

Burocracia abigarrada; en busca de la identidad burocrática de la nueva institucionalidad boliviana

Crowded bureaucracy; In search of the bureaucratic identity of the new Bolivian institutionalinity

Rivera Coria, Walter Benjamín

Universidad Laica Eloy Alfaro de

Manabí (Ecuador)

walter.rivera@uleam.edu.ec / wrivera@outlook.com

<https://orcid.org/0000-0003-2169-2563>

PP: 50-61

Michel Portugal, Freddy Eliseo

Universidad Central del Ecuador

femichel@uce.edu.ec / eliseomichel@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0002-3683-0060>

RESUMEN

La burocracia racional es una formulación moderna, creada para darle funcionalidad al modelo de Estado liberal burgués; pero en el caso de Bolivia, donde ni la instauración de una estatalidad liberal homogénea, ni burocrático racional han sido posibles históricamente y las estructuras burocráticas formalizadas, a menudo, se solapan con símiles informales representativas de lo nacional popular; resulta crucial preguntarse si tiene sentido esperar la uniformización de una razón burocrática, como parte de su modelo de Estado Plurinacional. Este trabajo formula una perspectiva a través de la categoría de análisis zavaletiana del 'abigarramiento' para indagar acerca de la naturaleza burocrática dentro de la compleja estructuración institucional boliviana, por medio de una aproximación exploratoria y descriptiva.

Palabras clave: Estado plurinacional, burocracia, abigarramiento, organizaciones, Bolivia

ABSTRACT

The rational bureaucracy is a modern formulation, created to give functionality to the bourgeois liberal state model; but in the case of Bolivia, where neither the establishment of a homogeneous liberal statehood, nor a rational bureaucratic one, have historically been possible and the formalized bureaucratic structures often overlap with informal similes representative of the national popular; It is crucial to ask whether it makes sense to expect the standardization of a bureaucratic reason, as part of its Plurinational State model. This paper formulates a perspective through the Zavaletian category of analysis of "variegatedness" to inquire about the bureaucratic nature within the complex Bolivian institutional structure, through an exploratory and descriptive approach.

Keywords: Plurinational State, bureaucracy, motley, organizations, Bolivia

**Facultad de Derecho, ULEAM; Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí - Doctorante del Programa Sociedad, Política y Cultura; UPV/EHU; Universidad del País Vasco. **Facultad de Ciencias Sociales y Humanas; Universidad Central del Ecuador - Doctorante del Programa de Cuaternario: Cambios ambientales y huella humana; UPV/EHU; Universidad del País Vasco.

Una de las transformaciones jurídicas e institucionales más recientes en Latinoamérica, han sido las reformas constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia durante el último cuarto de siglo. Estas representaciones del así llamado “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”, aún siguen siendo vistas como manifestaciones “sui géneris” que trazan una línea paralela a la del denominado “Neoconstitucionalismo Social” respecto del cual también se le hacen extensivas las mismas críticas¹, esencialmente, en torno a la falta de coherencia y sistematización de su denominación y principios, tanto en la teoría como en la práctica.

El discurso del Buen Vivir/Vivir Bien, baluarte de estas transformaciones, ha sido objeto de análisis desde diversas vertientes teóricas, algunas de las cuales reconocen su potencial como modelo para consolidar renovaciones estructurales o vías alternativas al capitalismo². Más aún, Ecuador y Bolivia se han enfrascado en completas reformas estructurales para la generación y despliegue de esta novedosa propuesta, habiendo seguido por separado sus propios procesos formativos, cada cual en apego a su propia versión del referido discurso.

La burocracia, en el caso de Bolivia, ha quedado como un aspecto implícito de tales reformas³; aunque en materia investigativa, lo propiamente ‘burocrático’ inherente a estas transformaciones no ha despertado mayor entusiasmo entre los investigadores. En el medio esto sigue siendo notorio; tanto como la falta de actualidad y sistematicidad en los pocos estudios que se pueden encontrar sobre este componente crítico de una reforma estructural que no es nada habitual, pues marca la -a todas luces ‘paradigmática’- transición de un modelo de Estado liberal hacia uno de tipo plurinacional.

Lo anterior, a priori, debido a que: 1) -en el más puro sentido weberiano- la burocracia boliviana vigente desde 2008 suele ser fácilmente asimilada como un tipo más de burocracia planificada, sin tener en cuenta que si bien se trata de una forma de

1 Puede mencionarse a: Ferrajoli, L. (2014); Ferrajoli, L. (2011). Constitucionalismo Principalista y Constitucionalismo Garantista. *Doxa - Cuadernos de Filosofía del Derecho* N° 34, Universidad de Alicante. Pp. 15-54; y: Pérez Luño (2003). *Trajectorias contemporáneas de la filosofía del Derecho*. Grupo Nacional de Editores Sevilla.

2 Específicamente: Gudyas E. y Acosta A. (2011). El buen vivir o la disolución de la idea de progreso. En: Rojas M. (Coord) 2011. *La medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina*. Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

3 La Constitución Política del Estado boliviana, contiene referencias específicas para la “configuración” del modelo de agente dedicado al sector público -por generalizarlo de alguna manera-. Particularmente, se ha dedicado a este particular la Segunda Parte, Tit. V, Cap. Cuarto del texto constitucional.

organización dedicada al poder, ésta debe servir al sistema o modo de producción en que un Estado se define; aunque la formación burocrática moderna sea una adquisición propia del capitalismo industrial pensada para funcionar en un entorno político democrático; 2) La falta de claridad acerca del desarrollo de categorías modernas de burocracia en Latinoamérica, como el management -advertida por autores como Joan Prats-; o 3) la persistencia de otro tipo de formaciones burocráticas, llámense industriales o preindustriales, cuyo tratamiento analítico resulta limitado, debido a la inexistencia de categorías analíticas visibles desde una óptica racional.

Así, en el escenario legal, político e institucional boliviano, surgen preguntas: ¿Existe realmente una nueva burocracia inspirada por el “Vivir bien” como orientación filosófica; o, se trata acaso, del mismo modelo burocrático preconstitucional; que continúa operando?; ¿Ha significado el cambio constitucional y el nacimiento del nuevo Estado Plurinacional -con toda su carga emancipadora, un cambio estructural ‘paradigmático’ en lo burocrático?; o mejor aún: ¿Puede hablarse de burocracia en un escenario de ‘abigarramiento’⁴ estatal yendo más allá de una definición racional?

Para intentar dar respuesta a estas preguntas y teniendo en cuenta el sentido interdisciplinario, en que alternan la teoría de la burocracia, el marxismo crítico y los desarrollos teóricos e institucionales del Vivir bien, el presente artículo efectúa un análisis exploratorio y descriptivo acerca de las posibilidades del paradigma burocrático en el conglomerado del pluralismo cultural, jurídico y económico boliviano; utilizando como hipótesis de trabajo, que la formación burocrática weberiana en el caso de este Estado es no sólo inviable, sino incompatible con dicha formación cultural, económica y social.

Una estructura abigarrada

El capitalismo es asumido por la teoría marxista como una doctrina hegemónica, cuya mecánica se expresa en la llamada reproducción del capital, para efectuar lo cual ha requerido de un entorno propicio, que es el Estado liberal burgués y de la forma de gobierno democrático. Este orden está basado, de acuerdo con la descripción marxista, en un empalme entre el modo de producción o “estructura” y la denominada “superestructura”, que abarca diversos aspectos concomitantes de la realidad.

Sin embargo, tal cohesión, empalme, articulación o hegemonización como constante del pensamiento marxista, no es algo capaz de ocurrir naturalmente, sino que debe de apreciarse conforme a las particulares circunstancias de cada formación social. Esta idea es una constante en el pensamiento de teóricos como René Zavaleta Mercado, quien

4 El abigarramiento estatal es una categoría analítica desplegada por René Zavaleta Mercado, para expresar

expone una línea de interpretación del marxismo que amerita partir de las circunstancias sociales e históricas propias de los países en donde el capitalismo se ha instalado.

Se pueden distinguir estados con una formación más hegemonizada, en donde la denominada "acumulación originaria" se produjo en determinados momentos históricos, en que las condiciones económicas y sociales permitieron una característica estructura asalariada de reproducción del capital, provocando una formación de clases más homogénea y 'madura' como el tradicional ejemplo de Inglaterra Zavaleta; (1990: 54). Con ello se dio lugar a una mayor adaptación y afirmación de la instalación capitalista; también, países con una formación capitalista tardía, como Alemania, donde se aplicó la denominada "vía júnker" -o prusiana- Zavaleta; (1990:4) para la unificación del Estado y por consiguiente, del modo de producción capitalista; y finalmente, los estados latinoamericanos, en los que la existencia de un sinnúmero de clases sociales manifiesta una particular conformación -en palabras de Zavaleta- "abigarrada", que hasta nuestros días caracteriza, condiciona e impide la hegemonización de un modo de producción capitalista y de un 'ethos' superestructural democrático-burgués. Este fenómeno es explicado desde la óptica de la nacionalización cultural en el caso de Bolivia, por Salazar (2015); para quien, la movilidad social es el "canon" para el crecimiento económico y cognitivo "constantes" (Geller) que se expresa en términos democráticos y hace necesario, al mismo tiempo, un mestizaje cultural; el cual se da en el mercado moderno y en la materialización de un "concepto jurídico de libertad" (pp. 69-70) que es propio y característico de una estructura burgués/liberal.

La conformación de burguesías latinoamericanas, en el sentido tradicional, se ha visto quebrantada por distintas razones históricas y sociales; y también por causa del intervencionismo imperialista, que ha quebrantado las iniciativas de autodeterminación de los estados nacionales latinoamericanos, especialmente durante el auge de nacionalismos de los años 50 y 60 Zavaleta, (1989:125-126). En un sentido burgués/liberal, Zavaleta define a los estados latinoamericanos como inacabados, donde la materialidad estructural no ha logrado afirmarse; o de: "... sociedades no cognoscibles o comprobables, sociedades no totales, o sea no socializadas, son sociedades todavía no capitalistas in toto" Zavaleta, (2009).

Cada formación de clase produce su propia ideología. Tratándose del capitalismo, Zavaleta destaca que éste lo hace a través de la adquisición de los elementos históricos de la sociedad donde se instala; cohesionándose con ellos en tal medida que consigue transferir a toda la sociedad, su propio horizonte de visibilidad hasta convertirlo en predominante (1990:38-42). Se puede decir, por lo tanto, que el capitalismo es una realidad que se hegemoniza en los ámbitos superestructurales in-

cluyendo lo ideológico, hasta instituirse a sí mismo en 'normalidad'. El modo de producción capitalista configura el horizonte de visibilidad de un Estado; y más aún, en un mundo globalizado se puede decir que ha logrado convertirse en el horizonte de visibilidad generalizado, sin importar sus niveles de consolidación, hegemonía, estructura o acumulación.

Los estados latinoamericanos no son Estados naciones consolidados, o avanzados, con clases sociales definidas. O, citando nuevamente a Zavaleta,(1990);

"Un país avanzado lo es, entre otras razones, porque es una sociedad unificada, continua, cuantificable y expresable. Los países dependientes, subdesarrollados o atrasados lo son, entre otras varias razones, porque no son cognoscibles en el sentido capitalista de la ciencia social; porque tienen un vasto fondo abigarrado y no cuantificable. Nada más comprensible, por tanto, que se trate de aplicar el método de conocimiento propio a las sociedades extrañas en que se piensa".

En los países latinoamericanos es insuficiente establecer una interpretación de la realidad sólo a través del marxismo, empleando su configuración estructural tradicional. La lógica del 'abigarramiento' social marca la existencia de distintos sectores o clases sociales que integran a estos estados internamente, en procesos socioeconómicos que marchan a distintas velocidades, sin alcanzar la característica articulación burguesía - proletariado y donde es posible encontrar todavía estructuras precapitalistas o feudales en convivencia con las categorías capitalistas de la actualidad. Este escenario indefinido de transición permanente, plagado de matices y contrastes, es aquel en donde se promueven las reformas constitucionales bolivianas y el "Vivir Bien", aquel en el que ahora tratan de interiorizarse pluralismos económicos, culturales y jurídicos.

Un aspecto final que debe ser tenido en cuenta, en cuanto al sentido de esta nueva estructuralidad boliviana, es que, en la misma línea hasta aquí seguida, el capitalismo tiene la capacidad de resignificar hechos pasados para plasmar en ellos su propia validez. De este modo, éste adquiere en cada sociedad estatal una impronta distinta, integrada por referencias culturales propias. Esto resulta aún mucho más complejo de describir cuando se trata de sociedades abigarradas; por lo que cabe diferenciar "sociedad estatal", en lugar de "sociedad" o "nacionalidad", dado que la burocracia debe corresponderse con un criterio de articulación, llamado a ser interpretado por un Estado que en el caso boliviano no está hegemonizado.

Breve semblanza de la burocracia boliviana moderna

Acerca de la historia de la estructura formalmente burocrática boliviana, son escasos y pocos recientes los estudios acerca de su configuración; lo que coincide con el relativamente corto tiempo

formativo que tuvo dentro de la lógica de modernización de este Estado, fundado en 1825.

Se reconoce que la formación burocrática propiamente moderna, tuvo inicio, a partir de la Revolución Nacional de 1952; hito considerado por algunos, como Calderón y Laserna (1994) como el punto de partida para la unificación de la burocracia estatal, la institucionalización y la consolidación de la estructura actual del Estado (pp. 9-10). Esto es corroborado por otros como Salazar C. (2015) para quien el Estado boliviano, desde su fundación, mantuvo una suerte de inmovilismo social y económico que perduró hasta inicios del Siglo XX, en que fue revivificado por la minería del Estaño, que activó el desarrollo de mercados urbanos, la modernización burocrática y la administración de servicios, promoviendo además la migración campo-ciudad (p. 73).

A ello se debe agregar, el temprano e indudable aporte de la llamada "Misión Kemmerer" en la configuración burocrática de la arquitectura institucional y financiera boliviana. Su artífice, el profesor de Cornell Walter Kemmerer, asesoró a varios gobiernos de la región durante el transcurso de la segunda década del siglo pasado, para el establecimiento de la estructura jurídica y administrativa de la institucionalidad económica, la cual -a decir de Zuvanic y Iacoviello (2010)- puede ser considerada hasta hoy como uno de los sectores mejor burocratizados en un sentido meritocrático (p. 34) en la institucionalidad de los países latinoamericanos. En el caso boliviano, Kemmerer propició la fundación del Banco Central de Bolivia, la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de la República, a partir de 1928, que impusieron un eje vertebral que hasta hoy perdura en el ámbito económico.

El tiempo previo a la formación del nacionalismo revolucionario que eclosionó en la Revolución de 1952⁵ estuvo marcado por una sucesión de gobiernos militares con intervalos democráticos, que marcaron una convulsa y cambiante situación política en el nivel estatal, movida por dos aspectos que influenciaron a las clases políticas dirigentes y dieron lugar a la más importante reforma política del siglo pasado: los intereses comerciales en torno al ciclo del estaño⁶ y la Guerra del Chaco (1932-1935) con Paraguay. Este conflicto bélico sembró el ger-

5 Este episodio marcó a la sociedad boliviana, por diferentes motivos. A decir de Calderón y Laserna (1994), se trata del más intenso proceso de cambios del Siglo XX en Bolivia. Una 'revolución', que buscaba la creación de un Estado nación fuerte, moderno, integrado e incluyente. En lo institucional, se trató de una remoción estructural que afectó incluso a otras organizaciones, como la Iglesia, marcando su aislamiento del Estado (p. 9).

6 En cuanto al ciclo del estaño, su influencia devino marcada por el distanciamiento entre los gobernantes de entonces, con el poderoso "Barón del Estado" Simón I. Patiño (Barragán, 2015) de decisiva influencia económica y política en el escenario político boliviano; conflicto que derivó en su alejamiento del país no sin antes provocar una fuerte crisis de gobierno (pp. 304-306).

men refundacional, que engendró al Movimiento Nacionalista Revolucionario, protagonista de la Revolución del 52 y otros procesos de mucha trascendencia histórica, como la reforma agraria y la nacionalización de las minas. Y que, a la vez motivaron un fuerte impulso de cambio y modernización de la estructura estatal.

El proceso formativo posterior al momento revolucionario se caracterizó por lo que definen Calderón y Laserna, como "clientelismo burocrático" y que otros como Joan Prats reconocen como "burocracia patrimonial", para referirse a un mismo tipo de sistema "de intercambio de prebendas y privilegios -por ejemplo, empleo, servicios, dinero y prestigio-, por lealtad política, personal y/o de grupo" Calderon y Laserna, (1994:11).

Entre la literatura consultada, se puede mencionar particularmente Zuvanic y Iacoviello (2006)⁷ con varias referencias a su caracterización en distintos países de la región desde una perspectiva comparada.

Entre los especialistas conocedores de la realidad boliviana que desarrollaron estudios descriptivos con referencias específicas y mejor reputación, es hasta hoy conocida la obra de Joan Prats Catalá⁸, consultor internacional y gestor de reformas estructurales en Bolivia y otros países latinoamericanos en el tiempo posterior al ajuste neoliberal; cuya obra cesó tempranamente debido a su fallecimiento en 2010.

En el tiempo posterior⁹; los estudios acerca de burocracia boliviana adoptan una clara orientación hacia connotaciones cualitativas específicas, como su composición étnica. Como referencias específicas, trabajos como los de Soruco et.al. (2014), publicado por el Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia de Bolivia (CIS) con el impulso del propio gobierno reformista y el de Bohrt M. (2019). El primero de ambos aporta una breve perspectiva estadística basada en tres instituciones del entramado gubernamental boliviano.

7 La versión en español de este documento denominado: "La burocracia en América Latina" fue publicada en la Revista Centroamericana de Administración Pública, de ICAP, en 2010. Este estudio, en su versión en idioma inglés está integrada bajo el nombre: "Cabinets, the Bureaucracy, Subnational Governments, and the Judiciary", al Capítulo 4 del documento: Stein et al (2006). The politics of policies. Economic and social progress in Latin America 2006 Report. IADB, David Rockefeller for Latin American Studies, Harvard University.

8 Puede referirse, en particular: Prats J. (2005). "De la burocracia al "management", del "management" a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo". Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

9 En 2013 fue fundado el Centro de Investigaciones Sociales, dependiente de la Vicepresidencia del Estado boliviano, para encabezar la nueva estatalidad plurinacional, con tres líneas de partida: Estado y política, Teoría e historia, Economía y sociedad.

De manera especial, se puede mencionar también, el reciente estudio de Ranta, E. (2018), dedicado a discernir acerca del potencial del Buen vivir como elemento descolonizador de la burocracia y su capacidad para consolidar un nuevo modelo no-neoliberal de ella; centrado en una aproximación antropológico-descriptiva.

Por último, el Banco Mundial dispone de quizá la mayor base de datos acerca de indicadores burocráticos en el mundo; con una colección que comprende los años 2000 y 2018, de 202 países, incluyendo a Bolivia. Sin embargo, no se han encontrado estudios más profundos acerca de la composición o estructura de la burocracia boliviana utilizando estos indicadores; lo cual coincide con el criterio de F. Mayorga (2019), quien destaca la ausencia de estudios rigurosos para explicar el funcionamiento del aparato estatal burocrático (p. 31).

Con referencia a Ranta E. (2018)¹⁰, esta autora profundiza en la verificación de las capacidades transformadoras de la burocracia boliviana en función del "Vivir Bien". Se trata de una aproximación novedosa que pretende encontrar la materialización de cambios en la estructura burocrática, basados en esta nueva filosofía.

La autora sostiene que el uso del criterio del Vivir Bien por el actual partido en función de gobierno no sólo ha carecido de la fuerza transformadora que prometía desde su discurso de campaña, sino que la tecnificación de aquel concepto, lo ha convertido en ambiguo y vacío; despojado del sentido político que tenía en su concepción inicial indigenista. Reconoce en ello la fuerte perdurabilidad del modelo liberal colonial y de las dificultades para apartarse de la larga influencia neoliberal a la que ha estado sometido históricamente el Estado boliviano, la cual opera de acuerdo al criterio de la biopolítica foucaultiana, característica del capitalismo; pero también referencia la forma en que el gobierno actual ha venido desplegando una práctica de sometimiento y autoritarismo sobre la población indígena, centralizando el poder en sí mismo; en lugar de democratizarlo (pp. 156-158).

De ello se puede sostener también que, al margen de su proverbial abigarramiento, ambas estructuras burocráticas, tanto la 'formal, que el gobierno controla institucionalmente a partir de sus mandos naturales (patrimonialmente a decir de Zuvanic y Iacoviello); como la 'otra' estructura burocrática subyacente -y de raíz predominante indígena-, inherente al escenario social, se encuentran en la actualidad siendo objeto de control gubernamental.

Línea matriz weberiana y plasticidad de sentido de la configuración burocrática

10 Ranta E. (2018) "Vivir bien as an Alternative to Neoliberal Globalization. Can indigenous terminologies decolonize the State?. Routledge.

La concepción burocrática de las organizaciones, así como la del Estado -siendo éste una de ellas- ha tenido escaso asidero en el análisis de los teóricos sociales, destacando nítidamente Max Weber; cuya perspectiva se aparta en cierto modo de la tradición sociológica¹¹, debido a su visión interdisciplinaria, acreditada por su múltiple formación como politólogo, jurista, historiador, economista y sociólogo.

A pesar de que en apariencia Weber hace alusión a una misma categoría organizativa de la administración y del poder, el término "burocracia" implica una diversidad ontológica, por la cantidad de significados que le han sido atribuidos a lo largo del tiempo. Fred W. Riggs efectúa un repaso acerca de las diferentes versiones de este término, acuñado por Vincent de Gournay a mediados del siglo XVIII (Riggs, 1979, p. 611) y caracterizada hasta once sentidos distintos, al margen de los atribuidos comúnmente por otros, como Albrow (siete), el Oxford English dictionary (dos), el Webster dictionary (seis) y el Dictionary of the social sciences (tres) (Riggs, 1979, p. 628-632).

Riggs reconoce como una de las variantes más reconocidas la noción de burocracia de Weber, quien a decir suyo, fue el autor a partir de cuya visión este término empezó a adquirir una reputación positiva; pues con anterioridad era habitualmente asimilado a las perversiones de las formas de "gobierno" descritas por Aristóteles¹². La comprensión de burocracia como "tipo ideal" se halla de manifiesto en la mayor parte de las descripciones de Riggs y la concepción de Weber, destaca como tal dentro de dicho cúmulo de significados; su aporte es conocido como esencial para la evolución de este término.

El conocido "tipo ideal" weberiano es un "modelo" caracterizado por reglas racionales, resumidas como: a) Sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados normativamente; b) Jerarquización de cargos, con férrea organización, subordinación y control; c) Administración basada en documentos escritos; d) Preparación cabal y experta para la administración especializada de cargos; e) Dedicación permanente al cargo por parte del funcionario; f)

¹¹ Weber es un conocido pionero de la Sociología por su análisis del fenómeno religioso, el cual ayudó a integrar como parte del estudio inaugural de este pensamiento disciplinar; pero fueron especialmente sus facetas como economista y sociólogo, las que se conjugan en la formulación de su teoría de la burocracia; que hasta nuestros días es una corriente interpretativa, objeto de apropiación por las ciencias administrativas y sociales; aunque adquirió un lugar también en el ámbito jurídico, donde ha sido de utilidad para el análisis sociojurídico, estructural y organizativo de las personas jurídicas colectivas.

¹² Así lo sostiene Aristóteles en su obra, "La Política": "Los queiebras y viciosos gobiernos que a los ya dichos corresponden son: al reino, la tiranía; a la aristocracia, la oligarquía, y al gobierno popular, la democracia" (Aristóteles; p. 123)

Sujeción del cargo a normas administrativas; g) Seguridad/estabilidad del funcionario (Weber; 2002).

En su caracterización de 11 variantes del término, Riggs (1979) encuentra una segunda correlación de este "tipo ideal" con la concepción de burocracia en el sentido de "empleados", o funcionarios nombrados contractualmente. Refiere que esta fue considerada también por Weber; quien recoge los adelantos de Gustav Schmoller, cit. por Albrow, quien en 1898 publicó las características de la burocracia como clase (p. 615-616).

De manera consistente, Weber (2002) a partir del análisis de las formas históricas de burocracia, aplicadas por distintos gobiernos, propuso que la estructura burocrática es capaz de ofrecer una serie de ventajas técnicas a quienes ejercen el poder sin importar su legitimidad o el tipo de estructura a su cargo. Percibe así a la burocracia de la siguiente manera: "Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación" (p. 730-731).

Reconoce a su vez, la idea de la burocracia como un mecanismo edificante del estado democrático liberal moderno:

"Se trata especialmente de un inevitable fenómeno concomitante de la moderna democracia de masas en oposición al gobierno democrático de las pequeñas unidades homogéneas (...) pues esto se sigue de la exigencia de una 'igualdad jurídica' en el sentido personal y real y, por tanto, de la condena del 'privilegio' y de la negación en principio de toda tramitación 'según los casos'" (p. 738).

Este aspecto lo reafirma en el lento avance de la estructuración burocrática en que se ha experimentado la perdurabilidad y adaptación de estructuras antiguas como la de los honorarioses ingleses -parlamentarios instituidos en base a su condición de notables- basadas en la costumbre jurídica; antes de ser sustituidos por renovados mecanismos de elección democrática. Así, le atribuye de distintas maneras al avance burocrático, la importancia (determinante) de haber contribuido en la destrucción del linaje en el mundo antiguo; pues una estructura de autoridad basada en formas estrechas o 'patriarcales' de poder no comulga ni puede competir con el paradigma de una burocracia racional planificada.

Weber (2002) específicamente considera a una estructura "severamente burocrática, y especialmente monocrática (...) como comparativamente superior en varios sentidos como rapidez, univocidad, oficialidad, continuidad, discreción, uniformidad, etc. "que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar" (p. 731).

Pero paralelamente, en correspondencia con el criterio de burocracia en el sentido de "empleados" descrito por Riggs, Weber afirma consistentemen-

te también, que la burocracia es una organización dedicada al poder y debe ser entendida como un aparato de empleados al servicio de un gobernante, tal como el rey en las civilizaciones de Egipto, Mesopotamia, China, Prusia o Francia, entre otras (Weber, Max; 2001).

Esta potencialidad de la burocracia de ser funcionalizada al poder cual sea su naturaleza; se respalda de modo inobjetable en otra definición de Weber, que no concibe la burocracia como útil sólo al manejo del poder público, sino también al funcionamiento de las empresas capitalistas modernas:

Weber; (2002: 731). "La exigencia de una tramitación en lo posible más rápida, precisa, unívoca y continua es impuesta a la administración en primer lugar por la economía capitalista moderna. Las grandes empresas capitalistas modernas representan, por lo general, modelos no igualados de rigurosa organización administrativa."

El reconocido historiador Alfred Chandler (2008) da crédito a esto en relación con el modo en que las empresas norteamericanas lograron transformarse en un capitalismo gerencial, por medio de la incorporación de criterios burocráticos. La profesionalización de los planteles directivos fue una solución para controlar empresas que masificaban su tamaño y sirvió, además, como un medio para que la empresa norteamericana sea considerada como una fuente de negocios más que como un negocio que dirigir (pp. 28-29).

La concepción weberiana 'clásica' de burocracia no está exenta de críticas¹³ y se pueden destacar en general -entre otras- algunas referidas por Petrella (2006), que le han sido atribuidas a este concepto autores como Gómez Badillo, para quien es posible encontrar en ella, rasgos de rutinización y anquilosamiento (p. 19) atribuibles a su falta de adaptación a los dinámicos escenarios administrativos modernos, en donde la tecnología ocupa un rol preponderante por encima de la estructura productiva de la fábrica -en el sentido marxista-. Así, se puede entender la excesiva ritualidad e impersonalidad, como una traba al flujo de las relaciones interpersonales, en nuestras modernas sociedades interconectadas. También pueden referirse otras críticas como las de Thompson, quien describe dialécticamente, las consecuencias irracionales al comportamiento racional en la sustentación atribuida por Riggs (1979) al significado de burocracia en sentido de "burórracionalidad" (p. 625); pero

¹³ El propio Weber advirtió que el apego de la burocracia a su legalidad, tradición e institucionalidad particulares es capaz de albergar también, capacidad de resistencia a los excesos autoritarios de ciertos jefes políticos, sirviéndose del ejemplo de Federico el Grande de Prusia, con relación a la abolición de la servidumbre. Weber aprecia que un monarca constitucional con mayor legitimidad e información que un monarca absoluto, tendría la capacidad de ejercer un control más eficaz de la intermediación burocrática como para evitar que injerencias como ésta se produzcan (Weber, Max; s/f; p. 47).

más concretamente se pueden referir las críticas de Gonnet, expuestas más adelante, con respecto a la relación entre la burocracia racional weberiana y la teoría de las organizaciones.

Ausencia de homogeneidad burocrática en Latinoamérica y Bolivia

La falta de homogeneidad burocrática ha sido advertida por autores como Zuvanic y Iacovello (2010) a través de un estudio relacionado con los servicios civiles de distintos países latinoamericanos, valiéndose de indicadores del Banco Interamericano de Desarrollo generados durante 2004.

Tomando como referencia un modelo integrado de gestión estratégica generado por Longo, las autoras parten de un perfil descriptivo y proponen finalmente, una tipología propia basada en el desdoblamiento de los ejes "autonomía" y "capacidad técnica", que arroja en concreto, cuatro configuraciones burocráticas aplicables a los servicios civiles de los dieciocho países objeto de este análisis: i) burocracia administrativa (la típica burocracia de los ministerios), ii) burocracia meritocrática (aquellos funcionarios que en su nombramiento se acomodan al ideal weberiano y en Latinoamérica se da, sobre todo en las instituciones económicas), iii) burocracia clientelar (conformada por funcionarios públicos ingresados temporalmente bajo criterios de lealtad política) y la iv) burocracia paralela (la de los proyectos y consultorías) (pp. 12-29). La burocracia racional, meritocrática de acuerdo con este estudio; ocupa un lugar marginal para el caso boliviano y latinoamericano en general -advirtiéndose su existencia sólo en determinados sectores de países como Argentina o Brasil- y revelándose su elevada patrimonialización y politización por parte de los gobiernos de turno.

El estudio reconoce que la configuración clientelar caracteriza a la burocracia boliviana, sin perjuicio de la existencia de formas híbridas y de otras configuraciones burocráticas y la califica como una de las más débiles entre los países objeto del estudio y sin iniciativas de cambio en curso (p. 39).

¿Una burocracia 'abigarrada'?

Como se ha expuesto, la burocracia weberiana no solo dista mucho de ser una categoría homogénea en Latinoamérica y aún menos en Bolivia; tratándose cabalmente, de una excepción.

Pero teniendo en cuenta la amplitud conceptual de Weber (2002), según la cual la burocracia es la "estructura pura de dominación del cuadro administrativo" (p. 175) ha de admitirse que su uso se ha funcionalizado por diferentes formas de organización del poder, incluyendo el sector empresarial -uno de los escenarios en que el esquema weberiano demostró buenos resultados; pero más lejos aún, si se toma como ejemplo la descripción que

éste efectúa acerca del modo en que la burocracia fue capaz de existir en civilizaciones de la antigüedad como las asiáticas y el antiguo Egipto; resulta admisible que siga existiendo en nuestros días, alejada del conglomerado institucional del Estado; más propiamente en el seno de la sociedad.

No resulta posible ignorar el evidente paralelismo que sale a relucir entre la formación social latinoamericana y la existencia de estructuras sociales que tienen la capacidad de utilizar la burocracia, aún más allá del espectro de lo público o formal. Este es un camino cuyo punto de partida se puede encontrar en la teoría de la organización (Gonnet; 2012), planteando como posible pensar el Estado no como una categoría jurídica formal; sino desde una perspectiva de nación o conglomerado social, lo cual encuentra afinidad con el criterio del abigarramiento con el que Zavaleta caracterizaba al escenario latinoamericano.

En la visión de Zavaleta, ajena a la esquematización común de la perspectiva marxista de una estructura bien definida -de modelo europeo, divisible en burguesía y proletariado- se describe un escenario fragmentado, a decir de Salazar C., parafraseando al autor: a expensas del mercado como uniformidad hegemónica, lo que aconteció en Bolivia fue el desarrollo de un sentido de pertenencia "parroquial, regionalista y provinciano, entre las que se producían superestructuras temporales y espaciales diferenciadas" (Salazar C.; 2015). La lógica del 'abigarramiento' está referida a una realidad característica del escenario social latinoamericano y boliviano en el que afirma Zavaleta, conviven y operan al mismo tiempo, distintos modos de producción. Esta representación, en la relatividad del término, hace presumir que existan estructuras probablemente de tipo burocrático en organizaciones sociales y económicas, incluso no formalizadas, a partir de la admisión de que la burocracia racional weberiana es tan sólo uno de varios modos de organización del poder funcionalizado a la lógica del Estado moderno. Es decir, que no debería poder hablarse sólo de sociedades abigarradas, sino de 'burocracias' con esta misma característica.

El uso en plural de este término es formulado por O'Donnell G. (2010), para expresar en un sentido más amplio y heterogéneo que el Estado es un 'conjunto de burocracias' definiendo así a este género, como un "conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja" (p. 10). Este criterio en el caso de Bolivia ha sido utilizado de manera reciente para describir la 'notable heterogeneidad' del escenario boliviano, por autores como Mayorga F. (2018; p. 36).

Marx con relación a la burocracia, no se mostraba indiferente a la relatividad del modo de producción como componente de las estructuras

estatales, que asumía como una formación proveniente de una construcción social; apartado de las interpretaciones marxistas posteriores¹⁴ de su obra, demostrando con ello, como aprecia Palerm (1986), que los intereses de Marx con relación a su formulación del modo de producción eran mucho más exploratorios que analíticos (p. 16).

"Toda producción es apropiación de la naturaleza por parte del individuo en el seno y por intermedio de una forma de sociedad determinada. En este sentido, es una tautología decir que la propiedad (la apropiación) es una condición de la producción. Pero es ridículo saltar de ahí a una forma determinada de la propiedad, por ejemplo, la propiedad privada (...). A saber, toda forma de producción engendra sus propias instituciones jurídicas, su propia forma de gobierno, etc. La grosería y la incompreensión consisten precisamente en no relacionar sino fortuitamente fenómenos que constituyen un todo orgánico, en ligarlos a través de un nexo meramente reflexivo" Marx, K; (2008:287).

El texto anterior, extraído del prólogo a la "Contribución a la crítica de la economía política" de Marx es, a juzgar de Palerm (1986), el origen de distintas interpretaciones que fueron siendo efectuadas por corrientes de autores acerca de la cuestión de los modos de producción y las formaciones socioeconómicas; como en el caso de Rosa Luxemburgo acerca del sistema colonial, Chayanov sobre el análisis de la economía campesina y Preobrayenski con relación a la teoría de la acumulación socialista (p. 21).

Pero en el ámbito de la 'superestructura' latinoamericana y boliviana, las formas burocráticas establecidas de acuerdo con las configuraciones burocráticas tradicionales- están forzadas a una convivencia obligada con otras estructuras de organización de la sociedad y del poder, de índole precapitalista -de acuerdo a una descripción marxista- que no se han formalizado y que ni siquiera forman parte de las estructuras administrativas establecidas. A decir de Gonnet (2012) la burocracia es una formulación que, a pesar de haber adquirido relevancia en la modernidad, no tiene un sentido necesariamente moderno (p. 17); ello coincide con la tesis de la existencia de otras estructuras sociales con sentido económico que hacen al abigarramiento social advertido por Zavaleta.

Estamos hablando en lo económico, de empresas modernas, empresas familiares u otras formas de un conglomerado de instituciones que forman lo que ha venido a llamarse 'economía plural' que se encuentra planteada concretamente, como una de las determinantes del Estado plurinacional, de acuerdo con el Art. 1 de la Constitución boliviana¹⁵

¹⁴ Palerm (1986) se refiere a la forma en que la comprensión superficial, inadecuada o interesada de los textos marxistas llevó a una simplificación desmesurada acerca de la comprensión del modo de producción en la óptica marxista. Esto ha venido limitando la comprensión acerca de los verdaderos alcances que el autor desarrolló en torno al tema, al margen de sus obras más conocidas.

¹⁵ Este artículo reconoce el derecho de existencia de

y expresado específicamente en su Art. 306, II, que sostiene que la economía plural¹⁶ está constituida "por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa".

La economía boliviana actual, a pesar de observar una tasa de desempleo que no se considera elevada, sí se caracteriza más bien por una elevadísima informalidad¹⁷ y precariedad en la calidad del empleo, según confirma un reciente estudio, elaborado con estadísticas oficiales (Velásquez & Castellanos; 2021) en el que se constata que, en el caso boliviano, la informalidad es una realidad predominante y a la vez, una alternativa al desempleo.

Lo anterior conlleva que buena parte de las estructuras y estrategias sociales que articulan la estructura económica del Estado sean de tipo familiar, no racionales y apenas cognoscibles en un sentido weberiano.

Pero esta misma falta de cualidad burocrática es un criterio que en Bolivia se hace extensivo también a organizaciones políticas y territoriales, en lo jurídico positivo. El llamado pluralismo jurídico admite la existencia de otras formas de gobierno que han sido formalizadas en la figura de las "autonomías indígenas originarias campesinas" (AIOC) y algunas de ellas hoy forman parte de la organización territorial 'formalizada' del Estado.

En efecto, la cualidad autónoma involucra, de acuerdo al Art. 272 de la Constitución Boliviana, "la elección directa de sus autoridades (...) la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones". De esta formalización, que ha significado largos procesos asesorados por el gobierno, en los últimos doce años, cuatro AIOC han sido establecidas; aunque es poco lo que se puede aseverar todavía en cuanto a sus características burocráticas.

En Bolivia existe un número de nacionalidades indígenas que hasta hoy permanecen al margen de sistemas políticos, jurídicos y económicos de la población 'indígena originario campesina' y los del pueblo afroboliviano. (Arts. 30, II.14 y 32).

¹⁶ Siguiendo un camino semejante en el caso ecuatoriano, la economía plural también ha adquirido forma a través de la llamada "economía social y solidaria" integrada por las "formas de organización económica, pública, privada, mixta, popular y solidaria" de acuerdo con el Art. 283 de la Constitución de la República (CRE) del año 2008; y ha sido estratificada aún, en el denominado "sector financiero popular y solidario", integrado por organizaciones financieras propias, tales como: cooperativas, cajas, bancos comunales, etc. (CRE Art. 311).

¹⁷ Distintos cálculos y afirmaciones obtenidas independientemente de especialistas locales, como Velasco D. (2015) y Velásquez-Castellanos (2021) sostienen que la informalidad con relación al PIB en Bolivia se sitúa en cifras próximas al 54% y el 62,3%.

la racionalidad y formalidad institucional, debido a su falta de integración con el proceso autonómico promovido por el Estado, en un país de extensa base social e indígena. En lo no formal, el abigarramiento de estructuras institucionales posibles termina haciéndose visible en la heterogeneidad de formaciones económicas, algunas no muy habituales de encontrar¹⁸ tan intensamente plasmadas en otros escenarios estatales modernos y liberales.

Las formaciones sociales existentes, en lo nominal, están descritas por el Art. 3 de la Constitución Política del Estado boliviana, que menciona a 36 “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, cuyas lenguas establece, son las oficiales del Estado boliviano junto con el idioma español.

Interacciones y formas de movilidad social entre estos grupos sociales, el orden estatal y el medio social urbano de raíz occidental, son descritas por autores como Salazar C. (2015) en la complejidad estructurante que representan, a través del rol de la educación moderna. La autora describe las tensiones y mediaciones de la asimilación de la cultura indígena por la cultura moderna a partir de aspectos como la separación entre tiempo y el espacio y la sustitución de la influencia de la Iglesia por la figura del Estado con su carga hegemónica, y transformadora a partir del uso de la educación pública como instrumento de adaptación cultural, concretamente el uso de la escritura para reemplazar la costumbre oral, la imposición de la institución de la escuela, con los maestros como agentes externos en sustitución de la enseñanza centralizada en el mismo grupo social. Esta transformación social fue orientada hacia el progreso como nueva motivación estatal y, parafraseando a Simmel, pretendía la estandarización de la educación orientada “al consumo de mercado como nivelador social” (pp. 47-55).

Se consigue advertir que el pluralismo como una nueva representación de lo jurídico aún tiene grandes desafíos por superar para lograr la asimilación en el terreno del derecho constitucional y consuetudinario, de las categorías jurídicas, políticas, administrativas de estas configuraciones; pues lo burocrático formal constituye un aspecto crucial para el inter-relacionamiento de las organizaciones burocratizadas o burocráticas indígenas con el sistema jurídico estatal, ya que ello amerita el desarrollo por parte del Estado, de la capacidad de empalmar elementos institucionales propios de su

18 La Constitución establece la economía plural en su Art. 306, numeral III, como una articulación de “diferentes formas de organización económica”, entre las cuales enumera las formas de organización comunitaria, estatal, privada y social cooperativa; pero también establece las formas de economía social y comunitaria; que, de acuerdo con el Art. 307, comprende “los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos”. Estas últimas son, indudablemente, formas a las que también se ha provisto de sentido económico dentro del ámbito de la economía plural.

ortodoxia económica, legal, política y administrativa con estructuras que han permanecido regidas por formas de costumbre jurídica de modo centenario, o milenar¹⁹ algunas de ellas aisladas del Estado, incluso en lo económico.

La incógnita acerca de la existencia de ‘otras’ posibles formaciones de orden burocrático, se hace aún mayor considerando -como se dijo- que Weber considera asimilables como burocracias a otras formaciones sociales históricas y también privadas. Las segundas pueden encajar en un escenario de modernidad y racionalidad, pero las primeras son estructuras funcionales social y económicamente, cuya composición no tiene por qué sujetarse necesariamente a estos parámetros. Gonnet J. (2012) considera que este tipo de planteamientos de Weber plantean contradicciones.

Breve consideración acerca de la ‘otra’ burocracia a partir de la teoría de las organizaciones

En este apartado hablaré brevemente de la necesidad de definir si la burocracia puede darse en formaciones sociales ajenas a lo racional formal como la boliviana, tratando de esbozar cómo, o bajo qué características. Permaneciendo en la línea del Estado como formación social, pueden ofrecerse algunas consideraciones a partir de la teoría de las organizaciones.

Para Gonnet la formulación weberiana conceptualiza la burocracia como un modo de legitimación de la dominación, es decir, una fórmula que posiciona más que describe a la burocracia como un modo de organización racional de la actividad administrativa; y a la vez, la expresa como “un arreglo administrativo y estructural de un entramado social” (p. 3). En este sentido, la burocracia deja de entenderse como una forma de legitimación de la domi-

19 De manera ejemplificativa, son útiles trabajos como el de Laurenti, D. (2017) quien describe el modo de organización tradicional de los pueblos del altiplano, en torno al esquema del ayllu, descrito como “un sistema social y una unidad territorial agro-pastoral” (p. 226), o bien “un sistema de organización política basado en los valores comunales andinos” (p. 226) que se considera como la célula de este tipo de tejido organizativo social. Esta estructura, basada en los valores ancestrales andinos adopta una modalidad de organización política basada en la rotación de cargos. El ayllu cuenta con cargos públicos, cuya adquisición se basa en la posesión y trabajo de la tierra, de propiedad comunal. Asimismo, la estructuración política se integra por los llamados “suyus” o “markas” -denominación que depende del lugar- que se forman en base a la aglutinación de ayllus. El autor refiere que los ayllus se subdividen en otro tipo de unidades más pequeñas llamadas “comunidades” y en cuanto a los sistemas de toma de decisiones, elección de autoridades y administración de justicia; estos sufren variaciones en los ayllus, en adaptación a circunstancias específicas que define la asamblea (pp. 226-229). Esta es un órgano de poder de tipo vertical, deliberativo, que empodera a representantes en base a delegación y rotación en los cargos.

nación desde el punto de vista legal y puede percibirse como una técnica; algo que Weber expresa concretamente, al describir a la burocracia como “el tipo técnicamente más puro de la dominación legal” (Weber M., 2004; p. 175); y aún más, cuando asegura que el orden burocrático puede aplicarse a distintos tipos de organizaciones, como “establecimientos económicos, caritativos o cualesquiera otros de carácter privado (...) y a asociaciones políticas o hierocráticas”; ejemplifica esta posición utilizando como ejemplo a clínicas privadas, hospitales, fundaciones y órdenes religiosas (p. 176).

Pero existen limitaciones en la postura de Weber -contradicciones puntualiza Gonnet (2012)-; la primera radica en que, si bien admite tres fuentes de la dominación burocrática: legal, tradicional y carismática, las pretensiones de legitimidad se centran solamente en la dominación “eficaz”, abocándose así en la práctica integridad de sus desarrollos teóricos, solo a la primera de ellas, entendida como la única racional, esquematizada; sometida al poder coactivo estructural del Estado; dejando de lado al resto de fuentes de dominación, sin apelativos mayores (p. 8). En segundo término, el autor observa que el criterio inherente a la burocracia, influenciado en gran parte por la perspectiva weberiana, se halla incurso dentro de la lógica que define como “unidad-identidad-modernidad” (p. 17). En virtud de ella, los criterios imperantes en torno a la burocracia y las instituciones de esta naturaleza son recientes y se despliegan únicamente, dentro del ámbito de la modernidad.

Hablar así de la burocracia como un tipo ideal puro (Weber M. 2002; p. 175) y convertirlo en un modelo de dominación racional y legítimo resultaría contradictorio; pues una legitimidad centrada en la dominación no debería ser entendida como racional.

Parsons (1956) admite conceptualmente la utilización de la burocracia en el ámbito de las organizaciones, al definir las como un ‘amplio tipo’ de colectividades con un lugar “particularmente importante en las sociedades industriales modernas (...) al que se aplica con mayor frecuencia el término ‘burocracia’”²⁰. En tal virtud el autor admite un uso amplio de éste para referirse a organizaciones; pero la amplitud de su perspectiva, si bien incluye como referencias ‘familiares’ a las burocracias gubernamentales, firmas de negocios, universidades y hospitales se percibe asociado sólo a entidades complejas; exceptuando otras como la familia, a la que considera ‘parte de una organización’ y descartando de plano a otras como los grupos de amigos o grupos de trabajo informal, que sostiene, no forman técnicamente organizaciones (p. 64).

20 “For the purposes of this article the term ‘organization’ will be used to refer to a broad type of collectivity which has assumed a particularly important place in modern industrial societies – the type to which the term ‘bureaucracy’ is most often applied” (Parsons, T; 1956; pp. 63-64).

Con referencia a las organizaciones, Gonnet (2012) efectúa una revisión de varias definiciones referidas a éstas advirtiendo que en su generalidad tienen como rasgo en común su correspondencia con el criterio de “arreglo social” (p. 13). Este puede señalarse como un obstáculo clave para analizar a la burocracia dentro de una comprensión amplia de las instituciones que permitiría hablar de una “burocracia abigarrada”; pues los arreglos racionales no ocurren necesariamente en todas las organizaciones, es decir qué tal cómo Parsons expresa y Gonnet reafirma; dentro del ámbito de la teoría social se ha consensuado como admisible la utilización de la característica burocrática solamente para las organizaciones que han formalizado o racionalizado su funcionamiento, excluyéndose aquellas en las que no puedan entablarse relaciones no orientadas clara y formalmente por fines o propósitos, como se da en el caso de los gobiernos o las empresas. Pues, al carecer de racionalidad o de formalidad, estamos hablando de un terreno en el que se hace admisible la existencia de relaciones divergentes o incluso contradictorias; elementos que son característicos de la interacción social. Aún más, autores como Etzioni (1965) diferencian entre organizaciones formales e informales y mencionan que este tipo de relaciones puedan manifestarse en el seno de una misma organización, como en el caso de ejecutivos y obreros que mantienen vínculos sociales.

De esta manera la formulación burocrática tradicional que se opone a la existencia de organizaciones no establecidas según criterios racionales se puede considerar opuesta en cierta medida, por añadidura también, a la formulación del Estado plurinacional, que está poblado de estructuras sociales que no son características de los modos occidentales de formalidad; o bien, a criterio de Parsons carecerían de sentido como organizaciones, por su carácter familiar.

Siguiendo a Etzioni y Luhmann, puede entenderse que las organizaciones fuera de una aceptación modernizante, se pueden considerar como reductibles a sí mismas en su naturaleza social; es decir, que estaríamos concibiéndolas como unidades “autoreferenciales”, tal como lo es la sociedad en su conjunto; y, por ello, convendría ocuparse de ellas de un modo específico, en cuanto a sus propias estructuras, reglas y manifestaciones. Esto aplicaría para organizaciones de tipo social que, al margen de la esfera individual, operan en el abigarramiento social, tales como las que integran la economía, actividades extractivas informales, etc.

Pero en el caso boliviano, las formaciones económicas tienen algo más que revelar. La existencia de elevados índices de informalidad en la economía, atestiguan la formación de una intrincada “institucionalidad popular” integrada por formas de organización económica no oficiales ni racionales en un sentido weberiano, que configuran una auténtica realidad paralela a la institucionalidad oficial.

Este intrincado tejido social, enraizado en la naturaleza ancestral comunitarista de la sociedad mestizo indígena boliviana; ha mostrado capacidad de acción en reemplazo de las instituciones oficiales en distintos asuntos de interés público, que van desde la preservación del patrimonio estatal al funcionamiento institucional, la administración de justicia e incluso la prestación de servicios públicos.

Tassi y Canedo (2018) ofrecen una descripción de estas complejas interacciones que acontecen dentro y fuera de lo estatal, percibiendo que lo social en el caso boliviano, ha llegado en varios casos a instrumentalizar lo estatal para el cumplimiento de sus propios fines. Esta aproximación parte de tres capacidades de los sectores populares e indígenas: la primera consistente en generar formas propias de gestión del territorio, institucionalidades y la articulación entre regiones y mercados: la segunda, inherente a la capacidad de ciertas formas de operación tradicionales de operar en el ámbito de la economía global, participar y competir en los mercados; y la tercera, en que se debate la idea de una "ciudadanía por cuenta propia", que funciona ejerciendo iniciativa propia y con tal influencia que la institucionalidad oficial suele recurrir a ellas para que el país opere (pp. 258).

La capacidad de actuar de estas organizaciones no es descrita como atomizada, sino más bien como estructurada y estructurante, capaz de crear complejos tejidos basados en relaciones de confianza. Con actores intervinclados actuando con criterio estratégico en persecución de objetivos, que trascienden y articulan sectores financieros y productivos; con capacidad de establecer, disputarse y controlar posiciones estratégicamente con otros actores establecidos y estructurados formalmente²¹ fuera de las rigideces institucionales, la meritocracia y la formalidad de la ley.

La raíz moderna de la burocracia se asienta en la aparición de las actuales instituciones que han sido producto del proceso de formación liberal del Estado moderno y estuvieron marcadas por el desarrollo europeo en los últimos dos siglos; en línea con Parsons, para quien las llamadas "sociedades primitivas" -entendidas como tales, aquellas ajenas a este proceso de formación liberal- debido a su

21 Los autores describen entre muchos otros, a colectivos de estos actores populares actuando a espaldas del Estado, tales como los comerciantes del mercado Los Pozos y Mutualista en Santa Cruz de la Sierra, que invirtieron 100 millones de dólares en infraestructuras públicas, el parque productivo construido por asociaciones de abarroteros, transportistas y distribuidores de distintos lugares del país en El Alto de La Paz, con zona comercial, adoquinado de calles y alumbrado público (p. 260); o bien, las funciones regulatorias de cobros autogestionados por comerciantes para sostener servicios públicos de limpieza, organización de calles, e incluso servicios de salud en zonas comerciales de La Paz; o más aún, sus capacidades de solucionar conflictos e infracciones por medio de sus propias instancias (pp. 261-262).

autosuficiencia; carecerían de organizaciones claramente diferenciadas en una perspectiva contemporánea. Pero la evocación sistémica en los relatos de Tassi y Canedo es de inevitable remisión a autores de la talla de T. Parsons²², N. Luhmann²³ y otros más recientes -entre otros- como Gonnet (1998) y Etzioni (1969)²⁴; tratándose éste de un análisis que excede los propósitos del presente artículo.

Por último, en cuanto a todas estas manifestaciones de institucionalidad informal propias del escenario boliviano, se puede afirmar que a partir de un sentido weberiano no puede hablarse nítidamente de legalidad o de "reglas racionales" bien establecidas, que evocarían una noción de estatalidad y sólo se consigue rescatar legitimidad en un sentido social. Adquiere más sentido, en todo caso, la consideración del Estado no como una realidad formalizada, sino como objeto social; aunque este tipo de consideración de lo estatal termina siempre sumergiendo la discusión en lo teórico, en desmedro de la formalidad jurídica.

El resto de aspectos en que Weber afianza su teoría de la burocracia, posicionan a esta "otra burocracia" de la que estamos hablando, en el escenario de lo paraestatal; o si quiere atribuírsele sentido jurídico, dentro del ámbito del derecho consuetudinario de un Estado plurinacional, en donde aún queda mucho por objetivar en lo jurídico positivo e incluso en lo doctrinal.

Conclusiones

La burocracia, como hoy la conocemos, no es un criterio que sea necesariamente definitorio de las organizaciones; pues estas son muy anteriores a la formulación del paradigma burocrático y aún incluso, a la existencia de la propia modernidad. Este aspecto no es ignorado por los teóricos más representativos, como Weber, aunque ha quedado trunco debido a su alejamiento del foco de interés marcado por los procesos formativos del Estado moderno.

Resulta necesario ir más allá en la búsqueda de nuevas construcciones teóricas en los escenarios de los nuevos estados plurinacionales. La "otra" burocracia, puesta de manifiesto en el caso boliviano -pero extrapolable a otras formaciones estatales en la región latinoamericana- requiere ser abordada desarrollando categorías propias, distintas a la estatalidad, al ideal weberiano y a las demás categorías conocidas; cuya formulación se ha dado en el ámbito de la modernidad y del paradigma del Estado liberal, en las cuales aquella no consigue encajar.

22

23 Luhmann, Niklas (1998). *Sistemas sociales, lineamientos para una teoría general*. Ed. Anthopos.

24 Etzioni, Amitai (1969). A basis for a comparative analysis of complex organizations. En "A Sociological reader on complex organizations", Amitai Etzioni ed., Rinehart and Winston Inc.

Como tal, se trata de un asunto pendiente, por su dimensión multi e interdisciplinaria para las ciencias sociales y en particular, para la sociología, la antropología jurídica, el derecho consuetudinario y la teoría constitucional, inherente al llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano.

Referencias Bibliográficas

- ARISTÓTELES, Trad. Abril P. (s/f). La Política. Madrid.
- BARRAGÁN, R. et.al. (2015). La emergencia del nacionalismo frente a Simón Patiño, "rey del estaño". Bolivia, su historia. Tomo IV. Los primeros cien años de la República 1825-1925. Editorial La Razón.
- BOHRT M. (2019). Racial ideologies, State Bureaucracy, and Decolonization in Bolivia. *Bolivian Studies Journal*, Vol 25-2019. <https://bsj.pitt.edu>.
- CHANDLER A. (2008). La mano visible. La revolución de la gestión en la empresa norteamericana. Ediciones de Belloch S.L.
- CHERTERS C. et.al. (2010). El desafío de la Declaración. Copenhague: IWGIA.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Constitución Política del Estado.
- FERRAJOLI, L. (2011). Constitucionalismo Principialista y Constitucionalismo Garantista. *Doxa - Cuadernos de Filosofía del Derecho* N° 34, Universidad de Alicante. Pp. 15-54.
- GONNET J. (2012). Organización y burocracia. Una revisión crítica de la interpretación de los planteos weberianos en la sociología de las organizaciones. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.
- HIDALGO L. y Cubillo A. (2013). Seis debates abiertos sobre el Sumak Kawsay. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* Núm. 48, p. 25-40.
- LAURENTI, D. (2017). Autonomía indígena originario campesina en las tierras altas de Bolivia. En: *Izquierdas*, 36, noviembre 2017, 222-252.
- MARX, K (2007). El Capital Tomo I. Volumen 1. Siglo XXI.
- MAYORGA F. (2019). Balance y escenarios prospectivos del Estado Plurinacional. En: *Diversidad Institucional Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*, OEP, Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Autonomías, CONAIOC, PNUD 21-37.
- O'DONNELL (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 42, Oct. 2008, pp. 5-30
- PARSONS, T. (1956). *Administrative Science Quarterly*, Vol. 1, No. 1 (Jun., 1956), pp. 63-85.
- PARSONS, Talcott (1969). Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations. En: "A Sociological reader on complex organizations", Amitai Etzioni ed., Rinehart and Winston Inc.
- PÉREZ Luño (2003). Trayectorias contemporáneas de la filosofía del Derecho. Grupo Nacional de Editores Sevilla.
- PETRELLA, C. (2007). Análisis de la teoría burocrática. Aportes para la Comprensión del Modelo Burocrático. *Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales Universidad Católica del Uruguay*.
- PRATS, J (2005). De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tiempo. IIG/ INAP. Madrid.
- RANTA E. (2018). *Vivir bien as an Alternative to Neoliberal Globalization. Can indigenous terminologies decolonize the State?* Routledge.
- RIGGS F. W. (1979). Evolución de los significados del término "burocracia". *Revista internacional de Ciencias Sociales Volumen XXXI n° 4*. Vendóme. UNESCO. Pp. 611-635.
- SALAZAR C. (2015). El problema del indio: nación e inmovilismo social en Bolivia. CIDES UMSA.
- SORUCO X. et.al. (2014). Composición Social del Estado Plurinacional. Hacia la descolonización de la burocracia. CIS, PNUD.
- TASSI N., Canedo M. (2019). Autonomía, institucionalidad y país en la economía popular. En: *Diversidad Institucional Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*, OEP, Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Autonomías, CONAIOC, PNUD; pp. 257-280.
- VELASCO D. (2016). Economía informal en Bolivia: análisis, evaluación y cuantificación en base al enfoque monetario de la demanda de efectivo (período 1994-2014). *Investigación & Desarrollo*, No. 15, Vol. 2: 76 – 89 (2015)
- VELÁZQUEZ-Castellanos (2021). Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica; *Agenda, Diálogo Político*. Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: <https://dialogopolitico.org/agenda/economia-informal/>
- WEBER, M. (2001). *Histórica Económica General*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- ZAVALETA R. (1989). *El Estado en América Latina*, La Paz: Los amigos del libro.
- ZAVALETA R. (2021). *Horizontes de visibilidad. Aportes latinoamericanos marxistas. Obras escogidas*. Ed. Sylone, Viento Sur, Traficantes de Sueños.