

DOI: <https://doi.org/10.35319/10.35319/rcyc.2022481270>

Orígenes del modelo de desarrollo cruceño: el Comité de Obras Públicas y la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz

The Origins of the Cruceño Development Model: The Committee of Public Works and the Development Corporation of Santa Cruz

Ana Carola Traverso-Krejcarek*

Resumen

El modelo de desarrollo cruceño es uno de los fenómenos de transformación más importantes de Bolivia, dada su adaptación, resiliencia y participación a escala regional. Basado en la habilidad de asociación y planificación a partir del sistema cívico e institucional, el modelo de desarrollo cruceño se ha mantenido activo a lo largo de tiempo. Pero este modelo también ha sufrido mutaciones considerables, que es necesario señalar. Este ensayo busca explorar los orígenes del modelo de desarrollo cruceño, analizando su estructura, sus logros y su impacto. Se busca sistematizar sus principales contribuciones a la historia política y económica del país.

Palabras clave: historia; región; desarrollo; transformación; impacto.

* Centro de Estudios Cruceños-Museo de Historia UAGRM.
Contacto: anacrolatraverso@gmail.com
ORCID: 0000-0001-7509-4046.

Este trabajo no entraña conflicto de interés con institución o persona alguna.

Abstract

The Cruceño development model is one of the most important transformation phenomena in Bolivia, given its adaptation, resiliency, and engagement at a regional scale. Based on the civic institutional system's capacity of association and planning, the Cruceño model of development remains active throughout time. But this model has suffered considerable mutations that must be addressed. This essay seeks to explore the origins of the Cruceño model of development, analyzing its structure, achievements, and its impact. Thus, it seeks to codify its main contributions to the country's political and economic history.

Key words: history; region; development; transformation; impact.

1. Introducción

El modelo de desarrollo cruceño es un fenómeno social, político, económico y cultural. Como tal, sus componentes han despertado interés y motivado investigaciones desde hace varias décadas. Abordado como estudio de caso por académicos nacionales e internacionales, este proceso de transformación ha tenido implicaciones profundas para el país en su conjunto. Puede sostenerse que este modelo de desarrollo, tan propiamente regional, es imprescindible para entender la Bolivia de hoy.

Como proceso, el modelo de desarrollo cruceño ha afectado a la sociedad cruceña que ha visto cómo los cambios y transformaciones producidas en el espacio geográfico que Santa Cruz representa se aceleraron exponencialmente, afectándola de forma irreversible. Las investigaciones que más han tratado el modelo de desarrollo cruceño se han centrado en el campo de la economía, con reverberaciones en la demografía. Por ejemplo, desde la economía, se ha intentado dar respuestas a cómo y en qué medida el crecimiento y diversificación de la base productiva cruceña ha contribuido y, continúa haciéndolo, al producto interno bruto del país. La inyección de capitales públicos y privados, nuevos modelos de asentamientos humanos –con sus subsecuentes padrones de urbanización– y la construcción de infraestructuras productivas son temas de estudio que vienen siendo sistematizados hace décadas.

Asimismo, los cambios en la esfera social y cultural, en los patrones de consumo y estilos de vida a partir del influjo económico y migracional (tanto interprovincial, interdepartamental y de migración extranjera) también han producido importantes contribuciones a la literatura académica. Estos estudios

se han enfocado en analizar los cambios que Santa Cruz ha vivido desde que el modelo de desarrollo cruceño se consolidara. Problemas sociales derivados de estos cambios, sus efectos en la cultura y en la construcción de la identidad cruceña son ejemplos de investigaciones realizadas desde este campo.

Santa Cruz está, pues, asociada con progreso y movilidad social. Y una parte significativa de los estudios referidos a la segunda mitad del siglo XX se han concentrado en los fenómenos sociales generados a partir del proceso de modernización rápida y de apertura al mundo. Esto se explica por la necesidad de comprender los ajustes y reajustes causados por estos factores.

No obstante, el modelo de desarrollo cruceño aún necesita ser estudiado más allá del argumentario que reivindica su éxito y pujanza. El fenómeno de desarrollo cruceño debe ser abordado con una perspectiva de mayor amplitud y profundidad para explicar sus causas. En este sentido, es necesario recurrir a la historia y a la política para lograr este cometido. Dado que suele esquivarse la contradicción mayor que explica el surgimiento del modelo de desarrollo cruceño —la cuestión regional—, se hace preciso retornar a ella para entender cómo ésta se ha manifestado a lo largo del tiempo. Es menester también notar que la cuestión regional se aplica tanto a Santa Cruz como al resto del país, dado el peso que las regiones bolivianas ocupan en la construcción del Estado boliviano.

Volcando la mirada a la dimensión política, en el estudio de la gobernanza construida por las instituciones que enarbolaron el modelo de desarrollo cruceño se encuentran explicaciones a cómo y por qué fue posible que este modelo pudiera activarse e implementarse a lo largo de las décadas. La historia o *la política que fue* se torna imprescindible como marco para analizar el andamiaje institucional cruceño y estudiar cómo se construyó una visión de desarrollo regional para sí. Si bien esta forma tan particular de hacer política y de hacer región fue germinando dentro del marco estatal boliviano, el modelo de desarrollo cruceño se cristalizará a partir de las luchas por el 11% de las regalías de petróleo. Este cruento episodio en la historia regional se constituyó como quiebre histórico con la política nacional, marcando profundamente a una generación de cruceños. Gracias a lo sucedido se sentaron las bases institucionales, políticas y económicas para crear un modelo de desarrollo propio, que terminó cosechando éxitos y una transformación sin precedentes en la historia boliviana.

Abordar la dimensión política del modelo de desarrollo cruceño requiere centrarse en sus instituciones matrices: el Comité de Obras Públicas —que pos-

teriormente se transformará en Corporación de Desarrollo de Santa Cruz. Ambas instituciones representan lo más sofisticado del pensamiento político regional. En éstas, se puede comprobar una concentración significativa de estrategias efectivas de acción público-privada con sello propio. En ambas yacen, además, los antecedentes más importantes de la planificación del espacio cruceño a escala urbana y regional.

La gobernanza construida desde el Comité de Obras Públicas y después la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz son modelos similares entre sí, aunque *sui generis* en el contexto boliviano e internacional. No fueron propiamente instituciones públicas sino mixtas, dada su composición. Ambas accedieron a fondos derivados de la industria petrolera principalmente, administrándolos de forma efectiva, apalancando desarrollo productivo a partir de ellos. Fueron instituciones que lograron ser avaladas por ley, gracias al impulso de sus promotores, y estuvieron compuestas por diversas instituciones representativas de la sociedad civil organizada. Empresarios, campesinos, obreros, agricultores, universidades, cooperativas, entidades públicas y organizaciones cívicas conformaron sus directorios. Gracias al ejercicio de deliberación en la toma de decisiones sobre desarrollo regional, el departamento construyó autonomía político-administrativa para la ideación, diseño y ejecución de políticas públicas regionales. Incluyeron, de esta forma, una pluralidad de voces e intereses, representando a actores vinculados a la esfera local, regional y nacional.

Una revisión histórica de estos dos cuerpos público-privados demuestra que en estos organismos se originó y consolidó un contrapoder de base regional dado su alcance y su misión. El mismo estuvo legitimado a partir de un proceso de insubordinación político-ideológica respecto al gobierno nacional. Puede sostenerse que, dado este quiebre estructural respecto al Estado boliviano, Santa Cruz sentó las bases de su propia visión de desarrollo, llevada a cabo a partir de sus órganos estatales regionales y consagrando su propio proceso de insubordinación fundante. El sistema institucional y las políticas necesarias para llevar a cabo esta visión de desarrollo florecieron en la medida que su gobernanza obtuvo poder en la toma de decisiones sobre política regional. Esto permitió la consolidación de espacios de deliberación y de ejecución de políticas públicas regionales en un contexto donde la centralidad de toda decisión política y administrativa era por demás agobiante dada su verticalidad y su aridez.

El presente ensayo busca explorar los orígenes del modelo de desarrollo cruceño, partiendo de la cuestión regional para entender la dialéctica entre Estado y Región. Se busca explicar cómo fue posible que Santa Cruz generara su propio

proceso de insubordinación fundante, pasando de ocupar un lugar periférico a uno central. Se analizará también, el despliegue de instrumentos y políticas regionales que posibilitaron el desarrollo del departamento. Finalmente, se analizará su impacto.

2. Santa Cruz: cuestión regional e insubordinación fundante

¿Cómo nace la cuestión regional en Santa Cruz? Entendida como un problema o contradicción abierta e irresuelta de profunda complejidad, la cuestión regional cruceña hace referencia a la permanente e histórica tensión entre Santa Cruz y Bolivia. La dialéctica detrás de la cuestión regional surge a partir de la confrontación de las fuerzas sociales activas de los proyectos políticos y económicos propios de la región o del departamento y de las fuerzas sociales activas detrás del proyecto político y económico que han moldeado el Estado boliviano.

Es preciso señalar que la cuestión regional constituye un prisma imprescindible para abordar la historia boliviana y atañe no sólo a Santa Cruz, sino a todos los departamentos del país. Tanta relevancia tiene la cuestión regional, que la contribución de diversos historiadores a este tema es hartamente significativa. José Luis Roca sostenía que, “la historia de Bolivia no es la historia de su lucha de clases, sino la historia de sus luchas regionales” (2007, p. LI). Dado que la cuestión regional no ha podido ser resuelta debido a las debilidades internas y estructurales del Estado boliviano, la misma se vuelve una categoría analítica de trascendental valor para entender la política nacional y las dinámicas de sus regiones con respecto al Estado.

Un ejemplo del peso que adquiere la cuestión regional se puede ver de forma más nítida en la construcción de relaciones de poder a partir de la persecución de intereses económicos específicos. Comprobable en las distintas fases de la historia boliviana, los factores de identidad étnica o regional han sido instrumentalizados en la construcción de otredad o sub-alteridad desde el poder. Desde esta perspectiva, el regionalismo –derivación de la cuestión regional– es visto como nocivo, por creer que este crea problemas artificiales, oscureciendo

los reales, generando animosidades internas y entorpeciendo la eficiencia¹ de la administración del Estado. Desde esta perspectiva, el regionalismo

...no es desarrollo regional o la historia de una de las regiones del país. Tampoco significa los esfuerzos de las regiones vecinas pertenecientes a diferentes países para hacer causa común al confrontar los desafíos de modernidad, globalización o desarrollo en maneras diferentes a los estados a los que pertenecen (Roca, 2008, p. 65).

Pero esta visión tiene su contraparte. Desde las regiones –y concretamente desde Santa Cruz– las reivindicaciones regionales han sido entendidas a partir de la demanda por el cumplimiento de derechos y de protección de intereses que, si bien son regionales, también atañen a la nación boliviana en su conjunto. “El regionalismo cruceño subyace a factores económicos y sociales presentes en el desarrollo histórico, generadores de una consciencia colectiva propia, con tendencia autonomista al interior de la formación nacional” (Sandoval, 1985, p. 150).

Lo cierto es que la cuestión regional ha servido para definir a los adversarios o enemigos, sean históricos o coyunturales, del Estado boliviano, aunque éstos no se auto identifiquen a sí mismos como tales. Sea utilizando las categorías étnicas o categorías regionales como marcadores de diferenciación, el poder ha instrumentalizado el argumentario respecto al regionalismo para la construcción de discursos que justifican la imposición de políticas excluyentes. Al contrastar esta aseveración en el marco de teorías sobre la dependencia nacional en países periféricos, es preciso recordar que cuando los Estados son subordinados ideológicamente, estos no expresan la cultura de sus pueblos ni persiguen los intereses nacionales (Gullo, 2019, p. 32). El “espíritu objetivo” o cultura de los pueblos no puede expresarse

... cuando las estructuras de conducción estatal están ocupadas por una burocracia política corrompida o por una élite que, subordinada ideológicamente, expresa la cultura de otro pueblo o es funcional a las necesidades políticas y económicas del Estado extranjero que las ha cooptado (Gullo, 2019, p. 31).

Aplicado al caso del Estado boliviano –débil y poco cohesionado–, las luchas internas entre las fuerzas regionales y el gobierno central han contribuido a su

1 Autores como Laurence Whitehead ya señalaban en 1973 la existencia de desviaciones a la idea de estados nacionales fuertes y centralizados. En concreto, apuntaba al caso boliviano como anormal, donde la interacción entre el gobierno nacional y las fuerzas políticas de base regional no estaban resueltas. En este sentido, se da por sentada la efectividad de las actividades desde el centralismo, donde los estados nacionales pueden generar estabilidad, orden y articulación de sus bases demográficas e infraestructura. Pero sus investigaciones sobre el poder local-nacional en Bolivia demostraban cuán anormal era el caso boliviano. Asimismo, un año antes, en 1972, Valerie Fifer aseveraba lo mismo luego de demostrar cómo muchas iniciativas estatales bolivianas en el primer siglo de vida republicana fueron extremadamente ambiciosas, pero desastrosamente imprácticas.

propia inviabilidad. Y en estas pugnas, el argumentario utilizado en este proceso de debilitamiento de la consciencia nacional ha partido del deprecio a los intereses políticos y/o económicos de las regiones.

El problema nacional-estatal no podría plantearse como el de una nación sin Estado, sino al contrario, el de un Estado sin nación: un Estado vaciado desde la exterioridad que por su naturaleza de clase y su praxis político-ideológica no es, o no quiere ser nacional. Pues, a lo largo del desarrollo histórico alto-perú-boliviano, los sujetos colectivos de la nación, que podrían homologarse a la sociedad civil por el grado de representación política que expresan, muestran una vocación y una praxis política nacional la voluntad de construir un proyecto histórico de poder basado en el poder étnico, o regional, o de las clases subalternas, pero cuya voluntad ha sido quebrada desde el Estado (Sandoval, 1991, p. 113).

¿Pero qué puede explicar esta inviabilidad crónica? Bolivia nace aún marcada por la relevancia de la producción minera para la economía del país. Esta dependencia determinará, en buena medida, las decisiones de vertebración territorial y las políticas estatales durante las primeras décadas de vida republicana.

Durante sus primeras décadas de vida, la República de Bolivia adoleció de escasas modificaciones en el ordenamiento territorial y poblacional, que mantuvo como espina dorsal el macizo andino, cuyo mecanismo estructurante había sido establecido por la jurisdicción de la Audiencia de Charcas lo mismo que por la producción minera del territorio potosino (López Beltrán, 2021, p. 243).

No obstante, esta economía se encontraba ya desde el siglo XVIII sumida en una crisis endémica. El grado de afectación de esta crisis al Estado fue tal, que

... la relación político-espacial con la que nace el Estado republicano prescinde de los espacios geográficos predominantes en la formación social colonial, tomando como base la división borbónica absolutista, burocráticamente centralizada, donde la falta de representación de las fuerzas sociales regionales da lugar al conflicto político-espacial republicano. Supuesto histórico que al articular el problema político-espacial con sus antecedentes coloniales (...) hundan sus raíces en la crisis de la minería colonial (Sandoval, 1991, p. 196).

Esta crisis endémica tendrá consecuencias hacia fuera –subordinación de la economía boliviana como proveedor de materias primas y concretamente de minerales– y hacia adentro del país. Hacia adentro, el diseño de políticas estatales de corte liberal, pero sesgadas y desiguales en su aplicación –dadas las diferenciaciones que desde el Estado se crean y perpetúan– gestará un modelo de desarrollo que priorizará la geografía andina sobre las demás. Dentro de sí misma (de la geografía andina), sentará las bases de un tipo de ciudadanía excluyente, donde la variable indígena será un factor de diferenciación justificando la exclusión de derechos y negándoles el ejercicio de ciudadanía plena.

En relación con el Oriente, durante los primeros cincuenta años del gobierno republicano se consolidó una política de territorios agregados. Como lo señala Fifer, la “apariencia de unidad” fue mermando en la medida en que se consolidaba la república y desaparecía la influencia del poder de España sobre la esfera territorial del nuevo estado nación. Si bien durante un período de cien años se incentivaron proyectos de colonización en los territorios del Oriente, el trato a la región fue de inferioridad o de discriminación geográfica y cultural.

Santa Cruz era tratada por el gobierno como una zona aparte, como una zona marginal, una frontera que contenía los empujes brasileños, y merecía por ello una atención particular; pero también por lo primero –zona marginal–, de estatus inferior, con la cual no se podría contar para reforzar el Estado (Peña, 2022).

Una vez que entraron en vigor las políticas liberales, las asimetrías producidas por una desigual aplicación de las políticas económicas sumirán a la región a una crisis prolongada. Santa Cruz sufrirá las consecuencias de la negativa a exenciones temporales de impuestos y la ausencia de incentivos mediante préstamos a la industria cruceña. Estas políticas afectarán el potencial de desarrollo económico regional durante lo restante del siglo XIX y comienzos del XX.

Santa Cruz estaba inmersa en una profunda crisis económica como consecuencia de la política librecambista adoptada por el gobierno nacional, a partir de 1872. El librecambio fue nefasto para Santa Cruz ya que rompió con los circuitos comerciales de los productos cruceños a la zona andina (Rodríguez, 1993, p. 82). No había posibilidad de competir con los productos peruanos y chilenos que eran más baratos y de mejor calidad (Peña *et al.*, 2003, p. 59).

En la medida en que políticas de corte liberal asimétrico van moldeando el Estado boliviano, la crisis económica padecida en la región se entenderá como un proceso de exclusión y postergación de los intereses departamentales. Además de ir sedimentando la consciencia de sí como región con una cultura y base social propia, con intereses diferentes a los nacionales, el reclamo de integración geográfica y económica se irá acrecentando. Ello consolidará un sentimiento de desconfianza respecto al gobierno central.

Hay entonces un lapso de más de cincuenta años durante los cuales se agudiza el aislamiento del oriente y su estancamiento económico. Esto provoca, a su vez, suspicacias, resentimientos y radicales actitudes localistas que concluyen llevando a Santa Cruz a primer plano (Roca, 2007, p. 17).

Entre la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX se produjeron diversas protestas políticas de envergadura², pero no será hasta la Lucha del 11%

2 La Revolución Federal de Andrés Ibáñez de 1877, La Rebelión de los Domingos, 1899, la manifestación del Ferrocarril o Nada, 1925, el surgimiento de partidos políticos regionales, etc.

entre 1957 y 1959 que se llegue al punto de máxima inflexión para la cuestión regional. La adscripción regional a la Lucha del 11% de regalías de petróleo fueron entendidas en Santa Cruz como la única garantía para atender las necesidades originadas por el déficit de infraestructura y servicios que la región sufría desde la independencia. Esperanzados en obtener la asignación de un porcentaje sobre la producción de petróleo con base en el código de petróleo de 1938, los cruceños tuvieron que enfrentarse con el gobierno central durante los años en cuestión para evitar la pérdida de estos recursos.

Organizados como movimiento cívico, estos enfrentamientos incluyeron huelgas, represalias violentas y persecuciones políticas contra líderes cruceños y posteriormente negociaciones fallidas entre Santa Cruz y La Paz. La lucha finalmente culminó con la aprobación de la ley interpretativa que establecía 11% de regalías sobre la producción de petróleo para el departamento productor en su integridad. La Lucha por las Regalías se convirtió en un momento histórico para Santa Cruz, tanto por la victoria como por el sufrimiento que su aprobación supuso.

El conflicto concluyó dejando una huella profunda en la conciencia de la sociedad civil sobre la difícil tarea que le tocó realizar para lograr sus derechos regionales. En el transcurso de estas luchas cívicas, el gobierno dispuso dos veces ocupaciones armadas sobre Santa Cruz lo que, junto a la arbitrariedad de los caudillos del partido en cuanto a la represión, y las permanentes indicaciones del gobierno de separatismo, contribuyeron a conformar una conciencia regional contraria al centralismo (Sandoval Arenas *et al.*, 2003, p. 91).

La lucha por las regalías también significó el convencimiento entre las clases medias y políticas cruceñas de que el futuro de Santa Cruz dependía de los cruceños, y no de los gobiernos nacionales de turno. La conciencia para sí de la noción de “región” se había consolidado, marcando un punto de no retorno en el ejercicio de ciudadanía y de un nuevo tipo de política: la regional.

Puede entonces afirmarse que fue gracias a este hecho histórico que la región alcanzó el “umbral de poder” necesario para cambiar la correlación de fuerzas respecto al sujeto político-estatal de subordinación. El “umbral de poder” fue un factor *sine qua non* para lograr cambiar su situación de desventaja respecto al gobierno nacional. Por “umbral del poder” se entiende

... un quantum de poder mínimo necesario por debajo del cual cesa la capacidad autonómica de una unidad política. “Umbral de poder” es entonces, el poder mínimo que necesita un Estado para no caer en el estadio de subordinación, en un momento determinado de la historia (Gullo, 2019, p. 45).

Lo paradójico del “umbral de poder” alcanzado por los movimientos políticos que enarbolaron la cuestión regional cruceña está en la naturaleza de la insubordinación fundante que Santa Cruz generó para sí luego de alcanzarlo. Santa Cruz, sus movimientos cívicos y el contrapoder creado para implementar su insubordinación fundante permanecieron vinculados al Estado boliviano, nunca negando su adscripción a la causa nacional. No obstante, construyeron estructuras político-administrativas propias, las mismas que posibilitaron un proyecto alternativo de Estado.

Antes de 1971 la política local refleja los avatares de la política nacional; a partir de 1971 es la política nacional la que refleja los avatares de la política local: la sucesión de los presidentes del país se hace dependiente de las relaciones con una neo-oligarquía cruceña, lo suficientemente aguerrida y respaldada por la población local como para intentar imponer candidatos o, al contrario, para oponerse a aquellos que considera como sus adversarios (Lavaud, 1998, p. 295).

Este hecho merece ser resaltado. El caso cruceño se presenta como un modelo de insubordinación fundante peculiar dada su doble insubordinación –como región periférica dentro de un país periférico. Si bien las fuerzas regionales adquieren un grado de autonomía mínima necesaria para implementar su propia gestión territorial y de desarrollo, “[...] por su dinámica autonomista podemos decir que se trata de un Estado dentro del Estado” (Antelo, 1985). Dicho también de otra manera, desde Santa Cruz se propondrá un modelo propio alternativo de Estado dentro del Estado boliviano. A continuación, se abordará la composición del contrapoder regional y del modelo de desarrollo esgrimido en su seno.

3. Los orígenes del contrapoder regional

El contrapoder regional nace a partir de la revigorización de una institución que llevaba ya treinta años de existencia –el Comité de Obras Públicas. Esta institución había nacido en 1931 para financiar caminos interprovinciales y tuvo, como fuente principal de financiamiento, las rentas del impuesto sobre alcoholes aguardientes del departamento de Santa Cruz³.

No obstante, una serie de modificaciones jurídicas fueron realizadas tanto para la recomposición de los miembros del Comité de Obras Públicas como de sus competencias a lo largo de las décadas siguientes. En este proceso, se fue abo-

3 Bolivia. Ley de 13 de junio de 1931. *Empréstito. Autorízase la colocación de \$3.000.000 para impulsar la vialidad del Oriente, destinando las rentas del impuesto sobre alcoholes y aguardientes del departamento de Santa Cruz para el servicio* (Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia, 1931), Art. 1.

gando paulatinamente por mayor autonomía, primero administrativa y luego financiera. Es más, entre 1932 y 1963 fue necesario negociar con militares y con las fuerzas políticas de turno para el desarrollo de competencias propias.

En este proceso, dada la ausencia de controles para la inversión de fondos, adquisición de maquinaria y ejecución presupuestaria, el Comité de Obras había vivido ya de primera mano las dificultades ocasionadas por el centralismo. Distintos miembros de su directorio –entre ellos autoridades asignadas por el gobierno central como el prefecto y el alcalde– la prensa local y parlamentarios regionales habían hecho eco de su frustración por no tener la capacidad de controlar cómo se realizaban las obras e inversiones que desde la región se planteaban como necesarias⁴.

En efecto, todo pedido de maquinarias o implementos que requiere para los trabajos –asunto que de por sí ya es largo– tiene que ser efectuado por intermedio de la Dirección General de Obras Públicas de La Paz, mediante trámites sumamente morosos [...] el Comité no interviene en estas compras, de manera que el costo sobre dichas adquisiciones, que constituyen las más importantes inversiones de fondos, se la ha encomendado a entidades ajenas al Comité. Y aún en lo que más directamente es atribución suya, como la designación de personal, base de una buena marcha en sus dependencias, tampoco tiene el Comité la suficiente autonomía. Existe, además, una dualidad de autoridades en materia de Obras Públicas: el Comité y el Cuerpo Técnico de Ingenieros. Esta circunstancia hace virtualmente nulo todo control eficiente de parte del primero (Entrevista a José Ramiro Velarde, 7 de marzo, 1939)⁵

Luego de la victoria que supuso la lucha por las regalías del 11%, se decidió revigorizar al Comité de Obras Públicas, asignándole la administración de estos fondos. Gracias a las gestiones del senador e ingeniero cruceño Omar Chávez Ortiz y del ministro de Obras Públicas, Guillermo Ariñez Velasco⁶, el Decreto Supremo 06496 con Fuerza de Ley fue aprobado el 14 de junio de 1963. Finalmente se conseguía capacidad real de planificación de un muy ansiado desarrollo contando con la creación de cuerpos técnicos, y la obtención permanente de recursos, un cuerpo de deliberación más robusto.

Esta nueva versión de Comité de Obras Públicas entró en vigor entre 1963 y 1978. A partir de 1978, el Comité de Obras Públicas se convirtió en Corporación de Desarrollo de Santa Cruz. Esta transición no fue casual ni arbitraria. Fue el resultado de una larga negociación con el gobierno central,

4 Ver: Traverso-Krejcarek (2022).

5 Entrevista a José Ramiro Velarde publicada en “¿Qué es el Comité de Obras Públicas en Santa Cruz?”, *El Tiempo*, 7 de marzo de 1939.

6 Coronel nacido en el interior del país y alcalde de Santa Cruz entre 1958 a 1959.

habiendo sido propuesta por el propio Comité de Obras Públicas desde finales de la década de 1960⁷. La razón: ampliar las competencias legales para alcanzar un modelo de desarrollo regional que pudiera dar cuenta de las necesidades de las provincias de manera efectiva, al igual que de proyectos de industrialización localizados en otros rincones del departamento. Esto permitiría garantizar un nivel de desarrollo y bienestar más elevado, llevando inversiones, empleo y multiplicando oportunidades de generación de riqueza.

Por su lado, la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz entró en vigor en 1978, para finalmente cerrar operaciones en diciembre de 1995. En la transición de Comité de Obras Públicas a Corporación de Desarrollo, el contrapoder regional se efectivizó luego de aprobarse la Ley 15307 del 21 de febrero de 1978. No obstante, alcanzar este nuevo “umbral de poder” tuvo su precio. Para obtener mayores capacidades y espacio de consolidación estatal con sello regional, hubo que negociar la incorporación de más actores designados por el gobierno central a su gobernanza.

Debe también señalarse que el contexto político y económico en el cual entró en vigor la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz fue turbulento. En el ámbito político, la transición de la matriz del contrapoder coincidió con una seguidilla de dictaduras militares en el poder hasta alcanzar la democracia en 1982. En el marco de las reformas neoliberales de mediados de la década de 1990, la Corporación fue finalmente extinguida.

[...] el gobierno nacional tenía otros planes: cerrar y extinguir cualquier atisbo de poder político autónomo departamental, para que todo esfuerzo de planificación correspondiente sea centralizado desde la sede de gobierno⁸. Incluso los ex presidentes de la institución protestaron contra esto⁹, pero se impuso las disposiciones que desde el gobierno central decretaron su finalización (Traverso-Krejcarek, 2022).

En el ámbito económico, durante este ciclo se produjo primero un auge sin precedentes del precio internacional del petróleo. Luego de la caída del precio de las materias primas, se vivió la peor hiperinflación en la historia republicana –

7 Ver: Comité de Obras Públicas, 1968. Asimismo, este esfuerzo para garantizar la transición institucional de Comité de Obras Públicas a Corporación se avalará en la aprobación de la Ley 422 del 19 de noviembre de 1968, que autoriza al Comité de Obras Públicas a contratar para efectuar un estudio para transformar al Comité de Obras Públicas a Corporación de Desarrollo.

8 Como afirmaría el ex gerente de la institución, Oscar Tonelli, poco antes de que las corporaciones regionales de desarrollo fueran disueltas, se propuso una reunión en donde un grupo de técnicos de CORDECRUZ argumentó ante el entonces presidente de la república Gonzalo Sánchez de Lozada, que se preservase intacta la Unidad de Planificación Regional (UPR). Pero este planteamiento no fue escuchado, ya que, según el argumento de Sánchez de Lozada, la planificación en el país debía estar centralizada.

9 Rolando Aguilera Pareja, ex presidente del Comité de Obras Públicas, fue una de las principales voces de protesta.

con consecuencias para las inversiones públicas. La Corporación de Desarrollo sobrevivió la aplicación de medidas de estabilización monetaria, la introducción de fondos de inversión social y el viraje en las políticas de desarrollo nacional. “Los fondos [fueron] capaces de obtener montos significativos de ‘dinero fresco’ de la comunidad internacional (mayormente en forma de préstamos blandos), evitando los canales gubernamentales tradicionales y distribuyendo rápidamente los recursos a los proyectos orientados a los pobres” (Siri, 2003). Pero también lidió con la transferencia y gestión de empresas estatales nacionales, sufriendo el remate de las suyas y de sus propios proyectos de desarrollo.

4. Composición del contrapoder regional

Para estudiar las instituciones matrices del contrapoder regional y del modelo de desarrollo cruceño, es preciso partir por su composición orgánica y hacer un análisis comparado de la labor realizada en cada una de sus fases. A continuación, se incluye un resumen de la estructura de los distintos directorios de las instituciones matrices del contrapoder regional (Comité de Obras Públicas, Corporación de Desarrollo) según los años.

Cuadro 1
Composición de los directorios del contrapoder regional
(Comité de Obras Públicas/ Corporación de Desarrollo de Santa Cruz)

1931-1932	1937	1945	1963	1978
Prefecto (presidente)	Prefecto (presidente)	Prefecto (presidente)	Presidente	Presidente (elegido por el presidente de la república)
Presidente municipal o alcalde	Ingeniero Representante de la Dirección General de Obras Públicas (Prefectura)	Alcalde Municipal de Santa Cruz de la Sierra	Vicepresidente, Jefe de la Sección de Urbanismo y Arquitectura	Prefecto del departamento
Presidente, Cámara de Comercio e Industria	Interventor de la Contraloría	Rector de la Universidad	Representante, Prefectura del Departamento	Alcalde municipal de la capital del departamento
Agente del Banco Central	Alcalde Municipal	Contralor Departamental	Representante, Alcaldía Municipal de Santa Cruz de la Sierra	Rector de la universidad estatal local

1931-1932	1937	1945	1963	1978
Ingeniero Director de Trabajo, Departamento General de Obras Públicas	Representante, Banco Central de Bolivia (fideicomisario)	Fiscal del Distrito	Fiscal del Distrito	Representante de las Fuerzas Armadas
Interventor Representante de la Contraloría		Ingeniero Director Departamental de Hidráulica y Electricidad	Representante, Central Obrera Departamental	Representante, Ministerio de Planeamiento y Coordinación (con derecho a voz)
		Ingeniero jefe del Distrito Vial	Jefe del Departamento Administrativo del C.OO.PP.	Representante regional, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
		Ingeniero municipal (siempre que sea profesional titulado)	Federación de Profesionales	Presidente Comité pro Santa Cruz
		Administrador del Tesoro Departamental (Contador)	La Prensa	Presidente, Federación Departamental de Profesionales
		Secretario de la Prefectura (secretario del Comité)		Presidente, Federación Departamental de Empresarios Privados
				Representante, Federación Campesina Departamental

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 1 se elaboró sobre la base de los años cuando se realizaron modificaciones a la gobernanza de las instituciones matrices del contrapoder regional. Entiendo que cada versión equivale a un proceso de reorganización interna, vale señalar que el Comité de Obras Públicas sufrió modificaciones durante los años 1931-1932; 1937; 1945 y 1963. A la Corporación de Desarrollo le corresponde el diseño de una sola –y nueva– estructura realizada en 1978, cuando fuera promulgada la ley que dio por oficializada la transición de Comité de Obras Públicas a Corporación de Desarrollo.

Los distintos directorios deben ser contrastados con hechos históricos específicos para dilucidar las lecciones aprendidas en cada reorganización del contrapoder y el afianzamiento del modelo de desarrollo. Se puede sostener que en la medida en que el contrapoder reacomodaba su estructura, aprendía cómo interactuar y negociar con las fuerzas nacionales de su momento, ajustando así sus mecanismos de poder y representación. ¿Por qué se hace mención sólo a las fuerzas nacionales? Por la centralidad ejercida dentro de las esferas políticas en todo espacio de administración del Estado, ya que tanto la escala local como departamental se encontraban dominadas (y centralizadas) por el gobierno nacional.

Hacer hincapié en las lecciones aprendidas es saber leer entre líneas. Puede así comprobarse cómo se incorporan nuevas tácticas de reorganización institucional para pulir las capacidades de los organismos de planificación regional, ya desde antes de la lucha por las regalías y la del Comité de Obras Públicas revigorizado de 1963. Por ejemplo, entre 1931 y 1945, la gestión del Comité de Obras Públicas sufrió la intromisión permanente de delegados del gobierno nacional.

[...] se registraron problemas y denuncias de malversación de fondos, ineficacia e ineficiencia, o de corrupción, provocados por diferencias de criterios y por poca capacidad de autogestión en el manejo administrativo y financiero [...] se acusa a funcionarios subalternos delegados de la Contraloría, quienes habían realizado acusaciones injustas a miembros del cuerpo técnico ejecutor de obras y mantenimiento de caminos (como las denuncias contra el ingeniero Mauthner)¹⁰. Asimismo, se encuentran denuncias realizadas por el Rotary Club al Ministerio de Obras Públicas por irregularidades en el manejo del Comité de Obras Públicas en 1943¹¹; la denuncia por la supresión del cargo de Jefe de Hidráulica, Electricidad y Arquitectura con otros ítems del presupuesto del ramo en Santa Cruz en 1950¹²; la denuncia de estado de abandono del molino de yuca y de los servicios eléctricos con material robado en 1958¹³; e inclusive de un incendio provocado en las oficinas técnicas de la institución en 1962¹⁴ (Traverso-Krejcarek, 2022).

La acumulación de malestar, quejas y frustraciones respecto a este desequilibrio institucional entre 1931 y 1945 llevó a Lucas Saucedo Sevilla, senador cruceño, a proponer una reforma administrativa de la institución. A partir de 1945, se consolida la designación de técnicos para tratar problemas crónicos de infraes-

10 *La Universidad*, 2 de mayo de 1943.

11 *La Universidad*, 2 de octubre de 1943.

12 *La Universidad*, 3 de agosto de 1950.

13 *El Deber*, 9 de enero de 1958.

14 *Progreso*, 20 de octubre, 1962.

estructura y servicios urbanos, situación que se había agravado en la capital luego del influjo poblacional durante los años posteriores a la Guerra del Chaco.

Con el retorno de la paz, la escasez de mano de obra y oportunidades para trabajo atrajeron a los veteranos de la guerra a la ciudad y Santa Cruz experimentó una explosión en su población. Entre 1935 y 1938, la población creció un 30% y alrededor de 28.000 habitantes, que, como resultado de los años de guerra, produjo un boom poblacional (Palmer, 1979, p. 92).

En lo referido al Comité de Obras Públicas revigorizado en el año 1963, también se producen importantes modificaciones, que requieren ser matizadas. Por un lado, los cargos de presidente y vicepresidente se equilibraron con relación a los demás miembros del directorio. Esto se debió a la necesidad de separar el quehacer político –volátil y sin pesos o contrapesos (merced al gobierno central) – de la estabilidad institucional precisa para llevar a cabo una gestión eficiente.

¿Qué evidencias existen para ello? Whitehead señala el constante cambio de autoridades departamentales entre los años 1943 y 1952. Es más, el período de mayor volatilidad se vivió durante la Revolución Nacional, cambiando la conducción de la prefectura 16 veces, con un promedio de 1,9 prefectos por año (Whitehead, 1973). Esta cifra demuestra un aumento considerable de cambios políticos en relación con años anteriores, casi doblando el promedio de cambio de prefectos. La tabla siguiente demuestra esta afirmación:

Cuadro 2
Cambio de prefectos (1825 -1971)

Período	Cantidad de prefectos	Promedio por año
1825/1930	104	1,0
1930/1943	15	1,1
Diciembre 1943/ abril 1952	16	1,9
Mayo 1952/octubre 1970	21	2,4
Octubre 1970/ octubre 1971	4	4,0

Fuente: Whitehead (1973, p. 26).

Ya que el prefecto del departamento ejercía como presidente del Comité de Obras Públicas, a mayor cambio de prefectos, mayores dificultades institucionales en la conducción de las políticas del Comité de Obras Públicas. La inestabilidad institucional se extendió durante el período de la Revolución Nacional. Aunque aparentemente sí logró mayor estabilidad política a nivel nacional, no consiguió estabilidad política local o regional. Con un total de

21 cambios de prefectos entre abril de 1952 y mayo de 1964 (un promedio de 2,4 por año), al menos 12 de las 15 transferencias de poder entre 1952 y 1964 involucraron un uso considerable de violencia (Whitehead, 1973).

Por otro lado, se intentó blindar la institución de la intromisión del gobierno central, exigiendo obligatoriamente que los cargos sean asignados por concurso de méritos. Esto colocó mayor énfasis en la formación y capacidad técnica, no en compadrazgos políticos del partido de turno. Sin embargo, es preciso señalar que se negoció para que el gobierno central tenga espacios de decisión dentro del mismo.

Las nuevas atribuciones del COOPP contemplaron aprobar estudios y proyectos a elevarse a consideración del Ministerio de Obras Públicas de acuerdo con el Comité Regional de Planificación y en coordinación con la Junta Nacional de Planeamiento; considerar el anteproyecto de presupuesto para cada gestión, al igual que las modificaciones recomendadas por el Ministerio de Obras Públicas; calificar y adjudicar propuestas cuyo monto no requiera Junta de Almonedas; contratar empréstitos previa aprobación del Consejo Nacional de Desarrollo y del Poder Ejecutivo; reunirse cuantas veces sea citado por su Presidente o a solicitud escrita de tres de los miembros; elevar al Ministerio de Obras Públicas los estudios y proyectos de obras con el presupuesto programado de los mismos¹⁵. Asimismo, la elección del presidente del Comité de Obras Públicas era atribución del presidente de la república elegido a partir de una terna propuesta desde la institución.

En cuanto a la definición de proyectos de desarrollo físico y territorial, el Comité de Obras Públicas comenzará a plasmar los ideales urbanos que se habían comenzado a gestar desde 1945. Esto se evidencia con la introducción de un vicepresidente a la estructura institucional, quien debía ser a su vez, arquitecto y jefe del departamento de Urbanismo y Arquitectura. Se facultó al presidente del Comité a contratar inspectores de desarrollo de obras en hidráulica, electricidad, agua potable, alcantarillado, urbanismo, arquitectura, pavimentación y otras obras realizadas por la institución. El personal seleccionado para estos nuevos cargos técnicos también debía cumplir con requerimientos de formación especializada mediante concursos de méritos.

De esta manera, la vorágine de desarrollo urbano que desató la revigorización del Comité de Obras Públicas y la inyección de los fondos de regalías mediante la gestión eficiente de construcción de infraestructura urbana también verán

15 Bolivia. *Decreto Supremo con Fuerza de Ley No 06496. Reorganizase la actual estructura del Comité de Obras Públicas de Santa Cruz* (Gaceta Oficial de Bolivia, Decreto Supremo 06496, 1963).

emerger cambios políticos. Los mismos fueron plasmados en el surgimiento de nuevos liderazgos y sectores, representantes de una clase media emergente primero, y de una nueva burguesía después. En 1963 se incluyó en el directorio a la Federación de Profesionales y a la Federación de Empresarios en 1978. Asimismo, como representantes de las clases populares, en 1963 la Central Obrera Departamental y la prensa sentaron presencia en el directorio, mientras que para 1978, estos desaparecieron, aunque se incluyó a la Federación Campesina Departamental.

Finalmente, en 1978, cuando se vuelve efectivo el viraje en la política de desarrollo de la Corporación de Desarrollo –de desarrollo urbano a regional– se introducen más espacios de representación del gobierno nacional. Concretamente, representantes de carteras como el Ministerio de Asuntos Campesinos, del Ministerio de Planeamiento Nacional y de las Fuerzas Armadas (vinculadas al gobierno central), comenzarán a adquirir mayor relevancia en la política regional. También debe mencionarse la introducción del Comité pro Santa Cruz, poniendo en evidencia las concesiones y potenciales presiones que ambos poderes (nacional y regional) ejercían el uno sobre el otro.

5. El impacto del contrapoder regional

La revisión histórica de los orígenes del contrapoder regional no estaría completa sin analizar el impacto logrado por sus instituciones matrices. El caudal de esfuerzos en materia de planificación e inversión produjeron transformaciones del espacio urbano y de la estructura social, sentando las bases de la Santa Cruz moderna.

El Comité de Obras Públicas y la Corporación de Desarrollo realizaron contribuciones cualitativas y cuantitativas para modernizar Santa Cruz. En primera instancia, debe mencionarse los aportes al capital social cruceño. Como impulsoras de desarrollo, ambas instituciones matrices apostaron por la capacitación técnica de los recursos humanos y mano de obra necesaria para llevar a cabo los esfuerzos de planificación. La otorgación de becas de estudio en el extranjero, formando a nuevos profesionales en disciplinas especializadas dentro de ingenierías, arquitectura, administración y otras carreras, fue una decisión estratégica.

Cuando el Comité de Obras Públicas empezó las obras de envergadura en 1966, la institución contaba con un plantel de 18 ingenieros, 2 economistas, 2 contadores y 2 abogados. Para comienzos de la década de 1970, en casi todas las

áreas el número de jóvenes profesionales se había doblado, con alrededor de 30 ingenieros de distintas áreas —especialistas en ciencias financieras y auditoría, y planteles de arquitectos, abogados y sociólogos (Traverso-Krejcarek, 2022).¹⁶

La política de capacitación especializada de recursos humanos tuvo efectos indirectos, elevando las capacidades disponibles dentro de la economía local. Oficios y profesiones vinculados a la economía directa creada por el Comité de Obras Públicas incluyeron empleados públicos, empresas asesoras, compañías importadoras, casas comerciales, empresas constructoras, empleados de la construcción, transportistas e incluso prensa oral y escrita especializada. El énfasis no fue sólo para los cargos altos. Es más, en 1985, cuando se realizó un proceso de reajuste institucional, la Corporación de Desarrollo contaba con 505 empleados. De éstos, 107 eran profesionales, 12 técnicos superiores, 49 secretarías y 337 —la mayoría de sus empleados— trabajadores con cargos y titulaciones de técnicos medios.

En este sentido, las obras y servicios para los proyectos del Comité de Obras Públicas requerían empresas especializadas, inexistentes en ese momento en la ciudad. Por ello, se estimuló una política de contrataciones para que empresas nacionales o extranjeras contrataran a empresas y/o empleados locales, elevando el grado de experiencia y *know-how*. De esta manera, se podía garantizar una transferencia de conocimientos técnicos especializados dentro del sector público y privado.

Si bien puede comprobarse cómo una parte significativa de las inversiones correspondieron a infraestructura, es preciso realizar un balance de ello. Entre 1967 y 1987, estas dos matrices del desarrollo cruceño consolidaron más de 83 sistemas rurales de electrificación, 65 sistemas de agua potable, 40 vertientes, 88 escuelas y colegios secundarios, 1.9 m² de pavimento urbano, 10.000 km de capa base, 128 cooperativas de servicios básicos, con más de 100.000 usuarios (CORDECRUZ, 1986), que corresponde a un poco más de \$US 500 millones invertidos.

Es vital señalar la importancia del desarrollo del cooperativismo, utilizado como ideología tanto como método de difusión y propagación de servicios básicos. El acceso a agua potable y electrificación fueron impulsados a través

16 Esta estimativa incluye a los presidentes de la institución, graduados con títulos universitarios en el extranjero. Entre ellos se incluye a Rolando Aguilera Pareja (Brasil), Mario Foianini Lozada (Argentina), Percy Fernández Añez (Argentina), Javier Durán Tarabillo (Brasil), Oscar Serrate Cuéllar (Brasil), Arturo Cronenbold Parada (Brasil), Oscar Ichaso Aguilera (Argentina), Mario Seleme Antelo (Brasil) y Jorge Capobianco Ribera (Brasil). A excepción de Percy Fernández, Mario Seleme y Arturo Cronenbold, los demás presidentes de la institución habían trabajado como técnicos profesionales en el COOP desde comienzos de la década de 1970 (datos proporcionados por Oscar Tonelli Justiniano).

de la Dirección de Cooperativas, cultivando valores como la subsidiariedad y solidaridad. Además de inversiones en infraestructura necesarias para asegurar el progreso económico, era importante apostar por mecanismos de justicia social. Este aspecto se convirtió en la base ideológica de la institución. Las cooperativas fueron vistas como, “instrumentos imprescindibles para todo programa de desarrollo económico y social porque contribuyen a que se establezca una justa y equitativa distribución de la riqueza” (Comité de Obras Públicas, 1977). Debe señalarse el auge del cooperativismo durante la década de 1960. Lo que debe además resaltarse fue cómo el Comité de Obras Públicas absorbió procesos de transformación que ya estaban sucediendo en la sociedad civil, formalizando este mecanismo en su estructura. Esta es pues, una demostración de la insubordinación fundante del modelo de desarrollo cruceño.

En términos del pensamiento regional, las políticas e instrumentos de planificación requieren especial mención. El énfasis en infraestructura urbana había comenzado a gestarse desde la década de 1940. En la medida que el contrapoder se consolidó, el Comité de Obras Públicas logró desplegar una visión propia respecto a la planificación urbana. No sólo realizó modificaciones estructurales al Plan Techint¹⁷, coordinando los esfuerzos multidisciplinarios para ejecutar las obras públicas necesarias, generando sus propias metodologías de trabajo para la capital y para la provincia. También creó una estructura de deliberación propia sobre asuntos urbanos. El extinto Consejo del Plan Regulador se creó en 1967 para

...planificar, coordinar y supervisar la correcta aplicación del Plan Regulador de Santa Cruz denominado “Techint” y de los documentos complementarios de éste, así como considerar y aprobar las mejoras o modificaciones que propuso el Comité de Obras Públicas e introducir los cambios que el Consejo estime conveniente (Resolución Suprema 138928, Art. 3).

Pasar de la teoría a la acción ejemplifica el funcionamiento de un modelo de desarrollo, ya que ello implica la creación de circuitos funcionales en la ideaación, deliberación y puesta en práctica de las tareas a ser ejecutadas. En este sentido, es preciso notar que la inclusión de las provincias en el radio de acción del Comité de Obras Públicas no fue solo enunciativa, fue real. Asimismo, se precisa puntualizar la rapidez con la que este viraje se realizó. Las regalías comenzaron a hacerse pagas de forma efectiva en 1966. Para 1972, apenas seis años después del desembolso de los fondos adeudados al departamento, se

17 Plan maestro urbano de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, adjudicado a la firma italo-brasileña *Technicale Internazionale* (TECHINT) a través de una licitación internacional. La misma fue cuestionada por el Comité de Obras Públicas en 1958. Este plan ha sido el esfuerzo urbano más importante de la ciudad capital, marcando la transición definitiva de sociedad tradicional a sociedad urbana.

oficializó la política de “Sembrar las Regalías”. La misma se consagró como política regional, formalizando una distribución equitativa de las regalías, asegurando que el 80% de las mismas se inviertan en el campo, dejando sólo el 20% en la capital.

“Sembrar las regalías” se oficializó durante el Seminario de Ideas y Proyectos Específicos, que involucró a la comunidad en el proceso de participación, diseño y organización de la futura Corporación Regional de Desarrollo. El objetivo fue crear un paquete de ideas y proyectos específicos. Estos respondieron a una visión compartida de inversión productiva de las regalías, previendo proyectos de desarrollo agroindustrial para beneficiar a la población del departamento en su conjunto. Como explicaría Mario Foianini (presidente del Comité entre 1971 y 1974) en el discurso inaugural de este seminario:

...indudablemente que será un arduo trabajo de imaginación creadora, pero abrigamos la certeza que, con los recursos humanos participantes, los objetivos perseguidos tendrán la más amplia incidencia en solucionar el desempleo, en ampliar los ingresos bajos del sector rural, en un desarrollo agroindustrial acelerado sin descuidar las necesidades insatisfechas de vivienda, alimentación y salud (Comité de Obras Públicas, 1972).

El trabajo en provincias no se redujo solamente a una más justa distribución de recursos. Además de la identificación de proyectos industriales vinculados a oportunidades de nuevos mercados para la economía regional y nacional, el Comité de Obras Públicas y Corporación de Desarrollo realizaron un macrodiagnóstico, que derivó en la Estrategia para el Desarrollo del Departamento de Santa Cruz (aplicable para un período de 10 años), con líneas de acción sectoriales y la primera sub-regionalización del territorio departamental. A partir de este documento, se elaboró el Plan Quinquenal Regional de Inversiones (1975-1980), del cual se desprendieron los planes operativos anuales.

Además de pensamiento geográfico y de marcos institucionales para la planificación regional, ya durante la vigencia de la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz, se crearon ocho empresas regionales con capital mixto. Estas incluyeron: la Hilandería (Santa Cruz de la Sierra), la Planta de Alimentos de Maíz (Mairana), la Planta de Alimentos Balanceados (Portachuelo), el Parque Industrial (Santa Cruz de la Sierra), dos plantas de elaboración de cerámica roja (Camiri y Roboré), la Planta Envasadora de Queso (San Javier) y una financiera de desarrollo. Asimismo, se identificaron proyectos estratégicos, entre ellos Viru-Viru –el único que llegó a concretizarse–, Mutún, Yacuses y la represa Rositas.

No todo fueron grandes inversiones en infraestructura productiva. El apoyo al desarrollo de la industria agropecuaria y maderera merece destaque. El desarrollo a proyectos rurales y agropecuarios fue integral, logrando enfocarse en creación de infraestructura especializada, dotación de insumos, transferencia de tecnología, implementación y capacitación en el campo, tendientes a apoyar a la familia campesina. Cada subregión contó con programas de desarrollo rural, unificando potencialidades vocacionales de la tierra con educación así como con bienes y servicios para atender los rincones más olvidados y postergados por el Estado boliviano.

En la medida en que se realizaban estudios, proyectos y programas para asegurar marcos de planificación regional ordenada, ambas instituciones matrices del contrapoder regional también afianzaron su relación con las agencias de cooperación y con la banca internacional. Agencias comunes con las que interactuaron fueron la DPU alemana (luego convertida en GTZ), la Misión Británica, USAID, JICA, la cooperación italiana y otras. En cuanto a banca, la Corporación de Desarrollo accedió a créditos del Banco Interamericano de Desarrollo, Bank of America, Cacex do Brasil, Eximbank, First National Bank, North Carolina National Bank, Citicorp, Mitsu y Co, etc. Es más, la Corporación de convirtió en la primera entidad pública de Bolivia en adquirir un préstamo directo de la banca internacional, dado que había demostrado solvencia y estabilidad institucional ante organismos internacionales (Traverso-Krejcarek, 2021). Luego, cuando la política nacional viró hacia la inyección de préstamos blandos a través de los fondos de emergencia y de inversión social, se comenzó a canalizar más recursos y proyectos con enfoque social. Estos se enfocaron en apoyar a comunidades indígenas, a generar fuentes de apoyo y promoción para la mujer, proyectos de restauración y desarrollo cultural y en lo relacionado a economía y medio ambiente, proyectos que enfatizaron el desarrollo sostenible (CORDECRUZ, 1990).

6. Conclusiones

Las instituciones matrices del contrapoder regional lograron importantes procesos de modernización y cambio de las estructuras económicas, sociales y culturales cruceñas. Esto quiere decir, que el ejercicio de la lucha regional cruceña dio frutos. Al considerar su recorrido desde una perspectiva histórica, puede comprobarse cómo el modelo de desarrollo perfeccionó su causa, las herramientas para su activación efectiva y espacios necesarios para la deliberación entre sus partes.

En este sentido, es preciso recurrir a la dialéctica Estado-Región. Se puede comprobar lo que el esfuerzo colectivo regional puede hacer en contextos de abandono y exclusión. Además de evidenciar el potencial de desarrollo de los pueblos que sufren subordinación, la lucha entre Estado y Región también demuestra lo que estos pueden hacer cuando ejercen sus derechos políticos.

No obstante, la cuestión regional no es del todo comprendida. Parte de las dificultades al abordar la cuestión regional se da por no reconocer que la cuestión regional es una de las principales contradicciones generadas por estados débiles como el boliviano. El Estado boliviano no ha sido capaz de sentar las bases de un estado-nación unificado, con autonomía desde y entre sus partes. Asimismo, el olvido o minimización de la cuestión regional lleva a errores con fuertes repercusiones en la toma de decisiones, como, por ejemplo, a dejar que la disolución de las corporaciones de desarrollo haya sucedido.

Las corporaciones de desarrollo no pudieron sobrevivir las reformas neoliberales, diseñadas para re-centralizar el poder del gobierno central respecto a la conducción del Estado. Y es que las estrategias de acumulación de poder del centralismo no pueden ser minimizadas. Para lograr su cometido, el centralismo fragmentó el territorio nacional mediante instrumentos de participación popular. Luego, atomizó la capacidad de planificación, exterminando los espacios creados por los contrapoderes regionales para la toma de decisiones en materia de planificación urbana y regional. Si bien se suponía que el neoliberalismo priorizaría la participación del sector privado, lo excluyó por completo de la toma de decisiones políticas respecto a políticas de desarrollo social y económico de sus espacios regionales.

Desde el otro lado –desde el contrapoder regional– debe observarse que una parte substantiva de sus miembros permitieron que los espacios políticos que estos habían consolidado –tan cruciales para la producción y reproducción de su propio contrapoder– fueran exterminados. Esto se explica al considerar las ventajas obtenidas por estos sectores como consecuencia de la apertura de la economía boliviana a los mercados internacionales. Esta apertura significó oportunidades reales de exportación, una presión por elevar la calidad de los bienes y servicios ya disponibles en el mercado local y un crecimiento económico, que, aunque hubiera sido temporal, fue significativo. No obstante, fue lo suficientemente disruptivo para incidir en un cambio de prioridades y objetivos dentro de las instituciones pertenecientes al modelo de desarrollo cruceño.

Como segundo factor, la fuerza de los partidos políticos nacionales para cooptar las voces de oposición fue determinante –incidiendo en el desmantela-

miento del contrapoder regional. El contrapoder regional, sin partidos capaces de canalizar y reproducir su historia, visión del mundo, principios, valores y sus propuestas, finalmente terminó perdiendo la batalla contra las fuerzas políticas tendientes al centralismo.

Si bien el modelo de desarrollo quedó desorientado luego de la extinción de Corporación de Desarrollo, sólo tardó unos cuantos años en rearticularse. Lo hizo canalizando una reivindicación centenaria: las autonomías departamentales, exigiendo el derecho a la autodeterminación. Las autonomías departamentales pronto se volvieron una bandera de lucha no únicamente en Santa Cruz, sino en otros departamentos del país, convirtiéndose en una reivindicación nacional. Lograron convertirse en tiempo récord en la mayor reforma a la estructura jurídica del Estado boliviano, produciendo no sólo la rearticulación de movimientos políticos de base regional. También lograron generar una alternativa al colapso del Estado republicano que las reformas neoliberales causaron.

Si a mediados de la década de 1990 se podría haber creído que se había logrado el desmantelamiento definitivo del contrapoder regional y de su modelo de desarrollo, el surgimiento de un movimiento político con tanta fuerza como la autonomía solamente sirve como constatación de que la cuestión regional no había fracasado en absoluto. No habíamos llegado al fin de su historia como tal.

Viendo el modelo de desarrollo desde la perspectiva de lucha del contrapoder regional, se puede comprobar el peso de los argumentarios en el posicionamiento de ideas, consignas, y propuestas políticas y cómo estas están en permanente tensión. Aplicando la dialéctica entre Estado y Región la cuestión regional continúa ofreciéndonos insumos para escribir los nuevos capítulos de una historia cargada de tensión y lucha, muy a pesar de los errores o aciertos de sus actores. La historia continúa pues, sirviendo como un espejo para entender tanto la política pasada como la política de hoy.

Recibido: Marzo de 2022

Aceptado: Abril de 2022

Referencias

1. Antelo Gutiérrez, Sergio. (1985). *Centralismo y estructuras de poder Nacional. Ensayo interpretativo de la cuestión regional y nacional boliviana. Primera Parte*. Santa Cruz de la Sierra. Mimeo.
2. Bolivia (Ley de 13 de junio de 1931). *Empréstito. Autorízase la colocación de \$3.000.000 para impulsar la vialidad del Oriente, destinando las rentas del impuesto sobre alcoholes y aguardientes del departamento de Santa Cruz para el servicio*. Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia, Art. 1.
3. ----- (Decreto Supremo del 5 de junio de 1937). *Obras públicas del departamento de Santa Cruz. Su dirección técnica y supervigilancia estarán a cargo de la Dirección General*. Gaceta Oficial de Bolivia.
4. ----- (Ley de 24 de noviembre de 1945). *Comité de Obras Públicas. Créase el de Santa Cruz*. Gaceta Oficial de Bolivia.
5. ----- (14 de junio de 1963). *Reorganízase la actual estructura del Comité de Obras Públicas de Santa Cruz*. Decreto Supremo con fuerza de ley N° 06496, Gaceta Oficial de Bolivia.
6. ----- (Decreto Ley de 21 de febrero de 1978). *Creación de las corporaciones de desarrollo*. Gaceta Oficial de Bolivia.
7. Comité de Obras Públicas (1968). *Informe de actividades. Memoria institucional*. La Paz: Departamento de Estudios y Publicaciones de CONFIRMADO Internacional.
8. ----- (1972). *Seminario de ideas y proyectos específicos*. Informe. Santa Cruz: Comité de Obras Públicas.
9. ----- (1977). *La obra de un quinquenio. Memoria quinquenal*. Santa Cruz: Comité de Obras Públicas.
10. ----- (1977). *Macro-diagnóstico regional de Santa Cruz*. Diagnóstico. Santa Cruz: Comité de Obras Públicas.
11. Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (1979). *Resumen de la estrategia regional de desarrollo socioeconómico*. Santa Cruz: Comité de Obras Públicas.
12. ----- (1986). *CORDECRUZ: Qué hace, qué es, qué piensa. Memoria institucional*. Santa Cruz: CORDECRUZ.
13. ----- (1990). *Imagen de CORDECRUZ. Memoria anual*. Santa Cruz: CORDECRUZ.
14. Fifer, Valerie (1972). *Bolivia: Land, Location, and Politics since 1825*. Cambridge, United Kingdom: University Press.
15. Gullo, Marcelo (2019). *La insubordinación fundante. Breve historia de la conquista del poder de las naciones*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
16. Lavaud, Jean Pierre (1998). *El embrollo boliviano. Turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952-1982*. Lima: Institut français d'études andines/HISBOL/CESU-UMSS.
17. López Beltrán, Clara (2021). "Hilvanando el territorio de Bolivia en sus itinerarios geopolíticos (1825-1880)". En Lupe Cajas e Iván Omar Velásquez Castellanos (coords). *Un amor desenfrenado por la libertad. Antología de la historia política de Bolivia (1825-2020)*. Tomo I, 1985-1952. La Paz: Plural Editores.
18. Oed, Precís (1997). Bolivia: diez años de actividades del Fondo de Inversión Social. *Boletín del departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial*, mayo de 1997, pp. 2-4.

19. Palmer, Ronald B. (1979). *Politics and Modernization. A Case Study of Santa Cruz, Bolivia*. PhD Thesis, Los Ángeles, USA: UCLA.
20. Peña, Paula (2021). “Salir al Atlántico: ideas, caminos y ferrocarriles en Santa Cruz, 1825-1925”. Inédito.
21. Peña, Paula, Rodrigo Barahona, Luis Enrique Rivero y Daniela Gaya. (2003). *La permanente construcción de lo cruceño. Un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra*. La Paz: Fundación PIEB.
22. Roca, José Luis (1985). “Observaciones en torno a la cuestión regional”. En Fernando Calderón y Roberto Laserna (eds.), *El poder de las regiones*. Cochabamba: CLACSO/CERES, pp. 43-52.
23. ----- (2001). *Economía y sociedad en el Oriente boliviano*. Santa Cruz: Editorial Oriente S.A.
24. ----- (2007). *Fisonomía del regionalismo boliviano: el otro lado de la historia*. Santa Cruz: El País.
25. ----- (2008). “Regionalism Revisted”. En John Crabtree y Laurence Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, pp. 65-82.
26. Rodríguez Ostría, Gustavo (1994). *Élites, mercado y cuestión regional en Bolivia* (Cochabamba). Quito: FLACSO.
27. Sandoval Arenas, Carmen Dunia, Ada Vania Sandoval, Marco Antonio del Río, Franz Sandoval, Carlos Mertens y Claudia Parada (2003). *Santa Cruz: economía y poder, 1952-1993*. La Paz: Fundación PIEB.
28. Sandoval Rodríguez, Isaac (1985). “La cuestión regional en Santa Cruz”. En Fernando Calderón y Roberto Laserna (eds.), *El poder de las regiones*. Cochabamba: CLACSO/CERES, pp. 147-175.
29. ----- (1991). *Nación y Estado en Bolivia: etnias, regiones, clases*. La Paz: Mundy Color.
30. Siri, Gabriel. (2003). *Empleo y fondos de inversión social en América Latina*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de <https://es.readkong.com/page/empleo-y-fondos-de-inversion-social-en-america-latina-1090272>
31. Traverso-Krejcarek, Ana Carola (2008). *La ciudad imaginada*. Santa Cruz: Fondo Editorial Municipal.
32. ----- (2021). “Santa Cruz: contrapoder y desarrollo regional autogestionado (1964-1995)”. En Lupe Cajías e Iván Omar Velásquez Castellanos (coords), *Un amor desenfrenado por la libertad. Antología de la historia política de Bolivia (1825-2020)*. Tomo II, 1952-2020. La Paz: Plural Editores.
33. ----- (2022). “El proyecto cruceño. Historia, desarrollo, región”. Santa Cruz. Inédito.
34. Vaca Díez, R., Eduardo (1979). *Comité de Obras Públicas 1932-1979*. Recopilación documental. Santa Cruz: s/e, dos tomos.
35. Whitehead, Laurence (1973). “National Power and Local Power: The Case of Santa Cruz de la Sierra, Bolivia”. En Francine Rabinovitz y Felicity Trueblood (eds.), *Latin American Urban Research, vol. 3 National-Local Linkages: The Interrelationship of Urban and National Politics in Latin America*. Beverly Hills: Sage.