

EL PROYECTO REFORMADOR DEL GENERAL JOSÉ BALLIVIÁN. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO-NACIÓN DURANTE EL GOBIERNO PROVISIONAL DE 1841-1843¹

Jordi Aizcorbe Sagrera
Universitat de Barcelona

Resumen: Durante los dos primeros años del gobierno de José Ballivián (1841-1847) se aprueba una numerosa legislación respecto a la Instrucción Pública, la reforma del ejército, la ocupación del territorio nacional y la reforma de la administración pública del estado. A raíz de esta legislación se establecen bases para el avance en la construcción del estado-nación boliviano mediante el control del territorio nacional, la racionalización de la administración pública, el impulso a la educación y la parcial desmovilización del ejército.

Palabras clave: Administración pública, Ballivián, Bolivia, Educación, Ejército, Estado-nación, Legislación, Territorio.

Abstract: During its first two years the government of Jose Ballivián (1841-1847) passes a huge legislation regarding the Public Instruction, the reform of armed forces, the occupation of national territory and the reform of the public administration of the country. Following this legislation foundations establish the construction progress of the Bolivian national state led by the control of national territory, rationalization of the public administration, promotion of education and a partial reduction of armed forces.

Key words: Army, Ballivián, Bolivia, Education, Legislation, Nation-state, Public Administration, Territory.

El objetivo de este artículo es analizar las iniciativas aprobadas durante los dos primeros años de la presidencia del general José Ballivián, desde su toma de posesión el 27 de septiembre de 1841 en Tiwanaku², hasta la Convención Na-

1. Una versión de este trabajo se expuso en el Simposio *El Estado en América Latina: control de los recursos, organización sociopolítica e imaginarios, siglos XIX-XXI*, celebrado en Barcelona, 17-18 de noviembre de 2010.

2. Ciento sesenta y cinco años después, Evo Morales realiza un acto de posesión de gran carácter simbólico en las mismas ruinas de Tiwanaku.

cional de abril de 1843³, años interesantes por cuanto, no obstante ocupar el cargo de forma provisional, las políticas proyectadas y desarrolladas por entonces pusieron algunas de las bases significativas para la futura organización de Bolivia como estado-nación, tesis que intentaré desarrollar en la investigación que estoy llevando a cabo para la obtención del doctorado.

1. Introducción

La administración del general José Ballivián cubrió la etapa que va de 1841 a 1847. La historiografía boliviana le ha otorgado a Ballivián el mérito de ser quien consolidó el estado boliviano, fundamentalmente en lo que respecta al territorio. Es decir, gracias a la victoria de Ingavi⁴, liderada militarmente por Ballivián, se acabaron los intentos de los vecinos por anexionar Bolivia a sus respectivos países. A partir de ese momento los bolivianos no tuvieron que preocuparse de la integridad del territorio nacional⁵.

Cuando Ballivián subió al poder, dieciséis años después de declarada la Independencia de Bolivia, se encontró con un país sumido en el caos. En palabras del propio Ballivián, pronunciadas ante los senadores de la Convención Nacional de 1843:

“Sin un centro de poder, sin fantasma de Constitución o ley, con caudillos en vez de autoridades, batiéndose los diferentes bandos, subdividido y desecho el ejército sin parques ni recursos militares, dilapidado el Tesoro público y consumidas en gran parte sus futuras rentas, Bolivia, en septiembre de mil ochocientos cuarenta y uno, sólo ofrecía la imagen del caos, o el caos era su único ideal: tocaba ya en los bordes de una pérdida inevitable”⁶.

Es nuestro propósito estudiar el proyecto de construcción nacional del general José Ballivián. Entendemos que éste desempeñó un papel importante y, en general, desconocido en la construcción del nuevo estado republicano. Para ello hemos escogido cuatro aspectos concretos que fueron prioritarios durante su mandato: la educación, el ejército, el control territorial y la administración pública. En primer lugar, nos fijaremos en las medidas aprobadas durante estos dos años con respecto a la instrucción pública. En segundo lugar, nos cen-

3. Fue elegido presidente constitucional de la República por “voto directo de los pueblos” el 23 de abril de 1843.

4. “La batalla de Ingavi, última en el continente de las convulsiones localistas generadas por la independencia, es la que consolida los territorios y la existencia de Bolivia como estado Republicano” (López Beltrán, 1993: 119). Véanse también Klein, 1994; Arguedas, 1920 y Fifer, 1972.

5. Si bien es cierto que a raíz de la victoria de Ingavi se consolidó el estado boliviano como tal, no es menos cierto que el tamaño de su territorio se vio reducido sustancialmente durante las décadas siguientes, llegando a perder más de la mitad de su territorio. Véase sobre la cuestión, García Jordán, 2001.

6. Mensaje del Presidente de Bolivia a la Convención Nacional del año 1843, en *Redactor de la Convención Nacional del año 1843*, tomo I. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas, 1926, p. 10. En adelante *Redactor...*, t. I.

traremos en un aspecto que para nosotros es de gran relevancia, esto es, la desmovilización del ejército. En tercer lugar, trataremos la cuestión del control territorial para, finalmente, en un cuarto punto, abordar en forma más genérica otras medidas referentes a la racionalización de la administración pública.

Nos interesa, entonces, acercarnos a la temprana historia republicana, etapa que para buena parte de los historiadores es un período “previo” a la construcción del país como estado-nación⁷. Nuestra hipótesis de partida es que durante las primeras décadas republicanas se sentarán algunas de las bases que permitirán, a los grupos dirigentes en el poder en la década de 1880, desarrollar el estado-nación boliviano más allá de lo simbólico (proclamación de Independencia, creación del Himno Nacional o la victoria de Ingavi). No en vano es en estas décadas cuando se fundan departamentos, se establece un sistema de educación estatal, se reforma el ejército o se establece un sistema de administración inspirado en las ideas liberales que imperaban en parte del mundo occidental. Prueba de las convicciones liberales del general Ballivián la encontramos en el hecho de que respetó los principios de ciudadanía restringida decretados en la Constitución de 1839. Esta constitución, con la que Ballivián se legitimó en el poder durante los primeros años de gobierno –hasta aprobar la nueva Constitución de 1843–, fue calificada por los tratadistas como de tendencia liberal, “adelantándose en décadas a Perú y Ecuador” en la adopción del sufragio directo (Irurozqui y Peralta, 1998a: 154)⁸.

Uno de nuestros objetivos es poner de manifiesto que la etapa caudillista está lejos de ser una etapa oscura y estéril en términos de construcción de la República, como han defendido autores como el propio Arguedas (1920)⁹. Siguiendo las tesis de Marta Irurozqui (Peralta y Irurozqui, 2000; Irurozqui, 2000), entendemos que a pesar de las dificultades y las contradicciones de estos regímenes, trataron de introducir las reformas necesarias para la transformación de Bolivia en un estado-nación de carácter liberal. Además, una de las principales contradicciones de la etapa caudillista presente en todas las etapas de la república, y que sólo se ha empezado a subsanar a partir de la asunción del último gobierno de Evo Morales (2006-2009) es que la República se ha construido, en buena medida, al margen de las mayorías indígenas y campesinas¹⁰. Durante la etapa que nos in-

7. El principal defensor de dichas tesis es el historiador boliviano Alcides Arguedas (Arguedas, 1920).

8. Para Irurozqui y Peralta los caudillos militares bolivianos, a pesar de subir al poder mediante el uso de la violencia, aceptaron las reglas de juego impuestas a partir de la Constitución de 1839, permitiendo que “las elecciones fueran el mecanismo por excelencia para emprender y ejercer la representación popular y la soberanía nacional” (Irurozqui y Peralta, 1998a: 147).

9. Argumentan estos autores que la inestabilidad política, la lucha de poder entre grupos regionales y la falta de instituciones democráticas generaron una dinámica que actuó en contra de los intereses nacionales. El historiador Alcides Arguedas es el máximo exponente de las tesis que defienden que ésta es una etapa caracterizada únicamente por la anarquía imperante.

10. En palabras de Wolf Gruner: “Las discusiones del siglo XIX sobre la inclusión de los indígenas a la vida nacional fue una simple ilusión, ya que su participación quedaba denegada del principio o categoría elemental de ciudadanos” (Gruner, 2003: 184).

teresa, además, fueron las aportaciones del tributo indígena las que financiaron, paradójicamente, al nuevo estado (Klein, 1995)¹¹.

Las fuentes utilizadas son, mayoritariamente, las publicadas, si bien han sido escasamente utilizadas por la historiografía para ese período. Me refiero al análisis de fuentes legales formales; básicamente la *Colección Oficial de Leyes, Decretos y Resoluciones Supremas de la República Boliviana*¹². Dichas fuentes muestran los planes gubernamentales y las intenciones políticas del gobierno¹³, aunque no permiten mostrar, como es obvio, la implementación de las mismas; con todo, a nuestro entender, son indicadores de los proyectos políticos de quien ocupa el poder del estado.

Finalmente, conviene señalar que en Bolivia, desde la creación de la república, las desigualdades sociales, la exclusión y el racismo han constituido las prácticas visibles de una “radical asimetría entre la democracia representativa y la realidad” (Zavaleta, 1983: 15-16) que también está presente en el período que aquí trabajamos, aunque, por el momento, no desarrollaré. Sólo notaré que la doctrina liberal incluía a la mayoría de la población dentro de la ciudadanía¹⁴ sólo cuando interesaba. En las fuentes que trabajamos aquí, los indígenas son nombrados cuando se trata de la recaudación de impuestos o del conflicto de intereses en ámbitos locales¹⁵.

2. La instrucción pública

La educación se convertirá, rápidamente, en una de las prioridades del gobierno de Ballivián. Para éste, influenciado por un liberalismo de carácter racionalista (Santiváñez, 1891), la educación de sus ciudadanos era un aspecto fundamen-

11. Herencia del pasado colonial, el tributo indígena siguió subsistiendo bajo diferentes formas y designaciones llegando a ser la principal entrada del Tesoro Nacional. Este tributo pagado por todos los varones indios de 18 a 50 años, tal y como en los últimos tiempos coloniales, representaba, según López Beltrán “el 45% de los ingresos del Estado en 1832 y el 54% en 1846, mientras que en el siglo XVIII no superaba el 25%” (López Beltrán, 1993: 116).

12. *Colección Oficial de Leyes, Decretos y Resoluciones Supremas de la República Boliviana* que, entre otros lugares, se encuentra en el Archivo y Biblioteca del Honorable Congreso Nacional de Bolivia (ABNB). Algunas excepciones sobre el recurso a esta fuente son García Jordán, 2001 y 2006; Irurozqui, 1996 y Santiváñez, 1891.

13. Para un análisis sobre el papel de la legislación en la construcción de la nación boliviana, véanse los estudios hechos por Barragán, 1999 y 2006.

14. Por lo que respecta a la participación electoral, según Irurozqui y Peralta la población india fue excluida de la ciudadanía “no tanto porque no fuera propietaria de tierras y no contribuyera al erario público a través del tributo, sino porque su calidad de analfabeta le impedía desempeñar una función por no comprenderla” (Irurozqui y Peralta, 1998b: 57).

15. Como por ejemplo en la memoria presentada por el ministro de Hacienda en la que hay un apartado titulado: “Indígenas y terrenos sobrantes y baldíos”, en *Memoria que el Ministro de Estado en el Departamento de Hacienda presenta a la Convención Nacional de Bolivia reunida en 1843* (en ABNB, Memorias Ministeriales, PL271, p. 5. O en la Orden General de 20 de enero de 1843 (*Colección...*, t. VIII: 60), donde se dicta que “los militares no pueden ocupar [emplear] violentamente a los indígenas”, dando a entender que ésta era una práctica habitual.

tal para el desarrollo de una nación¹⁶. Según señaló Ballivián¹⁷, el progreso de cualquier nación exigía el establecimiento de un sistema de enseñanza eficaz. Por eso la suspensión de la enseñanza en los Colegios de la República durante el período de guerra con el Perú fue denunciada en los primeros decretos aprobados durante su mandato. Para darle un mayor impulso, el 4 de noviembre de 1842 creó el Ministerio de Instrucción Pública¹⁸, al que se le anexó el despacho de Relaciones Exteriores, que, a partir de ese momento, estuvo a cargo de Manuel de la Cruz Méndez. El punto de partida no podía ser más complicado pues, según el ministro Manuel de la Cruz Méndez, a fines de 1841 no había ni un solo colegio en la República¹⁹.

En las fuentes encontramos numerosas medidas aprobadas por el gobierno durante estos dos primeros años de mandato, básicamente las relativas a: colegios, arquitectos, bibliotecas y nombramientos de cargos públicos. Veamos su contenido.

Mediante decreto de 26 de febrero de 1842 se estableció un nuevo sistema de enseñanza para los arquitectos²⁰ por el cual se fijaba que ésta duraría tres años, al término de los cuales se harían tres exámenes. En el mismo decreto se estableció el temario por el que se registrarían dichas pruebas y se concretó que en cada capital de departamento habría “un primer arquitecto, un segundo y un adjunto” y que bajo la dirección del primer arquitecto recaería la responsabilidad de la dirección. También hay que destacar que se estableció que esta institución se erigiría de acuerdo con el Prefecto del Departamento facilitando que la normativa pudiera adecuarse a las diferentes necesidades regionales.

A pesar de aprobar numerosos decretos, órdenes y resoluciones relativos a aspectos parciales o locales referentes a la instrucción pública, Ballivián era consciente de que la República necesitaba un plan de instrucción pública que abarcara todos los ramos de la educación. Pero un plan de esta envergadura no podía ser aprobado rápidamente, por lo que el 17 de junio publicó un decreto

16. Sabemos que al final de su mandato Ballivián emprendería la gran reforma de la instrucción pública.

17. Por ejemplo, en su Mensaje ante la Convención Nacional de 1843 (*Redactor...*, t. I: 22).

18. Según la definición registrada por el ANB eran tareas del nuevo Ministerio: “Regular la educación en sus distintos ciclos en todo el territorio de la República, teniendo entre sus atribuciones: el establecimiento o régimen de toda clase de escuelas, colegios, academias y universidades, sociedades literarias y artísticas; la contribución al fomento de la maquinaria, inventos útiles e imprenta, destinados a la educación, la conservación y mejora de las bibliotecas, museos... la inspección de los fondos destinados a la instrucción pública y el cuidado de su buena recaudación e inversión; la autorización de títulos o despachos librados a favor de los que sean destinados en este ramo al servicio y la ejecución de leyes, decretos y reglamentos y órdenes concernientes al mismo ramo”. Extraído de Ministerio de Instrucción Pública, *Guía del Archivo Nacional de Bolivia*.

19. Memoria del Ministerio de Instrucción Pública presentada ante la Convención Nacional de 1843 (*Redactor...*, t. I: 51).

20. Decreto de 26 de febrero de 1842 en *Colección Oficial de Leyes, Decretos, Órdenes y Resoluciones supremas que se han expedido para el Régimen de la República boliviana, impresa de orden del Gobierno Supremo con Anotaciones y dos índices*. Sucre: Imp. de López, 1858, tomo séptimo, p. 267. En adelante *Colección...*, t. VII).

(17.06.1842)²¹ por el que se declaró vigente el Reglamento de Colegios de 28 de Octubre de 1827 y se nombró provisionalmente a los responsables de las instituciones educativas del país²². También se establecieron los honorarios que deberían abonar los estudiantes especificando que gozarían de matrícula gratuita aquellos hijos de “padres declarados pobres de solemnidad” o de aquellos que hubieran muerto o quedado inhabilitados en la guerra. Con esta norma se trató de asegurar, en la medida de lo posible, el acceso a la educación a jóvenes que no procedieran de los grupos dirigentes. A partir de este decreto, el sistema de enseñanza quedó dividido en: 1.º Estudios preparatorios; 2.º Ciencias exactas; 3.º Ciencias naturales, y 4.º Ciencias morales, especificando qué se debería estudiar en cada una de las áreas. Finalmente se declararon también vigentes tanto el Reglamento de Universidades del 24 de marzo de 1832 como el de academias forenses de 12 de junio de 1838, siempre y cuando no contuvieran normas que contravinieran el aprobado en junio del 42.

Ya en el preámbulo del decreto de 18 de junio de 1842²³, el gobierno realizó una auténtica declaración de intenciones que nos permite vislumbrar la importancia que se daba a la educación como vía para el progreso de la República. En primer lugar proclamó que “la enseñanza pública es uno de los ramos que, en el sistema representativo, influyen mas poderosamente en la ventura o desgracia de los pueblos”, para, acto seguido, declarar que era uno de los deberes principales que el gobierno fomentaría, quedando bajo su responsabilidad la protección y extensión de la misma. Para asegurarse del buen funcionamiento del sistema educativo estableció que en cada capital de departamento hubiera un director general de enseñanza pública elegido por el gobierno. Además, estableció una lista de tareas que ése debería realizar, entre las que destacaban la obligación de visitar mensualmente todos los centros educativos tanto públicos como privados, desde las universidades hasta las casas de particulares donde se impartiera algún tipo de clases.

La intervención del gobierno no se limitaba a la aprobación de Decretos y Órdenes de funcionamiento general sino que, a lo largo de estos dos primeros años de mandato, fueron numerosas las intervenciones en cuestiones más concretas referentes al ámbito de la instrucción pública. Por ejemplo, en julio de 1842 se aprobó una resolución por la que se establecían los sueldos de los empleados del Colegio de Ciencias de La Paz (27.07.1842)²⁴. En otras ocasiones se dieron órdenes para reabrir colegios que por una u otra razón permanecían cerrados, como el Colegio de Ciencias y Artes de Junín, donde se aprovecharía para nombrar a los profesores y catedráticos provisionales hasta su verificación por oposiciones (20.11.1842)²⁵, o la apertura de nuevos establecimientos

21. Decreto del 17 de junio de 1842 (*Colección...*, t. VII: 310).

22. Se nombró a los “Superiores, Catedráticos y demás empleados de los Colegios”. Decreto del 17 de junio de 1842 (*Colección...*, t. VII: 310).

23. Decreto 18.06.1842. (*Colección...*, t. VII: 314).

24. Resolución de 27 de julio de 1842 (*Colección...*, t. VII: 342).

25. Orden de 13 de noviembre de 1842 (*Colección...*, t. VIII: 7).

educativos como el Colegio de Ciencias de Cochabamba (22.04.1843)²⁶, o la apertura de un establecimiento particular de estudios preparatorios y ciencias eclesiásticas en el cantón de Quillacollo²⁷.

El gobierno se vería obligado a intervenir, en algunas ocasiones, para aclarar aspectos referentes al mundo de la enseñanza, como en el caso del conflicto generado a raíz del cobro de las pensiones de los alumnos del Colegio de Junín (13.02.1843)²⁸.

Para el establecimiento de un buen sistema educativo fueron necesarios, también, regular otros aspectos, como el que se señaló en la circular de 15 de noviembre de 1842²⁹ por la que se ordenó la apertura de una biblioteca y se estableció el sistema por el cual se escogería a los futuros bibliotecarios. Del contenido de la misma circular podemos deducir que muchas bibliotecas carecían de los libros necesarios y que, en muchos casos, éstos eran robados. Con el objetivo de obstaculizar este fenómeno, la circular ordenó que en cada biblioteca hubiera dos bibliotecarios.

Así mismo, el gobierno trató de fomentar que los estudiantes se dedicaran exclusivamente al estudio y para esto no dudó en mandar que los estudiantes quedaran exentos del servicio en las recién creadas Guardias Nacionales. Igualmente se quiso evitar que en futuros conflictos bélicos fueran movilizados y, en el caso de que la guerra fuera exterior o de “algún otro peligro inminente”, estos estudiantes formarían compañías separadas (14.01.1843)³⁰. Para el gobierno la mejor manera de defender la patria era evitar que murieran en la guerra sus estudiantes, que eran vistos como los dirigentes “ilustrados” del futuro.

Finalmente, a lo largo de 1842 quedaron restablecidas las universidades, los colegios de ciencias y artes (Santiváñez, 1891: 128) y, al final de este período, en la Convención Nacional de abril de 1843, Ballivián manifestó que:

“no he cesado de dictar cuantas medidas he creído convenientes, hasta restablecer todas las casas de enseñanza pública, que había cerrado el precedente lamentable estado del país, que he vencido todas las dificultades que me oponían, ese mismo estado y la escasez de los fondos destinados a la educación y enseñanza pública”³¹,

hasta el punto de que asegura que le:

26. Resolución de 22 de abril de 1843 (*Colección...*, t. VIII: 93). En ella se establecen las enseñanzas que se impartirán así como se le asigna un presupuesto para poder poner en marcha el nuevo Colegio.

27. Resolución de 22 de abril de 1843 (*Colección...*, t. VIII: 93).

28. Resolución de 13 de febrero de 1843 (*Colección...*, t. VIII: 78). En dicha resolución se establece que será el administrador de Beneficencia el encargado de recaudar las pensiones de los estudiantes y no el rector del Colegio.

29. Circular de 15 de noviembre de 1842 (*Colección...*, t. VIII: 10).

30. Orden de 14 de enero de 1843 (*Colección...*, t. VIII: 56).

31. Mensaje ante el Congreso Nacional de 1843 (*Redactor...*, t. I: 22).

“acompaña la convicción de que en este ramo, el gobierno ha avanzado más allá de lo que le permitía la estrechez del tiempo y de las circunstancias”³².

3. La desmovilización del ejército

En un contexto de permanente participación política del estamento militar (Quintana Taborga, 1998; Dunkerley, 1984) en todas las esferas de la vida pública –fenómeno del caudillismo compartido por todos los países de América Latina durante la primera mitad del siglo XIX (Lynch, 2001)– es interesante ver el intento de Ballivián para reducir el poder e influencia política de los militares. Al revisar las fuentes parece que una de las prioridades del nuevo caudillo fue, efectivamente, afianzar su propio poder, aunque para ello fuera necesario limitar la influencia del ejército. A pesar de su gran popularidad dentro del mismo, necesitaba que el número de movilizados y de la oficialidad bajara si quería tener los recursos económicos necesarios para llevar adelante políticas tendentes a modernizar el estado. Para ello, Ballivián aprovechó el respeto que se había ganado en el mundo castrense a raíz de la aclamada victoria de Ingavi, pues, en otras circunstancias, esta reforma del ejército habría provocado protestas más fuertes de las que el triunfador de Ingavi presenció. Por otro lado, conviene señalar la firme voluntad de Ballivián para llevar adelante su proyecto, pues, históricamente, los caudillos habían hecho más por satisfacer a sus compañeros de armas mediante prebendas políticas y económicas que por sanear las cuentas del estado para mantenerse en el poder (Lynch, 1993). En este sentido, en nuestra opinión, Ballivián ejerció más de presidente civil que de caudillo militar. Su preocupación primaria fue la salud de las finanzas estatales que le debían permitir llevar a cabo sus planes de reforma.

Igualmente, la eliminación del proyecto confederativo de Santa Cruz (1839), así como la paz establecida con Perú mediante el Tratado de Puno de 1842, significaron para la república boliviana un nuevo escenario, y Ballivián trató de ajustarse a las nuevas necesidades del estado disminuyendo el tamaño del ejército. Durante estos dos años se aprobaron medidas referentes al licenciamiento de tropas, la recolocación de militares en otros ámbitos de la administración, la reforma del estamento así como la creación de nuevas escuelas castrenses.

En consecuencia, sólo dos meses después de asumir el cargo, Ballivián aprobó un decreto para la formación de colonias militares (22.11.1841)³³. Con este decreto se pretendía impulsar la ocupación de zonas de frontera con “los bárbaros”, en los márgenes de los ríos navegables y, en general, en los valles “poco poblados” que tenía el país. En esta medida confluyeron dos problemáticas que se pretendían solucionar. Por un lado, el excedente de militares activos, como ya notó Groff Greever (1987: 172), y por otro, la falta de “población” en extensos territorios de la República, como señaló García Jordán (2001: 268).

32. Ibid.

33. Decreto de 22 de noviembre de 1841 (*Colección...*, t. VII: 219).

En el preámbulo del decreto se especificaron claramente las razones para llevar adelante la iniciativa de formar colonias militares en territorios estratégicos para el gobierno. La primera razón fue que el fin de la guerra hacía necesario una disminución sustancial de efectivos militares y, la segunda, el reconocimiento de que había un excedente de “jefes” y “oficiales” sin una colocación específica. Además, se puso de manifiesto que un buen número de estos oficiales estarían dispuestos a dejar las armas siempre y cuando el estado se hiciera cargo de su manutención. Finalmente, se expuso la necesidad de fundar núcleos de población que llevaran la “civilización” a zonas con poca densidad de población. Con este decreto se asignaron las tierras en función del rango militar con una proporción de 4 a 1, es decir que a los jefes se les daba una extensión de tierra cuatro veces más grande que a los soldados de tropa. También se estipuló que la organización política de las colonias iría en consonancia con la jerarquía militar³⁴.

Siguiendo la misma política de reducción del número de efectivos militares, se aprobó la resolución de 23 de diciembre de 1842³⁵ en la que se estableció que los militares ocupados en las “jendarmerías” se considerarían empleados civiles y que por lo tanto dejarían de gozar de múltiples prebendas exclusivas de los militares. Un año después de las primeras medidas relativas a la cuestión militar, constatamos que el elevado número de miembros del ejército significaba un problema para el estado boliviano. Con esta nueva iniciativa el gobierno trató de “licenciar a algunos individuos” que por sus “méritos” merecían continuar trabajando para la administración pública. Ésta era una medida que trataba, aunque a una escala pequeña, de “civilizar” a la fuerza armada.

El problema del excesivo número de “jefes” y “oficiales” no quedó resuelto con el decreto del 22 de noviembre de 1841 por el que se establecían colonias militares, pues todavía en enero de 1843 se aprobó un nuevo decreto (19.01.1843)³⁶ por el que se establecía un salario diferenciado para los jefes y oficiales que “se hallen en servicio activo y los que se consideren excedentes y supernumerarios en el ejército”. Como reconocía el propio decreto, éste se había aprobado, una vez más, debido al número excedente de jefes y oficiales.

Las medidas tomadas por Ballivián respecto a las Fuerzas Armadas no sólo tendían a la disminución del número de efectivos sino que también pretendieron desarrollar una reforma del estamento militar. Fundamentalmente, Ballivián, en estas fechas, mandó elaborar un Código Militar para sustituir las ordenanzas españolas que todavía subsistían en materia militar³⁷. Además, otras órdenes y decretos referentes a la reforma militar fueron aprobados a lo largo de estos dos

34. El decreto también establece cómo se construirá el asentamiento, qué edificios públicos deberán ser construidos, las ventajas de las que gozarán durante el primer año, así como la gestión del orden interior (*Colección...*, t. VII: 219).

35. Resolución de 23 de diciembre 1842 (*Colección...*, t. VIII: 47).

36. Decreto de 19 de enero de 1843 (*Colección...*, t. VIII: 57).

37. Dicho Código es debatido durante estos primeros años del mandato –tal y como lo dice en el discurso de apertura del Congreso de abril de 1843 (*Redactor...*, t. I: 25)– pero no será aprobado hasta más adelante y es por ello que nos hemos abstenido de comentarlo en este artículo.

primeros años de gobierno, fueron la orden de 3 de julio de 1842 y los decretos de 24 de noviembre de 1842 y 15 de febrero de 1843³⁸.

Ballivián tenía claro que, para las maltrechas arcas del estado, la existencia de un numeroso ejército era lo último que necesitaba. En su discurso de abril de 1843, al referirse a las reformas militares emprendidas por su gobierno, expuso que éstas se habían llevado a cabo “para conservar la justa proporción entre las rentas del erario y sus gastos”³⁹.

Durante este período el gobierno no sólo se preocupó por reducir el número de oficiales –que, lógicamente, era un problema importante debido a que sus honorarios eran sustancialmente mayores que los de la tropa, generando un grave problema en la balanza económica del estado– sino que también disolvió algunos cuerpos de infantería y, concretamente, entre febrero y marzo de 1843 fueron disueltos dos batallones, un escuadrón y una columna que servía de colonia en la frontera de Pomabamba⁴⁰.

Finalmente, Ballivián trató de reformar toda la fuerza armada estatal creando la Guardia Nacional, mediante el decreto de 24 de noviembre de 1842 en el que se estableció el Reglamento de la Guardia Nacional. Con este decreto se establecieron las bases, por primera vez en Bolivia, de una fuerza de orden público de carácter moderno.

Por último, puede ser interesante leer las propias palabras utilizadas por Ballivián respecto a este tema, que demuestran que ésta era una política bien planeada:

“La Paz celebrada con el Perú nos puso en el caso de disminuir considerablemente nuestro ejército: sucesivamente se han disuelto cuerpos y licenciado jefes y oficiales ascendentes cuyos servicios no son por ahora necesarios a la República, para consultar el equilibrio entre las necesidades de la Nación y la fuerza permanente que debe mantener, y para conservar la justa proporción entre las rentas del erario y sus gastos”⁴¹.

4. El control del territorio nacional

Un aspecto fundamental de la política del gobierno de Ballivián fue su interés por controlar más territorios que quedaban dentro de las fronteras bolivianas. Como claramente se expone en el estudio realizado por Janet Groff Greever en 1954 (editado en 1987), Ballivián no escatimó en recursos para la exploración y colonización de los vastos territorios orientales de la República, pues, como ha señalado García Jordán, el control del territorio era un paso necesario para poder explotar sus riquezas, para integrar a sus poblaciones en el proyec-

38. Orden General de 3 de julio de 1842 (*Colección...*, t. V II: 224); decreto de 24 de noviembre de 1842 y de 15 de febrero de 1843 en (*Colección...*, t. VIII: 26 y 84).

39. Mensaje del Presidente ante el Congreso Nacional de 1843 (*Redactor...*, t. I: 26).

40. Memoria del ministro de Estado en el Despacho de la Guerra presentada al Honorable Congreso Nacional de 1843 (en ABNB, Memorias Ministeriales, PL273, p. 6).

41. Mensaje del Presidente ante la Convención Nacional de 1843 (*Redactor...*, t. I: 25).

to republicano y para controlar el comercio tanto a nivel interno como externo (García Jordán, 2001: 271). Así pues, durante su mandato, la ocupación de los “espacios vacíos” de la República se convirtió en una prioridad.

Siguiendo el hilo de nuestra historia, nos centraremos en las medidas adoptadas para este fin –el control del territorio nacional–, durante el gobierno provisional, que giraron alrededor del control del comercio, la mejora de las vías de comunicación, el establecimiento de colonias militares, la creación de nuevas demarcaciones administrativas y el control de las tierras de titularidad pública. El primer decreto sancionado por Ballivián, después de declarar nulas las constituciones de 1834 y de 1839, pretendió proteger el comercio con los países vecinos (27.09.1841)⁴² tratando, además, de minimizar el impacto del contrabando. Sin duda, para la recaudación fiscal era imprescindible un control eficaz del comercio con el exterior, y ésta era una tarea ingente debido a la situación generada después de años de guerra y a la herencia colonial⁴³. Con todo, Ballivián reconoció que la aprobación de tal medida no era suficiente, necesitándose un control efectivo del territorio de la nación. Con este propósito se aprobó la circular, emitida el 6 de mayo de 1841⁴⁴ y ratificada por la disposición del 31 de mayo de 1842, en la que se instaba a los prefectos de Departamento a eliminar los obstáculos que existían en los caminos de la República y que perjudicaban al comercio interior y a las relaciones entre los departamentos. La medida emplazaba a los prefectos a que procedieran al “arreglo de las postas⁴⁵” y a “la limpieza de los caminos”, no sólo de los que conducían a las capitales y ciudades más importantes, sino también las vías frecuentadas por los comerciantes de los pueblos pequeños y medianos. Con este objetivo se ordenó a los prefectos y gobernadores de las provincias que tomasen las medidas necesarias para poner los caminos de cada distrito en “estado de comodidad y limpieza”. Por lo que respecta a la importante figura de las postas la circular era bien clara. Se ordenó que se midieran con el máximo de exactitud las postas a cada legua, que se construyeran pilastras bien visibles en cada posta y en los cruces de caminos. Finalmente, se estableció que en los cruces se levantasen lápidas que indicasen con claridad las diversas direcciones de los caminos. El objetivo común denominador de tales medidas era favorecer el comercio.

La adecuación de los caminos no fue resuelta, naturalmente, de forma satisfactoria con dicha circular, como lo demuestra la orden expedida en noviembre de 1842 (14.11.1842)⁴⁶ por la cual se emplazó al prefecto de Potosí a actuar

42. Decreto de 27 de septiembre de 1841 (*Colección...*, t. VII: 187).

43. Durante la colonia, las relaciones comerciales a pequeña escala entre poblaciones que luego fueron recluidas dentro de fronteras distintas eran una práctica común.

44. Circular de 6 de mayo de 1841 (*Colección...*, t. VII: 184), ratificada por la disposición de 31 de mayo de 1842 (*Colección...*, t. VII: 304).

45. Posta, del italiano *posta*, conjunto de caballerías que se apostaban en los caminos a distancia de dos o tres leguas, para que los tiros, los correos, etc., pudiesen ser renovados. *Diccionario de la Real Academia Española*.

46. Orden de 14 de noviembre de 1842 (*Colección...*, t. VII: 8).

en el mismo sentido. Concretamente se denunciaba que el camino que iba de Potosí a Oruro se encontraba destruido “en parte” y casi intransitable, por lo que se hacía imposible un correcto transporte de los productos de una ciudad a otra. Con esta orden se era más expeditivo, estableciendo un plazo en el cual se debía realizar la mejora del camino, lo que nos hace pensar que la orden expedida el año anterior, de carácter más general, no fue tomada con la suficiente seriedad por las autoridades prefecturales. Así pues, en este caso, se estableció un plazo en el cual se debía realizar la mejora del camino. Concretamente se emplazó a que el arreglo se acabara antes del inicio de la estación de lluvias.

Otro aspecto relacionado con el control territorial por parte del estado, pero que rebasa las pretensiones de este artículo, es el que, mediante la circular de 14 de diciembre de 1842⁴⁷, estableció la propiedad estatal de las tierras indígenas. Como decimos, éste es un aspecto que merece ser examinado con mayor detenimiento del que nos permite este artículo, pero entendemos que es importante nombrarlo ya que, para un país formado por una inmensa mayoría de población campesina indígena, esta circular es de una importancia capital. Por lo que aquí interesa, demuestra, una vez más, la voluntad del presidente Ballivián por tener un control más eficaz del territorio nacional independientemente del éxito o fracaso de dicha medida. Se puede ver esta disposición como una iniciativa que contradecía los postulados liberales de la administración, pues se establecía un tipo de relación campesino-tierra-estado de carácter eminentemente feudal, donde el estado ejercía de “gran señor”. Pero, como decimos, para lo que nos interesa ahora, es una medida más en el afán del Presidente por ejercer un control directo del territorio nacional.

Una de las iniciativas de más relevancia histórica para Bolivia llevadas a cabo durante el gobierno de Ballivián fue la creación del Departamento del Beni (18.11.1842)⁴⁸. Antes de su creación, de la que hablaremos un poco más adelante, se aprobaron medidas tendentes a un mejor control de todo este vasto territorio. La primera de ellas fue el decreto de 6 de agosto de 1842 por el que se dictaron varias medidas para mejorar la suerte de los habitantes de la provincia de Mojos. Entre estas disposiciones se decretó que dicha provincia surgiera como entidad independiente del departamento de Santa Cruz. Igualmente se declaró que los habitantes de Mojos y los demás pueblos comprendidos dentro de los antiguos límites de la provincia se “eleven” a la clase de ciudadanos bolivianos y como tales capaces de derechos de “igualdad, libertad y propiedad”, tal y como las leyes garantizan para todos los bolivianos. Este extenso decreto establece una nueva administración dependiente del gobierno central y por lo tanto pone bajo su control directo toda una provincia que, hasta el momento, era la periferia de otra provincia, ya de por sí alejada del poder central. En el decreto se reconoce que la situación de despoblación de la provincia debe ser uno

47. Circular de 14 de diciembre de 1842 (*Colección...*, t. VIII: 38).

48. Esta medida ha sido el aspecto de la administración de Ballivián más tratado por la historiografía. Cabe destacar lo escrito por Ana Guiteras (2010) y Pilar García Jordán (2001).

de los objetivos de la nueva administración. El impulso de su colonización debería ser, pues, una prioridad. Por otro lado, se denunció la situación de penuria en la que se encontraban sus habitantes como consecuencia, en gran medida, de la dejadez del estado y la libertad que tenían los grandes propietarios de tierras para sobreexplotar la mano de obra. Dos días después de la aprobación del decreto se dictaron las instrucciones para el nuevo gobernador de la provincia (08.08.1842)⁴⁹. Entre éstas nos interesa destacar la insistencia en que se abrieran nuevos caminos que comunicasen la provincia con el Chapare, que se impulsara la navegación de los ríos⁵⁰ y se favorecieran los intercambios de todo tipo con las vecinas provincias brasileñas de Mato Grosso y del Pará.

También se estableció la provisión de nuevos eclesiásticos en algunos pueblos del Beni (11.09.1842)⁵¹. Como decíamos, fue en este primer período de gobierno de Ballivián cuando se creó el departamento del Beni. Concretamente a partir del decreto de 18 de noviembre de 1842⁵² y a un año de la toma de posesión. Esta medida fue tomada tras evaluar el positivo impacto generado por el decreto de 6 de agosto por el que se separaba la provincia de Mojos del departamento de Santa Cruz. Destacamos, una vez más, que con dicha orden se pretendía un mayor y más eficaz control del territorio nacional por parte del estado.

Una vez establecido el nuevo departamento del Beni, el gobierno necesitaba que éste fuera poblado para un control efectivo y no sólo nominal. Es por esta razón que mediante una nueva orden (27.11.1842)⁵³ se repartieron los terrenos propiedad del estado entre las tropas que quisieran instalarse allí. Concretamente, se ordenó que todos los jefes, oficiales y tropas, tanto del establecimiento de Sorata como también de los cuerpos dependientes de él, que quisieran ir al nuevo departamento fueran puestos a disposición del prefecto del Beni, quien les proporcionaría los terrenos destinados, en el decreto, a las colonias militares (22.11.1841)⁵⁴ y, además, estableció que el prefecto debería proporcionar toda la ayuda a su alcance para el éxito de dicha iniciativa.

Con el objetivo de impulsar la colonización se aprobó una nueva distribución de terrenos baldíos, mediante el decreto de 30 de diciembre de 1842, en las provincias de Mojos y Chiquitos, destinada al fomento de la colonización por inmigrantes extranjeros. La medida especificaba que el estado se haría cargo de la seguridad de los que se aventurasen a aceptar la proposición. Por otra parte, se otorgaron privilegios para fomentar “adelantamientos en la agricultura”. Sobre los derechos de propiedad, el gobierno se reservó conceder privilegios,

49. Decreto de 8 de agosto de 1842 (*Colección...*, t. VII: 353).

50. Concretamente se instaba al gobernador a que procurase la comunicación del río Beni con el río Mamoré. Decreto de 8 de agosto de 1842 (*Colección...*, t. VII: 353).

51. Orden de 11 de septiembre de 1842 (*Colección...*, t. VII: 373). Para un análisis del papel de los eclesiásticos en el nuevo departamento del Beni, véase García Jordán, 2001: 283.

52. Decreto de 18 de noviembre de 1842 (*Colección...*, t. VIII: 14).

53. Orden de 27 de noviembre de 1842 (*Colección...*, t. VIII: 33).

54. Decreto de 22 de noviembre de 1841 (*Colección...*, t. VII: 216).

exenciones y otras gracias que, según las circunstancias, juzgase necesarios a favor de los pobladores del nuevo departamento del Beni, y los de las fronteras de Chiquitos y de Tarija.

Como sabemos, mediante el establecimiento de colonias militares Ballivián trató de solucionar dos problemas. Por un lado, licenciaba a un buen número de militares sobrantes, y por otro, construía núcleos de población “civilizada” en territorios no controlados por el estado. En este sentido, con el decreto de 8 de octubre de 1842 se adjudicaron terrenos baldíos a las nuevas colonias. Este ambicioso proyecto⁵⁵ era fundamental para las intenciones del gobierno de conseguir un control efectivo del territorio nacional. Hay que reconocer que la idea de ocupar territorios estableciendo colonias con aquellos militares que el estado no podía mantener es muy interesante, pues, como ha señalado García Jordán (2001: 282), no sólo se libraba de la probable “presión” de aquéllos sobre el gobierno, sino que, y probablemente más importante desde el punto de vista de la construcción del estado-nación boliviano, se pretendía favorecer la expansión de la frontera interna abriendo nuevos frentes agrícolas y, al mismo tiempo, controlar la frontera externa frente al posible expansionismo de los países vecinos.

Al final de este primer período de gobierno, Ballivián inició un proceso de vital importancia para el control territorial. Visto que gran parte del fracaso de las medidas adoptadas era consecuencia de la falta de un conocimiento exhaustivo de la situación real de las tierras del estado, se aprobó un decreto (13.02.1843)⁵⁶ para la “visita” de los terrenos baldíos. Veamos en qué consistía este decreto. En primer lugar se ponía de manifiesto la existencia de inmensos terrenos propiedad del estado con el nombre de “sobrantes o baldíos” y de los que el éste no sacaba de ellos suficiente beneficio para la agricultura y las “rentas públicas”. Se reconocía que sin el conocimiento de estos terrenos no se podía llevar a cabo una distribución entre los “forasteros” sin tierras o entre los “orijnarios” que poseyeran pequeñas parcelas. A la vez, denunciaba que la incapacidad del estado por controlar dichos territorios permitía a los particulares adueñarse fraudulentamente de terrenos de propiedad pública sin pagar por ellos ningún tipo de impuesto. Y que estas apropiaciones indebidas habían generado numerosos litigios aumentando los gastos del estado. Por todo ello, Ballivián decretó que se debía proceder a una visita formal (art. 1.º) y “escrupulosa” de todos los terrenos de la República con el título de sobrantes o baldíos. El decreto constaba de diez artículos en los que se establecían las pautas para llevar a cabo dichas visitas. Entre estas pautas destacamos el artículo segundo, por el que se concedía a los visitantes la potestad de exigir los documentos necesarios a todos los funcionarios públicos y a todos los propietarios de tierras (art. 2.º). Se eximían de dicho recuento las tierras poseídas por los originarios. Se concretaba que el

55. En los casi doscientos años de historia republicana han sido muchos los gobiernos que han tratado de colonizar los vastos territorios vacíos que existen en Bolivia. Incluso el actual gobierno de Evo Morales está tratando de colonizar territorios de frontera en la zona oriental de la República.

56. Decreto de 13 de febrero de 1843 (*Colección...*, t. VIII: 74).

visitador debería clasificar los terrenos en función de su calidad y de su aptitud para la agricultura y/o su ocupación. Con todos estos datos se estableció que se haría, en el futuro, una “estadística territorial” de la República (art. 6.º). Finalmente se estableció que la visita se realizaría por distritos y que el visitador de cada uno de ellos sería un “ministro de la Corte Suprema” o uno o dos de las respectivas cortes superiores de justicia, pudiendo también el gobierno emplear en esta comisión a cualquier jubilado según su capacidad y aptitudes (art. 8.º). El gobierno era consciente de las dificultades que afrontarían dichos visitadores y por eso estableció que los gobernadores y los jueces de letras deberían prestar todo el auxilio necesario para llevar a cabo su tarea (art. 9.º). Por último, pero no por eso menos significativo, se estableció la paga por este trabajo, que consistiría en la misma cantidad que recibían los diputados del Congreso, además del sueldo que disfrutaban con anterioridad y de treinta pesos mensuales para su “plumario” y gastos de escritorio (art. 10.º). Es necesario destacar aquí que el hecho de que se estableciera un salario tan generoso respondía a la peligrosidad y dificultad del mandato, pues muchas de las tierras a visitar se encontraban lejos y no estaban controladas por el estado, por lo que llegar a ellas ya significaba, en sí mismo, un riesgo considerable.

Otro aspecto prioritario para el gobierno era propiciar la navegación de los grandes ríos de la República para facilitar el contacto con las zonas más alejadas y establecer comunicación con los países vecinos. Así lo reconoció Ballivián en el discurso ante la Convención Nacional de 1843⁵⁷ cuando señaló:

“[...] se han mandado abrir caminos y allanar otros que ofrecían dificultades en su actual estado: se han duplicado los correos entre los principales departamentos de la República; han celebrádose contratas para el mejor servicio de las postas, anticipando algunas sumas a los diferentes empresarios con quienes se ha contratado, previa publicación de sus propuestas; se ha creado un departamento topográfico y mandado levantar mapas prolijos y exactos de toda la República, ofreciendo premios a los que con sus conocimientos contribuyan a tan importante trabajo”⁵⁸.

5. Racionalización de la administración del estado

Ballivián, procedente del estamento militar y sin una educación formal, parece que se inspiró en los ejemplos más avanzados del continente por cuanto la modernización de la administración pública fue una de sus mayores preocupaciones. Hay que tener en cuenta la herencia colonial en la que lo público era un entramado de intereses familiares, sectoriales y de lo que hoy llamaríamos tráfico de influencias, que dificultaba a la administración central el conocer con exactitud cuál era la realidad de las provincias, sobre todo en el caso de las pro-

57. En dicho discurso expone que se han abierto conversaciones con Brasil y Paraguay para la navegación de los ríos compartidos con estos países. Mensaje del Presidente ante la Convención Nacional de 1843 (*Redactor...*, t. I: 23).

58. Mensaje del Presidente ante la Convención Nacional de 1843 (*Redactor...*, t. I: 23).

vincias más alejadas (Lynch, 2001). Es por eso que Ballivián trató de imponer un sistema de “intendentes” ajenos, al menos inicialmente, a las dinámicas locales de poder, aunque esta política puede interpretarse también como un intento por controlar el entramado estatal para evitar conspiraciones o injerencias en su política (Kliksberg y Sulbrandt, 1984).

Los temas a los cuales prestó atención Ballivián para un mejor funcionamiento de la administración del estado fueron muy variados. Trató de poner un poco de orden al caos que encontró después de años de guerras. En los apartados anteriores hemos tratado, específicamente, de las medidas adoptadas en los ámbitos de la educación, el ejército y el control del territorio nacional. Ahora vamos a exponer, sólo a título indicativo de los proyectos modernizadores, algunos aspectos tratados en diferentes ámbitos de la administración pública como son: evitar abusos de los empleados públicos, nombrar nuevos funcionarios, adoptar nuevas funciones para el estado o mejorar el control de los recursos estatales.

Centrándonos en las medidas concretas aprobadas durante los dos primeros años de su gobierno señalaremos, entre otras, primero, las tendentes a evitar el abuso que se hacía del correo postal franqueado por el estado, pues las autoridades del interior mandaban abundantes solicitudes y expedientes particulares bajo carácter oficial, con lo que se cargaba al Erario Nacional el pago de los portes que, en todo caso, debían satisfacer los interesados (11.01.1842)⁵⁹. Segundo, con el objetivo de reforzar el poder de los prefectos departamentales, se estableció que las Tesorerías departamentales se encargaran de la administración de los fondos de Policía (22.01.1842)⁶⁰. Tercero, con relación a la sanidad pública, en febrero de 1842 se aprobó una resolución que sentó sus bases (15.02.1842)⁶¹. Concretamente se estableció que los médicos titulares, cuyas funciones no estuvieran sujetas a un reglamento especial, estaban obligados a curar a todos los pobres⁶² que pidieran su asistencia, estableciendo un sistema según el cual el estado pagaba a los médicos por ello.

Cuarto, y probablemente una cuestión bien importante, sabemos que durante esta primera etapa de gobierno, Ballivián gobernó a partir de decretos, razón por la cual sus críticos hablan de su etapa como dictatorial o como de “Ordenanza Militar” (Ordóñez y Crespo, 1912: 269; Mesa, 2003: 390). Sin entrar ahora en esta valoración, es importante destacar que él pareció reconocer las limitaciones generadas por un gobierno sin el consiguiente respaldo constitucional y parlamentario. Para remediar tal situación, en la medida de lo posible, en septiembre de 1842 decretó la creación de un Consejo de Notables para po-

59. Circular de 11 de enero de 1842 (*Colección...*, t. VII: 250).

60. Resolución de 22 de enero de 1842 (*Colección...*, t. VII: 251).

61. Resolución de 15 de febrero de 1842 (*Colección...*, t. VII: 260).

62. Para demostrar su estatus de pobreza debían tener un boleto de la policía que lo acreditara (*Colección...*, t. VII: 260).

der discutir y consultar las “dudas que se le ofrecen [al gobierno] y las grandes medidas que requiere la reorganización del país” (07.09.1842)⁶³.

Quinto, por lo que se refiere a los impuestos, se dictaron numerosas disposiciones que mostraban tanto la insuficiencia de recursos económicos de la administración estatal como la ausencia de personas encargadas de la misma recaudación; en esa línea se dictó una orden (22.02.1842)⁶⁴ por la que se estableció un impuesto a las chicherías de la ciudad de La Paz y, al mismo tiempo, se señaló el sistema por el cual se escogería a la persona encargada de dicha tarea⁶⁵. Y, en su afán por aumentar la entrada de capital a las arcas del estado, el gobierno trató de poner bajo control las propiedades del estado, evitando así la venta fraudulenta de su patrimonio. Parece que era una práctica común la venta de propiedades estatales a particulares a un precio por debajo del coste. Mediante un extenso sistema de corrupción tan sólo un particular mostraba interés por una finca o unas tierras, no era difícil para él comprar el bien mediante el uso de un sistema de prebendas. Tratando de acabar con las prácticas corruptas del sistema se aprobó una circular (23.11.1842)⁶⁶ que prohibía la enajenación de fincas de Beneficencia (del estado) sin previo conocimiento del gobierno. Al mismo tiempo se estableció que fueran dos peritos, y no uno, como era la norma, previamente juramentados, y de los que uno sería designado por el agente fiscal en calidad de parte, debiendo el prefecto nombrar al tercero en discordia para dirimirla en caso de ocurrir, los que establecieran las condiciones de venta. Así pues, a partir de ese momento se necesitaría licencia del gobierno, que se solicitaría por conducto de los prefectos, informando éstos “documentadamente” sobre la necesidad y utilidad de la venta.

Sexto, con el objetivo de mejorar el control del comercio exterior era necesario extender un sistema de aduanas a lo largo del territorio nacional. Para ello el gobierno aprobó una orden por la que se estableció el número de empleados y sus sueldos en la recién creada aduana de Potosí (09.02.1843)⁶⁷.

Finalmente, en el discurso ante la Convención Nacional de 1843, Ballivián puso de manifiesto que la administración era una de sus grandes preocupaciones. En sus propias palabras: “contraje mis nuevas tareas a separar los males que la guerra y la anarquía habían causado en todos los ramos de la administración”⁶⁸. En dicho discurso realizó una auténtica declaración de intenciones al afirmar que “he ahogado hasta mis afecciones personales sin distinguir amigos o enemigos,

63. Decreto de 7 de septiembre de 1842 (*Colección...*, t. VII: 370). Se establecía que el Consejo de Notables estaría compuesto por los ministros de gobierno, tres vocales de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, el arzobispo metropolitano, un jefe de la alta clase militar y un ciudadano por departamento nombrado por las autoridades del mismo departamento. Finalmente se señalaba que el presidente del Consejo sería el presidente de la República.

64. Orden de 22 de febrero de 1842 (*Colección...*, t. VII: 266).

65. Como no hay personal para cobrar este nuevo impuesto se saca a subasta pública el derecho a cobrarlo sobre la base de 800 pesos (*Colección...*, t. VII: 266).

66. Circular de 23 de noviembre de 1842 (*Colección...*, t. VIII: 24).

67. Orden de 9 de febrero de 1843 (*Colección...*, t. VIII: 72).

68. Énfasis en el original.

sino en relación del mejor servicio de Bolivia, considerando a los ciudadanos por sus aptitudes y moralidad”, dando a entender con ello que había tratado de ser lo más imparcial posible en la toma de decisiones y en el nombramiento de cargos públicos. Así mismo, habló del intento de racionalizar los Ministerios para que las responsabilidades no recayeran en pocos individuos y de mejorar la administración de justicia por cuanto mandó publicar periódicamente el registro judicial “procurando por este medio dar la mayor publicidad a los actos administrativos”.

6. Conclusiones

El proyecto reformador de Ballivián significó un antes y un después en la historia de la República de Bolivia. Por lo que respecta a sus antecesores, o no estuvieron en el cargo el tiempo suficiente para que sus planes se materializaran, caso de Bolívar y Sucre, o tuvieron unos objetivos “superiores”, caso de Santa Cruz⁶⁹, que les hicieron priorizar otros proyectos dejando para un futuro las reformas necesarias en el ámbito interno. Entonces, es Ballivián el que –gracias a la relativa estabilidad que consiguió merced al impulso que su persona recibió con la victoria de Ingavi, así como a su propia visión– generó las condiciones para que en Bolivia se empezara a pensar más claramente –en alguna medida ya lo había hecho Santa Cruz– en la configuración del país como un estado más moderno, más allá de proyectos supranacionales, como Santa Cruz había planteado, o de ambiciones personales.

En el discurso ante la Convención Nacional de 1843 reafirmó la tesis de que su prioridad era establecer un estado útil y eficaz para Bolivia. En dicho discurso, que nosotros hemos considerado como un punto y aparte en su mandato, expuso las medidas aprobadas durante sus primeros años de gobierno y anunció las prioridades de su gobierno futuro. Desde que asumió el poder, en septiembre de 1841 y sobre todo a raíz de la victoria de Ingavi de noviembre del mismo año, la actividad legislativa del gobierno fue muy importante. Hemos tratado de demostrar, en este avance inicial de nuestro trabajo, que estas medidas fueron aprobadas con el objetivo de crear un estado liberal eficaz. La educación, la administración pública, el ejército y el territorio nacional estuvieron en el punto de mira de las reformas modernizadoras de Ballivián. A pesar de esto, la estabilidad no duró el tiempo necesario para que muchas de las reformas se aplicaran. Así mismo, la dinámica de enfrentamiento entre diversos grupos socioeconómicos y políticos provocó que, al caer Ballivián, muchos de “sus” proyectos se dejaran de lado porque se identificaban con su impulsor. Éste es un fenómeno que no es exclusivo de la política de los grupos dirigentes bolivianos de esa época, sino una práctica común en todos los países del entorno (Lynch, 1993). Pero para lo que a nosotros nos interesa, fue una dinámica perversa que bloqueó sistemáticamente el progreso del país en muchos aspectos clave.

69. Para Andrés de Santa Cruz la prioridad fue la Confederación Peruano-Boliviana, a la que dedicó todos sus esfuerzos mientras estuvo en el gobierno (Klein, 1994).

Fuentes y bibliografía citadas

Archivos

Archivo y Nacional de Bolivia (ANB)

* Fondo: República Ministerios del Poder Ejecutivo

Archivo Histórico del Congreso de Bolivia (AHCB)

* Fondo: Redactores de las Cámaras

* Fondo: Colección Oficial de Leyes

Bibliografía

ARGUEDAS, Alcides (1920). *Historia de Bolivia: la fundación de la República*. La Paz: Escuela Tipográfica del Colegio Don Bosco.

BARRAGÁN, Rossana (1999). *Indios, mujeres y ciudadanos. Legislación y ejercicio de ciudadanía en Bolivia (siglo XIX)*. La Paz: Fundación Diálogo.

——— (2006). *Asambleas Constituyentes. Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates (1825-1971)*. La Paz: Muela del Diablo Editores.

DUNKERLEY, James (1984). *Orígenes del poder militar en Bolivia. Historia del Ejército, 1899-1935*. La Paz: Ed. Quipus.

FIFER, J. Valerie (1972). *Bolivia: Land, Location and Politics since 1825*. Londres: Cambridge University Press.

GARCÍA JORDÁN, P. (2001). *Cruz y arado, fusiles y discursos. La construcción de los Orientes en el Perú y Bolivia, 1820-1940*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos/Instituto de Estudios Peruanos.

——— (2006). "Yo soy libre y no indio: soy guarayo". *Para una historia de Guarayos, 1790-1948*. Lima: IFEA/PIEB/IRD/TEIAA.

GROFF GREEVER, Janet (1987). *José Ballivián y el Oriente Boliviano*. La Paz: Editorial El Siglo.

GUI TERAS MOMBIO LA, Anna (2010). "Los indígenas benianos en el acceso a la propiedad de la tierra y la constitución de una sociedad de frontera en la Bolivia republicana, 1842-1915". *Boletín Americanista*, Barcelona, 60, pp. 67-89.

GRUNER, Wolf, (2003). "Los parias de la patria': La discriminación estatal de los indígenas en la República de Bolivia (1825- 1952/53)". En: Salmón, J. y Delgado, G. (eds.). *Identidad, ciudadanía y participación popular desde la colonia al siglo XX*. La Paz: Asociación de Estudios Bolivianos-Plural Editores, 2003, pp. 181-190.

IRUROZQUI, Marta (1996). "Ebríos, vagos y analfabetos. El sufragio restringido en Bolivia, 1826-1952". *Revista de Indias*, Madrid, vol. LVI, 208, pp. 697-741.

——— (2000). "A bala, piedra y palo". *La construcción de la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952*. Sevilla: Diputación de Sevilla.

- IRUROZQUI, Marta y PERALTA, Víctor (1998a). "Ni letrados ni bárbaros. Las elecciones bajo el caudillismo militar en Bolivia, 1825-1880". *Secuencia, nueva época*, México, 42, pp. 147-176.
- ____ (1998b). "Las elecciones bajo el caudillismo militar en Bolivia, 1840-1848". *Historia*, La Paz, 23, pp. 50-82.
- KLEIN, Herbert S. (1994). *Historia de Bolivia*. La Paz: Librería Editorial Juventud.
- ____ (1995) *Haciendas y Ayllus en Bolivia*, ss. XVIII-XIX. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- KLIKSBERG, B. y SULBRANDT, J. (1984). *Para investigar la administración pública: modelos y experiencias latinoamericanas*. Alcalá de Henares: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LÓPEZ BELTRÁN, Clara (1993). *Biografía de Bolivia. Un estudio de su Historia*. La Paz: Librería Editorial Juventud.
- LYNCH, John (1993). *Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850*. Madrid: Mapfre.
- ____ (2001). *América Latina, entre colonia y nación*. Barcelona: Crítica.
- MESA, J. (2003). *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Gisbert y Cía.
- ORDÓÑEZ, M. y CRESPO, L. (1912). *Bosquejo de la Historia de Bolivia*. La Paz: Imprenta y Litografía Boliviana.
- PERALTA, Víctor y IRUROZQUI, Marta (2000). *Por la concordia, la fusión y el unitarismo. Estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880*. Madrid: CSIC.
- QUINTANA TABORGA, Juan R. (1998). *Soldados y ciudadanos. Un estudio crítico sobre el servicio militar obligatorio en Bolivia*. La Paz: PIEB.
- SANTIVÁÑEZ, J.M. (1891). *Vida del General José Ballivián*. Nueva York: Imprenta de El Comercio.
- ZAVALETA MERCADO, René (1983). *Bolivia, hoy*. Madrid: Siglo XXI.

Fecha de recepción: 11.11.2010

Fecha de aceptación: 1.2.2011