entonces decidió reorganizar la Policía Nacional después de su debilitamiento como consecuencia de la carencia de policías, gran parte de los cuales se enlistaron en las unidades militares que partieron al sur del país. En este sentido, las autoridades estatales decidieron elevar la calidad profesional del personal que pertenecía a este organismo y, de igual manera, crearon Delegaciones Policiales en los rincones más alejados del país a objeto de controlar el orden público en el área rural, donde se presentaron varias revueltas indígenas en protesta por mejores condiciones de vida. De esta manera, a partir de 1940 se crearon Delegaciones Policiales en las siguientes zonas del país: Lípez, Carangas, Apolo, Iturrealde, Abuná y el Iténez.

Los conflictos rurales de los años cuarenta entre comunarios indígenas y hacendados en el occidente del país, condujeron a la organización de la Policía Rural en 1947 con el fin de perfeccionar las operaciones policiales en el campo:

Las alteraciones del orden público producidas en el campo han determinado al Poder Ejecutivo a crear una policía especialmente encargada de la vigilancia del agro con objeto de prevenir disturbios y garantizar en forma efectiva la tranquilidad de sus pobladores. La Policía Rural ha sido creada mediante decreto de fecha 22 de junio

último con 300 plazas de acuerdo al plan elaborado por la Dirección General de Policías (IP 1947, 27s).

Por otra parte, a través de las actividades de este ministerio se puede observar que, después de la guerra del Chaco, los diferentes gobiernos de turno se preocuparon por instaurar los derechos ciudadanos de los indígenas del país frente a los abusos y la explotación de parte de los terratenientes, administradores y capataces de hacienda. En 1936, por ejemplo, el gobierno socialista presidido por el coronel David Toro anunció el inicio de acciones en pro de la supresión del pongueaje en Bolivia mediante la sindicalización agraria, hecho que significó una ruptura en la forma de concebir a la sociedad y a la economía rural de entonces:

En el último capítulo de la síntesis de labores informada en 5 de agosto, y dentro del rubro de "iniciativas", se formuló la supresión del pongueaje. El Presidente de la Junta de Gobierno, con una visión exacta de la realidad social en que vive la clase indígena, ha encomendado al Ministerio de Colonización y Agricultura, el estudio y la solución de los problemas del indio, y así, lejos de un simple decreto de enunciaciones, acaso irrealizables por la resistencia que oponen los terratenientes a la liberación indígenal, se ha dado cuerpo al movimiento de sindicalización agraria, tomando como experiencia a los colonos de la finca de Santa Clara, en el distrito provincial de Cliza del Departamento de Cochabamba. Con este paso valiente se eleva al indígena a la condición de persona jurídica, capaz de conseguir por sus propios medios su elevación moral y espiritual y su bienestar económico. La tuición que ejerce el Estado es dentro de la doctrina del Patronato y constituye un paso decisivo hacia la definitiva liberación del pongueaje (IP 1936, 16).

Si bien la sindicalización agraria fue una válvula de escape a través de la cual las comunidades indígenas tuvieron la oportunidad de mejorar las relaciones de trabajo con los dueños de haciendas, este proceso avanzó de forma muy lenta debido a los obstáculos interpuestos por los mismos terratenientes, que se apoyaron en las leyes para invalidar dichas acciones. El discurso de los hacendados y del sector político que los apoyó insistió en que mientras no se proyectaran y realizaran reformas jurídicas, económicas y sociales que hiciesen de los indios verdaderos ciudadanos con plena conciencia de sus deberes y derechos, la anhelada libertad distaba mucho de ser una realidad.

A pesar de ello, el Estado buscó remediar la serie de conflictos que se fueron generando entre indígenas y patrones y, en 1943, bajo la presidencia del general Peñaranda se creó la Oficina Jurídica de Defensa Gratuita de Indígenas, repartición jurídica que se encargó de tramitar los reclamos, litigios y demás gestiones de los indios

ante las respectivas entidades públicas, velando porque las leyes de protección dictadas en su favor tengan pleno cumplimiento¹²⁰.

En 1945 se realizó el Primer Congreso Indigenal Boliviano bajo los auspicios del gobierno socialista militar de Gualberto Villarroel, en el cual se resolvió, una vez más, la supresión de los servicios gratuitos de los indígenas a los dueños de hacienda. Si bien este deseo fue tomando cuerpo poco a poco, llegando a promulgarse como decreto supremo, su alcance fue reducido debido a la lentitud con que se aplicaban dichas normas. El mensaje presidencial de dicho año, haciendo referencia a las principales actividades del entonces denominado Ministerio de Gobierno, Justicia e Inmigración, hace referencia a lo afirmado:

Se realizó el Primer Congreso Indigenal Boliviano. En base a las resoluciones adoptadas el gobierno dictó varios decretos: para impulsar la educación campesina, para regular los derechos y obligaciones de patrones y colonos, suprimiendo la exigibilidad de los servicios gratuitos, en estricta observancia del capítulo 5º de la Constitución Política del Estado, a fin de asegurar para nuestro indígena, la vida digna del ser humano, que toda democracia debe procurar para su población (IP 1945, 22).

Por otra parte, en estos años, posiblemente como consecuencia de la ausencia de un organismo estatal que se dedicara única y exclusivamente a esta tarea, este ministerio se encargó de producir y difundir la información generada por el Estado mediante sus oficinas administrativas. A pesar de que en 1938 se creó el Ministerio Sin Cartera, con el objetivo de coordinar y administrar eficientemente la interrelación de los ministerios existentes, fue el Ministerio de Gobierno el que, a través de la Dirección General de Prensa e Informaciones, creada en 1943, se encargó de informar al país de manera oficial sobre todas las decisiones y políticas ejecutadas por el Estado boliviano:

Para informar al país, mediante la prensa, radio y telégrafo de los actos administrativos más salientes, centralizando las informaciones de los Ministerios y llevarlas a conocimiento de la opinión pública en forma oficial se ha creado la Dirección General de Prensa e Informaciones. Proporciona a su vez, noticias del interior ampliadas de un servicio telegráfico especial (IP 1943, 43).

La lucha contra la corrupción en las oficinas públicas fue otra de las tareas importantes que realizó este ministerio en los años estudiados. El interés particular en mantener la paz y el orden dentro del país lo condujeron a llevar adelante este objetivo. A partir de 1948 este despacho público dio los pasos iniciales para crear el primer Estatuto del Funcionario Público mediante el cual se definieron los deberes y derechos

¹²⁰ IP (1943), 47.

de los funcionarios públicos en general, desde aquéllos que ocuparon cargos de mayor responsabilidad hasta los más sencillos. El presidente Hertzog destacó este acontecimiento en su mensaje presidencial:

Un cuerpo orgánico de disposiciones que ampare la estabilidad de los buenos funcionarios del Estdo, poniéndolos a cubierto de los vaivenes de la política partidista que regule las condiciones de ingreso, ascensos, permanencia y separación del empleado público; que determine claramente sus derechos, deberes y responsabilidades conforme a las doctrinas y prácticas más aceptadas del Derecho Administrativo, que sea, en fin, una garantía cierta tanto para el cuerpo de funcionarios como para el Estado, contra posibles arbitrariedades y abusos de unos y otros, constituía desde hace tiempo una necesidad muy sentida en el país, En gran parte, el relajamiento que se nota en las funciones públicas y la falta de orden y de eficiencia en la Administración, con grave daño de los intereses fiscales y los del pueblo que contribuye con los impuestos a su sostenimiento, son debidos a la carencia de un código sustantivo que llene debidamente aquellas necesidades (IP 1948, 25s).

Por último, este ministerio desplegó una importante acción de propaganda inmigratoria tanto dentro como fuera del país. Esta tarea la hizo de manera conjunta con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Defensa Nacional. En este sentido, hacia 1948, podemos evidenciar la creación del Consejo de Inmigración y Turismo dependiente del despacho de Gobierno como un instrumento más efectivo para el manejo de la política inmigratoria¹²¹.

Llama la atención, sin embargo, la creación en 1936 de un Ministerio de Inmigración, el cual, según las fuentes consultadas, parece ser que nunca funcionó ya que no figura en las partidas presupuestarias anuales. A partir de ello podemos deducir que sus funciones fueron realizadas en última instancia por los ministerios mencionados en el anterior párrafo. De todas maneras, reproducimos a continuación una cita textual del mensaje presidencial de 1936, donde se hace referencia a la creación del Ministerio de Inmigración:

El Supremo Decreto de 5 de junio de 1935, vigente aún, atribuye al despacho de Defensa la concesión de permisos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional. Esta disposición, dictada en el período de la campaña, se mantuvo en el complementario de transición entre la guerra y la paz. Creado el Ministerio de Inmigración, se ha obtenido voto favorable del Consejo de Ministros para que dichas atribuciones pasen a esta repartición para efectuar un mayor control de la inmigración. Desde enero esta oficina será reglamentada amplia y convenientemente (IP 1936, 85).

¹²¹ IP (1948), 27s.

V.2.3.5 Otras instituciones públicas que se dedicaron a desarrollar la economía del país

Al margen de los organismos públicos ya mencionados que se encargaron de desarrollar y fomentar la economía boliviana, en el período estudiado existieron otras tres instituciones de igual e inclusive mayor importancia que éstos, las cuales se

dedicaron también a cumplir estos objetivos: el Banco Central de Bolivia, creado en 1929, la Corporación Boliviana de Fomento, creada en 1942, y los diferentes “consejos” organizados para resolver los problemas de carácter económico y social.

V.2.3.5.1 Banco Central de Bolivia

El impulso que dio esta institución al desarrollo y fomento de la economía boliviana fue notable. Inclusive nos atrevemos a afirmar que el Banco Central de Bolivia, entre otras cosas, fue la entidad encargada de cubrir gran parte de los gastos de inversión del Estado. Su trabajo fue significativo a través de la financiación y/o capitalización de diferentes instituciones de fomento económico que se crearon en este tiempo, como sucedió con el Banco Minero de Bolivia (creado en 1936), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (creado también en 1936), la Corporación Boliviana de Fomento (creada 1942), el Banco Agrícola de Bolivia (creado en 1942), y todas aquellas entidades económicas estatales que se encargaron de llevar adelante obras públicas de infraestructura urbana, irrigación, electrificación y vialidad.

A propósito de este último tipo de obras, es necesario destacar que, para 1933, el Banco Central de Bolivia diseñó un plan de construcción vial a desarrollarse una vez que finalizara la Guerra del Chaco. Este plan tuvo dos objetivos importantes, el primero relacionado con la precaria integración vial del país y, el segundo, con la generación de nuevas fuentes de trabajo para el contingente de trabajadores que, una vez terminado el conflicto bélico, necesitaba emplearse en alguna actividad regular. La memoria del Banco Central de Bolivia de 1933 evidencia estas intenciones:

El Banco Central de Bolivia ha dedicado muchas horas de estudio a la consideración de planes de vialidad y obras públicas, como parte de un programa que se justifica para cuando, terminado el conflicto del Chaco, llegue el momento de iniciar la restauración económica del país (...).

Una política vial, tiende, desde luego, a consolidar la unidad nacional vinculando las más apartadas regiones con los centros principales de la república; estimula la explotación de sus mejores fuentes de riqueza, como medio más eficaz para tonificar su economía y restaurar la hacienda pública; abre nuevas posibilidades a las industrias productivas que tienen ya modos de llegar con sus productos a los distintos mercados de la nación. Finalmente, pasado el conflicto, dará colocación a millares de ciudadanos solucionando un importante problema económico-social (MBCB 1933, 45).

Por otro lado, el Banco Central de Bolivia otorgó crédito bancario para impulsar actividades económicas estratégicamente necesarias para el país. El crédito industrial y el crédito rural fueron las dos modalidades que adoptó dicha institución para fomentar las actividades de carácter industrial y agropecuario, respectivamente. Para ello, creó los Departamentos de Crédito Industrial y de Crédito Rural con el objetivo de impulsar la industria, la agricultura y la ganadería en Bolivia, no sólo mediante préstamos en dinero sino a través de asesoramiento y capacitación técnica-científica.

Por Decreto Supremo de 11 de febrero de 1942, el ya existente Departamento de Crédito Rural pasó a formar parte del recién creado Banco Agrícola de Bolivia cuyo principal objetivo fue proporcionar a los agricultores nacionales el capital necesario para que pudiesen adquirir maquinarias, implementos, herramientas, reproductores, accesorios de sanidad vegetal y animal, y toda una diversidad de materiales que se necesitaban para desarrollar la agricultura.

Al mismo tiempo, el Banco Central de Bolivia impulsó la consolidación de la aviación comercial en el país a partir del fortalecimiento y equipamiento del Lloyd Aéreo Boliviano. Igualmente, puso gran empeño en la instauración de la radiodifusión en el país:

El Banco Central, sugirió la iniciativa de organizar la aviación comercial del país a base de trimotores -a parte del excelente servicio de monoplanos "Junkers" del Lloyd Aéreo Boliviano- y fué, en tal virtud, el pivote alrededor del cual giró la financiación de este asunto (...). [Así] se llevó a cabo la organización del nuevo Lloyd Aéreo Boliviano (...). El Banco Central sugirió también la iniciativa de adquirir dos potentes estaciones radiodifusoras, estudiando y buscando la cooperación financiera de otros elementos económicos del país, principalmente del comercio, para realizar este proyecto [Ayudaron también a este objetivo el Gobierno Nacional y la firma importadora W.C. Grace] (...).

Esta se inaugurará en los primeros meses de 1933[:] informará al país de su propia realidad. Hará conocer al país en el exterior. Comunicará rápidamente las órdenes de mando asumidas en la guerra del Chaco. Como plan educativo, llevará al pueblo, mediante conferencias y audiciones de radio, la expresión de la cultura y del progreso humanos, a la par que los adelantos de la república en todo orden de cosas, especialmente a las razas quechua y aimará, para incorporarlas a la vida nacional. Mantendrá el contacto diario y permanente entre todas las ciudades y poblaciones de

la República, estrechando su mútuo conocimiento y vigorizando así la nacionalidad (IP 1932, 70ss).

De igual manera, terminado el conflicto bélico con el Paraguay, varios de los hospitales militares y el material utilizado en ellos, que fueron sostenidos directamente con fondos pertenecientes al Banco Central de Bolivia, pasaron a ser administrados por otras dependencias públicas dando origen a los hospitales generales que hasta el día de hoy, en varios casos, siguen prestando sus servicios a la ciudadanía boliviana.

Es importante también destacar que bajo la tutela del Banco Central de Bolivia se creó el Comité de Importaciones con la finalidad de controlar y regular todas aquellas actividades relacionadas con la importación de artículos de cualquier tipo al país. Este Comité, fue creado en diferentes ocasiones a consecuencia de las crisis económicas mundiales cuyos efectos se sintieron de manera indefectible en la economía boliviana. En 1948, por razones de eficiencia administrativa este comité pasó a denominarse Sección Comercio Exterior del Banco Central de Bolivia logrando alcanzar en mejor forma sus objetivos gracias al respaldo de leyes y normas que reglamentaron de una manera más acertada las actividades de importación.

La memoria de 1945 del Banco Central de Bolivia, al hacer referencia a las principales actividades que debía realizar el Comité de Importaciones que, por cierto se remonta a la década de los años veinte, hace las siguientes puntualizaciones al respecto:

Frente a los problemas de post-guerra y siguiendo las normas establecidas en muchos países latinoamericanos, por Decreto Supremo N° 352 de 15 de junio de 1945, fue creado el Comité de Importaciones, cuya finalidad primordial, tal como se establece en el referido Decreto, es controlar, condicionar y autorizar las importaciones a Bolivia, según las disponibilidades de divisas existentes y la política económica general que en el momento se adopta.

La política seguida por el Comité de Importaciones, desde la fecha de su creación, ha sido la de orientar las importaciones hacia fines reproductivos, dando preferencia a todos aquellos artículos de consumo esenciales, así como materiales destinados a crear nuevas fuentes de producción o a fortalecer las ya existentes (MBCB 1945, 70).

A tiempo de terminar este apartado, debemos relievamos el papel que desempeñó esta institución con relación a los déficit fiscales. Desde el momento de su creación, el Banco Central de Bolivia se convirtió en un instrumento financiero ideal para auxiliar las crecientes necesidades del Estado. Si bien las leyes de ese tiempo establecían los procedimientos que se debían cumplir para valerse de las bondades del déficit fiscal, estas fueron acatadas tan sólo en contadas ocasiones. Mientras que en los años treinta

los gobiernos de turno gastaron más de lo que tenían para asumir sus compromisos frente a la contienda bélica del Chaco, el sostenimiento de la minería y las presiones de los trabajadores, en la década del cuarenta, el déficit fiscal se presentó como consecuencia de los elevados gastos que mantuvieron empresas públicas que si bien dependían de los ingresos del Estado gozaban de autonomía presupuestaria en la ejecución de sus gastos.

En 1951, la “Misión Keenleyside” alertó al gobierno de entonces sobre los peligros económicos que traía consigo la ausencia de controles fiscales en algunas reparticiones públicas debido precisamente a la extremada flexibilidad que mantenían sus presupuestos anuales, los cuales, no estaban contemplados en el presupuesto nacional sino más bien en presupuestos suplementarios y/o extraordinarios que infringían el espíritu de las leyes presupuestarias establecidas en el país. El mencionado informe detalla el nombre de estas empresas:

Muchas de estas actividades gubernamentales o de entidades semi-gubernamentales, se consideran ajenas o al margen del Presupuesto de Bolivia. De 50 de estas entidades, 18 son corporaciones públicas o empresas que se ocupan de negocios de propiedad del Estado, a saber, tres bancos (Banco Central, Banco Minero, Banco Agrícola); dos grandes compañías nacionales (Corporación Boliviana de Fomento y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos); una línea aérea nacionalizada (Lloyd Aéreo Boliviano); siete ferrocarriles del Estado (Arica-La Paz, Potosí-Sucre, Villazón-Atocha, La Paz-Beni, Cochabamba-Santa Cruz, Corumbá-Santa Cruz, Yacuiba-Santa Cruz) y cinco fábricas (Fábrica Nacional de Quinina, Fábrica Nacional de Ácido Sulfúrico, Fábrica Nacional de Cemento en Huancané, Fábrica Industrial en Oruro y Fábrica de Tejas en Trinidad) (Keenleyside 1952, 61).

V.2.3.5.2 Corporación Boliviana de Fomento

Con base en las recomendaciones de la “Misión Bohan” y con el objetivo de promover e impulsar el desarrollo económico y social de Bolivia mediante una labor esencialmente integradora en que los intereses regionales se subordinaron al interés nacional, en septiembre de 1942 se creó la Corporación Boliviana de Fomento, sociedad anónima mixta con capitales del Banco de Importaciones y Exportaciones de los Estados Unidos y del gobierno boliviano que se dedicó a cooperar con el Poder Ejecutivo en la realización de obras y el manejo de empresas.

Junto al Banco Central de Bolivia y los ministerios de Hacienda, de Obras Públicas y Fomento, y de Defensa Nacional, fue la entidad estatal a través de la cual se ejecutaron gran parte de los gastos de inversión pública. Sus principales operaciones se centraron en:

Identificar, promover y ejecutar proyectos y programas específicos, promover inversiones dirigidas al fomento de la producción, cooperar y participar en la acción financiera del Estado y, obtener y proporcionar asistencia técnica y financiera (FLACSO 1986, 7s).

A continuación detallamos las recomendaciones más importantes que la mencionada misión presentó al gobierno boliviano con base en las cuales se iniciaron las primeras tareas de la corporación. El desarrollo de las comunicaciones, la agroindustria, la irrigación del campo y la explotación del petróleo fueron los ejes centrales de sus propuestas a partir de una inversión inicial de ochenta y ocho millones de dólares aproximadamente. Con respecto al primero de ellos sugirió:

I- El trazo de un sistema caminero que permita el desarrollo económico de las regiones atravesadas por el sistema y la conexión de centros productores y consumidores. Se cree que los siguientes caminos son los que merecen considerarse primero: Cochabamba-Santa Cruz, Santa Cruz-Camiri, Santa Cruz-Montero-Cuatro Ojos, Camiri-Villa Montes, Sucre-Camiri, Villazón-Tarija, Tarija-Villa Montes, La Paz-Rurrenabaque, con ramal a Apolo.

Se estima que este programa de caminos costaría aproximadamente.....\$ 40.000.000
(Bohan 1943, Volumen 1, 12s).

Con relación a la agroindustria propuso:

II- Fomento de la producción de azúcar, arroz, madera, ganado, trigo y otros cereales, productos de lechería, grasas y aceites. Comestibles, algodón y lana, y el establecimiento de plantas de procesos industriales, facilidades de mercado, agencias de crédito y otras necesidades incidentales a la expansión agrícola. Se estima que este programa requeriría la inversión eventual de aproximadamente.....\$ 15.000.000
(Bohan 1943, Volumen 1, 13).

En cuanto a los proyectos de irrigación planteó:

III- Estudios y construcción de obras en conexión con el desarrollo de cultivos e irrigación en aquellas áreas seleccionadas en las cuales las potencialidades justifican las inversiones. Considerable trabajo en este sentido ha sido ya hecho en pocas áreas. Se estima que la cantidad eventual necesaria para tales proyectos de irrigación alcanzaría.....\$ 8.000.000
(Bohan 1943, Volumen 1, 13).

Finalmente, para aprovechar los yacimientos petrolíferos estableció:

IV- Desarrollo de los campos petroleros probados, trabajo exploratorio en nuevas áreas, construcción de las necesarias facilidades de transporte, y desarrollo de mercados extranjeros.....\$ 25.000.000
(Bohan 1943, Volumen 1, 13).

Frente a estos objetivos los resultados hasta 1952 fueron los siguientes.

Entre 1942 y principios de 1952 la CBF desarrolló y fomentó varias actividades, destacándose el trabajo en infraestructura económica con notoria preponderancia en la construcción de las carreteras Cochabamba-Santa Cruz y Epizana-Totora, y los caminos Totora-Aiquile, Copachucho-Comarapa, y Santa Cruz-Montero. Asimismo, adquirió gran relevancia la conservación del antiguo camino Santa Cruz-Cochabamba con sus caminos auxiliares.

En el campo de la agricultura, la ganadería y la forestación, los proyectos de desarrollo más importantes fueron: el proyecto “Saavedra” del norte de Santa Cruz, el proyecto “Reyes” del Departamento Beni para construir una pista aérea, una planta frigorífica y un matadero en esta localidad, el proyecto maderero “Espejos”, el proyecto “Finca Belén”, el proyecto “Unidad móvil de tractores”, el proyecto “Chané”, la apertura de un ingenio arrocero en el Departamento de Santa Cruz, la realización de un censo ganadero y, por último, el proyecto “Wheland” que creó un ingenio algodonero y una planta aserradora en el Departamento de Santa Cruz. Esta labor fue complementada mediante el fomento del transporte aéreo en aquéllas regiones del país donde no existía ningún medio de comunicación, beneficiándose de este hecho principalmente los departamentos de Beni y Pando.

Por otro lado, ésta institución sirvió como parte garante para recibir los créditos realizados por el Banco de Importaciones y Exportaciones y, paralelamente, evaluó cuál debía ser la prioridad y el destino final de ellos. En este sentido, asignó grandes cantidades de dinero para fomentar la producción petrolera, especialmente mediante la construcción de oleoductos, refinerías y distribuidoras a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. De igual manera, capitalizó al Banco Agrícola de Bolivia y al Comité Fiscal de Fomento Agrícola las veces que fue necesario, y financió varios proyectos de fomento a la producción relacionados con la explotación minera no metálica, la instauración de una fábrica de algodón hidrófilo, y la apertura de la sociedad industrial azucarera “La Esperanza”, el ingenio azucarero “Guabirá”, y la fábrica de cemento en Sucre con base en los yacimientos calizos de “Cal Orko”, “Lechuguillas” y otros.

V.2.3.5.3 Consejos de Economía

Entre 1928 y 1952 se registra una influyente participación de los denominados “consejos” en la adopción de las políticas económicas de los diferentes despachos públicos encargados de llevar adelante los proyectos de modernización diseñados por la clase política en ejercicio del poder estatal.

Es interesante notar cómo, en este período, y como consecuencia de la modernización del aparato estatal en su conjunto, éste buscó formas creativas de asimilación de conocimientos empresariales, necesarios para el cumplimiento de las crecientes responsabilidades que fue asumiendo. Frente a esta ampliación de funciones, a partir de las cuales el Estado ya no sólo fue un agente fiscalizador de los recursos recaudados a través de los impuestos, sino que, además, ejerció relevantes funciones en las áreas comercial, industrial y bancaria –actividades económicas relegadas estrictamente al campo privado–, éste buscó a su vez el concurso del sector privado para realizar su función administrativa, tratando de uniformar las actividades fiscales con las privadas.

En palabras resumidas, lo que sucedió en estos años fue una transformación de la vieja forma de administrar el Estado a través de la inclusión de principios modernos de administración utilizados en ese tiempo por los empresarios privados a fin de que las nuevas responsabilidades del Estado fueran ejecutadas de una manera más técnica. Un interesante estudio de la época sobre la economía boliviana, y que fue utilizado como texto de consulta en las universidades del país, sostiene las siguientes ideas con respecto a la tecnificación de las actividades estatales y confirma el interés del Estado por introducir técnicas de trabajo empresariales en las oficinas administrativas del sector público:

Las amplias funciones de los estados modernos con obligaciones, servicios y empresas de múltiple acción y complejo conocimiento, han determinado que la mayoría de ellos vayan hacia la tecnificación de sus labores; abandonando el primitivo sistema de la administración fiscal, se tiende ahora a la adopción de normas comerciales que encuadren el desenvolvimiento económico y financiero del Estado a la política que siguen los organismos privados de la banca, el comercio y las industrias particulares, dentro del más eficiente y necesario tecnicismo.

No solamente el desarrollo comercial de los negocios monopolizados por el fisco, sino también los que en cumplimiento de sus primordiales deberes políticos como son defensa de las fronteras y unión de los pueblos que forman el Estado mediante el enlazamiento de ferrocarriles, carreteras y otros medios de transporte y comunicación, requieren de administración y manejo técnicos para producir los bienes que se busca. Igual exigencia tiene el amplísimo servicio de previsión social y salubridad, que con los derechos reconocidos a las clases pobres que constituyen la

inmensa mayoría de los pueblos, adquiere cada día más importancia (Vázquez 1939, 56).

En la ciencia de la administración se conocen diferentes estructuras organizacionales de las empresas. Desde esta perspectiva y, entendiendo al Estado como una empresa, en el período estudiado se advirtió un cambio en la estructura organizacional de esta institución.

En efecto, de la centenaria estructura organizacional “lineal o militar” caracterizada por la delegación de autoridades de arriba hacia abajo, la excesiva burocracia de sus oficinas y la inadecuada coordinación administrativa, se pasó a la estructura organizacional lineal de “*Staff*”, adecuada para las características de un Estado que año tras año iba adquiriendo gran magnitud y que, por ello mismo, necesitaba del asesoramiento de un equipo de expertos profesionales a quienes se reunió en torno de lo que comúnmente se vino en llamar “consejos”.

Con el nombre de “Cuerpos Consultivos”, “Comisiones Asesoras”, “Asambleas Corporativas” y “Consejos de Economía”, estas instituciones fueron apareciendo con el objetivo de asesorar profesionalmente a las diferentes autoridades estatales que, por su estrecha relación con compromisos de carácter político, no operaban de manera objetiva y eficiente en sus funciones, lo cual se traducía en muchas pérdidas para el país. Estos consejos estudiaron los distintos problemas económico-financieros del país para transmitir a las autoridades estatales criterios y elementos demostrativos de la realidad vital de la nación, además, sugirieron las posibilidades financieras que tenía el Estado al momento de aplicar algún tipo de política económica y, de igual manera, determinaron el margen a través del cual esta institución podía satisfacer sus compromisos con obligaciones de crédito. Vázquez hace también referencia a estos “Consejos de Economía” afirmando:

Los consejos de economía que en su desenvolvimiento y atribuciones no tienen funciones propiamente ejecutivas sino consultivas, para rendir el beneficio que de ellos se busca se los ha colocado en una posición intermedia entre los poderes legislativo y ejecutivo de una nación. Dictaminan sobre toda cuestión económica y financiera nacional que proyecta el poder administrador, de suerte que el legislador no interiorizado de las distintas actividades comerciales, fiscales y sociales del país, pueda tener una fuente de información técnica y no política, que le habilite para dar forma y sanción a las medidas que tienden a cimentar o incrementar los recursos del Estado y la inversión productiva de los mismos; el porcentaje equitativo de participación que los productores deben otorgar al Estado sobre su renta, finalidad primera de la ciencia hacendaria, que casi siempre falla en uno u otro sentido por desconocimiento de las características y posibilidades de cada actividad, motivando el

enervamiento de la producción o el pauperismo del tesoro fiscal (Vazquez 1939, 57).

Entre 1928 y 1952, los diferentes gobiernos de turno crearon varios de estos “Consejos de Economía” a fin de mejorar las políticas económicas adoptadas en Bolivia. Esta labor de asesoramiento técnico de los políticos en ejercicio del poder, la mayoría de los cuales no tenía los conocimientos suficientes para cumplir sus funciones administrativas dentro del aparato estatal, no sólo se limitó al área financiera y económica sino que abarcó también asuntos de carácter social: salario mínimo, jornada de trabajo, seguro social, pensiones, jubilaciones, etc., además de tareas relacionadas con programas de obras públicas.

La participación de personas expertas de distinta formación en estos consejos, como banqueros, comerciantes, industriales, empresarios en general, profesionales, empleados, y obreros, ayudó notablemente a que varias de las políticas adoptadas por los gobiernos de turno logaran cumplir sus objetivos. En el Anexo 4 de este trabajo mencionamos con mayor detalle la apreciable cantidad de consejos y comités que fueron organizados a lo largo de estos años, lo que refleja su importancia y la necesidad creciente que de ellos tenía el Estado boliviano.

Por último, resulta también interesante observar que varias de las características con que nacieron estas instituciones aún se mantienen hasta nuestros días en cada una de las oficinas de asesoría y consultoría que mantiene el aparato estatal. Un estudio más profundo de su desarrollo a lo largo de todo el siglo 20 ayudaría a entender de mejor forma la historia económica de Bolivia, sugerencia que transmitimos a otros investigadores, ya que el objetivo final de este trabajo es otro.

V.3 Obstáculos al desarrollo económico del país

Hasta aquí hemos detallado cuál fue el desenvolvimiento y el destino final que tuvieron los recursos fiscales administrados por el Estado entre 1928 y 1952. Al mismo tiempo, hicimos un análisis sobre cómo los cambios institucionales introducidos a partir de 1928 influyeron en los egresos del Estado. De manera concreta, desglosamos cuáles fueron las principales actividades que realizaron cada una de las reparticiones públicas haciendo notar su alcance e importancia en la economía boliviana.

Sin embargo, antes de concluir este capítulo, es necesario hacer un análisis más amplio sobre los beneficios finales que produjeron para el país las transformaciones institucionales iniciadas a partir de 1928.

Al respecto debemos decir que, si bien a partir de 1928 se sentaron las bases institucionales para que diferentes actividades económicas empezaran a consolidarse en el todavía frágil mercado nacional –gracias al fomento de un Estado que día a día se fortalecía más al asumir responsabilidades empresariales directamente relacionadas con la producción–, la economía boliviana necesitaba, paralelamente, transformaciones institucionales en otros niveles de la estructura socioeconómica del país.

La agricultura y el sector financiero fueron las actividades económicas que precisaban urgentemente una reforma institucional porque de lo contrario amenazaban al país con paralizar el desarrollo económico. Ante la falta de voluntad política por iniciar estos cambios, esto último fue precisamente lo que sucedió a lo largo de los años estudiados.

En efecto, de poco o nada sirvieron los cambios institucionales del aparato administrativo del Estado, cuando al mismo tiempo, el sector agrícola –que empleaba a la mayor parte de la oferta de trabajo–, mantenía una estructura de la propiedad ineficiente y caduca, caracterizada por terratenientes que rechazaban el uso de técnicas agrícolas modernas y explotaban a gran parte de la población indígena –con técnicas de trabajo rudimentarias propias del período Colonial– por el simple hecho de que esto último les reportaba costos mínimos de producción. Si a ello sumamos la presencia –igualmente precaria– de muchas comunidades indígenas que estuvieron enteramente desligadas del mercado nacional, el panorama de la agricultura en estos años fue todavía más desolador.

Sin embargo, a diferencia de años anteriores, el período estudiado tuvo sus particularidades. Si sacamos la conclusión de que el estancamiento en el sector agrario obstaculizó el desarrollo de la economía boliviana, a pesar de los importantes avances acaecidos a nivel institucional dentro del aparato estatal, resulta interesante analizar cómo instituciones como la Corporación Boliviana de Fomento fueron creadas en este tiempo. Más aún, cuando al momento de ser creadas, este tipo de entidades exigían –aunque no en forma directa– adoptar conceptos modernos de propiedad de la tierra abiertamente opuestos a los que existía en ese entonces.

Lo más probable es que la Corporación Boliviana de Fomento, el Banco Agrícola de Bolivia, y otras entidades similares, hayan sido creadas en acuerdo con los terratenientes. El desenvolvimiento de cada una de ellas fue tolerado siempre y cuando el sistema de tenencia de la tierra no fuera modificado.

Es igualmente posible que, en la década de los años cuarenta, la presión de los Estados Unidos en favor de instituciones como la Corporación Boliviana de Fomento a cambio de su ayuda económica, haya sido un factor determinante para que los gobiernos de Bolivia decidieran su creación, dejando de lado los problemas estructurales por los que atravesaba el campo. La preferencia del gobierno norteamericano por éstas entidades se justificó aduciendo de que ellas garantizaban la inversión pública en infraestructura, agricultura e industria.

Por otro lado, la incapacidad en el país de financiar los gastos administrativos y de inversión a través del ahorro interno trajo consigo una letal consencuencia: la dependencia de Bolivia de organizaciones financieras extranjeras. Problema que, ni el Estado ni los bancos y demás instituciones financieras privadas han podido resolver hasta el día de hoy, a pesar de los innumerables esfuerzos realizados.

Aunque Bolivia no siempre ha dependido del financiamiento externo¹²², en los momentos que necesitó esta ayuda se observa una problemática constante: la incertidumbre de que el dinero prestado por los organismos extranjeros cumpliera con los objetivos esperados. Gran parte de este financiamiento fue concedido con la finalidad de fomentar actividades económicas productivas en el país, pero, contrariamente a esta intención, estos préstamos fueron malversados para cubrir gastos administrativos. Esta situación demandó la necesidad de realizar una reforma institucional en el sector financiero del país, la cual sin embargo, fracasó las veces que fue llevada adelante por instituciones nacionales e internacionales.

Si bien entre 1928 y 1952 el Estado realizó avances cualitativos en procura de garantizar la productividad de los préstamos a través de la creación del Banco Central de Bolivia, la Corporación Boliviana de Fomento, el Banco Minero de Bolivia, el Banco Agrícola de Bolivia y otras reparticiones similares, no se resolvieron otros problemas estrictamente relacionados con el fomento del ahorro interno en el país, los cuales

¹²² Véase Huber (2001).

requerían del concurso de entidades financieras privadas con una nueva visión de trabajo.

Si a todo esto sumamos las barreras institucionales existentes en el mismo Estado, traducidas en corrupción y deficiencia administrativa, a pesar de los avances alcanzados con las reformas de 1928, concluiremos que faltaba todavía mucho por hacer para llegar al tan anhelado desarrollo económico.

A raíz de todos estos hechos, la estructura socio-económica del país se mantuvo casi en el mismo marco de desigualdad e injusticia que existía hasta 1928.

Fue recién a partir de 1952, en el gobierno del presidente Paz Estenssoro, que se registraron los primeros avances cualitativos para dar solución a esta situación, especialmente en 1953, con la promulgación de la Reforma Agraria que vino a resolver la problemática de la tierra y del trabajo agrícola. De ahí la importancia que alcanzó este otro período para la historia económica del país, la cual, ha sido ampliamente documentada y analizada por investigadores nacionales y extranjeros.

No obstante, es necesario hacer notar que sin el desarrollo institucional logrado a partir de 1928, las transformaciones económicas, sociales y políticas introducidas a partir de 1952 difícilmente hubieran llegado a alcanzar el éxito inicial que tuvieron¹²³. El presente trabajo pretende precisamente hacer notar cuáles fueron las particularidades de este avance insitucional. En este sentido, concluimos este capítulo afirmando que, veinticinco años antes de la Revolución Nacional de 1952 ya estuvieron contruidos los cimientos de aquél Estado que se responsabilizaría de la dirección económica del país, el cual, con el transcurrir de los años fue desarrollando lentamente sus crecientes poderes con el objetivo de romper el *statu quo* de la estructura socio económica de desigualdad que se mantenía en Bolivia.

¹²³ En la economía por ejemplo, Rosemary thorp, en el trabajo citado, afirma que en Bolivia para 1960 la participación de las empresas públicas en la inversión fija total alcanzó el 31%, y en 1968 el 39%, llegando a ser el primero con estos indicadores a nivel latinoamericano.

Capítulo VI

La deuda interna y externa

Como mencionamos en los primeros capítulos de este trabajo, una de las tareas importantes de la política fiscal de Bolivia en el período estudiado fue el manejo de la deuda interna y externa del país.

La generación de escasos recursos fiscales por parte de la economía boliviana, obligó a los gobiernos de turno –no solamente de este período sino también de los demás– a la necesidad de recurrir a préstamos de origen interno y externo para cumplir con algunas de las metas establecidas en los programas de desarrollo socio económico inscritos en la política económica de cada gobierno.

El motivo fundamental de la política fiscal de este tiempo para colocar y contratar empréstitos internos y externos fue el permanente desequilibrio de los presupuestos fiscales anuales como consecuencia de las siguientes obligaciones: pago de los servicios administrativos, fomento a la agricultura y la industria, y financiamiento de los gastos imprevistos de emergencia.

Entre 1928 y 1951, de los egresos del Estado, un promedio del 27,3 por ciento fue asignado al pago de su deuda pública (interna y externa) como se detalla a continuación en el Cuadro 14.

Cuadro 14

Servicio de la deuda pública de Bolivia 1928 – 1951
(en porcentajes del Presupuesto General de la Nación)

Año	Servicio de la deuda	Año	Servicio de la deuda
1928	46	1941	24
1929	43	1942	13
1930	39	1943	24
1933	34	1944	25
1934	18	1945	15
1935	26	1946	19
1936	38	1947	27
1937	34	1948	19
1938	26	1949	29
1939	25	1950	23
1940	22	1951	31
Promedio 1928 – 1951: 27,3			

Fuente: Elaborado a partir del Cuadro 10.

Según su destino, en estos años se pueden identificar tres tipos de deuda contraídas por el Estado: 1) deuda para cubrir los déficits fiscales y gastos de

emergencia, 2) deudas condicionadas al fomento de la producción y, 3) deudas bilaterales.

Los principales empréstitos destinados a equilibrar los déficit fiscales y los gastos de emergencia fueron financiados por personas e instituciones privadas nacionales, las cuales, tuvieron como principal garante al Banco Central de Bolivia. En este sentido, debido también a la suspensión de pagos de la deuda externa de Bolivia, en 1930, el endeudamiento interno cobró preponderancia. Entretanto, la deuda externa adquirió nuevamente importancia con los préstamos otorgados por los Estados Unidos a partir de la década de 1940 y, con la reanudación de pagos de esta deuda en 1950.

Entre los principales empréstitos nacionales que se destinaron a financiar los gastos de la administración pública, infraestructura, y obligaciones de emergencia (principalmente los de la Guerra del Chaco y el pago de intereses de la deuda interna) figuran los que se mencionan en la Tabla 2.

Tabla 2

Empréstitos nacionales 1928 – 1951 (en Bolivianos)

Año	Denominación	Destino	Monto
1930	Empréstito Patriótico	Obligaciones presupuestarias	7.000.000
1931	Empréstito Fiscal	Gastos de la administración pública y construcción de caminos	4.000.000
1931	Empréstito pro vialidad	Construcción del camino Yungas – San Borja	2.400.000
1931	Empréstito vial	Camino Cuevas – Santa Cruz	800.000
1931	Empréstito vial	Camino Sucre – Lagunillas	400.000
1932	Empréstito Fiscal	Déficit presupuestario	10.000.000
1932	Empréstito Fiscal	Déficit fiscal y gastos de guerra	60.000.000
1932	Primer empréstito de emergencia	Defensa Nacional	25.000.000
1932	Segundo empréstito de emergencia	Defensa Nacional	25.000.000
1934	Empréstito de Guerra	Gastos de guerra	250.000.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Junta de Obras Públicas de La Paz	15.000.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Junta de Obras Públicas de Cochabamba	4.000.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Junta de Obras Públicas de Santa Cruz	3.000.000

(continúa)

Tabla 2

Empréstitos nacionales 1928 – 1951 (en Bolivianos)

Año	Denominación	Destino	Monto
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Junta de Obras Públicas de Tarija	2.000.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Junta de Obras Públicas de Potosí	2.000.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Junta de Obras Públicas de Tupiza	1.500.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Junta de Obras Públicas de Oruro	900.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Junta de Obras Públicas de Beni	2.000.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Construcción estadio de Sucre	500.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Irrigación del valle de Cochabamba	13.000.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Estatización del Banco Minero	46.000.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	10.000.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Ferrocarril Sucre – Camiri	4.000.000
1938	Empréstito Banco Central de Bolivia	Acuñación de moneda níquel en Suiza	444.770
1947	Empréstito Consolidado	Fundición de los siguientes empréstitos:	631.252.060
		Empréstito de Emergencia Defensa Nacional 1932	311.106.526
		Empréstito Capital Banco Minero 1942	35.432.220
		Empréstito Capital Y.P.F.B. 1943	25.492.011
		Empréstito Aportes C.B.F. 1944	87.871.711
		Empréstito pro fomento deportivo 1946	5.414.553
		Empréstito Defensa Nacional 1945	18.160.902
		Préstamo Gastos de Administración S.G. 1939	1.142.739
		Préstamos Servicio de Defensa Nacional 1942	12.880.386
		Préstamos S.G. Standard Oil 1942	36.588.855
		Subrogación Angel M. Grosberger	558.051
		Subrogación Banco Agrícola, Deuda a M. Grosberger	558.051

(continúa)

Tabla 2

Empréstitos nacionales 1928 – 1951 (en Bolivianos)

Año	Denominación	Destino	Monto
1947	Empréstito Consolidado	Intereses devengados sobre/a deuda	25.723
		Adelantos del 8% sobre ingresos del Presupuesto Anual de 1946	96.000.000
		Intereses devengados sobre anterior obligación	149.667

Fuente: Elaborado a partir de: MBCB (1932), 46ss; MBCB (1934), 13s; MBCB (1939), 17ss; MBCB (1947), s/n

Debemos aclarar que estos datos son incompletos debido a diferencias de formato en las publicaciones de las memorias consultadas donde, en algunos años, se publicó detalladamente el origen y destino de este tipo de empréstitos y, en otros, ni siquiera se los mencionó.

Asimismo, también es necesario hacer notar que la Guerra del Chaco fue prácticamente financiada casi en su totalidad con capitales nacionales que ascendieron, según una estimación, a la suma de bs. 400.000.000 en los tres años que duró el conflicto:

No nos es posible dar cifras exactas. Pero creemos no estar lejos de la verdad al afirmar que la guerra y la post-guerra han demandado la inversión aproximada de 400 millones de bolivianos que, el Estado ha debido distribuir, más o menos en la siguiente forma:

- a) En la compra de 4 millones de libras al Banco Central y a la minería para adquisiciones relacionadas con el conflicto.....Bs. 80.000.000
- b) En pagos al ejército, víveres de procedencia nacional y otros gastos en el país.....Bs. 320.000.000

Como es lógico suponerlo, Bolivia, con un paupérrimo presupuesto inferior a 30 millones de bs. anuales y con un crédito sobrecargado y en completo desprestigio, no podía obtener estos 400 millones sino en forma coercitiva. Hoy, que la paz es un hecho, se disputan entre muchos el honor de haber financiado la guerra. Los unos establecen que es la minería la que cargó con el sacrificio total de la financiación del conflicto; los otros estiman que fue el Banco Central de Bolivia, quien, cual prodigioso taumaturgo, prestó al Estado 400 millones cuando su capital y reservas fluctuaban solamente alrededor de los 33 millones. Otros señalan al pueblo como el banquero de la guerra, y dicen que ésta se costó con el sacrificio hecho por la colectividad, al recibir, en pago de sueldos o acreencias, una moneda con un valor adquisitivo de 4 o 5 veces inferior al que tuviera antes del conflicto (Gutiérrez Guerra 1936, 33ss).

Otro tipo de crédito –según su destino– fue el que otorgó el gobierno de los Estados Unidos en la década de los años cuarenta con el objetivo de fomentar la producción agropecuaria e industrial del país.

La coyuntura mundial de los años cuarenta, marcada por el estallido de la Segunda Guerra Mundial, y el inmenso *stock* de maquinaria que sobró en los Estados

Unidos una vez terminado el conflicto, fueron los factores determinantes para que este país decidiera otorgar esta nueva modalidad de préstamos bilaterales¹²⁴ no sólo a Bolivia sino a la región en su conjunto, aún a pesar de la suspensión de pagos de la deuda externa a principios de los años treinta.

A cambio de estos préstamos, los Estados Unidos se aseguraron el abastecimiento de materias primas necesarias para llevar adelante el conflicto mundial y, una vez terminado éste, lograron consolidar un mercado lo suficientemente grande como para absorber la gran cantidad de maquinaria industrial producida para la guerra y que fácilmente podía ser readaptada a otro tipo de actividades económicas. De esta forma, este país prometió a Bolivia nuevas oportunidades de crédito y ayuda económica a través del Eximbank (Banco de Exportaciones e Importaciones). Asimismo, envió al país misiones comerciales y técnicas conformadas por expertos profesionales para asesorar los diferentes proyectos de fomento económico iniciados alrededor de la Corporación Boliviana de Fomento, principalmente.

Resulta interesante hacer notar que, con esta nueva modalidad de préstamos, se consolidó aquella vieja práctica iniciada a fines de los años veinte, que consistía en ligar los intereses del sector privado, en este caso de la minería, con los del gobierno.

Esta misma situación se dio en los Estados Unidos, con la salvedad de que en este país fueron los empresarios quienes fueron inducidos por el gobierno a planificar y llevar adelante una amplia gama de proyectos de desarrollo económico¹²⁵.

La evolución descrita habría de resultar fundamental para el nuevo modelo de crecimiento boliviano, no sólo porque se vislumbraba como motor de la economía ya no el sector privado sino el Estado, sino también porque éste último vio revitalizada su institucionalidad al convertirse en la única entidad creíble y responsable del país en el plano internacional para llevar a cabo diferentes proyectos de desarrollo socio económico.

La tercera y última modalidad de préstamos que surgió fue aquella consistente en convenios bilaterales con países que, ya sea por la coyuntura de la política internacional vigente o por intereses compartidos de carácter económico, decidieron prestar ayuda económica a Bolivia a través de créditos y/o asesoramiento técnico, con el objetivo de fomentar el desarrollo económico de alguna región del país.

¹²⁴ Thorp (1998), 139.

¹²⁵ *Ibidem*, 113s.

La lucha contra los gobiernos totalitarios enemigos de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, fue el motivo principal para que el País del Norte decidiera suscribir convenios bilaterales de carácter económico con Bolivia en la década de los años cuarenta¹²⁶.

En estos mismos años, México colaboró al país mediante el envío de un equipo de profesionales expertos en materia de irrigación de tierras.

Argentina y Brasil firmaron acuerdos con Bolivia con el propósito de abastecerse de petróleo y, de esta forma, el sur del país fue el más beneficiado. Con el primer país se contrataron préstamos con el objetivo de cubrir los saldos desfavorables de la balanza comercial entre ambos países, así como también, fomentar la actividad petrolera y construir el Ferrocarril Yacuiba-Santa Cruz-Sucre¹²⁷. Entretanto, con el segundo se acordó construir el Ferrocarril Corumbá-Santa Cruz y privilegiar el intercambio de productos.

Por otra parte, a continuación insertamos los Cuadros 15 y 16 sobre la deuda interna y externa de Bolivia entre 1928 y 1951 con el fin de apreciar la magnitud y el tipo de endeudamiento del país en esa época.

¹²⁶ Es importante mencionar que en el período estudiado existieron también instituciones privadas que colaboraron al país de diferente manera. Así, por ejemplo, desde 1932 la Fundación Rockefeller de los Estados Unidos prestó servicios al país en el campo de la salud pública mediante la prevención y curación de la fiebre amarilla, el paludismo y la malaria. Lo mismo sucedió con el Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública, que al parecer ofreció sus servicios a partir de los años treinta.

¹²⁷ IP (1947), 8s.

Cuadro 15

Deuda interna de Bolivia 1928 – 1951 (en Bolivianos y dólares)

Año	Bs/US\$	Monto en Bs.	Monto en US\$	Destino
1928	2,74	13.588.293	4.959.231	Camino Cinti-Potosí; deuda interna; Aduana.
1929	2,74	12.077.475	4.407.838	Deuda interna; Aduana; Compensación militar Acre/Pacífico.
1930	2,74	17.723.625	6.468.476	Deuda interna; Fondo de fósforos.
1931	2,74	25.318.100	9.240.182	Déficit fiscal.
1932	2,77	86.716.940	31.305.754	Déficit fiscal; Defensa Nacional
1933	2,77	134.738.475	48.642.049	Defensa Nacional.
1934	2,77	247.153.066	89.224.934	Defensa Nacional.
1935	2,77			
1936	2,77	433.264.174	156.413.059	Déficit fiscal; Defensa Nacional.
1937	20,17	377.731.997	18.727.417	Defensa Nacional; Compensación militar Acre-Pacífico; Empréstito consolidado de 1933.
1938	29,6	377.731.997	18.727.417	Defensa Nacional; Compensación militar Acre-Pacífico; Empréstito consolidado de 1933; Empréstitos refundidos del F.C. Potosí-Sucre; Deuda interna; Bonos del Estado 1914 y 1924.
1939	36	356.689.367	9.908.038	
1940	39,07			
1941	46			
1942	46			
1943	46			
1944	42	545.513.602	12.988.419	Defensa Nacional; CBF; Banco Minero; Déficit fiscal; Pago a la Estandar Oil Company.
1945	42	583.248.020	13.886.858	Defensa Nacional; Pago a la Estandar Oil Company; Banco Minero; YPFB; CBF; Déficit fiscal.
1946	42	584.034.743	13.905.589	Defensa Nacional; Pago a la Estandar Oil Company; Banco Minero; YPFB; CBF; Déficit fiscal.
1947	42	1.019.892.247	24.283.149	Empréstito Nacional consolidado de 1947; YPFB; Banco Agrícola; Déficit Fiscal; Deuda interna.
1948	42	1.013.911.579	24.140.752	Empréstito Nacional consolidado de 1947; CBF; Banco Agrícola; Déficit fiscal; Deuda interna.
1949	42			
1950	60,6			
1951	60,6			

Fuente: Para el tipo de cambio 1928 - 1949: Delgadillo (2001), 532ss

Para el tipo de cambio 1950 y 1951: Hermosa (1974), 235

Para los montos de la deuda interna en bolivianos y su destino: MBCB 1929 - 1951

Cuadro 16

Deuda externa de Bolivia 1928 – 1951 (en dólares)

Año	Monto	Explicación del incremento*
1928	63.730.341	
1929	62.370.143	
1930	63.303.522	
1931	67.295.752	Capitalización de intereses.
1932	69.861.085	Capitalización de intereses.
1933	74.164.332	Capitalización de intereses.
1934	77.205.673	Capitalización de intereses.
1935	81.093.817	Capitalización de intereses.
1936	84.981.962	Capitalización de intereses.
1937	92.964.849	Capitalización de intereses.
1938	95.704.063	Capitalización de intereses.
1939	100.452.000	Capitalización de intereses.
1940	104.493.247	Capitalización de intereses.
1941	108.534.493	Capitalización de intereses.
1942	113.133.045	Capitalización de intereses.
1943	117.194.297	Capitalización de intereses.
1944	121.858.811	Capitalización de intereses.
1945	126.569.970	Capitalización de intereses.
1946	130.671.835	Capitalización de intereses.
1947	134.773.700	Capitalización de intereses.
1948	138.875.565	Capitalización de intereses.
1949	143.120.151	Capitalización de intereses.
1950	60.000.000	
1951	80.000.000	

Fuente: Delgado (2001), 532-535. Adaptación propia.

Notas: * No se toman en cuenta los intereses del empréstito Patiño y aquellos otorgados por el Eximbank..

Al analizar la información contenida en estos dos cuadros resulta interesante constatar que, mientras el crecimiento anual de la deuda externa se produjo a una tasa constante, no sucedió lo mismo con la deuda interna, la cual, entre 1932 y 1936, creció abruptamente. Este hecho confirma la hipótesis de que Bolivia financió casi la totalidad de los gastos de guerra en el Chaco con capitales nacionales.

Es necesario también aclarar que, entre 1928 y 1931, gran parte de los préstamos otorgados por gobiernos y entidades privadas del extranjero fueron destinados a cubrir gastos corrientes de la administración pública, déficit fiscales, e intereses de capital comprometidos en este tipo de deudas. En cambio, a partir de 1932, como consecuencia de la suspensión de pagos a los acreedores internacionales, la deuda externa se incrementó por concepto de capitalización de intereses.

Para finalizar este capítulo, discutiremos otro hallazgo importante de este trabajo, realizado con base en la teoría adoptada para su elaboración.

Al analizar la deuda externa boliviana, buena parte de los estudios realizados sobre este tema terminan concluyendo que los préstamos de este origen fueron negativos para el país en vista del elevado grado de interferencia política externa que trajeron consigo.

Sin embargo, y sin el ánimo de contradecir esta afirmación, es necesario también reconocer que este tipo de créditos tuvieron un efecto positivo para el país, en el sentido de que favoreció el desarrollo institucional del Estado boliviano.

En la década de los años veinte, los prestamistas e inversionistas extranjeros exigieron a las autoridades nacionales instituciones eficientes y creíbles con las cuales poder trabajar, principalmente para garantizar las diferentes formas de pago de los préstamos concedidos y a ser otorgados.

En el caso de Bolivia, instituciones con estas características prácticamente no existían hasta la segunda década del siglo 20, no tanto por el nivel de descoordinación de las oficinas administrativas y por la corrupción dentro de ellas, sino más bien por la escasa información socio económica que estas reparticiones del Estado tenían sobre el país, asunto que será tratado con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Fue precisamente a raíz de la creciente insistencia del exterior que las autoridades estatales respondieron con la creación de la Comisión Fiscal Permanente, el

año 1923, y con la reorganización administrativa del Estado a partir de las reformas hacendarias de 1928.

La creación de la Comisión Fiscal Permanente como exigencia de la Equitable Trust Company para que el gobierno de entonces recibiera un empréstito por 29.000.000 de dólares, se debió a que en el país ni el Ministerio de Hacienda ni el de Industria y Comercio, ni ninguna otra institución gubernamental realizaba un trabajo serio de recopilación estadística sobre la economía de Bolivia, a partir de la cual, se pudieran realizar los cálculos necesarios para establecer la capacidad de pago de la nación.

Esta Comisión, con el transcurso de los años desempeñó de manera tan eficiente sus funciones, que su existencia se hizo vital para las decisiones diarias de las autoridades gubernamentales, debido principalmente a la enorme producción estadística que generaba. Si a ello sumamos que, hasta 1928, todavía no existían la Contraloría General de la República, la Dirección de Impuestos Internos, la Dirección de Aduanas y la Super Intendencia de Bancos, entidades que para cumplir sus funciones dependían necesariamente de información de carácter económico, se infiere la importancia fundamental de dicha Comisión para el país.

De ahí que, a pesar de que en 1931 el gobierno boliviano suspendió sus compromisos de pago frente a los prestamistas de los Estados Unidos, la Comisión Fiscal Permanente continuó desempeñando sus funciones, más aún cuando, como efecto de las reformas hacendarias adoptadas en 1928, sus atributos fueron extendidos a otras ramas más.

Capítulo VII

La producción de conocimiento como política estatal

Las instituciones que representan a un Estado y, por tanto, a una sociedad, tienen sentido si, y sólo si, las tareas que desarrollan responden a una necesidad y, además de ello, se realizan de una manera ágil, eficiente y económica. Lo contrario significaría que estas instituciones no alientan las actividades productivas y que, en consecuencia, su sostenimiento representa un despilfarro de recursos.

Las necesidades de información y de un conocimiento general de las características fundamentales de una sociedad han sido motivo suficiente para que diferentes culturas en el mundo hayan creado toda una serie de instituciones con el fin de llenar esta exigencia.

En el caso de Bolivia son bien conocidas las formas que desarrollaron los habitantes más antiguos de esta región para recopilar información relevante a través de vasijas, tejidos y personas especializadas en guardar y transmitir la historia oral de sus pueblos.

La llegada de los españoles dio inicio al período colonial en el país, y en él se erigieron diferentes oficinas administrativas dedicadas exclusivamente al acopio, ordenamiento y organización de información referente al movimiento demográfico indígena y a la producción de minerales, con el único objetivo de cuantificar los impuestos que debían ser destinados a la metrópoli española. Demás está describir la minuciosidad y el celo que desplegaron las autoridades españolas en el desempeño de esta tarea, elogiada en más de una ocasión por aquellas personas interesadas en el estudio del pasado colonial.

Por otro lado, con respecto al período republicano es común observar la forma en que la historiografía boliviana constantemente reniega de él cuando se aborda el tema de la información, debido principalmente a la ausencia de estadísticas y estudios socio-económicos completos sobre Bolivia, y al caos y la falta de conciencia en el manejo y preservación de la información existente, especialmente a lo largo del siglo 19 y la primera mitad del 20. Lo curioso del caso, sin embargo, es que estos mismos críticos (investigadores en general, historiadores en particular) pocas veces se preocuparon de esclarecer desde cuándo y por qué diferentes instituciones establecidas

en el país empezaron de nuevo a preocuparse de producir cierto tipo de información pública. El presente capítulo intenta dar los primeros pasos hacia este objetivo.

A partir de 1928 se registra en Bolivia un creciente interés por la obtención de información en las diferentes oficinas administrativas estatales, después de muchos años en que esta tarea fue prácticamente olvidada¹²⁸, reduciéndose a lo más a la publicación anual de las siguientes estadísticas: producción del estaño y algunos otros minerales, indicadores económicos relacionados con el tipo de cambio, exportaciones e importaciones, catastros de tierra incompletos de algunas zonas del país y, flujo de entrada y salida de ciudadanos extranjeros.

El mencionado cambio, que se dio en forma lenta en Bolivia, fue impulsado como consecuencia de varios hechos que se sucedieron tanto dentro como fuera del país. Entre ellos figuran los siguientes: 1) los compromisos internacionales contraídos por el Estado en este período, 2) la Guerra del Chaco, 3) el crecimiento demográfico en algunas ciudades y poblaciones, 4) la política económica de integración y diversificación económica y, 5) las primeras exigencias de carácter social por parte de sectores sociales que hasta antes de este período tuvieron poca fuerza política.

A pesar de la buena imagen de Bolivia frente a sus acreedores extranjeros hasta 1931, el margen de confianza que tenían las diferentes entidades financieras en el país indudablemente se vio disminuido desde los primeros años de la década de 1920. Sólo así se explica que en 1923 la Equitable Trust Company de Nueva York, para conceder un préstamo de 29.000.000 dólares al gobierno boliviano, haya condicionado dicho empréstito a la creación de una comisión, la Comisión Fiscal Permanente, para que se encargara de la vigilancia de las recaudaciones tributarias del Estado y del cumplimiento de las obligaciones anuales de pago que el país había contraído.

Es evidente que en estos años ni el Ministerio de Hacienda, ni el de Industria y Comercio, ni ninguna otra repartición estatal eran lo suficientemente idóneas como para convencer a los prestamistas extranjeros que su trabajo garantizaba la atención del servicio de dicha deuda en el tiempo acordado¹²⁹.

¹²⁸ Es también importante mencionar que en estos años publicistas y editores particulares realizaron importantes trabajos estadísticos, los que financiaron esta tarea mediante los auspicios de algunas empresas asentadas en el país y páginas comerciales que acompañaban a dicha información.

¹²⁹ Vazquez (1939), 328.

Sin embargo, el ejemplo de trabajo que dio la Comisión Fiscal Permanente al elaborar estadísticas completas sobre la economía boliviana a pesar de las dificultades existentes, y las reformas hacendarias que se introdujeron en 1928, mejoraron rápidamente la producción de información de las oficinas estatales del país.

Otro de los compromisos internacionales que obligó al Estado a preocuparse de la generación de información pública fue su participación en organismos internacionales cuyos programas de trabajo requirieron necesariamente la elaboración de estadísticas para poder ser puestos en marcha. Es el caso, por ejemplo, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a la cual ingresó Bolivia el 14 de noviembre de 1945, la Organización de Estados Americanos, en 1948, la Organización Mundial de la Salud, en 1949, y diferentes organismos dependientes de la ONU, además de algunas organizaciones que surgieron a raíz de diferentes acuerdos bilaterales que el país firmó con Argentina, Brasil, México y los Estados Unidos, principalmente.

Sobre este punto, en varios de los informes presidenciales se hace hincapié en la necesidad de que el país realice un censo de población y agropecuario. Los intentos de hacer realidad este propósito se registran desde 1940 mediante la ejecución de censos en algunas ciudades y poblaciones del país en forma experimental y con el asesoramiento de expertos profesionales enviados por diferentes organismos internacionales. Recién en 1950 se hizo realidad esta meta, cuyo trabajo se hizo más rápido mediante el uso de máquinas de contabilidad modernas, toda una novedad en este tipo de actividades¹³⁰.

La Guerra del Chaco fue otro de los factores que motivaron a las instituciones estatales a interesarse en la producción de información. Aunque el origen de esta preocupación fue circunstancial, en los tres años de conflicto bélico, el Estado, a la cabeza de la Oficina Nacional de Estadística Financiera, la Dirección de Impuestos Internos y el Banco Central de Bolivia, realizó grandes esfuerzos para elaborar la información necesaria sobre la población contribuyente del país, en vista de que dicha guerra debía ser financiada necesariamente con capitales nacionales, dada la poca predisposición de entidades financieras extranjeras de conceder préstamos, como consecuencia de la suspensión del servicio de la deuda externa boliviana.

¹³⁰ El Censo de 1950 dio como resultado final una población de 3.013.000 habitantes frente a los 1.696.000 que arrojó el Censo de 1900.

El crecimiento demográfico entre 1928 y 1952 en algunas ciudades y poblaciones del país también obligó al Estado a elaborar estadísticas sobre las propiedades urbanas y rurales del país. Este hecho tuvo como una de sus principales causas la incertidumbre en la definición de los títulos de propiedad de terrenos que, a partir del período estudiado, comenzaron a formar parte del área urbana del país dado el elevado crecimiento de la población, especialmente en las ciudades de La Paz, Oruro, Cochabamba y Potosí¹³¹.

Hacia 1943, el Ministerio de Agricultura procedió a la catastración de propiedades en todas las ciudades del país con excepción de Trinidad y Cobija y, a partir de esta información, se empezaron a delinear diferentes proyectos de desarrollo urbano con la colaboración de los gobiernos locales de cada ciudad. Sin embargo, la cuestión tributaria fue tratada superficialmente como vimos en el capítulo relacionado con el sistema impositivo, debido a la resistencia ofrecida por los terratenientes.

Por otro lado, los cambios en la política económica adoptados por los diferentes gobiernos de turno exigieron de las instituciones estatales ocuparse seriamente de la producción de información si es que pretendían alcanzar sus propósitos.

En efecto, a los objetivos de integración económica (mediante el fomento de la vialidad y la infraestructura), se sumaron los de la diversificación económica y el fomento de las actividades industriales. Para ello, los ministerios directamente relacionados con estas metas, además de otras entidades como el Banco Central de Bolivia, empezaron a elaborar estadísticas económicas sobre aspectos como el consumo (demanda) y la producción (oferta) de bienes y servicios en el país. El interés por los censos de población, por ejemplo, tuvo como objetivo final conocer el tamaño del mercado boliviano y cuál debía ser la producción mínima para satisfacer su demanda, como se comprueba en la siguiente cita:

A base de las informaciones solicitadas a los Prefectos, Alcaldes y otras autoridades departamentales y provinciales, se ha iniciado un estudio detenido de la densidad de la población de cada departamento y sus necesidades de consumo con objeto de poder regularizar su abastecimiento sobre una base estadística exacta (IP 1941, 68).

¹³¹ En 1900, las principales ciudades del país tenían la siguiente población: La Paz 71.860 habitantes, Oruro 15.900, Cochabamba 21.900, Potosí 20.900, Santa Cruz 18.300 y Sucre 20.900. Entretanto, para 1950 el número de pobladores creció de esta manera: La Paz 267.000 habitantes, Oruro 62.975, Cochabamba 80.795, Potosí 43.579, Santa Cruz 42.746 y Sucre 40.128. Una detallada información al respecto se encuentra en Arze Cuadros (1979), cap. III.

En vista de que en estos años el país dependía en gran manera de productos elaborados fuera de sus fronteras y que el fomento de varias actividades industriales recién se iniciaba, el Estado boliviano, a través del Ministerio de Industria y Comercio, se preocupó de reunir información estadística sobre la totalidad de los comerciantes asentados en las capitales de departamento y provincias, para analizar el comportamiento de una parte importante de la oferta en el país. La naturaleza de sus negocios y el capital invertido fueron los datos de mayor importancia que investigó esta repartición pública¹³².

De igual manera, para iniciar cualquier tipo de política, sea ésta de carácter económico, hacendario, educativo, social, de salud, etc., que tuviera un alcance verdaderamente amplio, el Estado se preocupó de determinar cuál fue la cifra global anual de la producción boliviana unos años después de finalizada la Guerra del Chaco. Si bien se tienen datos oficiales sobre el Producto Interno Bruto del país desde el año 1950, encontramos que, desde 1938, el Banco Central de Bolivia, a través de la Sección de Estudios Económicos y Estadística, realizaba cálculos aproximados al respecto. Así, por ejemplo, de las memorias revisadas de dicha entidad se desprende que en 1938 la producción nacional ascendió a 2.325 millones de bolivianos, en 1945 a 3.414 millones de bolivianos, y en 1946 a 3.325 millones de bolivianos¹³³.

El *boom* de la información estadística se apoderó rápidamente de las reparticiones públicas, al extremo que prácticamente todas incorporaron entre sus actividades regulares esta tarea.

Dependiente del Ministerio de Hacienda, en 1929 se creó la primera oficina estatal de estadística con el nombre de Dirección General de Estadística¹³⁴. Sus funciones fueron importantes porque a partir de la información que reunió de las demás reparticiones estatales elaboró estudios e investigaciones económicas relacionadas con el movimiento de la hacienda pública, las finanzas generales, el comercio, la industria, la actividad bancaria, las transacciones internacionales, la balanza de pagos, los indicadores de precios y el movimiento inmigratorio y demográfico del país. La producción de esta información sirvió para que los diferentes gobiernos planificaran de manera más acertada la política económica a desarrollarse en sus respectivas gestiones.

¹³² IP (1941), 68.

¹³³ MBCB (1948), 18.

¹³⁴ Vazquez (1939), 326.

Desde los años cuarenta, cada uno de los ministerios fue reproduciendo en sus memorias, estadísticas completas de los diferentes ramos que les competía atender, desde los asuntos estrictamente económicos hasta aquéllos relacionados con la educación y la salud. Así, por ejemplo, en 1949 el Ministerio de Trabajo realizó diferentes estudios sobre la economía boliviana con el objetivo de diseñar eficientemente distintos programas de desarrollo socio-económico:

El Ministerio de Trabajo inició estudios sobre las condiciones de trabajo existentes en el país y la economía boliviana en general. Así, ha venido verificando [realizando] estudios para verificar los siguientes aspectos: organización territorial y población clasificada por razas, número y tipo de industrias establecidas en Bolivia, índices de producción industrial, materias primas nacionales y extranjeras empleadas por la industria boliviana y volúmenes de su consumo; transportes ferroviarios, aéreos, fluviales, lacustres, automotores; extensión de vías de comunicación; volúmenes y clase de materias primas exportadas; comunicaciones y servicios postales; clase de alimentos producidos en el país, lugares de producción y consumo; estadística de trabajadores, por industrias, sexo, edad, salario, etc (IP 1949, 147s).

Las demandas de carácter social de los trabajadores mineros, fabriles, ferroviarios y gráficos, después de la Guerra del Chaco, apoyadas en corrientes ideológicas de corte socialista y comunista y, alentadas también por organizaciones políticas que alcanzaron a gobernar el país (especialmente los militares socialistas) obligaron al Estado a prestar mayor atención y seriedad a los asuntos relacionados con la generación y el uso de la información.

Desde entonces, se hizo común entre las entidades públicas la publicación anual de un tipo de información totalmente diferente a la que se generó hasta ese momento, de manera más bien tradicional. Así, por ejemplo, en 1942, por primera vez en la vida republicana del país, se elaboró una tabla sobre la mortalidad de adultos y niños en la ciudad de La Paz, que respondió básicamente a la necesidad de planificar la salud pública a partir de evidencias reales.

De la misma manera, los años cuarenta fueron intensos con relación al establecimiento de salarios y sueldos mínimos para los diferentes sectores laborales del país. El cálculo de estas cifras hubiera sido imposible sin trabajos estadísticos sobre las demandas básicas de los trabajadores en cuanto a alimentación, vestimenta y vivienda, así como también, sobre la variación de los precios de los productos más necesitados por la población boliviana.

Hacia 1948, los profesionales en su conjunto y los empleados del comercio y la industria se vieron beneficiados por la fijación de un sueldo mínimo, en tanto ya

existían estudios estadísticos para determinar el salario mínimo de los trabajadores en las principales ciudades del país, de acuerdo a las necesidades particulares que estos tenían en cada región:

En 1948 se realizaron estudios estadísticos sobre las necesidades indispensables que tienen los obreros en las ciudades de La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí, Sucre y Tarija, con el objeto de establecer el salario mínimo. Lo mismo sucede con los trabajadores mineros (...).

En el caso de los otros sectores el estudio se realizará posteriormente (...).

Los empleados del comercio y la industria así como los profesionales en general ya tienen fijado un sueldo mínimo (IP 1948, 71).

Demás está decir que las diferentes leyes de protección laboral que se diseñaron y promulgaron en este tiempo, así como la elaboración de proyectos de seguridad social y trabajo social, estuvieron apoyados en estudios estadísticos que sacaron a la luz innumerables hechos que hasta ese momento no habían sido observados ni siquiera de manera superficial, lo que aumentó notablemente la cantidad de información producida por el Estado.

Los mensajes y/o informes presidenciales de estos años son una prueba de ello, no sólo por la creciente información que contenían sino también por su calidad de construcción. Y es que de simples resúmenes de buenas intenciones acompañadas de un discurso demagógico, estas publicaciones pasaron a contener información relevante de la realidad económica y social del país. Es posible inclusive, que los informes presidenciales de los años estudiados hayan sido la unión de los informes anuales elaborados por los diferentes ministerios y demás reparticiones públicas pertenecientes al poder Ejecutivo. Esta posibilidad podría explicar el por qué de la inexistencia de las memorias anuales de estos ministerios en los años estudiados.

Por otro lado, algo digno de destacar en estos años fue la creciente preocupación de las autoridades estatales por perfeccionar los mecanismos de producción y difusión de la información dentro de las mismas entidades públicas. El desarrollo institucional proyectado desde 1928 por las reformas hacendarias y los otros motivos hasta aquí expuestos, dieron lugar a que el Estado tratara el tema de la información con mayor cuidado, poniendo en práctica preceptos que realizaban el valor de la información inclusive en el regulamiento de los asuntos administrativos de las diferentes reparticiones públicas. En varias ocasiones, la manera de encarar un trabajo estadístico se realizó de manera experimental en las oficinas públicas del Estado antes de que fuera aplicada en otros sectores de la sociedad boliviana.

En 1942, por ejemplo, el Ministerio de Previsión Social, a través de su Departamento de Seguros Sociales, elaboró información estadística de los empleados públicos con el objetivo de salvar de la quiebra a las casas de jubilación fiscales. De igual manera, dos años antes, se hicieron los estudios necesarios para que en 1941 empezase a funcionar el Registro Nacional de Bienes de Funcionarios Públicos con el objetivo último de combatir la corrupción y el origen de fortunas sospechosas en las diferentes reparticiones pertenecientes al Sector Público¹³⁵.

Asimismo, en los años cuarenta el Estado centralizó el trabajo de las oficinas públicas dedicadas a difundir la información oficial de las diferentes reparticiones estatales, a fin de mejorar la producción de la información y, evitar al mismo tiempo, su tergiversación. Para ello dio dos pasos fundamentales. El primero fue la creación, en 1943, de la Dirección General de Prensa e Informaciones con el objetivo de informar al país, mediante la prensa, radio y telégrafo, de los actos administrativos más sobresalientes del Estado, centralizando las informaciones de los ministerios para llevarlas al conocimiento de la opinión pública en forma oficial. Asimismo, esta labor fue complementada con la organización de una oficina que se dedicó única y exclusivamente a proporcionar noticias detalladas y ampliadas sobre el acontecer del interior de la República mediante un servicio telegráfico especial.

El segundo de estos pasos fue la publicación de la Gaceta Oficial a partir de 1948, la cual registró periódicamente el conjunto de leyes, decretos y resoluciones supremas promulgadas por el Ejecutivo y otras reparticiones estatales. Hasta entonces, esta tarea fue realizada por agentes privados que no operaban bajo ningún tipo de control legal. Los objetivos de la creación de la Gaceta Oficial se contemplan en el mensaje presidencial de 1948 del Dr. Hertzog:

A efecto de poner orden y seriedad en la publicación de las leyes, decretos, resoluciones supremas y demás actuados administrativos de interés general, librada hasta ahora a la buena voluntad de los órganos publicitarios, sin ningún control legal, se ha dispuesto la edición periódica de una Gaceta Oficial, que registra desde hace algunos meses, debidamente numeradas, todas ellas [esas] disposiciones. Los gastos que demanda su sostenimiento son cubiertos con sus propios ingresos. De este modo se ha llenado un vacío muy sentido en el foro, en la industria, el comercio y los centros de trabajo (IP 1948, 71).

¹³⁵ Cf. IP (1942), 148.

Es en esta diversidad de actividades¹³⁶ —que persiguieron generar un mayor caudal de información y mejorar la calidad de ésta—, que encontramos una de las raíces que explican la creciente influencia del Estado en la planificación de la economía boliviana. Y es que en este tiempo, podría decirse que la información fue sinónimo de poder en todas sus acepciones. Un poder que sin duda alguna fue ampliamente aprovechado por el Estado y que, en definitiva, marcó un momento de ruptura y de cambio en su desarrollo institucional, favoreciendo de manera inmediata al desarrollo económico del país a pesar de las deficiencias que se presentaron y que son comunes a la política, no sólo en el pasado sino también en el presente.

¹³⁶ Actividades a las que debemos agregar también la elaboración de estudios socio-económicos por parte de los ministerios e institutos de educación superior citados en el capítulo relacionado con los gastos del Estado.

Capítulo VIII

Conclusiones

Entre 1928 y principios de 1952, la política fiscal en Bolivia acusó cambios trascendentales en su concepción. El desarrollo económico y las políticas de carácter social fueron los ejes centrales alrededor de los cuales se hizo una reestructuración en el manejo regular del sistema tributario y los gastos públicos.

El Estado, como principal ejecutor de la política fiscal, atravesó un importante desarrollo institucional como consecuencia de las crecientes responsabilidades. Entre aciertos y desaciertos fueron surgiendo en su interior diversidad de oficinas públicas que mejoraron su desenvolvimiento. Gran parte de ellas, aún en nuestros días siguen funcionando, sino con el mismo nombre, posiblemente con otro y, en el peor de los casos, si es que desaparecieron, sirvieron como referencia para la creación de mejores instituciones públicas.

Siguiendo la premisa que afirma que, interpretar la historia económica de un país a partir del desarrollo de sus instituciones es mucho mejor que no hacerlo, descubrimos que en estos años se inició un importante proceso de fortalecimiento del Estado, y por ello mismo no nos sorprende que desde abril de 1952 haya sido precisamente ésta institución el lugar donde se implantaron las primeras medidas que buscaron dar solución al estancamiento en el que se encontraban otros sectores económicos del país, en especial el de la agricultura y la industria.

Por otro lado, los años estudiados son importantes porque en ellos encontramos, sino el origen de la corrupción administrativa del Estado, la reproducción y ampliación de viejas prácticas de corrupción, las cuales, se basaron en el desconocimiento y la manipulación de las leyes y las instituciones estatales por parte de la clase política boliviana.

A lo largo de esta investigación, hemos querido dar mayores luces sobre el origen, las características y el comportamiento del Estado boliviano que, en su momento, y por el poder que alcanzó, se dedicó inclusive a poner en marcha actividades económicas que hasta antes del período estudiado estuvieron bajo la exclusiva responsabilidad del sector privado. El sobredimensionamiento de las actividades estatales es una constante en estos años. Sin embargo, somos conscientes que todavía resta mucho por investigar en este tema para encontrar respuestas a varios de los

problemas que el Estado tiene hoy en día como institución, debido a lo cual instamos a los historiadores a iniciar investigaciones de este tipo.

Anexo 1

Presupuestos Generales de la Nación calculados y efectivos 1928 - 1951 (en bolivianos)

Año	Calculado			Efectivo		
	Ingresos	Egresos	Déficit	Ingresos	Egresos	Déficit
1928	51.897.187	55.802.973	3.905.786	44.893.604	60.681.237	(15.787.633)
1929	50.747.617	50.691.403	(56.214.)	48.942.328	53.181.231	(4.238.903)
1930	47.580.109	47.580.109	—	36.248.729	49.133.759	(12.885.030)
1931	27.972.982	32.057.165	4.084.183	22.342.787	31.419.236	(9.076.449)
1932	27.355.826	43.957.991	16.602.165	20.527.497	33.503.017	(12.975.520)
1933	19.964.481	21.049.572	1.085.091	25.710.842	103.934.101	(78.223.259)
1934*	22.919.886	35.948.361	13.028.475	42.523.952	126.211.147	(83.687.195)
1935*	29.353.159	29.353.159	—	56.133.043	192.486.036	(136.352.993)
1936	85.701.811	130.135.216	44.433.405	142.119.250	132.131.656	9.987.594
1937	200.066.876	200.066.876	—	285.630.433	210.488.279	75.142.154
1938	274.123.156	274.123.156	—	351.746.617	338.770.961	12.975.656
1939	300.669.856	300.669.856	—	439.832.445	399.916.874	39.915.571
1940	627.000.000	627.000.000	—	517.161.967	564.319.662	(47.157.695)
1941	603.613.563	433.776.815	(169.836.748)	873.297.250	1.018.330.448	(145.033.198)
1942	957.099.780	957.099.780	—	922.221.873	1.162.311.404	(240.089.531)
1943	1.226.872.871	1.226.872.871	—	1.079.308.746	1.093.424.321	(14.115.575)
1944	1.224.582.578	1.224.582.578	—	1.061.967.656	1.166.560.174	(104.592.518)
1945	1.252.907.800	1.252.907.800	—	1.115.454.524	1.127.351.458	(11.896.934)
1946	1.286.371.147	1.286.371.147	—	1.019.056.095	1.207.266.010	(188.209.915)
1947*	1.155.921.349	1.155.921.349	—	1.011.776.914	1.338.966.204	(327.189.290)
1948	1.496.911.040	1.496.911.040	—	1.331.058.464	1.667.302.466	(336.244.002)
1949	2.125.421.137	2.125.421.137	—	1.344.801.589	1.812.963.261	(468.161.672)
1950	2.783.714.290	2.783.714.290	—	1.561.127.700	2.283.855.851	(722.758.151)
1951	3.058.827.765	3.058.827.765	—	2.700.790.208	3.713.459.268	(1.012.669.060)

Fuentes: Para los Presupuestos Generales de la Nación calculados 1928 - 1951: PGN (1928), I; PGN (1929), I; PGN (1930), I; PGN (1933), 46s; PGN (1934), IIs; PGN (1935), I; PGN (1936), IIs; PGN (1937), IIs; PGN (1938), I; PGN (1939), I; PGN (1940), 3s; PGN (1941), s/n; PGN (1942), 3s; PGN (1943), 18s; PGN (1944), I; PGN (1945), 23s; PGN (1946), 27s; PGN (1947), 27s; PGN (1948), 27s; PGN (1949), 28s; PGN (1950), s/n; PGN (1951), 27ss

Para los Presupuestos Generales de la Nación efectivos 1928 - 1951: Delgadillo (2001), 419s. Elaboración propia.

Nota: * Contiene aparte un presupuesto de emergencia.

Anexo 2

Ingresos del Estado asignados en el Presupuesto General de la Nación 1928 - 1951 (en bolivianos)

Clasificación	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Bienes del Estado	4.273.500	37232	10.450	*	*	3.900	200	11.074
Servicios del Estado	6.370.100	2.514.404	2.702.235	*	*	1.547.700	1.491.827	1.559.045
Impuestos directos e indirectos	37.052.950	41.164.039	41.436.469	*	*	15.874.559	19.229.219	24.858.680
Ingresos varios	4.200.637	3.267.998	3.430.955	*	*	2.538.322	2.043.414	2.274.360
Entradas con fines especiales		3.763.945		*	*			
Rentas con determinados objetos				*	*		155.196	
Ingresos circunstanciales				*	*			650.000
Disposiciones anuales				*	*			
Total	51.897.187	50.747.617	47.580.109	*	*	19.964.481	22.919.886	29.353.159

(continúa)

Anexo 2

Ingresos del Estado asignados en el Presupuesto General de la Nación 1928 - 1951 (en bolivianos)

Clasificación	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943
Bienes del Estado	1.902.296	2.477.156	2.877.156	5.517.156	4.000.000	1.147.380	11.100.000	13.100.000
Servicios del Estado	1.785.500	3.548.000	3.452.500	3.761.900	6.664.500	7.374.400	10.421.900	16.026.000
Impuestos directos e indirectos	43.124.175	125.881.000	147.610.000	158.617.800	528.421.000	521.769.816	793.759.700	1.140.277.166
Ingresos varios	6.153.840	28.938.500	8.906.200	6.238.700	16.852.000	73.321.563	31.818.180	57.469.705
Entradas con fines especiales			3.645.100	6.534.300	9.832.300			
Rentas con determinados objetos								
Ingresos circunstanciales								
Disposiciones anuales	32.736.000	39.222.220	107.632.200	120.000.000	61.230.200		110.000.000	
Total	85.701.811	200.066.876	274.123.156	300.669.856	627.000.000	603.613.563	957.099.780	1.226.872.871

(continúa)

Anexo 2

Ingresos del Estado asignados en el Presupuesto General de la Nación 1928 - 1951* (en bolivianos)

Clasificación	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Bienes del Estado	11.900.000	18.050.000	11.067.500	7.067.500	7.200.000	8.330.000	8.740.000	8.891.000
Servicios del Estado	14.735.500	15.862.000	20.147.000	27.058.000	29.750.000	32.300.000	35.803.000	54.097.000
Impuestos directos e indirectos	1.146.942.646	1.062.847.800	1.105.418.480	1.060.903.549	1.401.950.940	1.934.492.537	1.773.795.094	2.725.326.390
Ingresos varios	51.004.432	156.148.000	149.738.167	60.892.300	58.010.100	150.299.000	65.376.196	270.513.375
Entradas con fines especiales								
Rentas con determinados objetos								
Ingresos circunstanciales								
Disposiciones anuales								900.000.000

Total

1.224.582.578 1.252.907.800 1.286.371.147 1.155.921.349 1.496.911.040 2.125.421.137 2.783.714.290 3.058.827.765

Fuentes: PGN (1928), 12; PGN (1929), 1; PGN (1930), 1; PGN (1933), 46; PGN (1934), 46; PGN (1935), 1; PGN (1936), 1s; PGN (1937), 1s;

PGN (1938), 1; PGN (1939), 1; PGN (1940), 3; PGN (1941), s/n; PGN (1942), 3; PGN (1943), 18; PGN (1944), 1; PGN (1945), 23;

PGN (1946), 27; PGN (1947), 27; PGN (1948), 27; PGN (1949), 28; PGN (1950), s/n; PGN (1951), 27. Elaboración propia.

Nota: * No se encontraron los Presupuestos Generales de la Nación de 1931 y 1932.

Anexo 3

Presupuestos Generales de la Nación 1928 - 1951 (en bolivianos)

Clasificación	1928	1929	1930	1933	1934*	1935*	1936	1937
Poder Legislativo	796.122	1.228.758	1.399.130	534.880	661.530	749.570	890.820	1.000.000
Servicio de Relaciones Exteriores	1.050.010	874.450	1.508.400	976.874	1.275.074	1.725.440	2.003.800	5.500.000
Servicio de Culto	164.840	175.260	175.260	108.271	90.951	90.951	96.572	141.620
Servicio de Gobierno	2.575.570	2.705.417	2.560.726	2.352.700	2.652.879	2.734.632		10.802.760
Poder Judicial	2.080.242	2.033.348	1.931.681	1.532.848	1.600.936	1.654.664	1.985.589	3.104.211
Ministerio de Hacienda	2.498.005	835.674	835.980	340.740	1.596.116	1.821.208	2.666.100	6.090.240
Ministerio de Industria	521.245	393.561	378.930	148.249	139.849	158.828	240.380	784.544
Servicio de la deuda pública	25.823.545	22.022.582	18.769.728	8.062.284	6.651.827	7.654.814	49.871.697	68.098.677
Ministerio de Fomento y Obras Públicas	1.152.367	894.108	626.040	1.271.560	1.851.768	1.688.500	2.411.960	7.702.120
Ministerio de Comunicaciones	2.237.221	2.072.587	1.974.958	2.110.996	2.497.621	2.603.943	3.544.953	6.600.000
Ministerio de Educación	5.000.411	4.429.318	4.360.200	3.200.000	3.429.926	3.859.461	6.643.555	13.610.820
Ministerio de Agricultura y Ganadería	199.520	159.310	144.640	69.300	65.800	65.800	234.600	3.372.746
Ministerio de Guerra	10.939.760	9.160.569	8.702.541		11.399.985		40.000.000	
Ministerio de Economía Nacional								
Ministerio de Colonización	764.114	732.84	761.222	645.231	712.790	763.470		
Ministerio de Salud Pública		213.000	229.800	262.160	303.170	325.170	784.600	10.131.538
Ministerio de Defensa Nacional							1.945.460	60.000.000
Contraloría General de la República		370.000	446.420	392.020	380.820	436.520	756.640	2.095.740
Compañía Recaudadora Nacional		1.700.000	1.700.000	1.370.000				
Servicio de pensiones, jubilaciones y premios		690.655	566.113	671.458	637.319	691.731		
Créditos y subvenciones			508.340					
Ministerio de Trabajo y Previsión Social								231.860
Gastos de emergencia								
Servicio de Inmigración							2.328.457	14.840.160
Ministerio de Minas y Petróleos								800.000
Servicio de la Presidencia de la República								
Total	55.802.972	50.691.401	47.580.109	24.049.571	35.948.361	29.353.159	130.135.210	200.066.876

(continúa)

Anexo 3

Presupuestos Generales de la Nación 1928 - 1951 (en bolivianos)

Clasificación	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Poder Legislativo	2.200.000	3.000.000	4.000.000	9.046.702	14.710.780	19.158.260	6.813.350	21.068.200
Servicio de Relaciones Exteriores	7.883.980	9.023.980	25.000.000	18.871.220	28.184.000	33.061.093	32.561.260	30.800.000
Servicio de Culto	410.000	240.000	560.000	1.081.300	2.600.000	3.984.395	4.178.100	3.000.000
Servicio de Gobierno	17.768.400	18.768.400	25.500.000	46.165.707	85.000.000	88.109.737	77.300.776	87.648.687
Poder Judicial	4.809.000	5.809.000	14.000.000	14.039.960	26.800.000	31.917.875	40.044.280	36.459.210
Ministerio de Hacienda	8.800.000	10.800.000	22.000.000	23.092.426	34.000.000	45.675.721	52.784.328	57.578.498
Ministerio de Industria	850.000	2.850.000	1.300.000					
Servicio de la deuda pública	70.773.296	73.989.996	135.840.000	105.918.064	120.892.000	293.269.959	301.771.019	190.413.631
Ministerio de Fomento y Obras Públicas	13.656.340	14.656.340	52.700.000	47.865.090	94.450.000	95.682.360	87.270.580	90.416.600
Ministerio de Comunicaciones	8.500.000	9.500.000	20.000.000	20.444.340	30.655.000	35.306.000	35.343.400	35.943.400
Ministerio de Educación	23.290.000	25.290.000	92.000.000	79.967.430	125.420.000	168.000.000	169.148.821	193.521.073
Ministerio de Agricultura y Ganadería	4.586.140	6.446.140	11.500.000			29.545.901	25.504.400	29.756.400
Ministerio de Guerra								
Ministerio de Economía Nacional				11.006.900	20.000.000	8.525.238	12.994.349	10.253.220
Ministerio de Colonización				4.298.800	6.440.000	5.835.348	3.795.462	3.765.548
Ministerio de Salud Pública	15.000.000	17.000.000	29.000.000	37.996.352	65.970.000	52.078.107	52.000.000	69.314.550
Ministerio de Defensa Nacional	86.796.000	89.796.000	175.000.000		231.800.000	246.000.000	251.287.455	265.500.000
Contraloría General de la República	2.500.000	3.200.000	5.700.000	5.273.920	7.460.000	9.192.580	10.556.800	11.955.765
Compañía Recaudadora Nacional								
Servicio de pensiones, jubilaciones y premios				169.584				
Créditos y subvenciones								
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	4.000.000	6.000.000	10.000.000	8.539.020	62.081.000	60.875.297	60.547.297	114.796.217
Gastos de emergencia								
Servicio de Inmigración					637.000	655.000	680.800	716.800
Ministerio de Minas y Petróleos	2.300.000	4.300.000	4.900.000					
Servicio de la Presidencia de la República								
Total	274.123.156	300.669.856	627.000.000	433.776.815	957.099.780	1.226.872.871	1.224.582.577	1.252.907.799

(continúa)

Anexo 3

Presupuestos Generales de la Nación 1928 - 1951 (en bolivianos)

Clasificación	1946	1947*	1948	1949	1950	1951
Poder Legislativo	22.469.655	15.000.000	30.640.530	32.516.000	36.090.297	55.326.850
Servicio de Relaciones Exteriores	35.600.000	30.000.000	42.500.000	40.970.153	52.332.584	74.314.540
Servicio de Culto	2.900.000	3.000.000	3.491.100	3.545.400	10.574.850	12.925.430
Servicio de Gobierno	89.309.000	110.000.000	178.547.168	175.196.960	276.094.510	448.462.450
Poder Judicial	34.784.010	28.500.000	43.918.930	53.000.000	62.711.685	99.917.260
Ministerio de Hacienda	50.359.900	44.000.000	61.000.000	66.184.584	80.567.616	111.255.910
Ministerio de Industria						
Servicio de la deuda pública	240.349.778	288.442.349	282.629.502	623.293.604	640.358.005	1.462.623.278
Ministerio de Fomento y Obras Públicas	66.761.743	40.000.000	31.524.128	26.698.249	54.000.000	99.865.578
Ministerio de Comunicaciones	35.828.200	41.679.000	57.154.900	67.380.180	85.625.168	142.157.440
Ministerio de Educación	201.387.537	195.000.000	296.953.199	372.520.178	546.597.422	759.566.557
Ministerio de Agricultura y Ganadería	26.496.040	13.000.000	22.978.246	19.922.496	31.538.830	42.329.400
Ministerio de Guerra						
Ministerio de Economía Nacional	7.996.120	6.800.000	8.410.994	9.386.814	11.098.894	15.449.840
Ministerio de Colonización	3.292.154	2.500.000	3.139.000	3.310.750	3.821.550	5.961.620
Ministerio de Salud Pública	68.360.000	62.000.000	70.646.475	91.843.600	119.945.225	187.549.630
Ministerio de Defensa Nacional	275.500.000	195.000.000	274.532.555	391.690.273	564.668.674	929.585.648
Contraloría General de la República	11.030.000	10.000.000	13.425.360	13.850.262	17.725.770	24.489.180
Compañía Recaudadora Nacional						
Servicio de pensiones, jubilaciones y premios						
Créditos y subvenciones						
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	113.947.000	71.000.000	75.418.953	127.354.114	178.021.830	239.580.266
Gastos de emergencia						
Servicio de Inmigración						
Ministerio de Minas y Petróleos						
Servicio de la Presidencia de la República				6.757.920	11.921.380	14.046.020
Total	1.286.371.147	1.155.921.349	1.496.911.040	2.125.421.537	2.783.714.290	4.725.126.847

Fuentes: PGN (1928), I; PGN (1929), 2s; PGN (1930), 2; PGN (1933), 46s; PGN (1934), IIss; PGN (1935), 2ss; PGN (1936), IIss; PGN (1937), 2s; PGN (1938), 1s; PGN (1939), 2; PGN (1940), 3s; PGN (1941), s/n; PGN (1942), 3s; PGN (1943), 19; PGN (1944), 1s; PGN (1945), 23s; PGN (1946), 27s; PGN (1947), 27ss; PGN (1948), 28s; PGN (1949), 29; PGN (1950), s/n; PGN (1951), 27ss. Elaboración propia.

Notas: * Contiene aparte un presupuesto extraordinario

Anexo 4

Síntesis del desarrollo institucional del Estado 1928 – 1951

<u>Institución</u>	<u>Ley/oficina pública creada</u>	<u>Fecha/año</u>
Ministerio de Relaciones Exteriores	Agencias Comerciales de Bolivia en el exterior	Decreto Ley de 4/IX/1936
	Sociedad Mixta Boliviano-Argentina de Fomento Económico	1948
Ministerio de Gobierno	Fomento a la sindicalización agraria	1936
	Delegaciones Militares en las zonas alejadas del país para preservarlas y vigilarlas	1940
	Dirección Nacional de Prensa e Informaciones	1943
	Oficina Jurídica de Defensa Gratuita de Indígenas	1943
	Departamento de Eficiencia y Reorganización Administrativa	1944
	Policía Rural	Decreto Supremo 22/VI/1947
	Consejo Nacional de Inmigración y Turismo	Decreto Supremo 19/II/1948
	Estatuto del Funcionario Público	1948
Ministerio de Defensa Nacional	Dirección General de Consumos Internos	1935
	Instituto Geográfico Nacional	Decreto Supremo 2/VII/1936
	Hogar de Huérfanos Militares	17 de julio 1937
	Fábrica Nacional de Quinina	1938
	Servicio de Radiocomunicaciones	1938
	Dirección de Aviación	1940

(continúa)

Anexo 4

Síntesis del desarrollo institucional del Estado 1928 – 1951

<u>Institución</u>	<u>Ley/oficina pública creada</u>	<u>Fecha/año</u>
Ministerio de Defensa Nacional	Fábrica de ácido sulfúrico	1944
	Escuela de Cadetes de Navegación Fluvial	1948
	Escuela Central Técnica	1949
Ministerio de Guerra	Caja de Pensiones y Jubilaciones Militares	1931
	Departamento Nacional de Lucha contra la Tuberculosis	23 de mayo 1935
	Patronato de Huérfanos de Guerra	1935
Ministerio de Hacienda Pública	Dirección General de Estadística	1929
	Ley Orgánica de Administración Aduanera	Decreto Ley 29 de abril 1929
	Caja de Seguro y Ahorro Obrero	Decreto Supremo 22/V/1935
	Banco Minero de Bolivia	Decreto Ley del 24/VII/1936 y 20/VIII/1936
	Almacenes de Abasto Público	1936
	Escuela Aduanera	1938
	Consejo de Economía Nacional (1)	1938
	Almacenes de Abastecimiento Público	1942
	Caja de Seguro y Ahorro Obrero	Decreto Supremo 30/VI/1942
	Caja de Jubilaciones Ferroviarias y Ramas Anexas	Decreto Supremo 30/VI/1942
Caja de Jubilaciones Administrativas y de Agencias de Compañías Extranjeras de Seguros	Decreto Supremo 30/VI/1942	
Corporación Boliviana de Fomento	1942	

(continúa)

Anexo 4

Síntesis del desarrollo institucional del Estado 1928 – 1951

<u>Institución</u>	<u>Ley/oficina pública creada</u>	<u>Fecha/año</u>
Ministerio de Hacienda Pública	Banco Agrícola de Bolivia	1942
	Dirección General de Aprovisionamiento del Estado	Decreto Supremo 5/III/1943
	Sección Comercio Exterior del Banco Central de Bolivia en sustitución del Comité de Importaciones	1948
	Reapertura de la Fábrica Nacional de Quinina	1950
	Dirección General de Industrias	1950
Ministerio de Economía Nacional	Sociedades Rurales y Cooperativas Agrícolas	1941
	Comité Regulador de Precios	1941
	Consejo Nacional de Economía	Decreto Supremo 12/XII/1942
	Oficina de Intervención Fiscal de Precios	1943
	Junta de Defensa Económica	1943
	Comisión de Transportes	Decreto Supremo 11/I/1943
	Dirección General de Política Económica	1944
	Sociedad de Comercio e Industria	1945
Junta de Fomento Industrial	Decreto Supremo 9/I/1948	
Ministerio de Industria Y Comercio	Juntas Calificadoras de Divisas y Casas de Abasto	1938
Ministerio de Obras Públicas y Fomento	Dirección General de Caminos	1930
	Sección Especial de Hidráulica perteneciente a la Dirección de Minas y Petróleos	1935

(continúa)

Anexo 4

Síntesis del desarrollo institucional del Estado 1928 – 1951

<u>Institución</u>	<u>Ley/oficina pública creada</u>	<u>Fecha/año</u>
Ministerio de Obras Públicas y Fomento	Junta de Obras Públicas	1939
	Dirección General de Obras Públicas	1940
	Comisión Técnica Mexicana	1941
	Escuela Técnica Postal	1941
	Dirección General de Hidráulica y Electricidad	10 de enero 1942
Ministerio de Comunicaciones	Tratado de Cooperación Económica y Financiera Boliviano-Argentina	1948
	Compañía Radio Boliviana	1934
Ministerio de Minas y Petróleos	Escuela Técnica de Comunicaciones	1935
	Banco Minero de Bolivia	Decreto Ley 24 de julio y 20 de agosto de 1936
	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	Decreto Ley 21 de diciembre de 1936
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización	Facultad de Agronomía en Cochabamba	1935
	Policía Sanitaria Vegetal	1937
	Dirección General de Riegos	1938
	Oficinas de Fomento Ganadero	1938
	Instituto Oriental de Biología	1942
	Escuela Práctica de Agricultura y Ganadería	1942
	Instituto Superior de Medicina Veterinaria	1942
Instituto de Ingeniería Agronómica	1942	

(continúa)

Anexo 4

Síntesis del desarrollo institucional del Estado 1928 – 1951

<u>Institución</u>	<u>Ley/oficina pública creada</u>	<u>Fecha/año</u>
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización	Oficina de Inspección de Leche y Productos Derivados perteneciente a la Dirección de Ganadería	Decreto Supremo 29/IX/1942
	Almacenes de Fomento Agrícola	1943
	Servicio de Sanidad Vegetal	1943
	Laboratorio de Química Agrícola perteneciente a la División de Suelos y Laboratorio	1943
	Agencias de Fomento Agrícola Pertenece a la División de Suelos y Laboratorio	1943
	Dirección de Economía Rural	1943
	Dirección General de Agricultura	1943
	Comité de Estaciones Experimentales del Servicio Cooperativo	1947
	Oficinas de Fomento Agrícola	1947
	Dirección General de Economía Rural	1948
Ministerio de Trabajo Y Previsión Social	Consejos de Vivienda	1941
	Sistema de Cooperativas de Consumo	1941
	Instituto Nacional de Nutrición	1941
	Cooperativas de Consumo	1941
	Instituto Nacional de Nutrición	1941
	Consejo Nacional de Previsión Social	1949
	Instituto Boliviano de Seguridad Social	1950
Caja Nacional de Seguro Social	1950	

(continúa)

Anexo 4

Síntesis del desarrollo institucional del Estado 1928 – 1951

<u>Institución</u>	<u>Ley/oficina pública creada</u>	<u>Fecha/año</u>
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Caja Central de Pensiones y Jubilaciones	1950
	Consejo Mixto de Empresa	Decreto Supremo 14/VII/1950
	Dirección Nacional de Menores y Huérfanos	1950
	Patronato Nacional de Ciegos y Sordo Mudos	1950
	Oficina de Asistencia Social y Roperio Escolar	1950
	Escuela de Asistencia Social	1950
Ministerio de Salud Pública	Cruz Roja Nacional	1935
	Ministerio de Higiene y Previsión Social	1935
	Departamento Nacional de la Nutrición	1940
	Departamento de la Madre y el Niño	1940
	Ayuda técnica y financiera de la Fundación Rockefeller y del Servicio Cooperativo de los Estados Unidos	Años treinta y cuarenta
	Escuela Nacional de Enfermeras	1943
	Departamento Nacional del Niño	1943
Ministerio de Educación	Dirección General de Educación de Indígenas	1931
	Dirección General de Educación Física	1931
	Comité de Edificaciones Escolares	1931
	Instituto Nacional de Readaptación y Reeducación Profesional	Decreto Supremo 8/IV/1935
	Dirección General de Educación	Decreto Supremo 1/VII/1936

(continúa)

Anexo 4

Síntesis del desarrollo institucional del Estado 1928 – 1951

<u>Institución</u>	<u>Ley/oficina pública creada</u>	<u>Fecha/año</u>
Ministerio de Educación	Juntas de Auxilio Escolar	1938
	Dirección General de Bellas Artes	1940
	Dirección General de Bibliotecas, Archivo y Publicidad	1940
	Casa del Pueblo	1940
	Escuela Normal del Oriente	1941
	Escuela Nacional de Artes y Oficios “Pedro Domingo Murillo”	1941
	Museo Pedagógico Nacional	1941
	Museo Tiahuanaco	1941
	Comité Nacional de Deportes	1942
	Departamento de Cultura	1945
	Comisión Avaluadora del Acervo Artístico	1945
	Orquesta Sinfónica Nacional perteneciente Al Conservatorio Nacional de Música	1945
	Casa Social del Maestro	1945
	Instituto Industrial “Pedro Domingo Murillo”	1947
	Cooperativas de Producción en Comunidades Indígenales	1947
	Escuelas de Artes y Oficios	1947
	Escuelas Industriales	1947
	Granjas de Recuperación Selvícola	1949

(continúa)

Anexo 4

Síntesis del desarrollo institucional del Estado 1928 – 1951

Institución	Ley/oficina pública creada	Fecha/año
Banco Central de Bolivia	Departamento de Crédito Rural	Decreto Ley 29 de febrero de 1940
	Comité de Importaciones	Decreto Supremo 15/VI/1945
	Sección de Comercio Exterior	1948

Fuente: Elaborado a partir de los Informes Presidenciales de 1928 – 1951 y las Memorias del Banco Central de Bolivia 1928 – 1951

Nota: (1) El Consejo Nacional de Economía fue creado y reorganizado varias veces en los años treinta y Cuarenta. Lo propio sucedió con otras oficinas públicas creadas en este tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

Publicaciones gubernamentales e institucionales y material de archivo

Banco Central de Bolivia

Primera memoria anual presentada a la Superintendencia de Bancos año 1929. La Paz: Talleres Gráficos “Renacimiento”, 1929.

Segunda memoria anual presentada a los accionistas y a la Superintendencia de Bancos correspondiente a la gestión del año 1930. La Paz: Talleres Gráficos “Renacimiento”, 1930.

Tercera memoria anual presentada a los accionistas y a la Superintendencia de Bancos correspondiente a la gestión del año 1931. La Paz: Talleres Gráficos “Renacimiento”, 1931.

Cuarta memoria anual presentada a los accionistas y a la Superintendencia de Bancos correspondiente a la gestión del año 1932. La Paz: Talleres Gráficos “Renacimiento”, 1932.

Quinta memoria anual presentada a los accionistas y a la Superintendencia de Bancos correspondiente a la gestión del año 1933. La Paz: Talleres Gráficos “Renacimiento”, 1933.

Sexta memoria anual presentada a los accionistas y a la Superintendencia de Bancos correspondiente a la gestión del año 1934. La Paz: Talleres Gráficos “Renacimiento”, 1934.

Séptima memoria anual presentada a los accionistas y a la Superintendencia de Bancos correspondiente a la gestión del año 1935. La Paz: Talleres Gráficos “Renacimiento”, 1935.

Octava memoria anual presentada a los accionistas y a la Superintendencia de Bancos correspondiente a la gestión del año 1936. La Paz: Talleres Gráficos “Renacimiento”, 1936.

Novena memoria anual presentada a los accionistas y a la Superintendencia de Bancos correspondiente a la gestión del año 1937. La Paz: Imprenta Artística, 1937.

Décima memoria anual presentada a los accionistas y a la Superintendencia de Bancos correspondiente a la gestión del año 1938. La Paz: Imprenta Artística, 1938.

Undécima memoria anual presentada al Ministerio de Hacienda y Estadística correspondiente a la gestión del año 1939. La Paz: Imprenta Artística, 1939.

Duodécima memoria anual presentada al Ministerio de Hacienda y Estadística correspondiente a la gestión del año 1940. La Paz: Imprenta Artística, 1940.

13^a memoria anual correspondiente a la gestión del año 1941 presentada al señor ministro de Hacienda y Estadística. La Paz: s.d.e., 1941.

14^a memoria anual correspondiente a la gestión del año 1942 presentada al señor ministro de Hacienda y Estadística. La Paz: s.d.e., 1942.

16^a memoria anual correspondiente a la gestión del año 1944 presentada al señor ministro de Hacienda y Estadística. La Paz: s.d.e., 1944.

17^a memoria anual correspondiente a la gestión del año 1945 presentada al señor ministro de Hacienda y Estadística. La Paz: s.d.e., 1945.

18^a memoria anual correspondiente a la gestión del año 1946 presentada al señor ministro de Hacienda y Estadística. La Paz: Imprenta Artística, 1946.

19^a memoria anual correspondiente a la gestión del año 1947 presentada al señor ministro de Hacienda y Estadística. La Paz: s.d.e., 1947.

20^a memoria anual correspondiente a la gestión del año 1948 presentada al señor ministro de Hacienda y Estadística. La Paz: Talleres Gráficos de la Editorial Artística, 1948.

21^a memoria anual correspondiente a la gestión del año 1949 presentada al señor ministro de Hacienda y Estadística. La Paz: Imprenta Artística, 1949.

22^a memoria anual correspondiente a la gestión del año 1950 presentada al señor ministro de Hacienda y Estadística. La Paz: Imprenta Artística, 1950.

23^a memoria anual correspondiente a la gestión del año 1951 presentada al señor ministro de Hacienda y Estadística. La Paz: s.d.e., 1951.

24^a memoria anual correspondiente a la gestión del año 1952 presentada al señor ministro de Hacienda y Estadística. La Paz: s.d.e., 1952.

Bolivia. Comisión Fiscal Permanente

Cuarta memoria presentada al Ministerio de Hacienda – 1926. La Paz: s.d.e., 1927.

Bolivia. Ministerio de Hacienda

Presupuesto General para 1928. La Paz: Escuela Tipográfica Salesiana, 1928.

Presupuesto General para 1929. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1929.

Presupuesto General para 1930. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1930.

Presupuesto General para 1933. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1933.

Presupuesto General para 1934. La Paz: Imprenta “Eléctrica”, 1934.

Presupuesto General para 1935. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1935.

Presupuesto General para 1936. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1936.

Presupuesto General para 1937. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1937.

Presupuesto Nacional para 1938. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1938.

Presupuesto General para 1939. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1939.
Presupuesto General para 1940. La Paz: Escuela Tipográfica Salesiana, 1940.
Presupuesto General para 1941. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1941.
Presupuesto General para 1942. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1942.
Presupuesto General para 1943. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1943.
Presupuesto General para 1944. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1944.
Presupuesto General para 1945. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1945.
Presupuesto General para 1946. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1946.
Presupuesto General para 1947. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1947.
Presupuesto General para 1948. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1948.
Presupuesto General para 1949. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1949.
Presupuesto General para 1950. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1950.
Presupuesto General para 1951. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1951.

Bolivia. Mensaje presidencial

Mensaje presidencial 1929. La Paz 1929.
Mensaje del Presidente de la H. Junta Militar de Gobierno, General Carlos Blanco Galindo al Congreso Extraordinario de 1931. La Paz: Renacimiento, 1931.
Mensaje presidencial 1932. La Paz 1932.
Mensaje presidencial 1935. La Paz 1935.
Mensaje presidencial 1936. La Paz 1936.
Mensaje del Presidente de la Junta Militar de Gobierno Tcnl. Germán Busch a la Convención Nacional de 1938. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, s.f.
Mensaje presidencial 1940. La Paz 1940.
Mensaje presidencial 1941. La Paz 1941.
Mensaje presidencial 1942. La Paz 1942.
Mensaje presidencial 1943. La Paz 1943.
Mensaje presidencial 1944. La Paz 1944.
Mensaje presidencial 1945. La Paz 1945.
Mensaje presidencial 1947. La Paz 1947.
Dr. Enrique Hertzog G. Presidente Constitucional de la República. Mensaje al H. Congreso Ordinario de 1948. La Paz: s.d.e., s.f.
Mensaje presidencial 1949. La Paz 1949.
Mensaje presidencial 1950. La Paz 1950.
Mensaje presidencial 1956-1960. La Paz 1960.

Bolivia. Supremo Tribunal Nacional de Cuentas

Supremo Tribunal Nacional de Cuentas. Primer Centenario de su Fundación 1825-1925. S.I., s.d.e., 1925.

Bolivia. Contraloría General de la República

Contraloría General de la República 1928-1978. S.I., s.d.e., 1978.

Organización de las Naciones Unidas

Informe de la misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas sobre Bolivia. (Informe Keenleyside). Nueva York, 1951. Reproducido en: Universidad Mayor de San Andrés. Publicaciones de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Año IV. Cuaderno nro. 8. La Paz, mayo de 1952.

CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico IV. El desarrollo económico de Bolivia*. México: Publicación de las Naciones Unidas, 1958.

CEPAL, OEA, BID, *Reforma tributaria para América Latina: II Problemas de política Fiscal*. Washington D.C.: Secretaría General Organización de los Estados Americanos, 1964.

Artículos y monografías

- ABADIE-AICARDI, Raúl, *Economía y sociedad de Bolivia en el siglo XX*. Montevideo: Editorial Urquiza, 1959.
- ALBARRACÍN MILLÁN, Juan, *El poder minero en la administración liberal*. La Paz: Editorial Urquiza, 1972.
- ALBÓ, Xavier, y Javier Barrios, *Violencias encubiertas en Bolivia*. La Paz: CIPCA-Aruwiyiri, 1993.
- ANTEZANA ERGUETA, Luis, *El movimiento obrero boliviano (1935-1943)*. La Paz: s.d.e., 1964.
- ANTEZANA ERGUETA, Luis, *Historia de los sindicatos campesinos. Un proceso de Integración nacional*. La Paz: Consejo Nacional de Reforma Agraria, Departamento de Investigaciones Sociales, 1973.
- ARZE CUADROS, Eduardo, *La economía de Bolivia. Ordenamiento territorial y dominación externa 1492-1979*. La Paz y Cochabamba: Los Amigos del Libro, 1979.
- BALLIVIÁN CALDERÓN, René, *Tasas e impuestos sobre la industria minera en Bolivia*. La Paz: s.d.e., 1946.
- BALLIVIÁN CALDERÓN, René, *Teoría del desarrollo*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1976.
- BAPTISTA GUMUCIO, Fernando, *Historia del pensamiento económico*. La Paz: Punto Cero, 1997.
- BARCELLI, Agustín, *Medio siglo de luchas sindicales revolucionarias en Bolivia, 1905-1955*. La Paz: Editorial del Estado, 1956.
- BECERRA DE LA ROCA, Rodolfo, *Corporación Boliviana de Fomento. Disposiciones Legales 1942-1974*. La Paz-Cochabamba: Los Amigos del Libro, 1975.
- BEDREGAL, Guillermo, *Bolivia: imperialismo y revolución*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1970.
- BOHAN, Merwin L., *Informe de la misión económica de los Estados Unidos a Bolivia*. Volumen 1, 2, 3, 4 y 5. Traducción de G.V. Bilbao la Vieja. La Paz: s.d.e., 1943.
- CAMPERO PRUDENCIO, Fernando (Dir.), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999.
- CARRANZA FERNANDEZ, Gontran, *El proceso histórico de la planificación en Bolivia*. La Paz: Editorial Universidad Mayor de San Andrés, 1984.
- CÉSPEDES, Augusto, *El dictador suicida*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1956.
- CÉSPEDES, Augusto, *El presidente colgado*. Buenos Aires: Editorial Juventud, 1966.
- CONTRERAS, Manuel, "Mano de obra en la minería estañífera de principios de siglo 1900-1925". La Paz: Separata de Historia y Cultura N° 8, 1985.
- CONTRERAS, Manuel, *Tecnología moderna en los andes. Minería e ingeniería en Bolivia En el siglo XX*. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Asociación Nacional de Mineros Medianos, 1994.

- CONSTANZO, G.A., *Programas de estabilización económica en América Latina*. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 1961.
- CHALMERS, David A., "The Politicized State in Latin America". En James M. Malloy (editor), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*". Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1977.
- CHÁVEZ, Ñuflo, *El siglo del estaño, enjuiciamiento histórico de medio siglo*. La Paz: Empresa Industrial Gráfica Burillo, 1961.
- DE GANDIA, Enrique, *Historia de Santa Cruz de la Sierra, una nueva república*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos de L.J. Rosso, 1935.
- DELGADILLO, Hugo, *Apéndice estadístico*, en: Huber et al (2001), 401–542.
- DEMEURE V., Juan, *Agricultura. De la subsistencia a la competencia internacional*, en: Campero (1999), 269–290.
- DRAKE, Paul, *The Money Doctor in the Andes: the Kemmerer Missions, 1923-1933*. Princeton: Princeton University, 1979.
- DUNKERLEY, James, *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*. La Paz: Editorial Quipus, 1987.
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO), *Empresas públicas. II taller de política económica*. La Paz: s.d.e., 1986.
- FLOUD, Roderick, *Métodos cuantitativos para historiadores*. Madrid: Editorial Alianza, 1983.
- GALBRAITH, John K., *La sociedad opulenta*. Barcelona: Editorial Ariel, 1973.
- GALLO, Carmenza, *Taxes and state power. Political instability in Bolivia, 1900-1950*. Philadelphia: University Philadelphia, 1990.
- GUTIÉRREZ GUERRA, René, *Reorganización financiera de Bolivia*. Oruro: s.d.e., 1936.
- GUZMÁN, Gabriel, *El desarrollo latinoamericano y la CEPAL*. Barcelona: Editorial Planeta, 1976.
- HERMOSA VIRREIRA, Wálter, Carlos Ponce Sanginés, y Mariano Baptista Gumucio, *Dependencia, historia y revolución tecnológica*. La Paz: Academia Nacional de Ciencias, Litografías e Imprentas Unidas, 1974.
- HERRERA LANE, Felipe, *Fundamentos de la política fiscal. Teoría y práctica*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1951.
- HIRSCHMAN, Albert O., *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza*. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.
- HUBER ABENDROTH, Hans, *Finanzas públicas y estructura social en Bolivia 1825-1872*. Tesis de Maestría presentada a la Universidad Libre de Berlín el 15 de agosto de 1991.
- HUBER ABENDROTH, Hans, Mario N. Pacheco, Carlos Villegas, Alvaro Aguirre, y Hugo Delgadillo, *La deuda externa de Bolivia: 125 años de renegociaciones y ¿cuántos más? Desde la operación secreta del gobierno y los Meiggs hasta la Iniciativa HIPC*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), 2001.
- KAPLAN, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*. México: Imprenta Universitaria de la UNAM, 1985.
- KLEIN, Herbert, *Orígenes de la revolución nacional boliviana: la crisis de la generación del Chaco*. La Paz: Editorial Juventud, 1966.
- KLITGAARD, Robert, *Ajustándonos a la realidad. Después del ajuste... ¿Qué?*. Traducción de Martha Uriona. La Paz: Fundación Hanns-Seidel, 1993.

- LANDES, David S., y otros, *Las dimensiones del pasado, estudios de historia cuantitativa*. Madrid: Editorial Alianza, 1974.
- LASKI, Harold J., *El Estado moderno. Sus instituciones políticas y económicas*. Tomo 1 y 2. Barcelona: Editorial Librería Bosch, 1932.
- LECHNER, Norbert, (Comp.), *Estado y política en América Latina*. México: Siglo XXI, 1985.
- LINDHOLM, Richard W., *Introducción a la política fiscal*. Madrid: Pitman Publishing Corporation, 1958.
- LOPEZ RIVAS, Eduardo, *Esquema de la historia económica de Bolivia*. Oruro: Universidad Técnica de Oruro, 1955.
- LORA, Guillermo, *Historia del movimiento obrero boliviano, 1933-1952*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1980.
- LORINI, Irma, *El movimiento socialista embrionario en Bolivia 1920-1939*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1994.
- MALLORQUÍN, Carlos, *Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano*. México: Editorial Plaza y Valdés, 1998.
- MALLOY, James M., *Bolivia: la revolución inconclusa*. La Paz: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, 1989.
- MARSH, Margareth Alexander, *Nuestros banqueros en Bolivia: un estudio de la inversión de capital norteamericano en el extranjero*. La Paz: Juventud, 1980.
- MENDOZA, Francisco, (editor), *La Misión Kemmerer en Bolivia. Proyectos e informes presentados al supremo gobierno*. La Paz: Libreros-Editores Arnó Hermanos, 1925.
- MILIBAND, Ralph, *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo XXI, 1985.
- NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- OFFE, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. España: Editorial Alianza, 1994.
- PANDO GUTIÉRREZ, Jorge, *Bolivia y el mundo*. Tomo I y II. La Paz: Editorial Fénix, 1947.
- PAZ, Luis, *Constitución Política de la República de Bolivia. Su texto, su historia y su comentario*. Sucre: Imprenta de M. Pizarro, 1912.
- PAZ ESTENSSORO, Víctor, "Bolivia". En *Pensamiento económico latinoamericano*, Dr. I.F. Normano (coordinador). México: Fondo de Cultura Económica, 1945.
- PEÑALOZA, Luis, *Historia económica de Bolivia*. Tomos 1 y 2. La Paz: Editorial El Progreso, 1953 y 1954.
- PEÑALOZA, Luis, *Política económica oligárquica y política económica de la revolución*. La Paz: s.d.e., 1956.
- PEREIRA FIORILO, Juan, *Bolivia. Historia de su pasado económico: acreedora de su pasado*. La Paz: Editorial Siglo, 1987.
- PÉREZ RAMÍREZ, José Luis, *Estado. Crisis y teoría económica*. La Paz: Centro de Estudios de la Realidad Boliviana (CEREB), 1989.
- PORZEKANSKI, Arturo, *Política fiscal en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.
- RAMOS SÁNCHEZ, Pablo, *Crítica de la reforma tributaria*. La Paz: Talleres de Imprenta "Papiro", 1986.
- RAVINES, Eudocio, *América Latina. Un continente en erupción*. Buenos Aires: Editorial Claridad S.A., 1956.
- ROJAS, Casto, *Historia financiera de Bolivia*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés, 1977.

- ROQUE GONDRA, Luis, y otros, *El pensamiento económico latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1945.
- SALVATORE, Dominick, y otros, *Economía internacional*. Bogotá: McGraw-Hill Latinoamericana, 1977.
- SALVATORE, Dominick, y otros, *Desarrollo económico*. Bogotá: McGraw-Hill Latinoamericana, 1979.
- SANGUESA FIGUEROA, René, *Virus en la administración pública boliviana*. Potosí: El Siglo, 1983.
- SIERRA BERRÍOS, Vicente, *Introducción al Derecho*. La Paz: s.d.e., s.a.
- TABORGA, Arturo y Adriázola, Néstor, *Guía económica de Bolivia*. La Paz: Fenix, 1939.
- TAYLOR, Overton H., *Historia del pensamiento económico*. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina S.A., 1965.
- THORP, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Nueva York, EUA: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- TOVAR PIÉROLA, Raúl F., *El Estado como empresario*. La Paz: Imprenta Papiro, 1992.
- UGARTECHE, Oscar, *El Estado deudor: Economía política de la deuda. Perú y Bolivia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1986.
- URIOSTE FERNANDEZ, Miguel, *El Estado anti campesino*. Cochabamba: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1984.
- VALENCIA VEGA, Alipio, *La angustia del Estado moderno*. La Paz: Editorial Juventud, 1955.
- VAZQUEZ, Edmundo, *Nociones de finanzas generales y hacienda pública de Bolivia*. La Paz: Editorial Renacimiento, 1939.
- WILKIE, James Wallace, *The Bolivian revolution and U.S. Aid since 1952. Financial Background and Context of Political Decisions*. Los Angeles: University of California, 1969.
- WYNIA, Gary W., *The Politics of Latin American Development*. Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1990.
- ZAVALETA MERCADO, René, *Estado nacional o pueblo de pastores*. La Paz: Burillo, 1963.
- ZAVALETA MERCADO, René, *Bolivia, hoy*. México: s.d.e., 1983.
- ZAVALETA MERCADO, René, "Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia (1932-1971)". En *América Latina. Historia de Medio siglo*, Pablo Gonzales, (compilador), Vol. 1. Lima: s.d.e., 1983.
- ZEA, Leopoldo, (coordinador), *América Latina en sus ideas*. Segunda edición. México: Siglo XXI, 1993.