

LA BUROCRACIA BOLIVIANA Y SUS TRANSFORMACIONES

(Entre la lógica clientelar y la lógica racional)*

Angel Claudio Vargas Maldonado **

Introducción.

Las Ciencias Sociales en Bolivia, de un tiempo a esta parte, han demostrado considerables progresos en la comprensión de la realidad nacional. La Economía, la Sociología, la Antropología y otras ciencias, aportan elementos importantes que permiten tener mayores luces sobre determinados problemas de la realidad; luces que se extienden ya no sólo para académicos o políticos, sino también para el hombre común. Sin embargo, hay tres aspectos que acotar en la clarificación del desarrollo de la Ciencia Social en Bolivia.

En primer lugar, en la mayoría de los casos, nuestros investigadores parecen no romper con las preferencias por determinadas áreas como son: la cuestión agraria, las étnias, los sindicados

(campesinos u obreros) entre otros; se aduce que ésto es así, debido a sesgos ideológicos (Mansilla, 1994) que rayan en el dogmatismo. En el fondo es la expresión de anquilosadas costumbres, que niegan la validez e importancia de otras áreas de investigación en el marco social.

En segundo lugar, se encuentran también aquellos investigadores que van al otro polo de «investigación». Nos estamos refiriendo a las llamadas modas teóricas, es decir al trato de los «nuevos paradigmas de la ciencia social» (parece que hay un total desconocimiento de que el mismo Thomas Kuhn advirtió que su concepto de paradigma, propio del análisis que él hace en su historia de la ciencia, no era aplicable a la ciencia social v. Kuhn, 1996). En síntesis, en este caso, diríamos, con Maurice Duverger, sin mencionar por ahora a que

* El presente artículo es un resumen del proyecto de tesis presentado, por el autor, en la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés.

** Estudiante de la Carrera de Sociología - UMSA.

«modas» nos referimos, que hay que tomarlas en cuenta pero no darles mayor importancia.

En tercer lugar, todo lo anterior nos muestra que se ha sometido a una desdicha general temas importantes de investigación, es decir nos encontramos con fenómenos, procesos, ámbitos de la realidad que han estado total o parcialmente faltos de estudio; uno de esos fenómenos es precisamente, el llamado Fenómeno Burocrático.

El proceso de racionalización en el marco del modelo neoliberal: las transformaciones en la administración burocrática estatal en Bolivia

La comprensión del proceso de racionalización del aparato burocrático en Bolivia, debe entenderse dentro del contexto de modernización estatal en el marco del modelo neoliberal. Su origen, en el caso boliviano se encuentra, lo afirmamos, indisolublemente ligado al fenómeno de la globalización mundial.

Tal proceso se inicia a partir de la configuración del Estado boliviano de 1952, cuya característica principal indica el reestablecimiento de relaciones patrimonialistas con la sociedad a partir de un nuevo sistema de intermediación,

denominado «clientelismo burocrático»; siendo este un sistema de intercambio de prebendas y privilegios, a partir de lealtades personales, grupales y políticas (Calderón-Laserna, 1995).

Este período es aquel donde la administración burocrática estatal inicia su crecimiento a partir de la ruptura de la alianza COB-MNR en 1956, donde, por otra parte, se reduce la masiva presencia de sectores populares de la sociedad. Característica de este período es la relación clientelar entre el Estado y las clases sociales (Arauco, 1985), a través de los mecanismos de la prebenda, el favoritismo y la corrupción.

Es a partir, de este momento que la burocracia boliviana comparte en su funcionamiento características similares con la de otros países: lentitud, ineficiencia, exagerado celo funcionario, improvisación, etc. Siendo su particularidad propia la enorme acumulación de funcionarios, técnicos y empleados que llegan a las reparticiones públicas por la vía de las relaciones de parentesco o compadrazgo (Arauco, 1985). Todo lo anterior debido, también, a el importante rol del Estado en la economía. Un Estado boliviano, que ya se veía afectado fuertemente por la inestabilidad política y la permanente alternancia de proyectos.

Concluimos entonces que el sector burocrático en el período de 1956 a 1978 es un órgano de instrumentalización política, expresada en la mantención de una «clientela política» por los distintos regímenes políticos que gobernaron. El Estado boliviano, en consecuencia, respecto a su burocracia se expresa en la presencia de un sistema administrativo escasamente operativo, donde el funcionario se sobrepone a la regla y donde la administración, sin orden interno permite que la corrupción se haga funcional al sistema (Lazarte, 1991; Arauco, 1985; Calderón-Laserna; 1995).

Ahora, en el período de 1978 a 1983 se visualiza la posibilidad de cambio en la relación Estado-burocracia (una relación hacia dentro). Pierde dominancia en el aparato administrativo burocrático la relación clientelar que sujetaba al funcionario militante con el partido gobernante en la espera de posibles recompensas derivadas de su lealtad; aparecerán y se crearán otro tipo de motivaciones que dirigirán el accionar del individuo en el aparato administrativo burocrático (Arauco, 1993). Sumado a todo ello las presiones del desarrollo de un mercado global, el exagerado déficit fiscal presupuestario en cuanto deuda pública y la pésima percepción ciudadana del quehacer administrativo público, que no aceptaba críticas de ningún tipo (Lynn, 1996).

Es pues, en 1985, donde se inicia la reconfiguración de la relación Estado-sociedad, ya que la aplicación del programa de ajuste estructural enmarcado en el modelo neoliberal transforma la sociedad boliviana (rompiendo incluso el patrón acumulativo y social originado en la matriz de 1952). Destacamos fundamentalmente en este proceso: el redimensionamiento del Estado, la reducción de su actividad a las funciones generales de administración, defensa y relaciones exteriores (v. Ramos, 1985), y su participación de manera razonable en otros sectores; consecuentemente será su total desligamiento con el sector productivo, su mayor característica.

Así se plantea, con mayor énfasis, que es a partir de 1985, con el programa de ajuste estructural, y con la necesidad de una reforma y modernización del Estado (y su burocracia), que la relación clientelista entre Estado y sociedad va perdiendo primacía, dando paso a nuevas formas de organización. Se dan transformaciones en la administración burocrática que constituyen por sí mismas exigencias de los cambios estructurales; ya que se hacía importante la presencia de un nuevo tipo de funcionario público, que no sea susceptible al clientelismo político, que busque la capacitación y beneficie la concretización de las reformas estruc-

turales implantadas en Bolivia (Fernández, 1997; Horst Grebe, en Calderón-Laserna, 1995); en síntesis la posibilidad de una verdadera presencia de una burocracia estatal como elemento racional de organización.

En general el Estado, asume un papel más dinámico de orientación y regulación en la reestructuración económica, buscando, también, un proceso de reconversión e integración en pro de un mayor proceso de modernización (Calderón-Dos Santos, 1990).

En resumen lo que estamos planteando es que las reformas estructurales, inmerso en ellas el proceso de modernización estatal, han posibilitado el surgimiento de una «nueva burocracia» asentada en formas racionales de organización, y al mismo tiempo el debilitamiento de aquella burocracia constituida en fundamentos clientelistas, que se ve rezagada ante su poca profesionalización y calificación. Desde ningún punto de vista creemos que dicho proceso no cree conflictos y tensiones al seno de la organización burocrática en Bolivia.

Bibliografía

ARAUCO, Isabel. «Acción social de los sectores medios: el caso de la burocracia estatal». (1985). En: Laserna, Roberto (comp.): Crisis, democracia y conflicto social. Cbba-Bolivia Ediciones CERES. pp.289

CALDERON, F. y DOS SANTOS, M. «Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre». (1990) En: Revista Nueva Sociedad. (fotocopia sin mayores datos bibliográficos).

CALDERON, F. y LASERNA, R. Paradojas de la modernidad: sociedad y cambios en Bolivia (1995). La Paz-Bolivia.Fundación Milenio-CERES. (2a. edición) pp. 115

FERNANDEZ, Gustavo. «En busca del nuevo Estado: la reforma del Poder ejecutivo en Bolivia». (1997) La Paz-Bolivia.en: La Reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia Presencia-Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano.pp. 10

KUHN, Thomas. La Estructura de las Revoluciones Científicas (1996). México. Fondo de Cultura Económica.

LAZARTE, Jorge. «Los problemas de la reforma y la modernización del Estado en Bolivia». (1991) En: Aspectos básicos de la reforma del Estado. La Paz-Bolivia. ILDIS - H. Cámara de diputados. pp.108

LYNN, Laurence. «Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública». (1996) en: Gestión y Política pública (vol V, No.2). México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. pp. 513

MANSILLA, H.C.F. La Empresa privada boliviana y el proceso de democratización. La Paz - Bolivia. Fundación Milenio. pp. 245

RAMOS, Pablo. El Neoliberalismo en acción. (1985) La Paz-Bolivia. Editorial e imprenta de la UMSA. pp.116

WEBER, Max. Economía y sociedad. (1956) México. Fondo de Cultura Económica. 1964(1996) última edición. Trad. José Medina Echavarría et al. pp. 1237 (1 tomo)