

La política económica del “socialismo militar” boliviano

Ferrán Gallego

Universidad Autónoma de Barcelona

La gestión del “socialismo militar” boliviano tuvo como objetivos económicos explícitos el fomento del capitalismo nacional, la ruptura de la dependencia externa, el control de las grandes fortunas mineras, el reforzamiento fiscal del Estado y una prudente redistribución de la riqueza. Este proyecto de modernización desarrollista se enfrentó con una seria crisis iniciada con la depresión de 1929 y agravada por la guerra del Chaco. En la misma medida en que tal coyuntura favoreció el acceso de los militares al poder, dificultó también la realización de un programa de corte expansionista. Las propuestas de reforma de las estructuras hubieron de sacrificarse a la corrección de los fuertes desequilibrios coyunturales: inflación, déficit estatal, caída en los precios del estaño, etc. La política económica restrictiva, acompañada de la timidez con que se afrontó el boicot de los sectores oligárquicos, determinó la decepción y debilitamiento de las capas populares, restando apoyo social al gobierno y clausurando las expectativas reformistas.

En los meses posteriores a la guerra del Chaco, Bolivia experimentó la quiebra del orden político instaurado en 1880. La crisis no derivaba exclusivamente de la derrota en el conflicto con Paraguay, pero ésta tuvo efectos aceleradores en una estructura muy erosionada por el impacto de la Gran Depresión. La inexistencia de fuerzas políticas alternativas, así como la permeabilidad del ejército y de amplios sectores de la sociedad civil a una intervención militar, propiciaron la captura del poder por las Fuerzas Armadas, apoyadas en pequeños núcleos de nacionalistas radicales. La experiencia de gobierno militar se prolongaría durante tres años (1936-1939), con los mandatos de Toro y Busch, quienes no dudaron en referirse a su gestión como la del “socialismo militar”.

El objeto de este artículo no es la narración de los acontecimientos que se desarrollaron en el trienio militar-socialista, sino atender un aspecto que la bibliografía más importante sobre el

tema ¹ ha estudiado con menor interés: los aspectos económicos de la gestión, indispensables para valorar la voluntad y posibilidades de realización del programa nacionalista, uno de cuyos puntos centrales era la modernización del país entendida como incorporación de Bolivia a los rasgos de las sociedades desarrolladas.

El examen de la gestión económica del reformismo militar de postguerra no presupone aceptar que los gobiernos de Toro y Busch tuvieran una coherencia de análisis y actuación en este campo. Tengamos en cuenta, en primer lugar, que las causas de la revolución de mayo de 1936 fueron esencialmente políticas, sin que se dispusiera de una alternativa económica al liberalismo en términos que superaran algunas generalizaciones demasiado vagas para convertirse en instrumentos eficaces de gestión. Por otra parte, el programa presentado a fines del mismo mes de mayo, que recogía las propuestas de los grupos socialistas moderados, ² mostraba una extraordinaria prudencia a la hora de encarar transformaciones estructurales, planteando simples controles tributarios de la producción minera, así como sanciones fiscales a los bienes de producción infrautilizados. Prueba de la timidez de los presupuestos de la Junta fue la reacción favorable de los medios diplomáticos, antes preocupados por la palabrería radical de los dirigentes revolucionarios. ³ Un tercer elemento a considerar son las condiciones de la coyuntura en que se desenvolvió la etapa "militar-socialista": en efecto, las mismas condiciones que erosionaron la vigencia del régimen liberal y propiciaron el acceso de los militares al poder limitaron el margen de maniobra de su actuación. La inflación, la crisis de recursos del Estado, la escasez de las oscilaciones del mercado del estaño impidie-

1 Los textos clásicos pertenecen a H.S. Klein, en especial sus dos artículos *David Toro and the Establishment of "Military Socialism" in Bolivia*. "Hispanic American Historical Review", T. 44, núm. 1, Durham, feb. 1965, págs. 25-52; y *Germán Busch and the Era of "Military Socialism" in Bolivia*. "Hispanic American Historical Review", T. 47, núm. 2, Durham, may 1967, págs. 47-72. Puede verse, también, mi libro *Los orígenes del reformismo militar en América Latina. La gestión de David Toro en Bolivia*. Barcelona, 1991.

2 En especial, de la Confederación Socialista Boliviana de Enrique Baldivieso. La Plataforma puede verse en "El Diario" correspondiente al 26 de mayo de 1936.

3 Public Record Office (en adelante PRO), FO, 371/19.764. Informes de la Legación británica de los días 26 y 28 de mayo de 1936.

ron que se pudieran llevar adelante los rasgos expansionistas de cualquier programa de modernización. Tengamos en cuenta, además, que la prudencia expresada frente a los centros de poder económico fundamentales, que crearía problemas en el mismo seno del bloque reformista, quebraba las posibilidades de forzar tal proyecto de modernización. Por último, el análisis de la dependencia exterior se había hecho en términos de gran eficacia impresionista, pero de escasa rentabilidad práctica, al no plantear la diversificación de la economía boliviana más que en términos de la voluntad política del gobierno, sin atender la complicada red de dependencias en la que se incluía la economía del país.

Por ello resultará más fácil que hallemos esfuerzos de ajustes coyunturales, con un ritmo marcado por el mismo devenir de la crisis económica, incitados por la necesidad de mantener la popularidad y base social del gobierno, así como de la necesidad de mantener líneas de continuidad con el régimen liberal que tolere el diálogo con los sectores acomodados, a quienes se quiere convencer para su conversión en una burguesía nacional. Si, desde el punto de vista político-institucional, la fractura con el orden conservador fue drástica, desde la óptica de la gestión económica resultó mucho más moderada.

La gestión de David Toro, mayo 1936-julio 1937

Un punto en que puede observarse esta sujeción de la política gubernamental a la coyuntura es el enfoque de la política de rentas, expuesta sólo en términos de ir ajustando los salarios a los niveles de inflación, a fin de asegurarse el apoyo de los sectores activos sindicalmente y sin tener en cuenta la relación misma de los aumentos salariales con el proceso inflacionario. Prueba de ello es que los incrementos de sueldos fueron decretándose al ritmo de las necesidades políticas del gobierno; además, su reiteración expresaba el fracaso o la ausencia de medidas para controlar eficazmente la inflación. Así, el primer incremento fue decretado justamente al instaurarse la primera Junta de Gobierno. La inflación absorbió rápidamente los

beneficios de la medida, y el 1 de junio hubo de plantearse un nuevo aumento general de sueldos, calculándose un 80 % para los ingresos más bajos. Pocas semanas más tarde, y coincidiendo con la ruptura entre el saavedrismo y la Junta, se decretó un nuevo aumento salarial, del orden de un 120 %, para los ingresos más bajos sobre el promedio de sueldos de 1930, 1931 y 1932. La siguiente medida en este campo coincidió con una nueva crisis política, al enfrentarse el coronel Toro a los movimientos favorables a Germán Busch: En marzo de 1937, se establecía un incremento mínimo del 25 %.⁴

El impacto de esta política sobre la espiral inflacionaria había de ser contundente. De hecho, ésta venía siendo atribuida, de forma ingenua y moralizante, a las tareas especulativas. Para los sectores que apoyaban al gobierno, en efecto, “la solución de los problemas emergentes de la inflación monetaria sólo requiere buena voluntad”.⁵ De ahí que las medidas tendentes a la reducción de la especulación se convirtieran en uno de los ejes de la política antiinflacionaria. El 20 de junio de 1936 se impuso la limitación a los márgenes de beneficio comercial, y el 4 de julio fueron creados los Almacenes de Abasto, medidas que se completarían con la creación de los Comités Departamentales de lucha contra la especulación, el 19 de agosto.⁶ Sin embargo, a pesar de la violencia con que respondieron los sectores conservadores, que vieron en la creación de los almacenes una agresión contra la libertad de comercio,⁷ las medidas carecieron de eficacia, y el gobierno hubo de quejarse de la falta de colaboración del público que, enfrentado a la carestía y a la escasez, optaba por obtener los productos a cualquier precio, sin denunciar a quienes sorteaban el decreto del 20 de junio. Más en línea con la ortodoxia económica estaban los esfuerzos para frenar las importaciones de productos que no fueran de primera necesidad. Destaquemos, en-

4 Los decretos pueden verse en el “Anuario administrativo de la República de Bolivia”, 1936, vol. I, págs. 806 y ss., págs. 1.139 y ss. y 1937, vol. I, págs. 482 y ss.

5 “La Calle”, 8 de julio de 1936.

6 “Anuario...”, 1936, vol. I, págs. 1.028 y ss., sobre Comités Departamentales; acerca de la creación de los Almacenes de Abasto, véase la prensa de La Paz durante el mes de julio, señalando las condiciones de los concursos de adjudicación.

7 Véase “El Diario”, 23 de febrero y 13 de mayo de 1937. También, el editorial de “La Calle” del 15 de diciembre de 1936, en defensa de los almacenes de abasto.

tre ellas, las que se tomaron durante el invierno de 1936, referentes a la exención del aumento de tarifas arancelarias para los productos de consumo popular (1 de julio), la nueva rebaja de tarifas para estos artículos (3 de agosto) y el decreto de prohibición de ingreso de productos de lujo (5 de septiembre).⁸ Tales medidas no lograron desbancar la importación de artículos de consumo básico del tercer lugar de las importaciones (22'09 % frente al 28'53 % de comercio en general y 26'43 % de las importaciones mineras),⁹ pero indicaban el grado de dependencia exterior en el capítulo de artículos de primera necesidad, especialmente el trigo y el azúcar, que implicaban el 11'24 % del conjunto de las importaciones. En cualquier caso, el fracaso de la lucha contra la inflación nos viene ofrecido por los mismos datos gubernamentales: recordemos que los incrementos salariales no se justificaban para mejorar las condiciones de vida de los obreros y empleados, sino para mantener su nivel de vida. Por tanto, el nivel de incrementos debía señalar, más que cualquier otra apreciación de la Junta, el ritmo de inflación aceptado. El Banco Central de Bolivia señaló que 1936 había sido el peor año de la historia monetaria del país, a causa del grado de desvalorización del signo boliviano.¹⁰ Un documento algo posterior nos señala indicadores para el conjunto de 1937 que parecen más creíbles que los datos contemporáneos del Ministerio de Hacienda:¹¹

Base 1936=100

Artículos primera necesidad	193
Combustible	283
Vestimenta	162
Servicios	179
Vivienda	171
Indice General	182

8 "Anuario...", 1936, vol. II, págs. 1.176 y ss.; ibídem, págs. 1.513 y ss.; ibídem, págs. 1.804 y ss.

9 Banco Central de Bolivia, *Octava memoria*, La Paz, 1937, pág. 81.

10 Ibídem, pág. 20.

11 Comisión Boliviana de Asociaciones Americanas de Comercio y Producción. *Respuesta referente a la República de Bolivia a la encuesta continental sobre consumo*. La Paz, 1944, págs. 13-14.

La economía boliviana continuaba dependiendo de las condiciones del mercado internacional del estaño y de las posibilidades de la oferta minera para abastecerlo. En el total de exportaciones realizadas en 1936, un 66'12 % correspondían a estaño: en comparación con las llevadas a cabo en 1935, las cifras expresaban el estancamiento del valor total de lo exportado, y una ligera disminución de la presencia del estaño en el comercio exterior.¹² Durante el mandato del coronel Toro, la cotización internacional del estaño sufrió una mejora que no pudo ser aprovechada por el país, a causa de la baja producción de las minas, tal y como se desprende del siguiente cuadro.¹³

	<i>Exportación</i>	<i>Cupo asignado</i>	<i>Cotización libras</i>
<i>1936</i>			
junio	2.380.757	3.345.688	183'7
julio	2.163.371	2.952.496	186'4
agosto	1.947.178	2.952.496	184'1
septiembre	2.419.343	2.951.480	194'7
octubre	1.994.538	3.541.776	201'12
noviembre	1.796.340	3.542.792	231'13
diciembre	2.013.239	3.542.792	232'7
<i>1937</i>			
enero	1.762.241	3.864.864	227'7
febrero	1.755.426	3.864.864	228'2
marzo	2.324.479	3.864.864	257'1
abril	1.702.565	4.242.816	286'13
mayo	1.582.881	4.250.944	253'8
junio	1.935.601	4.250.944	250'1

12 Banco Central de Bolivia, *Novena memoria*, La Paz, 1938, págs. 51-52.

13 Banco Central de Bolivia, *Octava memoria...*, pág. 70, y *Novena memoria*, página 52. En las cifras correspondientes a 1936 he redondeado la tonelada inglesa en 1.016 kilogramos.

Según estos datos, Bolivia dejó de exportar 21.390.837 kilos de estaño fino durante la presidencia de David Toro, que equivalían a unas 4.950.000 libras esterlinas. Aun cuando un amplio porcentaje de esta cantidad hubiera quedado en el exterior del país para satisfacer gastos de transporte o pagar los dividendos de acciones de capital extranjero, se perdía una fuente de divisas indispensable para afrontar las necesidades de productos básicos. Ello explica que la carestía y escasez no puedan entenderse en el marco de la mera acción especulativa, sino atendiendo a la delicada inserción de la economía boliviana en el mercado mundial.

Un factor de peso sustancial en la espiral inflacionaria era la forma de enfocar la solución del déficit público. La emisión de billetes sin respaldo fue una constante durante la crisis boliviana de los años 30, y el período de socialismo militar no fue excepcional. Aun cuando el ritmo de emisión fuera suavizándose, el monto de 1936 creció un 17 % con respecto al año anterior, y en 1937 un 19 % con respecto a 1936. La utilización de las divisas para atender la compra de productos de primera necesidad y para afrontar gastos presupuestarios impedía el depósito en el Instituto Emisor de una garantía suficiente para el papel moneda. Lejos de estar en disposición de hacer tal entrega, el Estado mantuvo su captación de divisas mediante el cambio múltiple y la entrega obligatoria por los exportadores. El cambio único fijado por el gobierno de Tejada Sorzano asignaba un valor excesivo al boliviano, cifrado en 1/50 libras esterlinas, mientras en el mercado libre se calculaba, al llegar agosto de 1936, la equivalencia de 1 libra=185 bolivianos.¹⁴ Por decreto de 5 de septiembre, se estableció una multiplicidad de cambios en función de los productos que debieran adquirirse, oscilante entre los 50 y los 120 bolivianos, correspondiendo la primera cifra a la atención de las necesidades fiscales. Se exigió, además, la entrega obligatoria del 42 % de las divisas a los exportadores, un instrumento que sólo funcionaba con eficacia si se sostenían los ritmos de producción. Ya hemos visto que éste no era el caso, y los sec-

¹⁴ Dirección General de Estadística, *Extracto estadístico de Bolivia*. La Paz, 1936, parte 1.ª, b, n.º 5.

tores conservadores se empeñaron en asignar al peso de esta política monetaria-fiscal la reducción de las labores mineras.¹⁵

Esta captación de recursos, causa de permanentes enfrentamientos entre el gobierno y la minería exportadora, resultaba insuficiente para cubrir las necesidades de un Estado agobiado por el peso de los gastos corrientes, entre los que destacaban los gastos militares, la amortización de la deuda interna y el peso de intereses de la externa. Para comienzos de 1936, el déficit presupuestario ascendía a 136.352.993 bolivianos, mientras que el pago de la deuda externa se situaba en casi ochocientos millones.¹⁶ El 20 de julio, la Junta firmó un decreto revisando el sistema tributario, intacto desde la reforma de 1928.¹⁷ Se reajustaban los ingresos sobre renta y, especialmente, sobre los beneficios del capital mobiliario, que se gravaban en un 15 %. Aun cuando la recaudación subiría (en buena parte por la misma desvalorización de la moneda), el Estado fue incapaz de saldar su deuda externa, interrumpida desde el gobierno de Salamanca, que se situó en 91.568.639 dólares y 838.589 libras esterlinas. Los ingresos continuaron dependiendo en forma muy pequeña de la contribución directa y reposaron, básicamente, en los beneficios obtenidos de la multiplicidad de cambios.¹⁸ Lo que puede afirmarse es la incapacidad del Estado para atender más que los gastos de urgencia, sin dedicar apenas recursos a los que deberían derivarse de un proyecto reformista. Se trata del problema de los procesos de modernización en una coyuntura depresiva y, sobre todo, de la confianza en el mero recurso fiscal para impulsar el desarrollo económico, cuando la producción podía alterarse precisamente por las cargas fiscales.¹⁹

15 Banco Central de Bolivia, *Octava memoria*, págs. 68-69. También, "El Diario", 29 de marzo de 1937.

16 Banco Central de Bolivia, *Octava memoria*, págs. 104 y 105.

17 "Anuario...", 1936, vol. II, págs. 1.346 y ss.

18 En los últimos seis meses de 1936, sólo el 11 % de la recaudación correspondió a impuestos directos. Los ingresos procedentes de la regulación del cambio oscilaron en torno al 40 % durante todo el mandato de Toro, según se desprende de las cifras publicadas por el Banco Central de Bolivia en su *Octava memoria*, pág. 83, y *Novena memoria*, pág. 57.

19 El presupuesto de 1937 calculaba un tercio de los gastos dedicados a la deuda interna, otro tercio a la defensa nacional y el tercio restante al conjunto de los ministerios, correspondiendo, por ejemplo, a educación menos del 8 % y a agricultura menos del 3 %, Banco Central de Bolivia, *Octava memoria*, pág. 87.

Si pasamos del campo de los ajustes de coyuntura al de las transformaciones estructurales, la obra del primer régimen "militar-socialista" gana en timidez y, por omisión, en claridad. No cabe aquí referirse a la vulneración de programas, pues la plataforma diseñada por la Junta había esquivado cuidadosamente las referencias a cambios radicales y, en especial, a la reversión al Estado de la riqueza del subsuelo y la realización de la reforma agraria, los dos objetivos clásicos de la izquierda socialista. Incluso la expropiación de la *Standard Oil of Bolivia*, un gesto que el régimen quiso hacer emblemático, se operó por incumplimiento de contrato, y las investigaciones sobre la empresa de New Jersey habían comenzado a realizarse durante el mandato de Tejada Sorzano. En realidad, tal actitud era coherente con la política petrolera de la Junta, dedicada a la reversión de aquellas concesiones que no cumplían las normas establecidas.²⁰ Sin embargo, se hizo un esfuerzo de actualización de la legislación, mediante una nueva Ley Orgánica de Petróleos, destinada a evitar que las concesiones se hicieran para especular con el terreno.²¹ En esta misma línea de actualización y reforzamiento del intervencionismo estatal se hallaba la creación de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), el 21 de diciembre de 1936, presentada como un medio de que el gobierno pudiera controlar la labor de las empresas privadas concesionarias.²² Con todo, los YPF no adquirirían rango importante hasta hacerse con el capital de la *Standard Oil*, lo que convirtió la expropiación de la empresa norteamericana en una práctica nacionalización.

No fue ese el camino que se tomó en el caso de la minería, a pesar de los esfuerzos realizados por la prensa nacionalista, que exigió la nacionalización de las tres empresas mayores cuando Patiño, Hochschild y Aramayo (en especial el primero) se resistieron a elevar la cuota de producción en protesta por el régimen tributario.²³

20 Véase el decreto del 7 de julio de 1936, en el "Anuario...", 1936, vol. II, páginas 1.238 y ss.

21 Dirección General de Minas y Petróleo, *Ley Orgánica de petróleo*. La Paz, 1937, págs. 1-2.

22 Toro, D.: *Mensaje del presidente de la Junta de Gobierno al Ejército Nacional*. La Paz, 1937, pág. 53.

23 "La Calle", 9 de mayo de 1937.

De hecho, tal polémica había erosionado las relaciones entre el gobierno y los principales grupos mineros desde la etapa de Tejada Sorzano, cuando las necesidades económicas del ejecutivo le obligaron a practicar una política tributaria y monetaria que los mineros consideraron una verdadera extorsión.²⁴ El problema residía en la imposibilidad de llevar adelante una política ampliamente distributiva y desarrollista sin contar con los recursos derivados de las exportaciones mineras, aun cuando la negativa principista a la nacionalización condujera a un mero control estatal de la venta de divisas, de escasa eficacia si no se podía controlar el proceso mismo de producción. Así se expresaban las limitaciones que imponía la prudencia a la viabilidad del proyecto reformista, pero el gobierno sólo trató de crear divergencias entre las empresas mineras jugando con las cuotas de exportación, al tiempo que otorgaba premios en descuento de entrega de divisas si los mayores grupos incrementaban las extracciones.²⁵

Menos afectada debía verse la estructura de la propiedad agrícola, cuando el Estado ni siquiera precisaba de ejercicios de presión fiscal en este campo. Aun cuando la propaganda nacionalista y los mismos documentos gubernamentales habían señalado que el problema indígena era principalmente económico y sólo educativo de forma secundaria,²⁶ la Junta se comportó como si creyera lo contrario. Los llamados *Asuntos Indígenales* continuaron vinculados al Ministerio de Educación, y en la terminología oficial comenzó a proliferar el uso de la cultura y del idioma como forma de integración y redención del indígena. Aun cuando las escuelas indígenas despertaron serias reticencias en los medios conservadores, no era ésta la vía para la solución de los problemas rurales del país: los sectores nacionalistas que apoyaban al régimen hubieron de recordar la posibilidad de expropiar los latifundios mal cultivados,²⁷ pero el gobier-

24 Sobre el conflicto entre Tejada Sorzano y la minería grande, que llevó a la pérdida de apoyo social del presidente, véase mi artículo *Un caso de populismo militar latinoamericano: la gestión de David Toro en Bolivia, 1936-1937*. "Ibero-Amerikanisches Archiv", vol. 14, núm. 4, Berlín, 1988, págs. 475-476.

25 Firmas de los acuerdos en "El Diario", 15, 20 y 25 de mayo de 1937.

26 Sección de Prensa del Palacio de Gobierno, *Bajo el régimen militar-socialista ¿hay labor gubernativa?* La Paz, 1936, pág. 45.

27 "La Calle", 9 de julio de 1937.

no continuó estimulando tan sólo la colonización poniéndose en el lugar de una derecha que negaba la existencia de un problema de la propiedad de la tierra en un país tan poco poblado como Bolivia. Las escasas experiencias cooperativistas que surgieron en la postguerra del Chaco, singularmente las de Ucureña,²⁸ se debieron a iniciativas locales de base, aun cuando la propaganda gubernamental las utilizara como parte de un proyecto coherente. El apoyo que recibieron estas experiencias procedió, sobre todo, del Ministerio de Trabajo, controlado por los sectores más radicales del régimen.²⁹ Aún así, la prensa nacionalista hubo de criticar los obstáculos puestos por representantes del gobierno a la cooperativa de Santa Clara.³⁰

La etapa de Germán Busch, 1937-1939

El inicio del mandato de Germán Busch pareció responder a las expectativas que la derecha había puesto en su acceso al poder, considerando que impondría el regreso a la normalidad institucional y el final de las cargas tributarias que recaían sobre los sectores exportadores, ya fuera en forma directa, ya fuera mediante el sistema de cambio múltiple y entrega obligatoria de divisas. En efecto, Busch inició su gestión en una etapa de bonanza económica caracterizada por el crecimiento de los precios del estaño en el mercado mundial, que se prolongaría hasta finales del invierno.³¹ La situación de la moneda nacional en el mercado libre fue mejorando, y el Ministerio de Hacienda comenzó a plantear la reinstauración del cambio único, lo cual venía siendo reclamado con insistencia por las autoridades financieras del país y por los medios conservadores.³²

28 Véase el excelente trabajo de Dandler, Jorge: *Sindicalismo campesino en Bolivia. Cambios estructurales en Ucureña, 1935-1952*. La Paz, 1983.

29 El secretario de Asuntos Campesinos era Eduardo Arze Loureiro, miembro prominente de la izquierda socialista y futuro militante del PSOB.

30 "La Calle", 6 de julio de 1937.

31 La cotización del estaño llegó a las 262 libras esterlinas por tonelada en septiembre, Banco Central, *Novena memoria...*, pág. 52.

32 Véase el comentario del Banco Central, en su *Décima memoria*, La Paz, 1939, pág. 30.

Las condiciones de inserción de Bolivia en el mercado internacional eran, sin embargo, lo suficientemente frágiles como para resentirse profundamente de las oscilaciones que se darían en breve. Así, a finales de 1937 volvió a quebrarse la expansión de las cotizaciones del estaño y, con ellas, el cupo asignado a Bolivia por el Comité Internacional.³³ Tal tendencia se mantuvo en los primeros meses de 1938, relacionada con la reducción general de la producción industrial y la demanda a nivel internacional, así como de la acumulación de *stocks* de materias primas, situación que se daba especialmente en los países que venían abasteciéndose en Bolivia. El cupo de exportación volvió a ser reducido y, aun cuando se incrementó la producción durante 1938, la caída en el valor hizo que se alcanzara una disminución del 21 % en los ingresos obtenidos por la venta.³⁴ La dependencia con respecto a la producción y exportación del estaño empeoró las condiciones del Tesoro, que en los primeros meses de 1938 percibió, aproximadamente, la mitad de la media mensual de 1937.³⁵ Esta situación redujo el margen de concesiones que el gobierno podía hacer a los grandes grupos mineros. Así, se mantuvo la entrega obligatoria de un alto porcentaje de divisas y su compra a un precio inferior al del cambio oficial, situado en 141'40 bolivianos por libra esterlina desde el mes de junio de 1938.³⁶ Ello siguió provocando la exasperación de los medios conservadores, que solicitaron la sustitución de la entrega obligatoria de divisas a bajo precio por un impuesto a las exportaciones.³⁷

Mayor espacio le quedaba al gobierno para enfrentar a los grandes grupos entre sí a la hora de realizar el reparto de cupos de ex-

33 Para diciembre de 1937, la cotización bajó hasta las 189 libras por tonelada, Banco Central, *Novena memoria*, pág. 52.

34 Hillman, J.: *Bolivia and International Tin Cartel*, "Journal of Latin American Studies", vol. XX, núm. 1, Cambridge, 1988, págs. 103-104.

35 PRO, FO, 371/21.417. British Legation, La Paz, 2 de marzo de 1938.

36 Banco Central de Bolivia, *Décima memoria*, La Paz, 1939, pág. 28. Las libras esterlinas de los exportadores de estaño se compraban a 82 bolivianos, entregándose obligatoriamente el 41 %.

37 PRO, FO, 371/22.716. Declaraciones de C.F. Geddes, gerente del Banco Mercantil, en el informe de la legación británica correspondiente al 2 de febrero de 1939. Véanse también las protestas de "La Razón" en sus ediciones del 2 de mayo y del 27 de agosto de 1938.

portación, factor más conflictivo que en los años anteriores, al deber compensarse la caída de los precios mediante el impulso a la salida del producto. La entrega de la mayor parte de la exportación al Grupo de Patiño (un 50'34 %) en mayo de 1938, siguiendo las cuotas establecidas en los últimos años,³⁸ provocó las protestas del sector que se consideraba más perjudicado en relación con su capacidad productiva. El 30 de septiembre, Mauricio Hochschild publicó una larga carta a Dionisio Foianini, ministro de Minas y Petróleo, detallando la decadencia de la empresa favorecida por el gobierno y el crecimiento mayor experimentado por su grupo, en términos de divisas cambiadas, obreros empleados y capital invertido.³⁹ Con todo, el favor prestado al grupo Patiño no se debía sólo a las mayores simpatías del gobierno Busch por éste, sino también a la influencia internacional que ejercía en el seno del ITC y a los contratos firmados con el gobierno de Daniel Salamanca a cambio de préstamos al Estado.⁴⁰ El 4 de octubre, el gobierno decretó el reparto de cuotas, rebajando el porcentaje inicial concedido a Patiño (46 %) e incrementando el de Hochschild (26 %), mientras el grupo de Aramayo, al que se adjudicaban simpatías toristas, quedaba por debajo de lo establecido por la Comisión Técnica gubernamental (5 % frente al 9 %).⁴¹ Unos meses más tarde, las cuotas volverían a revisarse en perjuicio de Hochschild, lo cual venía a reforzar la posición política de Patiño mientras empujaba a aquél a una posición cada vez más radical frente a la continuidad de Busch.⁴²

La lucha contra la inflación tuvo resultados tan poco positivos en la etapa de Busch como los que se habían experimentado en la de Toro. La reducción inicial del medio circulante, cuyo volumen era expresión y causa del proceso inflacionario, fue sustituida por un fuerte incremento en la última etapa de gestión buschista. La crisis de las exportaciones de estaño a fines de 1937 provocó un alza

38 "Anuario...", 1938, vol. I, págs. 930 y ss.

39 Puede verse el documento en "La Razón".

40 Mendoza López, V.: *Las finanzas de Bolivia y la estrategia capitalista*. La Paz, 1940, págs. 360-367.

41 "Anuario...", 1938, vol. II, págs. 1.393 y ss.

42 Mendoza López, V.: *Las Finanzas...*, págs. 380-381.

del valor de las divisas, con la aparición de un mercado negro donde se abastecían los comerciantes necesitados de importaciones, episodio que disfrutaba de una tolerancia gubernamental indicadora de la incapacidad para promover la producción nacional y frenar la escasez y la inflación.⁴³ En esta situación, poco ayudaba el mantenimiento de un presupuesto con altos porcentajes dedicados al pago de la Defensa Nacional y de la deuda interna, manteniéndose un fuerte capítulo de gastos corrientes que tenían poca relación con la reducción de los ingresos fiscales potenciales, especialmente los derivados de las diferencias de cambio. En cualquier caso, la cuantificación de la espiral inflacionaria es contundente: con base 1936=100, el índice general en la república era de 182 en 1937, 244 en 1938 y 343 en 1939.⁴⁴

El crecimiento de los precios fue notable en el capítulo de la vivienda, que había multiplicado por cinco su valor con respecto al de 1936. El proceso de urbanización acelerada tras la guerra del Chaco había tenido que ver con ello, así como la especulación realizada por los propietarios de bienes inmuebles, que colocaban su capital en un negocio de rendimiento asegurado en períodos de crisis. El 28 de diciembre de 1937, el gobierno se vio obligado a decretar la prohibición de subida de alquileres hasta que se estableciera una legislación al respecto.⁴⁵ Cuando ésta fue aprobada, sin embargo, no se mostró muy capaz de resolver las cosas: en efecto, el decreto del 14 de enero de 1938⁴⁶ se limitaba a penalizar fiscalmente las subidas de alquileres. La falta de solución llevó a una fuerte agitación de los vecinos de La Paz, donde el problema había adquirido niveles dramáticos.⁴⁷

43 La carencia angustiosa de divisas y los precios de las mismas en el mercado negro pueden consultarse en los informes de la legación británica correspondientes al 12 de enero (PRO, FO, 371/21.417), 9 de febrero (PRO, FO, 371/21.419) y 7 de mayo de 1938 (PRO, FO, 371/21.419), así como en el "Annual Report Economic on Bolivia for 1937" (PRO, FO, 371/21.419).

44 Comisión Nacional Boliviana de Asociaciones Americanas de Comercio y Producción, *Respuesta Referente a...*, pág. 14.

45 "Anuario...", 1937, vol. IV, págs. 371 y ss.

46 "Anuario...", 1938, vol. I, págs. 79 y ss.

47 Véase el *Plan de Acción y Organización del Sindicato de Inquilinos de La Paz*, en "La Calle", 15 de enero de 1939.

Otros capítulos de primera necesidad asistían a la doble presión de la escasez y la carestía. La dependencia del mercado exterior en la obtención de divisas tenía su justo paralelo en la subordinación al abastecimiento foráneo de productos elementales de consumo, como el azúcar, el trigo, el arroz e incluso la patata. Ya se ha hecho referencia a la aparición de un mercado negro de divisas en el que se abastecían los comerciantes, cuando las necesidades fiscales del Estado absorbían buena parte de la moneda extranjera disponible. El empeoramiento de la balanza comercial aconsejó la restricción de importaciones de productos de lujo.⁴⁸ Se negoció también un crédito al Estado por valor de 100.000 libras mensuales, que se destinarían a financiar la importación de productos de primera necesidad, vendiéndolos a su precio oficial. Sin embargo, esta cifra resultaba insuficiente, pues los comerciantes habían calculado unas 200.000 libras mensuales para cubrir sus necesidades.⁴⁹ Al continuar achacando a la especulación el crecimiento de los precios, se volvió a establecer el beneficio máximo sobre la venta de los productos,⁵⁰ medida a la que la Convención habría de añadir una ley específica contra la especulación, aprobada el 19 de julio y confirmada por el gobierno el 3 de agosto de 1938, con penas de multa y hasta de prisión.⁵¹ Con todo, el fracaso de estas medidas parece deducirse de la autorización de importaciones de cualquier tipo de productos decretada el 30 de septiembre, a lo que se sumaba una fuerte carga arancelaria, que alcanzaba el 800 %: posiblemente habría en tal medida mayores consideraciones sobre la penuria fiscal que sobre las necesidades del mercado.⁵²

48 La justificación de este decreto, adoptado el 9 de noviembre de 1937, puede verse en la *Memoria del Banco Central* correspondiente a ese año, pág. 27, y en Busch, G.: *Mensaje del Presidente de la Junta Militar de Gobierno a la Convención Nacional de 1938*. La Paz, 1938, pág. 27.

49 PRO, FO, 371/21.418. *Economic Conditions in Bolivia during May and June, 1938*. Informe de la legación británica fechado en La Paz, 8 de julio de 1938.

50 PRO, FO, 371/21.418. Según informe de la legación británica, fechado en La Paz, el 6 de junio de 1938.

51 "Anuario...", 1938, vol. II, págs. 1.152 y ss. y 1.198 y ss.

52 PRO, FO, 371/21.418. *Financial and Economic Conditions in Bolivia during September and October, 1938*. Informe de la legación británica fechado en La Paz, 13 de noviembre de 1938.

Durante el período de sesiones de la Convención Nacional de 1938, se plantearán algunos problemas de fondo de la economía boliviana que guardaban relación con los ajustes coyunturales llevados a cabo por el gobierno, pero que adquieren su verdadera dimensión al situarlos en una perspectiva más amplia, que considere la inserción de Bolivia en el mercado mundial y las carencias estructurales de la producción nacional. Consideremos, por ejemplo, el rechazo a la propuesta de monopolio estatal de exportaciones, realizada desde filas de la izquierda y obstaculizada por las presiones del sector más moderado de la Cámara, en connivencia con las presiones del poder ejecutivo.⁵³ Consideremos también el rechazo a una reforma agraria con la excusa de la inexistencia del problema de la tierra en Bolivia,⁵⁴ factor que se contradecía con las condiciones reales de la agricultura. Así, la ausencia de presión sobre la propiedad agraria solamente podía afirmarse en el caso de los departamentos nororientales. En 1950, el 85'5 % de los bolivianos residía en los seis departamentos de occidente y el sur de la república, y un tercio de la población vivía en las zonas rurales de La Paz y Cochabamba, departamentos que suman el 20 % del territorio nacional.⁵⁵ Por otro lado, tres cuartas partes de la población campesina carecían de títulos de propiedad antes de la reforma de 1953.⁵⁶ La eficiencia de tal reparto de propiedad es más que dudosa: en 1950, el 70 % de la población activa se dedicaba a la agricultura,⁵⁷ pero durante el período de “socialismo militar”, Bolivia hubo de importar productos

53 Convención Nacional de 1938, *Redactor*, vol. IV, págs. 91-113. El proyecto, defendido por los sectores radicales del nacionalismo, dirigidos por “La Calle”, fue condenado ásperamente por la prensa conservadora, y el mismo Paz Estenssoro hubo de oponerse a su viabilidad.

54 El debate sobre la inclusión de la cuestión agraria en el texto constitucional se inició el 18 de octubre de 1938, rechazándose una propuesta del Bloque Obrero que contemplaba la mención explícita al latifundio y al sindicalismo campesino. Convención Nacional de 1938, *Redactor*, vol. V, págs. 213-323. El proyecto del Bloque Obrero puede verse en Alvarez, W.: *Memorias del primer ministro obrero*. La Paz, 1986, págs. 180-182.

55 Dirección General de Estadística y Censos, *Censo demográfico de Bolivia*. La Paz, 1955, cuadro 1.

56 Burke, M.: *Land Reform in the Lake Titicaca Region*, en J. Malloy y R. Thorn, editors.: *Beyond the Revolution. Bolivia since 1952*. Pittsburgh, 1977, pág. 302.

57 Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Censo demográfico...*, cuadro 54.

agropecuarios por un valor superior a los doscientos millones de bolivianos, cifra equivalente a las importaciones de productos manufacturados de origen agropecuario, sector que empleaba a muchas menos personas.⁵⁸ Más suerte tendría el intento de situar en la Carta Magna del país el dominio del Estado sobre las sustancias del reino mineral, la exportación de petróleo a través de organismos oficiales, y la posibilidad de que el Estado pudiera asumir la dirección de las actividades comerciales e industriales. Fuera del ámbito de redactado constitucional, destacan algunos actos aparentemente tangenciales, pero de suma importancia para mostrar determinadas contradicciones de la gestión económica militar-socialista. En esta línea debemos recordar el debate sobre la ley harinera, saldado con una matizada prolongación de los privilegios de las compañías molineras, vigentes desde 1929,⁵⁹ o el que se dio en torno a los pactos ferroviarios y de explotación petrolífera con Brasil, que mostraban la impotencia financiera de Bolivia para asumir la diversificación productiva que se proclamaba en la plataforma de la Junta.⁶⁰

La instauración de la dictadura, en abril de 1939, fue recibida por los sectores nacionalistas como una jugada de los medios conservadores más radicales, que podrían manejar así el poder ejecutivo sin que éste hubiera de rendir cuentas ni limitarse ante el

58 Thibodeaux, Ben Hur: *An Economic Study of Agriculture in Bolivia*. Washington, 1942, págs. 4 a-c.

59 Un grupo de diputados nacionalistas presentó una interpelación al ministro de Agricultura sobre las empresas molineras que recibían divisas a bajo precio, sin que tal concesión hubiera revertido en una mejora de la producción triguera en el país. Convención Nacional, *Peticiones de informes verbales y escritos. Minutas de comunicación y proyectos de resolución*. La Paz, 1938, págs. 14-15. Aprovechando la comparecencia del ministro, varios convencionales presentaron proyectos para liquidar el privilegio de las empresas molineras. Sin embargo, el ejecutivo aprovecharía la timidez del sector nacionalista para, basándose en la ambigüedad de sus propuestas y en la necesidad de sostener una política proteccionista, mantener el régimen vigente, aun cuando estableciera un tope al precio de la harina. El debate puede seguirse en el *Redactor* de la Convención Nacional, vol. V, págs. 169 y ss. La propuesta del ejecutivo modificando el proyecto en Convención Nacional, *Proyectos de Ley*, La Paz, 1938, págs. 549-555.

60 Para los tratados de 1938, véase Ostria, Alberto: *Una obra y un destino. La política internacional de Bolivia después de la guerra del Chaco*. Buenos Aires, 1946, págs. 96 y ss. Una posición crítica de un convencional de la época en Céspedes, Augusto: *El dictador suicida, Cuarenta años de historia de Bolivia*. Santiago de Chile, 1956, págs. 172 y ss.

Congreso. Sin embargo, los medios liberal-republicanos, que estaban haciendo un esfuerzo de recomposición política para hacerse con la mayoría parlamentaria en caso de que se cancelara el mandato de los convencionales, recibieron con idéntico desagrado la suspensión de las elecciones y la implantación de un nuevo régimen de facto. Cada giro político producido en la etapa de Busch daba lugar a muy diversas reacciones, basadas en la misma ambigüedad de las opciones presidenciales. Sin que podamos detallar aquí las alianzas de poder y los apoyos sociales buscados por el mandatario, cabe señalar que las medidas económicas tomadas durante el último período del buschismo obedecen a necesidades políticas muy concretas más que a la elaboración de un proyecto sólido de desarrollo, distinto del que pudiera haber tomado David Toro. De ahí que resulte tácticamente justificada, pero abusiva desde el punto de vista del análisis histórico, la ruptura radical que se establece entre ambas fases del “socialismo militar”, con la cultura de rechazos y adhesiones que provoca cada una de ellas hasta nuestros días.

En la explicación de su programa político al país, leído ante los micrófonos de Radio Illimani el 17 de mayo, Germán Busch hizo mención al progreso de la agricultura nacional, siempre en los límites del programa desarrollista de 1936, sin verificar alteración alguna en el régimen de propiedad de la tierra. Así, se reiteraba el listado de ofertas para mejorar la eficiencia: Escuelas Prácticas, granjas experimentales, impulso del regadío, facultades de Agronomía y Veterinaria, etc. Lo cierto es que la importación de productos básicos se mantuvo durante esta etapa en la misma forma en que se sostuvo durante la anterior: las importaciones alimenticias realizadas en el año siguiente indican que la política de fomento no tuvo resultados apreciables.⁶¹ No tuvieron más éxito los esfuerzos de diversificación de la producción y exportación de minerales propuestos por Busch. En 1939, el 72'18 % del valor de las exportaciones correspondió al estaño, que amplió su participación en el comercio

61 Para datos de 1939, Banco Central de Bolivia, *Undécima memoria...*, pág. 67. Para los de 1940, Banco Central de Bolivia, *Duodécima memoria...*, págs. 68-69. Véanse también Pando, J.: *Bolivia y el mundo*. La Paz, 1946, pág. 15, y CEPAL, *El desarrollo económico de Bolivia*. México, 1958, pág. 54.

exterior gracias al aumento de la demanda provocada por la inminencia y el estallido de la guerra mundial. El obligado respeto a la expropiación de la *Standard* no se compensó con un crecimiento de la industria petrolera que sirviera para el abastecimiento nacional y como punto de partida de una diversificación de las exportaciones. El problema residía en una red de comunicaciones que daba la espalda a las zonas productoras de petróleo, así como en la insuficiencia de medios para realizar un tendido ferroviario que superara tal situación. Los tratados con Brasil habían intentado paliarlo sobre el papel, pero el régimen de Busch cayó sin que hubiera avanzado demasiado en el tramo reservado a Bolivia. Las propuestas de explotación hechas a los alemanes sólo sirvieron para alarmar a los británicos, que sospechaban de las simpatías de Busch por el nacionalsocialismo.⁶² La diversificación productiva afirmada por Busch puede contrastarse con el raquitismo de la industria nacional en aquel momento: las industrias que utilizaban materia prima agropecuaria se abastecían, en buena parte, en el exterior,⁶³ siendo de muy escasa importancia.⁶⁴

El prestigio de Germán Busch en los medios nacionalistas procede de las medidas socioeconómicas tomadas en las últimas semanas de su mandato. La principal de ellas, en lo que afecta a este trabajo, es el decreto del 7 de junio de 1939, estableciendo la entrega obligatoria del 100 % de las divisas obtenidas por la exportación de minerales. El decreto fue precedido por una seria crisis de gabinete que, sin duda, forzó la radicalización del presidente. El ministro de Hacienda, Santiago Schulze, gestionó la aprobación de un decreto que sustituía la entrega de divisas por un impuesto sobre los beneficios. Los sectores nacionalistas lograron convencer al presidente de que tal medida había sido adoptada por conveniencia de

62 PRO, FO, 371/22.716. Nota tranquilizadora de la legación británica fechada en La Paz, 22 de mayo de 1939.

63 Pando, J.: *Bolivia y el...*, págs. 309-329: un 94'5 % de la materia prima de algodón y un 21 % de la lana eran extranjeras.

64 El valor de la producción textil de fábrica era de 20 millones de bolivianos, de los que 12 correspondían a La Paz. Compañía Boliviana de Ediciones y Servicios Económicos, *Guía económica de Bolivia*. La Paz, 1939, págs. 15 y 21.

las grandes empresas, interesadas en limitar los costos de aduana en un momento de expansión de la demanda.⁶⁵ La contrariedad del presidente, quien consideró traicionada su confianza, forzó la destitución de Schulze y el nombramiento de Fernando Pou Mont, mucho más próximo a los sectores reformistas; el cambio fue interpretado inmediatamente como un giro en la política fiscal del buschismo, hecho que se confirmaría con la aprobación del decreto del 7 de junio. Este obligaba al depósito de todas las divisas procedentes de las exportaciones en el Banco Central, incluyendo las divisas que se tuvieran en el extranjero. Su pago se haría al precio oficial de 142 bolivianos, y los ingresos fiscales procedentes de la diferencia de cambios se cubrirían con un impuesto adicional. El Estado se convertía en propietario del Banco Minero, que se encargaría del rescate de los minerales. Cualquier forma de resistencia al decreto se consideraría delito de alta traición, que llevaría a un juicio sumario a quien lo vulnerara.⁶⁶ El decreto volvía a rehuir la expropiación de las empresas mineras, limitándose a un control estricto de las exportaciones que no aumentaba el gravamen sobre las empresas que realmente hubieran cubierto sus obligaciones fiscales anteriores. Sin embargo, creó una fuerte oposición en los sectores conservadores y en los medios diplomáticos, y acabó retirado durante el mandato de Quintanilla. Las posibilidades de una actuación más severa sobre los grandes mineros estaban seriamente limitadas por la inserción de Bolivia en el mercado mundial. En efecto, el país no disponía de fundiciones, el costo de producción era mucho más elevado que el de Oriente, y Patiño controlaba los centros de realización del estaño, disponiendo de una notable influencia en los organismos internacionales de productores. De ahí que Busch, consciente del círculo vicioso en que se movía la estrategia nacionalista, hubiera de consultar a Patiño, a través de Gonsálvez, las posibilidades reales de llevar adelante sus objetivos.⁶⁷

65 Céspedes, A.: *El dictador suicida...*, págs. 201-202.

66 Texto del decreto en "Anuario...", 1939, vol. II, págs. 161 y ss.

67 Antezana Ergueta, Luis: *Historia secreta del Movimiento Nacionalista Revolucionario*, La Paz, 1984, vol. I, págs. 185-187.

La última medida espectacular en su gestión económica la tomó Germán Busch pocos días antes de su muerte. Se trataba de la nacionalización del Banco Central, un acto de trascendencia financiera si consideramos la entrega de divisas de exportación a este organismo decretada el 7 de junio. La norma se justificaba por las necesidades de adaptar la estructura de la institución a las nuevas funciones que le asignaba el aumento de la intervención estatal en la economía. La composición del directorio contemplaría, no obstante, la presencia de representantes de las entidades mercantiles, industriales y financieras del país, aun cuando estarían en minoría frente a los directores nombrados por el gobierno. Los sectores nacionalistas acogieron con entusiasmo la medida, que se contemplaba como parte de la obra de emancipación nacional iniciada por el buschismo.⁶⁸ Con todo, los cargos de responsabilidad en las entidades financieras estatalizadas no se entregaron a personas implicadas en el nacional-reformismo. Si el Banco Minero comenzó siendo regentado por Paz Estenssoro y Guevara Arce, pronto pasó a la dirección de Alberto Palacios, mientras desde el Banco Central se obstaculizaba la entrega obligatoria de divisas.⁶⁹

* * *

La experiencia del "socialismo militar" concluyó abruptamente, con el suicidio de Germán Busch, sin que se hubieran construido los elementos de continuidad institucional que aseguraran la vigencia del régimen. Por ello, resultaría aventurado hacer un balance que considerara la experiencia como un ciclo cerrado a satisfacción de sus dirigentes. Pero no sería menos arbitrario sugerir que sus realizaciones fueron cortadas por la restauración liberal-republicana, sin que hubiera podido desarrollarse una política muy próxima a la marcada por la revolución nacional de 1952. Creo haber

68 "La Calle", 3 de agosto de 1939.

69 Céspedes, A.: *El dictador suicida...*, págs. 203-204; Antezana Ergueta, L.: *Historia secreta...*, pág. 187.

demostrado que los límites del proyecto reformista constataban ya en la enumeración de sus objetivos, y que no hubo falta de coherencia entre la plataforma de mayo de 1936 y su aplicación a lo largo del trienio. Se dio, simplemente, una permanente pugna por ajustar unos principios desarrollistas muy generales a las necesidades políticas del momento, considerando primordial la permanencia del régimen en el poder y, aún más, la presencia de uno u otro sector del reformismo frente a los demás. Tales limitaciones hubieron de asumir, por otro lado, las dificultades propias de la coyuntura económica de postguerra, una situación que había facilitado la erosión del gobierno liberal de Tejada Sorzano en la misma medida en que dificultó la aplicación de las propuestas expansivas del régimen “militar socialista”. La experiencia no resultó inútil. Y, sin que pueda considerarse un mero prolegómeno de la revolución de 1952, introduciría en la dinámica política boliviana (incluyendo la política económica) reflexiones que matizarían profundamente la estrategia del nacionalismo popular.