

Bolivia: La Izquierda en el Poder

Perspectivas de funcionarios gubernamentales sobre los desafíos de la gobernanza progresista

Linda Farthing



SOMOS MAS
SOMOS PUEBLO

AUTOR: Linda Farthing

EDITOR DE LA SERIE: Daniel Chavez

FOTO DE PORTADA: Ricardo Patiño: <https://www.flickr.com/photos/94631446@N03/10196070323>

ISBN: 9789070563677

La serie Cuadernos de La Nueva Política es publicada por el Proyecto Alternativas Públicas del Transnational Institute (TNI)

Ámsterdam, enero de 2019

El contenido de esta publicación se puede citar o reproducir con fines no comerciales y siempre que se mencione debidamente la fuente de información. El TNI agradecería recibir una copia o un enlace del texto en que se utilice o se cite este documento.

<http://www.tni.org/copyright>

El contexto

Cuando el Movimiento al Socialismo (MAS) ganó las elecciones en Bolivia a fines de 2005, dirigido por el líder cocalero Evo Morales y con una plataforma de justicia social y económica, su vertiginoso ascenso al poder fue impulsado por movimientos sociales que estaban considerados entre los más radicales del mundo.¹ Como uno de los varios gobiernos de la llamada ‘marea rosa’ latinoamericana, el nuevo gobierno de Bolivia heredó un país empobrecido, el más indígena de la región. El Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) ha caracterizado a Bolivia como un “Estado con huecos”² y con muy poca infraestructura. La implacable extracción de recursos –desde la plata a la soya– a la que fue sometido el país durante 500 años, le ha dejado como legado una severa degradación medioambiental. Bolivia, un país que exporta productos básicos y con mercado interno pequeño, ocupa una posición periférica en la economía mundial, pero su integración dentro del sistema económico internacional es a la vez profunda y altamente desigual.

El aparato estatal del que se hizo cargo el MAS constituía un “sistema incompleto, distorsionado y malformado” (Centeno et al. 2017:14) traído de España mediante el colonialismo y, luego, a lo largo del tiempo, moldeado por las élites locales. Bolivia tuvo –y de muchas maneras, continúa teniendo– lo que Echebarría y Cortázar (2001) denominan una burocracia clientelista que involucra un elevado grado de politización en los procesos de contratación, despido y promoción. El 10 por ciento de la fuerza laboral del país estaba ocupada en el sector público en el año 2005, y los empleos públicos siempre pagaron mejor que aquellos en el sector privado (PNUD, 2007: 262-3). El Estado tiene un mal desempeño y poca autonomía de los partidos políticos, lo cual le otorga a los partidos una influencia excesiva al momento de determinar la capacidad estatal. El nuevo gobierno surgió de un partido mal consolidado y en proceso de hacerse más clientelista y jerárquico cuando asumió el poder.

Sin embargo, en el caso de Bolivia, no solamente el partido influenciaba la capacidad estatal, dado que el MAS había sido configurado por los movimientos sociales para representar sus demandas. Esto llevó a que muchas de las designaciones a puestos importantes involucraran a líderes de los movimientos sociales, lo cual otorgó a las estructuras internas de sus organizaciones una influencia enorme en lo referido a operaciones estatales, particularmente en el primer gobierno del MAS. Muchos de estos movimientos sociales tienen una estructura verticalista, están dominados por varones, y en gran medida se caracterizan por la prevalencia de relaciones de padrinazgo (véase Zegada y Komadina, 2017).

¹ La marginalización de la mayoría de la población del país del proceso político durante siglos creó una cultura en la cual los conflictos se resuelven frecuentemente mediante protestas y bloqueos, seguidos por negociaciones (Young, 2017).

² Esta expresión se refiere a la presencia física limitada del Estado a lo largo del territorio boliviano y a la limitada capacidad burocrática y legal del gobierno (PNUD, 2007).

El funcionamiento del Estado también está íntimamente moldeado por las demandas impuestas al aparato estatal. En Bolivia, los movimientos sociales tenían muchas expectativas ante lo que consideraban era “su” gobierno. Al mismo tiempo, en 2008, el gobierno del MAS tuvo que enfrentar un levantamiento dirigido por las elites en el oriente que en cierta medida amenazó con dividir el país.

Todo esto hace que los logros del MAS en el marco de lo que el partido denomina “el proceso de cambio” sean aún más destacables, en línea con lo que Seekings (2017) describe acerca de la “historia sorprendente” de la expansión de los estados benefactores en el Sur Global, incluso frente a la difundida búsqueda de satisfacción de intereses particulares (una expresión menos peyorativa que ‘corrupción’). El gobierno de Morales ha incrementado sustancialmente la intervención estatal en la economía, nacionalizando parcialmente y casi de inmediato la producción del gas natural, e incrementando las regalías y los impuestos pagados por empresas transnacionales. Este ingreso gubernamental sustancialmente incrementado facilitó una expansión sin precedentes de servicios e infraestructura, particularmente en áreas rurales abandonadas desde hace mucho tiempo.

Más de una década después, la clase media ha crecido en un millón de personas (el 10 por ciento de la población) y tanto el gobierno como la economía se han triplicado en tamaño (*Financial Times*, 2015). La pobreza extrema ha disminuido a la mitad y la desigualdad de ingresos se redujo significativamente, debido principalmente, a bonos de ayuda social, a la inversión gubernamental y al aumento del salario mínimo. Bolivia tiene una de las economías de más rápido crecimiento en América del Sur (Banco Mundial, 2017), y posee reservas financieras per cápita sustanciales, aunque éstas disminuyeron significativamente desde la reducción mundial de los precios de los productos básicos luego de 2013. Sus recursos naturales le sirven a su población ahora más que en cualquier otro momento de su historia, hay más tierras bajo el control de campesinos, y los derechos de los indígenas y las mujeres se han expandido. Usando cualquier medida de comparación con sus predecesores, lo que ha logrado el gobierno del MAS es extraordinario, tanto en términos del énfasis en la expansión de servicios para los más pobres como en la enorme extensión de la inversión pública, particularmente en infraestructura vial, hospitales, clínicas de salud, vivienda pública y escuelas.

Sin embargo, la estructura económica subyacente del país permanece en esencia intacta. “Tenemos la mejor economía en la historia del país, pero se encuentra en un sendero totalmente capitalista,” expresó un exministro gubernamental entrevistado para esta investigación. Se enriqueció una nueva clase –conformada por camioneros indígenas, comerciantes, negociantes de contrabando y dueños de pequeñas minas– y las elites tradicionales han perdido poder político directo, pero su peso económico permanece, en gran medida, sin cambios. El gobierno de izquierda ha

incrementado la regulación (Naqvi, 2018), los bancos y las empresas de construcción se han beneficiado de la economía expansiva, y las elites agroindustriales que controlan el poder económico del Oriente, en Santa Cruz, se han hecho incluso más ricas. El gobierno ha fracasado en una de sus metas centrales: diversificar mediante esquemas de industrialización una economía dependiente; por ejemplo, la fábrica azucarera que se instaló en la zona amazónica carece de suficiente caña para operar a capacidad plena, y la fábrica construida para procesar fertilizantes fue creada antes de que la infraestructura de mercado y transporte se hubiera establecido (*Los Tiempos*, 2017).

Desde que Morales asumió el gobierno, las tasas de sindicalización se redujeron, lo cual socavó el poder de la Central Obrera Boliviana (COB), otrora muy influyente. El sector informal continúa siendo una poderosa fuerza dentro de la economía, englobando el 75 por ciento del trabajo urbano (OIT, 2016:2). Muchos bolivianos trabajan en pequeñas empresas familiares, frecuentemente en empleos temporales con pocos beneficios y por debajo del tamaño mínimo para crear un sindicato, que es de 20 trabajadores.

El medio preferido para financiar la creación de más infraestructura y servicios sigue siendo la extracción de recursos naturales, lo cual ha creado intereses yuxtapuestos entre el gobierno y las elites tradicionales. El impulso que se da a la exploración, a la creación de nuevas carreteras y nuevos proyectos extractivos que penetran más profundamente en las áreas más remotas del país, ha significado que Bolivia presente hoy la tasa más alta de deforestación en la región, con los peores impactos en las comunidades indígenas locales (Farthing, 2017).

En el año 2017 el discurso original del gobierno del MAS acerca de la transformación social ya había perdido fuerza frente a la exhibición exitista de la nueva estabilidad económica. En el proceso, su agenda política se ha hecho más centralista, desplazándose de su compromiso inicial hacia el socialismo comunitario a políticas que promueven el crecimiento con un enfoque capitalista (Achtenberg, 2016). Mendoza-Botelho (2018) caracteriza al gobierno como un “Estado neopatrimonial” que ha cambiado las reglas de quiénes participan, pero no así el modelo subyacente.

De manera simultánea, el gobierno ha extendido y restringido los derechos democráticos y ha concentrado el poder (Wolff, 2017). Los controles y la vigilancia institucionales han tendido a deteriorarse, mientras que la participación, la integración y la igualdad política sustantivas han mejorado. La participación indígena en la Asamblea Legislativa dispuesta constitucionalmente –aunque de manera limitada– la paridad legislativa para las mujeres, los procesos de consulta dispuestos pero desiguales, la mayor representación indígena a nivel subnacional y la

autonomía indígena, se han integrado al paisaje político del país.³ Aunque Constitución del año 2009 ha extendido los derechos –ahora, por ejemplo, la mitad de la legislación nacional está compuesta por mujeres, y la participación indígena y de la clase laboral en las legislaciones departamentales y nacionales ha florecido– estos avances frecuentemente sucumbieron al control partidario del MAS ejercido desde el poder ejecutivo.

El rol de los funcionarios de gobierno en el cambio social

El presente informe está centrado en el rol que juegan los funcionarios progresistas del Estado boliviano y los desafíos a los que se enfrentaron al promover una agenda de justicia social y económica, como la que caracteriza al discurso político del gobierno del MAS. Los movimientos sociales necesitan lidiar no solo con la construcción partidos políticos exitosos y alcanzar el poder, sino también con el uso de ese poder de manera estratégica para implementar los cambios necesarios. Los funcionarios gubernamentales tienen un rol único en este proceso, y se enfrentan al desafío de mantenerse fieles a su ideología política al mismo tiempo que aseguran el funcionamiento de una burocracia justa y profesional.

El informe no considera de forma detallada el análisis político y el proceso de formulación de políticas en las ramas legislativa, judicial o ejecutiva, ni las alianzas, negociaciones y compromisos políticos necesarios para asegurar y mantener en el poder un gobierno progresista. Las relaciones con la población beneficiaria/usuario de los servicios gubernamentales, así como el desarrollo de una gobernanza participativa (es decir, iniciativas que arraigan la participación ciudadana activa en el proceso gubernamental) solo se contemplan en función de su relación con la capacidad de los funcionarios.

A pesar de las restricciones externas a las que se enfrentan, los funcionarios progresistas juegan un rol crítico en la implementación de políticas más equitativas bajo gobiernos de izquierda. Sus perspectivas de los desafíos que deben ser enfrentados en el diseño y la ejecución de políticas concretas se extienden más allá de sus funciones específicas, incorporando una crítica más amplia de cómo se implementa (o no) el cambio social mediante iniciativas gubernamentales. Sus aportes a la comprensión del proceso de implementación política en sociedades con bajos ingresos constituyen el eje central de este informe.

El estudio se basó en preguntas abiertas a 14 entrevistados, con muchas oportunidades para enumerar las cuestiones que, según ellos, serían prioritarias. Los y las entrevistado/as, mayoritariamente pertenecientes a la clase media o clase media alta, son personas que se autoidentifican

³ 140 de los actuales 337 municipios de Bolivia están conformados en más de un 90 por ciento por pueblos indígenas.

como de izquierda, algunas con afiliación partidaria y otras no; algunas que todavía apoyaban al MAS al momento de la entrevista, otras que eran muy críticas de este partido, y otras activamente opositoras. Algunos pocos entrevistados prefirieron permanecer anónimos. Los entrevistados provenían de varias partes del gobierno y de diversas regiones del país. De los 14, tres eran mujeres y tres se identificaban como indígenas; la mayoría eran o ministros o viceministros, reflejando en alguna medida la diversidad del gabinete gubernamental.⁴

Las entrevistas duraron en promedio entre 45 minutos a una hora. Se plantearon cuatro preguntas centrales a todos los entrevistados:

- ¿Qué obstáculos enfrentaron los funcionarios comprometidos con el “proceso de cambio” –como el MAS denomina su programa– en la implementación de los programas innovadores?
- ¿Qué condiciones/recursos podrían haberles facilitado una mejor ejecución de sus trabajos/ programas?
- ¿Cuál fue su relación con los movimientos sociales, las comunidades populares o iniciativas participativas de gobernanza en la formulación y ejecución de políticas?
- ¿Qué consejos podrían dar a funcionarios activos en otras burocracias progresistas?

Las respuestas se presentan más adelante como una forma de identificar algunos de los principales desafíos que la gobernanza de izquierda debe enfrentar, resaltando la necesidad de realizar investigaciones con mayor profundidad enfocadas en el proceso más que el producto, para entender como se concreta el cambio social progresista.

Una tensión que surgió de las entrevistas fue la necesidad de contar con funcionarios progresistas que estén, simultáneamente, encastrados en un sector de gobierno aprehendiendo adecuadamente sus necesidades y capacidades, pero que también sean autónomos y no estén atrapados por obligaciones sectoriales o partidarias. Esta limitación ha sido estudiada como “captura burocrática” en la literatura académica (Evans, 1995). Cuando estas relaciones encastradas son exitosas facilitan la implementación efectiva de las políticas. La eficacia de los funcionarios aumenta aún más por su continuidad temporal en su trabajo, lo cual les permite obtener un conocimiento valioso basado en la experiencia, y construir redes en sus campos de acción (Olavarría Gambi, 2007).

Existe una tensión inevitable entre los tecnócratas y aquellos que llegan a la administración pública luego de una elección con un compromiso hacia un proyecto político radical. Javier Arevilca afirma que “necesitamos desesperadamente una burocracia más institucionalizada, pero necesitamos que ésta se equilibre con personas que tengan un verdadero compromiso hacia el proyecto político por el cual trabajamos”.

⁴ Las entrevistas fueron complementadas por la memoria publicada por la exministra de Justicia Casimira Rodríguez que trata, en parte, de su tiempo en el gobierno (Rodríguez Romero, 2015).

Alberto Borda recuenta que, a medida que el proceso de planificación se topaba con tropiezos, “los ideólogos e intelectuales del Ministerio de Planificación se fueron por la frustración y se incorporaron gradualmente profesionales y tecnócratas que carecían de claridad y compromiso políticos”. Claudia Peña recuerda que “los técnicos se convirtieron en un problema para nosotros, porque frecuentemente no entendían el enfoque ideológico/ político de nuestras propuestas y los podían entorpecer, generalmente porque ignoraban los temas a tratar. La mayoría de ellos venía de gobiernos previos. Ellos simplemente no estaban preparados para aceptar los cambios radicales que nosotros proponíamos en las áreas rurales; muchos de ellos nunca habían estado en una comunidad rural en sus vidas”.

Casimira Rodríguez (2015: 341) recuerda cómo el personal técnico del Ministerio de Justicia hizo propuestas que diferían poco del sistema de justicia altamente disfuncional que ya estaba implementado. “Era completamente tradicional. Esto me advirtió de que instituir el cambio podría ser un camino cuesta arriba. En nuestro país, la mayoría de las políticas solo son repeticiones o copias. Incluso los abogados tenían miedo de introducir ideas más radicales”.

La herencia del neoliberalismo y el neocolonialismo

Veinte años de políticas neoliberales antes de 2005 dejaron una huella indeleble en Bolivia. En este tiempo, hubo un énfasis mayor en el individualismo en una sociedad que enfrentaba un veloz proceso de urbanización, y cuyas raíces históricas se arraigaban principalmente en valores comunitarios indígenas. El aparato estatal, que ya era limitado, se encogió aún más. Hubo un empuje hacia la privatización de empresas públicas y, en el marco de un Estado centralista, un impulso hacia la descentralización mal financiado por el gobierno y con un componente de rendición comunitaria de cuentas denominado participación popular (Kohl y Farthing, 2006).

“No hemos logrado distanciarnos del gran legado que nos dejó el neoliberalismo”, afirma el viceministro de Planificación, Alberto Borda. “No tuvimos una planificación real en el gobierno, ni un sistema de ‘participación popular’ mediante el cual la gente impusiera sus demandas. No les culpo: alguien debe tomar las decisiones, y en la ausencia de una planificación las tomaron las organizaciones sociales. Pero esto ocasionó una situación caótica”.

Este legado burocrático se extendió mucho más allá del período neoliberal, puesto que el Estado boliviano siempre reprodujo la desigualdad (PNUD, 2007). Freddy Condo, ex-vice ministro de Tierras, explicó: “Al inicio, existía mucha euforia ante la idea de que nosotros lo cambiaríamos todo. Pero existían grupos dentro de los ministerios afiliados con partidos políticos anteriores que tenían más conocimiento acerca de las operaciones gubernamentales que nadie. En muchos casos, ocupaban puestos que eran pasados de padre a hijo y a nieto. Estos

aparatos familiares eran difíciles de desmantelar y, de muchas maneras, eran un mal necesario. Tal vez hubiera sido una buena idea despedir a todos, pero, entonces, ¿cómo hubiéramos manejado todos los contratos y acuerdos locales e internacionales que ya se habían hecho? Nuestras manos estaban atadas”.

Tom Kruse, quien trabajó en el Ministerio de Asuntos Exteriores, también observó este control familiar: “En el núcleo diplomático había cuatro o cinco apellidos que dominaban todo, lo cual entorpecía nuestra capacidad de desmantelar el Estado neoliberal”. Un exministro que decidió mantenerse en el anonimato añadió: “en realidad, nosotros éramos una serie de organizaciones populares que se estaban apoderando de un Estado colonial. No teníamos ninguna alternativa más que apoyarnos en profesionales que no siempre eran de izquierda. Esto comprometió, desde un inicio, nuestro proyecto político.”

Estos vestigios del pasado fueron agravados por la inexperiencia de aquellos en el nuevo gobierno, un problema que fue resaltado por muchos de los entrevistados. Tom Kruse subrayó “la escasez de personas con una maestría en administración pública o su equivalente de nuestra parte.” David Aruquipa, ex-encargado de Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura, dijo: “Cuando finalmente ganamos la elección, fue el resultado de muchos años de organización, de ser parte de movimientos que habían sido marginados por mucho tiempo. Cuando llegamos al poder, nosotros éramos en nuestra mayoría activistas y muy pocos de nosotros teníamos, en realidad, alguna idea acerca de la administración pública y sus desafíos”.

Capacidad de planificación

La planificación integral se halla en el corazón de la administración pública. En 2007, el gobierno instituyó un Plan Nacional de Desarrollo (PND) fundado sobre tres pilares: la estabilidad macroeconómica y financiera, el crecimiento del empleo y la inclusión social (Mendonça Cunha y Gonçalves, 2010). En 2013 se adoptó la “Agenda Patriótica 2025”, centrada en 13 pilares que iban desde la erradicación de la pobreza extrema hasta la promoción de la soberanía científica, tecnológica y financiera, la diversificación de la economía bajo la dirección del Estado, la protección del entorno natural y la diversidad cultural. En el nivel subnacional, la planificación es prácticamente inexistente.

Alberto Borda dio más detalles acerca de la implementación del plan nacional: “La fuerza de cualquier gobierno se halla en su capacidad de administrar el Estado,” dijo. “El reto más grande al que nos enfrentamos fue instituir la planificación, lo cual era realmente una tarea enorme. El enfoque era ejecutar obras públicas. Esto llevó a poner un énfasis en la infraestructura sobre todo. A su vez, esto significó que terminábamos con muchos proyectos aislados”. Un entrevistado anónimo que trabajó en la Vicepresidencia agregó: “Éramos incapaces de planificar más allá de un año, lo cual significaba que no teníamos idea de si podíamos terminar las

cosas que habíamos comenzado”. José Luis Perreira trabajó con varios ministerios, con énfasis en agrocrédito. Él afirma que “no existe una visión general del sector agrícola en ninguna parte del gobierno, ni de lo que podía ser ni la dirección que debería asumir la planificación gubernamental. Existían muy pocas personas dentro del gobierno con alguna visión estratégica”.

Walter Delgadillo, quien trabajó como Ministro de Trabajo y luego de Obras Públicas, señaló que la falta de planificación fue agravada por un fracaso a la hora de evaluar proyectos. “Esto significaba que no podíamos involucrarnos en discusiones acerca de lo que habíamos logrado. En lugar de ello, estábamos atrapados encarando asuntos inmediatos. En muchas ocasiones, simplemente no usamos bien los recursos”. “Sin un plan, no teníamos nada contra lo cual medir el éxito o fracaso de los proyectos”, agregó Alberto Borda.

El exconsultor del Ministerio de Planificación, Juan Téllez, rememoró una reunión con el Ministerio de Aguas y Medioambiente en la que él descubrió que “no tenían ni la más mínima idea, incluso a pesar de toda la inversión realizada, de cómo sus proyectos deberían haber impactado en la producción agrícola”. Téllez agregó que, “aunque se lograron cosas buenas mediante el programa *Evo Cumple*⁵, las decisiones acerca de los proyectos no tenían nada que ver con un plan. El resultado puede ser anárquico y frustrante”.

Dependencia del financiamiento externo

Como muchos otros países del Sur Global, Bolivia tiene una larga historia de dependencia del financiamiento extranjero para su administración pública, notablemente proporcionado por instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial (Kohl y Farthing, 2009). Esto se transfirió también a la nueva administración. Alberto Borda informa que “solamente tres personas en nuestro Viceministerio fueron financiados por la tesorería nacional, con 25 funcionarios financiados por el Banco Mundial”. Alejandro Almaraz, ex-viceministro de Tierras explicó: “¿Cómo puedes realizar una reforma agraria si solo cuentas con poco personal financiado por el Estado? Esto hizo que me pregunte qué tan comprometidas se hallaban las personas dirigiendo el gobierno en relación a lo que siempre fue una de nuestras metas principales”. Freddy Condo informa que los donantes extranjeros frecuentemente intentaron imponer sus agendas a los ministerios, tal como lo hacían en el pasado. “El hecho de que se vieran obligados a gastar los fondos a su disposición nos dio bastante palanca para redirigir la agenda”.

Dirección y educación ideológica

El gobierno del MAS mostró con frecuencia un enfoque político altamente pragmático en lugar de ideológico, especialmente luego de su victoria

⁵ Este programa consistió en una serie de proyectos que comenzó en 2007 bajo la dirección de la Presidencia. No se incorporó dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

electoral de 2009. Esto impulsó la designación de puestos en el partido y designaciones en el gobierno desde distintos sectores del MAS y representando las regiones geográficas de Bolivia, con la finalidad de solidificar la unidad partidaria. Estas “pegas”, como son denominadas, se hicieron rápidamente centrales en las negociaciones entre distintas facciones del partido (Do Alto y Stefanoni, 2010). David Aruquipa explica lo siguiente: “Estaba la idea de que era el turno de los miembros del partido de beneficiarse del botín del gobierno. Eso se convirtió en el foco para muchas personas, en detrimento de la agenda original para el cambio”. Walter Delgadillo informa que se hicieron esfuerzos para encarar esta tendencia: “Logramos establecer un instituto de formación para futuros funcionarios de gobierno, luego trabajamos con los movimientos sociales para elaborar un perfil profesional, y elegimos candidatos para el programa de capacitación. Esto hizo que el proceso de contratación fuera menos arbitrario y estuviera menos sujeto a presiones externas”.

El conflicto y los resentimientos inherentes a la distribución de una cantidad limitada de puestos políticos y administrativos sirvieron para diluir aún más la orientación ideológica del MAS. Alberto Borda recuenta que el foco en obras públicas concretas “fue adoptado por personas en el gobierno que no tenían concepto alguno sobre la importancia de los principios ideológicos y filosóficos. Era más fácil hacer eso que confrontar los temas más complejos. No dimos suficiente atención al desarrollo de una ética, de una serie de valores y un entendimiento de las contradicciones principales enfrentadas por Bolivia. Sin desarrollar una militancia comprometida, se reducen las posibilidades para instituir el cambio.” Un exministro se lamenta de que “si bien creció nuestra clase media que se originó en la clase obrera, esto no ha sido acompañado de la formación ideológica para que esta gente entienda lo que en realidad significa el proceso de cambio”.

La limitada atención a la educación ideológica significó una debilidad en la articulación de los conceptos más conceptuales del proyecto. Alberto Borda recuerda que, “generalmente, el concepto de *Vivir Bien* fue bien recibido a nivel nacional (e internacional), pero la oposición convenció a la gente que no estaba claro, no era aplicable ni era medible. Como resultado de esto, nunca se articuló adecuadamente el *Vivir Bien* y se hizo menos importante con el paso del tiempo”.⁶ “Una revolución no es simplemente material; tiene que ver con la consciencia”, argumentó un exministro. “La gente debe estar convencida del proceso y formar parte de éste. Por ejemplo, no basta con simplemente eliminar la pobreza. Esa reducción debe acompañarse con una educación ideológica”. José Luis Perreira añade que “un proceso de cambio tiene que ver con cambiar

⁶ *Vivir Bien*, el principio adoptado por el gobierno de Morales, evalúa el bienestar con indicadores distintos a los usados por el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. Busca la armonía, el consenso, la buena gobernanza, la priorización de valores comunitarios de respeto mutuo, la redistribución de la riqueza y la eliminación de la discriminación, en tanto se valora la diversidad y el entorno natural y privilegia los derechos comunitarios encima de los individuales (Téllez, 2012).

mentalidades y la manera en que nos entendemos. Necesitamos criar a niños que entiendan el mundo de una forma distinta”.

Estos problemas fueron agravados por la falta de control sobre los medios, que en Bolivia se hallan principalmente en manos de la derecha, como sucede en todas partes de América Latina (Weisbrot, 2010). Un exministro explica que, “dado que los medios son dominados por la derecha, el Estado no ha podido desarrollar la capacidad de difundir su propia versión de los eventos.” Javier Arevilca llama la atención a los problemas con los medios sociales: “Yo creo que mucha información falsa se distribuye mediante las redes sociales. Esta se halla llena de mentiras y sirve para desorientar a la población”.

Cultura y autonomía burocrática

Como señala Olavarría Gambi (2007), en un sistema presidencial como el prevalente en América Latina, la mayor parte de las decisiones se concentra en la rama ejecutiva. Esto, argumenta, resulta en un sistema administrativo en la que la separación entre los políticos y los administradores es ficticia, puesto que los administradores son nombrados por políticos y su trabajo depende de ellos. Por ello, muchas de las condiciones que facilitarían la implementación exitosa de las políticas no están presentes.

El desempeño de los funcionarios es afectado, además, por las restricciones impuestas por leyes existentes que pueden ser anacrónicas o contrarias a una agenda progresista. Casimira Rodríguez (2015: 340) describió cómo “tuvimos un problema enorme con las leyes que heredamos, que fueron escritas desde una lógica neoliberal privatizadora más que comunitaria-indígena, como la que queríamos. Podemos tomar decisiones radicales, pero éstas se aplican mediante un sistema que no cambió fundamentalmente desde la década del neoliberalismo de 1990. Y esto ha bloqueado los cambios radicales.”

Como los burócratas de todo el mundo, los funcionarios del gobierno boliviano luchan contra una enorme cantidad de papeleo. Alejandro Almaraz recuenta la época en que era viceministro: “las complejas normas gubernamentales llevaban a retrasos innecesarios. Muchas veces había una actitud de obstrucción dentro de la burocracia, algo que debía tardar una semana tardaba dos. Eventualmente, tuvimos que hacer arreglos para establecer excepciones a las reglas para que podamos funcionar, una suerte de autonomía dentro del ministerio”. Una entrevistada anónima que trabaja en el Tribunal Supremo Electoral dijo que “muchas veces es realmente difícil entender la lógica detrás de estos requerimientos burocráticos. Por ejemplo, para alquilar un aula para un taller de capacitación, debemos llenar siete especificaciones técnicas. Actualmente intento comprar equipos y el llenado de formularios me tomó dos meses.” Alejandro Almaraz añadió: “La gente quedaba abrumada por el papeleo y la burocracia. Entonces, lo que ocurre es que la gente se enfoca en el papeleo y se olvida del tema más importante hacia el cual estaba

trabajando". Existía un grado de reconocimiento de este problema dentro del gobierno, como informa un entrevistado anónimo de la vicepresidencia: "Los procesos administrativos se han flexibilizado en alguna medida, lo cual ayudó a reducir o eliminar una cierta cantidad de supervisión innecesaria".

Las unidades gubernamentales también deben enfrentar la competencia al interior del Estado. Claudia Peña, quien fue Ministra de Autonomía, recuerda: "A veces, sentí que había una guerra sin fin. Una sentía que siempre había alguien más que deseaba tu trabajo, así que tenías que estar cuidándote las espaldas todo el tiempo, lo cual absorbía una cantidad enorme de tiempo y energía que podría haber invertido mejor en hacer avanzar nuestro trabajo. Pero la pugna por el poder –no importaba si eran del mismo partido o no– siempre estaba ahí". Casimira Rodríguez (2015: 347) recuenta que "nunca antes había trabajado en este tipo de condiciones, con tantas amenazas y desconfianza en un contexto de conflicto permanente".

La inseguridad laboral motiva muchas de las actitudes competitivas. Una entrevistada anónima del Tribunal Supremo Electoral señala: "En mi unidad, se cambia a la gente cada año. El proyecto en el que estoy trabajando es de largo plazo, así que necesitamos personal permanente. ¿Cómo podemos mantener coherencia y continuidad en nuestras metas de un año al otro?"

Juan Téllez añade: "Existía mucho individualismo en las actitudes de las personas hacia sus trabajos. Pocos se quedaban más de seis meses, hasta que se iban a otra cosa que creían era mejor. Esto hizo difícil desarrollar estabilidad y un flujo coherente en los proyectos. El personal nuevo siempre se enfrenta a una empinada curva de aprendizaje."

Reflejando a la sociedad boliviana, las jerarquías son rígidas y la toma de decisiones tiende a ser vertical. "La gente aprende a ser de las que siempre dicen que sí", dice un entrevistado anónimo, "lo cual hace que sea difícil para cualquiera sugerir nuevas ideas o críticas". De acuerdo a Tom Kruse, "la gente bajo tu supervisión nunca te decía nada cuando veía algo que estaba fuera de línea o equivocado". En el Ministerio de Cultura, David Aruquipa halló que "la decisión acerca de los viceministerios que tendríamos se tomaba en niveles superiores, sin participación real de las personas que trabajaban en el campo cultural". Juan Téllez añade: "Los ministros protestan constantemente de no haber sido consultados acerca de un programa o cambio en sus ministerios".

Los altos funcionarios del gobierno de Morales tienden a trabajar largas horas. Claudia Peña afirma que "el concepto de que la gente debe trabajar constantemente 14 horas al día es ridículo. Existe esta idea de que, si trabajas más, estás más comprometido con el proceso del cambio". José Luis Perreira agregó: "La cantidad de tiempo que trabajas no es un buen indicador de calidad y no es sostenible. La gente necesita tiempo de descanso y vidas personales, y este gobierno no apoya eso".

Históricamente, dentro del gobierno boliviano, cuando un nuevo ministro o viceministro es nombrado, él o ella trae consigo un equipo nuevo, a veces a oficinas que han sido vaciadas de archivos y planes, lo cual típicamente paraliza completamente el trabajo gubernamental. El entrevistado anónimo de la vicepresidencia explicó que “la gente trae consigo a gente en la que pueden confiar; aquellos que son leales más que eficientes. Soy una anomalía porque no me gusta dirigir a mis amistades en el servicio civil. He intentado no tener una relación personal con las personas de mi oficina porque lo considero un dolor de cabeza.” Casimira Rodríguez añadió: “Muchas personas me recomendaron que creara un buen equipo que me apoye, puesto que argumentan que el equipo es crítico para el éxito, en parte para asegurarse de que no peleen contra tí”.

La gente va de ministerio a ministerio con su jefe, explicó Claudia Peña. “El concepto de la lealtad personal es crítica. Si alguien obtiene un trabajo en otro lado, se ve como una traición personal”, dijo. “Mi equipo realmente me apoyó, me defendió y apuntaló, y cuando decidí renunciar, ellos sintieron que les había abandonado. De muchas maneras, el proyecto en el que estás trabajando toma un lugar secundario ante estas relaciones”. Javier Arevilca trabaja en la agencia estatal de vivienda. “La lealtad personal es increíblemente importante en este sistema. Ser capaz de confiar en la gente es crítico puesto que, si se cometen errores, uno necesita tener a personas que lo vayan a encubrir”, dijo. “El liderazgo se mueve con todas sus personas, y esto genera ineficiencias y retrasos, incrementa costos administrativos y es un problema enorme, porque toma hasta un año poner todas las cosas en su lugar”. Esta dinámica refleja una burocracia altamente personalizada, construida a partir de conexiones y confianza personal en lugar de la competencia profesional.

Coordinación ministerial

Todo gobierno se compone de una colección de ministerios y agencias, cada uno con distintos liderazgos, objetivos (que frecuentemente se yuxtaponen) y cultura. Incluso aunque puedan hallarse compitiendo por recursos gubernamentales limitados, la existencia de ideologías compartidas y redes intragubernamentales ejercen un contrapeso que empujan a la administración hacia la interdependencia y la cooperación. El grado en el que esta coherencia se logra afecta el rendimiento del gobierno en su conjunto (Centeno et al. 2017).

En el caso de Bolivia, distintos ministerios tienen capacidades administrativas muy diferentes (ver Briebea, 2018) y las rivalidades entre ministerios son de larga data. La exministra de Justicia resaltó cuán difícil fue coordinar entre los cuatro viceministerios bajo su liderazgo, y le fue más difícil hacerlo con otros ministerios (Rodríguez Romero: 329). David Aruquipa recuenta: “Con el Vivir Bien, un concepto que era transversal a lo largo del gobierno, descubrimos que los ministerios intentaron competir por recursos relacionados a éste y no les interesaba coordinar con otros”.

Juan Téllez informa que “tal vez el problema más serio que enfrentamos fue la falta de coordinación entre ministerios y agencias. Cada uno tiene un mandato diferente y aquellos en el ministerio muchas veces lo siguen al pie de la letra sin ejercer una visión en general. Era casi imposible que un ministerio entendiera el enfoque de otro. Eran como rieles ferroviarios paralelos, que nunca se cruzaban”.

Oportunismo político

Cuando el MAS se expandió a las áreas urbanas a partir del año 2002, los operativos políticos de todos los colores se subieron al vagón, transformándolo en un partido más tradicional, con clientelismo y padrinazgo en su núcleo. Durante sus primeros años, en el MAS era frecuente escuchar a líderes sindicales y empleados gubernamentales decir “ahora es nuestro turno”, ya que asumían que compartirían los beneficios del poder que siempre traía el participar en el gobierno de Bolivia. El liderazgo de las altas esferas continuamente denunciaba esa tendencia, pero nunca invirtió tiempo y recursos para reformar la administración pública.

Casimira Rodríguez (2015: 314) recuerda su primer día como ministra: “Muchas personas querían llenarme de alabanzas, tal vez para proteger el espacio que habían consolidado y no perder sus trabajos”. El entrevistado anónimo del Ministerio de Desarrollo Rural dijo: “La persona de derecha que me traspasó el ministerio apareció varios meses luego diciendo que sería candidato de nuestro partido político para la Asamblea. El oportunismo era así de explícito”. Javier Arevilca sugiere que “podríamos reducir el oportunismo desenfrenado si hubiera mayor estabilidad laboral”.

El entrevistado anónimo de la vicepresidencia dijo: “Lo que me vuelve cínico acerca de la sinceridad del compromiso político de algunas personas es que solo tienen sus trabajos debido a su afiliación política. Yo trabajé con personas que eran inútiles en sus puestos y que solo tienen una convicción política superficial. Pero incluso si no saben nada de política, creen que pueden avanzar al subir dentro del partido. Hacen esto con la esperanza de que ello les dará más estabilidad laboral”.

“Mientras que en la actualidad se beneficia una clase social distinta a la de antes, el mecanismo sigue siendo igual que en el pasado”, argumenta Juan Téllez. Alejandro Almaraz cuenta que “existía una presión enorme de dar trabajos a la gente –esta los esperaba– que no se relaciona para nada con el hecho de tener o no las competencias o habilidades. Esto creó conflictos y significó perder mucho tiempo. Es difícil vencer estos hábitos dentro del Estado boliviano, pero creo que, con el enfoque apropiado, no es imposible”.

La corrupción

Bolivia siempre ha aparecido en los puestos más altos de los índices de corrupción. Aunque es notoriamente difícil de evaluar, Transparency

International reportó una reducción ligera pero firme en su índice de percepción de la corrupción para Bolivia, en el que su clasificación mundial avanzó de 117, en 2005, a 112 en 2017 (véase <https://www.transparency.org/country/BOL>). El Ministerio de Transparencia, establecido en 2006, ha expuesto varios escándalos importantes que involucraban a oficiales del gobierno, algo que nunca antes había ocurrido.

Pero pelear contra la corrupción sigue siendo difícil en un país en el que el clientelismo y el padrinazgo se hallan tan profundamente arraigados. El actual alcalde de Betanzos, Juan Téllez, recuenta que, en sus casi tres años en el gobierno, él ha constantemente encontrado a gente que busca contratos locales y que se sienten “confundidos y desorientados cuando me rehúso a aceptar un soborno”.

En el año 2012 Bolivia adoptó una ley contra la corrupción más moderna y extensa, pero que ha tenido resultados mixtos. El entrevistado anónimo de la vicepresidencia explicó que, “a pesar de que se requieren once pasos para cumplir con la ley anti-corrupción Marcelo Quiroga, la corrupción todavía sigue sin control. Desafortunadamente, la ley genera inercia: es mejor no hacer nada porque, si no actúas, tendrás más probabilidad de no meterte en más problemas más adelante. Tenemos mucha microcorrupción: – alguien comprará una impresora de \$500 y luego dice que costó \$700, y se dividirá la ganancia con el proveedor. Simplemente es la manera en que se hacen las cosas”. El entrevistado anónimo del Ministerio de Desarrollo Rural relaciona lo que él denomina el “enorme problema de la corrupción en este país” con la falta de “orientación ideológica de la nueva clase media”. Denunciar la corrupción podría costarle el trabajo a un empleado, y los administradores frecuentemente se quejan de empleados que marcan entrada sin hacer ningún tipo de trabajo.

Los requerimientos onerosos para cumplir con las regulaciones anticorrupción llevan a que se desvirtúen las reglas para cumplir con las tareas. “No es como si estuvieras haciendo algo ilegal, pero sí estás usando un vacío que no deberías utilizar, pero ese vacío no era lógico, en primer lugar. Terminas sin continuidad en tu personal si es que no haces ese tipo de cosas”, explicó un entrevistado anónimo. “Esto es parte de la fragilidad de la burocracia”. A esto se suma la facilidad con la cual un rival o un enemigo puede ser derrocado con acusaciones de corrupción; se asume que los cargos deben ser ciertos.

La separación entre el partido y el gobierno

La yuxtaposición entre el partido y el gobierno es endémica en Bolivia, y el gobierno del MAS no ha podido lidiar con ésta. José Luis Perreira, del Banco Unión,⁷ explicó: “Vivíamos en una campaña política constante,

⁷ El Banco Unión es una entidad crediticia boliviana controlada por el Estado que se fundó en 1979 y tiene su sede en La Paz.

enfocada en obras públicas aisladas, pero no en el desarrollo de un programa coherente. Esto no era tan fuerte al inicio, pero se hizo más pronunciado con el paso del tiempo. Las decisiones frecuentemente se basan en un cálculo del costo político potencial para el partido, incluso cuando resulta ser claramente algo que debería hacerse por el bien del país. El enfoque siempre se puso en las elecciones y en conseguir votos". Se espera que quienes trabajan en la burocracia asistan a eventos políticos y, para ello, se les permite salir del trabajo. Gringerich (2013) halló que la burocracia tiene el rol de proporcionar apoyo partidario y de campaña en toda Sud América.

Javier Arevilca agregó que, "por motivos políticos, el 70 por ciento de los nuevos proyectos de vivienda serán urbanos. La idea es captar votos en lugares que son críticos para el gobierno. Tuvimos que abandonar el plan que teníamos". Walter Delgadillo explicó que "los proyectos se eligieron a partir de cuáles serían más populares y ganarían la mayor cantidad de votos, en lugar de basarse en criterios económicos o sociales".

El caudillismo

En reuniones y congresos del MAS, los participantes rara vez se involucran en debates ideológicos. En lugar de ello, se dirigen directamente hacia su líder, Evo Morales. Esta presión de hablar con "El" líder se traslada a todos los niveles de gobierno que se hallan más abajo, como lo explica Casimira Rodríguez en relación a su trabajo actual como Jefa de Servicios Sociales del Departamento de Cochabamba: "Todos quieren hablar conmigo porque no confían en nadie más. Ellos sienten que siempre tienen que hablar con la persona a la cabeza de la organización. Pierdo mucho tiempo lidiando con casos individuales".

El deseo de no criticar al jefe se halla profundamente arraigado. Alberto Borda recuenta que "en el año 2009 Evo no quería aceptar un crédito del Banco Mundial porque dijo que no quería que la burocracia creciera. Ningún ministro le explicó que la planificación para el financiamiento no tiene porqué empeorar la burocracia. Nadie jamás tuvo las agallas suficientes para explicar porqué ese trabajo debía continuar".

En la raíz de estos problemas yace lo que frecuentemente se denomina *caudillismo*, que se refiere a un líder populista con diversos grados de autoritarismo. Este estilo político, un legado del colonialismo español, es común a lo largo y ancho de América Latina. Claudia Peña ve el caudillismo como un mal necesario: "No siempre podemos evitarlo porque venimos de una cultura colonizada donde el poder del Estado siempre es cuestionado. Existen lugares en este país donde la presencia estatal es muy débil. Tenemos un caudillo como Evo no porque estamos locos, sino porque él es un resultado de nuestra experiencia histórica".

David Aruquipa agregó: "Yo creo que todos nos unimos alrededor de Evo más que alrededor del partido. Él es quien nos inspira a imaginar algo muy distinto en nuestro país". José Luis Perreira cree que "nos hemos enfocado demasiado alrededor de una persona que ha encarnado el

proceso". Tom Kruse argumenta que "en la izquierda no tomamos en cuenta el tema del carácter del líder con la seriedad debida, pero es crítico hacerlo. Evo ha dejado una huella enorme en el sistema, llenando los vacíos estatales cuando las instituciones no funcionan o no pueden funcionar. En un movimiento radical no se trata del individuo, pero los individuos importan de manera radical".

Las relaciones con los movimientos sociales

Inicialmente, el partido MAS era en gran medida horizontal en su toma de decisiones, pero, a medida que se expandió gradualmente a áreas urbanas, a principios de los años del 2000, cambió su forma de membrecía, desde una organización local, tal como un sindicato, hacia la membrecía directa, lo que marcó una pérdida del control social de parte de los movimientos (Komadina Rimassa y Geffroy, 2007). En el primer gobierno del MAS, los movimientos sociales ofrecieron recomendaciones para las designaciones o reemplazos ministeriales pero, en la práctica, éstas nunca se aceptaron (Mayorga, 2015). Con pocas excepciones, con el paso del tiempo, los tecnócratas sin vínculos con organizaciones populares se apoderaron de las posiciones claves.

El dominio del gobierno sobre los movimientos sociales ha crecido de forma continua. El levantamiento del Oriente en 2008 llevó a la creación de la Coordinadora Nacional por el Cambio, compuesta por movimientos sociales de apoyo. La movida dio al gobierno más control sobre el liderazgo de las organizaciones rurales y urbanas, las cuales perdieron de forma continua su independencia (Zuazo, 2009). Se suponía que CONALCAM debía canalizar las demandas de los movimientos sociales, comentar las leyes propuestas, formar una nueva generación de líderes y sancionar a los líderes o militantes que creaban conflictos (Mayorga, 2011). Sin embargo, en la práctica, el gobierno se apoyó en una serie de cumbres para que los movimientos sociales pudieran efectuar sus aportes, un proceso que controla desde la fase de planificación de la agenda, decidir quiénes serán invitados, hasta la publicación de los resultados (Wolff, 2017).

En 2011, las organizaciones indígenas en todo el país se hallaban divididas en torno a la propuesta de construir una carretera a través de territorio tropical indígena. Dos de las organizaciones con mayor afiliación indígena alineadas con el MAS (CIDOB y CONAMAQ) quebraron oficialmente con el gobierno, aunque sectores de ambas organizaciones permanecieron pro-MAS y recibieron significativas inyecciones de fondos gubernamentales (Achtenberg, 2016). Las tres organizaciones conocidas como las trillizas (CSTUCB, Interculturales y Bartolinas), que permanecieron leales al MAS, cobraron cada vez más parecido con el paternalismo indígena estatal enraizado en el período colonial pero que se fue consolidado durante el gobierno del MNR en las décadas de los cincuenta y principios de los sesenta.

La situación actual no significa que los movimientos sociales no hayan jugado un rol crítico. El plan original del MAS fue formulado, de acuerdo a Freddy Condo, “mediante varios congresos del MAS. Así que sí hubo un plan, un proceso largo y complejo. El desafío al que nos enfrentábamos era cómo ejecutarlo”. Alejandro Almaraz recontó que su viceministerio “trabajó con el Pacto de Unidad, y yo lo llamaría una forma de cogobierno irregular y precario porque nunca fue oficialmente reconocido dentro del gobierno”. Casimira Rodríguez (2015: 340) recuerda que “necesitábamos que las organizaciones sociales impulsaran ideas programáticas, pero esto no era simple. Estas organizaciones debían hallar la forma de ir de la protesta hacia la propuesta, lo cual era un territorio totalmente nuevo para ellas. Estaban acostumbradas a demandar y, si no recibían lo que querían, recurrían a bloquear caminos”.

En contraste, Claudia Peña siente que “una de las cosas más importantes que logramos es que el presidente y los ministros se reúnan regularmente para oír a la gente. Gracias a esto, creo que el Estado tiene un conocimiento y entendimiento del país que es diez veces mayor al de los gobiernos anteriores. Este conocimiento en detalle y el aprecio de la diversidad de este país es una de las cosas que se deben admirar en este proceso”.

Para la exministra, “Un parlamento de movimientos sociales dentro del gobierno debería haber tomado las decisiones políticas. Aquellos de nosotros de la clase media que dirigíamos organizaciones gubernamentales no deberíamos de haber dirigido los ministerios, sino trabajar como consejeros, proporcionando apoyo técnico a los movimientos sociales. De esta manera, el gobierno no se habría distanciado de sí mismo de los movimientos sociales como lo hizo ahora”.

“La mayoría de nuestros revolucionarios y militantes fueron absorbidos dentro de la burocracia gubernamental en lugar de acompañar a las organizaciones campesinas indígenas en sus regiones”, agregó. “Las organizaciones populares comenzaron como sindicatos, pero cuando se convirtieron en un movimiento político, aceptaron que una clase tecnócrata gobierne. No se dieron cuenta que esta clase se hallaría distante de los movimientos sociales y que tendría su propia visión, misma que impondría cada vez más a la sociedad”.

Tom Kruse declara, “Yo no vi mucha madurez política en los movimientos sociales, parcialmente porque las estructuras organizacionales inhiben el desarrollo de dicha madurez. En el gobierno, uno debe correr velozmente con tan poco sueño que las relaciones que uno tiene con los movimientos sociales se vuelven transaccional y superficial”.

Walter Delgadillo sintió que hubo algún avance al lograrse superar “un sistema de contrataciones totalmente arbitrario y politizado” que respondía a la presión de los movimientos sociales de incorporar gente en la burocracia, pero esto no llegó lo suficientemente lejos.

Las mujeres y los pueblos indígenas

El proceso gubernamental del MAS fue el primero y más extendido de América del Sur en priorizar a los pueblos indígenas, las comunidades rurales y las mujeres, por lo que es importante considerar el éxito alcanzado en estas áreas. Los avances alcanzados en este campo también fueron resaltados por al menos la mitad de los entrevistados. El MAS no solamente ha designado un número sin precedentes de mujeres y personas indígenas a puestos de alto rango, sino que la Constitución de 2009 hizo que Bolivia fuera el segundo país en el mundo en contar con la mayor cantidad de representación de mujeres en el parlamento: el 48 por ciento de la Cámara de Diputados y el Senado, considerando los resultados de las elecciones de 2014 (Farthing, 2015).

Casimira Rodríguez (2015:348) sostiene que “se ha derribado un muro. Es un paso muy importante. Si no hubiéramos elegido a Evo, yo jamás estaría sentada en la silla que ahora tengo, puesto a que, allí de donde yo vengo, no tengo un título y también porque soy mujer”. Ella agrega: “Pero las actitudes discriminatorias permanecieron, al punto que mujeres involucradas en la política fueron agredidas”. La entrevistada anónima del Tribunal Supremo Electoral expresó que “en los últimos meses se incrementó el número de ataques físicos contra las legisladoras mujeres”.

Cambiar una sociedad afectada por un machismo profundamente arraigado fue un desafío para las mujeres de izquierda. Claudia Peña explica que, “para todas nosotras, como mujeres, nuestras propuestas tampoco fueron consideradas como recomendaciones políticas, sino basadas en alguna suerte de reacción emocional. No se nos toma en serio. Y todo el tiempo debemos probarle a la gente que, a pesar de que seamos mujeres, realmente somos autoridades”. El entrevistado del Ministerio para el Desarrollo Rural, en la misma línea, afirmó que “aunque tengamos niveles históricos de participación de mujeres, indígenas y jóvenes, todavía tenemos verdaderos problemas ideológicos para derribar las barreras”.

Tom Kruse concuerda con esto: “En Bolivia, el racismo dentro de la izquierda es horrenda. Aunque existe una retórica oficial que afirma que no puedes maltratar a la gente indígena, el gobierno lo sigue haciendo. Nosotros tuvimos una serie de ministros y viceministros indígenas y mujeres que eran considerados designaciones simbólicas. Nadie esperaba que logran hacer algo. Y fueron brutalmente atacados por los líderes en las esferas superiores. ¿Cómo puedes justificar el poner a líderes de los movimientos en estas posiciones y luego maltratarlos?”

Javier Arevilca, que tiene ascendencia indígena, explicó que, “cuando trabajé por primera vez en el gobierno, la gente no podía aceptar que yo podía saber más que ellos porque tengo un doctorado en economía. Solamente me miraban desde el lente de sus prejuicios hacia los indios”.

Claudia Peña señala un lado más positivo en relación al derribamiento de las barreras de clase: “Una de las cosas que creo es muy buena de este proceso es que no valoramos la formación académica de una persona por

encima de todo. Tu conocimiento puede basarse en tu experiencia y, por primera vez, eso es valorado”.

Varios de los entrevistados, incluyendo a todas las mujeres, destacaron la necesidad de crear una cultura distinta dentro del gobierno. Casimira Rodríguez (2015: 341) recordó una de sus mejores experiencias: “Comenzamos a trabajar como un equipo de verdad, prestándonos atención el uno al otro y haciendo presentaciones personales en las que decíamos quiénes éramos, nuestras identidades y por qué estábamos en el ministerio, lo que cada uno de nosotros esperaba contribuir al proyecto político en general y, en particular, a esta oficina. Nos pasamos horas creando un espacio de comunidad, todo fuera de los horarios de oficina, pero esto hizo que el entorno de trabajo fuera más acogedor y amistoso, y logramos romper el hielo entre nosotros como equipo.” En la mayoría de los ministerios, esta fue la excepción y no la regla. De acuerdo a Tom Kruse, “No sabíamos cómo cuidarnos entre nosotros de ninguna manera significativa.”

Claudia Peña añadió: “Mi experiencia es que las mujeres estamos más enfocadas en el consenso, mientras que los hombres tienden más a imponer su autoridad. Pero la autoridad real no se basa en el miedo, se basa en la confianza”. La entrevistada anónima del Tribunal Electoral estuvo de acuerdo con esta evaluación. “El proceso político tiene una lógica muy masculina. Las mujeres tienen una forma distinta de hacer política. Pero eso no es tomado en cuenta seriamente en este gobierno”, afirmó.

Lecciones para los movimientos progresistas

Como sugieren las entrevistas, los funcionarios gubernamentales bolivianos se hallan divididos entre servir al público, sus intereses personales y su lealtad partidaria. Estas tensiones absorben una gran cantidad de tiempo y esfuerzo para todos los involucrados, y reducen la capacidad y el rendimiento estatal, obstaculizando la implementación de un proyecto políticamente progresista. Al no enfocar la atención sobre el proceso y solo hacerlo en el resultado, resulta en que se frustre la planificación y se postergue la agenda de justicia social y económica y el desarrollo de una visión compartida de transformación social.

La eficiencia y el rendimiento del Estado nunca fueron una prioridad ni en el gobierno ni en la política boliviana. Por el contrario, históricamente, el enfoque predominante ha sido extraer beneficios derivados de ocupar un cargo y mantenerse en el poder. En la ausencia de un esfuerzo explícito y concertado para cambiar la cultura y las prácticas del país, estas condicionantes históricas han limitado de manera significativa la habilidad del gobierno del MAS de lograr su meta de crear una sociedad más igualitaria. El desafío enfrentado por el MAS para fortalecer el Estado no solo era extender su alcance y su capacidad, sino también crear un

gobierno que reflejara de manera efectiva la diversidad y heterogeneidad de Bolivia (PNUD, 2007). Un Estado no reformado impide que el gobierno sea más participativo e incremente el poder de los movimientos sociales y las comunidades.

Varios de los entrevistados mencionaron la debilidad del servicio público en Bolivia. "Creo que es crítico que nosotros, como personas progresistas, mantengamos un sentido de servicio público como eje de nuestro trabajo, sin importar cuáles sean nuestras ambiciones políticas", dijo Juan Téllez. "Este es un equilibrio difícil, pero es crítico para hacer avanzar un proyecto político progresista, uno comprometido con mejorar las vidas de las personas marginadas, proteger el medioambiente, etcétera. Entre nuestros jóvenes, no cultivamos este deseo de servir, sino de ser servido".

En cuanto a consejos para otros progresistas que asuman cargos gubernamentales en otros contextos, casi todos los encuestados sin excepción mencionaron la importancia de mantener un núcleo ético intacto. Alejandro Almaraz expresó esta idea afirmando que "no importa dónde estés; no puedes estar en la izquierda si tu ética es igual a la de los demás. Es crítico mantener estos principios al enfrentar obstáculos inevitables". Casimira Rodríguez resaltó que "lo más importante es poner tu compromiso y ética en primer lugar. Lo que es correcto es correcto, nada más, nada menos. Uno debe mantenerse fiel a sus valores y ser transparente". Freddy Condo está de acuerdo: "Lo más importante son tus principios y que te mantengas fiel a tus creencias. A pesar de las presiones de los clanes familiares o las organizaciones internacionales, yo necesitaba darle respuestas al presidente, a las organizaciones sociales y a las bases."

Otros sugirieron la importancia de establecer metas factibles. "No te convenzas de que vas a romper con todos los patrones y reglas del pasado, que prestas poca atención a las contradicciones inevitables que existen en todos los gobiernos", dijo un exministro. Varios encuestados señalaron que cualquier agenda programática propuesta debe socializarse trabajando desde las bases para arriba. "No era suficiente con presentar las metas nacionales para 2025. Necesitaban discutirse y analizarse ampliamente antes de que se adoptaran, y no ocurrió así".

También se tocó el tema de mantenerse actualizado con los cambios generacionales. "Uno debe darse cuenta que este país está lleno de gente joven" –dijo Javier Arevilca– "con sus teléfonos celulares y sus redes sociales. Tenemos que cambiar la forma en que hacemos las cosas para acomodar esta nueva realidad". Walter Delgadillo añadió que "la vieja concepción de los movimientos sociales como representantes de casi toda la población ya llegó a su fin. Estos se han convertido cada vez más en una minoría tajantemente definida por sus intereses sectoriales".

Varios de los encuestados hicieron énfasis en que el único mecanismo para el cambio social era el no depender del partido ni de su liderazgo. Uno afirmó: "Hay que reducir el rol del partido en el proceso". Otros

sugirieron la importancia de desarrollar un liderazgo plural para evitar caer en la trampa del caudillismo.

Latente en esta discusión acerca de cómo se debe administrar un proyecto progresista está el tema de que, en el caso del MAS, el partido llegó al poder casi de manera inesperada y, casi seguramente, como dijeron todos los entrevistados, sin preparación. En una entrevista realizada en 2009, la socióloga Silvia Rivera resaltó la “fascinación con el poder” del MAS (Farthing, 2009). Esta situación se agravó continuamente en los siguientes nueve años, reflejando cómo un gobierno autodefinido como de izquierda ha pasado muy poco tiempo analizando cómo el ganar más poder puede distorsionar un proyecto progresista, sin establecer mecanismos para controlar la tendencia universal de concentrar el poder y tomar decisiones políticas de forma vertical.

Este estudio demuestra que prepararse para el poder y lo que implica, examinar más de cerca cómo transformar el Estado y capacitar mejor a los progresistas en la mecánica y ética de la administración pública, son inherentes a un proyecto realmente radical y transformador. También sugiere que, sin un esfuerzo concentrado para reformar cómo se conduce la administración del gobierno en vez de solamente enfocarse en los resultados concretos, persistirán las estructuras y relaciones injustas y arraigadas.

Desarrollar la madurez política y personal para el ejercicio del poder es fundamental para el éxito. La experiencia boliviana evidencia los desafíos provocados por una incapacidad lamentable –aunque entendible, de alguna manera– para examinar, criticar y transformar la manera en que se despliega el poder. Para José Perreira, esto tuvo consecuencias importantes: “El MAS tenía un apoyo enorme, y no creo que sacamos la suficiente ventaja de eso”, dijo. “Estoy satisfecho con lo que logramos, pero ha sido más limitado de lo que yo esperaba lograr”.

Entrevistas

- Claudia Peña Claros, exministra de Autonomías.
- Bismarck Javier Arevilca Vásquez, exministro de Finanzas, actualmente en el Viceministerio de Viviendas en el Ministerio de Obras Públicas.
- David Aruquipa, exdirector de Patrimonio Cultural, Ministerio de Culturas.
- Casimira Rodríguez, exministra de Justicia; actualmente Directora de SEDEGES – Agencia de Servicios Sociales del Departamento de Cochabamba.
- Tom Kruse, exconsultor, Comunidad Sudamericana de Naciones, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Juan Téllez, exconsultor del Ministerio de Planificación; actual alcalde (MAS) de Betanzos (Potosí).
- Alberto Borda, exviceministro de Planificación y Director de Autonomía del Departamento de Cochabamba, actual Director de Planificación del municipio de Sacaba.
- Freddy Condo, exviceministro de Tierras y exconsultor del Pacto Unidad.
- José Luis Perreira, exdirector del Banco Unión, actual director de la Cooperación Suiza (COSUDE).
- Walter Delgadillo, exlíder sindical de la Central Obrera Boliviana; exministro de Trabajo y, luego de Obras Públicas. Ahora trabaja como consultor del gobierno departamental de Cochabamba.
- Alejandro Almaraz, exviceministro de Tierras.
- Anónima, Tribunal Supremo Electoral.
- Anónimo, Vicepresidencia de Bolivia.
- Anónimo, Ministerio de Desarrollo Público, Tierra, Agua y Coca.

Referencias

- Achtenberg, E. (2016). 'Evo's Bolivia at a Political Crossroad'. *NACLA*, 2 de diciembre, <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10714839.2016.1258282>> [recuperado el 5 de abril de 2018].
- Briebea, D. (2018). 'Mapping the bureaucratic quality of the Chilean state'. Ponencia en el Congreso 2018 de la Latin American Studies Association (LASA). 23 de mayo. Barcelona.
- Centeno, M.A., Kohli, A., Yashar, D.J. y Mistree, D. (eds.) (2017). *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Do Alto, H. y Stefanoni, P. (2010). 'El MAS: las ambivalencias de la democracia corporativa', en A. García y F. García (eds.) *Mutaciones del campo político en Bolivia*. La Paz: PNUD Bolivia.
- Echebarría, K. y Cortázar, J.C. (2007). 'Public Administration and Public Employment Reform in Latin America', en E. Lora (ed.) *The State of State Reform in Latin America*. Washington DC: The Inter-American Development Bank and Stanford University Press.
- Evans, P. (1995.). *Embedded autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Farthing, L. (2009). 'Everything Is Up for Discussion: A 40th Anniversary Conversation With Silvia Rivera Cusicanqui', *NACLA Report on the Americas*, 40(4): 4-9.
- Farthing, L. (2015). 'Bolivian Women Win Legislative Parity'. *Herizons*, Otoño. 7-9.
- Farthing, L. (2017). 'The Left in Power'. *Jacobin*, 10 de mayo: 78-83.
- Financial Times* (2015). 'The New Bolivia', 26 de octubre, <<https://www.ft.com/reports/new-bolivia?mhq5j=e3>> [recuperado el 26 de julio de 2018].
- Garcés, F. (2010). *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado. Sistematización de la Experiencia*. La Paz: Programa NINA.
- Gringerich, D. (2013). *Political Institutions and Party-Directed Corruption in South America: Stealing for the Team*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohl, B. y L. Farthing (2006). *Impasse in Bolivia: Neoliberal Hegemony and Popular Resistance*. Londres: Zed Books.
- Kohl, B., y L. Farthing (2009). 'Less Than Fully Satisfactory Development Outcomes: International Financial Institutions and Social Unrest in Bolivia'. *Latin American Perspectives*, 36(3), 59-78.
- Komadina Rimassa, J. y Geffroy, C. (2007). *El poder del movimiento político: Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba 1999-2005*. La Paz: CESU y Fundación PIEB.
- Los Tiempos* (2017). 'La producción de urea en Bulo Bulo es incierta', 10 de octubre, <<http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20171010/produccion-urea-bulo-bulo-es-incierta>> [recuperado el 24 de julio de 2018].
- Maurizio, R. (2015). 'Decline in inequality and formalization of labour market. The case of urban salaried workers in Argentina and Brazil in the 2000s', <http://www.ecineq.org/ecineq_lux15/FILESx2015/CR2/p94.pdf>, [recuperado el 22 de julio de 2018].
- Mayorga, F. (2011). 'Movimientos sociales y participación política en Bolivia', en I. Cheresky (ed.) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mayorga, F. (2015). 'Democracia y proceso político', in Página Siete (ed.) *El Cambio a Fondo*. La Paz: Fundación para el Periodismo.

- Mendonça Cunha, C, y Gonçalves. R.S. (2010). 'The National Development Plan as a Political Economic Strategy'. *Latin American Perspectives* 37 (4): 177–196.
- Mendoza-Botelho, M.A. (2018). 'Neo-patrimonial state and institution building in Bolivia'. Ponencia en el Congreso 2018 de la Latin American Studies Association (LASA). 23 de mayo. Barcelona.
- Naqvi, N. (2018). 'State directed credit in a world of globalised finance: Developmental policy autonomy and business power in Bolivia'. Working Paper. Oxford: Oxford Global Economic Governance.
- OIT (2016). 'Organizar a los trabajadores de la economía informal – Reseña de políticas OIT-ACTRAV". Ginebra: Organización Internacional de Trabajo (OIT).
- Olavarría Gambi. M. (2007). 'Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas'. Documentos de Trabajo #11. Santiago: Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile.
- PNUD (2007). *El Estado del Estado*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rodríguez Romero, C. (2015). *Camila: Memorias de la Militancia Política en el Trabajo Asalariado del Hogar*. Cochabamba: Grupo Editorial Kipus.
- Seekings, J. (2017). 'State capacity and the construction of pro-poor welfare states in the 'developing' world', en M.A. Centeno, A. Kohli, D.J. Yashar, D.J. y D. Mistree (eds.) (2015). *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Téllez, J. (2012). *Itinerario del Desarrollo y el Vivir Bien en Bolivia*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Weisbrot, M. (2010). 'Media Battles in Latin America Not About Free Speech', *Huffington Post*, 25 May, <https://www.huffingtonpost.com/mark-weisbrot/media-battles-in-latin-am_b_418820.html> [recuperado el 5 de abril de 2018].
- Wolff, J. (2017). 'Evo Morales and the promise of political incorporation: Advancements and limits'. Ponencia en el Congreso 2017 de la Latin American Studies Association (LASA), 29 de abril-1 de mayo, Lima.
- World Bank (2017). 'Latin America and the Caribbean: A Fragile Recovery', <<http://pubdocs.worldbank.org/en/107401493655502919/Global-Economic-Prospect-2017-Regional-Overview-LAC.pdf>> [recuperado el 25 de julio de 2018].
- Young, K. (2017). *Blood of the Earth: Resource Nationalism, Revolution, and Empire in Bolivia*. Austin: University of Texas Press.
- Zegada, M.T. y Komadina, G. (2017). *El Intercambio Político: indígenas/campesinos en el Estado Plurinacional*. Cochabamba: CERES y Plural Editores.
- Zuazo, M. (2009). *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. La Paz: Fundación Friedrich Ebert.

Cuando el Movimiento al Socialismo (MAS) ganó las elecciones en Bolivia a fines de 2005, dirigido por el líder cocalero Evo Morales y con una plataforma de justicia social y económica, su vertiginoso ascenso al poder fue impulsado por movimientos sociales que estaban considerados entre los más radicales del mundo. Como uno de los varios gobiernos de la llamada 'marea rosa' latinoamericana, el nuevo gobierno de Bolivia heredó un país empobrecido, el más indígena de la región. El Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) ha caracterizado a Bolivia como un "Estado con huecos" y con muy poca infraestructura. La implacable extracción de recursos –desde la plata a la soya– a la que fue sometido el país durante 500 años, le ha dejado como legado una severa degradación medioambiental. Bolivia, un país que exporta productos básicos y con mercado interno pequeño, ocupa una posición periférica en la economía mundial, pero su integración dentro del sistema económico internacional es a la vez profunda y altamente desigual.

El presente informe está centrado en el rol que juegan los servidores públicos progresistas y los desafíos a los que se enfrentaron en Bolivia al promover una agenda de justicia social y económica, como la que caracteriza al discurso político del gobierno del MAS. Los movimientos sociales necesitan lidiar no solo con la construcción partidos políticos exitosos y alcanzar el poder, sino también con el uso de ese poder de manera estratégica para implementar los cambios necesarios. Los funcionarios gubernamentales tienen un rol único en este proceso, y se enfrentan al desafío de mantenerse fieles a su ideología política al mismo tiempo que aseguran el funcionamiento de una burocracia justa y profesional.

El Transnational Institute (TNI) es un instituto internacional de investigación y generación de ideas orientado a la construcción de un mundo más democrático, equitativo y sostenible. Durante más de 40 años, el TNI ha servido como un espacio de interconexión entre movimientos sociales, investigadores, y responsables del diseño y ejecución de políticas públicas .

www.TNI.org

La iniciativa **La Nueva Política** del TNI tiene como objetivo el estímulo del pensamiento político innovador sobre temas tales como la democracia y la gobernabilidad participativa, las identidades y roles de los movimientos sociales y los partidos políticos de nuevo tipo. Su objetivo es promover alternativas teóricas y prácticas a las visiones tradicionales de la política. La iniciativa apoya la producción de conocimiento crítico desde la primera línea de acción política y facilita la traducción, publicación e intercambio de experiencias e ideas entre investigadores y activistas del Norte y del Sur.