

Gustavo Fernández Saavedra

ILDIS.

La reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia.

C 98 - 00330

Teléfono (591-2) 782614 • Fax (591-2) 432093 • Casilla No. 711 • La Paz • Bolivia

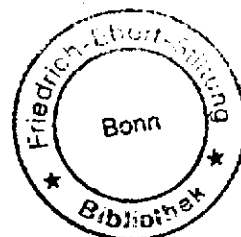
ILDIS.

La reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia.

INDICE.

1. **La transformación del Estado.**
2. **La Reforma del Poder Ejecutivo.**
 - 2.1 *Antecedentes.*
 - 2.2 *Las reformas recientes.*
 - 2.2.1 *Ley de Ministerios.*
 - 2.2.2 *Sistema de Regulación Sectorial.*
 - 2.2.3 *Desconcentración Departamental.*
 - 2.2.4 *Descentralización municipal.*
3. **Las tareas pendientes.**
 - 3.1 *Las funciones del nuevo Estado.*
 - 3.2 *Racionalización.*
 - 3.3 *Profesionalización.*

Anexo. *Estructura del Poder Ejecutivo.*



C 98 - 00330

ILDIS.

La reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia.

1. La transformación del Estado.

El Poder Ejecutivo es el corazón del Estado. Por eso, reforma del Estado y reforma del Poder Ejecutivo son casi sinónimos. En una acepción más restringida, la reforma del Poder Ejecutivo se suele asociar también con reforma administrativa.

Los comentarios de este documento se referirán a la reforma de las funciones del Poder Ejecutivo, a la necesidad de su racionalización y a la urgencia de su profesionalización. No es un estudio sobre la reforma del Estado en general, ni de la reforma administrativa, en particular.

Describir el contexto en el que esa reforma se produce ayudará a precisar sus alcances y sus problemas. Ya es un lugar común afirmar que el Estado está cambiando. Para los efectos de este análisis, es pertinente mencionar, de una manera necesariamente resumida, tres grandes factores de los muchos que determinan esa mutación: la influencia de la globalización en las competencias tradicionales del Estado nacional; la reasignación de interna de roles entre Estado y agentes productivos; y la descentralización.

El primero de los factores mencionados es el del cambio de la naturaleza --o, si se prefiere, la limitación-- de las competencias tradicionales del Estado nacional, consecuencia de la transnacionalización de las decisiones económicas y políticas y de la influencia de factores externos en la conducción de la política interna. La enorme dependencia de las decisiones nacionales de factores externos es particularmente notoria en relación con la política monetaria y la política fiscal. En efecto, el Estado nacional no puede fijar tasas de interés y tipos de cambio sin sopesar con extremo cuidado la posible reacción del mercado financiero internacional. El margen efectivo de acción de los gobiernos nacionales en el sistema económico mundial se define en realidad por la valoración de las agencias de calificación de riesgo, antes que por consideraciones de carácter ético, humanitario o político. La política comercial deja de ser dominio de las decisiones nacionales para administrarse de manera compartida con otros países, en la medida en que se acentúa la tendencia a la organización de agrupaciones regionales de integración. La política económica nacional se encuentra bajo constante monitoreo y supervigilancia de los

organismos internacionales --FMI, BM, OMC--, para mantener la consistencia del modelo y la disciplina fiscal y monetaria. Restricciones parecidas se pueden observar en el plano político. El ejemplo más visible es el de la lucha contra el tráfico de drogas, en el que las grandes potencias determinan por sí mismas el objetivo de la política mundial en esa materia y se atribuyen el derecho de sancionar a los países que no la ejecutan.

El segundo factor está relacionado con la reasignación interna de roles entre Estado y agentes productivos, es decir entre el Poder Ejecutivo y los empresarios privados. El Estado deja de producir bienes y servicios y transfiere el control o la propiedad de las empresas públicas a los agentes privados, nacionales o extranjeros, en el proceso de privatización. El papel del Estado, en el plano económico, se concentra, ahora, en la responsabilidad de crear el espacio institucional, el marco, las condiciones de estabilidad económica y política y de seguridad jurídica, en el que deben operar los productores privados. En teoría, por otra parte, el mercado debe operar con el mínimo de interferencias o distorsiones políticas, para que no se alteren las condiciones de competencia. En consecuencia, las prescripciones de los organismos internacionales limitan la posibilidad de que el Estado aplique políticas de fomento, que descansen en subvenciones y subsidios en tarifas, precios, tipos de cambio, tasas de interés, en el molde tradicional.

El tercer factor, de menor importancia relativa entre los que mencionamos, por lo menos hasta el momento, es el del traspaso y delegación de competencias desde el gobierno central a gobiernos regionales o locales, departamentales y municipales, conocido bajo la denominación genérica de descentralización. En efecto, ese proceso ha progresado lentamente en América Latina y en Bolivia, con serias resistencias de los gobiernos centrales, imprecisión en las competencias asignadas a los gobiernos locales y limitaciones notorias en los recursos transferidos.

2. La reforma del Poder Ejecutivo.

2.1 Antecedentes.

El Estado boliviano que se construyó en el fragor de la revolución de 1952, era un prototipo clásico del ciclo nacionalista latinoamericano. Centralizado, reformista, caudillista, autoritario. Sin la intervención de ese Estado, empero, Bolivia probablemente no hubiera roto la rigidez de la estructura productiva y social del régimen liberal de principios de siglo. La intervención del poder del Estado fue indispensable para quebrar el poder económico y político de mineros y terratenientes. Sin su participación no se hubiera producido la masiva redistribución de la tierra y del poder económico, de los terratenientes y empresarios mineros a los campesinos y al propio Estado, que caracterizó a ese proceso. Sin la acción directa del Estado no se hubiera construido la

infraestructura básica del país y no se hubiera avanzado en la ocupación física del territorio nacional. La integración étnica, social y física del país fue, en Bolivia, una consecuencia directa de la acción del Estado. Sin embargo, su actuación en la modernización de los sectores productivos -- minería, hidrocarburos, agricultura-- y en el proceso de desarrollo económico es mucho más discutible. En realidad, es muy difícil imaginar el tipo de estructura económica y social que el país hubiera tenido de no mediar el proceso de la llamada revolución nacional y de la intensa intervención del Estado en la economía y la sociedad. Como prácticamente todos los países de América Latina vivieron procesos semejantes, con diferencias de grado, salvo, tal vez, el caso de Colombia, tampoco es fácil encontrar un ejemplo de desarrollo en el que persistiera el modelo liberal, de principios de siglo.

Kuttner describe la naturaleza de ese Estado en los países industrializados con las siguientes palabras: "en la estela de la Segunda Guerra Mundial, era posible conseguir una economía mixta al nivel del Estado-nación, porque el Estado nacional controlaba sus fronteras. En consecuencia, era posible que los países tuvieran políticas nacionales en materia fiscal, monetaria, regulatoria, social, sectorial y en programas de desarrollo. Esas políticas incluían la gestión macroeconómica; contratos sociales entre empresarios y trabajadores que buscaban el pleno empleo; políticas de desarrollo económico que utilizaban subvenciones, tecnología y el poder de compra preferencial del Estado; supervisión y regulación estricta de las instituciones financieras y el uso de los bancos como los motores del desarrollo nacional"¹. Ya sabemos como operaba y como estaba estructurado el Estado nacionalista en Bolivia. El Gobierno nacional nombraba Prefectos y Alcaldes. Prevalecía la voluntad del caudillo del partido gobernante. En las manos del poder político se retenía el poder económico y la gestión del presupuesto de inversión pública, de los bancos estatales y de las empresas públicas, productivas y de servicios. Se proponía el desarrollo económico como el objetivo central de la propia existencia del Estado y se apoyaba en el mercado interno para alcanzar ese propósito.

Ese Estado entró en crisis a fines de la década de los años setenta. Aceleraron su colapso el déficit público, producto del endeudamiento externo y de las pérdidas de las empresas públicas; el deterioro constante de los precios del estaño hasta la crisis terminal de principios de los ochenta; la hiperinflación como una consecuencia lógica de ese estado de cosas. Y, finalmente, la crisis política que acompañó el término del largo período de gobiernos autoritarios.

La reforma del Estado en Bolivia comenzó con el restablecimiento de la legitimidad del poder político y de las instituciones democráticas. Continuó con el abatimiento de la inflación; la reducción del déficit fiscal y la contracción del gasto público; la apertura al comercio internacional

¹ Everything for sale. The virtues and limits of markets. Robert Kuttner. Knopf. New York. 1997.

Gustavo Fernández Saavedra. La reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia.

sustentada en una nueva política arancelaria; el cierre de los bancos estatales; la reforma constitucional para un primer ajuste del sistema político; la privatización; la descentralización municipal; la desconcentración departamental; la reforma del sistema de pensiones. Todo eso llevó cerca de quince años.

La reforma del Poder Ejecutivo forma parte de ese proceso.

2.2 *Las reformas recientes.*

No son muchas las leyes que han regulado la estructura del Poder Ejecutivo desde la fundación de la República. Se pueden mencionar la Ley de Organización Provisional del Poder Ejecutivo de 19 de junio de 1826; la Ley de Organización Política del 3 de agosto de 1888; la Ley de Bases del Poder Ejecutivo de 30 de abril de 1970 y la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo del año 1972. Sin embargo, fueron incontables las modificaciones de esa estructura, introducidas por la vía de Decretos de gobiernos de-facto, al punto que es muy difícil reconstruir el rastro de la composición del Gabinete Ministerial, desde los tres Ministerios con los que se integró el primer equipo de gobierno del país, en 1826. Un documento de consultoría, preparado por la Fundación Milenio, en septiembre de 1995, contiene referencias útiles sobre el tema.

2.2.1 *La Ley de Ministerios.*

El 17 de septiembre de 1993 se promulgó la *Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo*, registrada bajo el No. 1483. Esta Ley define a los Ministerios de Estado como las instancias político-normativas, encargadas, en su área de competencia, de la programación, ejecución y seguimiento de las políticas y acciones globales de su sector. Integra el Gabinete con doce Ministerios -- Relaciones Exteriores, Gobierno, Defensa, Presidencia, Justicia, Hacienda y Desarrollo Económico, Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Trabajo, Comunicación Social y dos Ministerios Sin Cartera, a los cuales habría de encargarse más tarde la gestión de Desarrollo Económico y Capitalización--.

La Ley instituye un nuevo orden jerárquico en los Despachos Ministeriales, ya que crea las Secretarías Nacionales y relega a los Subsecretarios al tercer escalón de mando. El Reglamento de la Ley de Ministerios, de octubre de 1993, añade a esa estructura el Secretario General, que en ocasiones ocupa posiciones de mayor autoridad que la de los Secretarios Nacionales y en otras se limita a cumplir tareas puramente administrativas.

La innovación más importante de la Ley de Ministerios fue la eliminación de varios Ministerios sectoriales --los de Energía, Minería, Transportes y Comunicaciones, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Educación, Salud, Vivienda y Urbanismo-- y su reagrupación en tres grandes Ministerios multisectoriales, los de Hacienda y Desarrollo Económico, Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano, inicialmente conocidos como Superministerios. En posteriores ajustes se desprendieron del Ministerio de Hacienda dos funciones importantes y se instituyeron el Ministerio sin Cartera Responsable de Desarrollo Económico y el Ministerio Sin Cartera Responsable de Capitalización. De otro lado, probablemente por imperativos de orden partidario, se traspasó al Ministerio de la Presidencia el control de varios de los Fondos de desarrollo, originalmente incorporados en el dominio del Ministerio de Desarrollo Humano.

El Reglamento de la Ley de Ministerios estableció la posibilidad de constituir Consejos Consultivos a nivel de Ministros (al parecer solo se organizó el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, sustituido por el Consejo de Desarrollo Nacional de 8 de febrero de 1995) y Comisiones Sectoriales de carácter interministerial. Asimismo, enumeró en detalle las entidades y reparticiones del Estado (especialmente empresas públicas y organismos descentralizados) sometidas a la tuición de los diferentes Ministerios.

La estructura del Poder Ejecutivo, que resulta de esas disposiciones, se incluye como Anexo.

2.2.2 El Sistema de Regulación Sectorial.

El 28 de octubre de 1994 se publicó la *Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE)*, creado con el propósito de regular, controlar y supervisar las actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas, y los que se incorporen posteriormente a la Ley, de forma que las actividades bajo su jurisdicción operen eficientemente; que todos los habitantes de la República puedan acceder a sus servicios; que los intereses de los usuarios, las empresas y las entidades reguladas gocen de protección efectiva y que la potestad de regulación estatal se ejerza estrictamente de acuerdo a ley.

Al tenor de esa norma, el SIRESE es parte del Poder Ejecutivo y se encuentra bajo tuición del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico. Las Superintendencias que integran el sistema, dirigidas por una Superintendencia General, son personas jurídicas de derecho público, órganos autárquicos, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y económica y sus actividades se financiarán mediante tasas y otros recursos que se establecerán por ley.

Gustavo Fernández Saavedra. La reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia.

La función del SIRESE es administrar el sistema regulatorio del Estado y dirimir las controversias que se susciten a propósito de su aplicación.

Las competencias principales de los Superintendentes, elegidos por el Presidente de la República, de temas propuestas por el Senado, por un período de cinco años, se pueden resumir de la siguiente manera:

- Investigar posibles prácticas abusivas, conductas monopólicas, anticompetitivas y discriminatorias de las empresas incorporadas a los alcances de la ley, obligadas a adecuar sus actividades a principios que garanticen la libre competencia, evitando actos que la impidan, restrinjan o distorsionen.
- No admitir fusiones cuando las fusiones tengan por efecto establecer, promover o consolidar una posición dominante en algún mercado específico, excepto aquellas que contribuyan a la mejora de la producción, establecida mediante Resolución expresa del Superintendente Sectorial respectivo. Se entiende que existe posición dominante si la empresa es la única oferente de bienes o servicios dentro del mercado o si no está expuesta a una competencia substancial en ese mismo mercado.
- otorgar, modificar y renovar, en nombre del Estado, las concesiones, licencias, autorizaciones y registros y disponer su caducidad o revocatoria. Esa resolución puede ser impugnada por las personas naturales o jurídicas o los órganos del Estado que demuestren que sus intereses han sido perjudicados. La caducidad o la revocatoria de las concesiones o licencias solo podrán ser declaradas mediante resolución de la Superintendencia Sectorial.
- Aprobar y publicar los precios y tarifas de las empresas incorporadas a los alcances de la ley.
- Conocer y procesar, en la vía administrativa, las denuncias y reclamos presentados por los usuarios, las empresas reguladas y los órganos competentes del Estado.
- Intervenir las empresas y entidades bajo su jurisdicción y designar a los interventores.

El Superintendente General, designado por el Presidente de la República, de tema propuesta por dos tercios de la Cámara de Senadores, por un período de funciones de siete años, es la máxima instancia jerárquica del SIRESE y ejerce las funciones de tribunal de alzada y mecanismo de

supervisión administrativa y financiera del sistema. En efecto, debe conocer y resolver los recursos jerárquicos contra las resoluciones de los Superintendentes Sectoriales; dirimir sus conflictos de competencias; fiscalizar y emitir opinión sobre la eficiencia y eficacia de su gestión; conocer y resolver aquellos asuntos que sean puestos en su conocimiento por los Superintendentes Sectoriales; adoptar medidas administrativas y disciplinarias sobre los Superintendentes; considerar y aprobar las normas internas de la Superintendencia General y de las Sectoriales; considerar y aprobar las políticas salariales del SIRESE y los presupuestos de las Superintendencias del sistema.

2.2.3 Desconcentración departamental.

Los Prefectos.

La reforma constitucional, completada en las legislaturas de 1993 y 1994, reafirmó el principio de que el Prefecto es una autoridad del Poder Ejecutivo, estableciendo, de manera categórica, que en cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República. El Prefecto ejerce sus funciones en el ámbito de las unidades departamentales, en representación del Gobierno central.

La Ley de Descentralización Administrativa, publicada el 28 de julio de 1995, disuelve las Corporaciones Regionales de Desarrollo y transfiere sus recursos y una buena parte de sus responsabilidades a la Prefectura y autoriza la constitución del Gobierno Departamental con Secretarías que replican, en el plano regional, las tareas de los principales Ministerios nacionales.

La Ley dispone que el Prefecto del Departamento debe articular las relaciones de la región con el Gobierno nacional y canalizar los requerimientos, gestiones y relaciones de los gobiernos municipales y de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales, a través de las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo. Su función, en estas materias, es de intermediación, ya que no se le asignan atribuciones para resolver las demandas de los municipios y las organizaciones sociales mencionadas.

De conformidad con el texto de la Ley, el Prefecto debe administrar, supervisar y controlar, por delegación, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social, en el marco de las políticas y normas para la provisión de estos servicios. Su tarea es estrictamente administrativa y se limita al pago de sueldos de los maestros y a la supervisión del uso de las partidas presupuestarias pertinentes, ya que el gobierno central dicta las políticas de educación y salud. Los Prefectos

deben, asimismo, administrar supervisar y controlar los servicios de asistencia social que no sean de atribución municipal, como deportes, cultura y turismo.

En el conjunto de las competencias prefecturales, tal vez la señal más clara de desconcentración efectiva sea la facultad que se les atribuye para otorgar personalidad jurídica, con validez nacional, a fundaciones, asociaciones y sociedades civiles, que hubieran establecido domicilio en su jurisdicción y para registrar sociedades comerciales y otros actos comerciales, previo cumplimiento del mismo requisito. Deben también registrar la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales que, al tenor de la Ley de Participación Popular, ya no requieren reconocimiento expreso.

El Prefecto debe elaborar el presupuesto departamental; administrar los recursos económicos y los bienes departamentales; formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo y los proyectos de inversión pública (en carreteras, electrificación rural, riego, medio ambiente, turismo, fortalecimiento municipal, entre otros). La Ley transfirió a la administración del Prefecto las obras y proyectos, que estuviesen siendo ejecutados por reparticiones de la administración central, entidades públicas de la administración regional y entidades descentralizadas sin fines de lucro.

El Consejo Departamental.

La Ley de Descentralización define al Consejo Departamental como un órgano colegiado de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del Prefecto. El número de miembros del Consejo Departamental variará en cada caso en función de la población de cada departamento. Estará integrado por un representante de cada provincia de departamento y por un número de representantes adicionales de acuerdo con la población de cada provincia. La designación de representante en el Consejo Departamental no podrá recaer sobre quienes ejerzan las funciones de Concejales Municipales ni sobre funcionarios jerárquicos de la administración pública.

El Consejo Departamental tiene características peculiares, que lo diferencian nítidamente de un órgano tradicional de consulta. En primer lugar, su origen y su relación de dependencia jerárquica. Sus componentes son designados por los Concejos Municipales del Departamento, por dos tercios de votos afirmativos y su mandato solo puede ser revocado por éstos Concejos, por el mismo procedimiento. El Consejo Departamental, en consecuencia, tiene total independencia del Prefecto y del Poder Ejecutivo. En segundo lugar, por sus competencias. En efecto, el Prefecto requiere la autorización de ese Consejo para adquirir, enajenar y arrendar bienes y está obligado a consultarlo para gestionar créditos, suscribir convenios interinstitucionales y firmar contratos de obras y servicios públicos. El Consejo, además, puede representar ante el Presidente de la República los

actos y resoluciones administrativas del Prefecto. Pero, sobre todo, destaca la competencia del Consejo Departamental para emitir resolución de censura motivada con el Prefecto, por el voto de dos tercios de sus miembros, cuyo objetivo es la modificación de las políticas y procedimientos observados. La censura implicará la renuncia del Prefecto, que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente.

2.2.4 Descentralización municipal.

La Constitución define la autonomía municipal como la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

La reforma constitucional de 1994 y 1995, introdujo dos modificaciones sustantivas en el régimen municipal. La primera, que dispone que el Concejo elegirá Alcalde de entre los dos candidatos que hubieran obtenido las primeras mayorías, y que, en caso de empate por dos veces consecutivas, se proclamará Alcalde al candidato que hubiera obtenido la primera mayoría en la votación popular. Esta disposición tiene el propósito de evitar la repetición de los conflictos que se presentaron en varios Concejos Municipales del país, ante la dificultad de elegir Alcalde Municipal, por la fragmentación del sistema político entre varios partidos. La segunda, que faculta al Concejo a censurar al Alcalde y removerlo por tres quintos del total de sus miembros, mediante voto constructivo de censura, incorporando un mecanismo propio del sistema parlamentario en el régimen municipal.

A su vez, la Ley de Participación Popular incluyó otros cambios importantes en ese régimen.

En efecto, dispuso que la jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales comprenderá la Sección de Provincia, con un sólo Municipio por Sección. Los Municipios que no posean una población mínima de cinco mil habitantes, tengan población dispersa o confronten obstáculos geográficos para una administración eficiente, deberán conformar mancomunidades de municipios. En tal caso, la capital será la Sección de Provincia que tenga el mayor número de habitantes.

Asimismo, transfirió en favor de los Gobiernos Municipales, a título gratuito, el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales, riego y microrriego, reservando para el gobierno central la responsabilidad de normar y definir las políticas nacionales para esos sectores. Se ampliaron las competencias de los Gobiernos Municipales para que puedan ejercer las nuevas funciones, en las áreas de salud, educación, deporte, cultura, caminos vecinales

Gustavo Fernández Saavedra. La reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia.

y riego y microrriego. Esta disposición coloca bajo la responsabilidad de los municipios la construcción, mantenimiento y cuidado de locales escolares y centros hospitalarios, pero no les confiere atribuciones sobre los servicios de educación y salud, propiamente dichos, como ocurre en otros países de América Latina. No se puede afirmar, en consecuencia, que haya comenzado el proceso de descentralización en educación y salud, ya que, en realidad, el gobierno nacional concentra las competencias fundamentales de las políticas de educación y salud, desconcentra la administración de las partidas de servicios personales y descentraliza la construcción y mantenimiento de la infraestructura material de esos servicios.

La Ley de Participación Popular modifica el sistema de ingresos de los municipios en rubros sustantivos. De un lado, incrementa el monto de las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales y, por otro, establece un nuevo criterio de asignación de esos recursos. En efecto, transfiere a los gobiernos municipales el porcentaje de recursos de coparticipación tributaria que recibían las disueltas Corporaciones Regionales de Desarrollo, de forma que aumenta el porcentaje asignado a los municipios hasta un veinte por ciento del total de esos recursos de coparticipación. Dispone, asimismo, que los montos de coparticipación tributaria se distribuirán entre las municipalidades beneficiarias, en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal. Se agrega, finalmente, la condición de que por lo menos el noventa por ciento de los recursos de co-participación tributaria se deberá asignar a inversiones públicas y un máximo del diez por ciento a gastos de administración y servicios personales.

De esa forma, los gobiernos municipales suman los recursos de coparticipación, transferidos desde el gobierno nacional, a la totalidad de sus propias rentas, que incluyen el impuesto a la propiedad y el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles y vehículos, tasas por prestación de servicios públicos, contribuciones especiales y patentes establecidas por Ordenanza Municipal. El monto de esos recursos propios se incrementó, ya que pasó del 16.4% al 24.8% del total de sus ingresos, entre 1993 y 1995 y debe esperarse que esta tendencia se afirme en la medida en que las administraciones locales aumenten la eficiencia de su gestión financiera. Pero, en el conjunto, sigue la dependencia de las transferencias del gobierno central.

3. Las tareas pendientes.

3.1 *Las funciones del nuevo Estado.*

Las prioridades, la forma y tal vez inclusive la naturaleza de las funciones del Estado, específicamente las del Poder Ejecutivo, se han modificado como consecuencia de las fuerzas que operan sobre su espacio de acción, desde dentro y fuera del territorio nacional.

Vamos a intentar agruparlas, para examinarlas mejor y para tratar de establecer el grado relativo de consistencia de la estructura ministerial boliviana. Las primeras, de índole política, tienen que ver con la seguridad nacional, la integridad territorial y la cohesión nacional. Las segundas se relacionan con las competencias del Estado en la economía. La referencia común de las terceras es la política social. En otras palabras, política interna y exterior, desarrollo económico y desarrollo humano.

En la cúspide de la pirámide de las decisiones gubernamentales se encuentra la Presidencia de la República, institución en la que se concentra y, en ocasiones, se personaliza, el Poder Ejecutivo. Es, en América Latina, el eje del funcionamiento del Estado. Es, al mismo tiempo, el centro nervioso, de comando y de coordinación, del aparato estatal. La imagen y la personalidad del Gobierno y, en ocasiones, las de la nación, se materializan, se encarnan en esa institución, ya que el Presidente de la República es cabeza de la administración pública y, al mismo tiempo, titular de las relaciones exteriores.

El Presidente de la República tiene que actuar simultáneamente en varios frentes. Atender los problemas políticos internos. Vigilar el comportamiento de la economía. Resolver los conflictos sociales. Preservar la cohesión nacional. Asumir la representación del Estado en la comunidad internacional. Resguardar la seguridad nacional. Advertir oportunamente los conflictos que puede enfrentar el Gobierno durante su gestión. Definir las prioridades y la orientación de la tarea gubernamental. Asegurar el seguimiento de las decisiones del Poder Ejecutivo. Mantener la coherencia y unidad de la capacidad de proposición legislativa del Gobierno. Asegurar una buena relación con los otros Poderes del Estado. Y es notorio que requiere apoyo sustantivo, en casa, con un ejecutivo de alto nivel y plena confianza, para desempeñar eficientemente esas tareas y para organizar y coordinar el trabajo del equipo ministerial. Esa es la tarea que se atribuye al Ministerio de la Presidencia, que se agrega a las atribuciones tradicionales de la Secretaría General de la Presidencia.

Gustavo Fernández Saavedra. La reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia.

Los Ministerios de gobierno, Defensa, Relaciones, Comunicación, Trabajo y Justicia conforman el equipo político del Gobierno. A su vez, las funciones de carácter político, relacionadas con el mantenimiento de *la paz interior, la seguridad externa, las relaciones internacionales*, perfilan el núcleo central de ese sector.

La primera obligación del Estado es la de asegurar su propia existencia. Es decir, garantizar el monopolio de las competencias en el territorio nacional, la capacidad de dictar leyes y de hacerlas cumplir, tanto respecto de agentes externos como de las amenazas internas. Para ese efecto, solo el Estado detenta la posesión legítima de la fuerza, que puede utilizar tanto para defender el espacio de validez territorial de la ley (la soberanía nacional) frente a la agresión extranjera, como para obligar a sus propios ciudadanos al cumplimiento de la norma jurídica. En la división clásica de competencias, el Poder Legislativo dicta la norma, el Poder Judicial la aplica en caso de controversia y el Poder Ejecutivo hace acatar tanto la Ley como el fallo de los jueces. Es ésa la misión que se asigna a los Ministerios de Gobierno y de Defensa, la Policía y las Fuerzas Armadas. El Presidente de la República tiene, por otra parte, el deber de defender los intereses de los ciudadanos bolivianos en el exterior y asumir la representación de los intereses de la comunidad nacional en el sistema internacional, funciones que ejerce con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es cierto que han cambiado la dimensión y los medios que se emplean para el ejercicio de estas funciones, con énfasis mucho mayor en la preservación de la libertad individual y en el respeto de los derechos humanos, frente a los abusos del Estado. Pero su calidad original permanece. Se ejercen desde el gobierno central. No se delegan ni transfieren, aunque la creciente privatización de los servicios de seguridad en el mundo pareciera insinuar otra tendencia.

El grupo de Ministerios políticos incluye el Ministerio de Comunicación Social, al que se asigna la función de portavoz oficial de los actos de gobierno; la coordinación de la política informativa de los Ministerios y reparticiones públicas; la preparación y ejecución de campañas informativas de carácter público, en temas de interés general, como defensa civil, educación, salud, en coordinación con los Ministerios y reparticiones correspondientes; la relación del Gobierno con los medios y los gremios de periodistas y la dirección y supervisión de los medios de comunicación del Estado. En muchos países, estas tareas no tienen rango ministerial. Se ejercen por un alto funcionario, especializado, dependiente de la oficina presidencial. La sensibilidad y el grado de dificultad del tema, sin embargo, subrayan la conveniencia de que la oficina del portavoz del Gobierno —o del Ministro de Comunicación— tenga independencia y no comprometa la atención de otro Ministro el Gabinete.

Gustavo Fernández Saavedra. La reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia.

La misión original del Ministerio de Trabajo --proteger a los trabajadores, promover su bienestar, procurar fuentes de empleo-- ha derivado cada vez más en una especie de tarea subsidiaria de la del Ministerio de Gobierno, para prevenir y confrontar conflictos sociales. Por eso tiene más sentido incluir este Despacho entre los de carácter político que entre los que se agrupan en el área social. La Ley 1483 creó también el Ministerio de Justicia, a contrapelo de la tendencia democrática que propone independizar la justicia del poder político. Sin duda, respetar efectivamente la independencia de la Fiscalía de la República y proceder al establecimiento del Tribunal Constitucional, del Consejo de la Judicatura y del Defensor del Pueblo, hubiera tenido mucho mayor significación para el "respeto de los derechos humanos y para la aplicación de principios éticos para el cumplimiento de los actos gubernamentales", que la constitución del Ministerio de Justicia.

Las funciones del Estado relacionadas con el *desarrollo económico* son las que han cambiado más, como consecuencia de la transformación del sistema económico mundial. No se trata solo de alteraciones cuantitativas sino de un salto cualitativo. La modificación del papel del Estado en la economía no afecta solamente a cuestiones adjetivas o periféricas sino a la propia sustancia de su función.

En efecto, al influjo del condicionamiento de los factores internacionales, el Estado deja de emplear el ahorro nacional y las fuentes de financiamiento externo para producir bienes y servicios. No es que cese de intervenir en la economía, ya que continuará haciéndolo de otra manera, a través del sistema regulatorio. Deja de producir.

Ahora se ve con claridad que el propósito de la reforma no fue el de introducir pautas de eficiencia y rentabilidad para administrar mejor las empresas públicas y reducir el impacto de sus pérdidas en el déficit fiscal, sino el de suprimir las empresas públicas, tanto en el sector productivo como en el de servicios. Además, como ya se ha dicho, la ortodoxia de la hora reclama a los países en desarrollo la eliminación de subsidios y subvenciones, para reducir la interferencia de decisiones políticas en el funcionamiento del mercado, aunque esas prácticas continúen aplicándose en los países de economía avanzada.

Replantear el debate sobre esos temas tiene apenas interés académico. El hecho es que, en el curso de unos pocos años, el Estado se ha despojado de los mecanismos operativos y de los instrumentos de política que definían la esencia de su intervención en la economía nacional, de manera irrevocable. Ya no tiene bajo su dominio bancos, empresas públicas ni están a su disposición las políticas de fomento tradicional.

de las reformas, ya se sabe que los problemas de este tiempo no son consecuencia del exceso de Estado, sino de su ausencia. El crecimiento de la brecha entre personas, regiones y países; los peligros de fragmentación y confrontación social; la pérdida de competitividad sistémica; el perverso acceso diferenciado a los servicios de salud y educación, ya no se pueden atribuir al déficit fiscal y a la ineficiencia de las empresas públicas. Su raíz se encuentra en el desmantelamiento del antiguo Estado y en la inexistencia del nuevo.

Por eso hay que tener cuidado en la descripción de las nuevas funciones del Estado. Es cierto que el marco externo delimita el área de la competencia económica del Estado, pero no la elimina. Señala límites, establece condiciones, marca las restricciones de la política monetaria y fiscal, pero el ejercicio de esa política sigue siendo nacional. La globalización es un nuevo parámetro de análisis. Los organismos internacionales vigilan el mantenimiento de la disciplina económica, pero no asumen las funciones de administración de las políticas. El Estado no pierde la competencia de dirigir la política económica. Requiere tanto o mayor inteligencia que antes para manejarla, ya que los riesgos son mayores, las restricciones más agudas y el escenario más fluido y cambiante. Debe tener sensibilidad para entender los cambios en el sistema internacional, interpretar correctamente sus señales, creatividad para aplicar las políticas correctas. Promover el ahorro y la inversión. De esa manera establecerá un ambiente propicio para el desarrollo y no se limitará a poner una camisa de fuerza a la actividad de los agentes productivos. Esa es la forma de administrar el equilibrio macroeconómico. Y esa debiera ser labor del Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, el Estado asume la responsabilidad de regular el funcionamiento del mercado. Crear las condiciones de competencia entre los agentes productivos. Proteger los intereses de los consumidores. Precautelar la calidad de los productos que entran en el mercado. Controlar precios. Evitar prácticas abusivas. Cuidar el medio ambiente. Resguardar los derechos de los trabajadores. Establecer el marco regulatorio en el que se concilian los intereses de lucro de la empresa con los intereses y objetivos de la sociedad, de desarrollo económico, de paz, de bienestar, de mejor calidad de vida. "La gran paradoja de nuestro tiempo es que una economía mucho más compleja, usando principios como la competencia regulada y el libre comercio, en realidad maximiza los beneficios de los incentivos de mercado, y por eso requiere de reguladores competentes para fijar reglas eficientes de juego. Eso, a su vez, demanda un gobierno más flexible y políticas y programas capaces de responder a los cambios. De esa manera, la visión onírica de un mercado puro y absoluto, desvinculado de la interferencia política o del tiempo histórico, no solo es una fantasía sino peligrosa y autodestructiva".²

² Everything for sale. Pág. 10

Gustavo Fernández Saavedra. La reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia.

En Bolivia, el Sistema de Regulación Sectorial, administra el sistema y resuelve, en la vía administrativa, las controversias que surjan con motivo de su aplicación. Pero la competencia facultad de aprobar las leyes del sistema regulatorio del Estado continúa en el Poder Legislativo, por su propia iniciativa o sobre la base de propuestas del Poder Ejecutivo. Lo más lógico es que las Secretarías Nacionales que han reemplazado a los antiguos Ministerios sectoriales, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Económico, tomen a su cargo la faena de proponer las leyes y aprobar los reglamentos del sistema regulatorio, pero, para que eso ocurra, tendrán que mudar sus hábitos de trabajo y eventualmente su estructura, ya que esos Ministerios sectoriales tenían objetivos y procedimientos distintos.

Por otro lado, hay que evitar la tentación de simplificar las cosas y pensar que la función del Estado se reduce a regular el mercado, a fijar las reglas de juego y a arbitrar el partido. Como lo demuestra la práctica de los países de economía avanzada --Alemania, Japón, los tigres asiáticos-- el Estado debe propiciar políticas de desarrollo, en las que se concreten formas de cooperación entre Gobierno, sociedad y agentes productivos, para alcanzar objetivos nacionales determinados por el conjunto de la sociedad. Por cierto, el instrumental de esas políticas no puede ser el mismo que se utilizaba hasta hace poco y hay que trabajar mucho hasta encontrar el que mejor se acomode a la naturaleza del sistema económico y al nivel de desarrollo tecnológico de este tiempo.

No parece necesario argumentar mucho para concluir que el Ministerio Sin Cartera responsable de la Capitalización, ya ha cumplido su mandato.

Unas palabras sobre la inversión pública. Hasta no hace mucho la inversión pública era todo. Sin embargo, en los últimos años el volumen de inversión privada la igualó y superó. Pero de allí no se puede llegar a la conclusión de que la inversión pública es irrelevante. La responsabilidad del Estado de construir la infraestructura necesaria para el crecimiento económico --camino, represas, puertos, aeropuertos-- mantiene su importancia crítica y su valor estratégico para el desarrollo nacional, a la que se debe sumar la infraestructura de energía, comunicaciones, caminos vecinales, a cargo de los gobiernos locales, para las comunidades a las que no llegará la iniciativa privada. En realidad, la utilización de la inversión pública para estos propósitos es el mecanismo que queda en manos del Estado para influir en las tendencias de asignación de recursos y para redistribuir el ingreso. Puede hacer la diferencia entre competitividad e ineficiencia. Es uno de los pocos instrumentos de intervención en la economía que queda en sus manos. Una de las deficiencias principales de la estructura ministerial vigente es que diluye el ejercicio de esta capacidad, situándola como un apéndice de la tarea de otros Ministerios. Tal vez haya llegado el momento de reponer un Ministerio de Obras Públicas, capaz de utilizar eficientemente el instrumento de la inversión pública en infraestructura económica.

Gustavo Fernández Saavedra. La reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia.

reponer un Ministerio de Obras Públicas, capaz de utilizar eficientemente el instrumento de la inversión pública en infraestructura económica.

Por último, es notoria la ausencia de un Ministerio que coordine la acción del equipo económico y que formule los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo, que sirvan de marco a la tarea de los Ministerios operativos que ya se han mencionado. Según todas las evidencias, el Ministerio de Desarrollo Sostenible no ha cumplido esa función, concentrado en explorar el novedoso paisaje de la preservación del medio ambiente, en perjuicio de la consideración de los otros factores de producción, como el conocimiento, la innovación tecnológica, el trabajo, el financiamiento, en el horizonte del planeamiento de mediano y largo plazo. Por eso, sin hacerse problemas con el nombre, parece razonable plantear la reposición de un Ministerio de Planeamiento, sobre la base de la estructura del actual Ministerio de Desarrollo Sostenible, tema sobre el que existe consenso entre los especialistas.

De esa manera, la acción del Estado en relación con el desarrollo económico se resume en cuatro grandes campos: control macroeconómico (Hacienda); determinación de las líneas estratégicas de desarrollo en la perspectiva del conjunto (Planeamiento); formulación de políticas sectoriales y regulación del mercado (Ministerio de Desarrollo Económico); construcción de infraestructura (Ministerio de Obras Públicas?).

Si las funciones gubernamentales en el escenario económico se han modificado de tan manera tan sustantiva, la prioridad de las vinculadas con el *desarrollo humano* sufrirá un vuelco radical, ya que tendrá que ocupar lugar sin duda preponderante entre las competencias del nuevo Estado.

No es cierto que no hay mejor política social que una buena política económica. La realidad demuestra que inclusive las buenas políticas económicas generan problemas sociales, aquí y en todas partes del mundo. Por eso, la política social debe tener su propia lógica, compatible con aquella que guía el comportamiento de los actores económicos, pero distinta, en la reivindicación de la especificidad de los fenómenos sociales. Kuttner lo pone muy bien cuando dice que " inclusive en una economía de mercado, hay espacios de la vida humana en el que los mercados son imperfectos o inalcanzables. Muchas formas de motivación humana no pueden reducirse al modelo de mercado".⁴ La política social no reemplaza el mercado, sino lo complementa allí donde no es suficiente o no funciona.

Su importancia deriva, en primer lugar, de la propia naturaleza de la transformación del sistema económico mundial, en el que el conocimiento se transforma en el primer factor de producción de

bienes y servicios. Con la misma lógica con la que antes se asignaban recursos a la prospección y explotación de recursos naturales, se debe cuidar ahora de los recursos humanos si se quiere evitar la marginación y se pretende que la nación se inserte de manera adecuada en el sistema internacional. Pero, además, hay otro elemento, de carácter negativo, que influye en la priorización de la política social. Es la evidencia de que la propia revolución tecnológica que impulsa el cambio también provoca marginación y atomización social. Es decir, la política de desarrollo humano tiene una doble connotación: una formativa y otra asistencial. Formar a los mejores para vencer la marginalidad internacional y ayudar a los pobres para salir de la marginación interna. A su vez, la política de desarrollo humano tiene varias expresiones. Desde promover la participación política en la gestión de los problemas de la comunidad, hasta las políticas de educación, salud y vivienda, en una dimensión y con unas características que por fuerza tienen que ser diferentes a las del pasado.

El Ministerio de Desarrollo Humano puede ser la base institucional para esa tarea. Pero, para que tenga instrumentos de poder real, es indispensable que se vuelvan a colocar bajo su jurisdicción el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo de Desarrollo Campesino y el Fondo de Vivienda Social (FONVIS), para que la acción del Ministerio incluya tanto la formulación de políticas como la determinación de las prioridades de la inversión social pública en el desarrollo humano, sin afectar la necesaria autonomía operativa de los fondos.

La evolución del proceso de descentralización plantea, por otro lado, interrogantes de enorme importancia. Es notorio que lo que ha hecho hasta es poner en marcha el proceso. Pero al hacerlo se ha despertado una lógica de poder local, una conciencia del valor del territorio en el desarrollo y un ansia de participación popular, que antes estaban latentes y que son, en si mismos, factores de cambio, motores de progreso.

En el ámbito municipal se avanzó mucho, como ya ha visto en la descripción de las reformas legislativas. Falta terminar de abrir las puertas de los Concejos Municipales a las organizaciones de la sociedad civil, reformando el requisito constitucional de postulación partidaria. Es indispensable ampliar el espacio real de transferencia de las competencias de educación y salud a los gobiernos municipales y mejorar el mecanismo de apoyo y compensación del gobierno central a las municipalidades de menores recursos.

2. Everything for sale. The virtues and limits of markets. Robert Kuttner. Alfred A. Knopf. New York. 1997. Pág. 6.

Pero es en el contorno de la descentralización departamental en el que están las tareas pendientes. Está por definir el papel de la región --o del departamento, para ser más precisos-- en el proceso de descentralización, el grado de autonomía de las unidades departamentales y su relación con el gobierno central. Permanecen interrogantes sobre la fuente de poder y de legitimidad de los Prefectos y los Consejos Departamentales, sus competencias y la manera de ejercerlas. Por otro lado, los gobiernos departamentales desconcentrados no podrán ir muy lejos, mientras no se resuevan los múltiples problemas que afectan la estructura y funcionamiento del propio gobierno central.

Esas son cuestiones políticas, que tienen que ver con la estructura institucional del Estado y que llegan hasta la propia Constitución. Pero, además, existen problemas organizativos y operacionales concretos, que derivan de la actual estructura jurídica, de la imprecisión de competencias y de la limitación objetiva de los recursos humanos, técnicos y financieros de Municipios y Departamentos.

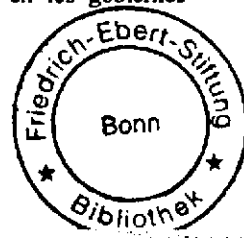
En el conjunto, este es un asunto delicado. Su conocimiento, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, debe quedar en la propia Presidencia de la República, en el Ministerio de la Presidencia. No se agrega nada nuevo si se dice que la relación de cooperación del Gobierno central con los departamentos y municipios, a través de las Brigadas Parlamentarias regionales en el Congreso, de los Prefectos y Consejos Departamentales y de las Alcaldías y Concejos Municipales, es particularmente sensible y requiere manejo cuidadoso.

Esos son los ajustes en la estructura del Gobierno central que sugiere el análisis de las tendencias globales y de las nuevas funciones y prioridades de la acción del Estado. Desde luego, no hay un paradigma que sirva de modelo y tampoco hay formas puras de ese Estado en los países en desarrollo. Unos han avanzado más que otros en el camino de las reformas. Además, como el cambio es tan intenso y tan rápido, tampoco se puede asegurar que ese será el entramado definitivo del Poder Ejecutivo.

3.2 Racionalización.

Corresponde ahora detenerse un momento en el examen de los vicios y deficiencias operativas del Poder Ejecutivo. Unos son tan antiguos como el propio Estado nacional. Otros son más recientes.

Como otras Repúblicas latinoamericanas, Bolivia ha sido siempre un país presidencialista. Tradicionalmente, el poder de decisión del Gobierno se concentra en el Primer Mandatario. Casi nada se resuelve sin su participación directa. Sin embargo, por lo menos en los gobiernos



democráticos, pocas veces se llegó a formas tan acentuadas de centralización y personalización de las decisiones, como las que se pusieron de manifiesto durante la gestión que concluye en agosto próximo. Como suele ocurrir en estos casos, las líneas de mando, de jerarquía y de responsabilidad se alteraron totalmente. Por regla general, los Ministros perdieron iniciativa y quedaron reducidos a la función de Secretarios del Presidente. Por lo menos, esa es la imagen que se fijó en la opinión pública. Desde luego, la gestión gubernamental perdió eficiencia.

La otra impresión es la de desorden. Desorden operativo y desorden jurídico. Por cierto, este defecto del gobierno central no se puede atribuir enteramente a esta gestión. Los mecanismos de coordinación son proverbialmente rudimentarios y descansan más en relaciones personales que en sistemas estructurados institucionalmente. Tan pronto se establecen como dejan de utilizarse. Una breve lista de las instancias formales de coordinación actualmente existentes, muestra un casi aparente sistema que no existe en la realidad, porque se subutiliza. Allí están el Consejo de Desarrollo Nacional, el Consejo Nacional de Desarrollo Alternativo (CONALID), el Comité Biministerial de Cooperación Intersectorial para la Implementación de la Participación Popular, la Comisión Nacional de Empleo, el Consejo de Desarrollo Agrícola, el Comité de Planificación y el Consejo de Seguridad Alimentaria. Los mecanismos informales, ocasionales, se emplean con mayor frecuencia, pero durante poco tiempo.

El desorden jurídico se pone de manifiesto en el descuido de la jerarquía de la norma y en la proliferación de disposiciones jurídicas, cuyos ámbitos de validez, espacial, temporal, personal y material, no están claramente definidos. En efecto, como consecuencia de las reformas recientes y de la complejidad de la gestión gubernamental, las Resoluciones Administrativas, las Resoluciones Secretariales, las Resoluciones Subsecretariales, las Resoluciones de los Superintendentes Sectoriales, las Resoluciones del Superintendente General, se han sumado a la Constitución, la Ley y la Resolución Ministerial, sin mencionar las Resoluciones de los Concejos Municipales, de los Consejos Departamentales, de los Alcaldes y de los Prefectos. La pirámide del Derecho, a la que son tan afectos los juristas, ha perdido la forma, ya que no se percibe la relación jerárquica entre esas normas. A primera vista, lo que existe es una maraña de fuentes creadoras de derecho y de disposiciones jurídicas, que se precisa desbrozar, para que quede claro que "las normas de un orden jurídico no están todas en el mismo nivel, sino más bien divididas en diversas gradas de una estructura en cuyo seno prevalece la relación de sub- y superordenación", en la clásica formulación kelseniana.

El problema se agrava por la imprecisión en las competencias asignadas a los diferentes órganos. Las atribuciones de Ministerios, Secretarías Nacionales, Subsecretarías, Superintendencias, gobiernos departamentales y gobiernos municipales se superponen con frecuencia. Una vez que la

reforma rompió el esquema tradicional del gobierno central se perdieron las líneas de especialización decantadas en el tiempo, sin que las leyes y reglamentos recientemente aprobados marcaran con claridad las líneas de competencia de los diferentes órganos del Estado. Pero, además, la práctica ha roto toda pretensión de orden. Hay mucho ejemplos, pero se puede mencionar la ambigüedad de las facultades asignadas a los gobiernos municipales, a los gobiernos departamentales y al gobierno central en la descentralización de educación y salud, para citar uno. Algo semejante ocurrirá en la relación entre el Gobierno nacional y las Superintendencias del Sistema de Regulación Sectorial, en la medida en que el proceso comience a moverse.

Hay también, desde luego, superpoblación institucional, duplicación de órganos, uso ineficiente de recursos escasos, burocratización. El número de Ministros se redujo de diecisiete a doce, pero la plantilla superior de los Ministerios creció considerablemente. Se crearon 32 Secretarías Nacionales y la cantidad de Subsecretarios aumentó de 35 a 73, según mis cuentas. Los mandos inferiores de los Ministerios no se han tocado. Pero tampoco está clara la relación jurídica entre el gobierno central y los *ciento dieciséis* órganos autárquicos y descentralizados, que figuran bajo la *tuición* de los diferentes Ministerios.

Todo indica que es necesario un serio esfuerzo de racionalización del Poder Ejecutivo. Marcar con nitidez las relaciones operativas y jurídicas entre los Ministerios y entre el Gobierno central y las entidades autárquicas y descentralizadas y los gobiernos departamentales y municipales. Reunificar las tareas de los diferentes despachos en *procesos* administrativos coherentes. Instituir manuales de procedimiento para la administración pública. Definir el espacio de validez de las normas jurídicas. Eliminar duplicación de tareas, superposición de competencias. Reducir gastos. Ganar competitividad y eficiencia. Formar personal. Establecer mecanismos de evaluación periódica de la gestión de las reparticiones estatales.

Habrá que comenzar por preguntarse si deben existir determinados Ministerios, Secretarías Nacionales y Subsecretarías, instituciones autárquicas y descentralizadas. Examinar si la misión que se les asignó originalmente es todavía necesaria. Revisar los procesos operativos internos, los mecanismos de toma de decisiones, la productividad de los funcionarios y el costo de producción y la competitividad de sus servicios. Examinar los medios de administración y la utilización eficiente de los equipos, técnicas y medios modernos de trabajo.

Ese trabajo exige tiempo y disciplina. Debe encararse con la seriedad de una política de Estado, situada más allá de las pugnas partidarias. Pero puede hacerse. Y no dudo que existen las fuentes de cooperación externa indispensables para financiar un programa de racionalización de esas características.

Su resultado debiera ser un sistema de gobierno, en el que los funcionarios jerárquicos tengan autoridad real para atender sus responsabilidades en el marco de sus competencias. En el que dispongan de información, flexibilidad y capacidad para decidir. En el que se hayan reducido las barreras administrativas que limitan su trabajo. Y en el que, como contrapartida, se defina claramente su responsabilidad administrativa y civil. Un sistema, en resumen, que fortalezca el control de la sociedad sobre los órganos y funcionarios de gobierno, que marque con nitidez las líneas de responsabilidad y que asigne autoridad para actuar.

3.3. *Profesionalización.*

Unos cuantos comentarios adicionales sobre un tema que parece obvio. El contexto internacional y la naturaleza de la sociedad contemporánea exige niveles de eficiencia y productividad gubernamental mucho más elevados que los del pasado. El clientelismo político es simplemente incompatible con las responsabilidades del nuevo Estado. Se tiene que crear un Servicio Civil profesional, que garantice la continuidad de la gestión administrativa y que preserve la memoria institucional. Los propósitos de reforma estructural y racionalización operativa que se han descrito en las páginas precedentes, naufragarán en manos de una administración pública parcelada, loteada, entre los partidos políticos que lleguen al poder. A nadie le cabe duda que los partidos tienen no solo el derecho sino el deber de señalar el rumbo político del gobierno nacional. Para eso los elige el pueblo. Pero la propia eficiencia de su acción ganaría mucho si tuviera una maquinaria administrativa profesional, que les recordara cuantas veces se estrellaron las buenas intenciones de anteriores gobiernos, en determinados recodos del camino y que les ayudara a encontrar nuevas formas de cumplir sus propios programas políticos.

Anexo.

Estructura del Poder Ejecutivo.

1. Ministerio de Relaciones Exteriores.

- *Secretaría Nacional de Relaciones Internacionales y Culto.*
 - Subsecretaría de Política Exterior.
 - Subsecretaría de Culto.
- *Secretaría Nacional de Relaciones Económicas Internacionales.*
 - Subsecretaría de Integración.
 - Subsecretaría de Promoción Económica.

2. Ministerio de Gobierno.

- *Secretaría Nacional de Régimen Interior y Policía.*
 - Subsecretaría de Política Interior.
 - Subsecretaría de Migración.
 - Subsecretaría de Régimen Penitenciario.
- *Secretaría Nacional de Defensa Social.*
 - Subsecretaría de Sustancias Controladas.
 - Subsecretaría de Prevención Social.
 - Subsecretaría de Desarrollo Alternativo.
- El Ministerio supervisa a la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN).
- El Ministerio ejerce tuición sobre el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL).

3. Ministerio de Defensa.

- *Secretaría Nacional de Defensa.*
 - Subsecretaría del Ejército.
 - Subsecretaría de Aeronáutica Militar.
 - Subsecretaría Naval.
- *Secretaría Nacional de Apoyo al Desarrollo Integral.*
- El Ministerio tiene tuición sobre las siguientes entidades y dependencias:
 - Servicio Nacional de Hidrografía Naval.
 - Servicio Nacional de Aerofotogrametría.
 - Servicio Geodésico de Mapas.
 - Corporación Gestora Abapo-Izozog.
 - Comando de Ingeniería del Ejército.
 - Empresa Agrícola Ganadera Guabirá.
 - Empresa Agrícola Bermejo.
 - Empresa Nacional Automotriz.
 - Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional.
 - Empresa Naviera Boliviana.
 - Química Básica Boliviana.
 - Acción Cívica Nacional.

4. Ministerio de la Presidencia.

- *Secretaría Nacional de Coordinación.*
 - Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios.
 - Subsecretaría de Asuntos Legales.
- El Ministerio ejerce tuición sobre las siguientes entidades y dependencias:
 - Fondo de Inversión Social.
 - Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).
 - Fondo de Desarrollo Campesino.
 - Fondo de Vivienda Social (FONVIS).

5. Ministerio de Justicia.

- *Secretaría Nacional de Justicia.*
 - Subsecretaría de Justicia.
 - Subsecretaría de Derechos Humanos.

6. Ministerio de Hacienda.

- *Secretaría Nacional de Hacienda.*
 - Subsecretaría del Tesoro.
 - Subsecretaría de Presupuesto.
 - Subsecretaría de Tributación.
 - Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo.
 - Subsecretaría de la Contaduría General del Estado.
- El Ministerio tiene tuición sobre las siguientes entidades y dependencias:
 - Comisión Nacional de Valores.
 - Superintendencia de Seguros y Reaseguros.
 - Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros.
 - Secretaría Ejecutiva PL-480.

7. Ministerio Sin Cartera responsable de Desarrollo Económico.

- *Secretaría Nacional de Energía.*
 - Subsecretaría de Energía.
 - Subsecretaría de Hidrocarburos.
- *Secretaría Nacional de Minería.*
 - Subsecretaría de Minería.
 - Subsecretaría de Metalurgia.
- *Secretaría Nacional de Transporte, Comunicación y Aeronáutica Civil.*
 - Subsecretaría de Transporte.
 - Subsecretaría de Comunicación.
 - Subsecretaría de Aeronáutica Civil.
- *Secretaría Nacional de Industria y Comercio.*
 - Subsecretaría de Industria.
 - Subsecretaría de Comercio.
- *Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería.*
 - Subsecretaría de Agricultura.
 - Subsecretaría de Ganadería.
 - Subsecretaría de Desarrollo Forestal, Recolección y Pesca.
- *Secretaría Nacional de Turismo.*
 - Subsecretaría de Promoción Turística.

- El Ministerio tiene tuición sobre las siguientes entidades y dependencias:
 - Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE).
 - Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE)
 - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)
 - Empresa Nacional de Electricidad (ENDE)
 - Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).
 - Servicio Geológico de Bolivia.
 - Instituto de Investigaciones Minero Metalúrgicas.
 - Empresa Metalúrgica Vinto.
 - Complejo Industrial de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni.
 - Servicio Nacional de Catastro Minero (SENCAM)
 - Directorio Central de Instituciones de Servicios a la Minería (DICISMIN).
 - Lloyd Aéreo Boliviano (LAB).
 - Empresa de Correos de Bolivia (ECOBOL).
 - Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea.
 - Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).
 - Dirección de Telecomunicaciones Rurales (DITER).
 - Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INSTEL).
 - Instituto de Enseñanza de Aeronáutica Civil (INAC).
 - Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE).
 - Servicio Nacional de Caminos (SENAC).
 - Instituto Nacional de Promoción de Exportaciones (INPEX).
 - Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y Artesanía.
 - Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT).
 - Servicio Nacional de Control de la Fiebre Aftosa, Rabia y Bruscelosis.
 - Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA).
 - Centro de Desarrollo Pesquero.
 - Comité Boliviano del Café (COBOLCA).
 - Empresa Nacional del Arroz (ENA).

8. Ministerio Sin Cartera responsable de Capitalización.

- *Secretaría Nacional de Pensiones.*
 - Subsecretaría de Pensiones.
- *Secretaría Nacional de Capitalización e Inversión.*
 - Subsecretaría de Capitalización.
 - Subsecretaría de Inversión.
- El Ministerio tiene tuición sobre las siguientes entidades y dependencias:
 - Fondo de Pensiones Básicas.
 - Fondo de Pensiones de la Banca Estatal.
 - Fondo de Pensiones de la Banca Privada.
 - Fondo de Pensiones del Poder Judicial.
 - Fondo Complementario de la Administración Pública (FOCSSAP).
 - Fondo Complementario del Magisterio.
 - Fondo Complementario de Afiliados a la Caja Petrolera de Salud.
 - Fondo Complementario de Comercio.
 - Fondo Complementario Fabril.
 - Fondo Complementario Municipal de La Paz.
 - Fondo Complementario de Comunicaciones.
 - Fondo Complementario de Aduanas.
 - Fondo Complementario de la Policía Nacional.
 - Fondo Complementario Ferroviario.
 - Fondo Complementario de Profesionales de la Minería.

- Fondo Complementario Minero.
- Fondo Complementario de YPFB.
- Fondo Complementario Médico.
- Fondo Complementario de Aeronáutica Nacional.
- Fondo Complementario de la Caja Nacional de Salud.
- Fondo Complementario de la Construcción.
- Fondo Complementario Municipal de Cochabamba.
- Fondo Complementario Ferroviario Red Oriental.
- Fondo Complementario Municipal de Santa Cruz.
- Fondo Complementario Metalúrgico de Oruro.

9. Ministerio de Desarrollo Humano.

- *Secretaría Nacional de Educación.*
 - Subsecretaría de Educación Primaria y Secundaria.
 - Subsecretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.
 - Subsecretaría de Educación no Formal.
- *Secretaría Nacional de Salud.*
 - Subsecretaría de Salud.
 - Subsecretaría de Seguros de Salud.
 - Subsecretaría de Asistencia Social.
- *Secretaría Nacional de Asuntos Urbanos.*
 - Subsecretaría de Urbanismo.
 - Subsecretaría de Vivienda Urbana.
- *Secretaría Nacional de Desarrollo Rural.*
 - Subsecretaría de Promoción social.
 - Subsecretaría de Promoción Productiva.
- *Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural.*
 - Subsecretaría de Desarrollo Provincial y Rural.
 - Subsecretaría de Participación Campesina.
- *Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales.*
 - Subsecretaría de Asuntos Etnicos.
 - Subsecretaría de Asuntos de Género.
 - Subsecretaría de Asuntos Generacionales.
- *Secretaría Nacional de Cultura.*
 - Subsecretaría de Patrimonio Cultural.
 - Subsecretaría de Promoción Cultural.
- *Secretaría Nacional del Deporte.*
 - Subsecretaría de Promoción del Deporte.
 - Subsecretaría de Infraestructura Deportiva.
- *Secretaría Nacional de Inversión Social.*
 - Subsecretaría de Financiamiento de la Inversión Social.
 - Subsecretaría de Programación Social.
- *Secretaría Nacional de Instituciones Ejecutoras.*
 - Subsecretaría de Control de Gestión.
- El Ministerio tiene tuición sobre las siguientes entidades y dependencias:
 - Academia Nacional de Ciencias.
 - Instituto Boliviano de Ciencia y Tecnología Nuclear.
 - Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL).
 - Servicio Nacional de Educación y Capacitación Técnica (SENET).
 - Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia (ONAMFA).
 - Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria (OFINAL).
 - Comité Olímpico Boliviano.

- Instituto Indigenista Boliviano.
- Instituto Boliviano de Cultura (IBC).
- Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP).
- Instituto Nacional e Alimentación y Nutrición.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO).
- Lotería Nacional de Beneficencia y Salubridad.
- Consejo Nacional de Vivienda Policial.
- Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades.
- Instituto Boliviano de la Ceguera.
- Consejo Nacional del Cine (CONACINE).
- Secretaría Nacional de Juventudes.
- Caja Nacional de Salud.
- Caja Petrolera de Salud.
- Caja Ferroviaria de Salud Red Occidental.
- Caja Ferroviaria de Salud Red Oriental.
- Caja Bancaria de Salud.
- Corporación del Seguro Social Militar.
- Seguro Social Integrado del Servicio Nacional de Caminos.

10. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

- *Secretaría Nacional de Planificación.*
 - Subsecretaría de Estrategias de Desarrollo.
 - Subsecretaría de Ordenamiento Territorial.
 - Subsecretaría de Proyectos y Preinversión.
- *Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente.*
 - Subsecretaría de Medio Ambiente.
 - Subsecretaría de Recursos Naturales.
 - Subsecretaría de Promoción Ambiental.
- *Secretaría Nacional de Participación Popular.*
 - Subsecretaría de Apoyo a las Organizaciones Territoriales de Base.
 - Subsecretaría de Apoyo Municipal.
- El Ministerio tiene tuición sobre las siguientes entidades y dependencias:
 - Fondo Nacional del Medio Ambiente.
 - Instituto Nacional de Estadística (INE).
 - Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SNMH).
 - Instituto Nacional de Colonización.
 - Consejo Nacional de Reforma Agraria.
 - Programa Ejecutivo de Rehabilitación de Tierras de Tarija.
 - Servicio Ejecutivo de Rehabilitación de Aguas del Río Pirá (SEARPI).
 - Proyecto Especial del Lago Titicaca (PELT).
 - Museo Nacional de Historia Natural (MNHN).
 - Centro de Desarrollo Forestal.

11. Ministerio del Trabajo.

- *Secretaría Nacional del Trabajo.*
 - Subsecretaría de Relaciones Laborales.
 - Subsecretaría de Empleo.
 - Subsecretaría de Cooperativas.

- El Ministerio tiene tuición sobre las siguientes entidades y dependencias:
 - Instituto Nacional de Investigaciones Sociolaborales.
 - Instituto Nacional de Cooperativas.
 - Unidad de Asesoría Técnico-Laboral (UDATEL).

12. Ministerio de Comunicación Social.

- *Secretaría Nacional de Comunicación.*
 - Subsecretaría de Difusión.
 - Subsecretaría de Informaciones (Investigación en Opinión Pública).
- El Ministerio tiene tuición sobre las siguientes entidades y dependencias:
 - Empresa Nacional de Televisión Boliviana.
 - Radio Illimani.