

REFORMA ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA

35.047(84)

1. Planificación y organización

Es un hecho que nuestro tiempo marcha hacia una sociedad planificada. Tal observación, objetivamente considerada, no presupone —al menos necesariamente— que tal planificación deba identificarse con un sistema totalitario. Por tanto, puede aceptarse como viable la existencia de una planificación sobre la base de un control y un sistema de vida democráticos.

En los países —tal el caso de Bolivia— donde existe una consciente vo-

luntad de lograr su desarrollo económico, la planificación es una técnica, un medio instrumental y no un fin en sí mismo, pues, como sabemos, la técnica no es ni buena ni mala, dependiendo todo del uso que de ella se haga. La Constitución de Bolivia prevé un planeamiento obligatorio de los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional (art. 145), por lo que en este país, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de Occidente, el problema básico de si debe planificarse o no el desarrollo está decidido de manera afirmativa

en la norma de más alta jerarquía jurídica.

Acerca del sentido que ha de tener la planificación cabe apuntar inicialmente que «debe hacerse una distinción entre la planificación como instrumento de la conformidad y la planificación como instrumento de la libertad y de la variedad. En ambos casos la coordinación juega un importante papel, es decir, la coordinación de los medios constituidos por las técnicas sociales, tales como la educación, la propaganda, la administración, etc.; mas hay una diferencia entre una coordinación dirigida por el espíritu de la monotonía y la coordinación dirigida por el espíritu de la variedad» (1).

Va de suyo que la planificación requiere, y en cierto modo ha sido precedida, de la intervención del Estado, pues el volumen total que ésta ha adquirido corresponde en su mayor parte al crecimiento de una inorgánica actividad administrativa del Estado. Por tanto, no puede resultar una conclusión apresurada si proponemos a la discusión pública la posibilidad de que una correcta planificación logre, en el campo de la actividad de la Administración pública, resultados tan sorprendentes como los de disminuir el volumen total de las decisiones particulares y de los trámites promovidos por la tendencia burocrática, tanto de los administradores cuanto de los administrados.

Todo lo dicho no tiene otro objeto que procurar establecer el fundamento que justifica la urgencia de que el Estado asuma una organización científica si es que realmente desea gobernar conforme a planes generales y no en medio de un caótico y cre-

ciente conjunto de decisiones particulares, las más de las veces contradictorias y siempre carentes de coordinación.

En el caso de Bolivia, el plan general de desarrollo describe con acierto los problemas y las deficiencias administrativas que aquejan al Estado, estableciendo como una necesidad ineludible la reforma de la Administración pública y de sus procedimientos, a cuyo efecto no sólo menciona los defectos fundamentales, sino que también propone las bases de tal carácter para orientar la reforma de su estructura y organización (2).

Por eso, en él se consigna que la Administración pública «se encuentra afectada al presente por tres tipos de problemas: políticos, de *organización* y de financiamiento. Estos tres aspectos están íntimamente vinculados entre sí y en cierta medida se determinan los unos a los otros». También expresa que «la Administración pública carece hasta el momento de mecanismos adecuados que permitan definir el *detalle de cada una de las acciones a realizar*, lo que da lugar a permanentes conflictos y a obstrucciones muy marcadas en la coordinación de las labores. En suma, la debilidad de los mecanismos administrativos de coordinación ha sido un factor favorable para la acción aislada, que conduce a desperdicios en el esfuerzo y en los recursos de que dispone el Estado. Además, el estancamiento de la economía y hasta la disminución de la renta por habitante han constituido un factor que

(2) Junta Nacional de Planeamiento: *Plan de Desarrollo Económico y Social 1962-1971*, Ed. revista trimestral «Planeamiento», pp. 61 a 66 y 119 a 123.

(1) KARL MANNHEIM: *Diagnóstico de nuestro tiempo*, Ed. FCE, p. 13.

inevitablemente tenía que acentuar las presiones de distintos grupos para hacer prevalecer sus intereses a través de todos los canales a su alcance. De este modo, el propio cuadro político del país engendra un conjunto de problemas para la Administración pública que hacen de difícil solución los problemas técnicos de la organización estatal». Finalmente, dice que «los problemas de organización derivan, además de los ya mencionados, de los inadecuados sistemas vigentes en los campos de la planificación gubernamental, de los presupuestos públicos, de la estructura administrativa, de los procedimientos, del personal, de los suministros, etcétera».

El Comité *ad hoc* para Bolivia, de la Nómina de los Nueve, con referencia a la modificación de las condiciones en que funciona en la actualidad la Administración pública, ha consignado que «la adopción de reforma en estos campos son condiciones indispensables para lograr un rápido desarrollo económico y requisito esencial para continuar en el proceso de financiamiento del programa recomendado en este memorándum».

2. El Papel de la Comisión de Reforma Administrativa

Consecuentemente, el Gobierno creó la Comisión de Reforma Administrativa para vertebrar una organización administrativa con claros objetivos históricos, políticos, sociales y económicos. Fundamentalmente, se trata de poner en consonancia los objetivos del Estado con una estructura administrativa adecuada y eficiente, de manera que, en última instancia, las actividades administrativas no se reduzcan a los servicios fundamentales

de policía, defensa y justicia, sino que también comprenda los importantes aspectos de la promoción de programas de desarrollo económico y social.

La actividad desarrollada por la Comisión de Reforma Administrativa, hasta el 30 de abril en que cesó, consistió en el estudio y aprobación de los siguientes proyectos:

I. Esquema del proyecto de programa para la reforma administrativa del Gobierno de Bolivia.

II. Proyecto de programa para la reforma administrativa del Gobierno de Bolivia.

III. Proyecto de programa general de adiestramiento de personal en el servicio público.

IV. Bases para la organización del sector agropecuario, acompañadas de un esquema de organigrama y de un proyecto de Decreto supremo constituyendo la Comisión de Coordinación para el Desarrollo Agropecuario.

V. Bases para el programa de acción del Ministerio de Agricultura y las Naciones Unidas en Cochabamba.

VI. Bases para la reorganización del sector de vivienda en la «etapa operativa», acompañadas de un esquema de organigrama y de un proyecto de Decreto supremo constituyendo la Comisión Nacional de Coordinación de la Vivienda.

VII. Bases para la organización de los mecanismos del sector de colonización, acompañadas de un esquema y de un proyecto de Decreto supremo constituyendo la Comisión Nacional de Coordinación para la Colonización.

VIII. Reorganización del sector de transportes y comunicaciones en la «etapa operativa», acompañada de un esquema de organigrama y de un proyecto de Decreto supremo consti-

tuyendo el Consejo Nacional de Transportes y Comunicaciones.

El proyecto de Decreto relativo a la coordinación del sector agropecuario fué aprobado con intervención del Consejo Nacional de Desarrollo por el Poder ejecutivo, dictándose el Decreto supremo número 6414 el 29 de marzo de 1963. Por su parte, el proyecto acerca de la organización del sector de colonización, también con intervención del Consejo Nacional de Desarrollo, mereció la aprobación del Poder ejecutivo mediante el dictado del Decreto supremo número 6417, de igual fecha.

Pero la actividad cumplida por la Comisión y que le confiere indudable trascendencia es el haber delineado y propuesto la constitución de un organismo técnico responsable de la reforma administrativa. En efecto, en su informe final—elevado al Presidente de la República—fundamenta dicha proposición conforme al texto que seguidamente se transcribe:

«La comprensión del proceso reseñado... supone la necesidad de la racional implementación de los organismos administrativos en el aparato del Estado, delimitando las funciones del sector público—centralizado y descentralizado—, fijando sus atribuciones y reformando sus sistemas de coordinación, de procedimiento y de acción. *Empero esta labor debe lograrse mediante un proceso continuo y dinámico bajo la responsabilidad de una oficina técnica permanente que funciones en la Presidencia de la República.* Por tanto, el instrumento del Gobierno que asuma la responsabilidad de proyectar la reforma integral—y luego implementarla y realizarla efectivamente—no debe ser deliberativo. Porque la reforma de la Admi-

nistración también presupone un proceso dinámico de cuatro pasos:

a) Cambio de estructura económica del país.

b) Proyección de un instrumento administrativo destinado a servir al logro de los objetivos de la nueva estructura económica.

c) Implementación y realización ejecutiva de la reforma, implantando la nueva organización; y

d) Contralor constante de la nueva organización a fin de evitar su deterioro tanto como para procurar su perfeccionamiento.

Falta, por tanto, que se cree el instrumento administrativo de gobierno que haga factible la implementación, ejecución y contralor de los objetivos y metas de desarrollo planificados.

Dicho instrumento debe:

a) Tener una ubicación jerárquica al más alto nivel administrativo (la Presidencia de la República).

b) Contar con un jefe responsable de una alta jerarquía (Ministro de Estado).

c) Estar investido de adecuados poderes.

d) Poseer fácil acceso al jefe administrativo máximo.

e) Disponer de un seleccionado equipo de consultores, asesores y técnicos de tiempo completo y de una formación intelectual, una experiencia específica y una comprensión clara compatible con los antecedentes, las tradiciones, las modalidades y los recursos humanos, técnicos y materiales del país.

Los consultores, asesores y técnicos deben ser—en su mayor parte—nacionales, pudiendo estar asistidos por técnicos de organismos internacionales, interamericanos o de programas de asistencia técnica, siem-

pre que éstos actúen de manera cooperativa a fin de evitar desperdicio de dinero, de esfuerzos y de hombres, así como la duplicación de trabajos, la consecución de objetivos no debidamente coordinados y la proliferación de una burocracia técnica dedicada no a llevar adelante la reforma, sino a propiciar y efectuar solamente estudios, investigaciones y análisis generalmente muy teóricos y, por tanto, difíciles de llevar a la práctica.

En consecuencia, sobre la base de la actual Secretaría General de la Presidencia podría estructurarse su reorganización y transformación en el organismo técnico destinado a asumir la responsabilidad específica de la reforma administrativa, conforme al esquema que se detalla en los puntos que seguidamente se expone:

I. Asignar la responsabilidad específica de la reforma administrativa al Ministro Secretario General de la Presidencia. De esta manera se mantendrán las tareas de reforma en el actual nivel presidencial y contarán con un jefe responsable de alta jerarquía.

II. Asistir a dicho Ministro con una organización técnica destinada:

a) A proyectar la nueva Ley de Organización Ministerial y Administrativa.

b) A implementar, una vez aprobada y reglamentada dicha Ley, su ejecución Ministerio por Ministerio, servicio por servicio y empresa del Estado por empresa.

c) A vigilar, finalizada la adaptación de la Administración a su nueva organización, por su mantenimiento y estabilidad; a impedir su deformación y a procurar su perfeccionamiento.

III. Transferir a los Ministerios pertinentes aquellas dependencias que actualmente están bajo jurisdicción de la Secretaría General y que, conforme a su nuevo carácter, resulten incompatibles.

IV. Crear el Instituto Superior de la Administración Pública de Bolivia (ISAB) conforme al sistema cooperativo ya acordado entre OEA, USAID/B y el Gobierno de Bolivia.

V. Constituir un equipo de técnicos nacionales y proporcionados por organismos internacionales, interamericanos y programas de asistencia técnica, etc., para la reforma administrativa que, *bajo jefatura única*, estén a disposición del Ministro Secretario Técnico de la Presidencia para llevar adelante los pasos b), c) y d) del punto 64.

Este «equipo de trabajo» sería costado cooperativamente por el Gobierno de Bolivia y los organismos nacionales, interamericanos, internacionales y programas de asistencia técnica, etc., que decidan participar» (3).

El informe final fué considerado por el Gabinete, dando como resultado que se dictara el Decreto 06533, del 26 de julio de 1963, mediante el cual se fija una nueva estructura y se le confieren nuevas atribuciones a la Secretaría General, siguiendo —en lo esencial— las propuestas de la Comisión de Reforma Administrativa, aunque con una metodología y sistemática diferente.

Conforme a su nueva estructura, la responsabilidad de la organización científica del Estado, todo lo relacionado con el servicio civil, la coor-

(3) Informe Final de la Comisión de Reforma Administrativa, La Paz, 30 de abril de 1963, pp. 50 a 54.

dinación de la actividad del Poder ejecutivo y la coherencia del asesoramiento jurídico a este Poder configuran organismos técnicos de la oficina del Presidente de la nación y bajo la dependencia de la Secretaría General. Como consecuencia típica de este mismo Decreto se ha proyectado el traspaso de la Dirección del Servicio Civil a la oficina del Presidente de la República, así como una reglamentación de la estructura de la Secretaría General.

3. Primeros trabajos de la Secretaría General de la Presidencia de la República

Finalmente, existe un anteproyecto de Ley de Organización Ministerial y Administrativa, cuyo texto está sujeto a una primera revisión por parte del Secretario General. Este anteproyecto abarca:

Libro preliminar. Título único: Del régimen jurídico del Estado boliviano. Capítulo I: De la personalidad jurídica del Estado. Capítulo II: De los órganos de la Administración pública. Capítulo III: De las decisiones de la Administración pública. Capítulo IV: De la delegación de funciones. Capítulo V: De la responsabilidad del Estado y de las autoridades y funcionarios de la Administración pública.

Libro primero. Título I: De la Administración nacional. Capítulo I: Del Poder ejecutivo. Capítulo II: Del Presidente de la República. Capítulo III: De los órganos de la Presidencia de la República. Capítulo IV: De los Ministerios de Estado en general. Capítulo V: De los Ministerios de Estado en particular. Título II:

De los organismos descentralizados y los entes autónomos. Título III: De la Administración departamental. Capítulo I: De las disposiciones generales. Capítulo II: De las responsabilidades de los prefectos, subprefectos y corregidores. Título IV: De la administración municipal. Capítulo I: Del régimen municipal. Capítulo II: De los Concejos municipales. Capítulo III: De los Alcaldes municipales.

Libro segundo. De las empresas estatales y mixtas. Título I: De las empresas del Estado. Capítulo I: De su naturaleza jurídica. Capítulo II: De sus responsabilidades y forma de administración, gestión y control. Capítulo III: De las empresas dependientes. Título II: De las empresas mixtas. Capítulo I: De su naturaleza jurídica. Capítulo II: De sus responsabilidades y forma de administración gestión y control.

4. Conclusión

Conforme a lo reseñado, no parece apresurado calificar de importante la tarea ya realizada en orden a reformar básicamente la estructura jurídica y técnica de la Administración pública en que se encuentra empeñado el Estado boliviano. Pero debe reiterarse enfáticamente que la organización científica del Estado y sus órganos configura un proceso que necesariamente debe ser lento si aspira a calar hondo y a transformar los métodos, los sistemas y las prácticas de la Administración. Por lo demás, la idea de una reforma administrativa referida a la simple sustitución de una ley por otra corresponde a una concepción simplemente autorizada. Y lo que realmente debe desearse es una sustancial modificación de la forma de administrar al Estado y sus órganos, de manera que éstos confi-

guren—en su conjunto—una verdadera «administración para el desarrollo». Y en la consecución de este objetivo el Gobierno cuenta con el apoyo técnico de la Organización de Estados Americanos a través de un programa específico de igual denominación, que mantiene en La Paz—desde febrero último—una Misión

de Asistencia Técnica, como asimismo con la próxima instalación del Instituto Superior de la Administración Pública (ISAB), organizado, financiado y administrado cooperativamente por el propio Gobierno boliviano, USAID/B y la OEA.

G. G. CHRISTIAN.