

Hegemonías y “Ejemonías”: las relaciones entre el Estado Central y las Regiones (Bolivia, 1825-1952)*

Hegemonies and Axis: Relationships between State and Regions (Bolivia, 1825-1952)

Rossana Barragán R.**

Doctora en Historia. Directora del Archivo de la Paz y Profesora Investigadora de la Universidad Mayor de San Andrés.

Correo electrónico: rossanabarragan2003@yahoo.com

Fecha de recepción: noviembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: marzo 2009

Resumen

Varias regiones bolivianas reclamaron en su discurso autonómico su marginación en relación al centralismo estatal asociado con La Paz. ¿Pero cuál es el centro dado que hasta la propia capital sufrió un traslado? A partir de una revisión de los presupuestos se analiza la proveniencia de los ingresos y su distribución entre las regiones. Dos son nuestros planteamientos: uno de orden metodológico, otro de orden historiográfico. A través del análisis histórico se plantea que occidente financió al Estado boliviano por lo menos hasta 1952 y que el desequilibrio regional de hoy es resultado de las políticas desplegadas en el siglo XX. En términos metodológicos planteamos una lectura social de los presupuestos porque en ellos se plasman las relaciones de larga y corta duración entre el Estado y las regiones, y entre el Estado y diferentes actores sociales.

Palabras clave: Estado, regiones, presupuesto, fiscalidad, historia, Bolivia

Abstract

A number of regions in Bolivia argued marginalization –associated with State centralism– as part of a demand for more autonomy. ¿But what exactly is the centre, given that the very capital has changed location? By studying the budgets, this article analyses the source of income and its regional distribution, offering methodological and historiographical observations. Through historical analysis, the article observes how, at least until 1952, Bolivia was funded by the West axis, and that the current regional inequality is a result of policies that were implemented in the XX century. Methodologically speaking, we advocate a social interpretation of the budgets given that this would effectively convey the short-term and long-term relationships between the State and the regions; and between the State and other social actors.

Keywords: State, region, budget, treasury, history, Bolivia

* El título se ha inspirado en el libro de Fernando Mayorga (1997) titulado *¿Ejemonías? Democracia representativa y liderazgos locales*.

** Este artículo fue escrito con la colaboración de José Peres Cajías, Doctorante de la Universidad de Barcelona.

De manera provocadora, José Luis Roca señaló en 1979 que la historia de Bolivia era la lucha de las regiones y no la lucha de clases (1979-1999:39). Procesos como el actual muestran su gran visión; sin embargo, podemos afirmar hoy que el antagonismo regional puede revestirse de oposiciones étnicas y de clase. Este es el caso de la oposición occidente-oriente, “collas”^{*} altiplánicas versus “cambas”^{**} de tierras bajas, indígenas versus blancos o *q'aras*, tradición versus modernidad, pueblo(s) versus oligarquías¹. En estas contraposiciones, cada una de las partes es considerada como fruto y expresión de herencias culturales propias y de tradiciones históricas particulares². En esta contienda política se ha planteado, además, la existencia de un poder opresivo y central, considerado como la expresión de un colonialismo interno: del centro hacia las regiones³. Se ha desatado así una competencia de agravios y opresiones a tal punto que las regiones parecen haber sufrido tanto como los indígenas o los grupos populares y subalternos.

Frente a los discursos esencialistas es preciso retomar la historicidad recordando que el traslado de la capital de Sucre a La Paz a partir de 1900 implica que no existió un único centro⁴.

* Nombre con el que se designa a los indígenas de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca. N. del E.

** Término utilizado para referirse a la población indígena de los llanos del oriente tropical o a los “blancos” nacidos en la región de Santa Cruz. N. del E.

1 Oposiciones donde todos los ingredientes del nacionalismo están presentes: geografía, orígenes, historias y “razas” diversas, proyectos políticos propios.

2 Roca señaló, por ejemplo: “Cada una de ellas (regiones), encarnada en los nueve departamentos, se siente legataria de una herencia cultural que le da prestigio, una tradición histórica que le otorga fisonomía propia y unas riquezas que le auguran progreso” (1979-1999:11).

3 Concepto ligado al análisis de Rivera (1993). Antelo (2003), activo dirigente de la agrupación Nación Camba, planteó su reformulación: dominio de unos pueblos sobre otros, territorios sin gobierno propio, autoridades no elegidas por su población y derechos regulados por otros Estados; y precisó que el “colonialismo de Estado” se da hacia la región-nación.

4 Véase Irurozqui (1994) para el período entre fines del siglo XIX y primeras décadas del XX; para la disputa entre La Paz y Sucre a lo largo del siglo XIX, Mendoza (1997); y para la alianza entre el Partido Liberal y el movimiento indígena, Condarco Morales (1965).

La investigación que realizamos nos permite afirmar que la confrontación regional que vive Bolivia es resultado de las relaciones y las políticas que se establecieron entre el Estado y las regiones, principalmente entre 1900 y 1952; y que el Estado central mantuvo una política económica continua hacia Santa Cruz, pese a las inestabilidades que han caracterizado al país generando importantes desequilibrios internos⁵.

Siendo nuestro objetivo la relación entre el Estado y las regiones, es preciso señalar la elasticidad del término *región*. En la oposición actual occidente-oriente, las regiones corresponden a grandes áreas geográficas que unifican varios departamentos. En el caso de la región oriental, los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando pueden incluso denominarse bajo un nuevo término: “Media Luna”⁶ en contraposición a los departamentos de la región occidental de La Paz, Potosí y Oruro. Tanto histórica como contemporáneamente, las regiones pueden dar cuenta también de espacios geográficos más reducidos y limitados que las provincias o los departamentos.

Lo anterior muestra que no existe un recorte espacial y territorial fijo *per se*⁷, al contrario, la *región* es dotada de contenido y de fronteras en el ámbito de disputas políticas cambiantes. Consideramos que el enfrentamiento político adquiere un revestimiento regional a lo largo de nuestra historia porque no

5 Véase los trabajos clásicos de Ybarnegaray (1992 y 1999); y los más recientes de García Jordán (2001); Roca (2001); Antelo (2003); Peña (2003); Sandóval *et al.* (2003); Pruden (2003 y 2008); Prado, Peña y Seleme (2007); y Soruco *et al.* (2008).

6 La “media luna” hace referencia a la forma que dibujan los departamentos orientales desde el norte hasta el Sur: Pando, Beni, Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija. El año 2004 preparamos un *dossier* bajo el título “La Media Luna: autonomías regionales y comités cívicos” donde recopilamos declaraciones para la revista *T'inkazos*, No. 16. Véase también Assies (2006).

7 Roca señaló: “Aquí usamos el término *región* [...] tal como corrientemente se lo ha entendido a través de la literatura histórica boliviana, muchas veces como sinónimo de pueblos, y referido al norte, el sur, el oriente y el nor-oeste del país. Contemporáneamente, se entiende también por *región* a cada uno de los 9 departamentos que componen la república de Bolivia” (1979/1999:54).

hubo en Bolivia un Estado suficientemente fuerte como para absorber a las partes; pero las partes tampoco han sido lo bastante sólidas como para empujar la construcción de un gobierno federal.

Este artículo se centra precisamente en el análisis de las relaciones entre el Estado y los distintos niveles territoriales y entre el Estado y diversos actores sociales, focalizando nuestra atención en los recursos, su procedencia y distribución.

Nuestra aproximación metodológica consiste en una lectura social de los presupuestos planificados considerándolos como documentos en los que se plasman correlaciones de fuerza, tanto de antiguas como de nuevas contribuciones, enfrentándonos a la corta y larga duración. En otras palabras, en ellos podemos leer las prácticas y los acuerdos logrados en uno u otro momento, las negociaciones y las imposiciones⁸. A partir de ellos planteamos que el Gobierno Nacional y las unidades subnacionales se construyeron a través del tiempo, en un marco de relaciones sociales que ha permitido su influencia mutua: ambos se constituyen, se forjan y se modelan.

En la primera parte de este artículo analizamos la distribución poblacional que muestra un país que nunca pudo construirse con la hegemonía aplastante de una sola región o ciudad como sucedió, por ejemplo, con Lima en el Perú, o con Buenos Aires en Argentina. Es claro que más que un centro se tuvieron ejes (como se dice en Bolivia), de ahí el término *ejemonía*, es decir, el predominio de amplios espacios territoriales. En el siglo XIX el eje vertical separó el norte del sur⁹, con una preponderancia parcial y alternada, entre La Paz y Chuquisaca. En la primera mitad del siglo XX y hasta 1970, la *ejemonía* se deslizó y trasladó hacia el polo central y transversal conformado por La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, con una

hegemonía paceña disputada en las últimas décadas por Santa Cruz.

En la segunda sección, se analizan algunas características de los recursos del Estado entre 1900 y 1952. Resaltamos la fragilidad del Estado central frente a grupos y sectores económicos en un contexto de constantes disputas. Esto nos lleva a plantear, en la tercera parte, que el centro ha construido e incluso fortalecido a las regiones: sus demandas y su propio “regionalismo” deben atribuirse a las políticas liberales y a la disputa por el destino de los empréstitos destinados al desarrollo de los medios de comunicación desde las últimas décadas del siglo XIX. Al final de esta sección ilustramos cómo la política impositiva sobre el petróleo permitió construir y fortalecer las regiones en el marco de una política estatal muy distinta a la aplicada a la minería. Así, desde 1872 se estableció que todas las exportaciones se consideran recursos “nacionales”, y en función de este criterio toda la producción minera fue considerada nacional, permitiendo incluso la subvención a varios departamentos orientales; las regalías de la producción petrolífera se concibieron de otra manera, lo que coadyuvó no solo al desarrollo de algunos departamentos sino también, a sembrar, a mediano y largo plazo, un frente de desequilibrios y desigualdades regionales.

El predominio poblacional y económico de occidente y los frágiles equilibrios entre el Norte y el Sur

Entre 1825 y 1900, la situación poblacional en Bolivia apenas se modificó, pasando de 1 100 000 habitantes en 1825 a 1 633 610 en 1900, y continuando como un país fundamentalmente rural. El departamento de La Paz fue el más poblado: aglutinaba el 35% de la población en 1825 y el 24% en 1900. Lo más importante es, sin embargo, que en la parte occidental, conformada por los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cocha-

8 Los trabajos sobre fiscalidad no son muy comunes, salvo en México. Véase Carmagnani (1994); Pérez Herrero (2005 y 2006); Marichal y Marino (2001); Aboites y Jaúregui (2005).

9 Véase Cajías (1997) y Roca (1999).

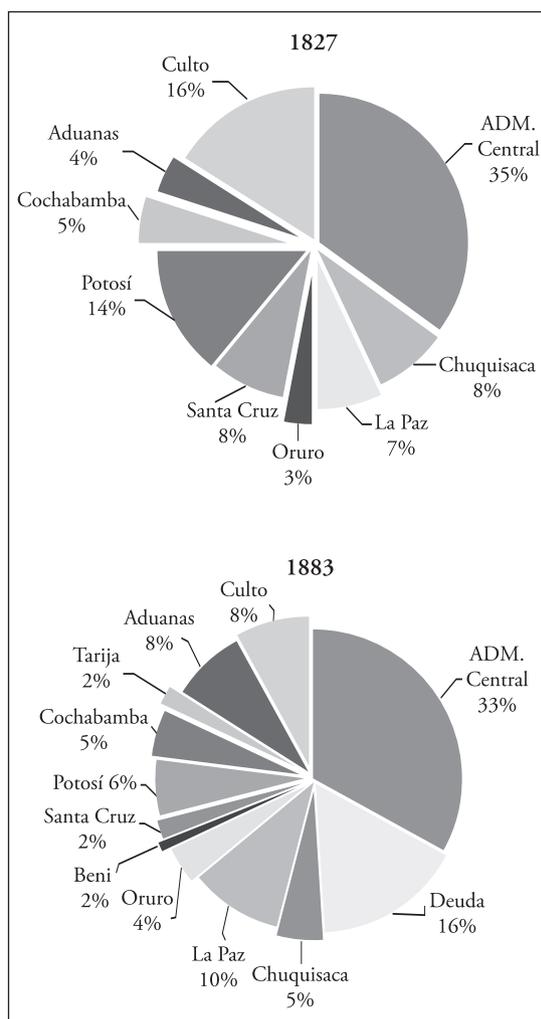
bamba y Chuquisaca, se concentraba el 93% de la población en 1825 y el 82% en 1900 (Barragán 2002). Para las mismas fechas en el departamento oriental de Santa Cruz vivía solamente el 7% de la población y 14% hacia 1900 incluyendo las poblaciones de Santa Cruz, Beni, Madre de Dios y Purús. El peso poblacional a principios del siglo XX continuaba, de manera aplastante, en los departamentos occidentales.

No hubo, por tanto, la preponderancia demográfica de un departamento o una ciudad sino más bien, la de un amplio eje occidental norte-sur, en estrecha relación con el comercio y con los puertos de exportación-importación. En el siglo XIX, Potosí y el Sur se vinculaban preferencialmente con el Pacífico vía Cobija o La Mar (rehabilitado en 1827); el Norte, particularmente La Paz, Oruro y Cochabamba se vinculaban con el puerto de Arica. En esta dinámica, las políticas estatales oscilantes entre el norte y el sur resultaban claves para fortalecer el comercio a través de uno de los puertos.

En este contexto, el “tributo indígena”¹⁰ o “contribución indígena” proveniente de la población asentada en La Paz, Potosí y Oruro, representaba alrededor del 35% de los ingresos del Estado boliviano durante gran parte del siglo XIX. Los egresos se distribuían sin embargo de manera casi equitativa entre todos los departamentos, lo que supone una profunda inequidad en términos de población¹¹ (gráficos 1 y 2).

En el transcurso del siglo XIX se marca una tendencia hacia una mayor igualdad en términos poblacionales. Para los departamentos que con escasa población tenían un porcentaje importante del presupuesto, esta tendencia signi-

Gráfico1. Comparación del presupuesto del Estado y su distribución en 1827 y en 1883 (sin enseñanza)



Para permitir una mejor comparación, los porcentajes en el cuadro de 1827 se han realizado en relación a un presupuesto de 613 395 que es el total, sin considerar enseñanza (185 958) ni Militares (1 344 300). Con estos dos rubros añadidos, el presupuesto ascendía a 2 144 253. Contrariamente a lo que se podría pensar, entre 1827 y 1883, no hubo un crecimiento sustantivo de la administración central concentrada en Sucre. En 1827 se observan pocas diferencias entre departamentos: entre el 3% y el 8%. Potosí es la excepción porque allí se encontraba la Casa de Moneda. Tarija aún no figura con un presupuesto separado y Beni todavía no se había creado como departamento. En términos poblacionales el presupuesto resulta muy desigual con relación a la población. En el gráfico correspondiente a 1883 resalta, en primer lugar, la importancia de la deuda. El monto del presupuesto en cada departamento varía entre el 2% y el 10% y tiene algo más de relación con la población. Fuente: Barragán 2002:892-893.

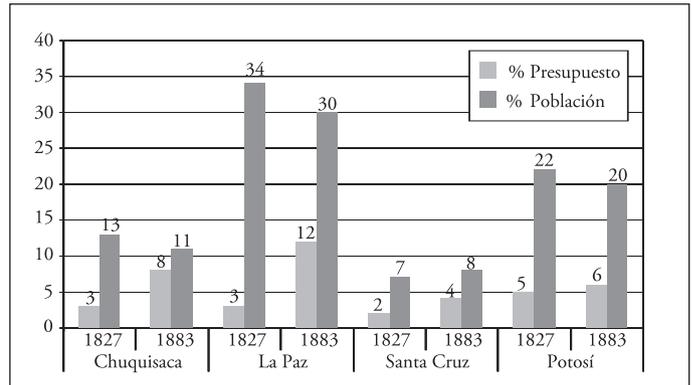
10 Véase Sánchez Albornoz (1978); Grieshaber (1977); Platt (1982); Huber (1991).

11 En 1827, por ejemplo, el departamento de Potosí reunía al 22% de la población pero su presupuesto era el 5%, el mayor del país. Inmediatamente después estaba La Paz, con el 3% del presupuesto pero con el 34% de la población. Finalmente estaban Chuquisaca y Santa Cruz que, con poblaciones muy distintas, mucho más baja el segundo (7%) que el primero (13%), recibían la misma proporción: el 2%.

ficó una pérdida de prerrogativas y un deterioro económico en relación al punto de partida. Sin embargo, esto mismo decantó en una situación más igualitaria en términos población/presupuesto (gráfico 2).

La evolución de la distribución del presupuesto y, de manera más específica, la instalación de la administración estatal durante gran parte de la primera mitad del siglo XX, es decir, la territorialización del Gobierno o “*territorialization of rule*” (Vandergeest y Lee Peluso, 1995:415), resultan claves a la hora de comprender las relaciones entre el “centro” y las “regiones”. Así, la lógica del crecimiento estatal derivó de las dinámicas originadas por las demandas e intereses de cada nivel territorial (departamento, provincia, cantones). Lo que ocurrió fue una multiplicación de las estructuras estatales en diferentes áreas (Educación, Gobierno, Justicia, Salud, etc.). Un claro ejemplo, en el siglo XIX, fue la organización y administración de la Justicia. Las Cortes Superiores que inicialmente se encontraban sólo en dos ciudades de dos departamentos, pasaron a existir en cada departamento. La tendencia a la construcción unitarista tuvo, en consecuencia, su contrapunto en lo que hoy denominaríamos desconcentración y descentralización departamental, especialmente en cada una de las ciudades capitales. El resultado fue que el número de funcionarios pasó de 39 en 1827 a 437 en 1883 (Barragán 2002). Este crecimiento dio lugar a fuertes discusiones sobre la generación de ingresos y gastos, los que se plantearon en términos de unitarismo y federalismo. El unitarismo implicaba en ese entonces, y entre otras cosas, que el presupuesto era una bolsa colectiva y común para los departamentos “pobres” que no podían hacer frente a sus egresos. En cambio, federalismo significaba, sobre todo hasta antes de 1871, que cada departamento se hiciera cargo de sus gastos. Un diputado tarijeño que participó en este debate preguntó:

Gráfico 2. Relación entre presupuesto y población en algunos departamentos entre 1827 y 1883 (incluye enseñanza)



En este cuadro se han incluido todos los rubros, esto es, tanto educación como militares, de manera que los porcentajes se calcularon en relación a un presupuesto total de 2 114 253.

Fuente: Barragán 2002: 471.

¿Cuál es la forma de gobierno que hemos adoptado? ¿La federal, para que cada departamento se limite a los gastos de lo que produce o bien la forma de unidad en lo que todos los gastos de la nación se sacan del tesoro público? Si hemos de estar con estas mezquinas ideas de provincialismo renunciemos a la Carta¹².

Los representantes de los departamentos que tenían menos recursos (y que hoy tienen más) frecuentemente abogaban, cuando se trataba del presupuesto, por el unitarismo. Por su parte, el importante rol y aporte económico que tenían algunos de los departamentos les otorgaba legitimidad para sustentar sus demandas y para oponerse a los requerimientos de crecimiento estatal que provenía de otros.

En todo caso, el federalismo no logró imponerse a pesar de que los liberales del Norte y de La Paz lo enarbolaron y de que en su lucha contra los conservadores se desató la guerra civil –apoyada por los indígenas– que significó el traslado del Poder Ejecutivo y Legislativo de Sucre a La Paz.

12 República de Bolivia, *Redactor*, 1839-1921, T. III. Imprenta y Litografía Boliviana, Gerardo Zimmermann, sucesor de Hugo Heitmann y Cia. Sucre.

El centro en constante entredicho: la construcción nacional y departamental entre 1900 y 1952

La construcción de un centro del Estado-nación se reforzó a partir de la “descentralización rentística” de 1872, que estableció la existencia de un Tesoro Nacional junto a tesoros o fondos departamentales y municipales. Se dispuso que los ingresos nacionales provinieran principalmente de las recaudaciones en las aduanas y de los derechos sobre la exportación de plata y otros minerales; en tanto, los ingresos departamentales fueron determinados como todos aquellos no contemplados en los ingresos nacionales¹³.

A partir de entonces, el Estado empezó a vivir de múltiples ingresos relacionados a la minería: de la plata, primero y del estaño, después. Fue sin embargo muy difícil para el Estado boliviano y sus dirigentes imponerse frente a los “patriarcas” de la Plata y los “barones” del Estaño, un grupo pequeño pero poderoso que controlaba la actividad minera; resultándoles igualmente arduo encontrar otras fuentes de ingreso¹⁴.

El Estado “central” tuvo así dificultades para reemplazar el rol de la antigua contribución indígenal y se nutrió de recursos provenientes de una gama diversa de actividades y sujetos. De ahí que definamos al sistema impositivo nacional como un sistema “boscoso” (Barragán y Peres Cajías 2007) al ser la expresión de una política fiscal de *ampliación extensiva* y no así *intensiva*. Sin poder establecer imposiciones universales y/o sostenibles, se presenció un continuo incremento en fuentes de ingresos con una escasa capacidad contributiva: mientras que en 1900 existían 37

cuentas de ingreso, hacia 1938 éstas llegaron a 138; de ellas el 91% no llegaba a superar en valor el 1% del total de los ingresos¹⁵.

La existencia de un “abanico” de impuestos revela un Estado que debía buscar diversos canales de financiamiento cuando se trataba de afectar las ganancias del influyente grupo minero. Los ingresos aduaneros, durante las tres primeras décadas del siglo XX, expresan la estrategia del Estado para aprovechar la dinámica minera, estableciendo aranceles sobre las importaciones de este sector. Posteriormente, a consecuencia de la crisis de 1929 –que afectó considerablemente las exportaciones de estaño y por ende, las recaudaciones nacionales– y de la Guerra del Chaco (1932-1935), el Estado adquirió mayor preeminencia, control y presión sobre la actividad minera y, particularmente, sobre los mineros, logrando elevar la contribución de la minería hasta representar un promedio del 43% de los ingresos nacionales. En cuanto a los tesoros departamentales, La Paz era el que generaba mayores recursos para el Tesoro Nacional, seguido de los de Cochabamba y Oruro a partir de la década de 1950 (gráfico 3).

Por otra parte, el monto de los ingresos de cada uno de los departamentos variaba enormemente, y pareciera que no existió un sistema único de cobros, pues los sujetos y actividades imposables eran diferentes. Incluso cuando había impuestos similares, se presentaba variación en los porcentajes y en la manera de cobrarlos; este fue el caso de la Contribución Territorial o Contribución a la propiedad, cuya importancia fue además fluctuante –aunque importante en términos relativos hasta 1930– y superior en aquellos departamentos de occidente: en 1903 constituía el 58% de los ingresos cochabambinos, mientras que en Santa Cruz apenas representaba el 20%; en 1913 representaba el 60% de los ingresos orureños, cuando en Tarija no era más del 26% (Barragán y Peres Cajías 2007).

13 República de Bolivia, *Anuario de Leyes y Supremas Disposiciones de 1872-1873*, pág. 212. Compilado por el Dr. Jenaro Sanjinés, Oficial Mayor del Ministerio de Gobierno, Imprenta de La Liberta de Ezequiel Arzadum, La Paz.

14 Sobre la plata en el siglo XIX véase Mitre (1981). Sobre la minería en la primera mitad del siglo XX, véase los trabajos generales de Albarracín (1972); Arce (2003); Jordán Pozo (1999) y los más recientes e innovadores de Contreras con relación al estaño, (1994 y 1999).

15 Para el período entre 1927 y 1932 véase Drake (1989) y de manera general, Banco Minero de Bolivia (1941).

En realidad, la misma debilidad en cuanto a capacidad y fuerza de imposición, legitimidad y legalidad que tenía el Estado central, la tenían los departamentos; y en este contexto, los tesoros departamentales lucharon frente al Estado central por la definición de lo que eran impuestos nacionales y departamentales. Las pugnas y contiendas son expresión de múltiples limitaciones a la hora de establecer impuestos sobre productos y grupos sociales, de tal manera que los que fueron gravados estuvieron sujetos a doble y hasta triple tributación a lo largo del tiempo. Pocos productos y pocos ciudadanos parecen haber recibido el mayor peso impositivo: así por ejemplo, los “alcoholes”, es decir, la chicha, aguardiente y cerveza tenían impuestos nacionales, departamentales –aunque con variaciones muy grandes entre unos y otros– e incluso municipales.

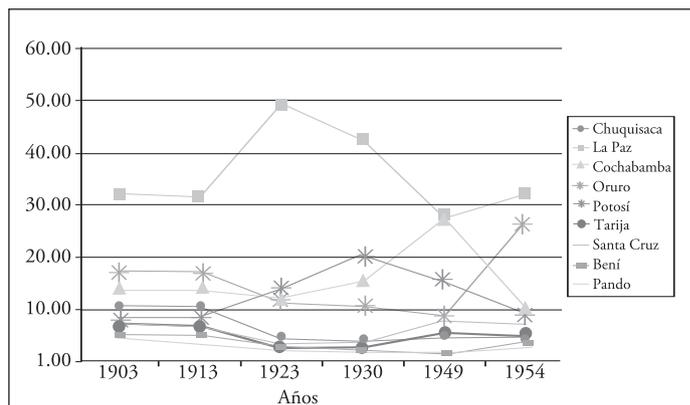
Las continuas quejas y las diferentes negociaciones entre los distintos niveles (Barragán y Peres Cajías 2007) expresan la forma de construcción estatal boliviana, marcada por la existencia de diversos juegos de fuerza y negociación entre el Estado central y su Tesoro Nacional, y las regiones y sus tesoros departamentales.

El centro construye y fortalece a las regiones: subvenciones y regalías

Es fundamental analizar la distribución de los recursos “nacionales” o del Tesoro Nacional en las diferentes regiones y departamentos. Para empezar es crucial señalar que los gastos se dividían de manera casi equitativa entre el “Estado central” y “no central”¹⁶, desde 1903 hasta la década de 1920. A partir de entonces

16 Esta diferenciación la realizamos inspirándonos en la elaborada para los ingresos desde 1872. Bajo el paraguas de “Estado central” se agruparon todos los gastos del Estado nacional destinados al funcionamiento de las oficinas y la burocracia centrales, fundamentalmente asentados en la ciudad de La Paz después de 1900. Bajo la categoría “no central”, en cambio, situamos a la burocracia del Estado en los departamentos, y los diversos y heterogéneos gastos efectuados por ellos.

Gráfico 3. Evolución de los ingresos departamentales, 1903-1954 (en porcentajes)



y hasta 1938, el Estado central empezó a aglutinar la mayoría de los recursos: el 69% en 1923, el 77% en 1930 y el 65% en 1938 (cuadro 1). La magnitud de la centralización que expresan estas cifras disminuye notoriamente si tomamos en cuenta que el Servicio de Guerra/Defensa/Ejército y las Deudas del Estado se encuentran en los gastos “centrales”. Ambos constituyeron los rubros más importantes de los gastos nacionales a lo largo de la primera mitad del siglo XX, absorbiendo casi la mitad de los recursos nacionales después de 1920.

Pero es importante mostrar también cómo el Estado Nacional destinó sus recursos en cada una de las diferentes regiones-departamentos en la primera mitad del siglo XX. En 1903, el análisis de los montos absolutos destinados a los departamentos muestra que no existían grandes diferencias entre ellos, tampoco se observa una concentración del gasto en burocracia o en servicios en un lugar determinado. Realizando un análisis de este gasto en términos poblacionales, con base en el censo de 1900, se tiene que los montos per cápita son muy pequeños y las variaciones no son muy significativas entre los departamentos occidentales. En cuanto a los departamentos de oriente, la escasa población se traduce en mayores niveles de recursos por habitante y el departamento menos importante económicamente es el que recibe más recursos para el

Cuadro 1. División del gasto “central” y “no central” (1903-1954)

	División	Total	Porcentajes	Total sin Guerra	Porcentajes	Total sin Guerra y sin Deuda Pública	Porcentajes
1903	Central	3,323,789.50	43.69	2,325,259.00	46		
	No central	4,283,116.41	56.31	2,769,735.51	54		
1913	Central	9,666,083.71	43.62	8,166,295.21	47		
	No central	12,493,224.94	56.38	9,390,481.24	53		
1923	Central	25,890,538.42	69.02	18,150,553.22	61	3,621,272.42	24
	No central	11,620,580.96	30.98	11,620,580.96	39	11,396,780.96	76
1930	Central	36,499,441.53	76.71	27,796,900.55	71	9,027,172.12	45
	No central	11,080,666.92	23.29	11,080,666.92	29	11,080,666.92	55
1938	Central	178,715,270.00	65.18	91,919,270.00	49		
	No central	95,457,826.00	34.82	95,457,826.00	51		
1949	Central	972,362,837.16	45.75	580,672,564.54	33		
	No central	1,153,058,699.54	54.25	1,153,058,699.54	67		
1954	Central	9,026,502,420.84	59.00	7,296,678,795.84	54		
	No central	6,272,350,567.71	41.00	6,272,350,567.71	46		

Fuente: Barragán y Peres Cajías 2007:192.

funcionamiento de su burocracia. Lo que podría entenderse como una “ineficiencia” estatal se inscribiría, sin embargo, dentro de las necesidades del Estado de sentar presencia física en los lugares más distantes. Una mirada al destino de los gastos muestra además, que más del 90% del Servicio de Colonización, que representaba el 15% del total de los gastos nacionales, se destinaba al Territorio Nacional de Colonias (el futuro departamento de Pando). Diez años después, en 1913, los gastos en el Servicio de Colonización se distribuían a misiones ubicadas a lo largo y ancho del país, preponderantemente en las tierras bajas. Los gastos educativos dentro de las regiones empezaron a ser importantes e implicaron, en promedio, un tercio del dinero “no central” que llegaba a cada departamento. En 1923, los servicios más descentralizados eran los de Instrucción, Gobierno y Comunicaciones. El presupuesto de 1930 muestra nuevamente que el Servicio de Instrucción implicó, en todos los departamentos, al menos un tercio de los egresos destinados a las dependencias departamentales. Veinte años después, en 1949, la importancia de los distritos educativos se incrementó considerablemente, llegando a representar el 16% de los gastos del Tesoro Nacional consti-

tuyendo, en gran parte de los departamentos, la mitad de los recursos recibidos.

A través del tiempo, los montos destinados al sostenimiento de la burocracia se concentraron –en mayor o en menor medida– en La Paz, resaltando los rubros de Educación, Higiene y Gobierno, lo que no significa que la distribución fuera “injusta” ya que si la distribución de los recursos del Estado central se hubiera hecho en función de los ingresos generados y de la población, los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y luego Pando, habrían recibido mucho menos de lo que lo hicieron¹⁷.

A lo largo de la primera mitad del siglo XX, las subvenciones desde el “centro” fueron fundamentales (cuadro 2). Roca sostuvo, por ejemplo, en 1921-1922 que:

[...] la Subvención que el Tesoro Nacional debe al Tesoro Departamental de Santa Cruz no es por concepto de deudas sino para cubrir el déficit [...] en el presupuesto de aquel departamento. Mis [...] colegas saben cual es la situación de penuria por la que atraviesa el país [...] y saben también la cri

17 Para un análisis más detallado véase Barragán y Peres Cajías (2007).

Cuadro 2. Subvenciones del Tesoro Nacional a los Tesoros Departamentales

Tesoro Departamental	1903		1913		1923		1930		1949		1954	
	Monto de la subvención	% de sus ingresos	Monto de la subvención	% de sus ingresos	Monto de la subvención	% de sus ingresos	Monto de la subvención	% de sus ingresos	Monto de la subvención	% de sus ingresos	Monto de la subvención	% de sus ingresos
Beni	115,000.00	68.78	91,916.28	55.29	63,110.45	32.76	31,395.00	24.13	2,000,000.00	76.62	11,200,000.00	69.03
La Paz							142,880.36	4.90				
Pando									2,000,000.00	90.23	11,200,000.00	92.31
Potosí					30,000.00	3.64						
Santa Cruz	30,000.00	19.69	37,504.00	25.00	36,912.72	22.99						
Tarija	26,915.00	24.40	45,000.00	34.91	41,976.00	24.68					1,900,000.00	5.60

Fuente: Elaboración de los autores en base a Barragán y Peres, 2007.

sis especial que viene sufriendo desde hace tiempo el departamento de Santa Cruz, circunstancia por la que [...] necesita de una ayuda inmediata del Tesoro Nacional¹⁸.

Es en este contexto que las quejas planteadas desde el Poder Ejecutivo en relación a un escaso aporte desde las regiones fueron moneda común. El Ejecutivo lamentaba las continuas demandas y presiones de las regiones cuando no aportaban en la misma proporción y señalaba que el Tesoro Nacional y el Estado central se encontraba, por tanto, obligados a “inventarse” ingresos o recurrir al endeudamiento. Así el centro no solo debía financiar el funcionamiento de la burocracia nacional local sino también sus necesidades y demandas.

El Estado boliviano empezó por tanto a contraer préstamos desde las primeras décadas del siglo XX destinados, en gran parte, a ferrocarriles y carreteras. La disputa se dio claramente por el destino del dinero de la deuda, mientras emergía un imaginario de “abandono” y centralismo ligado tanto al destino de los préstamos como a las consecuencias del liberalismo económico a fines del siglo XIX, pues la articulación ferroviaria de occidente con los puertos del Pacífico y la apertura de

fronteras llevaron al menoscabo de los mercados cruceños¹⁹.

En este marco se redacta el Memorando de 1904 y la representación dirigida al Ministro de Gobierno y Fomento en 1910 que sustentaría que:

Está en la conciencia pública que desde que el ferrocarril de Antofagasta llegó a Oruro se estableció la competencia ruinosa de los artículos extranjeros a los similares de Santa Cruz como el azúcar, el arroz y otros que han sido desterrados totalmente de las plazas nacionales de consumo y hoy apenas se puede enviar suelas, alcoholes y café en muy reducida escala a Sucre y Cochabamba (citado en Barragán y Peres Cajías 2007).

Sin embargo, luego de la Guerra del Chaco y en consonancia con el potencial petrolero de la región, el apoyo estatal al departamento de Santa Cruz se tradujo en una importante *inyección de capital*. Desde 1942, la misión americana Bohan planteó los nuevos lineamientos de una política que se perpetuó hasta fines del siglo XX: fomentar las comunicaciones, desarrollar la agricultura y la producción de hidrocarburos en el oriente. Entre las inversiones más importantes que resaltan predomina la consolidación ferrocarrilera del oriente gracias

18 Bolivia. *Redactor del Honorable Congreso Nacional, Legislatura Ordinaria y Extraordinaria de 1921-1922*, 1922, pág. 199. Litografías e Imprentas Unidas La Paz.

19 Véase Huber (2001) para el problema de la deuda; sobre las consecuencias del liberalismo a fines del siglo los trabajos de Rodríguez (1993).

a la conexión entre Puerto Suárez y Santa Cruz (1948), entre Yacuiba y Santa Cruz (1954), y la finalización de la carretera entre Cochabamba y Santa Cruz (1954) (Ybarnegaray 1999:10).

La política del Estado respecto a los hidrocarburos resultó muy distinta a la de los minerales. Estos últimos fueron siempre considerados ingresos “nacionales” y dieron vida al Estado boliviano durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX, al permitir *el funcionamiento de los servicios estatales en las regiones más alejadas, menos favorecidas y menos pobladas*. Por su condición de ingreso nacional, los minerales no generaron recursos significativos para los tesoros departamentales ni para los departamentos productores.

El petróleo, en cambio, tuvo otro tratamiento. Legalmente, en 1938 se dispuso que el 11% del valor de la producción se destinara a pagos en la región donde se hubiera originado (Miranda 2005:26)²⁰. En el caso cruceño, la actividad petrolera se tornó fundamental para su Tesoro Departamental. En 1949, el 78% de sus ingresos presupuestados provenía del cobro de impuestos a la extracción petrolera y de la participación en su producción²¹. En 1955, las regalías destinadas a Santa Cruz llegaron a representar el 96% del total. Santa Cruz terminó recibiendo 76 000 USD, en

1954; 355 000 USD, en 1955; y 622 000 USD, en 1956 (Sandoval *et al.* 2003:75). Las sumas ascendieron a tres millones de dólares entre 1959 y 1964 y cuatrocientos millones entre 1960 y 1986 (PNUD 2004:41).

Conclusiones

El análisis histórico sobre la generación y distribución de los recursos muestra que “occidente” no sólo permitió el funcionamiento de la maquinaria y dinámica estatal sino que subvencionó también los gastos/inversiones (por ejemplo educativas) del “sur” y “oriente”. Desde esta perspectiva, es fundamental recordar que en el siglo XIX y hasta prácticamente 1870, la contribución indígena proveniente de los departamentos altiplánicos fue el más importante ingreso del Estado. A partir de 1872 se introdujo la distinción entre ingresos nacionales, departamentales y municipales, estableciendo toda exportación como ingreso nacional. Los minerales, que se producían sólo en algunos departamentos (Potosí, Oruro y secundariamente La Paz) fueron clasificados como nacionales y por ello casi no beneficiaron a sus regiones. Fue el caso claro de Potosí.

Es fundamental recordar, en relación con la importante contribución de los indígenas respecto de otros grupos, las estimaciones que Drake (1989) realizó para la década de 1920. Aunque desconocemos su lógica, el autor calculó que la tasa de contribución per capita anual de los indígenas (50% de la población) era de 1,94 bolivianos (Bs), mientras que la de los mestizos (35% de la población) era de 11,89 Bs y la de los blancos (15% de la población) era de 43,25 Bs. Contrastando con otro estudio, el autor recalcó que debido a la pobreza del primer grupo y a la mala distribución del ingreso, los aportes efectuados afectaban al 19% de los ingresos indígenas y sólo al 4% de los ingresos de las clases altas.

Esta perspectiva histórica permite también entrever que el Estado central aparece menos

20 Los antecedentes a las regalías se encuentran en la Ley del 20 de junio de 1921 y la Ley Orgánica de Petróleos que dispuso que la participación del “Estado en la explotación del petróleo y otros hidrocarburos sería del 11% del producto bruto”; en la Ley del 31 de diciembre de 1929 (gobierno de Hernando Siles) se dispuso que del 11% de participación del Estado se destinara el 30% como renta de carácter departamental a favor de los tesoros de las circunscripciones productoras de petróleo (Roca, 1979/1999: 174 y PNUD 2004:38 y 41). La búsqueda de ratificación de la Ley Busch se dio sobre todo a partir de 1951. Esta ley se sancionó en 1957: “[...] la regalía a que se refiere el Código del Petróleo a favor del Estado, corresponde a los departamentos productores en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley del 15 de julio de 1938” (Roca, 1979/1999:189).

21 En la década de 1940, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) logró importantes incrementos en su capacidad productora triplicando los niveles obtenidos por la Standard Oil (Miranda 1999:248). En 1949 los recursos presupuestados derivados de la participación en la producción petrolera significaron para Tarija el 22% de sus ingresos departamentales.

poderoso de lo que suele representarse en los discursos políticos contemporáneos. En contraposición a la visión de un férreo centralismo se descubre, por una parte, su debilidad frente a poderosos grupos como los barones del estafío y, por otra, su fuerza relativa respecto a clases y grupos como los indígenas y productores de alcohol, chicha y aguardiente, así como frente a regiones con poca incidencia poblacional.

Pero las mismas dificultades del Estado central las tuvieron los departamentos. De ahí que sus ingresos fueran en general bajos e insuficientes; por esta razón recibieron constantes subvenciones desde el Estado central. En estas circunstancias surgió además una disputa entre los tesoros departamentales y el Tesoro Nacional por las atribuciones soberanas de cada uno de estos niveles gubernamentales. Un diputado llegó a afirmar que en teoría había un Tesoro Nacional, pero que en la práctica se buscaban, a través del Tesoro Nacional, ingresos para los tesoros departamentales, siendo que el nivel departamental tenía representantes por doquier mientras que el Tesoro Nacional carecía de ellos²².

A partir de 1930, y particularmente desde los 50, el panorama cambiará totalmente debido a las políticas estatales respecto al petróleo. Este fue considerado ingreso nacional, pero también ingreso departamental, con un monto fijo establecido a través de las regalías. El aporte generado por las regalías fue uno de los pilares más importantes de la política fiscal de largo plazo. Otro pilar de esta política fue la canalización constante de recursos hacia oriente: el 42% del crédito agrícola fue para Santa Cruz entre 1955 y 1964 (Sandoval 2003:68); el 43% entre 1964 y 1970; y el 69% entre 1970 y 1975 (PNUD 2004:42).

La expresión más palpable de esta política se observa en el imponente crecimiento pobla-

cional de los departamentos de Beni y Santa Cruz durante la segunda mitad del siglo XX. Entre 1900 y 2000, los habitantes de Santa Cruz se quintuplicaron. El eje norte-sur cambió hacia el eje este-oeste surgiendo la oposición que conocemos entre occidente y oriente. Cabe recalcar que se trata de un “eje urbano central en torno a tres ciudades”: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que concentran dos tercios de la población boliviana (PNUD 2004:64).

Por consiguiente, si hubo una política que tuvo sostenibilidad a través del tiempo y de administraciones gubernamentales variadas y regímenes ideológicamente diversos, fue aquella que permitió el flujo constante de inversiones y capitales hacia Santa Cruz. En un país conocido por su inestabilidad, esta situación adquiere aún mayor relevancia y significado. Tras este análisis histórico, se puede plantear que Santa Cruz fue una región privilegiada en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, reconocer la política de apoyo económico brindada por el Estado central a Santa Cruz no significa negar el centralismo. Este trabajo ha buscado señalar que es necesario desmenuzar el “centralismo” y el “regionalismo”, es decir, especificar qué aspectos se están abordando. Aquí, nos hemos concentrado en la generación y distribución de los recursos que hoy están en juego, otra vez, detrás de las demandas de los gobiernos departamentales, el autogobierno y las autonomías. En esta disputa, es preciso recordar facetas de la historia veladas por los ardientes discursos nacionalistas y regionalistas actuales que crean esencias históricas.

Bibliografía

- Aboites, A. L. y L. Jáuregui, coordinadores, 2005, *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XIX*, Instituto Mora, México.
- Albarracín, J., 1972, *El Poder Minero en la administración liberal*, Ed. Urquiza, La Paz.

22 República de Bolivia *Redactor de la Honorable Convención Nacional de 1921*, La Paz, 14 de junio de 1921, pág. 8.

- Antelo, S., 2003, *Los cruceños y su derecho de libre determinación*, Santa Cruz.
- Arce, R., 2003, *Desarrollo Económico e Histórico de la minería en Bolivia*, Plural, La Paz.
- Assies, W., 2006, "La 'Media Luna' sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social", *América Latina Hoy*, No. 43, Universidad de Salamanca, pp. 87-105.
- Banco Minero, 1941, *Tasas e impuestos sobre la industria minera en Bolivia*, s/e, La Paz.
- Barragán, R., 2006, *Las Asambleas Constituyentes en la historia de Bolivia*, Editorial Muela del Diablo, La Paz.
- , 2002, *El Estado Pactante. Gouvernement et Peuples. La Configuration de l'État et ses Frontières, Bolivie (1825-1880)*, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- Barragán, R. y J. Peres Cajías, 2007, "El Arma del Estado y sus Imaginarios. Historia del Estado", en *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, 2007. El Estado del Estado en Bolivia*, PNUD, La Paz.
- Cajías, F., 1997, "El norte y el sur de Bolivia: Arica y Cobija en los primeros años republicanos", en Barragán, Cajías y Qayum, *El Siglo XIX, Bolivia y América Latina*, IFEA, Embajada de Francia, Coordinadora de Historia, Ed. Muela del Diablo, La Paz.
- Condarco Morales, R., 1965, *Zárate el "remible" Willka. Historia de la rebelión indígena de 1899 en la República de Bolivia*. Imprenta y Librería Renovación, La Paz.
- Contreras, Manuel, 1999, "Bolivia en la década del treinta", en *El Desarrollo económico de Bolivia en el siglo XX*. 3er. fascículo, Nueva Economía, La Paz.
- , 1994, "La minería del estaño en la primera mitad del siglo XX", en *Tecnología moderna en los Andes, Minería e Ingeniería en Bolivia en el siglo XX*, Biblioteca Minera - ILDIS, La Paz.
- Drake, P., 1989, "Exporting Tin, Gold, and Laws from Bolivia, 1927-1932", en *The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923-1933*, Duke University Press, Durham y Londres.
- García Jordán, P., 2001, *Cruz y arado, fusiles y discursos. La construcción de los Orientes en el Perú y Bolivia, 1820-1940*, Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima.
- Griesehaber, E., 1977, *Survival of Indian Communities in Nineteenth Century Bolivia*, Chapel Hill, Ph. D. Thesis.
- Huber, H., 1991, *Finanzas públicas y estructura social en Bolivia, 1825-1872*. Tesis de Maestría presentada a la Facultad de Historia de la Universidad Libre de Berlín. Berlín.
- Huber, H. y otros, 2001, *La deuda externa de Bolivia, 125 años de renegociaciones y cuántos más?*, CEDLA, La Paz.
- Irurozqui, M., 1994, *La armonía de las desigualdades. Elites y conflictos de poder en Bolivia 1880-1920*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, Madrid, Cusco.
- Jordán, P. R., 1999, "Minería. Siglo XX: la era del estaño", en Fernando Campero, coordinador, *Bolivia en el siglo XX. La Formación de la Bolivia contemporánea*, Harvard Club de Bolivia, La Paz.
- Marichal, C. y D. Marino compiladores, 2001, *De colonia a nación: impuestos y política en México, 1750-1860*, El Colegio de México, México.
- Mayorga, F., coordinador, 1997, *¿Ejemonías? Democracia representativa y liderazgos locales*, PIEB, La Paz.
- Mendoza Pizarro, J., 1997, *La Mesa Coja. Historia de la Proclama de la Junta Tuitiva del 16 de julio de 1809*, PIEB - SINERGIA, La Paz.
- Miranda Pacheco, C., 2005, "Cincuenta años de legislación petrolera en Bolivia", *T'inkazos*, No. 18. PIEB, La Paz.
- , 1999, "Petróleo. Del Descubrimiento Petrolífero a la Explosión del Gas", en Fernando Campero, coordinador, *Bolivia en el Siglo XX. La formación de*

- la Bolivia contemporánea*, Harvard Club de Bolivia, La Paz.
- Mitre, A., 1981, *Los Patriarcas de La Plata*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Pérez P., Herrero, 2006, “Nacionalismo, fiscalidad y Estado en América Latina (1930-1980)”, *Circunstancia: Revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, No. 9, 2006.
- , 2005, “Fiscalidad, Estado y poder en América Latina (siglos XIX y XX). Consideraciones historiográficas y teórico-metodológicas”, *Actas del XIV Congreso AHILA, Europa-América: Paralelismos en la distancia*, Castellón, 19-24/09/2005.
- Peña, P., coordinador, *La permanente construcción de lo cruceño. Un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra*, Fundación PIEB / Santa Cruz-CEDURE / Facultad de Humanidades de la UAGRM, La Paz.
- Platt, T., 1982, *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), 2004, *Informe de Desarrollo Humano en Santa Cruz, 2004*, PNUD, La Paz.
- Prado F., S. Seleme y C. Peña, coordinadores, 2007, *Poder y elites en Santa Cruz. Tres visiones sobre un mismo tema*, Editorial El País, Santa Cruz.
- Pruden, Hernán, 2008, “Santa Cruz, ¿departamento o República?”, en *Le Monde diplomatique*, La Paz, 2 mayo 2008, pp. 6-7.
- , 2003, “Santa Cruz entre la post-guerra del Chaco y la Revolución Nacional: cruceños y cambas”, *Revista Historias*, No. 6, La Paz.
- Rivera, S., 1993, *Violencias Encubiertas en Bolivia*, Vol. 1, *Cultura y Política*. Cipcá-Aruwiyiri, No. 1, La Paz.
- Roca, J. L., 1979-1999, *Fisionomía del regionalismo boliviano*, Plural Editores, La Paz.
- Rodríguez, G., 1993, *Poder Central y Proyecto regional, Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX y XX*, ILDIS-IDAES, La Paz.
- Sánchez Albornoz, N., 1978, *Indios y Tributos del Alto Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Sandoval, Carmen y otros, 2003, *Santa Cruz, Economía y Poder 1952-1993*, UAGRM-CEDURE-PIEB, La Paz.
- Soruco, X., Plata, W. y Medeiros, G., coordinadores, 2008, *Los Barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*, Fundación Tierra La Paz.
- Urquiola, M., 1999, “La distribución de la población en el siglo XX”, en Fernando Campero, dirección, *Bolivia en el Siglo XX*, La Paz.
- Vandergeest, M. y N. Peluso, 1995, “Territorialization and State Power in Thailand”, en *Theory and Society*, No. 24, pp. 385-426.
- Ybarnegaray, R., 1999, “La incorporación del oriente a la economía boliviana”, en *El Desarrollo económico de Bolivia en el siglo XX*. 3er. Fascículo, Nueva Economía, La Paz.