



Prado, Mário Lemos Flores do

POLÍTICA ECONÓMICA EN TIEMPOS DE ESCASEZ: UN ESTUDIO DEL PARAGUAY EN LA
DÉCADA DE 1870

Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales nº 14, 2024, pp. 25-46

Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires
Argentina

Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/revistaparaguay>

RECIBIDO: 05 MAYO 2024

ACEPTADO: 23 NOVIEMBRE 2024

Política económica en tiempos de escasez: un estudio del Paraguay en la década de 1870

Mário Lemos Flores do Prado

Universidad de Barcelona

mariolfp1@gmail.com

Palabras clave: Paraguay, Reconstrucción, Escasez, Política económica.

Resumen

La Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) fue un punto de inflexión en la historia paraguaya. Un país antes marcadamente autónomo en términos políticos y económicos se convirtió en uno dependiente de sus vecinos en muchos aspectos. La década siguiente a la Guerra fue escenario de varias decisiones de política económica interesantes, impuestas por un contexto de desestructuración económica grave. El objetivo de este trabajo fue estudiar las políticas económicas hechas en Paraguay relacionadas a la economía monetaria y a las finanzas públicas en la década de 1870. Concluimos que se estableció un círculo vicioso en el país, donde el Estado necesitaba constantemente aplicar medidas de carácter de emergencia para mantenerse financieramente viable, las cuales con frecuencia tenían rápidas consecuencias adversas, y que hubo una importante interacción entre las condiciones políticas y la capacidad de aplicar políticas económicas por parte de los gobiernos.

Economic policy in times of scarcity: a study of Paraguay in the 1870s

Keywords: Paraguay, Reconstruction, Scarcity, Economic Policy.

Abstract

The Triple Alliance War (1864-1870) was a watershed moment in Paraguayan history. A country that had been markedly autonomous in economic and political terms became dependent on its neighbors in various aspects. The decade after the War was one in which many interesting economic decisions were made, imposed by a scenery of striking economic disruption. This work's goal was to study the economic policies implemented in Paraguay in the 1870s, specifically those related to the monetary and public spheres. We concluded that a vicious cycle was established in the country, where the State had to constantly implement short-term focused

measures to sustain its financial viability, measures that usually swiftly presented adverse consequences, and also that there was an important interaction between political conditions and the ability to implement economic policy for the governments.

Introducción y contexto

En este trabajo, pretendemos discutir la política económica implementada en Paraguay en la década de 1870, sus motivaciones y consecuencias, específicamente las relacionadas a la economía monetaria y a las finanzas públicas. Para alcanzar estos objetivos, utilizamos datos de fuentes secundarias y de publicaciones diversas del período, y también las publicaciones oficiales de las decisiones adoptadas por los gobiernos a lo largo de la década. En éstas se incluye a menudo la justificación de su adopción, algo que suele ser revelador, sobre todo en relación con las decisiones de política monetaria.

Mirando la esfera monetaria de la economía, en particular, la década de 1870 es interesante por la multitud de intentos de establecer un sistema bancario, en un contexto de escasez de circulante y de intereses cortoplacistas por parte de los gobiernos, cosas que sirvieron de escenario para la adopción de varias decisiones económicas singulares.

En términos de la economía pública, tenemos un Estado con graves dificultades fiscales, a duras penas capaz de sostener la administración pública más básica. La incidencia de varios conflictos internos de diversa orden a partir de 1871 impuso a su vez fuertes tensiones sobre las finanzas del Estado, generando variadas discusiones y políticas novedosas sobre los recursos disponibles al Estado y nuevas fuentes para la recaudación de estos.

Brevemente, discutimos la estructura económica paraguaya de la década de 1870, los cambios provocados por la Guerra de la Triple Alianza y también la evolución política del país, para contextualizar el análisis de este trabajo.

El Paraguay de la década de 1870 era radicalmente distinto al de antes de la guerra. Hasta el conflicto, el país tenía una gran centralización política, y el motor de la economía era el Estado. Existía una incipiente clase mercantil, pero la yerba mate, la principal exportación paraguaya (una constante durante todo el período estudiado), era un monopolio del estado (Pastore, 1994: 299).

Después de la Guerra de la Triple Alianza, se estableció una república con una constitución de carácter liberal. Los supervivientes del largo conflicto, trabado en su mayor parte en territorio paraguayo, tenían por delante una ardua tarea en la reconstrucción nacional. La pequeña línea ferroviaria del país no funcionaba; soldados de Brasil y de Argentina ocuparon

Asunción y el Chaco, respectivamente, hasta 1876, cuando se firmó el tratado de paz definitivo con Argentina.

El difícil contexto no impidió que entre el final de la guerra y la salida de las tropas extranjeras se produjeran en el país unas seis revueltas y conflictos internos de todo tipo, los más graves de los cuales se concentraron entre 1873 y 1874. Tal vez su impacto más notable fue la presión que ejercieron sobre el siempre limitado presupuesto público. Tras el embarque de las fuerzas brasileñas y argentinas la situación política mejoró algo. A finales de la década, sólo se había producido otra revuelta importante, aparte del asesinato del presidente Gill, impopular en gran medida por su política monetaria, y apoyado políticamente hasta entonces por las autoridades brasileñas.

Las finanzas públicas y las políticas de recaudación

La situación que aguardaba las acciones del gobierno paraguayo en 1870 era crítica, y no dejó de serlo en los años siguientes. Como dijo el primer presidente del país en la posguerra en un discurso proferido en 1871:

“La historia de la administración del Gobierno Provisorio, no será sin duda de gloria para él, porque nada ha hecho en favor de las desgraciadas víctimas, debido a la escasez de recursos, y que no podía crear en el estado que se ha encontrado, como ningún otro pueblo, en medio del concurso raro de las circunstancias más aterradoras que venían a completar el cuadro lúgubre de la pasada tiranía de Solano López.” (Rivarola A., 1871: 7).

La acción del gobierno era necesaria porque la economía paraguaya tradicionalmente dependía de la acción del Estado; además, la estructura económica del país estaba devastada por la guerra y la élite paraguaya también, económicamente y en números. La lucha por los puestos en la estructura gubernamental se convirtió en una cuestión de vida o muerte para muchos - alternativamente, Warren (1985) afirma que existía un sentimiento de “empleomanía” entre la clase.

Paralelamente, la infraestructura necesitaba de inversiones para volver a ser funcional: el ferrocarril quedaba a menudo inoperante (Prado, 2022: 66-67) (Mccarthy, 2004: 94) y las rutas que conectaban el país carecían de mantenimiento (Mccarthy, 2004: 92) (Johnston, 1875: 266); además, los campesinos vivían en pésimas condiciones (como podemos ver en los relatos de Forgues (1874), por ejemplo), y mucha de la población nacional se había refugiado en Asunción, necesitando de la caridad de particulares para sobrevivir.

El pueblo estaba, así, desorganizado espacialmente debido a la Guerra de la Triple Alianza, y era incapaz de ofrecer buenas cosechas para la exportación. Eso significaba que las rentas aduaneras, que eran la mayor parte de la recaudación regular de los gobiernos paraguayos¹, eran escasas.

El Cuadro 1 es útil para darnos una idea concreta de los recursos de que disponía el gobierno paraguayo, mostrando sus ingresos anuales entre 1870 y 1875 y sus gastos en los últimos años de este subperíodo; los números no dejan dudas respecto a la pequeña cantidad de recursos disponibles para los gobiernos paraguayos de la década.

A modo de comparación, podemos mirar los recursos en manos del gobierno uruguayo: entre 1871 y 1875, el año de menor recaudación para la República Oriental fue 1871; en este, el Estado uruguayo disfrutó de la cantidad de 6.100.100 pesos, según Bertino y Millot (1996). La cifra, a su vez, representa una cantidad más de nueve veces superior a la disponible para el gobierno paraguayo en 1874, el año más próspero de la primera mitad de la década de 1870 para este, suponiendo una tasa de cambio igual entre las monedas de ambas naciones².

¹ Véase el Cuadro 3.

² El peso uruguayo era ligeramente apreciado frente al peso fuerte paraguayo. El uruguayo, en 1876, tenía un tipo de cambio de 4,7 a uno con la libra, según Nahum (2009), mientras que el peso fuerte paraguayo, en la década de 1880, tenía un tipo de cambio de aproximadamente cinco a uno con la moneda inglesa, según La Dardye (1892).

Cuadro 1: Rentas públicas, gastos totales y del Ministerio de la Guerra y resultado primario, en pesos fuertes, entre 1870 y 1875, en el Paraguay

| Año | Rentas públicas | Despesas | Resultado primario | Ministerio de la Guerra |
|------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|-------------------------|
| 1870 | 133.468,60 | - | - | - |
| 1871 | 451.205,64 ⁽¹⁾ | 1.048.996,81 ⁽¹⁾ | -597.791,77 ⁽¹⁾ | - |
| 1872 | 353.633,04 | - | - | - |
| 1873 | 514.106,41 | 1.023.262,35 | -509.155,94 | 485.475,76 |
| 1874 | 653.063,85 | 1.674.901,02 | -1.021.837,17 | 815.123,09 |
| 1875 | 550.000,00 | 363.000,00 ⁽²⁾ | 187.000,00 ⁽²⁾ | - |

1: Cifras correspondientes al periodo entre el 25 de noviembre de 1870 y el 31 de diciembre de 1871.

2: Estimaciones realizadas por Decoud a partir de los datos disponibles, que llegaban hasta noviembre del año en cuestión.

Fuentes: Decoud D. (2014); Kerrilis (1878); Ashwell (1989); Paraguay (1887).

En 1870, Uruguay tenía aproximadamente una vez y media la población de Paraguay, por lo que disponía, a primera vista, de seis veces más recursos por ciudadano que Paraguay³. La disparidad de recursos entre ambas naciones es notable, y el relativo pauperismo de las finanzas públicas paraguayas hizo que los gobiernos del país en general sólo lograran sostener la función pública con sus presupuestos, sin disponer de excedentes para fines como las obras públicas.

La comparación con el Paraguay previo a la Guerra de la Triple Alianza es igualmente desfavorable: en 1864, la exportación de yerba mate, un monopolio estatal, generó al gobierno la cantidad de 1.231.998 \$f⁴ (Whigham, 1991: 127); solo una de las fuentes de recursos previas a la guerra del Estado paraguayo, por lo tanto, generaba prácticamente el doble de todo el ingreso del gobierno paraguayo en 1874. Pastore (1994), citando una investigación no publicada de Vera Blinn Reber, afirma que en 1860 los ingresos del Estado paraguayo fueron cercanos a 1.500.000 \$f.

La sombra de la ocupación militar aliada se cernía sobre los esfuerzos de recuperación; esta tuvo una interacción generalmente negativa con la recaudación de impuestos, ya que las

³ Bertino e Millot (1996) nos dan una cifra de 343.020 ciudadanos en Uruguay para el año 1870. En Prado (2022), se toma como baja una población de 240.000 habitantes para Paraguay en 1870; la estimación de la razón entre las poblaciones es, por lo tanto, reconocidamente aproximada. Si bien se reconoce la estimación de Whigham y Potthast (1999) de entre 140.000 y 160.000 habitantes para la población paraguaya en 1870, las considero demasiado bajas si se tienen en cuenta los censos de 1886 (~360.000 inhab.) y 1900 (~650.000 inhab.) y la progresión natural que tendría que haber ocurrido para llegar a sus cifras.

⁴ Pesos fuertes.

importaciones para abastecer a las guarniciones brasileñas y argentinas no se gravaban y, al menos con los suministros para las fuerzas brasileñas, se introducían grandes cantidades de contrabando⁵, lo que reducía los ya escasos ingresos que provenían de gravar los bienes importados (Caballero A., 1985: 84).

Entre 1873 y 1874, el gobierno paraguayo enfrentó una serie de revueltas lideradas por el general Caballero, que sería presidente entre 1880 y 1886. Estos movimientos impusieron una fuerte tensión sobre las finanzas públicas, medible a través de los datos del Cuadro 1: en 1873, los gastos del Ministerio de la Guerra fueron mayores que los gastos de todo el Estado en 1875; al año siguiente, fueron más del doble de estos. Para mostrar los costos de estos conflictos, basta con observar que en 1880, año en que la economía estaba en mejor forma en comparación con gran parte de la primera mitad de la década de 1870, el presupuesto del Ministerio de la Guerra fue de apenas 47.343 \$f (Martínez, 1882: 59).

Para mantener la solvencia estatal, entre 1873 y 1874 se tomaron préstamos forzados con la población del país, principalmente los comerciantes (Caballero A., 1985: 51). El gobierno de Salvador Jovellanos (1871-1874) también recurrió a la emisión de moneda (Molinier, 2012, pp. 211-212), recurso frecuentemente utilizado por los gobiernos paraguayos de la época, a pesar de un teórico mantenimiento del padrón oro.

Podemos enumerar algunos episodios que dejan claro, ahora cualitativamente, el mal estado de las finanzas públicas paraguayas. En 1875, ocurrió el incidente de los Lincolnshire Farmers. En resumen, uno de los primeros proyectos de inmigración europea a gran escala en suelo paraguayo fracasó debido a la incapacidad del gobierno paraguayo para asistir a los inmigrantes, quienes fueron abandonados a la intemperie a decenas de kilómetros de cualquier ciudad en el interior, culminando en la muerte de centenas y en grandes daños a la imagen internacional del país (Prado, 2022: 73).

En 1879, por su vez, el gobierno tuvo que convencer a los comerciantes de Asunción para que le prestaran la suma de 50.000 \$f, necesaria con urgencia para adquirir un barco armado para repeler una fuerza de rebeldes que entonces descendía el Río Paraguay en una cañonera. El Estado no disponía de esa ínfima suma en las arcas públicas, ni conseguía obtenerla en las instituciones financieras formales de la región (Prado, 2022: 73).

Ambos ejemplos pertenecen a la segunda mitad de la década. Sabemos que durante este período la situación de las finanzas públicas paraguayas se estabilizó en un estado lamentable, pero tenemos cierta incertidumbre sobre las cifras. Warren (1985) afirma que entre 1875 y 1880

⁵ Situación que perduró incluso después de la salida de las fuerzas de ocupación, según Warren y Warren (1978).

los ingresos anuales del Estado se mantuvieron entre 200.000 y 250.000 \$. Zöller (1884), por su parte, cita una cifra de 320.803 \$ para los ingresos de 1880. La política monetaria del gobierno y el letargo en la organización del sistema financiero, unidos a la salida de las fuerzas que ocupaban el país (puntos tratados en el apartado siguiente), fueron probablemente los responsables de este efecto negativo sobre las finanzas públicas.

Los sucesivos gobiernos paraguayos de la década veían las finanzas públicas como el problema fundamental del país y, a pesar de la frecuencia con que se encontraban en déficit, aparentemente se esforzaban por contener su gasto. Cabe destacar, por ejemplo, que entre 1875 y 1876 se produjo una reducción generalizada de los salarios del ejecutivo y del legislativo, en algunos casos (como el del presidente) a la mitad (Caballero A., 1985: 84). Principalmente durante el gobierno de Juan Bautista Gill (1874-1877), se percibe el presupuesto anual más bajo año tras año, como se puede ver en el Cuadro 2.

Sin embargo, los presupuestos realizados por los gobiernos de la época estaban limitados a los gastos con personal, por lo que el gasto real siempre fue superior al planeado (algo que se percibe comparando los Cuadros 1 y 2). Dado el volumen diminuto y oscilante de los derechos aduaneros, según se muestra en el Cuadro 3, el gobierno en gran parte del tiempo solo pudo sobrevivir con dificultad, recurriendo a acciones a corto plazo, como la venta de activos. Estas ventas, no obstante, se vieron restringidas por la falta de demanda, ya que en aquella época existía una abundante oferta de terrenos públicos en los países vecinos (Caballero A., 1985: 99-101).

Cuadro 2: Presupuesto anual del gobierno paraguayo entre 1873 y 1880, en pesos fuertes

| Año | Presupuesto |
|------|-------------|
| 1873 | 441.674 |
| 1874 | 460.599 |
| 1875 | 522.306 |
| 1876 | 370.104 |
| 1877 | 253.212 |
| 1878 | 266.472 |
| 1879 | 230.268 |
| 1880 | 270.032 |

Fuentes: Paraguay (1887); Paraguay (1887a).

En el Cuadro 3 se puede notar las principales tendencias de las finanzas públicas paraguayas en la década de 1870: un rápido crecimiento de los ingresos entre 1870 y 1874, a medida que se reorganizó la estructura económica del país tras la guerra; una brusca caída entre 1875 y 1876, en parte debido a la salida de las tropas de ocupación; finalmente, una lenta recuperación hasta el final de la década.

Cuadro 3: Derechos aduaneros de Paraguay entre 1870 y 1880, en pesos fuertes⁶

| Año | Derechos aduaneros | % de la renta gubernamental total del año |
|------|------------------------|---|
| 1870 | 100.000 | 74,92% |
| 1871 | 180.000 | 39,89% |
| 1872 | 265.000 | 74,94% |
| 1873 | 430.000 | 83,64% |
| 1874 | 550.000 | 84,22% |
| 1875 | - | - |
| 1876 | 219.033 | - |
| 1878 | 180.721 ⁽¹⁾ | - |
| 1879 | 215.661 ⁽²⁾ | - |
| 1880 | 246.496 ⁽¹⁾ | - |

⁶ Se denota que los derechos de exportación en 1881 recaudados en la Aduana Central (Asunción) fueron de 81.599,76 \$f según Martínez (1882), y que al menos hasta 1890 lo que fue recibido por las aduanas que no la Central fue muy poco, según Prado (2022); así que se puede estimar la renta anual total con los derechos aduaneros entre 1878 y 1880 en algo próximo a 300.000 \$f.

1: Solo derechos de importación recaudados en Asunción.

2: Solo derechos de importación recaudados en Asunción y Humaitá.

Fuentes: Warren, Warren (1978); La Patria, 29/01/1875; La Reforma, 13/01/1877, 18/01/1880; Martínez (1882).

El año 1871 fue anómalo, ya que se materializó la venta de varios edificios públicos de la capital; sin embargo, en los demás años de la década, fracasaron la mayoría de los intentos de venta de activos, creando grandes déficits que impusieron al gobierno paraguayo significativa dificultad en el ejercicio de sus responsabilidades. Los deberes más básicos, como el pago de los empleados públicos, a menudo no se cumplían (Rivarola, 1993: 44); por mucho tiempo, la autoridad del gobierno estuvo más o menos restringida a Asunción, mientras que los funcionarios del interior tenían un gran poder y autonomía debido a la falta de supervisión y seguimiento por parte de las autoridades de la capital (Prado, 2022, pp. 52-115), creando una situación de abandono al campesinado (Decoud D.,2014).

Cuadro 4: Porcentaje de las rentas gubernamentales de Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay entre 1870 y 1874 provenientes de los derechos aduaneros

| Año | Paraguay | Argentina | Brasil | Uruguay |
|------|----------|-----------|--------|---------|
| 1870 | 74,92% | 94,06% | 72,55% | - |
| 1871 | 39,89% | 92,68% | 75,87% | 87,08% |
| 1872 | 74,94% | 94,02% | 74,33% | 88,89% |
| 1873 | 83,64% | 94,01% | 71,32% | 75,76% |
| 1874 | 84,22% | 92,75% | 71,86% | 74,83% |

Fuentes: Prado (2022); Warren, Warren (1978); La Patria, 29/01/1875; Argentina (1912); Carreira (1889); Bertino, Millot (1996).

Pero, además de lo que se hizo, ¿existían otras opciones para los gobiernos paraguayos? Lo lógico sería intentar expandir la base de recaudación del Estado, de modo que este pudiera asumir más responsabilidades, como en el tiempo de los López, o al menos llevar a cabo con mayor calidad aquellas que ya tenía. Sin embargo, cabe destacar que todos los demás Estados de la región (Argentina, Brasil y Uruguay) tenían un sistema de recaudación con una preponderancia similar de los ingresos aduaneros, como se puede ver en el Cuadro 4, pero en todos en el período la importancia de tales ingresos disminuyó con el paso de la década, en cuanto en Paraguay ella aumentó.

Aun así el Paraguay tenía, sin duda, la menor economía entre los cuatro. Sería entonces una urgencia, se imagina, introducir un sistema de tributación organizado, o al menos comenzar a instituir impuestos, pero esta es una iniciativa que solo se tramitó de manera más generalizada

a principios de la década de 1890⁷, lentamente. En 1885, según La Dardye (1892), cada ciudadano paraguayo pagó un promedio de 16 chelines en impuestos; en Argentina, la cifra fue de 116 chelines y en Uruguay 136.

A diferencia de otros temas económicos, la tributación era uno que, aparentemente, no recibía mucha atención de los periódicos. Mientras es posible plantear la hipótesis de que la tributación iría contra la voluntad de los intereses del capital, la verdad es que existía poco capital (interno o externo) en el Paraguay de la década de 1870, y que la mayor parte de la actividad económica era hecha en tierras del Estado, utilizando técnicas que se remontaban a el período colonial. Así, tributos sobre, por ejemplo, la actividad de profesionales liberales debería ser al menos considerados por una élite que tenía como su gran prioridad apoderarse y beneficiarse del aparato estatal.

El obstáculo principal en el camino de tales iniciativas era la necesidad de una burocracia más o menos establecida, así como de estadísticas sobre la estructura económica nacional. El Estado paraguayo, sin embargo, casi siempre tenía sus finanzas al límite en el período. La creación de un departamento de estadística sólo fue hecha en la segunda mitad de la década de 1880, cuando las ganancias de la venta de tierras públicas permitieron una expansión de las actividades gubernamentales. Además, la población paraguaya superviviente a la guerra era muy pequeña, sobre todo la élite, y, según Warren (1985), en general no se permitía que los extranjeros tomaran posiciones en la estructura gubernamental, algo que en una forma más restringía el tamaño del Estado paraguayo.

Mucho se ha hablado por la bibliografía consultada de los daños ocasionados por la actitud de *laissez-faire* hacia la economía del Estado paraguayo de posguerra, pero un análisis anual de sus cuentas, y de la dificultad que tuvo en soportar una administración pública elemental, hace claro que el pequeño tamaño del Estado no fue una elección ideológica, y sí una imposición hecha por las finanzas públicas y la debilidad en números de la élite política de Paraguay.

Hubo poca planificación económica en la década de 1870. La economía paraguaya, excesivamente dependiente del ritmo de la actividad económica de los países vecinos, fluctuaba según las oscilaciones de ellos. Eventualmente, pudo notarse un lento crecimiento económico en Paraguay, pero a tasas inferiores a el crecimiento poblacional, según Prado (2022).

⁷ Hubo algunas iniciativas anteriores, como un proyecto de 1875 de tributar la propiedad, pero la mayoría se quedó en papel. El proyecto mencionado puede ser leído en las páginas 716 a 721 de Paraguay (1887); su fracaso fue narrado vívidamente por Warren y Warren (1978).

Esto fue especialmente doloroso dado el contexto, y las experiencias pasadas de Paraguay. En los tiempos de los López, el Estado regulaba la actividad económica y tenía la potestad de importar maquinaria y hacer obras públicas. Aunque la infraestructura era accidentada, existía, y los caminos eran, hasta donde sabemos, seguros. Tenía una sólida capacidad administrativa y una de sus principales fuentes de ingresos era la renta de las tierras públicas, pagada por los campesinos y ganaderos.

En cambio, el Paraguay de la posguerra estaba atrapado en un círculo vicioso. No podía permitirse pagar a una burocracia, simplemente. El Estado entonces tenía poca capacidad para inhibir el contrabando, que atacaba su fuente de ingresos más importante, las tasas arancelarias; tampoco tenía una forma realista de cambiar su situación fiscal a corto plazo. Cualquier tipo de impuestos requeriría burócratas para supervisar su aplicación. Tras la escandalosa forma en que se gestionaron los préstamos de 1871-72 (analizada en la siguiente sección), los mercados de capital extranjero estaban prácticamente cerrados para Paraguay, y había poca demanda de sus activos públicos. Esencialmente, los *policymakers* de Paraguay se vieron obligados a esperar hasta que la escasez disminuyera a través del mencionado lento crecimiento económico, independientemente de su voluntad.

Aspectos monetarios de la economía y el sistema bancario

El Paraguay anterior a la Guerra de la Triple Alianza no era una potencia capitalista⁸. Había un limitado proceso de industrialización en marcha cuando comenzó la guerra, pero el dinamismo de la economía nacional era pequeño, con élites débiles con relación al Estado y una clase mercantil que había iniciado su proceso de formación sólo décadas antes; además, no había ningún banco. La cantidad de moneda que circulaba en las plazas del país era, por tanto, limitada. En los años de guerra, los negocios se sostuvieron mediante la impresión de papel moneda, cuya cantidad se había previamente restringido en función del oro y plata existentes en las arcas públicas (Frescura, 1942: 71).

Tras los largos años de conflicto, reinaba una “confusión monetaria”⁹ en los negocios paraguayos, dado que ya no existía moneda nacional a gran escala; la mayoría de las transacciones se realizaban con divisas de todo tipo, traídas por soldados y comerciantes extranjeros. En la capital, podría decirse que la situación era inicialmente mejor, en parte debido a la continua presencia de tropas de ocupación extranjeras (y sus salarios).

⁸ Según, por ejemplo, Prado (2022a) o Pastore (1994).

⁹ Término utilizado por Warren & Warren (1978).

El papel moneda del tiempo de los López estaba muy devaluado y los nuevos gobiernos no tenían capacidad para convertirlo en oro (Caballero A., 1985: 83). Perjudicó aún más la proporción de billetes a metal precioso del país la emisión de billetes por valor de 100.000 \$f a finales de 1870 por parte del gobierno y, a mediados de 1871, otros 300.000 \$f¹⁰ (Ugarte C., 1983:114). Tenían como respaldo metálico el oro proveniente de diversas fuentes, como la venta de activos. La conversión de todo el papel moneda emitido era, en palabras de Frescura (1942), una “vana esperanza”, justificando en parte la decisión de instituir el curso forzoso del papel moneda por parte del gobierno en 1871 (Paraguay, 1908:122). En abril de 1873, el gobierno incluso creó una ley para vender edificios públicos por papel moneda y luego quemarlo (Paraguay, 1887: 437), probablemente en un intento de reducir la proporción de billetes con respecto al metal precioso.

A medida que se reanudaba gradualmente la producción en el campo, el gobierno decidió suscribir préstamos con Londres para ayudar a movilizar la economía. Entre 1871 y 1872, tres millones de libras fueron recaudadas en Inglaterra (Almeida Neto, 2016: 173-174). La tasa de interés fue de 8% a. a. (Molinier, 2012: 211); en comparación, la tasa de interés de los préstamos obtenidos por Brasil en Londres entre 1865 y 1875 tuvieron interés anual de 5% (Silva, 2009: 42). No era una diferencia tan grande, aún más teniendo en cuenta la realidad de la estructura económica de Paraguay en 1871 y de Brasil en cualquier año del intervalo mencionado.

Sin embargo, del total de millones que Paraguay había tomado prestados, sólo unas 400.000 libras llegaron a las arcas públicas, siendo el entonces presidente, Salvador Jovellanos, y varios miembros de su gabinete, acusados de corrupción (Ugarte C., 1983: 114). Ciertamente, los fondos en su totalidad habrían sido útiles para el Paraguay arruinado, no al punto de solucionar todos los problemas del país, pero sí lo suficiente como para paliar la falta de moneda que mucho perjudicó al comercio nacional hasta mediados de la década de 1880; pero el monto real era de relativamente poca utilidad ante la magnitud de la tarea de reconstrucción nacional.

Con base en los préstamos, el gobierno acuñó monedas de cobre por valor de 100.000 \$f, pero la calidad de estas era mala, y en el comercio circulaban con un valor reducido en comparación con el establecido oficialmente. En algunos años, su valor se redujo prácticamente a nada (Caballero A., 1985: 83), lo que no impidió que el gobierno realizara el pago del

¹⁰ Estos billetes, en particular, como se registra en Paraguay (1908), tenían en principio el destino único de reemplazar billetes más antiguos, pero al final se utilizaron para cubrir los gastos del gobierno, un acto que criticó un diputado por ser una “mala medida [que] había causa[do] un perjuicio al crédito de la Nación y así mismo al comercio”.

funcionariado con las mismas (Forgues, 1874: 410), a su valor nominal. Finalmente fueron retiradas de circulación en 1877 (Morel A., 2014: 24), un acto planeado desde 1875 (Paraguay, 1887: 684).

En este contexto algo caótico, los comerciantes más importantes comenzaron a emitir billetes por su cuenta, sin el consentimiento del gobierno, debido a la escasez de moneda circulante en los mercados (y también de autoridad gubernamental), y lo hicieron al menos hasta 1874 (Morel A., 2014: 23).

Al igual que antes de la guerra, no existían bancos ni sucursales de éstos en el Paraguay de la década de 1870. El crédito solo se obtenía a través de usureros o comerciantes. Dada la mencionada falta de moneda, era de extrema urgencia restablecer el sistema financiero, especialmente en cuanto a una red bancaria que pudiera estabilizar la situación monetaria y proporcionar capital al Estado y a particulares. En 1874, el Estado tuvo que suspender el pago de los préstamos de Londres tomados a principios de la década, cerrando así el mercado internacional de capitales para Paraguay.

Tras algunos malogrados planes para el primer banco paraguayo, en 1874 se creó la Asociación General del Comercio, que sería la receptora de todos los fondos del gobierno, bajo manos privadas (Paraguay, 1887: 577-583). En 1875, un año después, fue cerrada, ya que el gobierno comenzó a priorizar el proyecto de un Banco Nacional del Paraguay; pero éste era sólo un proyecto, y la Asociación era, en ese momento, la única institución financiera formal a la que tenía acceso la población (Caballero A., 1985: 88).

La Asociación no imprimía papel moneda, lo cual era mirado con desconfianza por la población, solo bonos de deuda, algo que, a su vez, iba en contra de los intereses del gobierno, que en general tenía la voluntad de emitir en grandes cantidades (Zubizarreta, 1904: 131-132). En 1875, el valor real del papel moneda impreso por el gobierno llegó a la mitad de su valor nominal (Caballero A., 1985: 102). El gobierno dependía del papel moneda para pagar al funcionariado público y mantener en funcionamiento servicios básicos (Caballero A., 1985: 129), de manera similar a cómo utilizaba las monedas de cobre a principios de la década; la administración llegó, incluso, a crear un nuevo tipo de billetes para pagar al funcionariado público en 1876, cuyo uso sería exclusivamente la compra de tierras públicas. Según la ley del 15 de diciembre de 1876:

“[...] se estienda á todos los empleados, funcionarios públicos y representantes de la Nación, un vale ó constancia por sus sueldos devengados é impagos desde el mes de Mayo del presente año hasta fines del corriente mes. [...] serán recibidas en la

compra de propiedades y tierras públicas, así fiscales como municipales.”
(Paraguay, 1887a: 169)

También es revelador sobre el estado de la economía monetaria y pública paraguaya a mediados de la década de 1870 que, en 1875, el gobierno recurriera a emisiones monetarias basadas en el estancamiento del tabaco, la sal y el jabón (Paraguay, 1887: 792) y, en 1876, de la yerba mate, no resultando suficientes los estancos anteriores (Molinier, 2012: 211-212).

Todos estos estancos tenían como objetivo principal abordar el grave déficit en las cuentas públicas que se venía produciendo irremediamente en los últimos años. Estos estancos provocaron crisis en la producción de los bienes en cuestión, ya que permitían que el Estado expropiara todo lo producido en los cinco años siguientes a su declaración (en el caso de la yerba mate, veinte años), con la idea de centralizar las exportaciones de los bienes y así las divisas generadas por la actividad.

Al igual que la aceptación de los estancos por parte de los productores fue problemática, también lo fue por parte de los consumidores: hay indicios del uso de la violencia a gran escala para llevar a cabo la circulación forzada de la moneda emitida basada en los bienes estancados (Prado, 2022: 50). Los estancos de 1875 duraron solo algunos meses antes de ser revocados debido a las fuertes protestas de los productores (Rivarola E., 1993: 33); el estanco de 1876 tuvo una duración similarmente breve (Paraguay, 1887a: 105-168).

Acciones gubernamentales de este tipo se debían en gran parte a la aprehensión que causaba la cantidad de papel moneda que circulaba en la economía, la cual era significativamente mayor que las reservas metálicas del Estado, aunque en la ley el papel fuese convertible. Periódicos como *La Reforma* proponían soluciones radicales al problema, cómo reducir el gasto público en un 40% y hacer obligatorio el cobro de impuestos mayoritariamente en oro de manera obligatoria (Prado, 2022: 50), pero este tipo de solución, en particular, era imposible: el presupuesto gubernamental ya estaba estirado al máximo, como vimos en la sección anterior.

En 1875, el gobierno emitió la astronómica suma de 2.500.000 \$f en títulos de deuda (ese año, la economía externa fue de alrededor de 1,1 millones de pesos fuertes, según Prado, 2022) para hacer frente a los déficits presupuestarios de los años anteriores, denominados “Consolidados Paraguayos”, con un interés del 9% anual (Paraguay, 1887: 690-694) y respaldados por varias de las fuentes secundarias de recursos del gobierno, además de un impuesto sobre el capital que se planeaba crear en ese momento. Este impuesto, como otros que

se habían planeado anteriormente, no se materializó. La Junta de Crédito Nacional, creada en el mismo año para cuidar de los Consolidados, duró hasta 1877 solo.

Además, en 1876 las tropas de ocupación argentinas y brasileñas abandonaron el país, así como la flotilla brasileña anclada en Asunción. Argentina había firmado la paz con Paraguay en términos que Brasil consideró positivos. Como consecuencia, la cantidad de moneda circulante en el país disminuyó drásticamente, empeorando la ya crítica situación. Según datos del Censo de 1886, Asunción tenía 24.838 habitantes (Prado, 2022: 166). Cuando las fuerzas brasileñas dejaron Paraguay, sus efectivos sumaban 1.894 hombres. La guarnición argentina era menor, pero en un momento llegó a contar con más de mil hombres (Doratioto, 2004: 214-228). Tomando como base la cifra de población de 1886, Asunción perdió de la noche a la mañana como absoluto mínimo¹¹ poco menos de una sexta parte de su población.

En 1877 el gobierno intentó de nuevo crear un Banco Nacional del Paraguay. Sus funciones serían recaudar fondos y activos con los cuales podría pagar los préstamos de Londres y sus intereses, pero el gobierno no logró atraer a los inversores ingleses que habrían servido de base para el emprendimiento (Warren, 1985: 235). El Banco tendría inmensos poderes sobre la política monetaria de Paraguay, pero estaría libre del control estatal (Caballero A., 1985: 87), lo que demostraba que los responsables por las finanzas paraguayas estaban dispuestos a ceder parte de la soberanía de Paraguay, si con ello conseguían estabilizar la economía nacional.

Hasta el final de la década, la situación se mantuvo más o menos constante. Poco a poco, al estabilizarse la política del país, se reanudó la actividad económica. En la capital, a medida que crecía la economía externa, la mayor parte del comercio comenzó a realizarse en oro y plata, pero en el interior del país, este se realizaba principalmente a través del trueque, donde los productores de mate y tabaco vendían su producción a los comerciantes por diversos bienes necesarios para su supervivencia o todo tipo de imprevistos (a pérdida), si eran pequeños (Prado, 2022: 123). En el caso de los productores más grandes, generalmente llevaban su producción a la capital con grandes gastos (Prado, 2022: 68) para venderla allí.

Si la población necesitaba crédito, tenía que recurrir a los comerciantes (Warren, 1985: 235). Estos hombres, que eran como usureros, cobraban interés elevado y podían ser violentos¹². Dada la falta de instituciones financieras formales durante la mayor parte de la década, es difícil rastrear el comportamiento de las tasas de interés en el país a lo largo del

¹¹ También debemos tener en cuenta que además de los soldados dejaron también la capital las familias que estos habían creado en Paraguay, y varios comerciantes.

¹² Decoud F. (1925), por ejemplo, relata un caso en el que un usurero demasiado agresivo asesinó una de sus deudoras que culminó finalmente en un motín, y se pueden encontrar muchos más relatos similares en los periódicos de la Asunción de aquel tiempo.

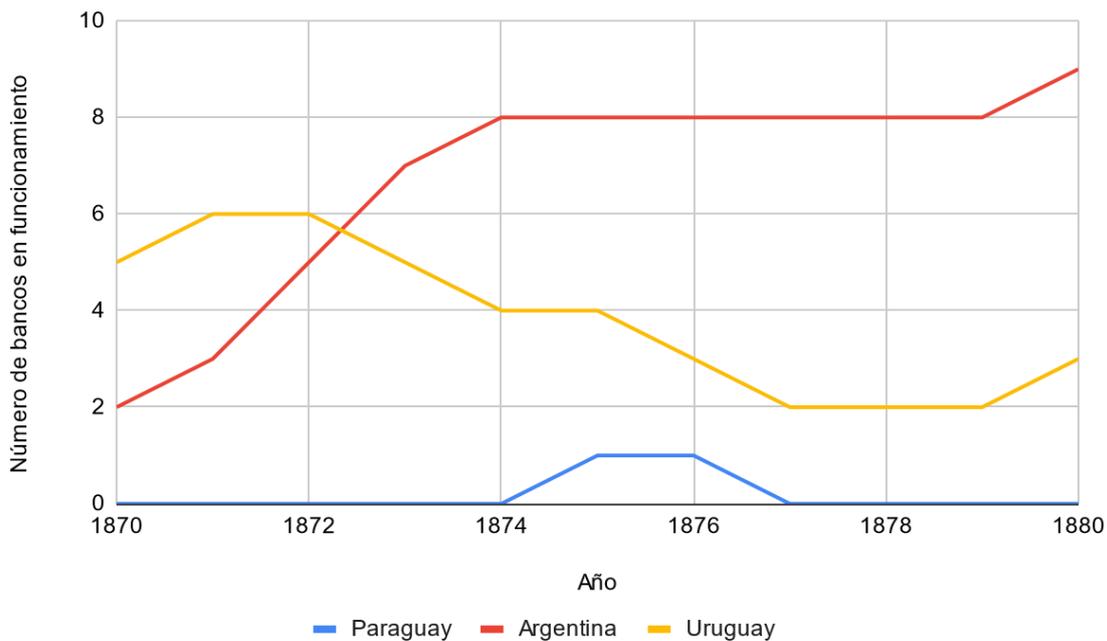
tiempo, pero si observamos sus niveles en la década de 1880, que incluso después del inicio del proceso de venta masiva de tierras a partir de 1885, oscilaban entre el 2,5 y el 4% mensual (Prado, 2022: 123), podemos suponer con seguridad que eran constantemente altas.

El próximo intento de creación de un banco en el país sería solamente en 1881, con el breve y pequeño Banco del Paraguay. Su importancia radica principalmente en que sus activos se integraron a la base para la fundación del Banco Nacional en 1884, lo cual marca el comienzo definitivo de un sistema financiero moderno en Paraguay. Los intentos anteriores, aunque interesantes académicamente, fueron infructuosos - sirviendo casi solo para orientar los límites y posibilidades en la creación del sistema bancario nacional.

Considerando las difíciles condiciones económicas en el Paraguay de la década de 1870, es intrigante la tentativa de mantenimiento del patrón oro, mismo después de una inicial emisión de papel moneda inconvertible en 1871. Eso, junto con la ausencia de bancos en el país, sin duda fue un contribuidor directo para la escasez de moneda en el comercio paraguayo del período, dado que el patrón oro naturalmente limita la cantidad de moneda en circulación.

Mirando el Gráfico 1, que demuestra el crecimiento del número de bancos en la región, se puede observar que en la década de 1870 los otros países de la cuenca del Plata ya tenían un sistema financiero establecido. La no participación de Paraguay en tal movimiento, a pesar de las variadas tentativas gubernamentales en reunir capital externo, se deriva principalmente de la inestabilidad política nacional, de la mala opinión de Paraguay en el mercado financiero internacional y también de la falta de capital por parte de las élites nacionales.

Gráfico 1: Evolución del número de bancos en Paraguay, Argentina y Uruguay entre 1870 y 1880



Fuentes: Agote (1887); Díaz S. (2023); Paoli (1982).

Conclusión

La Guerra de la Triple Alianza impuso desafíos de todas las órdenes a Paraguay, con consecuencias que se hicieron sentir por décadas (o quizás siglos) después.

Antes del conflicto, el Estado paraguayo era el motor de la economía, con sus diversos monopolios y prerrogativas, liderando una incipiente clase mercantil, con una economía exterior que crecía año tras año y una economía monetaria bien ajustada, capaz de sostener un esfuerzo bélico sin recurrir a préstamos.

Sin embargo, en la década de 1870, los gobiernos de Paraguay generalmente solo tenían la capacidad de mantener la estructura administrativa básica en Asunción, algunas escuelas y jefaturas políticas en el interior (que, en general, estaba abandonado por las autoridades de la capital) y un pequeño ejército, nada más.

En el ámbito monetario de la economía, la realidad no era mucho más prometedora: en la década de 1870, todos los intentos de crear un sistema financiero formal fracasaron, y la población dependía de comerciantes u otros particulares en caso de necesitar crédito. En el interior, gran parte del comercio se realizaba sobre la base del trueque, como siempre en la historia. El Estado a menudo introdujo más papel moneda en la economía en un intento de financiar sus gastos, sin respaldo metálico, pero sin abandonar formalmente el patrón oro, una situación que se hizo insostenible y culminó en los notorios estancamientos de la producción de tabaco, jabón y yerba, que buscaban obtener un respaldo para la moneda nacional.

Algunas de las decisiones de política económica adoptadas por el Estado paraguayo en el período fueron notablemente innovadoras, generalmente impulsadas por las necesidades inmediatas del gobierno, como los propios estancos. A pesar de que este tipo de decisiones causaron una cantidad significativa de agravios, fueron en gran medida responsables de mantener a flote a los gobiernos del país. Probablemente ni siquiera habrían sido necesarios si el país hubiera tenido un sistema impositivo de otro tipo que no fueran las aduanas, o si el contrabando no hubiera sido tan frecuente.

Pero la necesidad de estas decisiones derivaba en gran medida de la debilidad del propio Estado paraguayo, en un círculo vicioso, ya que el factor determinante de la incapacidad del Estado era su falta de recursos. En un intento por remediar esta situación, en la década de 1880 se tomó la decisión de vender gran parte de las tierras nacionales, un hecho cuyo impacto aún hoy se siente en la estructura agraria del país.

Agradecimiento

Deseo agradecer al profesor Horacio Gutiérrez (FFLCH-USP), mi asesor durante mi maestría; una gran parte de este trabajo proviene de mi tesis de maestría, “O processo de recuperação econômica do Paraguai após a Guerra da Tríplice Aliança (1870 - 1890)”, presentada en 2022. Me gustaría agradecer también a mis colegas y a los evaluadores que ayudaron mucho con la redacción y la consistencia general de este trabajo.

Fuentes

Archivo Nacional de Asunción

ANA-AHRP-PY-5027-5; proclamación del general Caballero, instigando al pueblo a rebelarse.

Colección Juan Silvano Godoy

ark:/86086/n2bp02cq - curivsc_003_014_016: documentos sobre la rebelión de Caballero en 1873.

Periódicos

La Patria, Asunción, 1875: Hemeroteca de la Biblioteca Nacional del Paraguay

La Reforma, Asunción, 1877-1880: Hemeroteca de la Biblioteca Nacional del Paraguay

Referencias bibliográficas

Agote, P. (1887). *Informe del presidente del crédito público nacional Pedro Agote sobre la deuda pública, bancos, acuñación de moneda y presupuestos y leyes de impuestos de la nación y de las provincias: Libro IV*. Buenos Aires: Guillermo Kraft.

- Almeida Neto, F. (2016). *Os empréstimos estrangeiros e o aparelhamento das economias sul-americanas (1860-1935)*. (Tesis de Maestría) Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, Brasil.
- Argentina (1912). *Anuario de la Dirección General de Estadística correspondiente al año 1910: Tomo II*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco.
- Ashwell, W. (1989). *Historia económica del Paraguay: estructura y dinámica de la economía nacional, 1870-1925*. Asunción: Litocolor.
- Bertino, M. & Millot, J. (1996). *Historia económica del Uruguay: Tomo II - 1860-1910*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Caballero A., R. (1985). *La segunda república paraguaya: 1869-1906: política, economía y sociedad*. Asunción: Arte Nuevo.
- Carreira, L. de C. (1889). *História financeira e orçamentaria do Imperio do Brazil desde a sua fundação*. Río de Janeiro: Nacional.
- Decoud D., H. F. (1925). *Sobre los escombros de la guerra: una década de vida nacional, 1869-1880*. Asunción: H. Kraus.
- Decoud D., J. S. (2014). *Ensayos sobre cuestiones políticas y económicas*. Asunción: Tiempo de Historia.
- Díaz S., G. M. (2023) *Essays on the Gold Standard: The Case of Uruguay*. (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- Doratioto, F. F. M. (2002). *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Cia. das Letras.
- Doratioto, F. F. M. (2004). A ocupação político-militar brasileira do Paraguai (1869-1876). En KRAAY, H. et al. (Orgs.). *Nova História Militar Brasileira* (pp. 209-237). Río de Janeiro: FGV.
- Frescura, L. P. (1942). “El sistema monetario de la República del Paraguay (primera parte)”. *Revista de Economía y Estadística*, Primera Época, 4(1-2), 65-97.
- Forgues, M. L. (1874). Le Paraguay: fragments de journal et de correspondances, par M. L. Forgues. *Le Tour du Monde*, 701-703, 369-416.
- Herken-Krauer, J. C. (1984). *El Paraguay rural entre 1869 y 1913: contribución a la historia económica regional del Plata*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Johnston, K. (1875). Recent Journeys in Paraguay. *The Geographical Magazine*, 2, 266-345.
- Kerrilis, L. (1878). L’Uruguay et le Paraguay : leurs ressources et leur situation actuelle. *Journal des économistes*, 4, 220-239.

- Kleinpenning, J. M. G. (2014). *Paraguay rural 1870-1963. Una geografía del progreso, el pillaje y la pobreza*. Asunción: Tiempo de Historia.
- La Dardye, E. de B. (1892). *Paraguay: the Land and the People, Natural Wealth and Commercial Capabilities*. Londres: George Philip & Son.
- Martínez, B. T. (1882). *El Paraguay: memoria bajo el punto de vista industrial y comercial en relación con los países del Plata*. Buenos Aires: Establecimiento Tipográfico.
- Mccarthy, J. (2004). *Journey into Africa: the life and death of Keith Johnston, Scottish cartographer and explorer (1844-79)*. Latheronwheel: Whittles.
- Molinier, L. (2012). La economía paraguaya de entreguerras. En ROJAS VILLAGRA, L. (Org.) *Proceso histórico de la economía paraguaya* (pp. 207-258). Asunción: Secretaría Nacional de Cultura.
- Morel A., R. (2014). Falsificación de monedas en Paraguay. *Minerva Magazine of Science*, 2(1), 1-32.
- Nahum, B. (2009). *Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950 - Tomo IV - Moneda, Bancos, Transportes y Comunicaciones, Servicios*. Montevideo: Universidad de la República.
- Paraguay (1887). *Registro oficial de la República del Paraguay correspondiente a los años 1869 á 1875*. Asunción: Fischer y Quell.
- Paraguay (1887a). *Registro oficial de la República del Paraguay correspondiente a los años 1876 á 1885*. Asunción: Fischer y Quell.
- Paraguay (1908). Cámara de Diputados. *Actas de las sesiones del Periodo Legislativo del Año 1871*. Asunción: del Congreso.
- Pastore, M. H. (1994). State-led Industrialization: The Evidence on Paraguay, 1852-1870. *Journal of Latin American Studies*, 26(2), 295-324.
- Prado, M. L. F. do. (2022). *O processo de recuperação econômica do Paraguai após a Guerra da Tríplice Aliança (1870-1890)*. (Tesis de Maestría), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, Brasil.
- Prado, M. L. F. do. (2022a). On the Paraguayan economy's international position in the second half of the 19th Century. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 21, 116-127. <https://doi.org/10.47003/RUHE/12.21.06>
- Rivarola E., M. (1993). *Obreros, utopías & revoluciones: la formación de las clases trabajadoras en el Paraguay liberal (1870-1931)*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

- Rivarola A., C. A. (1871). *Mensaje del Presidente de la República presentado al Primer Congreso Legislativo de la Nación*. Asunción: El Pueblo.
- Silva, A. C. (2009). Orígenes e história da dívida pública no Brasil até 1963. En SILVA, A. C. et al. (Orgs.). *A dívida pública: a experiência brasileira* (pp. 33-56). Brasília: Tesouro Nacional.
- Ugarte C., D. (1983). *Evolución histórica de la economía paraguaya*. Asunción, Graphis.
- Warren, H. G. (1985). *Rebirth of the Paraguayan Republic: the First Colorado Era, 1878-1904*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Warren, H. G.; Warren, K. F. (1978). *Paraguay and the Triple Alliance: the Postwar Decade, 1869-1878*. Austin: Institute of Latin American Studies.
- Whigham, T. L. (1991). *The Politics of River Trade: Tradition and Development in the Upper Plata, 1780-1870*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Whigham, T. L.; Potthast, B. (1999). The Paraguayan Rosetta Stone: New Insights into the Demographics of the Paraguayan War, 1864-1870. *Latin American Research Review*, 37(3), 174-186.
- Zöllner, H. (1884). *Pampas und Anden - Sitten- und Kultur- Schilderungen aus dem Spanischredenden Südamerika mit Besonderer Berücksichtigung des Deutschtums*. Berlin: Spemann.
- Zubizarreta, R. (1904). "La cuestión de la moneda". *Revista del Instituto Paraguayo*, 49, 113-164.