

## La nueva burocracia plurinacional en Bolivia

*Entre la democratización y la institucionalización*

¿Quiénes son los servidores públicos plurinacionales? ¿Se ha democratizado el acceso a la burocracia en la última década? Si fuera así, ¿esto ha desinstitucionalizado el aparato público? Este artículo presenta algunos hallazgos de una investigación sobre la burocracia durante el gobierno de Evo Morales. A partir de tres casos de estudio, se busca identificar cómo se traduce la llamada «emergencia indígena» en la composición social del Estado y qué repercusiones tiene tanto en el aparato público plurinacional como en los procesos de movilidad social y autoafirmación étnica indígena desde 2006.

**XIMENA SORUCO SOLOGUREN**

Los estudios sobre la burocracia suelen concentrarse en las normas, los procedimientos, las decisiones y la gestión de la institución estatal o en los sistemas de reclutamiento y las capacidades de los funcionarios públicos, pero menos en la composición social: se presume que la socialización en la función y la institución hacen irrelevante el origen social del burócrata. Sin embargo, hay razones de peso para detenerse en la composición social de la burocracia, tema del presente artículo. Una de ellas se vincula al análisis de la movilidad social ascendente que conlleva «pertenecer al Estado», más aún en contextos en los cuales la educación superior –la licenciatura es la

---

**Ximena Soruco Sologuren:** socióloga. Actualmente se desempeña como coordinadora académica del Centro de Investigaciones Sociales (CIS), dependiente de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

**Palabras claves:** democratización, Estado, funcionarios públicos, indígenas, movilidad social, Evo Morales, Bolivia.

condición mínima de ingreso a la burocracia, salvo para puestos auxiliares, que requieren al menos bachillerato— es de acceso gratuito, como en América Latina, y el empleo público ofrece la estabilidad que no logra generar el privado, marcado por una creciente informalidad. Se trata, en verdad, del viejo tema de *Rojo y negro* (1830), la novela de Stendhal cuyo protagonista, Julien Sorel, hijo de campesinos, logra alcanzar la cúspide de la sociedad parisina del siglo XIX como letrado.

En Bolivia, el recuento crítico del ascenso social del abogado cholo, «arribista y traidor por naturaleza», queda registrado en *El cholo Portales*, la novela de Enrique Finot publicada en 1926. Si bien se trata de una temática reiterada en la literatura boliviana, ha sido poco estudiada durante el siglo XX y está pendiente captar sus alcances en el actual proceso de cambio (así como en otros procesos políticos latinoamericanos), más cuando esta transformación política coincidió con un ciclo de crecimiento económico desconocido en la historia boliviana.

La segunda razón para estudiar la composición social de la burocracia boliviana es su escasa estabilidad. Esto se debe a que no hay una carrera de funcionario público, los cargos son de libre remoción y es frecuente la rotación: entre 30% y 40% de los funcionarios encuestados no tiene más de un año en el cargo. Esto, por supuesto, atenta contra la consolidación de la burocracia. Esta debilidad puede ser, sin embargo, también una ventaja: los órganos Ejecutivo y Legislativo no han devenido entes corporativos cristalizados y de escasa posibilidad de reforma, como pasó con las fuerzas armadas, la policía, la universidad pública, etc. Por el contrario, los vientos de cambio social, como la emergencia indígena desde la década de 1990, ingresaron en el Estado a través de elecciones, pero también mediante un sistema poco institucionalizado de reclutamiento de personal, por el cual la autoridad elegida nombra a «su» personal. La contracara de esta democratización es el clientelismo.

El libro *Composición social del Estado plurinacional*<sup>1</sup>, cuyos hallazgos resumimos aquí, tuvo como objetivo analizar el nuevo Estado desde una perspectiva que pueda ir más allá de los discursos sobre lo plurinacional, para mirarlo desde sus prácticas concretas. Una de ellas es la dinámica de la burocracia que lleva a la pregunta sobre quiénes son los funcionarios públicos en la actualidad y qué cambió respecto al pasado en términos de composición étnica y social del funcionariado.

---

1. X. Soruco, Daniela Franco y Mariela Durán: *Composición social del Estado plurinacional. Hacia la descolonización de la burocracia*, CIS, La Paz, 2014.

Esta pregunta se expresa en una indagación sobre el perfil del servidor público: edad promedio, proporción entre hombres y mujeres, nivel educativo alcanzado, autoadcripciones étnicas, pertenencia a organizaciones sociales y variaciones de estas características según los cargos ocupados. ¿Estamos hablando de un nuevo funcionario público? ¿Qué repercusiones tiene esta novedad en la burocracia? ¿Se ha profundizado la presencia indígena? ¿Qué cambios se evidenciaron en la composición de las autoridades elegidas, en diferentes niveles, desde las elecciones municipales de 1995, tras la Ley de Participación Popular, estudiadas por Xavier Albó<sup>2</sup>, Diego Ayo<sup>3</sup> y otros autores, y luego en la Asamblea Constituyente y la Asamblea Legislativa Plurinacional<sup>4</sup>? Si el discurso plurinacional se verifica, la presencia indígena habría trascendido el ámbito municipal y rural para abarcar también los niveles departamental y central asentados en las ciudades, y a los funcionarios no electos por voto popular, en quienes –a diferencia de los funcionarios elegidos que emplean las adscripciones étnicas como capital electoral– cabría esperar menores incentivos para mantener su identidad.

**La presencia indígena  
habría trascendido  
el ámbito municipal  
y rural para abarcar  
también los niveles  
departamental y  
central asentados en  
las ciudades ■**

Para responder estas preguntas, entre septiembre y octubre de 2013 se realizó una encuesta a todos los funcionarios presentes en tres instituciones públicas: el municipio urbano de La Guardia, ubicado en el departamento de Santa Cruz; la Gobernación de Chuquisaca, asentada en la ciudad de Sucre; y el Ministerio de Educación en La Paz, y se alcanzó un total de 1.174 encuestados. Esta encuesta fue luego comparada con información de las tres instituciones arrojada por el (único) Censo de Funcionarios Públicos, confeccionado en 2001, para observar los cambios en una década. Los casos fueron elegidos

---

2. X. Albó: «Alcaldes y concejales campesinos/indígenas. La lógica tras las cifras» en Secretaría Nacional de Participación Popular: *Indígenas en el poder local*, Secretaría Nacional de Participación Popular / API-DANIDA, La Paz, 1997; X. Albó: *Ojotas en el poder local. Cuatro años después*, CIPCA, La Paz, 1999; X. Albó y Víctor Quispe: *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, CIPCA / Plural, La Paz, 2004.

3. D. Ayo: *Democratizando la democracia. Una mirada a la participación popular en los albores de una Bolivia de las autonomías*, PNUD, La Paz, 2009.

4. Marcelo Arequipa: «La configuración del poder político. Estudio acerca del reclutamiento, selección y producción legislativa de las elites políticas en Bolivia (1985-2009)», tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2013; Inés Gonzales Salas (comp.): *Biografías. Historias de vida en la Asamblea Legislativa Plurinacional*, IDEA / FES / ERBOL / Gente Común, La Paz, 2013; Patricia Chávez: *¿De la colorida minoría a una mayoría gris? Presencia indígena en el Legislativo*, Fundación Friedrich Ebert (FES) / Gente Común, La Paz, 2012; María Teresa Zegada y Jorge Komadina: *El espejo de la sociedad. Poder y representación en Bolivia*, Ceres / Plural, La Paz, 2014.

por razones geográficas: corresponden al altiplano, la región de valles y el oriente boliviano, con la intención de estudiar diferentes niveles: central (ministerio), departamental (gobernación) y municipal. Otro criterio fue el grado de institucionalización: el Ministerio de Educación existe desde la fundación de la República, sus labores y procedimientos han sido establecidos al menos desde 1952, cuando se masificó la educación pública, y en el actual gobierno (2006-2015) ha tenido pocos cambios de autoridad (tres ministros). La Gobernación de Chuquisaca (antes Prefectura) se ubica desde la guerra civil de 1899 –que cambió la sede de gobierno a La Paz– en el edificio que fuera la Casa Presidencial de la República. El estancamiento económico de la región confiere una enorme centralidad al aparato público como fuente de empleo formal (universidad, Corte Suprema, alcaldía, gobernación), y por tanto de reproducción de la elite local (clase media profesional), que desde 2006 está siendo disputada por los campesinos, que ganaron la gobernación en 2010. Sucre es la ciudad donde se inicia y se bloquea la culminación de la Asamblea Constituyente (2006-2009), que finalmente se trasladará a Oruro<sup>5</sup>. Por su parte, el Municipio de La Guardia, zona de expansión de la ciudad de Santa Cruz y próspera en comercio agrícola y de bienes raíces, vive en la inestabilidad política por una disputa entre la elite local y los comerciantes y transportistas indígenas, hijos de migrantes de la zona andina.

Estos estudios de caso no expresan una tendencia nacional, pero sirven de indicio para seguir estudiando el tema en un contexto en el que no existe una institución que centralice las cifras de la burocracia, salvo las nóminas de sueldos del Ministerio de Economía, agregadas además para los niveles subnacionales.

Fueron dos las constataciones centrales a las cuales arribó la investigación. La primera refiere la democratización en el acceso a la función pública materializada en una mayor presencia de mujeres, jóvenes e indígenas en 2013 respecto a 2001 en las instituciones estudiadas, y una significativa presencia de servidores públicos (nueve de cada diez) cuyos padres no fueron burócratas y tuvieron un rendimiento educativo muy inferior al de sus hijos.

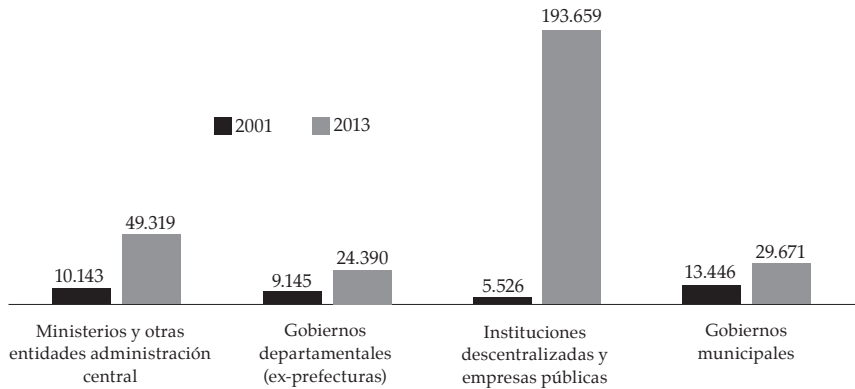
El segundo argumento es que este nuevo servidor público está en proceso de movilidad social intergeneracional, pero también en relación con sus contemporáneos. Ello conduce a replantear los términos con que se piensa «lo indígena».

---

5. La demanda de recuperar la capitalidad plena generó diversos conflictos, que escalaron hasta situaciones de violencia. En esos años, la dirigencia local opositora se alió con el autonomismo cruceño.

Gráfico 1

**Bolivia: número de funcionarios públicos en el nivel nacional, 2001-2013**



**Fuente:** elaboración de la autora sobre la base de Servicio Nacional de Administración de Personal e Instituto Nacional de Estadística: *Registro nacional de funcionarios públicos*, 2001 y Ministerio de Economía: *Base de datos de empleados públicos*, 2013.

En 2001, el número total de funcionarios públicos era de 38.258, mientras que en 2013 ascendía a 297.039, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 56% (676% durante todo el ciclo). De los cuatro sectores públicos, el que ha crecido más es el de las instituciones descentralizadas y las empresas estatales, debido al cambio de modelo económico centrado en el Estado operado bajo el gobierno de Evo Morales desde 2006 (especialmente asociado a su política de nacionalizaciones y creación de varias empresas estatales). El segundo sector en crecimiento es el de la administración central, seguido de las gobernaciones y municipios, como puede verse en el gráfico 1.

Esta aproximación parte del supuesto de que el crecimiento de la burocracia no es malo o bueno en sí mismo, sino que debe vincularse con información sobre los ingresos del Estado para ver qué porción ocupa en el total de gastos, si genera déficit fiscal –un problema endémico del Estado boliviano durante los siglos XIX y XX– y si su crecimiento indica una mayor presencia estatal en términos de servicios y de extensión territorial –algo que fue también históricamente débil<sup>7</sup>–.

6. Víctor Peralta: «El poder burocrático en la formación del Estado moderno. Bolivia, 1825-1890», tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador, Quito, 1992.

7. PNUD: *El estado del Estado en Bolivia. Informe nacional sobre desarrollo humano en Bolivia*, PNUD, La Paz, 2007.

En términos generales, una burocracia mínima (modelo neoliberal) podría interpretarse como «eficiente», pero también como la expresión de un Estado débil, centralizado y con un rol debilitado, incluso como Estado regulador. Una burocracia pesada (como la de los denominados «socialismos reales») puede convertirse en un freno a la dinámica económica y en una mole cara e incapaz de cumplir con sus tareas básicas. Pero si el objetivo es lograr una proporción adecuada entre ingresos estatales, servicios brindados (tipo de gasto) y número óptimo de administradores, esta no es una medida fácil de calcular y mucho menos de gestionar. ¿Cómo funciona esta relación en las últimas décadas en Bolivia?

Un indicador de la capacidad del Estado para generar sus propios ingresos, que no dependen del precio y la cantidad de las exportaciones de materias primas o de las importaciones (impuestos aduaneros), es la renta interna que se obtiene del impuesto al valor agregado (IVA), a las transacciones, al consumo específico, el régimen complementario al IVA y otros impuestos municipales y a las transacciones financieras. Con esta medida se compara el gasto público en salarios del sector público no financiero, que incluye las empresas públicas y los sectores de salud y educación.

Así, entre 1990 y 1994, la generación de ingresos por impuestos internos era menor a la erogación en salarios; a partir de 1995 el Estado logra recaudar un poco más de lo que gasta en los sueldos de la burocracia, pero la diferencia se hace mayor en 2003 y desde 2006: la tendencia es hacia un incremento acelerado del ingreso por impuestos internos (177.331 millones de bolivianos en 2012, unos 25.500 millones de dólares) en comparación con el crecimiento más modesto del gasto en salarios (91.396 millones de bolivianos en el mismo año, unos 13.100 millones de dólares)<sup>8</sup>, y esto da sostenibilidad (y en principio racionalidad) a ese crecimiento estatal.

### ■ El perfil social del servidor público

Con esta caracterización del tamaño y el gasto de la burocracia nacional, pasamos a describir los datos de la encuesta a funcionarios públicos en 2013 y su comparación con el censo de 2001.

*Mujeres.* Actualmente hay un avance en la equidad de género en las instituciones públicas estudiadas, aunque el porcentaje de mujeres no llega a 50%: 671 son hombres (58%) y 481 mujeres (42%).

---

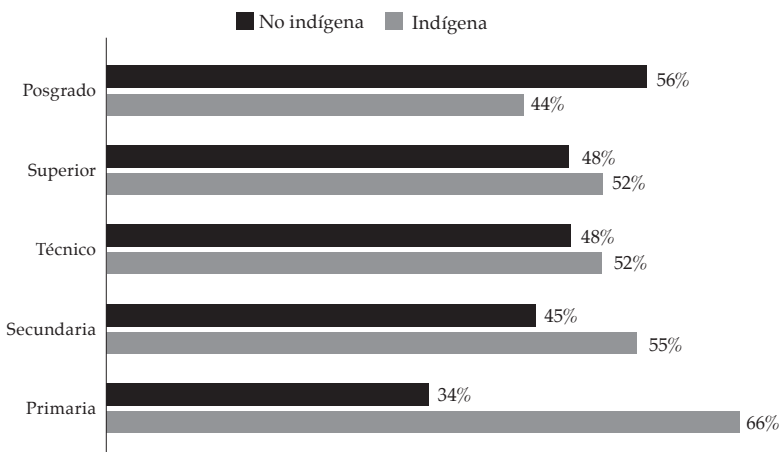
8. Instituto Nacional de Estadística (INE), 2014, cifras en bolivianos de 1990.

*Jóvenes.* Esta es la variable demográfica más llamativa del nuevo funcionario público. Se trata de un cambio generacional progresivo. Del total de servidores de 2001 y 2013, el segmento poblacional más numeroso es el de 31 a 40 años; en 2013, tres de cada diez funcionarios se ubicaban en ese rango etario, frente a dos en 2001. Disminuyó el grupo de 41 a 50 años y el de 51 a 60 no varió. Hay una característica particular de los jóvenes burócratas del Estado plurinacional en relación con periodos anteriores: pese a estar insertos en un proceso de movilidad social ascendente (son ya ciudadanos, profesionales y con un empleo formal de «cuello blanco»), no abandonan ciertas marcas de sus orígenes, es decir, no solo no están compelidos a negar o esconder su procedencia étnica, sino que la reivindican.

La correlación entre segmentos jóvenes y nivel profesional superior muestra que los «hijos del proceso de cambio» tienen mayores niveles educativos que la generación que propició las actuales reformas: Evo Morales nació en 1959, Álvaro García Linera en 1962, la mayoría de los ministros, senadores y diputados o los fundadores del instrumento político tienen hoy más de 50 años, y puede observarse una progresiva tendencia al incremento del nivel educativo en el Estado entre funcionarios designados. Esto incluye a las mujeres profesionales, jóvenes y autoidentificadas indígenas.

Gráfico 2

**Bolivia: autoadscripción étnica del servidor público según escolaridad, 2013 (en %)**



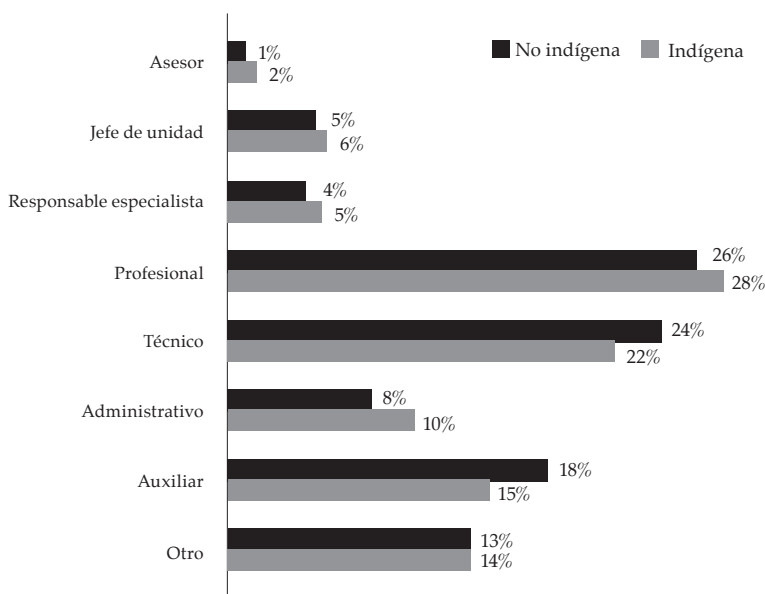
Fuente: elaboración de la autora sobre la base de la *Encuesta a servidores públicos*, CIS, 2013.

*Indígenas.* «La burocracia representa el entorno blancoide de Evo Morales», señalan las críticas dentro y fuera del gobierno; «es el sector tecnócrata –y por tanto no indígena– que realmente gobierna»<sup>9</sup>. Pero los datos relativizan estas percepciones, al menos en las instituciones estudiadas: en 2013, 63% del total de servidores públicos se declara indígena en la Gobernación de Chuquisaca, 45% en el Ministerio de Educación y 18% en La Guardia; haciendo la estimación ponderada de las tres instituciones, tenemos 46% (527 personas) de servidores declarados indígenas, quechuas y aymaras.

Más sorprendente aún es que al comparar nivel educativo con autoadscripción étnica, se observa que existen más funcionarios indígenas técnicos y licenciados que no indígenas. Esta ventaja se invierte en los extremos de la escolaridad, primaria y posgrado. En el primer caso, porque se trata de funcionarios en el rango etario de 61 años en adelante, generación para la cual la brecha educativa entre indígenas y no indígenas era elevada.

Gráfico 3

**Bolivia: autoadscripción étnica del servidor público según su cargo, 2013 (en %)**



**Fuente:** elaboración de la autora sobre la base de la *Encuesta a servidores públicos*, CIS, 2013. Los nombres de los cargos corresponden a la denominación del Estado boliviano.

9. V., por ejemplo, revista *Willka* N° 1, «Evo Morales entre: entornos blancoides, rearticulación de las oligarquías y movimientos indígenas», primer semestre de 2007.



La diferencia étnica en la distribución de puestos públicos se reduce más que el nivel educativo y no pasa de tres puntos porcentuales en ninguno de ellos (gráfico 3). En el caso del Gobierno Autónomo de Chuquisaca, la presencia indígena en los cargos es mayor que la no indígena: 73% de los jefes de unidad se autoadscribe quechua, aunque también hay presencia indígena mayoritaria en los cargos «técnico» (71%) y «auxiliar» (68%) y minoritaria en los cargos administrativos (46%).

*Escolaridad.* Pese a que se cuestiona con frecuencia que el costo de la democratización de la burocracia ha sido la disminución del reclutamiento meritocrático y, por tanto, del nivel educativo entre los funcionarios, nuestra encuesta muestra que no solo se ha mantenido el nivel profesional de los servidores, sino que la titulación de posgrado se ha incrementado en diez puntos porcentuales con respecto a 2001. Comparando el nivel educativo de los funcionarios indígenas y no indígenas, existen más indígenas burócratas con niveles de escolaridad secundario, técnico y superior, y ese dato es importante porque está mostrando que no hay contradicción, sino posiblemente coincidencia, entre un mayor nivel educativo y la conciencia de pertenencia étnica, y que por tanto la relación de décadas pasadas indígena = pobre = rural = bajo nivel educativo se está modificando en favor de un perfil indígena urbano, letrado, con mayores ingresos económicos y, en este caso, funcionario público, lo que podría estar constituyendo uno de los segmentos emergentes de la nueva clase media.

### ■ Filiación partidaria y sindical

Del total de encuestados que indica militar en el partido de gobierno, la mitad corresponde al Ministerio de Educación, seguido del municipio de La Guardia (41%), con un sorprendente 9% para la Gobernación de Chuquisaca, la entidad con mayor proporción de funcionarios autoidentificados indígenas. Al relacionar filiación e identidad étnica, se observa que no existe mucha diferencia: los militantes indígenas representan el 53% frente a los militantes no indígenas (47%), mientras que hay más simpatizantes e «invitados»<sup>10</sup> al Movimiento al Socialismo (MAS) que no son indígenas.

Respecto a la pertenencia de los funcionarios públicos a una organización social (sindicato, gremio, asociación), 37% manifestó pertenecer, lo que es una cifra importante considerando que se trata de la burocracia estatal –este

---

10. Los invitados son generalmente integrantes de las clases medias –a menudo periodistas, músicos, rectores de universidades, etc.– que no son parte orgánica del MAS y que ocupan cargos en las listas de candidatos a invitación de Evo Morales. V., por ejemplo, Hervé Do Alto: «Un partido campesino en el poder. Una mirada sociológica del MAS boliviano» en *Nueva Sociedad* N° 234, 7-8/2011, <<http://nuso.org/articulo/un-partido-campesino-en-el-poder-una-mirada-sociologica-del-mas-boliviano/>>.

crecimiento de los funcionarios con militancia social/sindical es una de las características del proceso abierto en 2006-. Al mismo tiempo, la «organicidad» sindical está más vinculada a la autoadscripción étnica indígena (65% de los indígenas pertenece a una organización social), aunque es llamativo que la mitad de quienes no se autoadscriben indígenas también pertenece a una organización social, lo que evidencia que la integración a agrupaciones sociales no es una característica solo indígena.

La importancia de esta participación sindical no disminuye ni con la escolaridad ni con el cargo del funcionario público, lo que muestra que es compartida por estos nuevos funcionarios, incluso por encima de la militancia política, como sucede con claridad en la Gobernación de Chuquisaca.

### ■ Movilidad social intergeneracional

La democratización del Estado iniciada por la vía de la municipalización, las diputaciones uninominales y otros mecanismos de descentralización impulsados en los años 90, así como el recorrido político exitoso del Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), liderado inicialmente por los cocaleros, pero que crece en organizaciones y actores del ámbito rural al urbano, tienen un antecedente sociológico que es importante mencionar: la intensa migración campo-ciudad desatada tras la reforma agraria de 1953, impulsada por la Revolución Nacional ocurrida el año anterior. Este proceso migratorio –producto de la desarticulación de la hacienda, la educación de masas y el minifundio– se interrumpe y parece frenarse con la crisis económica de 1982-1985, para recuperarse y plantear mayores expectativas –frustradas– de movilidad social en la década de 1990.

Pese a estos altibajos, los últimos 60 años son testigos del cambio sociológico del componente indígena de la sociedad boliviana, con características inéditas en el contexto de modernización latinoamericana. La transición rural-urbana en el continente, la masificación de las ciudades, los procesos siempre tensos de integración de estas nuevas masas urbanas y los fenómenos políticos que generaron conforman un modelo de progresiva homogeneización cultural urbana<sup>11</sup> en torno del mestizaje y del abandono paulatino de la cultura rural (como en el caso de los gauchos, llaneros, rotos, campesinos blancos y mestizos) y de la cultura indígena. De ahí que el término «indígena» solo sobreviva en la región si está vinculado al de «campesino» (agricultor) y al del «área rural».

---

11. José Luis Romero: *Latinoamérica: las ciudades y las ideas* [1976], Siglo XXI, Buenos Aires, 2011.

Desde la Colonia, la ciudad latinoamericana ha sido sinónimo de no indígena o incluso de antiindígena. Así, el poblamiento urbano, sin importar demasiado el tamaño, implica la noción de «vecino» o «*misti*» (mestizo), un sujeto que niega su origen y se siente superior al indígena. Por su parte, el indígena debe mestizarse cuando sale de su comunidad rural y su actividad agropecuaria rumbo a los pueblos y ciudades como única posibilidad de movilidad social.

En Bolivia, en cambio, en diferentes tiempos, ritmos e intensidades se ha producido la migración campo-ciudad, pero su significación cultural ha sido distinta: la resistencia cultural, la capacidad organizativa y la proyección política indígena y campesina, de la que el MAS-IPSP es una expresión, se desarrollaron en paralelo a la debilidad de las elites para generar un modelo cultural al cual imitar, a su pobre desenvolvimiento en el mercado y a su incapacidad en la conducción estatal, lo cual generó las condiciones de expansión de la cultura indígena hacia las ciudades y su pervivencia (no sin transformaciones) en ámbitos urbanos.

Con el objetivo de entender la movilidad social por la vía de la burocracia, se les preguntaron a los servidores públicos encuestados datos sobre sus padres. La comparación entre las trayectorias laborales y educativas de ambas generaciones resultó ilustrativa de la emergencia de este nuevo sujeto social: joven, indígena, con altos niveles de educación y en proceso de ascenso social.

Un dato fundamental que apoya la hipótesis de un nuevo funcionario público aquí planteada es que solamente 4% de los padres de los servidores públicos actuales, y ninguna madre, tuvo como ocupación principal la burocracia, es decir, no se ha heredado el acceso a este puesto por la vía de las redes familiares. Así, la actividad más recurrente del padre del actual servidor público son los «oficios manuales» (32%), seguidos de actividades profesionales (26%) y trabajo agrícola (21%), como se ve en el cuadro 1. Se observan entonces padres de funcionarios que son o fueron artesanos y obreros, campesinos y profesionales.

En el caso de las madres, 52% se dedicaba a las labores de la casa, seguido de un 16% profesional y un 14% comerciante. Estos datos permiten concluir que tanto en términos de ocupación como de escolaridad, se evidencia un proceso de movilidad social ascendente de los actuales funcionarios públicos en relación con

**Se observan padres de funcionarios que son o fueron artesanos y obreros, campesinos y profesionales. En el caso de las madres, 52% se dedicaba a las labores de la casa ■**

Cuadro

**Ocupación de los padres del servidor público, 2013**

	Padre		Madre	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Servidores públicos	20	4%	1	0%
Profesionales	114	26%	75	16%
Empresarios	7	2%	2	0%
Comerciantes	31	7%	65	14%
Oficios manuales	143	32%	29	6%
Servicios	35	8%	21	5%
Trabajadores agropecuarios	93	21%	28	6%
Labores del hogar	4	1%	243	52%
Total	447	100%	464	100%

**Fuente:** elaboración de la autora sobre la base de la *Encuesta a servidores públicos*, C15, 2013.

sus padres. Y dada la importancia de la educación en este rubro, la apuesta por la profesionalización de una generación a la otra es clave para el acceso a estos puestos y, por tanto, para la movilidad por la vía del Estado. Este hecho explicaría en parte los rechazos o dudas de algunos municipios rurales respecto a transformarse en autonomías indígenas, ya que estos jóvenes mejor educados no podrían aprovechar sus credenciales educativas en un sistema de «usos y costumbres» en el que se privilegia la rotación en los cargos en beneficio de los mayores<sup>12</sup>.

Sin embargo, el hecho de que esta sea la primera generación profesional y con trabajo en la gestión pública no genera, como probablemente sucedía en el pasado, la negación y el abandono de la cultura de los padres. El mestizaje (blanqueamiento) ya no es la condición para este ascenso, como lo indican la alta proporción de burocracia adscrita a un pueblo o nación indígena y su vínculo con organizaciones sociales. Quizá esta sea la característica determinante del gobierno de Morales: haber generado un proceso de modernización pero con una impronta indígena, que ya no exige negar el origen ni desear una nueva identidad que no se logra. Es decir que la descolonización en este contexto podría significar potenciar al sujeto librándolo de la escisión identitaria que, a través del mestizaje, caracterizó la modernidad latinoamericana.

12. V. Sofía Cordero Ponce: «Estado plurinacional y autodeterminación en Bolivia y Ecuador: experiencias de construcción de autogobierno indígena», tesis de doctorado, Flacso-Ecuador, Quito, 2015.

## ■ Institucionalidad

Lo primero que destaca frente a la percepción corriente de que operó una desinstitucionalización de la función pública desde 2006 es un incremento actual en la modalidad de ingreso por convocatoria pública respecto a la invitación directa. Esto sucede tanto en la institución más estable de las tres analizadas, el Ministerio de Educación, como en la más caótica debido a una transición política de la elite local hacia los «nuevos ricos» hijos de migrantes andinos, que aún no se consolida: el municipio cruceño de La Guardia.

¿Qué significa este prejuicio que suele igualar democratización (en el sentido de ascenso de los de abajo) con desinstitucionalización? O bien que la institucionalidad del aparato público del periodo neoliberal perduró exitosamente en los imaginarios eficientistas –a punto tal que incluso el actual gobierno ha asumido varios de ellos–, o bien que la percepción sobre la afirmación cultural indígena en el Estado que ha significado la primera presidencia indígena parece ajena e incluso opuesta a la meritocracia y la institucionalización. Como evidencian los datos, en verdad no lo es.

Lo que sí resulta bastante alarmante son los datos de tiempo de permanencia en el cargo público tanto en el presente como en 2001 en las instituciones estudiadas. En el municipio de La Guardia, 48% del personal llevaba menos de un año trabajando en el cargo que ocupaba cuando se realizó el censo de funcionarios públicos en 2001, y en 2013 ese porcentaje se incrementó a 52%. El personal que llevaba más de un año en el cargo pero menos de dos representaba el 29% en 2013, frente a 40% en 2001, debido al corto tiempo del alcalde en el cargo, menos de un año al momento de realizar la encuesta.

Este patrón se repite en la Gobernación de Chuquisaca: aunque el gobernador asumió su cargo en 2010, el tiempo de permanencia es similar al registrado en 2001 (43% con menos de un año en 2013 frente a 39% en 2001), lo que muestra la elevada rotación de los servidores públicos al menos en el nivel subnacional, aunque permanezcan los mandos superiores (gobernador, alcalde). El Ministerio de Educación tiene el menor porcentaje de rotación de las tres instituciones tanto en 2001 como en 2013, e incluso con una baja en este último año. Sin embargo, solo 11% de sus funcionarios ha llegado a permanecer tres años, lo cual muestra la profunda debilidad de la burocracia para transmitir experiencia: cuando llega a aprender mínimamente sus funciones, el funcionario es removido de su cargo.

Pero ¿es tan inestable el empleo público en Bolivia? Hay dos aspectos que matizan la respuesta. Tanto en 2001 como en 2013 se observa una importante rotación de los funcionarios entre varios cargos en la misma institución (un tercio en La Guardia, 40% en la Gobernación de Chuquisaca y 51% en el Ministerio de Educación en 2001). Sin embargo, estos porcentajes de rotación, y por tanto de permanencia más prolongada en la institución pública, han disminuido en 2013, curiosamente no en La Guardia, pero sí en la Gobernación y en el Ministerio, lo que implica un menor tiempo de permanencia del servidor público en la institución y, por tanto, menos posibilidad de acumular experiencia y emplearla en las funciones públicas.

Ahora bien, los funcionarios no rotan solo entre cargos en la misma institución sino entre varias instituciones del aparato público. Esa rotación entre instituciones ¿permitiría suponer mayor tiempo de permanencia en la burocracia? Aunque no se puede comparar esta situación con la de 2001, los datos arrojados por la encuesta señalan que 49% del total de servidores públicos de las tres instituciones trabajó antes en otra institución pública. La institución pública empleadora corresponde al nivel central (66%) y, en menor medida, al nivel municipal (17%) y de gobernación (9%), lo que permite suponer que la rotación de los actuales servidores no es solo entre cargos en una misma institución sino entre instituciones en un mismo gobierno (desde 2006, en este caso).

Dados estos resultados –escaso tiempo de permanencia en el cargo, rotación dentro de la misma institución, evidencia de rotación entre instituciones similares durante el mismo gobierno–, es necesario seguir estudiando la dinámica de cambio y permanencia de los servidores públicos en la burocracia boliviana para no sacar falsas conclusiones. Quizá el movimiento del funcionario público se da en conglomerados: cuando se traslada un jefe de unidad, un coordinador, responsable o una autoridad que tiene un equipo a su cargo, así como un viceministro y un ministro, se llevan a su grupo de trabajo a otra unidad dentro de la misma institución o a otra institución. No se trataría, entonces, de servidores públicos que estuvieron durante menos de un año en su cargo y que hacen inviable la burocracia racionalizada, como la pensaba Max Weber<sup>13</sup>, sino de dinámicas particulares de nuestro tejido social, rotaciones quizá grupales entre unidades y entre instituciones del Estado.

Tampoco es posible considerar que la carrera del funcionario público de por vida –es decir, un equipo técnico exento de las luchas políticas electorales,

---

13. M. Weber: *Economía y sociedad* [1922], FCE, México, DF, 2004.

especializado y tan eficiente que incluso se convierte en una jaula de acero que controla al propio político que está encima suyo por su permanencia y eficiencia— lo soluciona todo. De hecho, si comparamos las instituciones públicas bolivianas en las que hay carreras de funcionarios —universidades, magisterio, policía y fuerzas armadas—, es fácil percibir la deficiencia de estos aparatos pesados e inertes, casi imposibles de transformar. Los poderes Ejecutivo y Legislativo, en cambio, pese a la rotación de cargos y la inestabilidad laboral, han sido los primeros en responder a las presiones de democratización de la sociedad boliviana, con el diseño normativo que lo posibilita y luego con la potestad de los elegidos de designar a los funcionarios públicos que llevan adelante las normas y los proyectos sancionados. Quizá esto no hubiera sido posible, o no tan deprisa, con empleados públicos vitalicios en sus cargos.

La contracara de esta democratización de la burocracia es la precariedad laboral, contratos cortos, con muchos consultores en línea y por producto que no tienen los beneficios de los servidores de planta. Además, el aparato público requiere mayor institucionalización para racionalizarse, ser eficiente y permanecer en el tiempo, lo que a su vez supondría un cierre a la democratización que ha logrado. Este dilema entre apertura (democratización) y cierre (institucionalización) es de difícil solución y continúa siendo parte de las tensiones del proceso de cambio boliviano. ☐

## **CUADERNOS AMERICANOS**

NUEVA ÉPOCA

Enero-Marzo de 2015

México, DF

Nº 151

LITERATURA Y SOCIEDAD EN EL RÍO DE LA PLATA: **Pablo Rocca**, Primeros impresos gauchescos: producción y consumo (1818-1830). **Hernán Pas**, La educación por el folletín: prácticas de lectura y escritura en la prensa latinoamericana del siglo XIX. **Guadalupe Correa Chiarotti**, Neoclásicos y románticos: disputa literaria en el Río de la Plata (1841) y conciliación en la *América poética*. **Pablo Armand Ugón**, Versificar para el *común* en el siglo XIX: los epigramas de Francisco Acuña de Figueroa. DESDE EL MIRADOR DE *CUADERNOS AMERICANOS*: **Iván Molina Jiménez**, Las repercusiones costarricenses del golpe de Estado de 1973 en Chile. **Damián Pachón Soto**, Crítica del antilatino-americanismo de Santiago Castro-Gómez. **Pablo Gaete**, Regionalismo posneoliberal en Sudamérica: ¿la construcción de un nuevo paradigma? *IN MEMORIAM*: Silvio Zavala. ÍNDICE GENERAL DEL AÑO 2014.

*Cuadernos Americanos*, revista dedicada a la discusión de temas de y sobre América Latina. Redacción y administración: 1º piso, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. Tel.: (52 55) 5622.1902. Fax: (52 55) 616.2515. Correo electrónico: <cuadamer@servidor.unam.mx>.