



Íconos. Revista de Ciencias Sociales  
ISSN: 1390-1249  
revistaiconos@flacso.org.ec  
Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales  
Ecuador

Wanderley, Fernanda  
Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en  
Bolivia  
Íconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 34, mayo, 2009, pp. 67-79  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50911338006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia**

*State Practices and Exercising Citizenship: Encounters between People  
and Bureaucracy in Bolivia*

Fernanda Wanderley

Doctora en Sociología. Profesora e investigadora de la Universidad Mayor  
de San Andrés Postgrado en Ciencias del Desarrollo.

Correo electrónico: fernandawanderley@cides.edu.bo

Fecha de recepción: octubre del 2008

Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2009

## **Resumen**

El documento analiza tanto las prácticas estatales que limitan o profundizan la vivencia de la ciudadanía como las estrategias de la población para ejercer derechos. El trabajo se lleva a cabo a través de una etnografía sobre los encuentros de la población boliviana con las burocracias estatales encargadas de la dotación de los documentos de identificación civil a individuos (carnet de identidad) o a asociaciones (personería jurídica). Este estudio explora los significados de ciudadanía que se forman en la relación entre la igualdad *de jure*, simbolizada en los documentos de identificación civil, y la desigualdad *de facto* vivenciada en los encuentros con la burocracia estatal.

*Palabras clave:* etnografía, Bolivia, prácticas estatales, ciudadanía, interacción, ejercicio de derechos

## **Abstract**

This text analyses the state practices that limit and expand the experience of citizenship, and the strategies used by people in order to exercise their rights. The work is based on an ethnographic study that looks at the encounters between Bolivian population and state bureaucracy. The study looks at those organs of the State responsible for the registration of identity of individuals (identity cards), as well as the assignation of legal status to associations (legal entity). The study explores the meanings given to citizenship in the space that divides *de jure* equality from *de facto* equality, which are experienced through day-to-day encounters with state bureaucracy.

*Keywords:* ethnography, Bolivia, State practices, citizenship, interaction, exercising of rights

## Introducción

Las interacciones cara a cara son una instancia importante en la formación de las nociones y vivencias de los derechos ciudadanos. Estas adquieren relevancia analítica a la par de los arreglos institucionales que definen los derechos y obligaciones *de jure* entre personas elegibles y el Estado-nación. En las relaciones directas en cualquier espacio de la vida cotidiana un conjunto de derechos y obligaciones se concretizan, los cuales definen los sentidos de inclusión y exclusión en la comunidad política nacional. Los actores aprenden a distinguir los actos que comunican estatus inferior y superior, y agudizan su atención al tratamiento de menoscabo y de respeto.

Cuando la interacción ocurre en oficinas públicas, la calidad del trato que el ciudadano recibe de los funcionarios públicos se convierte en una medida importante del grado de equidad que *de hecho* disfrutan en la sociedad nacional y frente al Estado. Son en los pequeños gestos, en los rituales de acercamiento, en el vocabulario empleado, en la atención y respuesta a dudas, preguntas y dificultades que se define el grado de respeto, de consideración y de dignidad que se confiere a los ciudadanos.

El presente documento muestra los resultados de un estudio sobre las vivencias y significados de la ciudadanía para los y las bolivianas cuando se relacionan con el Estado. En este estudio, la atención se dirigió hacia las interacciones en las oficinas de identificación (carnet de identidad y personería jurídica) a través de etnografías y entrevistas en profundidad, tanto a los ciudadanos(as) cuanto a los funcionarios. Indagamos cómo las personas se comprenden a sí mismas como ciudadanos y las maneras como ejercen y demandan derechos en los encuentros con la burocracia estatal. Exploramos las realidades del poder y la inequidad institucionalizados en las prácticas estatales, las maneras en que los grupos marginados enfrentan esas inequidades y luchan por reconocimiento e inclusión, cuánto y cuándo los

discursos de derechos son utilizados por individuos y grupos en combinación con otras estrategias en sus luchas cotidianas y con qué resultados.

Comprendemos que el concepto de ciudadanía incorpora, pero no se restringe a la relación jurídica entre individuos y Estado, respecto al cual cada individuo tiene derechos y obligaciones formales en virtud de su pertenencia a la comunidad política nacional. Aunque los derechos formales otorgados por el Estado se refieren a una importante dimensión de la ciudadanía, esta no es la única. Los procesos de reclamo de nuevos derechos son tan importantes como los derechos ya otorgados por el Estado. De la misma manera, los derechos que las personas ejercen en la práctica y la forma como los ejercen definen dimensiones igualmente importantes de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y por lo tanto, de las realidades de la ciudadanía.

La relación jurídica entre los ciudadanos y el Estado-Nacional presupone que el Estado debería ser un árbitro neutro y justo en el trato con los ciudadanos. Desde este tipo ideal, se espera que las interacciones concretas entre funcionarios públicos y ciudadanos en las oficinas públicas no reproduzcan las desigualdades socio-económicas y culturales que estructuran las relaciones sociales en la esfera privada (del mercado). Sin embargo, las interacciones concretas difieren mucho de este ideal. Encontramos en las oficinas públicas prácticas que producen desigualdad, anulando los significados de los derechos formales y imposibilitando a los individuos actuar con base en estos derechos.

El concepto de *ciudadanía interaccional* desarrollado por estudios inspirados en el interaccionismo simbólico de Goffman (1969) nos dan un interesante soporte para seguir nuestro análisis. Este concepto se refiere a que las sociedades varían en la interiorización del sentido de igualdad de los individuos, lo cual se vincula a la institucionalización de rituales y códigos de comportamiento que informan a

las personas en directa interrelación sobre su equivalente valor como seres humanos por encima de asimetrías sociales.

En algunas sociedades, las jerarquías sociales se realizan por la disposición de actos que desigualan profundamente a los individuos al no poner límites sobre cuánto la persona en posición de autoridad puede demandar legítimamente al subordinado; mientras en otras sociedades, las relaciones de autoridad están mejor definidas y representan apenas una dimensión de las interacciones. En estas últimas, la dimensión asimétrica de encuentros concretos no aniquila la dimensión de igualdad, que expresiva y pragmáticamente, es puesta en escena a través de gestos, palabras y códigos de conducta (Colomy y Brown 1996). Estos análisis presentan afinidades con la comparación que realizó Tocqueville (1997) entre los significados de igualdad en la cultura democrática de la sociedad americana y en la cultura aristocrática de las sociedades europeas en el siglo XIX.

Proponemos, en el presente análisis, “neutralizar” el contenido normativo del concepto de *ciudadanía interaccional* y trabajar con su dimensión analítica para el examen de los derechos y obligaciones que se practican en las interacciones cotidianas. En otras palabras, utilizamos el concepto de *ciudadanía interaccional* para analizar los sentidos de igualdad y desigualdad que se forman en las interacciones concretas.

Desde una perspectiva teórico-metodológica que articula discursos y prácticas, la investigación combina la descripción de las interacciones entre funcionarios públicos y personas en el momento de tramitar sus documentos de identificación y entrevistas en profundidad con individuos, dirigentes y funcionarios<sup>1</sup>. Estas entrevistas permitieron a las personas arti-

cular sus experiencias como ciudadanos en espacios públicos, sus comprensiones sobre el Estado y sus sentimientos de pertenencia a colectividades, incluyendo la comunidad política nacional.

El estudio encontró que en la interacción con representantes del Estado, el o la ciudadana emplea estrategias específicas cuando se presenta de manera personal y cuando se presenta como representante de un grupo. De igual forma los representantes del Estado actúan de distintas maneras frente a ciudadanos individuales y frente a ciudadanos organizados en colectivos. El sentido de pertenencia, los significados de derechos y las identidades de ciudadanía se forjan en estos encuentros reforzando el sentido colectivo de ciudadanía en detrimento de un contenido de ciudadanía individual.

El presente trabajo complementa estudios anteriores<sup>2</sup> que analizan la formación de sujetos colectivos y su relacionamiento con el Estado a lo largo de la historia boliviana. Estos estudios muestran que el Estado, bajo diferentes modalidades, ha reconocido sujetos colectivos como sus interlocutores legítimos y ha extendido derechos ciudadanos vía la mediación de asociaciones. Es así que la experiencia boliviana se caracteriza tanto en su larga como corta historia por modalidades diversas de construcción ciudadana. Estas construcciones no pasan únicamente por la individuación de las identidades de ciudadanía y el debilitamiento de la intermediación de solidaridades corporativas en la formación de la comunidad política nacional. En esta línea, el presente estudio explora cómo las interacciones contem-

jurídica y planimetría en las ciudades de La Paz, El Alto, Achacachi, Cochabamba, Chimoré, Santa Cruz y Ypacaní entre septiembre y diciembre de 2005.

2 Las ciencias sociales bolivianas resaltan la larga historia de formación de sujetos colectivos y su relación con el Estado. Véase Zavaleta Mercado (1977 y 1986); Rivera (1993, 1990, 1984); Lehm y Rivera (1988); Barragán (2005 y 2001); Lora (1967); Tapia (2002); Ticona, Rojas y Albó (1995); Linera (2000); Hylton y Thomson (2003) y Wanderley (2007).

1 Se realizaron en total 148 entrevistas en profundidad con individuos, dirigentes sociales y funcionarios públicos y se llevaron a cabo 22 observaciones en oficinas públicas responsables por la tramitación del certificado de nacimiento, carnet de identidad, personería

poráneas de los ciudadanos con los representantes del Estado actualizan una cultura política donde se entretejen múltiples dimensiones de ciudadanía.

El documento está organizado en cuatro partes con la presente introducción. En la segunda parte analizamos la vivencia que tienen los individuos de las prácticas institucionalizadas de poder e inequidad presentes en la burocracia estatal. En la tercera parte profundizamos, a través de descripciones densas, el análisis de las estrategias discursivas y prácticas empleadas tanto por personas que se posicionan como individuos, así como por aquellas que se presentan como representantes de asociaciones (colectividades) en el ejercicio de derechos. En la cuarta realizamos unas consideraciones finales sobre el ejercicio de derechos y los significados de ciudadanía individual y colectiva.

### Las prácticas estatales en las oficinas de identificación

La oficina de identificación individual en Bolivia es competencia de la policía nacional. Es esta instancia la que otorga el carnet de identidad, documento que reconoce la nacionalidad y que es imprescindible para el ejercicio de los derechos ciudadanos. La atención al público en las oficinas de identificación está en su mayor parte a cargo de suboficiales. Estos se diferencian del público por su uniforme verde oliva. Es importante puntualizar que el 82% de los suboficiales pertenecen al estrato medio bajo y bajo, además, 49% de ellos cuenta con el título de bachiller y sólo el 4% tiene un título universitario o superior. La identificación predominante en la suboficialidad es la de pertenencia a un pueblo indígena (60% Aymara, 19% quechua y 4% otro) (PNUD 2006).

La cultura institucional de la Policía se hace visible en el tono de mando de los superiores en relación a los que ocupan una posición inferior en la estructura jerárquica de la institu-

ción. Encontramos que esta estructura de mando se extiende y engloba a los ciudadanos como su último eslabón. A partir de esta posición de inferioridad, general a todos los que se presentan en esta oficina, se definen distinciones entre aquellos con más estatus o menos estatus social.

En la oficina de identificación las personas se presentan como individuos y por lo tanto, aisladas respecto de cualquier filiación colectiva que posean. Están ahí para sacar un documento y la mayoría no cuenta con otros recursos que el de su propia capacidad para lograr obtener su carnet de identidad. La soledad frente al funcionario público se rompe parcialmente por dos vías: la compañía de un pariente o amigo en el proceso de tramitación y contactos previos con funcionarios responsables del proceso de identificación.

Los “recursos” con los que cuentan los individuos para transitar con éxito por esta oficina son comprendidos como “capacidades personales”; las cuales, por un lado, reflejan su posición socio-económica y cultural y, por el otro, estructuran las negociaciones *in situ* para lograr grados relativos de respeto por parte de los policías. Es así que estar bien vestido, saber expresarse en castellano, saber leer e interpretar las informaciones desplegadas en las paredes (también en castellano), tener familiaridad con los ambientes burocráticos o contar con un pariente, amigo o conocido son las claves para sentirse “más igual” y “más incluido” y, concretamente, para salir con el documento oficial. Las personas “más capacitadas” enfrentan con más solvencia las prácticas autoritarias institucionalizadas en las oficinas públicas.

Los entrevistados identifican cuatro prácticas “burocráticas” principales de una vigencia mayor que las leyes y reglamentos administrativos: 1) “volver mañana”, 2) “tener a la persona para aquí y para allá”, 3) “hacer esperar” y 4) “visualizar las incapacidades personales”. El conocimiento de cómo funcionan estas prácticas es generalizado entre quienes han concurrido a las oficinas públicas, así como lo que es

posible hacer para lidiar con estas “situ-acciones”. Tres *tácticas* son desplegadas por los ciudadanos-individuos para la realización de los trámites, las cuales se convierten en formas institucionalizadas de relacionamiento: 1) la súplica, 2) la corrupción y 3) el privilegio. Un conjunto de combinaciones entre estas *tácticas* definen el universo de las alternativas de acción individual en las oficinas públicas.

Las prácticas burocráticas de desigualdad sitúan a las personas que están realizando los trámites en niveles relativos de inferioridad. La descripción de la experiencia de un señor mayor en la oficina de identificación de la ciudad de La Paz nos abre la oportunidad de visualizar las dificultades de tramitar documentos para aquellas personas que viven en el campo y que no dominan el español:

Un oficial se dirigió a un señor mayor cuyo idioma materno es el aymara y le dijo con un tono de voz muy fuerte: “¡En vano estás parado aquí a mi lado... Al cuarto piso te he mandado!”. El anciano trató de explicarle algo al oficial, con voz baja y tímidamente, pero éste le repitió la misma frase y en el mismo tono. El anciano pidió información en otro escritorio y el oficial le dice: “Andá al Archivo Central” y le indica las gradas que dan al segundo piso, dónde se encuentra esta oficina. El anciano parece entender y va camino el Archivo Central. Sin embargo no ubica que ya está en esta oficina y pasa de largo hasta el escritorio de entrega de carnets. No se anima a preguntar nuevamente al oficial de turno y pregunta a otro señor, éste le dice: “Anda abajo”. El señor sale por la puerta más cercana y le pregunta a la funcionaria donde está el Archivo Central. Ella le indica y el señor sin entender contesta: “No me quieren atender”. A lo que la encargada replica, de mala manera: “¡Venga pues con su hija o su hijo para hacerse ayudar; y si no tiene, venga con algún vecino!”. El señor sale en silencio del edificio y sigue subiendo y bajando gradas, mostrando su papel a diferentes funcionarios y recibiendo diferentes indicaciones, hasta

que se pone a charlar en aymara con un señor de más o menos su edad. Se muestran algunos documentos, mientras charlan sentados en las gradas. Todo indica que el señor finalmente comprende mejor los pasos que tiene que seguir y se dirige a la oficina de legalizaciones, donde empieza su trámite.

Sobresale el efecto excluyente de la atención en español en oficinas públicas en un país multilingüe. Muchos de los funcionarios que atienden directamente al público ni se percatan de la necesidad de un cuidado especial con aquellos que no pueden leer las instrucciones en español y que tienen mayor dificultad de expresarse en este idioma. Una joven de Yacani expresa esta experiencia: “*Mi mamá no sabe hablar bien el castellano y cuando no sabes expresarte bien no te dan la información que requieres*”.

Es de conocimiento común, en todas las localidades estudiadas, que “la manera de vestir” y “la capacidad de hablar” son señales para la clasificación de los individuos en la jerarquía social y es la manera como las diferencias sociales son introducidas en la interacción entre funcionarios y ciudadanos. Una joven relata la experiencia de su mamá en una oficina de la Paz, donde el uso de la pollera fue señal para el funcionario de que la señora no comprendía ni podía hablar español:

La vestimenta influye en la mayoría de los casos. No tratan igual a una persona del área rural, el caso por ejemplo de mi mamá. Mi mamá viste de pollera, no es delito tampoco, y un día uno de los funcionarios le trató mal [...] no le quería dar una información por el hecho que ella no sabe, por el hecho que ella tiene pollera, ellos pensaban que mi mamá no sabía, hasta que mi mamá les ha contestado todo lo que tenía que saber en ese momento, recién se han dado cuenta. Mi tía estaba con ella, mi tía viste normal y le ha dicho que mi mamá no es ninguna persona fuera de lo normal para que la traten así y recién se tranquilizó.



Las experiencias en las oficinas públicas nos ayudan a comprender cómo la corbata llegó a simbolizar la discriminación para varios sectores sociales en Bolivia. Un joven, morador de la ciudad de El Alto lo articula así: *“La manera de vestir influye de gran manera, porque a una persona que está vestido bien con su corbata, lo tratan bien, piensan que es gente importante; mientras tanto cuando uno está vestido más o menos, con su chompa, no lo tratan bien, lo discriminan, piensan que no tiene dinero, que no ha estudiado”*. Mientras en una experiencia la pollera es un símbolo de estatus inferior en la otra, la corbata es el símbolo de superioridad<sup>3</sup>.

La desigualdad es una experiencia situada en espacios de interacción cotidiana en que las maneras de tratar al otro vivifican la verticalidad de las relaciones sociales y actualizan las distintas formas de discriminación —de clase, étnica, de género—. La precisión con que las personas decodifican los actos que comunican falta de respeto indica un proceso de desnaturalización de la discriminación en la sociedad boliviana. Un señor, morador de Cochabamba y cuyo idioma materno es quechua analiza:

Esta mañana por ejemplo a una señora le estaban diciendo: “sáquense el sombrero”. Pero me parece que ahí ellos están mal, se le dice de buena manera: “por favor, sáquese el sombrero”; no se le dice directamente: “sáquese el sombrero, está en una oficina”. La manera de atender es como dice en sus artículos que están colocados, según eso ellos deberían atender bien, tratar bien.

Como vemos, los propios carteles dispuestos en las paredes de las oficinas públicas refuerzan las referencias normativas inscritas en los derechos *de jure* para evaluar las formas de trato personal como correctas o incorrectas.

3 En una encuesta realizada por el PNUD en el 2006, 81% de los ciudadanos señaló que la manera como uno está vestido influye en la manera como uno es tratado por un funcionarios o un policía al momento de realizar los trámites burocráticos.

En el conjunto de las oficinas públicas se observa que la manera de vestir de los funcionarios públicos conlleva una búsqueda de afirmación de superioridad en relación con los usuarios. La memoria de un gesto que ha marcado el sentimiento de inferioridad se refiere al uso de ambientador que, para las personas del campo, es indicación de que son considerados mal olientes y sucios, como relata un dirigente de una asociación de campesinos de Achacachi: *“Yo, cuántas veces entraba a una oficina y siempre me chisgueteaban con ambientador. A veces vamos desde aquí a la ciudad de La Paz, antes no habían minibuses, en carros nomás se entraba, no era asfalto, entonces, dónde nos vamos a lavar, tenemos que entrar sucios mismos”*.

Los individuos con más acceso a recursos económicos y educativos (con aptitudes para argumentar y reclamar) están más capacitados para negociar favorablemente las condiciones del trámite y la obtención del carnet. Esto refuerza su sentimiento de superioridad con relación a los otros presentes, e inclusive a los funcionarios. Así por ejemplo sucedió con una señora de 50 años, rubia y bien vestida en la oficina de Santa Cruz:

Cuando el oficial terminó de atender a una joven y se preparaba para responder las preguntas del investigador que estaba esperando en la fila, la señora que sería la siguiente en la fila tomó asiento adelantándose al investigador. El encargado le dijo que no iba a atenderla; entonces, la señora, medio enojada se fue, pero volvió un momento después y le dijo al encargado: “Dice aquel señor —apuntando hacia el escritorio de informaciones— que me tiene que atender”. Como el investigador dijo al encargado que no tenía problema en que la atiende, éste aceptó la supuesta orden, y atendió a la señora que se dirigió a continuación a la ventanilla de la sección archivo. En dos oportunidades la señora pidió en tono elevado de voz, que nos apuráramos: “¡Apúrese pues, tenemos que ir a trabajar!”.

En síntesis, la calidad del encuentro con la burocracia en las oficinas públicas es sensible a la diferenciación social entre los ciudadanos. La posición social y cultural de los individuos es introducida por su “capacidad de hablar” y su “apariencia física”, las que son traducidas en específicas formas de trato y reacciones por parte de los funcionarios públicos. Estas interacciones establecen jerarquías situacionales que reafirman para unos su subordinación social, mientras otros, salen con la percepción de que las cosas marcharon lo mejor que podían.

### Estrategias para ejercer derechos ciudadanos

El análisis de las estrategias individuales y colectivas en los encuentros cotidianos con el Estado permite avanzar en la comprensión de la formación de nociones de ciudadanía y por ende, de los sentimientos que las personas albergan respecto a sus derechos. Las demandas de ciudadanización tienen alcances y contenidos variados; pueden mantenerse en el horizonte de la extensión de derechos civiles, políticos y sociales dentro del orden político vigente o pueden abarcar demandas de apertura a nuevos canales de interlocución y de participación en los asuntos públicos y la redefinición de los principios de organización social y política. El análisis que sigue indaga si estamos frente a ciudadanos que se conciben sólo como sujetos pasivos en calidad de beneficiarios o como sujetos activos que reclaman el derecho a reclamar derechos.

#### *La vía individual de ejercicio de derechos*

*La Súplica:* Son en los encuentros con las instancias públicas encargadas de la dotación de derechos ciudadanos que los individuos ponen en práctica actitudes que les permiten obtener su documento de identificación ciudadana. Encontramos que la súplica es la principal actitud en las relaciones directas y cotidianas en

las oficinas estatales y no así, las demandas del respeto por sus derechos como ciudadanos. Los entrevistados describen la centralidad de esta táctica en las interacciones con los funcionarios. No hemos encontrado variaciones significativas en función de la región, el estrato social, el género o la generación:

Hay que hablar con cariño o sino hay que rogarnos, de ahí ellos según la cara ven a la gente. (Oficina de identificación en Cochabamba).

Hay que tratarle de lo mejor, necesito urgente o por favor esto, como es preguntarse pidiendo favor, te entienden de la buena manera. (Oficina de identificación de Santa Cruz).

La súplica refleja la experiencia de vulnerabilidad en estos espacios y de discrecionalidad del trato que reciben de los funcionarios públicos. Comprenden que la aceptación de una posición sumisa y la táctica de rogar son las únicas alternativas para lograr el objetivo de obtener el documento de identificación. La sumisión ocurre cuando los individuos “aceptan” no ser tratados como iguales en estas situaciones y no utilizan el discurso de derechos para la obtención del carnet de identidad.

*Corrupción y súplica:* La corrupción surge en dos variantes principales. La primera se refiere al cobro de tarifas extras aprovechando la desinformación de las personas. La segunda se refiere al pago a cambio de un “favor” solicitado por las personas. En ambas situaciones la ilegalidad del cobro, el cual va directamente al bolsillo de los funcionarios, es lo que define el acto de corrupción.

La primera modalidad se asienta en el desconocimiento que las personas tienen del proceso y mecanismos del trámite, y quienes se entera eventualmente que han realizando un pago excesivo. Así, se observó el caso de una joven de aproximadamente 20 años que se en-



contraba en una oficina de identificación de la ciudad de La Paz: *Conversando con una señora que también recogía su documento, la joven dijo que pagó casi 50 bolivianos y se sorprendió cuando la señora le dijo que ella había pagado 17.*

La segunda variante se realiza con la complicitad de las personas. Aquí quienes realizan el trámite saben que están pagando una tarifa extra a cambio de un trato particular. Esta modalidad se interpreta como un “favor” o “ayuda” que el funcionario está realizando. La relación se establece como un pedido de ayuda y con una actitud de ruego, seguida de la justificación del pedido y la oferta de dinero para el trato diferenciado. Así lo explica un ciudadano en la oficina de identificación en la ciudad de Cochabamba: *“Los policías nos ayudan y hay que dar unos cuantos para poder sacar rápido, hay que dar unos 30, 40 pesos y una hora nos hace tardar, depende de la muñeca”.*

Esta estrategia refuerza la lógica de un trato diferenciado y se contrapone a la demanda de la aplicación de normas para todas las personas por igual. Esta práctica de hecho refleja tanto la desigualdad como la falta de respeto por otras personas. Estos procedimientos no son moralmente condenables por los usuarios que solicitan el trato diferenciado y no producen, por tanto, sentimientos de vergüenza, incomodo o malestar.

*Privilegio:* Las expectativas de un trato privilegiado son justificadas de varias maneras. Primero encontramos las relaciones personales con las autoridades y funcionarios. Se espera que los contactos personales sustituyan los procedimientos y las reglas aplicables para aquellos que no cuentan con “muñeca”. En segundo lugar, está la expectativa de que el pago por un “favor”, libere al usuario del cumplimiento de los procedimientos válidos para los otros. Este es el caso de un joven en la ciudad de Achacachi: *“No me han querido atender bien los policías. He hecho una propaganda en la radio para que vengan los hermanos al programa de carnetización con la condi-*

*ción de que yo renovaría sin hacer la cola, no ha sido así, pero”.* Tercero, persiste la idea de que la pertenencia a la corporación de las fuerzas del orden justifica un trato diferenciado. Observamos como un joven se vistió con su uniforme para la tramitación del carnet, con la convicción de que esta pertenencia le favorecería al momento de la atención. Su padre, quien le acompañaba, expresó la expectativa de la preferencia: *“A los jóvenes debían darles preferencia, mi hijo está en el cuartel, está bajo bandera, incluso debía ser gratuito para ellos”.* Sin embargo, esta estrategia no resultó como ellos esperaban. Cuando se aproximaron a un policía para que le ayude, el funcionario le solicitó dinero a fin de poder agilizar el trámite y le dijo: *“Nada es gratis... ya ni los pajaritos cantan por amor”.* El joven soldado tuvo que darle 50 bolivianos al margen del costo real del carnet de identidad.

#### *Los sentimientos de ciudadanía y los significados de derechos*

¿Qué implicaciones tiene el uso de la súplica, la coima y el privilegio antes que el discurso de los derechos en situaciones concretas de ejercicio de la ciudadanía? Los derechos en la práctica se convierten en particularismo, favoritismo y trato diferenciado. Uno estaría tentado a generalizar una explicación de la ciudadanía en Bolivia a partir del análisis de estas experiencias. Esto podría conducir a la conclusión de que el contenido pasivo de la ciudadanía predomina en relación al derecho de participar en los asuntos públicos e influir en las políticas públicas. Esta es precisamente la interpretación de Salman (2004:868), con base en un análisis sobre las experiencias de ciudadanía en Chile, Ecuador y Bolivia. El autor propone que “el derecho a voz, el derecho de ser elegido, de participar en procesos deliberativos sobre políticas públicas es menos una preocupación que el derecho de tener algo”.

De hecho en los encuentros entre individuos y el Estado la prioridad se vuelca hacia la

manera como uno es tratado en tanto beneficiario, desapareciendo la demanda de inclusión activa como miembro de la comunidad política nacional. Sin embargo, los mismos individuos indican que la “aceptación de la inequidad” en estas oficinas públicas no implica el abandono de demandas por una mayor inclusión y participación. La comprensión de las diversas realidades de la ciudadanía permite a los ciudadanos definir cuales son los espacios y las vías de reclamos y de inclusión en igualdad de condiciones.

Muchos de los entrevistados en las oficinas de carnetización apuntan a otras esferas de participación como los sindicatos, comunidades, juntas escolares y juntas de vecinos entre otras organizaciones de base política desde donde “hacen oír su voz” y se relacionan con el Estado como ciudadanos “activos”:

Nosotros siempre nomás por lo que hacemos marchas, manifestaciones con eso nos defendemos, hacemos las leyes, hacemos anular a los presidentes, los botamos nosotros, que cosa no hacemos, porque si no hacemos nada nos dicen hagan esto, esto, esto y lo que quieren hacen allá el gobierno central y estamos calificando todo esto[...]. (Oficina de Identificación de Chimoré).

Los eventos extra-ordinarios de movilizaciones masivas son parte de las actividades de las organizaciones de base. El “poder” experimentado en estos momentos refuerza el sentimiento de que la pertenencia a colectivos es lo que les permite sentirse iguales frente al Estado. En un grupo focal en Achacachi, un señor explicó en aymara: “*Con las movilizaciones nosotros nos hemos hecho respetar, los hemos enfrentado aunque no sepamos hablar castellano, pero con nuestra propia voz nos hemos hecho respetar*”. ¿A qué “voz” se refiere este señor? A más de ciertamente refiere al aymara como la voz presente durante las movilizaciones, también se refiere a los medios para hacerse escuchar: la presencia masiva en las calles, la voz profunda de sus

representantes, el control de las vías y la paralización de las actividades cotidianas.

### *La vía colectiva del ejercicio de derechos*

La experiencia en la tramitación del carnet de identidad contrasta de manera dramática con la experiencia en la tramitación de la personería jurídica para las asociaciones (gremios, sindicatos, juntas vecinales, comunidades indígenas, entre otras), en la medida en que las interacciones se estructuran con actores que cuentan con otros “recursos” para relacionarse en términos de igualdad con los funcionarios públicos. Aquí los actores sociales ya no son personas aisladas frente a los policías. Su identidad como representantes de colectividades, que llegan a estas instancias en grupos de más de tres personas y que cuentan con la presión colectiva de los otros miembros de la organización, redefine las condiciones de la interacción, así como, su auto-percepción como sujetos con capacidad de plantear reclamos al Estado.

Con todo, y al igual que en las oficinas de carnetización, aquí también se observan prácticas institucionales que tienden a establecer desigualdades. Según los dirigentes, la “capacidad de hablar”, la familiaridad con el mundo de la burocracia estatal, las relaciones personales con las autoridades y funcionarios, y las filiaciones o afinidades políticas condicionan el trato que reciben de los funcionarios.

En las relaciones con los funcionarios públicos, los representantes de organizaciones cuentan con un abanico más amplio de recursos para demandar y ejercer derechos, los cuales se estructuran a través de cuatro vías de acción. En orden de importancia estas son: 1) el uso del discurso de derechos en combinación con el empoderamiento del grupo respaldado por la amenaza de conflicto abierto; 2) la activación de privilegios por la pertenencia al partido político oficial o a través de conocimientos personales; 3) la combinación de las dos tácticas anteriores, esto es el reclamo de privi-

legio junto con el empoderamiento; 4) la corrupción en combinación con cualquier de las anteriores. La coima se justifica como la única salida cuando el proceso se “estanca”.

*El discurso de derechos:* Si en la tramitación del carnet de identidad, la suplica es la estrategia central y el discurso de derechos desaparece como forma de abordar a los funcionarios públicos, en la tramitación de la personería jurídica la suplica se subordina a la estrategia del empoderamiento del grupo y de la del privilegio, las cuales vienen acompañadas del discurso de los derechos.

Según los dirigentes que tramitaban la personería jurídica en noviembre de 2005, es muy importante conocer los derechos y los procedimientos para que estos se concreten. Es generalizado el discurso de que “cuando uno conoce, hay que discutir”. Según ellos, “hay que saber hablar, conversar, entender más que todo”. Aquí la argumentación es central para la realización del trámite. Esta se construye con la demanda de derechos: “*Si sabes tus derecho y obligaciones ahí hay más respeto por las personas*”; al que se suma otro tipo de actitud: “*No hay que ser humilde, tímido, tener miedo, hay que plantear observaciones con seguridad, hay que hablar aunque mal hablado, explicar bien, hacerse entender, exigir hasta conseguir*”. Estos dirigentes recalcan que la demanda de respeto, de atención para la solución de problemas es justificada porque “*contribuimos con nuestros impuestos para que se sostenga el Estado*”.

*El privilegio: relaciones personales y filiación política:* La actitud de ruego surge como una manera de entablar empatía y buena predisposición hacia los funcionarios, sin embargo esta actitud no es una estrategia en sí misma. Se la concibe como una entrada que, de no resultar, requiere otras vías consideradas las más efectivas como los contactos personales, la influencia por las afinidades políticas y la presión del grupo. Como nos cuenta uno de los dirigentes

de una junta vecinal de la ciudad de El Alto, “*primero hay que hablar, pedimos que nos atiendan y luego hablamos con el alcalde*”. El conocimiento personal de las autoridades, de los funcionarios de la alcaldía y de la prefectura, así como de los concejales es señalado como central para el éxito del trámite. Muchos entrevistados expresan que “*todo depende de si uno tiene relación buena con las personas de la alcaldía o del partido en función de gobierno*” y que “*todo el proceso fue a través de amigos, de influencia, de tener conocimientos y amistades de su propio entorno*”. Estos conocimientos pueden ser de carácter personal si un concejal o un funcionario es próximo a una comunidad: “*Yo conocía al doctor de la prefectura que es de Yapacaní*”; o de orden político: “*Uno tiene privilegios por su color político*”.

El hecho de pertenecer al mismo partido político o agrupación ciudadana que está en función de gobierno permite que “*coordinemos directamente con el alcalde*”. En este caso lo que se busca es el trato privilegiado con base en el apoyo político, en lugar de la demanda por derechos como ciudadanos. Los dirigentes de Yapacaní nos explican que “*como somos de la federación que está con la alcaldía, no tuvimos problemas*”, mientras que los que no están en situación privilegiada denuncian la distinción del trato: “*Si no perteneces al partido político del momento no te escuchan*”.

El sentimiento de estar en una posición más horizontal respecto de los funcionarios es muy clara, como muestra el testimonio de un dirigente vecinal de la ciudad de Yapacaní:

Como dirigente tiene uno la potestad de relacionarse con los funcionarios casi de igual a igual. Ellos, como autoridad están para servir a la sociedad. Si incumplen, me voy enojado, les digo que voy a la prensa. Hay que tener carácter. Por otro lado, yo como dirigente tengo que estar de acuerdo con los requisitos.

Un elemento importante en la construcción de una relación entre iguales se refiere a la po-

rosidad de las fronteras entre ser dirigente y ser funcionario. Como nos explica un dirigente de Yapacaní: *“Los dirigentes vecinales, todos nos conocemos porque hoy día estamos como dirigente vecinal, mañana algún amigo nos mete a trabajar a un cargo público y esto da vueltas, gira”*.

*El empoderamiento del grupo:* Sin embargo, cuando la estrategia de amistad y/o apoyo político no funciona se acciona la táctica de la presión de todos los miembros de la asociación. Como nos comenta el dirigente de una junta vecinal de Chimoré: *“Dos cosas estratégicas que los dirigentes tienen que manejar: la amistad y la presión.”* La experiencia de un dirigente vecinal de Yapacaní nos muestra como se combina las dos estrategias: *“Primero hemos recurrido al hecho de que somos de la agrupación ciudadana en función de gobierno, pero en caso de que no nos cumplan entonces vamos con los vecinos”*. La movilización es una vía muy importante de relacionamiento con el Estado para amplios sectores sociales. Un dirigente vecinal de la ciudad de El Alto explica: *“Con nuestras movilizaciones hacemos respetar nuestros derechos. Practicamos la vida orgánica, mediante movilizaciones conseguimos logros”*.

Es generalizada la idea de que el reclamo por un trato equitativo e igualitario se viabiliza por la acción de un grupo organizado, primero el de los dirigentes, luego el toda la colectividad, así lo explica un dirigente vecinal de la ciudad de La Paz:

La mejor manera es de ir en forma colectiva, no individual. De una zona, juntamente con los dirigentes, miembros de la Federación de Juntas de Vecinos para decirles: bueno, el trato tiene que ser justo, equitativo, para todos igual. La mejor manera es eso, la presión. No nos escuchan, no nos dan una respuesta, empezamos ya a advertir de que nosotros vamos a presionar.

### *Los sentimientos de ciudadanía y los significados de derechos*

¿Cuáles son los sentimientos que se desprenden respecto a los derechos en estas relaciones con las instancias públicas? En contraposición al sentimiento de vulnerabilidad y de inferioridad que produce la experiencia individual de tramitación del carnet de identidad, encontramos a los representantes de las asociaciones con sentimientos de “capacidad”, “de contar con más derechos” frente a los funcionarios públicos. Un ejemplo de este contraste está en la respuesta de una dirigente vecinal de la ciudad de El Alto a la práctica de “voltear” y “de no solucionar los problemas”:

Así me dieron vueltas y vueltas cuando estaba por sacar la personería jurídica, entonces les dije: “Éste qué se ha creído, me va a atender o qué va a pasar, mañana voy a venir con toda mi base y va ser otra cosa”. Entonces se asustó y me atendió. A veces hay que moverse, hay que asustar a ratos, cuando uno es humilde y no dice nada, se hacen la burla. Hay que parar fuerte.

El sentimiento “de no ser humilde” y más bien “parar fuerte” se enraíza en la posibilidad de hacerse presente como grupo en las oficinas públicas. Son profundas las implicaciones de estas percepciones para el contenido de ciudadanía, pues no es por la calidad de cada persona como individuo y ciudadano/na que se logra ejercer derechos; más bien, este ejercicio y reconocimiento depende de la fuerza numérica, es así como se adquiere peso y valor frente a las autoridades y funcionarios públicos.

### **Consideraciones Finales**

La etnografía en las oficinas de identificación en Bolivia muestra que las interacciones entre los representantes del Estado y los ciudadanos, en su condición de individuos, difieren mucho de las interacciones entre los primeros y los

representantes de colectividades, principalmente entre las personas y grupos socialmente marginados. Los representantes de colectividades cuentan con un abanico más amplio de recursos para enfrentar las realidades del poder y las inequidades institucionalizadas en las prácticas estatales. Desde la condición de ciudadano-individuo las principales estrategias son la súplica y la coima mientras el discurso de los derechos desaparece como forma de relacionamiento con los funcionarios públicos. Desde la condición de ciudadano-colectivo en cambio las principales estrategias son la presión de grupo y el privilegio, combinado con el discurso de derechos.

Las vivencias de la ciudadanía que se desprenden de estas interacciones con las instancias públicas son diversas. En contraposición al sentimiento de vulnerabilidad o de inferioridad de la experiencia de muchos bolivianos y bolivianas en su condición de ciudadano-individuo frente al Estado, encontramos que estos mismos bolivianos y bolivianas, cuando funcionan como miembros de asociaciones, gremios o comunidades, reafirman sus sentimientos de “capacidad” y “de contar con más derechos”.

En los encuentros entre individuos y el Estado el contenido pasivo de ciudadanía predomina, desapareciendo la demanda de inclusión activa como miembros iguales de la comunidad política. Sin embargo, los mismos individuos indican que la “aceptación de la inequidad” en las situaciones en que se presentan como ciudadanos-individuos no implica el abandono de las expectativas y demandas por más inclusión y participación. Los sujetos deciden que espacios de encuentro con el Estado son los propicios para “ejercer voz” y reclamar sus derechos como ciudadanos. Los espacios elegidos son aquellos en que pueden presentarse como miembros de colectivos sean estos sindicatos, comunidades, juntas escolares o vecinales, entre otras.

Las implicaciones de estas percepciones y vivencias para el sentido de ciudadanía de los bolivianos muestran que para amplios sectores

sociales, la ciudadanía no pasa necesariamente por el debilitamiento de la intermediación de solidaridades corporativas. La ciudadanía supone tanto un estatus como individuo sin filiaciones sociales como un estatus como miembro de una colectividad. Las diferentes dimensiones de ciudadanía –colectiva e individual– se construyen, en gran parte, en relación y a partir de las acciones y prácticas estatales.

El estudio también nos lleva a comprender que las realidades de la ciudadanía varían para diferentes personas, en diferentes contextos, como además pueden no ser homogéneas en las diferentes dimensiones de sus vidas. Es decir, las personas pueden experimentar inclusión ciudadana en base a ciertas posiciones o condiciones (es el caso del representante de un colectivo) y simultáneamente experimentar exclusión con base en otras (es el caso del individuo particular).

Finalmente la lectura de la ciudadanía a partir de las categorías a través de las cuales los miembros de una sociedad ordenan su experiencia y las condiciones de sociabilidad que posibilitan o restringen el ejercicio de derechos ciudadanos contribuyen a la comprensión de procesos históricos contingentes en la formación de culturas políticas diversas. En el caso boliviano, nos permite además contar con insumos para entender las reformas estatales en curso que proyectan una nueva concepción de ciudadanía, donde la dimensión colectiva adquiere una posición sobresaliente en el nuevo andamiaje jurídico e institucional.

## Bibliografía

- Barragán, Rossana, 2005, “Ciudadanías y elecciones, convenciones y debates”, en *Una historia de pactos y disputas – Regiones y poder constituyente en Bolivia*, Cuadernos de Futuro, No. 21, Informe de Desarrollo Humano, PNUD, pp. 265-435.
- , 2001, *El Estado Pactante. Gobierno y pueblos: la configuración estatal y*



- sus fronteras, 1825-1880*, Tesis de Doctorado, Ecole des Hautes Etudes en Science Sociales.
- Colomy, Paul y David J. Brown, 1996, "Goffman and Interactional Citizenship", en *Sociological Perspectives*, Vol. 39, No. 3, 1996, pp. 371-381.
- Goffman, Erving, 1969, *Strategic Interaction*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Hylton, Forrest y Sinclair Thomson, 2003, "Ya es otro tiempo el presente: Cuatro momentos de insurgencia indígena", en *Ya es otro tiempo el presente*, La Paz, Muela del Diablo editores, pp. 39-77.
- Lehm, Zulema y Silvia Rivera, 1988, *Los Artesanos Libertarios y la Ética del Trabajo*, Thoa, La Paz.
- PNUD, 2006, *Encuestas para el Desarrollo Humano - Policía Nacional y Seguridad Ciudadana*, PNUD, La Paz.
- Linera, Álvaro, 2000, "Ciudadanía y Democracia en Bolivia-1900-1998", en *Temas Sociales -Revista de Sociología- UMSA*, La Paz, Bolivia, pp. 85-100.
- Lora, Guillermo, 1967, *Historia del Movimiento Obrero Boliviano 1848-1900*, Editorial los Amigos del Libro, La Paz.
- Rivera, Silvia, 1993, "La Raíz: Colonizadores y colonizados", en *Violencias encubiertas en Bolivia. Cultura y Política*, CIPCA-ARU-WIYIRI, La Paz, pp. 27-131.
- , 1990, "Democracia liberal y democracia del ayllu: norte de Potosí", en *El difícil camino hacia la democracia*, La Paz, ILDIS, pp. 9-51.
- , 1984, *Oprimidos pero no vencidos: luchas del campesinado aymara y qhichwa 1900-1980*, UNRISD-Hisbol CSUTCB, La Paz.
- Salman, Tom, 2004, "Apocryphal Citizenship – Anthropologizing the Citizenship Debate, en Latin America", *Journal of Urban History*, Vol. 30, No.6, pp. 853-873.
- Tapia, Luis, 2002, *La Condición Multisocietal – multiculturalidad, pluralismo y modernidad*, Muela del Diablo Editores, La Paz.
- Ticona, Estevan, Gonzalo Rojas y Xavier Albó, 1995, "Votos y Wiphalas - Campesinos y pueblos originarios en Democracia", *Cuadernos de Investigación 43*, CIPCA, La Paz.
- Tocqueville, Alexis, 1997, *A democracia na América*, Ed. Itatiaia, São Paulo.
- Wanderley, Fernanda, 2008. "La personería jurídica y la ciudadanía colectiva en Bolivia- Una perspectiva etnográfica sobre los documentos de identificación jurídica, la formación de espacios públicos y los significados de ciudadanía", aceptado en *DADOS, Revista de Ciencias Sociais*, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- , 2007, Ejercer ciudadanía en Bolivia. Sociología del Estado, en PNUD, *El estado del Estado en Bolivia. Informe nacional sobre desarrollo humano*, PNUD, La Paz.
- Zavaleta Mercado, René, 1997, *El poder dual*, Siglo Veintiuno, México.
- , 1986, *El nacional popular en Bolivia*, Siglo Veintiuno, México.