

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**TESIS DE GRADO**

**Hacia la modernización del Servicio Exterior Boliviano**

**Postulante: Williams Hernán Gonzales Daza**

**Tutor: Lic. Ramiro Bueno Saavedra**

**La Paz – Bolivia**

**2022**

*Dedicatoria*

A mi familia, el tesoro que llena mi vida.

### *Agradecimiento*

*He tenido la bendición y oportunidad de trabajar en lo que me gusta, al servicio de mi país y de su gente, no hay mayor privilegio. Mientras tenga vida, pueda abrir los ojos y pensar, lo seguiré haciendo, con las mismas ganas, ímpetu e inquietud del joven que llevo dentro, con la madurez de tantos años de experiencia y con la preocupación de que todavía resta mucho por hacer.*

## ÍNDICE

	Pág
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>CAPÍTULO I: ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN</b> .....	12
1.1. TÍTULO .....	12
1.2. JUSTIFICACIÓN .....	12
1.3. PROBLEMÁTICA.....	13
1.4. HIPÓTESIS.....	14
1.5. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	14
1.5.1. OBJETIVO PRINCIPAL.....	14
1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
1.6. ESTADO DE SITUACIÓN.....	15
1.7. DISEÑO METODOLÓGICO.....	22
1.8. RESULTADOS.....	23
<b>CAPITULO II: MARCO TEÓRICO</b> .....	24
2.1. LA TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS.....	24
2.1.1. LAS ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS ABIERTOS.....	25
2.1.2. LA RACIONALIDAD ORGANIZACIONAL .....	30
2.2. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL.....	34
2.2.1. EL ENTORNO .....	34
2.2.2. EI DESARROLLO ORGANIZACIONAL .....	35
2.2.3. EL ENTRAMADO CONCEPTUAL DEL DO .....	37
2.2.4. MODELOS DE INTERVENCIÓN .....	40
2.2.5. EL CICLO DE VIDA ORGANIZACIONAL .....	41
2.2.6. EL PROCESO DO .....	42
<b>CAPITULO III: MARCO LEGAL</b> .....	44
3.1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES .....	44
3.1.1. CONVENCION DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES 24 DE ABRIL DE 1963 .....	44
3.1.2. PROTOCOLO DE FIRMA FACULTATIVA SOBRE ADQUISICION DE NACIONALIDAD DE 24 DE ABRIL DE 1963 .....	46
3.1.3. PROTOCOLO DE FIRMA FACULTATIVA SOBRE JURISDICCION OBLIGATORIA PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS DE 24 DE ABRIL DE 1963 .....	47
3.1.4. NORMATIVA CONEXA A NIVEL INTERNACIONAL .....	47
3.2. NORMATIVA NACIONAL .....	47
3.2.1. LEY N° 2650, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, DE 13 DE ABRIL DE 2004 .....	47
3.2.2. LEY N 1444, LEY DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE 15 DE FEBRERO DE 1993 .....	49
3.2.3. LEY 3108, LEY DE 2 DE AGOSTO DE 2005, CREACIÓN DE LA GESTORÍA CONSULAR .....	51

3.2.4. DECRETO SUPREMO 22243 DE 11 DE JULIO DE 1989, REGLAMENTO CONSULAR .....	52
3.2.5. DECRETO SUPREMO N° 24037 DE 27 DE JUNIO DE 1995 REGLAMENTOS DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES ....	67
3.2.6. REGLAMENTO ORGANICO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES .....	68
3.2.7. DECRETO SUPREMO N° 24423, REGIMEN LEGAL DE MIGRACIÓN DE 29 NOVIEMBRE DE 1966 .....	72
3.2.8. LEY DE MIGRACIÓN DE 8 DE MAYO DE 2013 .....	72
3.2.9. NORMATIVA CONEXA A NIVEL NACIONAL .....	74
<b>CAPÍTULO IV: EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL ....</b>	<b>75</b>
4.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL .....	75
4.1.1. LA TRANSICIÓN HACIA EL NUEVO MILENIO .....	75
4.1.2. MULTIPOLARIDAD Y GEOECONOMÍA .....	77
4.1.3. GEOPOLÍTICA Y GOBERNANZA GLOBAL .....	79
4.1.4. LAS TENDENCIAS SOCIALES DEL FUTURO .....	80
4.2. EL FENÓMENO MIGRATORIO DEL SIGLO XXI .....	81
4.2.1. PERSPECTIVA HISTÓRICA Y GLOBAL DE LAS MIGRACIONES .....	81
4.2.2. EL PROCESO MIGRATORIO EN EL SIGLO XXI .....	82
4.3. EL CONTEXTO NACIONAL .....	84
4.3.1. LA POLÍTICA EXTERIOR BOLIVIANA .....	84
4.3.2. LA POLÍTICA EXTERIOR Y CONSULAR EN EL PROCESO DE CAMBIO .....	88
4.3.3. LOS MIGRANTES BOLIVIANOS EN EL MUNDO .....	95
<b>CAPITULO V: MARCO PRACTICO: EL PROCESO DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL DEL CONSULADO GENERAL DE BOLIVIA EN ESPAÑA</b>	<b>100</b>
5.1. LA INSTITUCIÓN CONSULAR .....	100
5.1.1. LA INSTITUCIÓN CONSULAR Y LOS AGENTES CONSULARES	100
5.1.2. LA INSTITUCIÓN CONSULAR EN BOLIVIA.....	103
5.2. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL DEL CONSULADO GENERAL DE BOLIVIA EN ESPAÑA.....	105
5.2.1. EL ENTORNO CAMBIANTE .....	105
5.2.1.1. OPORTUNIDADES .....	105
5.2.1.1.1. ACCESIBILIDAD LABORAL.....	105
5.2.1.1.2. AMENAZAS.....	106
5.2.1.1.2.1. PROBLEMAS VINCULADOS A LA FALTA DE DOCUMENTACIÓN .....	106
5.2.1.1.2.2. DESPROTECCIÓN DE LOS MIGRANTES .....	106
5.2.1.1.2.3. ABUSOS, DISCRIMINACIÓN Y XENOFOBIA.....	106
5.2.1.1.2.4. CRISIS Y DESEMPLEO .....	107
5.2.1.1.2.5. PROBLEMÁTICA SOCIAL DE LAS FAMILIAS MIGRANTES	107
5.2.2. LA SITUACION INTRAORGANIZACIONAL .....	108

5.2.2.1. FORTALEZAS .....	108
5.2.2.1.1. NUEVA VISIÓN DEL TRABAJO CONSULAR .....	108
5.2.2.3. DEBILIDADES .....	108
5.2.2.3.1. BUROCRACIA ADMINISTRATIVA .....	108
5.2.2.3.2. PROBLEMAS EN LA ENTREGA DE DOCUMENTACIÓN .....	109
5.2.2.3.3. IRRUPCIÓN DE TRAMITADORES Y CORRUPCIÓN .....	111
5.2.2.3.4. CENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN CONSULAR .....	111
5.2.2.3.5. PERSONAL Y CLIMA LABORAL.....	112
5.2.2.3.6. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO.....	112
5.3. PLANEACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL CONSULAR.....	113
5.3.1. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO.....	113
5.3.2. OBJETIVO GENERAL.....	114
5.3.3. BENEFICIARIOS.....	114
5.3.4. SITUACIÓN PREVISTA AL FINAL DEL PROYECTO.....	114
5.3.5. ACTIVIDADES.....	115
5.3.6. CONTRATACION DE OPERADORES.....	115
5.3.7. PRESUPUESTO.....	116
5.3.8. VIAJE DE FUNCIONARIOS.....	116
5.4. IMPLEMENTACIÓN.....	117
5.4.1. PLAN DE TRABAJO.....	117
5.4.2. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN .....	119
5.5. RESULTADOS DEL PROCESO DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL	123
5.5.1. ANÁLISIS DE MEJORAS CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO BOLIVIANO .....	124
5.5.2. SERVICIOS CONSULARES.....	124
5.5.3. ATENCIÓN AL CIUDADANO .....	125
5.5.3.1. PASAPORTES.....	125
5.5.3.2. ANTECEDENTES PENALES .....	127
5.5.3.3. REVALIDACIÓN DE PASAPORTES .....	129
5.5.3.4. REGISTRO CIVIL .....	130
5.5.3.5. OTRAS ACTUACIONES.....	134
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>136</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>138</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>143</b>



## INTRODUCCIÓN

La modernización del Servicio Exterior de Bolivia se constituye en un desafío para la política exterior del Estado Plurinacional de Bolivia. Su adecuación a los cambios experimentados en el entorno global nos muestran de manera inobjetable la estrecha relación que se ha generado en el manejo de los asuntos globales y los domésticos.

Uno de esos temas de la agenda internacional es el relacionado al fenómeno migratorio, desencadenado a comienzos del nuevo milenio. El proceso migratorio de bolivianos y bolivianas hacia el continente europeo en general y hacia España de manera específica, fue motivado en gran medida por la accesibilidad laboral, producto del vertiginoso crecimiento económico que demandaba mano de obra.

Los connacionales que tomaron la decisión de migrar hacia España lo hicieron de manera masiva en la primera mitad de la primera década del siglo XXI. Esta inédita situación desbordó todas las previsiones tanto del gobierno español como del boliviano para atender las necesidades y demandas de estos grandes contingentes de migrantes.

El principal problema que comenzaron a experimentar los migrantes bolivianos se relacionaba con la regularización de su situación migratoria en España. La mayoría de ellos se había desplazado al viejo continente con visa de turista, por un corto periodo de tiempo, situación que le impedía acceder a espacios laborales y la protección social que gozaban aquellos que contaban con la tarjeta de residencia permanente.

Esta situación llevó en sus extremos a que cientos de bolivianos acudieran diariamente al Consulado General de Bolivia en Madrid, en busca de aquella documentación que le permitiera iniciar sus trámites de regularización ante las autoridades locales, puesto que sin estos requisitos les era imposible resolver su estatus migratorio.

El Consulado General de Bolivia en Madrid, en este escenario, se vio imposibilitado de atender las demandas de sus connacionales. Esto no sólo por la carencia de procedimientos que agilizaran el trámite de los documentos, pues estos debían ser gestionados en la sede de gobierno en la ciudad de La Paz y en la de Sucre en el sur del país, sino por las carencias en materia de personal, infraestructura y equipamiento correspondientes.

Si se puede graficar este escenario, podemos indicar que la gran demanda de documentos necesarios para la regularización de la situación migratoria de los connacionales se había paralizado en el Consulado. La crisis organizacional evidenciaba



que el Consulado se había convertido en un cuello de botella, ineficaz e ineficiente, lo que motivó la justa protesta de los bolivianos, quienes se veían abandonados por sus autoridades en una situación tan dramática que los exponía a situaciones irregulares y riesgosas en su permanencia en España.

En este panorama, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, en el marco de una redefinición de la política exterior, migratoria y consular, que acercaba el Estado boliviano a sus connacionales en cualquier parte del mundo, desarrolló un conjunto de acciones orientadas a apoyar a los bolivianos en el exterior.

Una de las legaciones consulares emblemáticas, objeto de atención prioritaria del gobierno boliviano era el Consulado General en Madrid, esto por la cantidad de bolivianos migrantes que llegó a la cifra de más de 350 mil personas. Las acciones emprendidas para apoyar a sus connacionales se desarrolló en principio, por la realización de un rápido diagnóstico de las necesidades de los migrantes bolivianos y de la situación concreta del Consulado General de Bolivia en Madrid.

En el primer caso, se accedió a un estudio realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) sobre la situación de los migrantes bolivianos en España. En el segundo, se realizó un diagnóstico organizacional del Consulado, que permitiera identificar los mecanismos necesarios para impulsar un proceso de cambio organizacional.

A partir del diagnóstico intraorganizacional se elaboró un plan de Desarrollo Organizacional (DO) de carácter estructural, que afectaba a la estructura y relaciones interpersonales y jerárquicas del Consulado General de Bolivia en Madrid y, con sentido de oportunidad, en la medida que la situación exigía una intervención inmediata.

La investigación “Hacia la modernización del Servicio Exterior Boliviano. Proceso de Modernización y las necesidades de Cambio. El proceso de Desarrollo Organizacional en el Servicio Consular de Bolivia en España (2008-2010)”, recoge la experiencia del proceso de Desarrollo Organizacional implementada en el Consulado General de Bolivia en Madrid – España. Así, tanto las condiciones teóricas y prácticas que rodearon el proceso de cambio organizacional se presentan en los siguientes capítulos:

En el capítulo uno, se presenta la estrategia de investigación utilizada en el estudio de casos, en relación a su perspectiva organizacional y administrativa, y el método de la investigación participativa. En su dimensión operativa se aborda el tratamiento descriptivo del proceso de toma de decisiones que llevó a los actores públicos involucrados a impulsar el diseño e implementación de un sistema integral de apoyo a

los connacionales bolivianos en España, a partir de un proceso de Desarrollo Organizacional (DO) en el Consulado General de Bolivia en Madrid. Para ello se trabaja en tres dimensiones operativas: diagnóstico, planificación e implementación.

En el capítulo dos, se describe el marco teórico de la investigación. Para ello se parte del abordaje de las principales nociones de la teoría de sistemas aplicado a las organizaciones y la racionalidad organizacional. En un segundo momento se trabaja las nociones centrales y enfoques del Desarrollo Organizacional, destacando aquellos aspectos que contribuyan a identificar las características relevantes utilizadas en las diferentes etapas del proceso DO: identificación de problemas, diseño del plan de intervención, implementación y evaluación de resultados.

En el capítulo tres, se describe el marco legal internacional y nacional en materia diplomática y consular para la atención y protección de los bolivianos en el exterior. A nivel internacional, se señalan las formas y mecanismos de las relaciones consulares entre los Estados, así como los privilegios e inmunidades de los funcionarios del servicio consular, los que giran en torno a la Convención de Viena sobre relaciones consulares y sus protocolos facultativos. A nivel doméstico, se describe la estructura institucional y organizativa, así como las atribuciones y funciones de las instancias y personal del servicio consular en el marco de la Constitución Política del Estado y la normativa específica y conexas.

El capítulo cuatro, analiza el conjunto de transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas que se proyectaron desde finales del siglo pasado a nivel global. Tales mutaciones se identifican en fenómenos como la intensificación de la conectividad global, la interdependencia económica, la expansión de la democracia y la emergencia de un nuevo fenómeno cultural que interpeló a la civilización occidental. Uno de los fenómenos del nuevo tiempo se relaciona con las migraciones tanto a nivel internacional como nacional, proceso que es estudiado en ambas dimensiones para dar cuenta de la situación de los bolivianos migrantes en el exterior.

En el capítulo quinto, se presenta el proceso de Desarrollo Organizacional (DO) implementado en el Consulado General de Bolivia en Madrid - España. Así, partiendo de las características del servicio consular en Bolivia, en la parte del Diagnóstico se identifican tanto la situación del entorno externo e intraorganizacional del Consulado General; al contarse con tales insumos se expone la forma como se diseñó e implementó el proceso DO, orientado a atender de manera urgente las demandas de los migrantes bolivianos. Por último, en el acápite sobre los resultados se exponen los logros

alcanzados en relación a la gestión de los documentos consulares y su efectividad en la prestación de servicios a los connacionales.

## **CAPÍTULO I: ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1. TÍTULO**

Hacia la modernización del Servicio Exterior Boliviano. Proceso de Modernización y las necesidades de Cambio.

El proceso de Desarrollo Organizacional en el Servicio Consular de Bolivia en España (2008-2010)

### **1.2. JUSTIFICACIÓN**

El proyecto denominado: “Modernización del Servicio Exterior Boliviano. El proceso de Desarrollo Organizacional en el Servicio Consular de Bolivia en España (2008-2010)”, se justifica porque se constituye en un insumo valioso de política pública en el campo de la política exterior boliviana que permitirá dar cuenta del proceso de reorganización de la institución consular a partir de criterios racionales y técnicos, orientados a influir en el proceso de toma de decisiones política, para así garantizar a los ciudadanos bolivianos en el exterior, el ejercicio de sus deberes y derechos constitucionales.

Porqué el estudio teórico de la relación entre el proceso migratorio contemporáneo y las transformaciones experimentadas por la institución consular permitirá cubrir un vacío investigativo en el campo de las relaciones internacionales, la política exterior boliviana y la gestión consular.

Porqué al analizar el marco legal nacional e internacional en materia consular se sistematizarán aquellos criterios orientados a la defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos bolivianos en el exterior, material que puede apoyar a los migrantes en general en la defensa de sus derechos.

Porqué al conocer las percepciones de los migrantes bolivianos en España sobre la calidad de los servicios prestados por el Consulado General en Madrid y contar con datos sobre su situación migratoria, se contará con los insumos necesarios para diseñar e implementar un proceso de desarrollo organizacional del Servicio Consular. Aspecto altamente pertinente y relevante si se considera que los estudios relacionados al desarrollo organizacional son escasos en el ámbito de la política exterior.

### **1.3. PROBLEMÁTICA**

La migración de bolivianos a España se incrementó significativamente en la primera década del nuevo milenio, atraídos por la demanda de mano de obra en la construcción, agricultura, trabajo doméstico y cuidado de enfermos, fenómeno que alcanzó en su momento a unos 350.000 ciudadanos bolivianos.

Si bien la magnitud, vulnerabilidad y necesidad de los bolivianos radicados en el exterior exigía una respuesta contundente del Estado desde tiempo atrás, las diferentes gestiones gubernamentales no priorizaron esta problemática y, en consecuencia, no se otorgó la atención ni protección adecuadas a estos ciudadanos.

Bolivia, no contaba con un sistema integral de apoyo a sus connacionales en el extranjero, como lo tienen otros países latinoamericanos con alto grado de emigración internacional, los cuales han creado una serie de programas sociales, educativos, culturales y económicos y destinan grandes cantidades presupuestarias a la atención de sus connacionales en el extranjero a través de instituciones especializadas creadas para tal efecto.

Se tiene conocimiento además que un porcentaje significativo de la diáspora boliviana trabajó en forma irregular, principalmente por la falta de documentación de identidad (pasaportes) y certificados de antecedentes penales, hecho que imposibilitó a una gran cantidad de migrantes en condición de irregularidad realizar trámites de arraigo familiar o laboral para regularizar su situación. Esto ocasionó que muchas personas vivan en condiciones precarias, ya que no podían acceder a los servicios básicos que garanticen una adecuada incorporación social.

La demanda de atención de los servicios consulares de Bolivia en España se incrementó de manera inédita. La ola de reclamos por la falta de pasaportes y no renovación de los mismos se incrementó de 1 a 100, al igual que las quejas que llegaban a la Embajada de 50 diarias subieron a 150. El número de atenciones diarias en el Consulado superaba las 200 personas, quienes eran atendidas por un personal a todas luces insuficiente. Todo ello llevó a develar la precaria infraestructura organizacional del Servicio Consular de Bolivia en España y la urgencia de diseñar e implementar un proceso de reorganización del Servicio Consular.

En este marco, el problema de investigación se expresa en la siguiente interrogante:

¿Cómo se desarrolla el proceso de cambio organizacional del Servicio Consular de Bolivia en España (Madrid) en el periodo 2008-.2012?

Las problemáticas relacionadas que abordará la investigación pasan por interrogar sobre ¿Cuáles son los enfoques teóricos que abordan el estudio del desarrollo organizacional en el sector público? ¿Cuál es el marco normativo que protege y garantiza los derechos de los ciudadanos bolivianos en el exterior? ¿Cuáles son las condiciones domésticas e internacionales que posibilitaron el nuevo fenómeno migratorio y la necesidad de reorganización de las instituciones diplomáticas y consulares? ¿Cuáles son los problemas que afectan a los migrantes bolivianos en España? ¿Cuáles son las soluciones brindadas por la institución consular en España?

#### **1.4. HIPÓTESIS**

A partir de este conjunto de problemas se plantea la siguiente hipótesis de trabajo de carácter cualitativa y univariada:

El proceso de Desarrollo Organizacional (DO) implementado en el Consulado General de Bolivia en España fue de carácter estructural y se constituyó en una respuesta efectiva a las demandas de los connacionales en el exterior.

En otros términos, se puede indicar que el cambio organizacional tuvo características revolucionarias, en tanto afectó a la estructura organizacional del consulado General de Bolivia en España, a las prácticas de los servidores públicos, al clima organizacional y a la modernización en la atención del servicio consular a los migrantes bolivianos en el exterior.

#### **1.5. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

##### **1.5.1. Objetivo principal**

El estudio tiene como objetivo general conocer cómo se desarrolló el proceso de reorganización del Servicio Consular de Bolivia en España durante el periodo 2008-2010,, para garantizar los derechos constitucionales de los migrantes bolivianos en el exterior y fortalecer sus vínculos con España.

##### **1.5.2. Objetivos específicos**

- a. Analizar los principales enfoques teóricos que dan cuenta del desarrollo organizacional en el sector público.
- b. Conocer el marco legal nacional e internacional en materia consular, para garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos de los migrantes bolivianos en España.

- c. Estudiar las condiciones domésticas e internacionales que posibilitaron el nuevo fenómeno migratorio y la necesidad de reorganización de las instituciones diplomáticas y consulares
- d. Conocer la percepción de los ciudadanos bolivianos sobre la calidad de los servicios del Consulado General de Bolivia en Madrid?.
- e. Dar cuenta del proceso de reorganización institucional del Servicio Consular de Bolivia en España y de sus principales resultados.

## **1.6. ESTADO DE SITUACIÓN**

La teoría de las organizaciones indica que el individuo, en este caso el administrador público, actúa y se expresa de acuerdo con un contexto organizacional, en donde se enfrenta a decisiones que afectan la vida de seres humanos en un esquema en que se emplean recursos y actos públicos. Lo anterior tiene consecuencias para los miembros de la sociedad, de manera individual o de grupo; sin embargo, dichas acciones tienen un fundamento en leyes, reglamentos y tradiciones públicas. Es aquí en donde la actividad gubernativa a través de sus administradores, con sus atributos de mediación entre una parte de la sociedad y otra, da sustancia a la política de acción afirmativa al decidir cómo y cuándo operar.

Estas problemáticas se abordaron desde diferentes perspectivas teóricas del campo administrativo. La teoría neoclásica, por ejemplo, considera a la organización como un conjunto decisorio y que se ve limitado por propósitos de la misma. Para ello se toman en cuenta todas las actividades que rodean a la decisión, los medios apropiados para alcanzar el fin u objetivo, los papeles organizacionales y la eficiencia. La racionalidad instrumental como base de la toma de decisiones, según Herbert Simón (1976) es concerniente a la selección de alternativas de conducta en términos de algún sistema de valores mediante el cual pueden evaluarse las consecuencias del comportamiento. En cambio, para Weber (1998), ser instrumentalmente racional significa ponderar y valorar todos los aspectos de la acción, comparando no sólo las alternativas que uno enfrenta, sino también los propósitos de tales alternativas. Desde este enfoque, por ende, los problemas que el administrador enfrenta son, primero, de carácter extraorganizacional; las soluciones concebidas para este tipo de dilemas le dan a la organización sus metas y propósitos. Segundo, después de que la ambigüedad de los problemas ha sido reducida o eliminada por la política o por una autoridad superior, se convierten en asuntos técnicos evidentes por sí mismos para el administrador. El hombre administrativo simplifica el mundo, ya que no trata de enfrentarlo en toda su complejidad.

Perrow (1979) reconoce que Simón aportó al músculo y la carne para el esqueleto burocrático weberiano dándole más sustancia, complejidad y credibilidad sin reducir la teoría organizacional a proposiciones sobre la conducta individual. Más, aún, plantea que la teoría neoclásica ha sido severamente criticada por ignorar la relación de las organizaciones con los ambientes que las rodean, ilumina lo intraorganizacional e ignora lo interorganizacional.

En la teoría de sistemas cada parte de la organización sólo puede ser entendida en términos de su relación con las demás partes de la entidad, y éstas, incluyendo su interrelación, son las que contribuyen a su funcionamiento general. Las organizaciones, como conjuntos, tienen metas que se superponen conceptualmente a las necesidades, propósitos y metas conscientes de partes o miembros individuales y pueden expresarse de manera estática o dinámica e influidas por el ambiente externo, lo que proporciona recursos y condiciones que permiten a la organización sobrevivir o realizar sus propósitos. La teoría general de sistemas propuesta por Ludwig von Bertalanffy (1968) es evocada como la ciencia de la *totalidad* donde los sistemas sólo son comprensibles en términos de la interacción entre sus elementos sistémicos constitutivos y su relación con su entorno más amplio.

En este contexto existen sistemas abiertos y cerrados, donde los primeros, en palabras de Katz (1978), buscan desarrollar un marco de análisis que permita la unión de varios niveles de interés teórico desde el nivel individual hasta el nivel de la organización total, siendo el concepto de "papel" el medio de relación entre ambos. Con James D. Thompson (1976) la teoría se relaciona con la racionalidad organizacional, en donde la organización es concebida como *sistema natural* en virtud de su dependencia del entorno inmediato y de la presencia de una organización informal dentro de las estructuras formales de autoridad.

Por su parte, Scott (1979) habla del concepto imperativo organizacional, en donde retoma a Katz y Thompson para hablar de que las organizaciones tienden por naturaleza al crecimiento y la expansión, y que cuando la abundancia de recursos en el ambiente permite el crecimiento, las consecuencias sociales y económicas son, al menos, tolerables. Sin embargo, cuando los recursos disminuyen, el imperativo organizacional para crecer y expandirse significa necesariamente hacerlo a expensas de otras organizaciones. Mientras más recursos se desvíen para el mantenimiento de sistemas tan complejos y onerosos en un ambiente estabilizado o declinante, habrá menos productos y servicios disponibles que consumir.



En tal marco, Buckley (1967) cree en la concepción de las organizaciones como sistemas abiertos que permiten un examen cuidadoso de los motivos de la gente y sus opciones normativas, así como de la manera en que el orden y la estabilidad se negocian activamente y el conflicto es manejado. Por esto, la planeación de las organizaciones debe formularse en términos de una construcción ontológica como base del pensamiento y el desempeño dentro de una organización, es decir, el marco que los individuos utilizan para ordenar la diversidad del mundo exterior, para darle sentido a nuestro entorno Gawthrop (1984).

Desde la perspectiva teórica de las relaciones humanas, Maslow (1965), orienta la psicología al individuo a fin de conocer las necesidades del empleado, ya que esto habría de favorecer las necesidades instrumentales de la organización, más que el desarrollo personal. En este tenor, encontramos que Douglas McGregor (1976) considera que el desarrollo natural del individuo hacia la autorrealización choca de manera lógica con la práctica administrativa tradicional en las organizaciones formales. La gente no es pasiva por naturaleza ni opuesta a las necesidades organizacionales; se ha vuelto así como resultado de su experiencia en las organizaciones. La motivación, el potencial de desarrollo, la capacidad de asumir responsabilidades, la disposición para dirigir la conducta hacia metas organizacionales, todo ello existe en las personas.

Argyris (1964), por su parte, identifica factores que buscan eliminar tensión, todo ello mediante esquemas de reducción de dependencia, sumisión, subordinación y pasividad hacia la administración, así como la probabilidad de que sean objetos de actos unilaterales y arbitrarios de la gente en el poder. Argyris puede ser considerado un demócrata organizacional aun cuando las inclinaciones democráticas son atribuibles a sentimientos humanísticos asociados al ideal de autorrealización. Beanis (1973), ve la democracia como un imperativo práctico para la supervivencia organizacional. Ambos consideran que el fenómeno democrático está ligado a un *clima de creencias* que prevé una comunicación abierta, con libertad, sustentado en el consenso y en la competencia, así como en el conocimiento técnico.

En el reverso de la medalla, la teoría de organización del mercado se sustenta en la elección individual, que es base de la acción organizacional o colectiva, ya que esa elección refleja expresiones de preferencias individuales que difieren y entran en conflicto, lo que nos lleva a diferencias que producen estrategias satisfactorias pero no maximizadoras, las cuales dan por resultado decisiones que sólo difieren en lo incremental y no en lo fundamental.

En este marco, la teoría de la elección pública estudia económicamente la toma de decisiones aparte del mercado, o bien, la aplicación de la economía a la ciencia política. (Mueller (1976) busca aportar una base teórica general para la creación y conservación de una administración efectiva y eficiente independientemente de su metodología, la cual consiste en que la acción política debe interpretarse como resultado de las acciones de individuos motivados y cuyos intereses particulares típicamente difieren, y por buena razón, unos de otros.

Vincent Ostrom (1974), a su vez, busca construir una teoría de la administración democrática utilizando como fundamento las suposiciones básicas de la teoría de la elección pública, pero en donde la autoridad se divida de tal forma que limite y controle, es decir, logre equilibrios en el ejercicio del poder político. Además, debe estar claro que administración y política no son entes separados ni mucho menos distintos, y que si existen disposiciones multiorganizacionales es porque se ha estimulado la competencia sana y democrática entre las dependencias gubernamentales, y por llevar al máximo la eficiencia, medida por el menor costo en tiempo, esfuerzo y recursos.<sup>1</sup>

Dos últimos enfoques nos permiten redondear las influencias a las que está sujeta la teoría de la administración pública. Las teorías interpretativa (Husserl, Schutz, Berger y Luckman) y crítica (Habermas, 1970), muestran los intereses individuales y organizativos que existen en una tensión mutua fundamental, lo que nos lleva a considerar la viabilidad de que el individuo pueda trascender dentro de la organización.

Finalmente, el enfoque de la organización como racionalidad descubierta buscó transformar la administración pública en un participante vital en el orden democrático (Follet, (1918). Ella sustentaba su pensamiento, primero, al comprometerse con la idea pragmática de que la experiencia y no la apartada reflexión intelectual era la guía más segura para descubrir la verdad, y segundo, una psicología según la cual el ego no existe antes de la interacción social. La idea que tenía sobre el objetivo de la administración era promover la integración armoniosa del desarrollo del individuo dentro de una concepción democrática del progreso social.

A esto se suma la teoría de la selección natural, en donde organizar es una actividad social caracterizada por la interdependencia de los actores sociales, mostrada por lo que Weick (1979) llama conductas entrelazadas. En lo anterior se distinguen procesos análogos en la organización social, que no son ni buenos ni malos, lo que equivale a decir que no está implicando ninguna suposición de progreso. Asimismo, tampoco existe alguna suposición de que la evolución vaya dirigida a un fin en particular, es decir, no es

---

<sup>1</sup> Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, 1974.

teleológica. Weick organiza su modelo basado en *cambios ecológicos* que implica que las personas se dedican a actividades de organización como respuesta a cambios ocurridos en su medio; *puesta en vigor* que expresa la idea de que la percepción del entorno es un proceso sumamente activo y en donde las personas participan activamente con los elementos del cambio ecológico.

Por lo que respecta a la teoría de la organización transformacional, con base en lo escrito por White (1973) se ofrece un sustento provocativo para poder entender la naturaleza del cambio y el desarrollo organizacionales, y tiene su origen en una gran desilusión con los enfoques teóricos existentes, pero sobre todo, con las organizaciones y los gobiernos cuyos esfuerzos fallidos reflejan las teorías erróneas en que tales esfuerzos están implícitamente basados. Los autores referidos atribuyen esta falla al descuido en el papel vital de la energía inconsciente al forjar tanto el desarrollo individual como la vida social.

El conjunto de teorías administrativas si bien divergen en los aspectos subjetivos y objetivos, intra y extra organizacionales y en la dicotomía entre estructura y agencia, todas ellas pueden converger desde su propia perspectiva en la utilidad de los procesos de desarrollo organizacional.

El Desarrollo Organizacional (DO) ha evolucionado rápidamente pasando desde las contribuciones de los científicos hasta los practicantes de las ciencias de la conducta. Para autores como Burke y Hornstein (1972) los orígenes del DO se sitúan en el año 1924, partiendo de las investigaciones de psicología aplicada al trabajo de la fábrica Hawthorne de la Western Electric Company, EUA. Allí se estudiaron los efectos sobre los índices de producción de modificaciones en las condiciones de trabajo. En medio de dichos estudios se descubrió la influencia de los factores de comportamiento en la obtención de resultados en el trabajo organizado.

Warren Bennis (1966) considera que el Desarrollo Organizacional nació en 1958, con los trabajos dirigidos por Robert Blake y Herbert Shepard en la Standard Oil Company, en Estados Unidos. Allí surgió la idea de utilizar la tecnología de los laboratorios de "adiestramiento de sensibilidad", dinámica de grupo o "T-Groups" no para favorecer, esencialmente el desarrollo de los individuos, si no para desarrollar la organización, a través del trabajo realizado con grupos de personas pertenecientes a la misma empresa.

Beckard (1973), plantea, por su parte, una definición del DO desde una perspectiva integral. Para este autor la alta dirección es la encargada de promover que se realice un esfuerzo para incrementar la eficiencia de la misma, apoyándose en los conocimientos de las ciencias de la conducta. En concreto se trataría de un esfuerzo: 1º planificado, 2º

de toda la organización, 3º controlado desde el nivel más alto, para 4º, incrementar la efectividad y el bienestar de la organización, y 5º mediante intervenciones planificadas en los procesos de la organización aplicando los conocimientos de las ciencias de la conducta.

Smuck y Miles (1971) por su parte, toman algunos conceptos que Richard Beckard, utilizó al incorporar a las ciencias de la conducta, incorporando los métodos reflexivos y autoanalíticos en un esfuerzo planificado y continuo. En ese proceso, definen al DO como un esfuerzo planificado y continuo para aplicar las ciencias de la conducta del mejoramiento de los sistemas aplicando métodos reflexivos y autoanalíticos.

Desde una perspectiva endógena, Burke y Hornstein (1972) que sin perder vista la importancia del cambio en el entorno, definen al DO como un proceso en sí, y no como una necesidad que el entorno demanda. Se trata, por tanto, de un proceso de cambio planificado, cambio de la cultura de la organización, que evita un examen de los procesos sociales, al considerar de manera central la toma de decisiones, la planificación y la comunicación.

A su turno, French y Bell (1995) visualizan el origen del D.O., como un aprendizaje embrionario o de gestación: con el entrenamiento de equipos de una misma organización en los laboratorios con "T\_GROUPS" del NTL, en Bethel, EE.UU, a partir de 1974 y de ahí hasta el final de esa década y continuando en los años a partir de 1950, considerando cada vez más la organización como objetivo o cliente. Estos autores, plantearon, asimismo, que el foco en "la organización total" que caracteriza específicamente el esfuerzo del D.O. surgió más concreta y directamente con los trabajos iniciados por Douglas McGregor y John Paul Jones en 1957, en la Union Carbide; y por Herbert Shepard, Paul Buchanan, Robert Blake y Murria Horwitz en 1958 y 1959 en las refinerías de la Esso Standard Oil, también en los Estados Unidos. McGregor visualizaba inclusive la solución del problema de la transferencia del aprendizaje en laboratorios residenciales a situaciones cotidianas en la respectiva empresa y hablaba sistemáticamente de la aplicación del entrenamiento de grupos.

En la década del ochenta, se produce un giro en la evolución del DO, pues más allá de una reflexión teórica se afina en una perspectiva operativa. En este enfoque se busca la consecución de una serie de metas a las cuales se quiere llegar dentro de una organización, cuando se pretende implantar un proceso de DO. Estas metas fueron definidas por Michael Beer (1980), en los siguientes términos: las metas del DO son: 1) Incrementar la congruencia entre la estructura, los procesos, la estrategia, las personas y

la cultura de la organización; 2) desarrollar soluciones nuevas y creativas para la organización y 3) desarrollar la capacidad de la organización de renovarse a sí misma.

A finales de los 80's, surge una nueva definición acerca del DO, en ésta se puede observar que al DO se le considera como un “proceso para mejorar procesos”, que es lo que básicamente ha tratado de ser el DO desde entonces, y según fue descrito por Vail (1976), el desarrollo organizacional es un proceso de la organización para comprender y mejorar cualesquiera y todos los procesos justificativos que pueda desarrollar una organización para el desempeño de cualquier tarea y para el logro de cualquier objetivo.

Considerando estos criterios el DO se concibe como un esfuerzo planeado, que involucra a toda la organización, administrado desde la alta gerencia, para aumentar su productividad, por medio de intervenciones planificadas en los procesos de grupo, aplicando los conocimientos de las ciencias del comportamiento, con una orientación sistémica, en donde el cambio en la sociedad moderna es tan dinámico, que las propias organizaciones requieren que todos sus elementos trabajen juntos para resolver problemas y aprovechar las propias oportunidades que el entorno demanda.

Posteriormente, surge el comportamiento organizacional conocido como un campo de estudio que investiga el impacto que los individuos, los grupos y la estructura, tienen sobre el comportamiento dentro de las organizaciones, con el propósito de aplicar tal conocimiento al mejoramiento de la eficacia de la organización (Robbins, 1994).

Bajo esta perspectiva, se desarrollan otras investigaciones en el campo de la cultura organizacional. Barba y Solis (1997), por ejemplo, plantean que existen tres causas principales que pueden aportar a explicar esta perspectiva: la primera se refiere a las perspectivas teóricas y metodológicas que han adquirido relevancia en el desarrollo de los estudios organizacionales; otra es la que se refiere a la importancia e influencia que han tenido los procesos de globalización y regionalización en los estudios transculturales, así como las comparaciones de los modelos regionales y por último la que se refiere a las modificaciones profundas ocurridas en las sociedades modernas en donde las organizaciones aparecen como espacios de identidad capaces de influir en las transformaciones culturales.

Es por ello que se puede decir que el comportamiento organizacional se da dentro de este complejo sistema social, en donde el comportamiento del individuo (B), depende de la interacción entre las características personales (P) y el ambiente (E) que lo rodean, o sea que  $B=(P,E)$  (Davis, 1991). En donde el ambiente, está constituido en gran parte por la cultura social, la cual está constituida por todas esas “reglas” en donde las personas actúan de acuerdo con lo que los demás esperan de ellas, de acuerdo a sus creencias,

costumbres, conocimientos y prácticas creadas. En el lugar de trabajo las acciones del empleado serán afectadas por los papeles que se le asignen y el nivel de status que se le otorgue. Por ende, la cultura organizacional, a veces denominada ambiente o atmósfera de la organización, es el conjunto de suposiciones, creencias, valores y normas que comparten sus miembros.

## **1.7. DISEÑO METODOLÓGICO**

Como una estrategia de investigación se empleará el estudio de casos en relación a su perspectiva organizacional y administrativa. En su dimensión operativa abordará el tratamiento descriptivo del proceso de toma de decisiones que llevó a los actores públicos involucrados a impulsar el diseño e implementación de un sistema integral de apoyo a los connacionales bolivianos en España, a partir de un proceso de desarrollo organizacional en el Consulado General en Madrid.

Para ello trabaja en tres dimensiones operativas: diagnóstico, planificación e implementación. El diagnóstico busca recoger información en dos niveles, el primero, reúne información sobre la situación de los connacionales bolivianos en España, es decir, sobre sus percepciones respecto de los servicios prestados por la institución consular; el segundo, sistematiza los datos formales registrados en la institución consular. El proceso de planificación se relaciona con el diseño del proceso de desarrollo organizacional desde una perspectiva integral. Finalmente, la implementación destaca los resultados alcanzados a partir del proceso de DO.

El enfoque metodológico recoge tanto la tradición cuantitativa como cualitativa, expresada en un proceso de triangulación complementaria. La investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones, su estructura dinámica, produciendo datos que comúnmente se los caracteriza como más “ricos y profundos”, no generalizables en tanto están relación con cada sujeto, grupo y contexto, con una búsqueda orientada al proceso. En cambio, la investigación cuantitativa trata de determinar la fuerza de asociación o correlación entre variables, la generalización y objetivación de los resultados a través de una muestra que produce datos adjetivados como “sólidos y repetibles”.

Al respecto, si bien el enfoque adoptado de la triangulación fue un término usado en navegación: al tomar múltiples puntos de referencia para localizar una posición desconocida, la triangulación de enfoques tiene como primera característica la complementariedad, donde los enfoques cualitativo y cuantitativo se enriquecen uno al otro para producir un conocimiento que los dos no pueden dar en forma separada.

De este modo, la recolección de datos combinará la observación participante en el Consulado General en Madrid y la entrevista a connacionales bolivianos residentes en España. Además, trabajará con la sistematización de una base de datos del registro de información de las acciones del servicio consular. Complementariamente, se recopilará información secundaria, en base a la sistematización de datos contenidos en convenios, acuerdos, disposiciones normativas, planes, estudios e informes.

## **1.8. RESULTADOS**

El proyecto denominado: “Modernización de la política exterior boliviana. El proceso de Desarrollo Organizacional en el Servicio Consular de Bolivia en España (2008-2010)”, brindará un documento valioso de política pública en el campo de la política exterior boliviana, relacionado con una dimensión poco trabajada en el área como es desarrollo organizacional.

En el ámbito de la gestión pública aportará desde una perspectiva racional y sistemática con el desarrollo de un sistema integral de apoyo a los connacionales bolivianos en el exterior, a partir de la identificación de las necesidades y demandas de los migrantes, beneficiarios directos de la prestación de servicios consulares.

Contará con la sistematización del marco jurídico consular a nivel nacional e internacional, así como con la inventariación de los procedimientos consulares en Europa y Bolivia. Material altamente relevante para la obtención de información de los migrantes, dirigido a la defensa de sus derechos constitucionales y de los doblenacionales.

Permitirá contar con una herramienta de gestión para el Ministerio de Relaciones Exteriores, el que fortalecerá sus capacidades organizacionales. Dicha herramienta es pertinente, asimismo, al permitir a otros consulados en los diferentes países donde Bolivia tiene representación diplomática, contar con un documento base y de referencia para optimizar el trabajo consular.

## **CAPITULO II**

### **MARCO TEÓRICO DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL**

#### **2.1. LA TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS**

Desde la perspectiva de las teorías administrativas, durante las décadas del 50 y 60 se desarrollan una serie de trabajos relacionados con los sistemas; que si bien inicialmente se referían a estudios en el campo de la biología, posteriormente se ampliaron a la utilización de sus conceptos a otras áreas del saber humano, estableciéndose lo que ahora conocemos como la Teoría General de los Sistemas, que identifica un conjunto de principios universales aplicables a los sistemas en general (Bertalanffy, 1989).

En este marco, se define a un sistema como un conjunto de partes que, interrelacionadas e interdependientes, funcionan como una unidad persiguiendo el logro de un objetivo común, en donde la suma de conocimientos y habilidades utilizados de manera armónica es fundamental para el cumplimiento de los objetivos planteados. Esta definición coincide con la que generalmente se asigna a la caracterización de las organizaciones, esto es, la agrupación de un conjunto de elementos para que, actuando en forma armónica, coordinada e interrelacionada, logren alcanzar, en forma eficaz, determinados fines que beneficien tanto al grupo como a sus integrantes, en una búsqueda continua de un ganar-ganar (Mora, 1979).

Stafford Beer (1966), por su parte, define a un sistema como “cualquier conjunto de elementos dinámicamente relacionados”; Chiavenato (1981), a su turno, lo identifica como un conjunto de elementos dinámicamente relacionados, que crea una actividad para alcanzar un objetivo, actuando sobre datos y proporcionando información. Es en este punto en donde surge la importancia en las organizaciones, es decir, en la medición de los procesos ejecutados (modelos de control de calidad), en los cuales sea posible identificar aquellos conocimientos clave que aporten valor al proceso desarrollado.

Al contar con estas definiciones generales es posible clasificar los sistemas según su origen, tipo y complejidad. Según su origen, su división se basa en la forma cómo estos sistemas son creados, es decir, si son el resultado de un proceso natural, se los denomina sistemas naturales (por ejemplo, el sistema solar), pero si son el resultado de un proceso artificial, es decir, que en su creación interviene el ser humano, reciben el nombre de sistemas artificiales (por ejemplo las organizaciones sociales privadas y públicas).



Según su tipo, se pueden clasificar en sistemas cerrados o abiertos. Esta clasificación está basada en el grado en que los sistemas, organizaciones, se relacionan con los elementos que están ubicados fuera de ellos y que forman su entorno o medio ambiente. Se consideran sistemas cerrados los casos en que el propio sistema tiene poca o ninguna relación de causa-efecto con los elementos externos. Por el contrario, los sistemas abiertos son aquellos que tienen una acción recíproca y constante, pudiendo ser de intensidad variable con cada uno de los elementos externos del medio ambiente. Como menciona Bertalanffy (1989), un sistema abierto es aquel que intercambia materia con el medio ambiente, existiendo importación, construcción y demolición de los materiales que lo componen.

Un ejemplo de ello es una empresa pública, pues se caracteriza por un amplio intercambio con otros organismos públicos, con la ciudadanía en general, así como con diversas empresas privadas. De este modo, una organización es un sistema abierto, en tanto se reconoce la importancia de crear una comunidad de líderes y de seguidores, esto implica un compromiso relacionado con desarrollar a los líderes en línea, de tal manera que sean capaces de introducir y aplicar nuevas ideas, en busca de un cambio no sólo estructural sino cultural, con el objeto de establecer enlaces internos apoyados en la retroalimentación en busca de la adopción de nuevas ideas y prácticas.

Según su complejidad, se parte de la creación de comunidades de aprendizaje o islas de conocimiento para desarrollar, mantener e inclusive mejorar las capacidades y conocimientos de la gente, en busca de lograr que exista una gran suma de esfuerzos con base en el trabajo en equipo y con ello lograr resultados prácticos a través de la identificación, transformación y generación del conocimiento. Este enfoque permite a las organizaciones estar monitoreando y reaccionando a lo que está ocurriendo dentro del entorno existente como un sistema abierto, encauzando la inteligencia y el espíritu en todos los niveles de la organización para asegurar la innovación, la difusión continua de conocimientos, el experimentar nuevas maneras de hacer las cosas que es lo que se denomina enfoque del aprendizaje de la gerencia estratégica (Mitzberg, 1987).

### **2.1.1. LAS ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS ABIERTOS**

En la actualidad, la teoría de sistemas es la escuela de pensamiento dominante en la teoría de las organizaciones. Daniel Katz y Robert Kahn (1978) sintetizan de manera comprensiva las principales ideas sobre las organizaciones extraídas tanto del funcionalismo estructural como de la teoría general de sistemas. El objetivo de estos autores fue el de elaborar un marco de análisis que permita la unión de varios niveles de interés teórico, desde el nivel micro (individual) hasta el macro (la organización total en

su ambiente). La postura del sistema abierto se adapta perfectamente a la integración de estos diferentes niveles de análisis, convirtiéndose en una suerte de andamiaje, una metateoría, un modelo en sentido amplio.

Este planteamiento es aplicable en especial al estudio de las organizaciones, ya que es un método eficaz para entenderlas como una pauta recurrente de sucesos, diferenciada pero a la vez dependiente del ancho flujo de la vida en que ocurre y se repite. Se postula que las organizaciones, las actividades regulares de un grupo de individuos repetidas dentro de los límites de espacio y tiempo, tienen las cualidades sistémicas básicas de entrada energética, transformación y resultado.

Con esto, se deja de lado cualquier definición de organización que dependa de identificar "metas" o "propósitos". Las funciones o los objetivos organizacionales *no* son parte de los propósitos conscientes de líderes o miembros de un grupo, sino que son los resultados los que constituyen la fuente energética para mantener el mismo rendimiento. De este modo, las metas organizacionales están inscritas en la historia, las tradiciones y las normas de la organización, y deben entenderse en el contexto de su propio sistema de insumos, transformaciones y productos, el cual puede divergir de la intención racional de cualquier agente:

La teoría de sistemas abiertos aborda principalmente los problemas de relaciones, estructura e interdependencia. Al tratar de limitar la aplicación de la analogía orgánica a las organizaciones, los autores sostienen que éstas exhiben cualidades únicas como sistemas abiertos, la más importante de las cuales es que carecen de estructura en el sentido anatómico. Más bien, dado que la membresía no es accidental y el comportamiento de los miembros no es fortuito, los sucesos de la organización, es decir, sus miembros actuando de manera deliberada y regular, constituyen la estructura; estos hechos adoptan formas dinámicas llamadas funciones.

Una organización humana subsiste sólo si la gente es inducida a proporcionar esas entradas organizacionales, incluyendo la membresía y el desempeño de funciones. Por lo tanto, es necesario distinguir dos categorías de insumos: los *insumos de producción*, que son aquellos materiales y energías relacionados con el trabajo de la organización de entregar un producto, y los *insumos de mantenimiento*, que son aquellas energías y "aportaciones de información" necesarias para conservar a los miembros en el sistema y persuadirlos para que desempeñen sus actividades como miembros del mismo.

Para relacionar el funcionamiento de una organización como un sistema abierto con las actividades de los individuos que forman parte de ella, se utiliza el concepto de *función*, contando con la teoría de las funciones para explicar el comportamiento individual. Éste

es un importante paso de abstracción, pues si bien un sujeto puede desempeñar una función, la persona y la función no son sinónimos, sino cada uno es un poco más que el otro, como dos círculos superpuestos en un diagrama de Venn. Lo que se ordena en una organización son actos, la conducta de personas actuando sobre materiales y máquinas, pero más que todo interactuando mutuamente. Un individuo se ubica dentro de este conjunto total de actividades con relación a un "puesto", que es un punto particular en el espacio organizacional. A su vez, *espacio* se define en términos de una estructura de puestos relacionados y los esquemas de actividades que se asocian con ellos. Así, el *puesto* proporciona la cualidad relativa para tener en cuenta la existencia de funciones, cuya definición presupone una relación.

Cada puesto incluye una serie de actividades y conductas esperadas que conforman el desempeño de una función, mientras que la conducta de funciones se refiere a las acciones regulares de un individuo, apropiadamente relacionadas con las actividades repetitivas de otros a fin de producir un resultado predecible. Y además, la representación de funciones siempre consiste en conductas individuales, pero las conductas se definen en primer lugar por las demandas del sistema y no expresan de manera significativa la personalidad del individuo.

Los *episodios de funciones* enlazan las expectativas de los miembros del conjunto de funciones con el comportamiento de la *persona focal* (el individuo cuyo puesto o función está en consideración). Y por último, el sistema de funciones (es decir, la organización) se mantiene por la confluencia de tres elementos: exigencias de las tareas, valores compartidos y observancia de reglas. Una organización, entonces, es un sistema abierto que desarrolla las diversas funciones de continuar el trabajo del sistema, asegurar el mantenimiento de la estructura, respaldarse en el ambiente, adaptarse a sus cambios y coordinar y controlar actividades diferenciadas en subsistemas apropiados. Las distintas funciones pueden verse en términos de subsistemas organizacionales genéricos como los siguientes:

- Subsistemas de producción concernientes al trabajo que se ha ejecutado.
- Subsistemas auxiliares de procuración, disposición y relaciones institucionales.
- Subsistemas de mantenimiento para sujetar a la gente en sus puestos funcionales.
- Subsistemas adaptativos, que atañen al cambio organizacional.
- Subsistemas administrativos para la dirección, adjudicación y control de los muchos subsistemas y actividades de la estructura.

Hay tres elementos que regulan la forma en que funcionan estos subsistemas organizacionales. El modelo de funciones formales determina una división del trabajo, metódica y operativa, dentro de la organización y a través de los subsistemas. La

estructura de autoridad decide y pone en vigor la forma en que operan las funciones de gestión y control. Y por último la *ideología* proporciona las normas organizacionales que sostienen la estructura de autoridad.

Aunque Katz y Kahn consideran que la burocracia es sólo una de varias formas de organización social, su explicación de los modelos de funciones y la autoridad organizacional evoca de inmediato el bosquejo weberiano de la burocracia ideal característica. Para ellos, la estructura de autoridad es el modo en que el sistema directivo está organizado respecto a las fuentes de toma de decisiones y su puesta en práctica. Como tal, es un atributo del sistema y debe distinguirse de los esquemas de dominio y sumisión entre personalidades. Esta separación conceptual entre el individuo y la organización lleva a los autores a legitimar la autoridad formal e impersonal del modelo burocrático (Weber, 2002).

Katz y Kahn admiten la posibilidad de que haya organizaciones tanto democráticas como autoritarias. Sin embargo, la democracia solo se limita estrictamente al “sistema legislativo (es decir, de planear políticas)”, que distinguen del “sistema ejecutivo”, responsable de la implantación de políticas. Este último es en esencia autoritario, sea por definición o por necesidad práctica. Así, la diferencia esencial entre un sistema democrático y uno autoritario no estriba en que los funcionarios ejecutivos den órdenes o consulten a sus subordinados, sino en que el poder de legislar sobre política esté en manos de los miembros o en los escalones superiores.

Tal distinción es parte de una polémica posterior sobre los modelos organizacionales. Después de revisar las formulaciones y señalar las deficiencias de cada una, Katz y Kahn concluyen que se ha puesto poca atención a la relación de tres esquemas: 1) observancia de reglas, 2) sensibilidad a los beneficios económicos y a las recompensas externas, y 3) consenso valorativo y recompensas intrínsecas. La importancia de concentrarse en estas formas principales de motivación es que “el proyecto organizacional no puede estar dictado únicamente por las exigencias aparentes de eficiencia y efectividad. El propósito de una organización tampoco puede fijarse de una vez para siempre. Para Katz y Kahn, los motivos son los vínculos directos entre las necesidades organizacionales y las motivaciones individuales.

Los esquemas mencionados son tipos ideales, y cualquier organización contiene cierta mezcla variable de los tres. Admitiendo que al hablar de motivación a menudo se incurre en la falacia de igualar a la organización con el individuo, los autores revisan la bibliografía en estas tres áreas con miras a reconocer la importancia de las recompensas externas, por ejemplo, y al mismo tiempo reconocer las complejidades de la conducta

individual y organizacional. En cualquier caso, los tres esquemas motivacionales se proponen como característicos de las organizaciones y como capaces de producir las conductas requeridas en grados variables.

Los altos niveles de eficacia organizacional exigen que los miembros se unan y permanezcan en la organización, que desempeñen sus funciones asignadas de un modo confiable y que en ocasiones adopten una actitud innovadora y cooperativa *que rebase lo que la función exige*. Estos requisitos genéricos definen la eficacia organizacional en el nivel individual, que según los autores es distinta de la efectividad en los niveles organizacional o social. Además, la efectividad es un concepto "más inclusivo y elusivo" que la eficacia organizacional, compuesta de meras proporciones de productos e insumos.

Katz y Kahn afirman que esos sistemas, en particular el de tipo burocrático, también luchan por expandirse y crecer mediante lo que ellos llaman el *principio de maximización*, el cual marca un rasgo básico de los sistemas sociales. De este modo, dicho principio puede anular la dinámica de mantenimiento por cinco razones básicas:

- La dinámica de aprovechamiento conduce a un aumento de las capacidades organizacionales. es decir, la tendencia a producir mejoras tecnológicas en el proceso laboral,
- La expansión es el método más simple para abordar los problemas de tensión interna.
- La expansión es también la solución más directa para hacer frente a los problemas de un entorno social cambiante.
- Por su naturaleza, los sistemas de funciones burocráticas permiten una rápida elaboración.
- La ideología organizacional alienta las aspiraciones de crecimiento.

Sin embargo, los autores no ven que la tendencia de las organizaciones sea crecer y expandirse como un bien absoluto. Su explicación del principio de maximización está matizada por términos como "tensión interna", "respuesta a presiones competitivas" y la "presunción" de la ideología organizacional. Consideran que el crecimiento rara vez corresponde a un aumento proporcional en la productividad. En realidad, da la impresión de que el crecimiento, como ellos lo ven, es con frecuencia patológico, irracional y tal vez contrario al beneficio a largo plazo de la organización o del ambiente que la rodea.

Algunos críticos han insistido en que el análisis estructural funcional, en virtud de su preocupación por los problemas de orden y estabilidad, no pone suficiente atención a los conflictos sociales. Katz y Kahn abordan este tema al afirmar que el carácter socialmente artificial de las organizaciones las hace, desde luego, mucho menos

integradas que los sistemas biológicos y por lo tanto vulnerables a los conflictos. Esta falta de integración está exacerbada por el antagonismo inherente entre los imperativos de la estructura de autoridad en la organización formal y las actividades, normas y clases de apoyo en la organización informal.

Las relaciones normalizadas como el resultado de un pacto entre fuerzas antagónicas siguen reflejando los conflictos esenciales que han conciliado. Katz y Kahn sostienen que el conflicto puede ser funcional o disfuncional para la organización, y advierten las muchas patologías de las organizaciones formales. No obstante, otorgan *a priori* categoría y legitimidad a la organización; por lo tanto, "la naturaleza de los conflictos estructurales en una determinada organización debe ser estudiada para entender de manera cabal su funcionamiento presente y *su estabilidad* futura.

### **2.1.2. LA RACIONALIDAD ORGANIZACIONAL**

James D. Thompson (1967) realiza un esfuerzo metódico por utilizar el marco de sistemas abiertos para explicar las estrategias de supervivencia organizacional. Thompson anota cerca de 100 proposiciones, cada una de las cuales podría reformularse como una hipótesis verificable, sobre cómo actuarán las organizaciones y los individuos en circunstancias particulares (variaciones). Su interés, por tanto, se centra en dos variables claves que determinan estas variaciones regulares. La primera es el tipo de *ambiente* al que las organizaciones deben o al menos optan por responder; la segunda consiste en las diversas *tecnologías* que sirven como herramientas para que las organizaciones cumplan sus tareas.

Thompson amplía los supuestos de los sistemas abiertos en dos direcciones. En primer lugar, restituye el crédito de los conceptos del sistema cerrado, afirmando que las organizaciones racionales deben emplear una combinación de estrategias de sistemas tanto abiertos como cerrados, las cuales, aunque se hallan en mutua tensión, a fin de cuentas son complementarias. En segundo lugar, vincula de manera explícita la idea de racionalidad con los *medios* de que se valen las organizaciones para luchar por ser eficientes y sobrevivir; de este modo, armoniza los sentidos abierto y cerrado de racionalidad.

Para este autor, las organizaciones son "sistemas naturales" en virtud de su dependencia del entorno inmediato y de la presencia de una organización informal dentro de las estructuras formales de autoridad. Respecto a la organización informal, considera que al estudiarla la atención se centra en variables que no están incluidas en ninguno de los

modelos racionales: sentimientos, camarillas, controles sociales por medio de normas informales, posición y lucha, etc. Está claro que los estudiosos de la organización informal consideran estas variables no como desviaciones o errores fortuitos, sino como respuestas normales y adaptativas de seres humanos en situaciones problemáticas.

Estos elementos no racionales de los sistemas abiertos obligan a las organizaciones a adquirir aptitudes de exploración y aprendizaje, además de la habilidad para tomar decisiones racionales. Dadas las incertidumbres planteadas por sus ambientes, las organizaciones suelen limitarse a satisfacer algunas estrategias en vez de llevarlas al máximo. La supervivencia del sistema, "considerada como la meta" de las organizaciones, se logra moderando las tensiones entre sus aspectos abiertos y cerrados. Así concibe las organizaciones complejas como sistemas abiertos, por tanto indeterminadas y enfrentadas a la incertidumbre, pero al mismo tiempo como sujetas a criterios de racionalidad y por lo tanto en busca de definición y certeza.

La esencia de la noción de Thompson es que los círculos decisorios prefieren seguir estrategias de sistema cerrado, como llevar al máximo el rendimiento utilizando medidas racionales de eficiencia, pero a veces no pueden hacerlo debido a incertidumbres y contingencias en el ambiente que hacen tales medidas problemáticas para la supervivencia de la organización. Esto se asemeja a la relación entre problemas dóciles y perversos que enfrentan los administradores públicos. En realidad, Thompson afirma que debido a que los problemas dóciles son más susceptibles a soluciones instrumentales racionales, los responsables de tomarlas tienden a seguir estrategias que suponen en principio la docilidad de problemas perversos. Ahora bien, esto puede ser muy arriesgado, dependiendo del grado real de perversidad del problema.

Para complicar el panorama está el hecho de que las estrategias de máxima eficiencia en el sistema cerrado y las estrategias de extensión de límites en el sistema abierto competen a diferentes sectores o niveles de la organización. El *sector institucional* es responsable de la articulación global de los propósitos de la organización y de definir lo que constituirá su *dominio*. Un dominio consistente en aquellos títulos que una organización reclama y demarca para sí en términos de la gama de] productos, la población atendida y los servicios prestados. Así, dadas las opciones que las organizaciones tienen al definir sus dominios, ni con mucho están pasivamente a merced de sus ambientes.

En realidad, la organización suele buscar activa y deliberadamente estrategias que aumenten el control sobre su entorno. Pero, como observa Thompson, establecer un dominio, una estrategia del producto en el mercado, es una calle de dos direcciones que

implica un consenso que defina una serie de expectativas, tanto para los miembros de una organización como para otros con quienes se relacionan, sobre lo que hará y lo que no hará la organización (Miles, 1978).

El consenso sobre el dominio incluye acuerdos no sólo en cuanto a las metas, sino también en cuanto a la ideología. Por ello, conviene aclarar el trabajo de la organización distinguiendo entre su dominio organizacional y su *ambiente de tareas*, que consta de las partes del ambiente que atañen al establecimiento y el logro de las metas organizacionales; sus elementos relacionados incluyen clientes, proveedores, competidores y grupos regulatorios. El ambiente de tareas habilita y a la vez restringe al sector institucional en la definición y la adaptación del dominio de la organización. Así le proporciona los recursos y al mismo tiempo puede obstaculizar su capacidad de controlar o adaptarse a su dominio.

El *núcleo técnico* (o nivel técnico) de la organización es ante todo responsable del desempeño eficiente de las tareas una vez que han sido definidas por el sector institucional. Aunque en sentido estricto no es un sistema cerrado, quienes trabajan en el núcleo técnico prefieren actuar como si lo *fuera* al perseguir estrategias de maximización racional (Weber, 1998 y 1979). Dado que tales estrategias son tecnológicamente más eficientes, conviene a los líderes organizacionales crear, hasta donde sea posible, una situación de sistema cerrado para el núcleo técnico.

Para ello, las transacciones de límites entre el ambiente de tareas y el sector institucional deben manejarse de tal modo que el núcleo técnico se resguarde de perturbaciones generadas en el exterior. Esto permite a quienes trabajan en el nivel técnico formular hipótesis que sirvan de base para su trabajo y hacer predicciones instrumentales racionales sobre los resultados de sus esfuerzos. Una vez más es un intento de dominar los problemas perversos limitándolos de manera artificial. Una analogía útil es la división tradicional de los servidores civiles en dos grupos: nombramientos políticos y posiciones de carrera. Esta división se basa en el supuesto de que el segundo grupo constituye el núcleo técnico de la burocracia gubernamental y debe ser protegido de una influencia excesiva del primero.

Como resultado de esta necesidad de proteger al núcleo técnico, casi invariablemente surgen tensiones entre éste y el sector institucional, dados los diferentes problemas y valores operativos de cada uno. El núcleo técnico suele generar sus propios imperativos a medida que aumenta su tamaño y eficiencia. Al hallarse por lo común en una posición subordinada, las tensiones con el sector institucional no hacen sino crecer. Estas tensiones son medidas por el tercer sector organizacional, el *gerencial*, que "atiende a la



suborganización técnica 1) mediando entre ésta y quienes usan sus productos: clientes, alumnos, etc., y 2) procurando los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones técnicas.

Este es el sector que controla la organización técnica a través de la administración. Esto significa determinar la escala y amplitud del proceso técnico, sus objetivos y medidas de éxito, los recursos que serán asignados para su uso y, por último, el destino de su producción total. Para cumplir con todo, la primera responsabilidad del sector gerencial es proteger al núcleo técnico de perturbaciones e inestabilidades ambientales. La principal herramienta de que dispone es la aplicación de la racionalidad organizacional a los problemas que se presentan tanto interna como externamente.

Para Thompson, la racionalidad organizacional tiene tres aspectos:

- Obtener insumos del ambiente de tareas que la tecnología puede dar por sentados.
- El uso de la tecnología en la producción de bienes y servicios.
- Distribuir la producción en el ambiente.

Respecto a las transacciones de límites entre la organización y su ambiente, la racionalidad organizacional es hasta cierto punto resultado de 1) restricciones que la organización debe afrontar, 2) contingencias que debe prevenir, y 3) variables que pueden controlar.

Con las "normas de racionalidad", como las llama Thompson, las organizaciones tratan de amortiguar el impacto de perturbaciones externas en sus núcleos técnicos y, si esto falla, intentan hacer ajustes en los ambientes de tareas a los que, a su vez, el núcleo técnico puede adaptarse. El autor considera que estos esfuerzos por estabilizar y reducir la incertidumbre son fundamentales para las estrategias racionales de supervivencia de las organizaciones.

Mientras que en la teoría del sistema abierto las organizaciones en general dependen de su ambiente, las organizaciones racionales, son aquellas que tratan de invertir esta dependencia haciéndose del poder. Thompson formula varias proposiciones en apoyo de esta idea; por ejemplo, las organizaciones racionales tratan de minimizar el poder que sobre ellas ejerce el ambiente de tareas, ganar prestigio y aumentar su poder en relación con aquellos de los que dependen. Así, una organización tiene poder, relativo a un elemento de su ambiente de tareas, en la medida en que es capaz de satisfacer las necesidades de ese elemento y en que monopoliza esa capacidad.

Aunque a veces algunos clientes cooperativos y satisfechos otorgan poder a las organizaciones, las organizaciones racionales ven la cooperación con el ambiente de tareas como la segunda alternativa para controlarlo. Esto es así porque los resultados obtenidos a través de la cooperación son menos predecibles y por lo tanto es más probable que pongan en peligro sus perspectivas de supervivencia.

## **2.2. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL**

### **2.2.1. EL ENTORNO**

La pluralidad de los cambios desarrollados a lo largo del siglo XX a nivel global en términos económicos, sociales, políticos y culturales plantearon la necesidad de implementar transformaciones organizacionales a nivel público y privado. La relación entre el entorno y las organizaciones como tales se reflejaron de manera paulatina, por ejemplo, en las transformaciones en el ambiente organizacional producto de los cambios en las relaciones sociales y de producción en el mercado mundial; esto también tuvo su correlato en el aumento del tamaño de las organizaciones, que hizo que el volumen de las actividades tradicionales de la organización no fuera suficiente para sostener el crecimiento (Ministerio de Salud, 2009).

La expansión de los mercados y los proceso de globalización e interdependencia económica llevaron a la necesidad de crear organizaciones cada vez más extensas a nivel planetario, deslocalizando sus actividades; la especialización y la alta calificación de empleados y directivos, propiciados por el desarrollo de la ciencia y tecnología en el paso de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento, o lo que también se denominan las “organizaciones posmodernas”, donde el actor humano es el recurso central para la innovación y la creación (Useche, 2005).

Los cambios productivos y en el sistema económico vinieron también acompañados de transformaciones en la forma de ver al ser humano en sus múltiples facetas. De ahí que en términos administrativos se desencadenaron transformaciones operativas a nivel organizacional, basadas en nuevas concepciones del hombre, sostenidos en el conocimiento de sus cambiantes y complejas necesidades, nuevas concepciones de poder basados en criterios cooperativos y de conflicto. Mutaciones que se vieron reforzadas por el cambio cultural y civilizacional entre occidente y los países no occidentales, los que fueron portadores del reconocimiento de nuevos valores y el debilitamiento de otros, los que se tradujeron en nuevos conceptos de valores organizacionales, que nos llevan a pensar en una sociedad de organizaciones en el siglo XXI (Drucker, 1999).

Este conjunto de transformaciones se reflejó a nivel teórico administrativo en la fusión del estudio de la estructura y el estudio del comportamiento humano en las organizaciones. Así, la teoría de sistemas aglutinó los aspectos estructurales y los del comportamiento, posibilitando el surgimiento del Desarrollo Organizacional (DO). Empero, en ese encuentro, vale la pena distinguir entre proceso y estructura: los aspectos estructurales son elementos estáticos de la organización y se refieren a la distribución de sus diferentes componentes: a) dividir el trabajo a realizarse en tareas específicas y departamentos; b) asignar tareas y responsabilidades asociadas con puestos individuales; c) coordinar diversas tareas organizacionales; d) agrupar puestos en unidades; f) establecer relaciones entre individuos, grupos y departamentos; g) establecer líneas formales de autoridad; h) asignar y utilizar recursos de la organización como la división del trabajo, los puestos de autoridad y responsabilidad, es decir, el marco formal mediante el cual las tareas se dividen agrupan y coordinan (Robins y Coulter, 2000).

El proceso, en cambio, es dinámico y se refiere a las normas que determinan una organización, los cargos y funciones asumidos por las personas, la manera como se resuelven los problemas y se toman las decisiones. En el proceso se toma en consideración, en el escenario global contemporáneo, la comunicación en un mundo atravesado por las tecnologías de la información y la comunicación, donde los gerentes asumen el desafío de tomar decisiones en tiempo real, de la mano de la tecnología y el acceso a datos a nivel local y global. El manejo de las organizaciones, a su vez, envuelve el doble desafío de responder a los desafíos del cambio a nivel planetario así como de la capacidad de aprendizaje en un escenario de constantes mutaciones (Gibson et. al., 2011).

### **2.2.2. EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL**

El Desarrollo Organizacional (DO) es el proceso a través del cual una organización desarrolla sus capacidades internas para ser lo más efectiva que pueda llegar a ser, cumplir con su misión de trabajo y sobrevivir en el largo plazo (Philbin, A., 1999). Al ser una organización una estructura intencional y formal de funciones o puestos (Koontz et. al., 1998) que actúa en un determinado ambiente y su existencia y supervivencia dependen de como se relacione con ese medio, el DO es un proceso planificado de modificaciones culturales y estructurales que visualiza la institucionalización de una serie de tecnologías sociales, de tal manera que la organización quede habilitada para diagnosticar, planificar e implementar esas modificaciones con asistencia de un consultor (Chiavenato, 1981).

El concepto de Desarrollo Organizacional está íntimamente ligado al concepto de cambio y la capacidad de adaptación que tenga la organización frente al cambio. Tiene su origen en 1962 a partir de ideas sobre el Hombre, Organización y Ambiente como consecuencia de un conjunto de ideas e investigaciones de carácter humano relacionista. No es una teoría administrativa en sentido estricto, se trata de un movimiento que aplica las ciencias del comportamiento a la administración (Teoría del comportamiento organizacional dirigido al enfoque sistémico).

Los objetivos del D.O se vinculan con preocupaciones tales como destacar los cambios ambientales y el rol de la cultura organizacional en el proceso de cambio, es decir, dar cuenta de la capacidad de adaptación de la organización a los cambios del entorno. Tal capacidad, se estructura cuando se crea un sentido de identificación de las personas en relación con la organización, el desarrollo del espíritu de equipo por medio de la integración y de la interacción de las personas, así como por el perfeccionamiento de la percepción común sobre el ambiente externo con la finalidad de facilitar la adaptación de toda la organización.

Entre las principales características del Desarrollo Organizacional, se puede señalar en principio que éste se enfoca en la organización como un todo, esto es que, involucra a la organización de manera integral para que el cambio pueda ocurrir efectivamente. En esta perspectiva asume un carácter sistémico, pues se enfoca en las interacciones entre las partes de la organización que se influyen mutuamente. Identifica para ello a agentes de cambio, que son las personas que desempeñan el papel de estimular, orientar y coordinar el cambio dentro del grupo.

El DO enfatiza su labor en la solución de problemas, pues no solamente los aborda y discute teóricamente, sino que realiza un proceso de investigación-acción en el que se identifican los problemas de la organización y se plantea soluciones apoyadas en el rigor científico, con el propósito final de intervenir en la realidad. De este modo, los participantes aprenden en su experiencia la problemática a enfrentar, proceso que se vincula con los demás miembros de la organización a través de mecanismos de discusión en grupo, la resolución colectiva de conflictos y el desarrollo de acciones cooperativas. El DO proporciona información importante que es devuelta a la organización para retroalimentar el proceso de toma de decisiones. La retroalimentación provee información de retorno sobre la conducta organizacional y motiva a las personas a comprender las situaciones en que están involucradas y tomar acción auto correctiva.

El DO en la práctica no sigue un procedimiento rígido e inmutable, por el contrario se puede señalar que es situacional y orientado hacia las contingencias. Es flexible y

pragmático, adapta sus acciones para adecuarlas a las necesidades específicas y particulares que se diagnosticaron en principio. En esa medida es interactivo, pues para obtener los resultados previstos debe apoyarse en las comunicaciones e interacciones entre los miembros de la organización. La sinergia es, por tanto, un requisito fundamental para el logro de los objetivos del DO.

### **2.2.3. EL ENTRAMADO CONCEPTUAL DEL DO**

Para el estudio de las organizaciones y el diseño e implementación de un proceso de DO, se utiliza una batería de conceptos dinámicos que sostienen su aparato teórico. Entre ellos se destacan los siguientes:

#### **Cultura organizacional**

La cultura organizacional se entiende como un grupo complejo de valores, tradiciones, políticas, supuestos, comportamientos y creencias esenciales que se manifiesta en los símbolos, los mitos, el lenguaje y los comportamientos y constituye un marco de referencia compartido para todo lo que se hace y se piensa en una organización. En su especificidad, toda organización desarrolla a final de cuentas su propio concepto de cultura organizacional, atendiendo a sus características particulares de desenvolvimiento. Se trata de un modo de vida de cada organización (Bretones y Mañas, 2008)

Dentro del concepto de cultura organizacional hay que considerar tanto aquellos aspectos intangibles, tales como el conocimiento o los mismos valores, como aquellos aspectos tangibles propios del sistema. La cultura organizacional otorga a sus miembros la lógica de sentido para interpretar la vida de la organización, a la vez que constituye un elemento distintivo que le permite diferenciarse de las demás organizaciones (Documento de Cátedra, 2007). Algunas organizaciones logran renovar constantemente su cultura manteniendo su integridad y su personalidad, en tanto que otras permanecen con su cultura atada a patrones obsoletos y pasados de moda. El DO considera que para cambiar una organización, la única manera viable es cambiar su cultura, es decir, los sistemas en los cuales las personas viven y trabajan.

#### **Clima organizacional**

El clima organizacional es el medio interno de una organización y su atmósfera psicológica particular. Está íntimamente ligado a la moral y a la satisfacción de las necesidades humanas de sus miembros. El clima puede ser saludable o malsano, cálido o frío, negativo o positivo, satisfactorio o insatisfactorio, dependiendo de cómo se sienten los participantes con respecto a la organización. Algunos individuos son más o menos

sensibles que otros en relación con aspectos de ese clima, además una característica que parece ser positiva para un miembro de una organización puede ser percibida como negativa o insatisfactoria para otros (Weinert, 1985).

El concepto de clima organizacional comprende diversos aspectos tales como el tipo de organización, la tecnología utilizada, las políticas de la compañía, las metas operacionales, los reglamentos internos (factores estructurales), además de las actitudes y formas de comportamiento social, impulsadas o castigadas (factores sociales).

### **Cambio de cultura y del clima organizacional**

Cada organización es un sistema humano complejo, con características propias, con su propia cultura y su propio clima organizacional. Todo ese conjunto de variables debe ser continuamente observado, analizado y perfeccionado para lograr productividad y motivación, pues el cambio afecta las actitudes y valores de los individuos (Zimmermann, 2000, 73). Para que la organización pueda cambiar la cultura y el clima organizacional, necesita tener capacidad innovadora, representada en las siguientes características:

- **Adaptabilidad.** Es la capacidad para resolver problemas y reaccionar de manera flexible a las cambiantes e inconstantes exigencias del ambiente. Para poder adaptarse, la organización debe ser flexible, para poder integrar nuevas actividades y receptiva y transparente a nuevas ideas, vengan de adentro o de fuera de la organización.
- **Sentido de identidad,** es decir, que los participantes conozcan y comprendan el pasado y el presente de la organización, así como comprendan y compartan los objetivos de la misma.
- **Perspectiva exacta del medio ambiente.** Se trata de una percepción realista unida a una capacidad de investigar, diagnosticar y comprender el ambiente;
- **Integración entre los participantes.** De tal manera que la organización pueda comportarse como un todo orgánico. Por tanto, no basta cambiar la estructura, es necesario cambiar la cultura de la organización.

El DO destaca que para que una organización pueda alcanzar un cierto nivel de desarrollo deben utilizar diferentes estrategias de cambio. Entre ellas tenemos las siguientes:

1. **Cambio evolutivo.** Cuando el cambio es mínimo y está dentro de las expectativas y las conveniencias. El cambio evolutivo es lento, moderado. Hay una

tendencia a repetir y reforzar las soluciones sólidas y eficientes, y abandonar las soluciones débiles y deficientes;

2. **Cambio revolucionario.** Generalmente este cambio es rápido, intenso, brutal, sobrepasa y rechaza las antiguas expectativas e introduce algunas nuevas.

3. **Desarrollo sistemático.** Los responsables del cambio diseñan modelos explícitos de lo que la organización debería ser en comparación con lo que es, mientras aquellos cuyas acciones serán afectadas por el desarrollo sistemático, estudian, evalúan y critican el modelo de cambio para recomendar modificaciones, basadas en su propio discernimiento y comprensión.

Estas estrategias, a su vez, se relacionan con la clase de cambio que se quiere impulsar. A nivel estructural se involucra la estructura organizacional, los órganos, las redes de información internas y externas, los niveles jerárquicos y los esquemas de diferenciación e integración existentes. En el plano tecnológico se afectan máquinas, equipos, instalaciones, procesos organizacionales, etc., es decir, la forma como la organización ejecuta sus tareas, fabrica sus productos y presta sus servicios. A nivel de productos o servicios se afectan los resultados o las salidas de la organización y, por último, a nivel de la cultura organizacional se busca cambiar las actitudes y comportamientos de las personas, sus expectativas, aspiraciones y necesidades (Leavitt, 1964).

Uno de los trabajos clásicos sobre el cambio organizacional es el desarrollado por Kurt Lewin (Fragoso, 2008), quien define el cambio como una modificación de las fuerzas que mantienen el comportamiento de un sistema estable. Por ello dicho comportamiento es producto de dos tipos de fuerzas: las que ayudan a que se efectúe el cambio (fuerzas impulsoras) y las que se resiste a que el cambio se produzca (fuerzas restrictivas), que desean mantener el status quo. Cuando ambas fuerzas están equilibradas, los niveles actuales de comportamiento se mantienen y se logra un equilibrio “casi estacionario”. Para modificar ese estado casi estacionario se puede incrementar las fuerzas que propician el cambio o disminuir las fuerzas que lo impiden o combinar ambas tácticas. Básicamente, la idea que propone es de descongelar valores antiguos, cambiar y recongelarlos nuevamente.

Este proceso comprende que el descongelamiento: implica reducir las fuerzas que mantienen a la organización en su actual nivel de comportamiento; el cambio o movimiento, consiste en desplazarse hacia un nuevo estado o nuevo nivel dentro de la organización con respecto a patrones de comportamiento y hábitos, conductas y actitudes; en el recongelamiento, se estabiliza a la organización en un nuevo estado de equilibrio donde se acude a la cultura, las normas, políticas y estructura organizacional.

Estas tres etapas se pueden lograr si: a) se determina el problema; b) se identifica su situación actual; c) se identifica la meta por alcanzar; d) se identifican las fuerzas positivas y negativas que inciden sobre él, e) se desarrolla una estrategia para lograr el cambio de la situación actual dirigiéndolo hacia la meta.

## **Desarrollo**

La tendencia natural de toda organización es crecer y desarrollarse. El desarrollo es un proceso lento y gradual que conduce al exacto conocimiento de sí misma y a la plena realización de sus potencialidades. El desarrollo organizacional es necesario siempre que la organización compita y luche por su supervivencia en condiciones cambiantes. Cada época desarrolla la forma organizacional más adecuada y característica para su naturaleza. Los cambios que están ocurriendo en el mundo moderno hacen necesario revitalizar y reconstruir las organizaciones. El desarrollo de una organización le permite a ésta contar con un conocimiento profundo y real de sí misma y de sus posibilidades, además de un conocimiento profundo del medio ambiente en que opera. Frente a ello se verá a sí misma enfrentada a la necesidad permanente de una planeación adecuada y una ejecución exitosa.

### **2.2.4. MODELOS DE INTERVENCIÓN**

Existen diferentes modelos de intervención en el ámbito organizacional, los que son utilizados, desde la perspectiva estructural o de comportamiento, para el logro de los objetivos y metas de la organización. Entre ellos se pueden mencionar los siguientes que se desenvuelven a nivel de estructura y de comportamientos: los relacionados con la teoría del clima organizacional, el cambio organizacional a partir del cambio individual; la estructura y las relaciones entre grupos y; la eficacia gerencial.

En el primer caso, la teoría de clima Organizacional de Likert establece que el comportamiento asumido por los subordinados depende directamente del comportamiento administrativo y las condiciones organizacionales que los mismos perciben, por lo tanto se afirma que la reacción estará determinada por la percepción. A partir de la identificación de tres variables (causales, intermedias y finales), determina dos tipos grandes de clima organizacional: los autoritarios y los participativos (Likert, 1967).

En el segundo, en el modelo denominado Managerial Grid (malla gerencial), Blake y Mouton (1964) fueron los pioneros en la introducción de una tecnología integrada y preprogramada de desarrollo organizacional. Ellos plantean que el cambio organizacional comienza con el cambio individual como un mecanismo de



descongelamiento y que los problemas de procesos en los niveles interpersonales, grupales e inter grupales deben ocurrir antes de los cambios en las estrategias y en el ambiente interno de la organización. Esta tecnología reposa sobre tres premisas: a) los individuos y las organizaciones reducen discrepancias sobre su auto - imagen y la realidad; b) las organizaciones alcanzan “satisfacciones” abajo de su potencial y; c) una gran cantidad de energía de las organizaciones se gasta en comportamientos disfuncionales como en las burocracias.

En el tercero, Lawrence y Lorsch hacen hincapié en determinadas dimensiones de la organización, particularmente en su estructura y en las relaciones entre grupos. Consideran otras dimensiones, pero estas dos son las que gozan de prioridad por su modo de ver las organizaciones. Argumentan que existe una relación causa-efecto entre cuán bien la estructura interna de la organización se acopla con las exigencias ambientales y cuán bien actúa la organización, es decir, cómo alcanza sus metas y objetivos (Lawrence y Lorsch, 1967).

En el cuarto, el modelo de eficacia gerencial desarrollado por Reddin (1987) se basa en el hecho de que al administrador se le exige ser eficaz en una variedad de situaciones y su eficacia puede ser medida en la proporción en que él es capaz de transformar su estilo de manera apropiada, a la situación de cambio. Para Reddin, la eficacia administrativa es el grado en el cual el administrador alcanza las exigencias de resultados de su posición en la organización. La única tarea del administrador es ser eficaz.

### **2.2.5. EL CICLO DE VIDA ORGANIZACIONAL**

En el ciclo de vida de las organizaciones, éstas pueden asumir diversas formas organizacionales en diferentes ambientes y épocas, Así, las organizaciones, durante su existencia, recorren cinco fases bastante diferenciadas.

1. Fase pionera: es la fase inicial de la organización, llevada a cabo por sus fundadores. Como todavía es pequeña, sus procesos son fáciles de supervisar y controlar. Hay pocas tareas rutinarias y un gran volumen de improvisaciones, la capacidad de la organización para realizar innovaciones es muy elevada.

2. Fase de expansión: es la fase en que la organización crece, intensifica sus operaciones y aumenta el número de sus participantes. La preocupación básica es el aprovechamiento de la producción de la organización;

3. Fase de reglamentación: con el crecimiento de las actividades se ve obligada a establecer normas de coordinación entre los diversos departamentos o sectores, y a definir rutinas y procesos de trabajo;

4. Fase de burocratización: se desarrolla una cadena de mando bien definida, una detallada visión del trabajo basada en la especialización y unas relaciones impersonales entre los participantes. Esa organización piramidal y monocrática presenta muy poca flexibilidad para los cambios y para la innovación;

5. Fase de flexibilización: o sea, de readaptación a la flexibilidad, de reencuentro con la capacidad de innovación perdida.

### **2.2.6. EL PROCESO DO**

Existen ciertas condiciones organizacionales que requieren aplicación y empleo del D.O., la condición esencial es que alguien, en una posición estratégica de la organización, sienta la necesidad de modificación, Los programas de D.O. pueden aplicarse a los siguientes tipos de condiciones organizacionales o necesidades sentidas de cambio:

- Necesidad de cambiar normas culturales, o sea, la cultura organizacional.
- Necesidad de cambiar estructuras y posiciones; es decir, los aspectos formales de la organización.
- Necesidad de mejorar la colaboración intergrupala

La tecnología del desarrollo organizacional, surgió de las ciencias del comportamiento. En este sentido el D.O. constituye un proceso que consta de tres etapas: recolección de datos, diagnóstico e intervención:

En la primera etapa, la recopilación y el análisis de datos es una de las actividades que deben apoyarse en técnicas y métodos de investigación científica para describir y conocer el sistema organizacional, así como las relaciones entre sus elementos y subsistemas y las maneras de identificar los problemas y asuntos más importantes.

La segunda, se orienta principalmente al proceso de solución de problemas. Presta considerable atención al desarrollo y verificación de nuevos enfoques para la solución de problemas organizacionales y a la preparación del sistema para el cambio.

En la tercera, la acción de intervención puede realizarse a través del entrenamiento de la sensibilidad o de métodos de laboratorio. La intervención es una fase del proceso del D.O. que puede ser definida como una acción planeada que debe ejecutarse a continuación de la fase de diagnóstico. El hecho de obtener datos o de diagnosticar es

una manera de intervenir en el sistema. La intervención no es la fase final del D.O., sino una etapa capaz de facilitar el proceso. El cual debe ser continuo.

El proceso de Desarrollo Organizacional, a su vez, responde a objetivos específicos de cambio en las organizaciones como los siguientes:

1. **Objetivos estratégicos:** preocupados en alterar la relación entre la organización como un todo y su ambiente. La organización y el ambiente en continua e íntima interacción, lo cual es una de las cualidades más importantes de la organización, su sensibilidad y adaptabilidad, su capacidad de percepción y adaptación ante el cambio de estímulos externos.
2. **Objetivos tecnológicos:** relacionados con el cambio en la tecnología de las partes físicas de la organización.
3. **Objetivos estructurales:** preocupados de las alteraciones en las relaciones de subordinación.
4. **Objetivos conductuales o de comportamiento:** enfocados al cambio de fenómenos humanos.
5. **Programas:** se destinan a alterar la estructura o los aspectos de los planes de implementación técnica (González y Perozo, 2007).

El logro de estos objetivos evidentemente responde a las necesidades y problemas que enfrenta cada organización de manera particular. La articulación de las diferentes etapas del proceso DO es, en esa medida, en parte ciencia y en parte el arte de gestionar los talentos de las personas.

### **CAPITULO III: MARCO LEGAL**

La atención y protección de los bolivianos en el exterior se inscribe en términos institucionales en el marco del régimen internacional y nacional en materia diplomática y consular. A nivel internacional, las relaciones consulares entre los Estados, así como los privilegios e inmunidades de los funcionarios del servicio consular giran en torno a la Convención de Viena sobre relaciones consulares y sus protocolos facultativos; a nivel doméstico, la estructura institucional y organizativa, así como las atribuciones y funciones de las instancias y personal del servicio consular se desarrollan en el marco de la Constitución Política del Estado y la normativa específica y conexas.

#### **3.1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

##### **3.1.1. CONVENCION DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES, 24 DE ABRIL DE 1963.**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas aprobó la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, abierta a la firma de los Estados el 18 de abril de 1961. Por tanto, estimando que una convención internacional sobre relaciones, privilegios e inmunidades consulares contribuirá al desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, prescindiendo de sus diferencias de régimen constitucional y social, se define que la finalidad de dichos privilegios e inmunidades no es beneficiar a particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus Estados respectivos,

Las relaciones consulares en general comprenden, en principio, el establecimiento y el ejercicio de las relaciones consulares. Así, el establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectuará por consentimiento mutuo, el consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados implicará, salvo indicación en contrario, el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares. Cabe considerar, además, que la ruptura de relaciones diplomáticas no entrañará, ipso facto, la ruptura de relaciones consulares.

Para el ejercicio de las funciones consulares se considera los siguientes criterios: a) las funciones consulares serán ejercidas por las oficinas consulares. También las ejercerán las misiones diplomáticas según las disposiciones de la presente Convención; b) el establecimiento de una oficina consular. En ese sentido, no se podrá establecer una oficina consular en el territorio del Estado receptor sin su consentimiento, la sede de la oficina consular, su clase y la circunscripción consular, las fijará el Estado que envía y serán aprobadas por el Estado receptor. El Estado que envía no podrá modificar

posteriormente la sede de la oficina consular, su clase, ni la circunscripción consular sin el consentimiento del Estado receptor, también se necesitará el consentimiento del Estado receptor si un consulado general o un consulado desea abrir un viceconsulado o una agencia consular en una localidad diferente de aquélla en la que radica la misma oficina consular. No se podrá abrir fuera de la sede de la oficina consular una dependencia que forme parte de aquélla, sin haber obtenido previamente el consentimiento expreso del Estado receptor.

Las funciones consulares reconocidas en la Convención consistirán en:

- Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.
- Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención
- Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas
- Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado; e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;
- Actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor
- Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor.
- Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de

capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela.

- Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente.
- Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor.
- Ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones.
- Prestar ayuda a los buques y aeronaves y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, encaminar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales, los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía;
- Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.

### **3.1.2. PROTOCOLO DE FIRMA FACULTATIVA SOBRE ADQUISICION DE NACIONALIDAD DE VEINTICUATRO DE ABRIL DE 1963**

Este protocolo aclara la expresión "miembros de la oficina consular", referida al significado que se le asigna en el apartado g) del párrafo 1 del artículo 1 de la Convención (ver definiciones infra), es decir, "funcionarios y empleados consulares y miembros del personal de servicio". Además se establece que los miembros del personal

consular que no sean nacionales del Estado receptor y los miembros de su familia que vivan en su casa, no adquirirán la nacionalidad de dicho Estado por el solo efecto de la legislación de este último.

### **3.1.3. PROTOCOLO DE FIRMA FACULTATIVA SOBRE JURISDICCION OBLIGATORIA PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS DE VEINTICUATRO DE ABRIL DE 1963**

En este protocolo los Estados Parte expresan su deseo de recurrir a la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia en todo lo que les afecte y se refiera a la solución de cualquier controversia originada por la interpretación o aplicación de la Convención, a menos que las partes convengan, dentro de un plazo razonable, otra forma de solución,

### **3.1.4. NORMATIVA CONEXA A NIVEL INTERNACIONAL**

Entre la normativa relacionada con la atención y protección de los connacionales en el exterior se pueden mencionar los siguientes instrumentos internacionales: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Políticos, Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación racial, Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles o Degradantes, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Convención Sobre Trabajadores Migrantes, Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, Estatuto de los Refugiados.

## **3.2. NORMATIVA NACIONAL**

### **3.2.1. LEY N° 2650, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, LEY DE 13 DE ABRIL DE 2004**

La Constitución Política del Estado reconoce que Bolivia está constituida por una sociedad multiétnica y pluricultural que convive en un régimen democrático representativo y participativo, escenario en el que todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías

reconocidos por la Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera, donde su dignidad y libertad son inviolables, teniendo el Estado como deber primordial respetarlas y protegerlas.

En este marco, toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: a la vida, la salud y la seguridad; a emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión; a reunirse y asociarse para fines lícitos; a trabajar y dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo; a recibir instrucción y adquirir cultura, enseñar bajo la vigilancia del Estado; a ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional, a formular peticiones individual y colectivamente; a la propiedad privada, individual y colectivamente, siempre que cumpla una función social; a una remuneración justa por su trabajo que le asegure para sí y su familia una existencia digna del ser humano; a la seguridad social, en la forma determinada por la Constitución y las leyes.

Son bolivianos de origen los nacidos en el territorio de la República, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Bolivia al servicio de su gobierno. También se reconoce la nacionalidad a los nacidos en el extranjero de padre o madre bolivianos por el solo hecho de avecindarse en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados. Los bolivianos, hombres y mujeres, casados con extranjeros, no pierden su nacionalidad. Los extranjeros, hombres y mujeres, casados con bolivianos o bolivianas adquieren la nacionalidad boliviana siempre que residan en el país y manifiesten su conformidad y no la pierden aun en los casos de viudez o de divorcio. La nacionalidad boliviana no se pierde por adquirir nacionalidad extranjera. Quien adquiera nacionalidad boliviana no será obligado a renunciar a su nacionalidad de origen.

La ciudadanía boliviana consiste en concurrir como elector o elegible a la formación o al ejercicio de los poderes públicos, en el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por Ley. Son ciudadanos los bolivianos, varones y mujeres mayores de dieciocho años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.

Son atribuciones del Presidente de la República: Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por Ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en esta Constitución. Negociar y concluir tratados con naciones extranjeras;



canjearlos, previa ratificación del Congreso. La CPE define que el presidente es el encargado de conducir la política exterior del país, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares, así como admitir a los funcionarios extranjeros en general. Esta atribución hace que el centro de la definición de la política exterior y la conformación del cuadro administrativo directivo de la representación diplomática y consular descansa en la cabeza del poder ejecutivo.

### **3.2.2. LEY N 1444, LEY DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE 15 DE FEBRERO DE 1993**

Según la ley no 1444, el servicio de Relaciones Exteriores es el instrumento destinado a la ejecución de la Política Exterior del estado boliviano; compuesto por funcionarios, capacitados profesionalmente, como integrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto tanto en el país como en el exterior y organizados en la estructura diplomática que garantiza la presente ley y sus reglamentos. Su misión es preservar y resguardar la soberanía e intereses de Bolivia ante la comunidad internacional, así como analizar, planificar, coordinar, centralizar y ejecutar la Política Exterior de la República.

La conducción de las relaciones exteriores de Bolivia, como atribución constitucional del Presidente de la República, (artículo 96 Constitución Política del Estado), se ejecuta a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que regirá su funcionamiento por la presente Ley y sus Reglamentos. El Servicio de Relaciones Exteriores se ejerce a través del Ministerio del ramo, de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales, de integración y de los Consulados.

Las autoridades del Servicio de Relaciones Exteriores son: el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, y siguiendo en orden jerárquico, el Subsecretario General o Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto y los Subsecretarios de áreas especializadas. El rango diplomático es el grado del funcionario del Servicio de Relaciones Exteriores en la escala jerárquica siguiente:

- Embajador - Ratificado por el Honorable Senado Nacional.
- Ministro de Primera.
- Ministro Consejero.
- Consejero.
- Primer Secretario.
- Segundo Secretario.

- Tercer Secretario.

Para ejercer las funciones consulares los funcionarios del Servicio de Relaciones Exteriores serán nombrados con las equivalencias siguientes:

- Cónsul General : Ministro de Primera o Ministro Consejero.
- Cónsul : Consejero o Primer Secretario.
- Vice-Cónsul : Segundo Secretario o Tercer Secretario.

El rango diplomático corresponde a la categoría de cada funcionario del Servicio de Relaciones Exteriores, del que no podrá ser desposeído su titular sino por las causales establecidas por la Ley 1444 y los Reglamentos del Servicio.

En relación al régimen orgánico del Servicio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto es el órgano central del Servicio de Relaciones Exteriores, que bajo la conducción constitucional del Presidente de la República está encargado de estudiar, planificar, centralizar, coordinar, desarrollar, ejecutar y evaluar la Política Exterior del estado boliviano. Además, tiene a su cargo los asuntos relativos al culto.

Entre sus atribuciones para la protección de connacionales bolivianos en el exterior se pueden señalar aquellas relacionadas con ejecutar la Política Exterior mediante la acción de sus propios órganos y de las Misiones Diplomáticas, Misiones Especiales y Consulares de Bolivia en el extranjero, atender y proteger, mediante las Misiones Diplomáticas y Consulares, los intereses del Estado y de los ciudadanos bolivianos en el extranjero, legalizar, revalidar, visar, dar conformidad, otorgar visto u otras formas jurídicas a documentos nacionales y extranjeros, para lo cual contara el Ministerio con un arancel interno, en todos los niveles en las diversas Misiones Diplomáticas, de integración y consulares en el exterior programar, proponer, efectuar las designaciones, promociones, traslados y remociones de sus funcionarios dependientes.

Las misiones consulares, al igual que las misiones diplomáticas, representaciones permanentes ante Organismos Internacionales, de Integración y Misiones Especiales se rige en su trabajo por lo establecido en la Ley 1444, sus Reglamentos y Manuales, bajo la orientación e instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Estas Misiones pueden ser permanentes o temporales. El número de sus funcionarios y los rangos de estos serán determinados en cada caso, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de acuerdo con los intereses del país.

Los funcionarios diplomáticos en misión consular, están sujetos a las disposiciones de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963 y otros Acuerdos Internacionales de los que Bolivia es parte, siendo sus funciones específicas cumplir funciones consulares de conformidad con el Reglamento Consular y el Derecho Internacional.

Las obligaciones de los integrantes del servicio de relaciones exteriores en misión consular, además de las establecidas para el servicio exterior en general, son las de prestar la atención necesaria a los nacionales bolivianos y la defensa de sus intereses, de acuerdo con las normas pertinentes, así como respetar el orden jerárquico del Servicio y cumplir los Reglamentos, Circulares, Instrucciones, y demás disposiciones que reciban. Las designaciones honorarias en las Misiones Diplomáticas y Consulares serán objeto de regulación especial de acuerdo a Reglamento, se considera además que no podrán ser objeto de designaciones en Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales, ni Consulados, aquellos ciudadanos bolivianos radicados en el extranjero que hubieren adoptado otra nacionalidad.. Las misiones consulares en el exterior, además, contarán con Personal de Carrera Administrativa, el mismo que se regirá por su propio Reglamento y Escalafón.

### **3.2.3. LEY 3108, LEY DE 2 DE AGOSTO DE 2005, CREACIÓN DE LA GESTORÍA CONSULAR**

De conformidad con el artículo 59<sup>a</sup>, atribución 1<sup>a</sup> de la Constitución Política del Estado concordante con Artículo 9º numeral 9.8 de la Ley N° 1444 del Servicio de Relaciones Exteriores, se creó en el año 2005 la Gestoría Consular, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con el objeto de regular la prestación de servicios al ciudadano boliviano residente en el extranjero a objeto de dotarle en plazos razonablemente cortos, documentación cursante en los registros público, bajo principios de celeridad administrativa a través de la Gestión Consular.

La Gestoría Consular es entendida como el servicio de remisión de documentación personal que presta el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como parte de la Gestión Consular a ciudadanos bolivianos residentes en el extranjero imposibilitados de realizar ese cometido. En esa medida, las Representaciones Diplomáticas y Consulares en el exterior, tienen la obligación de obtener, enviar y entregar a sus connacionales, documentos relativos a:

- Actos civiles, nacimientos, matrimonio y defunción.
- Antecedentes policiales o penales,

- Estudios académicos realizados, legalizaciones, y
- Otros.

Para el efecto, se faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto la implementación de la Gestoría Consular a través de las siguientes unidades organizacionales:

- Representaciones diplomáticas y consulares acreditadas en el exterior de la República.
- Dirección General de Régimen Consular.

La implementación de los servicios brindados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos serán financiados a través de la contraprestación de servicios mediante el cobro de tasas establecidas en los aranceles interno y consular, respetando la estructura de costo y el procedimiento administrativo, debiendo inscribirse como recursos propios en el presupuesto institucional. Los aranceles que establecen las tasas serán aplicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en lo referente a la presente ley son:

**Arancel Interno:** es el instrumento legal que aprueba el cobro de tasas por los servicios prestados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en el territorio bolivianos.

**Arancel Consular:** es el instrumento legal por el cual se establece el cobro de tasas por servicios prestados en las Misiones Diplomáticas y Consulares en el exterior de la República.

Ambos instrumentos serán aprobados, derogados o abrogados en lo individual por Resolución Ministerial.

#### **3.2.4. DECRETO SUPREMO 22243 DE 11 DE JULIO DE 1989, REGLAMENTO CONSULAR**

Este Reglamento Consular norma el desenvolvimiento del Servicio Consular de la República. El Servicio Consular es la rama especializada del Servicio de Relaciones Exteriores de la República que tiene las siguientes funciones:

- a) Representar y proteger los intereses de la República y de los ciudadanos bolivianos que se encuentran en los Estados con los cuales

Bolivia mantiene relaciones consulares, dentro los límites señalados por el Derecho Internacional.

b) Esta protección abarca los intereses de los nacionales bolivianos, sean personas naturales o jurídicas.

c) Mantener y fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre la República de Bolivia y los Estados con los cuales sostiene relaciones consulares.

d) Conocer por todos los medios lícitos las condiciones comerciales, económicas, culturales y científicas de los Estados Receptores, e informar sobre aquellas al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

e) Extender pasaportes a los ciudadanos bolivianos en el exterior y otorgar visas y documentos de viajes a las personas que se trasladen a Bolivia.

f) Desempeñar funciones de Notarías de Fe Públicas y Oficialías de Registro Civil en los actos jurídicos que deben surtir efectos legales dentro de la República.

g) Proteger y velar, de acuerdo a las leyes de los Estados receptores, por los intereses de los nacionales bolivianos que sean personas naturales, jurídicas en los casos de sucesión por causa de fallecimientos sucedidos en el extranjero.

h) Velar y proteger en el marco de las leyes de los Estados receptores, los intereses de los menores y personas bolivianas que carezcan de plena capacidad, particularmente cuando haya necesidad de instruir tutelas o curatelas.

i) Representar a los nacionales bolivianos, en función de la protección de los legítimos intereses de estos, ante los tribunales y otras autoridades de los Estados Receptores, sobre todo, en casos de ausencia u otro tipo de impedimentos que no permitan una defensa directa de parte de los interesados.

j) Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales que favorezcan o afecten intereses bolivianos y diligenciar comisiones judiciales rogatorias, según los acuerdos internacionales en vigencia o, en su

defecto, compatibilizando dichas comisiones jurídicas suplicatorias con las Leyes de los Estados Receptores.

k) Prestar cooperación efectiva a las aeronaves, buques, trenes y vehículos pertenecientes al Estado boliviano que transporten carga destinada a este. Tal cooperación y protección podrá extenderse, según los casos a las tripulaciones y conductores de esos medios de transporte.

l) Prestar protección a los trabajadores bolivianos que desarrollen labores permanentes y temporales en el extranjero, principalmente en las regiones fronterizas al territorio nacional.

m) Las demás funciones, que en directa relación con los intereses de la República, sean dispuestas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

El Servicio Consular depende de la Cancillería de la República y tiene como autoridades superiores jerárquicas al señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Subsecretario General de Relaciones Exteriores y al Director General de Asuntos Consulares. El Servicio Consular comprende todas las Oficinas Consulares de Bolivia en el extranjero y está integrado por los siguientes niveles jerárquicos:

- a) Cónsul General
- b) Cónsul
- c) Cónsul Adjunto
- d) Vicecónsul
- e) Agente Consular
- f) Auxiliares

El Servicio Exterior incluye al Servicio Consular; y se establecen las siguientes equivalencias jerárquicas del Servicio Consular con el Escalafón Diplomático:

## **SERVICIO DIPLOMATICO/SERVICIO CONSULAR**

- a) Embajador de carrera Cónsul General
- b) Ministro Consejero Cónsul
- c) Consejero Cónsul Adjunto
- d) Primer Secretario Vicecónsul
- e) Segundo Secretario Agente Consular
- f) Tercer Secretario Auxiliar

Los funcionarios consulares están encargados de fomentar y promover el Comercio en el distrito de jurisdicción; prestar protección a la persona, tratados y convenios suscritos entre Bolivia y el país donde se hallan acreditados, así como por la imagen, prestigio y dignidad de la República; promocionar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto informaciones fidedignas obtenidas en el país de residencia que puedan interesar al progreso y bienestar del país, particularmente en materia comercial, industrial, sanitaria, educacional, científica, jurídica, vial, laboral y cultural; difundir el conocimiento de Bolivia para la atracción del turismo.

Desde una perspectiva de concentración de la conducción de la política exterior en la cabeza del ejecutivo, las Letras Patentes de todo funcionario consular deben ser suscritas por el Presidente de la República. Ningún Jefe de Misión o Cónsul General podrán nombrar funcionarios consulares en ninguna de las categorías establecidas por ley. Los funcionarios consulares, no podrán ejercer sus funciones inherentes a sus cargos antes de haber obtenido el correspondiente Exequátur que otorga el Estado Receptor.

Todo funcionario consular comunicará inmediatamente de la toma de posesión de su cargo al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, al Jefe de Misión o Cónsules y Vicecónsules bolivianos acreditados en el país de su residencia. Asimismo, comunicará su posesión a la Contraloría General de la República, a la Dirección de General de Aduanas y las autoridades locales y consulares extranjeras acreditadas en la sede de sus funciones.

Los archivos consulares, muchos útiles, libros, valores, etc. son de propiedad del Estado y deben ser conservados siendo de responsabilidad del respectivo funcionario su deterioro o pérdidas. A tiempo de hacerse cargo de sus respectivas oficinas, los

funcionarios consulares levantarán un inventario del archivo, valores, biblioteca, muebles, mapoteca y demás bienes pertenecientes al Consulado, en cinco ejemplares firmados por el Cónsul entrante y por el saliente, con la presencia del agente consular, si lo hubiere y de dos testigos de preferencia nacionales bolivianos. El original deberá ser enviado a la Contraloría General de la República, dentro los ocho días de la toma de posesión y las copias se distribuirán de la siguiente forma: una al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, otra al archivo del Consulado y las dos restantes, al Cónsul entrante y saliente.

Sin perjuicio de la dependencia directa a que están sometidos los funcionarios consulares con respecto al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, reconocerán como inmediato superior al Jefe de Misión Diplomática en el país respectivo, si lo hubiera. El Cónsul General es el Jefe Superior de Cónsules y Vicecónsules que actúan dentro de su distrito jurisdiccional. Esta dependencia no impedirá la comunicación directa que deben mantener los Cónsules con el Ministerio de Relaciones y Culto y otras oficinas públicas ni afectará la independencia de que gozan en el ejercicio de los actos del Servicio Consular.

Los empleados auxiliares, contemplados en el inciso e) del artículo 4 del presente Reglamento, no forman parte del Cuerpo Consular y, por consiguiente no gozan de los derechos y las prerrogativas inherentes a la función consular. Sin embargo, en los que se refiere a la inmunidad de jurisdicción, los empleados consulares, al igual que los funcionarios consulares, se rigen por lo determinado en el artículo 43, párrafos 1) y 2) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Las oficinas consulares tendrán el número de empleados auxiliares, nacionales o extranjeros, que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto establezca por conveniente.

Los Cónsules Generales, tienen las siguientes facultades:

- a) Controlar las oficinas de su jurisdicción;
- b) Transmitir las instrucciones u órdenes que imparte el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y comprobar su cumplimiento;
- c) Informar respecto de las condiciones personales de los funcionarios de su dependencia, su conducta y eficiencia;
- d) Verificar la aplicación que hagan los Cónsules del Arancel Consular, y velar por la correcta recaudación y uso de valores fiscales.



Los funcionarios consulares, cumplirán las instrucciones que reciban de su jefe jerárquico inmediato. Si tuvieren razones especiales para observar una orden, formularán representación por escrito. Si fuese reiterada la orden, deberá ser cumplida, debiendo dar parte de lo obrado al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para salvar su responsabilidad. Las instrucciones impartidas por superiores, no procederán cuando se trate de órdenes de pago, que sólo serán autorizadas en forma escrita por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Contraloría General.

Los Cónsules Generales podrán sugerir al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en su calidad de Jefes de distrito jurisdiccional, la conveniencia de crear, establecer o suprimir Consulados o Viceconsulados en el territorio de su jurisdicción; estas iniciativas deberán estar fundamentadas en razones económicas o políticas. Los Cónsules y Vicecónsules enviarán con oportunidad al Consulado General del que dependan una copia del resumen mensual del movimiento económico enviado a la Contraloría General de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Todo funcionario consular que por cualquier circunstancia haya cesado en el ejercicio de sus funciones, está obligado a prestar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto información por escrito respecto a la función desempeñada. Cuando un funcionario retorne al país en uso de su licencia, quedará adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en calidad de informante, y para prestar servicios relacionados con su cargo, aunque sin la obligación de concurrencia diaria al Despacho.

Son atribuciones de los funcionarios consulares:

- a) Reclamar a su favor las prerrogativas y exenciones que les correspondan por tratados y convenciones celebradas entre la República y los Estados en que se hallan acreditados. En su defecto, las que se conceden generalmente en el país de su residencia a los representantes consulares de igual jerarquía o aquellas que sean concedidas por reciprocidad.
- b) Reclamar la inviolabilidad de la Oficina Consular y la independencia de los actos propios del cargo que ejercen.
- c) Velar por el cumplimiento de los Tratados, Convenciones y demás estipulaciones.
- d) Interceder en todo género de conflictos entre las autoridades locales y los nacionales bolivianos, e intervenir en las diferencias que ocurrieren entre estos, para solucionarlas amigablemente.

- e) Reclamar y sostener en su caso, ante las autoridades competentes del lugar, el goce de los privilegios y exenciones que correspondan a los bolivianos por tratados vigentes.
- f) Ostentar en lugar libre del Consulado, el Escudo de Armas de la República, e izar la bandera nacional en los días establecidos.

Los principales deberes de los funcionarios consulares son:

- a) Deberes notariales, Testamentos, Registro Civil.
- b) Protección a ciudadanos o intereses bolivianos, Matricula de residentes bolivianos. Inspección militar.
- c) Deberes judiciales. Legalizaciones. Exhortos suplicatorios. Traducción de los documentos. Sucesiones.
- d) Deberes comerciales y aduaneros. Aeronavegación.
- e) Deberes administrativos. Propaganda. Correspondencia consular. Informes.
- f) Pasaportes. Inmigración. Turismo.
- g) Contabilidad consular. Recaudaciones. Arancel Consular. Rendiciones de Cuentas.

Los funcionarios consulares son Notarios de Fe Pública y Oficiales de Registro Civil, dentro de la circunscripción territorial de su jurisdicción, en los actos que deben surtir efectos legales dentro del territorio de la República.

Son deberes notariales de los funcionarios consulares.

- a) Entender los instrumentos públicos sujetándose estrictamente a las instrucciones escritas que dieren las partes otorgantes;
- b) Dar fe de los actos para los que fueren requeridos en su calidad de notarios y que no estuviesen expresamente encomendados a otros funcionarios si fuesen ilegales.

- c) Guardar en riguroso orden cronológico y mediante numeración correlativa, los instrumentos que ante ellos se otorguen, de cuya custodia son directamente responsables.
- d) Otorgar a las partes interesadas, bajo su firma y sello, los testimonios o certificados que pidan de los actos que ante ellos celebren, con estricta sujeción al Arancel Consular vigente.

Toda escritura pública que se otorgue ante un funcionario consular deberá ser extendida de acuerdo con las respectivas disposiciones legales bolivianas. Si por culpa o negligencia del funcionario consular resultaren nulos los actos o los testimonios de los actos notariales, el interesado podrá exigir que se le extienda nuevamente el documento y que se le devuelvan los derechos cobrados, todo por custodia del funcionario responsable.

El funcionario consular al ser requerido para el otorgamiento de un testamento por boliviano que se encuentre en el extranjero o por extranjero que posea bienes en Bolivia, deberá observar fielmente lo dispuesto en las leyes bolivianas pertinentes. El funcionario consular que otorgue un testamento sin sujetarse estrictamente a los preceptos del Código Civil y leyes pertinentes, asume la responsabilidad civil y penal de sus actos.

Los funcionarios consulares en su calidad de Oficiales del Registro Civil, llevarán un registro de los actos de la vida civil de las personas, que comprenderá básicamente tres categorías.

- a) Nacimiento
- b) Matrimonio (divorcio)
- c) Defunciones

Corresponde de oficio a los funcionarios consulares la representación legítima de los ciudadanos e intereses bolivianos y, en consecuencia, les deben auxilio, protección. Cuidarán de que las personas y bienes bolivianos gocen de los derechos y de las prerrogativas que les estuviesen asegurados por los tratados o de las leyes y prácticas acuerden en el país donde estuviesen acreditados, a favor de todo extranjero. Es obligación de los funcionarios consulares suministrar a los ciudadanos bolivianos, cuantas veces lo pidieren, informaciones exactas de las leyes y costumbres del país donde ejercen jurisdicción.

Si los bienes de un ciudadano boliviano se hallaran fuera de la jurisdicción de un Cónsul, lo hará saber, con todos los antecedentes que conozca, al funcionario consular boliviano acreditado en el país donde estuviesen localizados dichos bienes, si no hubiese un Cónsul en dicho país, comunicará al Jefe de Misión y, a falta de este, informará al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Cuando un ciudadano boliviano sea o esté en peligro de ser víctima de perjuicios en su persona o bienes, el funcionario consular los hará saber a las autoridades competentes locales, sosteniendo los derechos que le corresponde y dará cuenta a la Embajada acreditada en el país donde ejerce sus funciones o directamente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En sus gestiones ante las autoridades locales, los funcionarios consulares se abstendrán de brindar el apoyo consular a demandas que no fueran fundadas en justicia y principio de legalidad.

Cuando sus representaciones en defensa de los derechos e intereses de los bolivianos no fueran atendidas conforme a las leyes y prácticas locales, deberán extender protestas respetuosas por los daños y perjuicios que causan a los intereses de los nacionales bolivianos. Una vez desestimadas sus justas representaciones y en caso de que las autoridades locales obstaculizan el libre ejercicio de sus funciones o el goce de sus prerrogativas, pondrán el hecho en conocimiento del Jefe de Misión, por intermedio del Cónsul General respectivo, o en su defecto, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto relacionando sucintamente lo acaecido y remitiendo copias de la correspondencia que se hubiese intercambiado, para luego esperar las instrucciones de la misión diplomática o del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Los Cónsules prestarán su asistencia a los bolivianos enfermos o desvalidos que no tengan medios propios de subsistencia, para que sean admitidos en los establecimientos públicos de beneficencia y promoverán, entre los nacionales residentes de su distrito, la organización de un Centro Boliviano de cooperación, que tenga por misión la asistencia social de sus miembros. En casos excepcionales y previas las instrucciones que se dieren por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, concederán los socorros indispensables, con cargo al Estado.

Es deber de los Cónsules, en cuanto depende de su intervención o apoyo, la repatriación de los bolivianos indigentes que existan en su distrito, concediéndoles moderados auxilios, cuando tuvieran fondos para este fin o estuviesen autorizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para gravar con ellos al Estado. Para acordar protección o auxilio a ciudadanos bolivianos desvalidos o indigentes, es condición

indispensable que estén inscritos en el registro de bolivianos del Consulado o que acrediten de un modo fehaciente su nacionalidad.

El Poder Ejecutivo, podrá conceder, excepcionalmente, el derecho de repatriación en los siguientes casos:

- a) A los bolivianos que deben prestar su servicio militar obligatorio, cuando carezcan comprobadamente de recursos propios para retornar al país.
- b) Cuando se disponga su repatriación en caso de guerra internacional;
- c) A los trabajadores bolivianos cuyo concurso de trabajo sea una sentida necesidad nacional.

Los funcionarios consulares inscribirán en un libro de matrícula especial, a los bolivianos residentes en el lugar de su jurisdicción anotando el nombre, apellido, edad, lugar de su nacimiento, estado civil, profesión y último domicilio, así como los nombres de sus padres, esposa e hijos. En esta matrícula se mencionarán los documentos justificativos de su nacionalidad.

Son justificativos de nacionalidad, cualquiera de los siguientes documentos: certificados de nacimiento o bautismo, el carnet de identidad, el certificado de matrimonio, el pasaporte, libreta de servicio militar, carnet de inscripción de los registros cívicos, nombramientos para cargos públicos que puedan desempeñar únicamente los ciudadanos bolivianos, certificados de matrícula extendidos por otro consulado boliviano, o cualquier otro documento auténtico de alguna autoridad de la República, siempre que haga constar su condición de ser natural o nacionalizado boliviano.

Si el interesado no poseyera documento fehaciente alguno, la nacionalidad podrá justificarse por medio de declaraciones de dos testigos, los mismos que deberán ser bolivianos de nacimiento y estar inscritos anteladamente en Matrícula del Consulado, además de ser aptos por derecho para formular dicha declaración. Cuando se tratare de ciudadanos nacionalizados, se dejará constancia de la fecha que fue expedida la carta de ciudadanía, con especificación de la autoridad competente que la otorgó y de otras circunstancias que acrediten que el matriculado cumplió con los requisitos indispensables para obtener nacionalidad boliviana.

Los funcionarios consulares no rehusarán su protección a los bolivianos que no estuvieren inscritos en la Matrícula del Consulado, pero que residen en el territorio de su

jurisdicción y sobre cuya nacionalidad no exista duda. Si una oficina consular comprobare que un ciudadano boliviano por naturalización hizo uso de su ciudadanía extranjera y después invocó ante ella su calidad de boliviano, retendrá de inmediato, el certificado de nacionalidad boliviana, así como el pasaporte, para su remisión al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con fines de cancelación. En el libro de la Matrícula se anotará toda pérdida de nacionalidad o suspensión de ciudadanía, haciendo constar la causa que las determine, en cada caso.

Los funcionarios consulares son oficiales del reclutamiento militar y darán cumplimiento a las instrucciones impartidas por las autoridades nacionales competentes, relativas al servicio militar de los bolivianos residentes en el territorio de su jurisdicción.

Los funcionarios consulares no tienen otros deberes judiciales que los de legalizar firmas en los casos que indica el reglamento, diligenciar exhortos suplicatorios, autenticar traducción de documentos e intervenir en la sucesión de bienes hereditarios.

Cuando un funcionario consular fuera designado para diligenciar un exhorto suplicatorio o carta rogatoria, ante los tribunales del país o ciudad de su jurisdicción averiguará los usos y prácticas locales, gastos de secretaría y otros en que podría incurrir se le será o no necesario hacerlo por medio de abogados o procuradores y, en caso afirmativo, a cuanto ascenderían los honorarios de estos.

Las traducciones hechas por los funcionarios consulares del idioma castellano al del país en que ejercen sus funciones o de este último al idioma castellano, para que tengan validez dentro de la República, además de firmadas y selladas por el Cónsul, deberán estar acompañadas por el original o por una copia. Debidamente legalizada del original en idioma extranjero. Se hará constar la legalización en el documento original, por nota autorizada, por el sello y firma del Cónsul, y la fecha de traducción.

En caso de fallecer *ab-intestato* algún boliviano, sin herederos conocidos, es obligación del Cónsul practicar sin demora todos los actos que exijan la conservación y seguridad de los bienes, a favor de los que tengan derecho a la extensión de facultades que les corresponde por tratados y convenciones, por las leyes o prácticas locales y por las leyes bolivianas.

En razón de la labor comercial, componente fundamental de la representación consular, son deberes de los Cónsules:

- a) Informar detalladamente sobre las condiciones comerciales del país donde se hallen acreditados estableciendo con relación a Bolivia los aspectos y factores que ofrezca el mercado de importación y exportación.
- b) Informar sobre el comercio exterior, en lo que concierne a la producción y venta de artículos que interesan a la producción o consumo boliviano.
- c) Cooperar en toda gestión de exportación e importación, de y hacia Bolivia, cuando se trate de intereses bolivianos, estatales o privados.
- d) Legalizar, despachar y registrar los correspondientes. Manifiestos Consulares.
- e) Legalización de despacho de documentos consulares.

Son deberes administrativos y de difusión de los funcionarios consulares los siguientes:

- a) Obtener la publicación de monografías, artículos, boletines noticiosos, etc., escritos en la lengua del país en que se hallan acreditados, con destino a la difusión de los intereses de la República;
- b) Suministrar a los centros geográficos, científicos, comerciales y literarios de su respectivo distritos, toda información que sobre la República les pueda interesar;
- c) Dar aviso al Gobierno oportunamente sobre la realización de ferias y exposiciones nacionales o internacionales, estudiando las conveniencias y posibilidades para la asistencia de Bolivia;
- d) Informar sobre los Congresos y Convenciones económicas de carácter nacional o internacional por reunirse en el país donde ejercen sus funciones, anotando las trascendencias de estos y su relación con los problemas bolivianos.
- e) Sugerir y proyectar, previo estudio del intercambio comercial y sus posibilidades futuras.

Antes del 1 de marzo de cada año, todo representante consular de la República en el exterior está en la obligación de remitir al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en triple ejemplar, el informe anual del movimiento y labores del Consulado a su cargo, durante el año vencido, y sobre actividades económicas y comerciales de su distrito.

Independientemente del Informe anual, los Cónsules rentados elevarán ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto un informe mensual sobre lo siguiente:

- a) Característica económica del distrito consular. Comercio e industria. Exportación e importación. Intercambio comercial con Bolivia y posibilidades de incrementarlo. Mercados para materias primas. Facilidades y restricciones. Convenios de compensación. Régimen aduanero impositivo, rebajas. Tratados comerciales;
- b) Cuestiones sociales y culturales. Instituciones, reformas e innovaciones trascendentales en los órdenes institucional, educacional, científico, etc.;
- c) Movimiento demográfico. Emigración. Ventajas que ofrecen otros países a los inmigrantes. Colonización. Inscripción de residentes bolivianos. Trabajadores bolivianos. Salarios que ganan los bolivianos. Centros bolivianos de auxilio social;
- d) Comentarios y opiniones sobre asuntos históricos, económicos y políticos relacionados con Bolivia;
- e) Régimen Consular. Legislación y reglamentación. Aranceles, *status* de los Cónsules, facilidades que se les otorga. Legislación y convenios sobre pasaportes, etc.

La Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto llevará un control prolijo, en un libro especial, de todos los funcionarios consulares.

Los Cónsules están facultados para otorgar y revalidar pasaportes nacionales a los ciudadanos bolivianos que lo soliciten, previa autorización de la Subsecretaría de Migración del Ministerio del Interior, Migración y Justicia. Los consulados deberán solicitar dicha autorización por intermedio de la Cancillería de la República.



En materia de inmigración los funcionarios consulares cumplirán estrictamente las leyes vigentes en la materia y las instrucciones que al respecto imparta el Ministerio del Interior, Migración y Justicia por intermedio de la Cancillería de la República.

En los casos que corresponda el otorgamiento de visas, los funcionarios consulares procederán a imprimir en los pasaportes un sello en el cual se consignará los siguientes datos:

- a) Número de visa consular;
- b) Tipo de visa (turismo, objeto determinado y cortesía);
- c) Vía de ingreso;
- d) Número de permiso o autorización de Migración (Bolivia)
- e) Tasa correspondiente;
- f) Observaciones;
- g) Fecha y lugar;
- h) Firma del funcionario consular

En los casos en que corresponda, el visado de pasaportes para ingreso a Bolivia se efectuará previa cancelación de las tasas consulares legalmente establecidas.

Todas las oficinas consulares deberán llevar, con carácter obligatorio, los siguientes libros:

- a) Un libro diario;
- b) Un libro de caja;
- c) Un libro de movimiento de papeles valorados

Los actos consulares practicados gratuitamente se anotarán observándose la numeración correlativa con especificación del motivo por el cual se otorgó la exención del derecho. Los timbres consulares no deberán adherirse a ninguno de los libros anotados, sino

precisamente en los certificados, contratos, testimonios, legalizaciones, etc., requisito sin el cual los documentos otorgados por el Consulado, no surtirán efecto legal.

Los ingresos consulares por percepción de derechos pertenecen íntegramente al Estado, quedando terminantemente prohibido hacer uso de los fondos consulares en gastos no autorizados. Cualquier infracción a este respecto, será de exclusiva responsabilidad del cuentadante. Toda erogación de fondos deberá estar autorizada imprescindiblemente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Contraloría General de la República. Los Cónsules honorarios descontarán de los ingresos las comisiones que les asigne el Arancel Consular.

Todo funcionario consular está en la ineludible obligación de presentar, ante la Contraloría General, su rendición de cuentas dentro de los 8 días posteriores al cierre de libros, debiendo adjuntar toda la documentación necesaria y acompañar un informe conciso del movimiento económico, la rendición de cuentas comprenderá:

- a) Ingresos y Egresos
- b) Movimiento de papeles valorados
- c) Estado demostrativo de facturas legalizadas

En el formulario de Ingresos y Egresos se extractará el movimiento habido en la oficina consular durante el periodo del que se rinde cuenta, anotándose la cantidad de valores vendidos, con el precio de cada uno de ellos, en la moneda de recaudación. Asimismo se anotará el valor total de las facturas legalizadas, los derechos a percibirse en la Aduana de destino y las comisiones cobradas, tratándose de Cónsules Honorarios. Si se hubieran legalizado facturas en diversas monedas, se las reducirá a la moneda oficial del país de residencia. En los egresos se especificaran las comisiones percibidas por cada concepto, los gastos autorizados, si los hubieren, con sus respectivos comprobantes, y las remesas o depósitos, con el certificado bancario que acredita la operación. El detalle de los egresos se consignará en el dorso de dicho formulario.

Los saldos a favor del Tesoro General de la Nación del final de cada período, deberán ser remesados a la Contraloría General juntamente con las cuentas consulares, preferentemente en cheque negociable en dólares y a la orden de dicho Tesoro Nacional. En su defecto, los Cónsules efectuarán sus remesas por intermedio de los bancos que, indique la Contraloría General.

Ningún Cónsul podrá cargar suma alguna por concepto de gastos de oficina u otros. Cualquier erogación deberá estar autorizada expresamente por el Ministerio de

Relaciones Exteriores y Culto y la Contraloría General de la República, a excepción de las comisiones bancarias por remesa de fondos. Los Cónsules harán conocer al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto las sumas que precisan para atender los gastos de oficina, a fin de que este consigne en su presupuesto respectivo, las partidas fijas con que den contra cada oficina consular. Los gastos que se efectúen sin autorización, serán imputados al Cónsul cuentadante, quien será responsable por la suma erogada. Los Cónsules que dispongan de asignación presupuestaria para gastos de oficina, tienen que sujetar sus gastos a las partidas que reciben para este objeto.

La Contraloría de la República, de acuerdo con lo estatuido en la Ley de 5 de mayo de 1928, se reserva el derecho de aprobar o rechazar las rendiciones de cuentas, girando en su caso los respectivos pliegos de cargo. El Cónsul que no llevare los libros establecidos, que no presente su rendición de cuentas en los términos fijados o que remita cuentas mal confeccionadas, será sancionando.

Por toda actuación consular se cobrarán los derechos legalmente establecidos en el Arancel Consular y con carácter estricto.

Finalmente, los sueldos, gastos de instalación y viaje, traslados y licencias de los Cónsules de la República están normados por el reglamento general del servicio de Relaciones Exteriores.

### **3.2.5. DECRETO SUPREMO N° 24037 DE 27 DE JUNIO DE 1995 REGLAMENTOS DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES,**

Aprueba los siguientes reglamentos anexos, que forman parte del presente decreto y que normarán la estructura, funciones especializadas y desenvolvimiento del Servicio de Relaciones Exteriores de la República:

- A) Reglamento Orgánico del Servicio de Relaciones Exteriores en sus 75 Artículos y 14 títulos.
- B) Reglamento del Escalafón Diplomático Nacional en sus 39 Artículos y 9 títulos.
- C) Reglamento de la Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos en sus 15 Artículos y 7 capítulos.

### **3.2.6. REGLAMENTO ORGANICO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES**

El Servicio de Relaciones Exteriores es el organismo encargado y responsable de la atención de las relaciones internacionales de Bolivia. Su misión es preservar y resguardar la soberanía, dignidad e intereses de Bolivia ante la comunidad internacional, estudiar, planificar, coordinar; centralizar, desarrollar, ejecutar y evaluar la política exterior de la República.

El Servicio de Relaciones Exteriores comprende el Ministerio del ramo o Cancillería de la República, las Representaciones Diplomáticas y Oficinas Consulares de Bolivia en el exterior, así como las Representaciones Permanentes ante los Organismos Internacionales.

El Servicio de Relaciones Exteriores contará con funcionarios especializados en las diferentes áreas que requiere la política exterior. La carrera diplomática está garantizada y reglamentada por el Escalafón Diplomático Nacional. La carrera del personal administrativo estará reglamentada mediante un Escalafón Administrativo.

Las autoridades del Servicio de Relaciones Exteriores son el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Las autoridades superiores, siguiendo en orden jerárquico son los Secretarios Nacionales y los Subsecretarios de las diferentes áreas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto es el órgano central del Servicio de Relaciones Exteriores, que bajo la conducción del Presidente de la República está encargado de estudiar, planificar, centralizar, coordinar, desarrollar, ejecutar y evaluar la política exterior del Estado boliviano. Tiene las responsabilidades de las actividades diplomáticas y consulares y los asuntos relativos al culto.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto está conformado por:

- El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.
- Las Secretarías Nacionales respectivas.
- Las Subsecretarías respectivas.
- El Consejo Consultivo.
- Las Asesorías.

- Las Direcciones Generales y Unidades Especializadas.
- El personal Diplomático y Administrativo

## **ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO**

Entre las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto vinculadas al Servicio Consular se pueden señalar las siguientes::

- Ejecutar la política exterior mediante la acción de sus propios órganos y de las Misiones Diplomáticas, Misiones Especiales y Consulares de Bolivia en el exterior.
- Atender y proteger mediante las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, los intereses de la Nación y de los ciudadanos bolivianos en el extranjero.
- Promover mediante las Embajadas y Oficinas Consulares la coordinación con otras instituciones públicas y privadas el comercio exterior, las inversiones extranjeras y acciones complementarias para fomentar el desarrollo nacional.
- Difundir mediante las Embajadas y Oficinas Consulares, la cultura boliviana para el mejor conocimiento del país y generar en coordinación con otras instituciones la información destinada a promover su imagen.
- Ser el interlocutor de las Representaciones Diplomáticas, Misiones Especiales, Consulares, de Organismos Internacionales, y Organizaciones de Cooperación Internacionales acreditados en Bolivia; regular su desenvolvimiento, y coordinar su actividad protocolar de acuerdo con las Convenciones y demás normas internacionales vigentes.

## **DE LAS AUTORIDADES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO**

Los Secretarios Nacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, autoridades jerárquicas superiores inmediatamente dependientes del Ministro, son los siguientes

- El Secretario General Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- El Secretario Nacional de Relaciones Internacionales y Culto, de quien dependen las Subsecretarías de Política Exterior y la de Culto.

- El Secretario Nacional de Relaciones Económicas Internacionales, de quien dependen las Subsecretarías de Integración y la de Promoción Económica.

## **DEL SECRETARIO NACIONAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y CULTO**

El Secretario Nacional de Relaciones Internacionales y Culto tiene como función principal administrar el servicio exterior y ejercer el vínculo operativo del Estado con los credos y cultos legalmente reconocidos por las leyes de la República.

Corresponde al Secretario Nacional de Relaciones Internacionales y Culto:

- a) Controlar el cumplimiento de las Instrucciones otorgadas a las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales, Misiones Especiales, y Consulares.
- b) Elaborar las instrucciones generales y especiales que se impartan a los Jefes de Misiones Diplomáticas, Consulares en las áreas de su competencia en coordinación con el Ministro.

Dependen del Secretario Nacional de Relaciones Internacionales y Culto los Subsecretarios de Política Exterior y el de Culto, así como las respectivas Direcciones Generales y Direcciones que le sean asignadas mediante las correspondientes Resoluciones Ministeriales.

Bajo dependencia del secretario nacional se encuentra el Subsecretario de Política Exterior, quien es responsable del cumplimiento de las instrucciones otorgadas a las Misiones Diplomáticas y Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales, a Misiones Especiales, así como a los Consulados en el extranjero, y de la atención de los asuntos de interés bilateral y multilateral en el ámbito de la política internacional de Bolivia.

## **DE LAS EMBAJADAS, MISIONES PERMANENTES ANTE ORGANISMOS INTERNACIONALES, DE LOS CONSULADOS Y DE LAS MISIONES ESPECIALES**

Las Embajadas Misiones Permanentes ante Organismos Internacionales, Consulados y Misiones Especiales son las representaciones oficiales de la República en el exterior.

El Embajador es el representante del Presidente de la República en el Estado receptor, depende del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y de los Secretarios

Nacionales. Tiene por atribuciones principales en relación al Servicio Consular el supervisar el desempeño de los Consulados de Bolivia que se encuentran bajo su jurisdicción.

## **DE LOS CONSULADOS**

El Servicio Consular de la República, se rige por la Ley N° 1444, el Reglamento y Manual consulares y la Convención de Viena de 1963. Los funcionarios consulares tendrán cuatro categorías:

- a) Cónsul General
- b) Cónsul
- c) Vice-Cónsul
- d) Agentes consulares
- e) Funcionarios administrativos

Los Consulados de Bolivia tendrán la siguiente clasificación:

- a) Consulados Generales
- b) Consulados

## **DE LAS DESIGNACIONES DIPLOMATICAS Y CONSULARES**

En cumplimiento específico de los Artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 18° (2), 22° y 23° de la Ley N° 1444 del Servicio de Relaciones Exteriores, los cargos diplomáticos de Bolivia en el exterior hasta las categorías de Ministros y los equivalentes consulares, deberán ser cubiertos por funcionarios de carrera pertenecientes al Escalafón Diplomático Nacional.

Los nombramientos diplomáticos al exterior de los funcionarios de carrera señalados en el Artículo precedente en razón de la Orden de Destinos del Servicio de Relaciones Exteriores serán firmados y expedidos por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, por el Secretario Nacional General del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y por el Director General de Personal y Escalafón. Los nombramientos de Embajadores y Cónsules serán firmados por el Presidente de la República, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y Secretario General Nacional.

Bajo una estricta evaluación de antecedentes profesionales y éticos se designará Cónsules Honorarios en las ciudades en que no se haya previsto una partida

presupuestaria para la remuneración de un Cónsul rentado y su funcionamiento sea necesario para atender los intereses del país. En las ciudades donde existan Embajadas de Bolivia, como regla general, no se designará funcionario consular honorario, debiendo encomendarse dichas funciones a un miembro de la Embajada, salvo por determinación expresa de la Cancillería de la República emitida mediante Resolución Ministerial. El Ministerio podrá ratificar o renovar a los Cónsules Honorarios de acuerdo a las evaluaciones periódicas que realice. Los Cónsules Honorarios, se sujetarán a las disposiciones aplicables de la Ley N° 1444 del Servicio de Relaciones Exteriores, sus Reglamentos, el Reglamento Consular, el Manual de Funciones Consulares, y la Convención de Viena de 1963.

### **3.2.7. DECRETO SUPREMO N° 24423, REGIMEN LEGAL DE MIGRACIÓN DE 29 NOVIEMBRE DE 1966.**

Para el periodo de aprobación de este Decreto Supremo en materia migratoria, se incluye dentro de los organismos superiores de migración al Subsecretario de Política Exterior como parte del Consejo Nacional de Migración. Empero, las labores de la Dirección Nacional de Extranjería con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, mediante los Cónsules bolivianos acreditados en el exterior, se restringen a acciones de coordinación en asuntos relacionados con temas migratorios.

### **3.2.8. LEY DE MIGRACIÓN DE 8 DE MAYO DE 2013**

La Ley de Migración, con relación a la atención y protección de los connacionales bolivianos, que hace operativa la Constitución Política del Estado del Estado Plurinacional de Bolivia en materia migratoria, se propone instar a los Estados en los que residen bolivianas y bolivianos, a que apliquen el principio de igualdad de trato y de reciprocidad a nuestros connacionales con los nacionales de aquellos Estados receptores. En este marco, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus Representaciones Diplomáticas y Consulares, promoverá la suscripción de convenios y mecanismos de consulta en los ámbitos bilateral y multilateral, para desarrollar mejores posibilidades de tránsito y permanencia para las bolivianas y los bolivianos, en los países de la región y del mundo, así como para los extranjeros en el territorio nacional.

En igual forma, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus representaciones en organismos internacionales, gestionará y promoverá los cambios necesarios en el ámbito de la normativa internacional, para el adecuado reconocimiento de los derechos del migrante y de las trabajadoras y los trabajadores migrantes, en el marco de una nueva realidad del tránsito y permanencia de las personas, en los países receptores a través de los Estados.



El Ministerio, a través de sus Representaciones Diplomáticas y Consulares, procurará y fortalecerá las relaciones bilaterales y multilaterales para la protección y asistencia de las víctimas de violencia, de Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos; así como, de la persecución y sanción de delitos internacionales, mediante mecanismos de cooperación jurídica internacional. El Ministerio de Relaciones Exteriores en su rendición pública de cuentas, informara los avances gestionados en materia de convenios y adecuación de la normativa internacional en materia migratoria y consular.

En relación a la protección de los derechos de los bolivianos en el exterior se señala que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus misiones Diplomáticas y Consulares, promoverá el respeto y protección de los derechos fundamentales de las bolivianas y bolivianos en el exterior, además de presentar ante las autoridades del país donde se encuentren, las acciones pertinentes para garantizar el respeto de los derechos e intereses de las personas naturales principalmente y de las personas jurídicas cuando corresponda, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional.

Las personas nacidas en el exterior de madre boliviana y padre boliviano podrán ser registradas y obtener su certificado de nacimiento en las oficinas consulares del Estado plurinacional de Bolivia en el exterior, hasta cumplidos los 18 años. El Consejo Nacional de Migración a través de los ministerios competentes generará políticas efectivas de protección, atención, vinculación, retorno y reintegración de las bolivianas y bolivianos, que voluntariamente soliciten su retorno al país y que lo hagan conocer a las respectivas Misiones Diplomáticas y Consulares en nuestro país en el exterior.

El Estado Plurinacional de Bolivia, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente de su misiones Diplomáticas y consulares coadyuvará en la ejecución de planes, programas y proyectos que hayan sido coordinados con otras instancias gubernamentales para repatriación o retorno de de bolivianas y bolivianos y sus familias al país, cuando estos lo soliciten organizadamente, a cuyo efecto podrá suscribir convenios o acuerdos con Organismos Internacionales Gubernamentales o no Gubernamentales especializados en la temática.

Las bolivianas y bolivianos que se acojan al beneficio de retorno para residir definitivamente en el país, estarán liberados del pago de todo tributo aduanero de importación, que grave el internamiento en el país de los siguientes bienes: efectos personales y menaje doméstico, mismo que podrá comprender ropa, muebles aparatos y accesorios de utilización normal en una vivienda que corresponde a una unidad familiar e incluye sus máquinas, equipos y herramientas usadas en su actividad laboral. Para

cuyo efecto se regulará la Ley No 1990 de 28 de julio de 1999, ley General de Aduanas y la Ley No 165 de 16 de agosto de 2011, Ley General de Transporte.

Las bolivianas y bolivianos en el exterior que se acojan a los beneficios del retorno, una vez registrada la solicitud de retorno en los consulados de Bolivia en el exterior, podrán presentarse al Ministerio de Educación para que en función de su experiencia laboral, previa acreditación de la misma, se le extienda un certificado de competencia laboral que le permita acceder a un trabajo. Aquellos migrantes que habrían sido afectados por desastres naturales severos en el lugar que radiquen y que por esta razón regresen a Bolivia, podrán acogerse al beneficio de retorno, prescindiendo el trámite aduanero, quedando exceptuados de cualquier requisito previo.

### **3.2.9. NORMATIVA CONEXA A NIVEL NACIONAL**

La normativa conexas a nivel nacional considera los siguientes instrumentos: Código Civil, Código de Familia, Código Penal, Código Niña, Niño, Adolescente; Ley N° 3160. Ley contra el Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes, Ley del Notariado de la República de Bolivia, Ley del Registro Civil y otras normas, Ley N° 3326. Ley contra la Desaparición Forzosa de Personas, Ley N° 3351. Ley de Organización del Poder Ejecutivo; Decreto Ley N° 2708. Procedimiento de Nacionalización, Decreto Supremo N° 23.252. Documentos y carnets diplomáticos, Decreto Supremo N° 24.413. Reglamento para Oficiales del Registro Civil, Decreto Supremo N° 25.150. Organización del Servicio Nacional de Migración, Decreto Supremo N° 24.423. Régimen Legal de Migración, Decreto Supremo N° 28.023. Regula los procedimientos administrativos de las adopciones nacionales e internacionales.

## **CAPÍTULO IV: EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL**

La primera década del siglo XXI cristalizó a nivel global un conjunto de transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas que se proyectaron desde finales del siglo pasado. Tales transformaciones se manifestaron en la intensificación de la conectividad global, la interdependencia económica, la expansión de la democracia y la emergencia de un nuevo fenómeno cultural que interpeló a la civilización occidental. El itinerario de tales mutaciones se describe a continuación, tomado en cuenta el escenario internacional y nacional respectivamente.

### **4.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL**

#### **4.1.1. LA TRANSICIÓN HACIA EL NUEVO MILENIO**

A fines del siglo XX, el mundo fue testigo del fin de la guerra fría que dominó el escenario internacional con posterioridad a la segunda guerra mundial. La caída del bloque socialista no sólo evidenció el hundimiento del comunismo, sino también el debilitamiento del Estado-nación como actor internacional privilegiado, y la emergencia de nuevos fenómenos como el terrorismo internacional, que trajo consigo, a su vez, la respuesta norteamericana en términos de una nueva concepción de la seguridad nacional.

El fin de la guerra fría acabó con un conflicto en el que todas las sociedades del orbe se vieron involucradas bajo la sombra del peligro de la guerra nuclear. Las dos principales potencias mundiales, Estados Unidos y la Unión Soviética, que desarrollaron una historia de rivalidad, signada por la desconfianza mutua y la lucha por incrementar sus zonas de influencia a nivel planetario, de manera repentina, tras la debacle del comunismo, caída del muro de Berlín en 1989 y derrumbe de la URSS en 1991, asistieron a la configuración de un nuevo escenario internacional en el que aparentemente el liberalismo económico y político había triunfado de manera inobjetable (Fukuyama, 1989).

Las consecuencias del fin de la Guerra fría fueron diversas tanto para el mundo desarrollado como para los países en desarrollo. Lo central en todo caso es que al haberse disuelto la amenaza nuclear, el poder militar dejó de tener importancia para la política internacional, con mayor precisión se puede señalar que, la fuerza militar se convirtió en una herramienta de menor utilidad para gobernar el planeta. Esto llevó a repensar tanto las relaciones internacionales, pues ningún investigador ni estrategia militar habían previsto el derrumbe comunista, como la seguridad nacional, en tanto las amenazas externas no militares se pensaba debían tratarse en los marcos nacionales como asuntos de seguridad (Baldwin, 1995).

El proceso de globalización intensificado en las últimas décadas del siglo XX trajo consigo además un problema adicional a uno de los actores centrales del sistema internacional: el Estado. Las estructuras globales cada vez mayores, lo mismo que las estructuras transnacionales, escaparon al control y gestión de los Estados nacionales. La respuesta de muchos actores estatales, sin embargo, no fue la de identificarse con estas nuevas estructuras cosmopolitas, sino la de reafirmar sus propios intereses e identidades.

Empero, esta reacción a la globalización y el transnacionalismo desembocó en fenómenos impensados como los conflictos étnicos y el secesionismo que siguieron al fin de la Guerra Fría. Con ello re-emergió, a su vez, el fenómeno nacionalista, étnico y cultural en un plano diferente al de la civilización occidental y el mundo desarrollado. Las nuevas guerras de identidades desarrolladas en Europa del Este, marcadas por la extrema violencia y el exterminio masivo, dieron soporte a tesis como las de Huntington (1993), quien planteaba que las nuevas guerras en el mundo habrían de estar marcadas por el enfrentamiento cultural y civilizacional. De este modo, las nuevas banderas étnicas y religiosas se levantarían contra occidente.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a los símbolos del poder económico, político y militar norteamericano golpearon las concepciones tradicionales de la naturaleza del poder en el mundo moderno y entronizaron el papel del miedo en las relaciones de fuerza a nivel nacional e internacional. Empero la arista más profunda se vincula con el papel de la cultura en las relaciones internacionales, es decir, la forma como los valores culturales y religiosos afectan las conductas estatales y no estatales, por un lado, y como el marco y las fuerzas internacionales influyen en las culturas nacionales, moldeándolas para sus propios fines (Halliday, 2006).

Estas transformaciones culturales en el mundo desarrollado y en los países en desarrollo se manifiestan de manera diferenciada. Así, mientras en el occidente se enfrenta un proceso de desocialización, incertidumbre y crisis de los valores culturales al mismo tiempo que se asiste al incremento de las reivindicaciones culturales, bajo la forma neo comunitaria y de sujetos personales que reclaman sus derechos culturales (Touraine, 2006; Bauman, 2003); los países no occidentales impulsan procesos de indigenización y nacionalización, orientados a la recuperación de sus valores ancestrales en términos de lucha y legitimación del poder, y de visiones postmodernistas anti occidentales.

En el marco de este nuevo escenario de confrontación, los Estados Unidos frente a los atentados del 11-S generaron respuestas vía el poder duro y el poder blando. En el primer caso, la respuesta estadounidense fue la declaración de guerra al terrorismo del que apenas tenía experiencia y conocimiento. La declaración de guerra entraba dentro de

la lógica político-militar estadounidense de entonces: arreglar las cuentas pendientes mediante una mezcla de ataques preventivos, cambio de régimen o de líderes e intervencionismo liberal. En el segundo, considerando que el terrorismo surge naturalmente en ausencia de democracia, desarrollo y tolerancia, se pusieron en marcha medidas destinadas a restar apoyo social al terrorismo, evitar la radicalización de las comunidades religiosas o étnicas y fomentar el diálogo entre culturas diferenciadas (Arteaga, 2011).

Otra de las respuestas norteamericanas frente al terrorismo fue la aprobación del Patriot Act que puso en tensión la relación entre libertad y seguridad. Esta ley patriótica tenía como objetivo central la protección de la gente contra el terrorismo, aunque para hacerlo permitía al FBI obtener información privada de las personas, como sus e-mails, y escuchar sus llamadas telefónicas. Esta Ley, por ende, viola la Constitución Política de los Estados Unidos que reconoce el derecho a la libre expresión e información. La ley de manera polémica restringe, asimismo, el vocabulario político de los ciudadanos norteamericanos en tanto pueden ser objeto de persecución. Tales restricciones evidencian el alto costo que pagó la sociedad norteamericana al permitir un conjunto de atribuciones excepcionales a los aparatos de inteligencia y seguridad del gobierno, con lo que se debilitó la defensa de uno de los derechos fundamentales de la democracia como es la libertad de expresión (Uhalova, 2007).

#### **4.1.2. MULTIPOLARIDAD Y GEOECONOMÍA**

El siglo XXI está signado por la declinación de la hegemonía de los Estados Unidos y por el ingreso en el sistema económico internacional de un bloque de países denominado “economías emergentes”. Este proceso de convergencia económica que no es necesariamente producto de la caída de Occidente, sino de la emergencia y auge “del resto” (Zacaria, 2008), desencadenó una nueva lógica de competencia y rivalidad entre Estados que lentamente va sustituyendo al entorno cooperativo, basado en reglas comunes que dominó la economía mundial en la segunda mitad del siglo XX.

Los países emergentes entre los que se encuentran la China, Brasil, Rusia e India (los llamados BRIC) comparten algunas de las siguientes características: se trata de países en desarrollo, de gran tamaño económico, peso creciente en la economía mundial y elevado potencial; son todos ellos países de importancia sistémica para la economía mundial, en cuanto lo que sucede en sus economías nacionales tiene repercusiones a nivel regional y global; asimismo, existen en todos ellos la voluntad y capacidad para ejercer una influencia significativa en el gobierno de la economía mundial. A inicios del presente siglo, estas economías crecieron a un ritmo muy superior al de las economías

desarrolladas, y consiguientemente aumentaron de modo significativo su participación en el PIB mundial, en el comercio, la inversión directa y en los mercados financieros internacionales (Orgaz, 2011).

En esta nueva realidad, caracterizada por el auge de la rivalidad geoeconómica, los países utilizan sus potencialidades económicas como instrumentos de poder, de forma similar a como sucedió a finales del siglo XIX. Esto implica que la lógica liberal cooperativa ha venido siendo reemplazada por un renacer del mercantilismo clásico, donde los países vinculan cada vez más el poder económico al poder político y a la seguridad nacional (Steinberg, 2012)

El “campo de juego” de la geoeconomía no es único, ni mucho menos lineal, es por el contrario variado y complejo. Empero, el nuevo escenario de competencia global se puede indicar que pasa por la propiedad y explotación de los recursos naturales, minerales, energéticos, alimentarios e hídricos, donde los países buscan controlar el acceso a tales bienes, utilizando para ello sus recursos diplomáticos (e incluso militares) para asegurarse su posesión o suministro.

Esta rivalidad económica no se limita a la disputa por los recursos naturales, pues se extiende a otras áreas como el comercio y las finanzas, atravesadas por presiones proteccionistas encubiertas bajo el nuevo nacionalismo financiero, asociado a los rescates bancarios y los fondos soberanos, la manipulación de los tipos de cambio y los controles de capital (también llamada “guerra de divisas”) para promover el crecimiento propio a expensas del crecimiento del vecino.

En el tablero de juego geoeconómico, donde el capitalismo de Estado vuelve a recobrar vitalidad, no solo participan los países emergentes, que ocasionalmente aprovechan los “grises” de la regulación económica internacional para actuar como *free riders* y obtener ganancias a corto plazo, sino también países avanzados como Alemania, Francia y el propio EEUU, los que utilizan su influencia para asegurar contratos, financiarse a bajo coste o preservar su posición de privilegio en los organismos internacionales.

Como consecuencia de tales mutaciones, asistimos en la primera década del siglo XXI al paso del liberalismo cooperativo a la rivalidad geoeconómica. Esta transición no significa necesariamente que el conflicto bélico entre Estados sea más probable, pero sí alerta sobre la necesidad de avanzar en nuevas reglas globales para asegurar que los cambios en el equilibrio de poder mundial puedan ser gestionados de un modo relativamente ordenado para evitar situaciones de conflicto directo, que serían profundamente desestabilizadoras para el sistema internacional.

### **4.1.3. GEOPOLÍTICA Y GOBERNANZA GLOBAL**

Es evidente que, en un contexto de elevada interdependencia económica, cambios estructurales en la economía mundial y auge de la geoeconomía los problemas de la gobernanza global no son tareas fáciles de encarar. Ello se debe a que el mantenimiento de un sistema económico abierto, ordenado y bien regulado, la estabilidad financiera internacional, la lucha contra el cambio climático o la eliminación de la pobreza son bienes públicos globales que benefician a todos los ciudadanos del mundo. Pero, como sucede con todos los bienes públicos internacionales, en ausencia de una potencia hegemónica, su provisión requiere de la cooperación entre Estados.

En el caso de la gobernanza de la globalización, entendida no como gobierno mundial sino como procedimiento de toma de decisiones basado en la negociación permanente y el respeto a la ley, se introducen consideraciones de legitimidad internacional, e incluso de justicia distributiva. De este modo, sólo si las reglas de la economía global son percibidas por los diferentes actores internacionales y la opinión pública mundial y local como legítimas, inclusivas y razonablemente democráticas, serán efectivas y duraderas. Este elemento de legitimidad se ha vuelto especialmente importante tras la crisis financiera internacional de 2008, cuyos devastadores efectos han generado un creciente rechazo por la globalización.

Empero, los problemas internos de la mayoría de las grandes potencias, los elevados niveles de deuda (en los países ricos) y la sensación generalizada de que la economía mundial puede estar al borde de un colapso sistémico, plantean la necesidad de realizar esfuerzos para promover la coordinación de políticas nacionales y reforzar las estructuras institucionales de gestión internacional de crisis, tanto en el ámbito económico como en el político.

La sensibilidad en la que se desenvuelve el tratamiento de los diferentes temas de la agenda global ha ocasionado que se incrementen los niveles de riesgo, “errores de cálculo”, que pueden llevar a conflictos comerciales o cambiarios, o en el peor de los casos a problemas políticos (o incluso militares) de mayor envergadura. Tales errores no sólo se vinculan a acciones de gobierno que sean perjudiciales para los otros miembros del sistema internacional, sino también a acciones que simplemente no presten atención suficiente a las implicaciones internacionales (lo que los economistas llaman externalidades negativas) de las políticas que ponen en marcha para conseguir objetivos internos.

En el juego de poder global es obvio que los países avanzados intenten mantener sus cuotas de influencia en los organismos de gobernanza internacional, mientras los

emergentes exigen aumentar su peso en los mismos, tales intereses pueden llevar a una parálisis de estos organismos, los que al no poder respuestas efectivas terminan volviéndose irrelevantes, dejando a la comunidad internacional sin foros para solucionar los conflictos que surjan en el ámbito comercial, financiero o energético.

Esto no quiere decir que no puedan producirse avances en la cooperación, que en el ámbito económico son especialmente necesarios en la contención del proteccionismo, la reducción de los desequilibrios macroeconómicos globales, la mejora del funcionamiento del Sistema Monetario Internacional y la lucha contra el cambio climático. De hecho, hoy la economía mundial cuenta con el G20, que es un foro de diálogo flexible y más legítimo que otros donde, además, por primera vez, los países emergentes están bien representados.

Por ello, aunque no pueden descartarse que se produzcan avances en la gobernanza internacional, es probable que los próximos años vengán más marcados por la rivalidad y los conflictos económicos, aunque estos sean puntuales y puedan ir resolviéndose.

#### **4.1.4. LAS TENDENCIAS SOCIALES DEL FUTURO**

Las grandes tendencias sociales que se producirán (o reforzarán) en los próximos años en los países avanzados se refieren al envejecimiento de la población, la profundización de la brecha de desigual entre países ricos y pobres y la emergencia de las nuevas clases medias. La primera tendencia es el envejecimiento de la población producto del aumento de la esperanza de vida. Con ello el mundo desarrollado tendrá que enfrentar hacia adelante el desafío incrementar los gastos de sanidad y pensiones. Estas nuevas obligaciones no sólo afectan a los Estados Unidos, sino inclusive a la China que gracias a su política de “hijo único” será hacia el futuro un país envejecido. Este envejecimiento poblacional del mundo desarrollado y de la principal economía emergente tendrá impactos previsibles no sólo en las pautas de consumo, sino que volverá a las sociedades más conservadoras, defensivas, estáticas, proteccionistas y adversas al riesgo, con la consiguiente pérdida de dinamismo e innovación, lo que puede afectar negativamente al crecimiento económico.

La segunda gran tendencia social de los próximos años será el aumento en la desigualdad. Si bien el fenómeno no es reciente, la tendencia de las últimas décadas evidencia la ampliación de las brechas entre ricos y pobres. En el mundo desarrollado las causas del aumento de la desigualdad se relacionan con la propia globalización, que aumenta las oportunidades para los factores productivos más móviles y el trabajo más cualificado y las reduce para los trabajadores poco cualificados, que no pueden competir con las importaciones baratas. En los países en desarrollo, el aumento de la desigualdad



responde esencialmente al fuerte crecimiento económico de las últimas décadas y la distribución de los ingresos, concentrados en buena parte de los casos en grupos minoritarios.

La tercera gran tendencia social se vincula con el auge de las nuevas clases medias en los países en desarrollo. El rápido proceso de crecimiento económico que están experimentando estos países está generando que millones de personas (sobre todo en Asia, pero también en América Latina y algunos países africanos), superen los 10.000 dólares de renta *per cápita*. Así, por ejemplo, se espera que en China la clase media crezca en cerca de 200 millones de personas en los próximos años y que en países como la India, Indonesia, Brasil, Rusia y México también se den aumentos muy significativos (por el contrario, la clase media se estancará o incluso descenderá en casi todos los países avanzados).

## **4.2. EL FENÓMENO MIGRATORIO DEL SIGLO XXI**

### **4.2.1. PERSPECTIVA HISTÓRICA Y GLOBAL DE LAS MIGRACIONES**

Una vez constituidos los Estados nacionales y con los cambios de fronteras postbélicos o por la colonización de ultramar, se producen *migraciones* forzadas (por ejemplo, debido al esclavismo, la expulsión de árabes y judíos, los “refugiados” por guerras, etc.), de retorno o hacia las antiguas metrópolis en casos de descolonización. Incluso, a la inversa y antes (s.XVII) se produjeron migraciones desde Europa hacia América. En el siglo XVIII, a larga distancia, 8,5 millones de europeos poblaban América (1/3) (Livi Bacci 1998: 121, 123).

A partir de 1840, la emigración europea adquiere un carácter de fenómeno masivo. Se calcula que entre 1840 y 1932 partieron con destinos transoceánicos 18 millones de personas desde Gran Bretaña e Irlanda; 11,1 desde Italia; 6,5 desde España y Portugal; 5,2 desde Austria-Hungría; 4,9 desde Alemania; 2,9 desde Polonia y Rusia; 2,1 desde Noruega y Suecia. En los primeros 15 años del siglo XX el flujo de emigración desde Europa supera el 3%o anual, lo que equivale a casi 1/3 del crecimiento natural. La I Guerra Mundial y las posteriores restricciones a la emigración impuestas por EEUU, principal meta de estos flujos, redujeron notablemente sus dimensiones (Livi Bacci 1998: 161).

Las causas de la “gran migración” a América fueron las siguientes: a) fuerte crecimiento natural de la población en Europa (15 % en Reino Unido y Alemania) por el descenso de la mortalidad (Francia como excepción por incipiente reducción de fecundidad); b) aumento de la productividad agrícola (sobre el 1% anual entre 1880-1910) del excedente

de trabajadores agrícolas, descenso de salarios y carencia de tierras (una parte emigró a ciudades industriales del propio país); c) cuanto más se desarrolla la industria, menos emigración transoceánica se produce o se paraliza (años '30 en Italia y España).

Una vez iniciado un flujo con una cuadrilla de afortunados pioneros, las salidas posteriores resultaban cada vez más fáciles ya que la presencia de una comunidad amiga favorecía la reducción de los costes de integración. Otra dimensión apenas señalada está relacionada con la facilidad de transporte: la rápida extensión de la red ferroviaria, el enorme desarrollo de los transportes marítimos, la reducción de los costes relativos, etc. Por último, también es muy importante la política de los países de acogida: recuérdese la *Homestead Act* de 1862 que concedía tierra libre de impuestos a los cabezas de familia de 21 años o más que tuvieran intención de cultivarla y que fueran ciudadanos de EEUU o hubieran solicitado la ciudadanía (Livi Bacci 1998: 165)

#### **4.2.2. EL PROCESO MIGRATORIO EN EL SIGLO XXI**

En relación a uno de los temas de la agenda mundial de mayor actualidad como es el de las migraciones globales, cabe señalar que 191 millones de migrantes se desplazaron en el año 2005. El 59% de ellos residen en países ricos, desarrollados y en desarrollo, mientras que el resto lo hace en países pobres (UN, 2006). Fruto de diversos factores diversos en la primera década del siglo XXI, se desarrolló un boom migratorio que, sin embargo, generó un desequilibrio en la relación entre los países de origen y los países receptores.

En 2009, el total de migrantes ascendió a 214 millones (3,14% de la población mundial), manteniéndose el mismo porcentaje del 59% en países desarrollados y el resto en países menos desarrollados (UN 2009). Entre los países pobres, una media de 10,3% de su población es extranjera, mientras que sólo un 1,5% en los países pobres. En cuanto a los refugiados, de los más de 15 millones a finales de 2008, 13 millones residían en países pobres. Los refugiados suponen un 18% de migrantes en África y 15% en Asia (PNUD, 2009). Entre 1991 y 2005, 21 millones de refugiados fueron repatriados. Cada vez más mujeres migrantes: la mitad o más de quienes residen en los países ricos. Entre 2005 y 2010, el saldo migratorio anual medio fue de 2,7 millones positivo para los países ricos y la misma cantidad negativa para los pobres.

Según el Informe de Desarrollo Humano de 2009 (PNUD, 2009) contemporáneamente existirían unos mil millones de migrantes. Una abrumadora mayoría serían migrantes internos y solo menos de una cuarta parte se habría desplazado fuera de las fronteras de su respectivo país. El número de personas que se desplazan internamente es seis veces mayor que quienes emigran a otro país. Hay alrededor de 740 millones de migrantes

internos en el mundo. Aunque pueda parecer sorprendente, los flujos mayoritarios de desplazamientos internacionales son los que se dan entre países de niveles semejantes de desarrollo. Un flujo minoritario está formado por aquellas personas que se desplazan desde países menos desarrollados a países ricos o más desarrollados.

La migración Sur-Norte no predomina en los movimientos globales, y supone el 37% de la migración mundial. Alrededor del 60% de los migrantes se traslada entre países en desarrollo o entre países desarrollados. El 3% restante se mueve desde países desarrollados a países en desarrollo. Un motivo evidente que explica por qué no hay más traslados de los países en desarrollo a los desarrollados es su elevado costo, pues atravesar distancias largas es más caro que hacer viajes cortos. En los desplazamientos internacionales, no sólo el transporte genera gastos, sino también las políticas que restringen el movimiento a través de las fronteras. Estas restricciones sólo pueden superarlas quienes tienen suficientes recursos o habilidades apetecidas en el país anfitrión o bien están dispuestos a correr grandes riesgos.

Casi la mitad de todos los migrantes internacionales se desplaza al interior de su región de origen y un 40% lo hace a un país vecino. No obstante, la proximidad entre países de origen y de destino no es sólo geográfica: casi seis de cada 10 migrantes se van a un país donde la principal religión es la misma que en su país de origen y cuatro de cada 10, a un país con el mismo idioma.

Históricamente se identifican varios motivos por los que las personas migran. Durante siglos uno de los motivos para migrar fueron las guerras y la religión. Hoy en día, la mayor parte de las personas que emigran de sus países de origen lo hacen para escapar de la pobreza o en busca de mejores condiciones de vida. Los porqués han cambiado en general, ya que en épocas pasadas de la historia los movimientos migratorios eran siempre forzados (guerras, epidemias, desastres naturales, religión...). Actualmente las personas se pueden mover por voluntad propia, aunque no siempre ocurre así. La necesidad de trabajo o las situaciones bélicas siguen empujando a la gente a marcharse de sus países.

Una de las razones que explican el movimiento de personas de unos lugares a otros es que la distribución de las oportunidades en el mundo es extremadamente desigual, a cualquier escala (nacional, regional, global...). No se encuentran las mismas posibilidades (calidad de vida, trabajo bien remunerado, servicios...) en todos los sitios. Este tipo de migraciones, motivadas por la búsqueda de mejores condiciones de vida, la contemplamos en la actualidad casi a diario. No sólo es una inmigración desde zonas subdesarrolladas como la que realizan millones de subsaharianos hacia Europa. Con la

crisis económica que sufre Occidente, algunos países desarrollados (España, Portugal, Grecia, Italia...) ven cómo sus habitantes se mueven hacia otros países en busca de trabajo y salarios.

Una de las conclusiones del Informe de Desarrollo Humano de 2009 es que los migrantes por lo general mejoran sus oportunidades, al menos en algunas dimensiones, y pueden alcanzar beneficios considerables. Aun así, también se advierte de que la política imperante en los lugares de origen y destino y las restricciones impuestas a los individuos y sus familias pueden reducir esos beneficios.

Adicionalmente, se puede indicar la dinámica de las remesas, que representan muy bien la realidad de los movimientos migratorios. Las remesas son los fondos que los emigrantes envían a su país de origen, normalmente a sus familiares. Así pues, los flujos de remesas tienen un sentido contrario al de las migraciones. Los inmigrantes se mueven hacia Norteamérica y Europa y las remesas van desde estas dos regiones hacia otras como Latinoamérica, África o Asia.

### **4.3. EL CONTEXTO NACIONAL**

#### **4.3.1. LA POLÍTICA EXTERIOR BOLIVIANA**

La política exterior de Bolivia, desarrollada durante los últimos veinte años, se caracterizó por un alto grado de dependencia e injerencia externa, lo cual limitó su capacidad de actuación internacional en la preservación y defensa de los intereses del Estado ante la comunidad internacional. La injerencia externa, como característica propia del colonialismo, el liberalismo y el imperialismo, afectaron el ejercicio pleno de la soberanía y la defensa de la seguridad nacional y las posibilidades de crear y adoptar estrategias de política exterior soberanas que, además, incorporen contenido social (Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, PEI).

La aplicación ortodoxa del modelo neoliberal, agudizado por el proceso de la globalización, impulsó un dinámico relacionamiento internacional que diluyó los principios de defensa de la soberanía territorial y nacional, convirtiendo a la política exterior del país en un instrumento de los intereses foráneos. En ese marco, los condicionamientos económicos de los organismos internacionales, afectaron tanto las políticas públicas domésticas como el manejo de los asuntos externos del país. Como consecuencia de ello, la política exterior tuvo algunas particularidades como las siguientes:

- 1) Ausencia de una aproximación integral en todos los temas de la agenda externa como efecto del acelerado proceso de globalización, es decir, no asumió el reto

de análisis de las implicancias que tenían los temas de la agenda internacional sobre los asuntos internos de la agenda política, económica y, fundamentalmente social, que vivió el país durante ese tiempo.

- 2) La extrema regionalización de las relaciones exteriores del país, que se refiere a la priorización de los temas de la agenda vecinal por encima de otros temas de la agenda internacional.
- 3) Escasez de atención al surgimiento de nuevos actores en los procesos de toma de decisiones en política exterior, las regiones y la sociedad civil expresada en los movimientos sociales y las comunidades indígenas, entre otros.
- 4) Suscripción de acuerdos comerciales sin el consecuente fortalecimiento del sector productivo y exportador.

También, se reprodujo la vigencia de acciones que sumaron una visión político partidaria con intereses de corto plazo, incapacitada de articular los intereses nacionales, sectoriales y sociales, por una evidente falta de visión nacional y la ausencia de iniciativas y propuestas en el ámbito de las relaciones bilaterales y multilaterales, asimismo, por la carencia de una estrategia boliviana para jugar un rol protagónico y ocupar cargos jerárquicos en organismos internacionales.

Asimismo, y en función de esos problemas generados por el mercado, se ha producido una creciente migración interna y externa en busca de oportunidades, se ha profundizado el subdesarrollo y la dependencia económica y política del país. Además, la falta de desarrollo económico por la gestión económica neoliberal, ha evidenciado la ausencia del Estado en el desarrollo de las zonas fronterizas y ha expuesto la sub-utilización de las capacidades existentes en nuestras representaciones diplomáticas en el exterior. Se debilitó la presencia de Bolivia en el contexto internacional; el país fue calificado como de alto riesgo para las inversiones ahondando su dependencia de la cooperación internacional.

El modelo de dependencia-neoliberal, que pretendió una inserción económica del Estado a partir de incrementar las exportaciones y la oferta exportable de nuestros recursos naturales, no logró su cometido globalizador. Al contrario, se descuidó el fortalecimiento de la industria nacional a tal grado que debilitó el aparato productivo, incrementando el desempleo que derivó, entre otros, en un desmesurado incremento de la economía informal y la migración de muchos bolivianos hacia el exterior.

En el ámbito bilateral, las relaciones políticas internacionales estuvieron subordinadas a los temas de especial interés de otros países. La debilidad Estatal se mostró evidente en varias de las negociaciones y acuerdos establecidos con los países vecinos, de la región y el mundo.

En el relacionamiento con la República de Chile no se lograron avances sustantivos en lo referente a los temas de mayor sensibilidad de la agenda bilateral, como la demanda marítima, el tema de los recursos hídricos del Silala y el cumplimiento del tratado de 1904. En este contexto, quedó evidente la carencia de una política exterior de Estado, particularmente sobre la reintegración marítima boliviana.

Al respecto, cabe precisar que la circunstancial condición de país enclaustrado, que durante estos últimos veinte años no pudo ser superado, profundizó aún más los problemas que enfrenta Bolivia en su inserción en la economía mundial, ocasionándole desventajas adicionales frente a otros países vecinos y a muchos otros de la comunidad internacional. Entre estas desventajas, se pueden mencionar los elevados costos de transporte y seguro, la dependencia del país para acceder al mar, sujeta al “régimen de libre tránsito”.

En cuanto a las relaciones con los Estados Unidos de América, los gobiernos de la época neoliberal, no lograron desarrollar ningún mecanismo de defensa de la soberanía nacional respecto de la política exterior de ese país y, por el contrario, asumieron un rol subordinado que se caracterizó por la falta de respeto y la intervención directa de los EE.UU. en los asuntos internos de Bolivia. La injerencia en las gestiones pasadas, era una acción cotidiana, particularmente en la lucha contra el narcotráfico.

Esto último fue claramente evidente en el sostenimiento de una agenda bilateral exageradamente “narcotizada”, basada en la aplicación mecánica de una política de interdicción forzosa de la hoja de coca establecida en la Ley 1008, a través de la realización de operativos especiales, asesoramiento y equipamiento de militares y policías, pero también, por el condicionamiento en la aplicación de acuerdos asimétricos como el ATPDEA, que condicionó los logros en la erradicación de la hoja de coca para justificar su continuidad. Las implicancias políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales propias de este tema, nuestra extrema dependencia de la cooperación norteamericana en la lucha contra éste flagelo, a lo largo de las dos últimas décadas, no permitió mejores resultados y beneficios para el país.

Asimismo, la agencia de cooperación de ese país (USAID), en vez de ser el mecanismo promotor del desarrollo de los bolivianos y de la lucha contra la pobreza, contribuyó a que Bolivia se mantenga dependiente del asistencialismo internacional, sumiendo a la sociedad boliviana en la subordinación y el subdesarrollo. La cooperación de los EE.UU. no tuvo transparencia, control del Estado y menos aun una evaluación de los impactos provocados en la sociedad boliviana.

Por otra parte, en el período neoliberal, Bolivia inició una serie de acciones improvisadas para promover acercamientos aislados con la Unión Europea, en pro de que se logre atenuar la creciente subordinación a los EE.UU. y, de esa forma, se establezca una relación más equilibrada entre las potencias del norte. También, se crearon espacios de integración y cooperación con la UE, aunque siempre en el marco de una visión neocolonialista y sumisa a los poderes centrales del capitalismo mundial.

Durante este periodo, las relaciones políticas entre Bolivia y la UE se inscribieron de manera preponderante en el ámbito del diálogo político, la realización de cumbres UE – América Latina, la cooperación y la asistencia para el desarrollo.

En el ámbito político multilateral, la diplomacia neoliberal observó de manera pasiva el proceso de reforma de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la misma que enfrentó uno de los momentos más críticos de su historia, al no democratizarse y servir de mecanismo ordenador a servicio de la humanidad y no de instrumento de las potencias tradicionales miembros del Consejo de Seguridad.

Bolivia no logró participar de manera proactiva en la ONU, ni en la OEA. Su participación en las diferentes sesiones de la Asamblea General de la ONU y en los diferentes mecanismos de este organismo, fueron intrascendente y solía parecer una caja de resonancia de lo que el mundo capitalistas y las potencias desarrolladas deseaban escuchar de un país atrasado y dependiente de las fuentes de financiamiento internacionales.

En la ONU, Bolivia no logró obtener un puesto de relevancia o importancia, pues siempre sostuvo una acción secundaria respecto de los países más influyentes en la región y le mundo. Bolivia no buscó contribuir a la construcción de una comunidad internacional justa, democrática, solidaria y multipolar. Por el contrario, siguió el liderazgo hegemónico de los EE.UU. en la mayoría de los temas y se alineó subordinadamente a la posición de ese país en las diferentes cuestiones de la agenda internacional.

Asimismo, en la Organización de los Estados Americanos (OEA) no presentó ningún proyecto de resolución relevante, excepto los tradicionales informes referidos al tema marítimo, que no eran otra cosa que réplicas minadas de lo que se había alcanzado en 1979. Además, Bolivia no jugó un rol relevante o protagónico en ese organismo hemisferio, alineándose disciplinadamente a la política exterior de los EE.UU. en los temas concernientes a la agenda de carácter más hemisférico, como el hecho de mantener a Cuba fuera de ese escenario internacional. De igual forma, en los temas de la agenda más subregionales, Bolivia no fue un país propositivo, ni pudo liderar ámbitos de

la agenda común de éste organismo, por el contrario, su accionar secundo posiciones del Brasil, Perú y/o Argentina.

En el ámbito de de la cooperación multilateral, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional lanzaron un programa de alivio de la carga de la deuda externa, llamado Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados, HIPC (por sus siglas en inglés). Esta iniciativa representó un compromiso por parte de la comunidad internacional de trabajar en la reducción de la deuda de países muy pobres. Bolivia es un país HIPC y, en tal calidad, se ha beneficiado de negociaciones de alivio de la deuda externa con organismos internacionales, el Club de París y acreedores bilaterales. No obstante, al ser país HIPC también se restringió su capacidad para acceder a recursos no concesionales, lo que en algunos temas afectaron en las posibilidades de desarrollo y crecimiento nacional.

Así, la cooperación internacional recibida en el período neoliberal, tuvo claramente un sesgo que profundizó la dependencia, la injerencia y el neocolonialismo, tal como lo evidencia la inversión extranjera directa que llegó a Bolivia en los últimos veinte años, cargada de condicionalidades políticas, económicas, militares, jurídicas y policiales, sujetas a exigencias inaceptables, como ser, la adopción de medidas de represión contra sectores productivos tradicionales como el cocalero y a la criminalización de la hoja de coca, entre muchas otras.

En cuanto a otros temas de especial interés para la política exterior boliviana fueron el energético y el migratorio. En cuanto al primero, nuestra política exterior fue reactiva y las más de las veces pasiva. Este carácter forzó, por ejemplo, a que la participación de Bolivia en las negociaciones del Gasoducto del Sur o Anillo Energético se limitara a ser observador, temerosa de perder los mercados de gas natural en el Cono Sur como consecuencia de la suscripción y compromiso multilateral de posibles acuerdos. Durante el periodo que abarca nuestro análisis, lamentablemente, Bolivia no valoró su potencial estratégico a pesar de haber sido el segundo país con más reservas de gas en Sudamérica, después de Venezuela.

#### **4.3.2. LA POLÍTICA EXTERIOR Y CONSULAR EN EL PROCESO DE CAMBIO**

Los cursos de acción seguidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, en el marco de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo entre el año 2006 al 2008, se proyectan a operativizar la concepción de la Diplomacia de los Pueblos. Los aportes realizados por el Sector Relaciones internacionales en el periodo 2006 – 2008 se tradujeron fundamentalmente en la recuperación de la soberanía del pueblo boliviano,



los recursos naturales y la protección de los intereses del Estado, en una concepción que articula a los pueblos a nivel internacional en el manejo de los asuntos de política exterior, que busca escuchar, dialogar y trabajar para todos y no sólo para algunos sectores privilegiados, anteponer los intereses de la nación a los intereses de cualquier sector, promover no sólo el relacionamiento entre Cancillerías sino también entre pueblos y, anteponer los derechos humanos y principios de la vida a la lógica de mercado.

En esa medida, en el marco del proceso de cambio, la política exterior boliviana contribuyó en el ejercicio efectivo de la soberanía, que en su dinámica construye y desarrolla la capacidad propositiva y articuladora del Estado, puesto que el ejercicio de la soberanía no tiene una función solamente defensiva, sino que incluye y proyecta también nuevos modelos de cambio para la convivencia armónica internacional y la reducción y superación de las asimetrías, que tiene como finalidad el establecimiento de relaciones internacionales basadas en la complementariedad y la solidaridad antes que la competitividad.

La política vecinal fue central en este nuevo escenario. Con las naciones vecinas y hermanas de Latinoamérica y el Caribe, con los que se comparte poblaciones que migran en uno u otro sentido, pueblos originarios, fronteras, eco regiones, ríos de curso sucesivo, vías de comunicación, mercados y todo un entramado de relaciones, se ha fortalecido y desarrollado un marco del mutuo respeto. Así, la suscripción de convenios internacionales y el establecimiento de controles migratorios, aduaneros y de policía se han caracterizado por decisiones soberanas destinadas a la preservación del estatus territorial y los recursos naturales, la solidaridad, coordinación y cooperación en la utilización de recursos para el desarrollo mutuo, la no afectación del territorio de un país por emprendimientos en otro país, la lucha coordinada contra el narcotráfico, la complementariedad en materia comercial, el desarrollo de nuevas vías de comunicación en el marco de polos de desarrollo integrales que no destruyan el medio ambiente, el fortalecimiento de la hermandad e identidad entre los pueblos y el respeto mutuo a los regímenes democráticos.

Con los Estados Unidos se ha apostado por un diálogo franco y sincero superando cualquier tipo de intromisión en asuntos internos. Se buscó una relación de cooperación que llegue a la población más humilde evitando toda instrumentación política. Con Asia, África y los países Árabes se fortalecieron las relaciones existentes y se iniciaron relaciones diplomáticas con otros países de esas regiones para fortalecer el diálogo político, la cooperación y el comercio complementario Sur-Sur.

En cuanto a uno de los temas estratégicos de la política exterior bilateral, Bolivia ha declarado como objetivo permanente su reintegración marítima a las costas del Pacífico, con base en derechos históricos y jurídicos. Justifica además este objetivo los imperativos políticos, económicos, comerciales, con el fin de acceder a la explotación de los recursos marinos, entre otros. En consecuencia, se logró, mediante la negociación franca y directa, la construcción de una agenda de 13 puntos donde se incluye el tema de la reintegración marítima de Bolivia, como un hecho inédito en nuestras relaciones bilaterales marcadas en el pasado por la enemistad. Al respecto, se realizaron acciones para la socialización, participación y transparencia en el tratamiento del tema y comprensión del nuevo enfoque a nivel nacional; para informar y lograr apoyo de los pueblos a la causa marítima boliviana a nivel internacional; y continuar gestionando la inserción y tratamiento del tema marítimo en la agenda de foros internacionales como las N.N.U.U., O.E.A., NO.AL y otros, como el tratamiento del tema de los recursos hídricos del Silala, el compromiso chileno de la habilitación del puerto de Iquique así como la rehabilitación del ferrocarril Arica - La Paz, el desminado de la frontera y el acuerdo sobre el Corredor Interoceánico Brasil, Bolivia y Chile.

Bolivia ha buscado contribuir a la construcción de una comunidad internacional armónica, complementaria y con autodeterminación de las naciones y los pueblos, propiciando relaciones políticas, económicas y culturales basadas en los principios de complementariedad y equilibrio. En este marco, se apostó por una reforma profunda de las Naciones Unidas, democratizando el Consejo de Seguridad y promoviendo el desarrollo de mecanismos vinculantes que garanticen el cumplimiento de las normas internacionales sobre derechos humanos, económicos, sociales, culturales, indígenas y medioambientales.

En términos concretos, la acción diplomática logró posicionar temas de interés nacional referidos a: i) El ingreso de Bolivia como miembro titular del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU; ii) El ingreso al Consejo de la ONU para los Derechos Humanos; iii) La elección de Bolivia para ocupar la Vicepresidencia de la Asamblea General de la ONU, período 2007-2008; iv) La aprobación de la Declaración de la ONU para los Derechos de los Pueblos Indígenas; v) La visita de Misiones Permanentes de la ONU y de la OEA a Bolivia en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas y Derechos Humanos; vi) El establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU; vii) La presencia y participación activa en el Movimiento de Países No Alineados; viii) La promoción y aprobación de la resolución que declara al agua como un derecho

humano y, ix) Las presentaciones anuales del informe sobre el tema marítimo en el ámbito de la OEA.

Bolivia, a cargo de la Presidencia Pro Témpore de la Unión de Naciones Sudamericanas, UNASUR, dio continuidad al proceso de integración sudamericana, cumpliendo además con el mandato expreso de articular y consensuar la firma del Tratado Constitutivo, el cual estuvo inspirado en las Declaraciones Presidenciales de Cusco, Brasilia y Cochabamba. Los países miembros de este proceso entendieron que para lograr dicho propósito era preciso la innovación y la inclusión de todos los logros alcanzados a través de la CAN y el MERCOSUR.

Una contribución importante del Sector al PND ha sido la defensa de la hoja de coca, a través de la puesta en marcha de la política de revalorización de la misma y de la campaña diplomática para su retiro de la Lista I de la Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961. En el marco de la estrategia internacional de revalorización de la hoja de coca, se apoyó la promoción histórico-cultural-ancestral de la hoja sagrada y la formulación de investigaciones sobre la temática, En ese propósito y durante el 50° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, fue presentado ante la comunidad internacional la Nueva Estrategia de la Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca.

En cuanto al reconocimiento a los derechos de los Pueblos Indígenas, el Sector ha logrado la aprobación de resoluciones en el marco de la Organización de las Naciones Unidas ONU, y la Organización de Estados Americanos OEA, que protegen y reconocen sus derechos. Se ha llevado adelante acciones concretas en la defensa internacional de la biodiversidad y el agua, impulsando la implementación de la Convención de Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica por los países más desarrollados, con el propósito de salvar el planeta.

### **El Plan Nacional de Desarrollo y el tema consular y migratorio**

El Plan Nacional de Desarrollo como parte de los pilares de acción estratégica del Gobierno del Presidente Evo Morales en el marco del proceso de cambio propone las siguientes acciones estratégicas:

- Bolivia soberana, a través de las Representaciones Consulares y Diplomáticas en el exterior, presencia viva del Estado boliviano más allá de las fronteras, está recuperando la credibilidad de las bolivianas y bolivianos en sus instituciones
- Bolivia digna a través de la protección consular basada en principios de: solidaridad, respeto a la dignidad humana y a los derechos humanos y equidad

social, el boliviano en el extranjero documentado y regularizado vive una vida más digna y es percibido como tal.

- Bolivia productiva, porque los bolivianos en el extranjero indistintamente de su situación migratoria, contribuyen a sus economías familiares y a las economías de sus regiones de origen, a través del envío de remesas, las cuales no sólo generan demanda por consumo de sus familiares sino también empleo y crecimiento económico.
- Bolivia digna, con la ampliación del derecho a elegir a las autoridades del país: voto en el exterior

Entre los programas priorizados, consiguientemente, se plantea la “Protección y Atención al Ciudadano Boliviano en el exterior”, cuyos objetivos entre otros son el de documentar, facilitar la regularización migratoria, vincular con sus familias y comunidades de origen, defender los derechos de los bolivianos en el exterior, y el asegurar su participación en el voto electoral.

En este sentido, se considera que la atención al boliviano en el extranjero, contribuye no sólo a una Bolivia soberana a través de los acuerdos migratorios que se suscriben a fin de mejorar la situación migratoria de los connacionales, sino también a una Bolivia digna y a una Bolivia productiva. A una Bolivia digna dado que a través de la protección consular y migratoria basada en principios de: solidaridad, respeto a la dignidad humana y a los derechos humanos y equidad social, el boliviano en el extranjero documentado y regularizado vivirá una vida más digna y es percibido como tal. A una Bolivia productiva, porque los bolivianos en el extranjero indistintamente de su situación migratoria, contribuyen a sus economías familiares y a las economías de sus regiones de origen, a través del envío de remesas. Remesas que no sólo generan demanda por consumo de sus familiares sino que también generan empleo y crecimiento económico ya que un porcentaje, aunque reducido, también se invierte en emprendimientos productivos.

En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo amplía su visión de protección y atención al boliviano en el exterior a la vinculación de éstos con sus familias y su comunidad de origen, así como a la promoción de sus economías y su participación democrática. El mayor desafío en esta materia será, por tanto, desarrollar políticas nacionales para apoyar y proteger consularmente a los bolivianos en el extranjero, promoviendo su vinculación con sus familias y comunidades de origen así como su participación democrática, social y cultural, esto con el propósito de coadyuvar al logro de una Bolivia soberana, digna y productiva, en el marco de la Constitución Política del Estado.

Las acciones de política, vinculadas a la asistencia y protección de los connacionales en el exterior, se definen en los siguientes términos:

- ✓ Asistencia al ciudadano boliviano que reside en el exterior.
- ✓ Promoción y respeto de sus Derechos Humanos.
- ✓ Vinculación de éstos con sus familias y comunidades de origen.
- ✓ Promoción de su participación democrática, social y cultural.
- ✓ Lucha frontal contra la trata y tráfico de personas.
- ✓ Lucha frontal contra las redes de tramitadores y falsificadores de documentos.

Con ello, además de luchar contra los tramitadores corruptos y falsificadores que viven a costa los bolivianos indocumentados y de sus necesidades, se busca contar con servicios consulares de calidad que implementen programas de documentación para su regularización migratoria, con el fin de los bolivianos en el exterior ejerzan sus derechos humanos y políticos

Para ello los acuerdos básicos de política exterior y consular fueron los siguientes:

- ✓ Consolidar el mecanismo de diálogo permanente en materia migratoria, (...)
- ✓ Modernizar procedimientos que permitan atender las necesidades de los bolivianos en el marco de la Ley 3108 que regula la prestación de servicios al ciudadano boliviano en el exterior (...)
- ✓ Establecer políticas para efectivizar la asistencia social y humanitaria destinada a apoyar a los ciudadanos bolivianos en la repatriación de cadáveres, la restitución de menores y el retorno de familias en situación de vulnerabilidad.
- ✓ Crear mecanismos de cooperación para ayudar a las víctimas de trata y tráfico de personas, en especial a niños y mujeres, sin descuidar la lucha contra este delito a partir de medidas preventivas y buscando se haga justicia en el marco de la normativa vigente.
- ✓ Visibilizar al boliviano en el exterior y a sus familias como actores económicos y de desarrollo e incorporarlos en la planificación comunal, municipal, prefectural y nacional.
- ✓ Generar políticas para favorecer la vinculación entre los bolivianos que viven en el exterior con sus familias y comunidades de origen.
- ✓ Generar políticas de aprovechamiento de la promoción cultural, turística y comercial a través de la presencia de bolivianos en distintos países del mundo.
- ✓ Generar las condiciones institucionales necesarias para el ejercicio de los derechos ciudadanos de los bolivianos en el exterior, incluso el derecho a elegir a sus gobernantes.

- ✓ Establecer políticas de promoción de desarrollo local de las regiones expulsoras de migrantes de migración
- ✓ Desarrollar estrategias para eliminar las causas y condiciones de vulnerabilidad económica, social, política y cultural.

Los resultados concretos en materia migratoria y consular en el marco del PND fueron los siguientes:

Se apoyaron las actividades de los Grupos de Trabajo bilaterales sobre asuntos migratorios y agrarios, creados en 22 de mayo de 2006, buscando una solución al problema planteado por las ocupaciones irregulares de tierras fiscales en el área de frontera por ciudadanos brasileños, en el marco del respeto a la soberanía interna boliviana y al compromiso de garantizar tratamiento humanitario y justo a la familias trabajadoras en situación de vulnerabilidad que migran de un país para otro en búsqueda de mejores condiciones de vida. En ese sentido, se concretó la disposición expresada por las autoridades del Gobierno brasileño para apoyar los programas agrarios que el Gobierno de Bolivia defina, siempre en el marco del respeto de la legalidad interna nacional, para lo cual se suscribió un Acuerdo que incluye a la Organización Internacional de Migraciones, Bolivia y Brasil.

En relación a la documentación de bolivianos en el exterior se priorizaron a partir del año 2006 los países donde el país tiene mayor presencia de bolivianos como Argentina y Brasil.

En el primer caso, en el marco del Decreto Supremo N° 29389 de 28 de diciembre de 2007, que amplía el DS. 28709, los Consulados en Argentina otorgan, con exención del pago de valores fiscales ordinarios, los documentos necesarios que le permitan iniciar su trámite de regularización accediendo al Programa Nacional de Normalización Documentaria “Patria Grande” en ese país (Certificados de Nacimiento, de Nacionalidad y el Certificado de Antecedentes Policiales). Con este programa más de 150.000.-ciudadanos bolivianos fueron documentados y regularizados.

En el segundo, contando con una población de 350.000 bolivianos en el Brasil, concentrados sobre todo en el Estado de San Pablo, en junio de 2008 se inició el Programa de Documentación de ciudadanos bolivianos en ese país, cumpliendo con el DS 29277 de 13 de septiembre de 2007. Este programa permitió documentar a los ciudadanos bolivianos con documentos personales (Cédula de Identidad, Certificados de Nacimiento, Matrimonio y de Antecedentes policiales), eximidos del pago de valores fiscales ordinarios, a fin de que puedan acogerse al Acuerdo de Regularización

Migratoria suscrito entre los Gobiernos de Bolivia y Brasil. En tres meses que duró esta primera fase del programa se documentó aproximadamente a 20.000 ciudadanos.

### **4.3.3. LOS MIGRANTES BOLIVIANOS EN EL MUNDO**

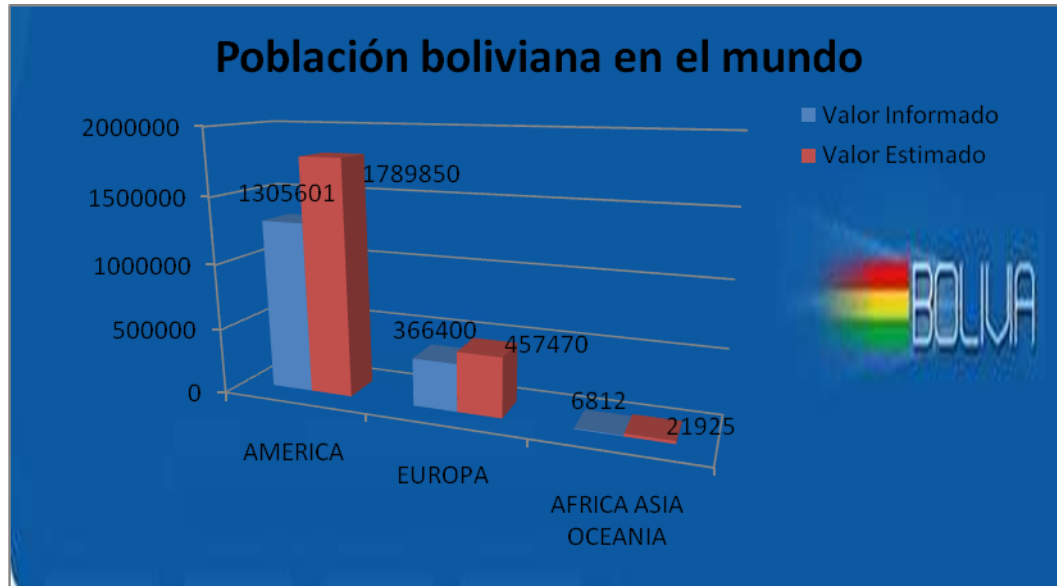
En el tema migratorio y según datos proporcionados por las Representaciones Consulares se estima que más de 2.269.245 de bolivianos residen fuera del país. Situación que ha provocado un despoblamiento de comunidades rurales e indígenas, afectando a su gestión de recursos naturales en el desarrollo y fortalecimiento de sus identidades, así como el crecimiento de requerimiento de apoyo a los mismos en el extranjero.

Los destinos migratorios de nuestros connacionales son múltiples y flexibles. Los bolivianos se encuentran cada vez en más partes del mundo y estos destinos van evolucionando conforme a las realidades económicas y legislaciones migratorias de los países de destino. El siguiente cuadro se muestra la composición actual de las comunidades bolivianas en el extranjero:

#### **COMUNIDADES BOLIVIANAS EN EL EXTRANJERO**

COMUNIDADES BOLIVIANAS	INFORMADO	ESTIMADO
SUDAMERICA	1.175.653	1.363.100
CENTROAMERICA	6.720	8.750
NORTEAMERICA	123.228	418.000
Total AMERICA	1.305.601	1.789.850
EUROPA	366.400	457.470
AFRICA, ASIA, OCEANIA	6.812	21.925
<b>TOTAL</b>	<b>1.678.813</b>	<b>2.269.245</b>

## Población boliviana en el mundo



Fuente: Elaboración en base a datos de Representaciones Consulares de Bolivia

De la población informada en el anterior Cuadro, cerca del 70% corresponde a aquella residente en Sudamérica, de acuerdo al siguiente detalle:

### Población boliviana residente en Sudamérica

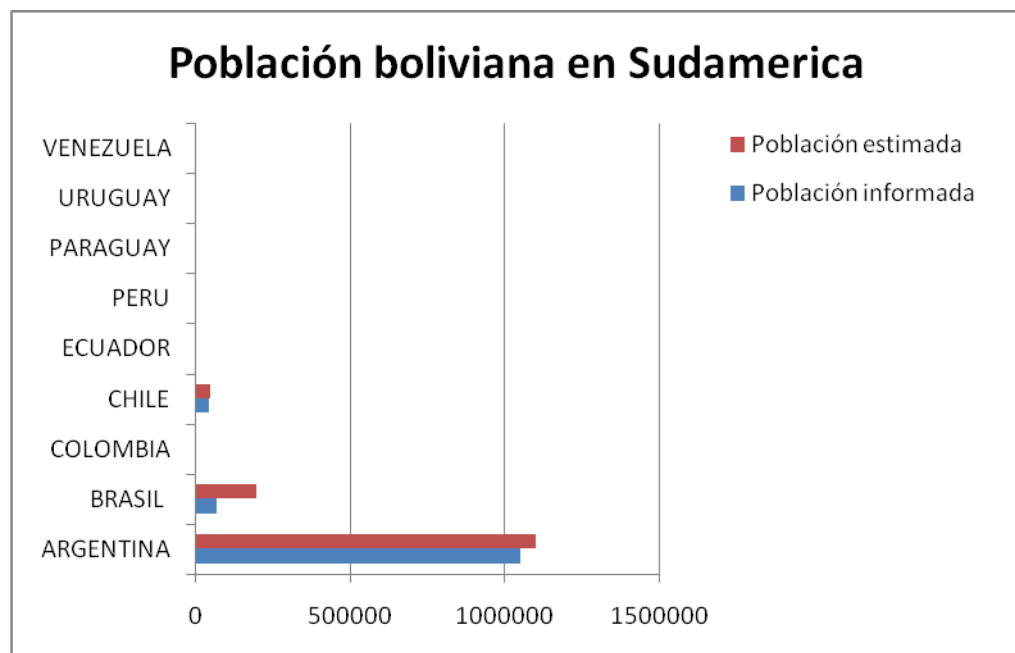
PAIS	TOTAL POR PAIS	
	Informado	Estimado
ARGENTINA	1050443	1100000
BRASIL	71735	200000
COLOMBIA	1291	1500
CHILE	44650	50000
ECUADOR	235	300
PERU	1023	3000
PARAGUAY	2040	3000
URUGUAY	236	300
VENEZUELA	4000	5000
	1175653	1363100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Representaciones Consulares de Bolivia



El mayor número de migrantes bolivianos se concentra en la República Argentina. Esta migración tiene varias décadas de estar consolidada. Allí los migrantes bolivianos han alcanzado un lugar importante en la economía argentina, en lo que respecta a la producción y comercialización de legumbres, en la instalación de talleres de costura y como costureros.

### Población boliviana en Sudamérica

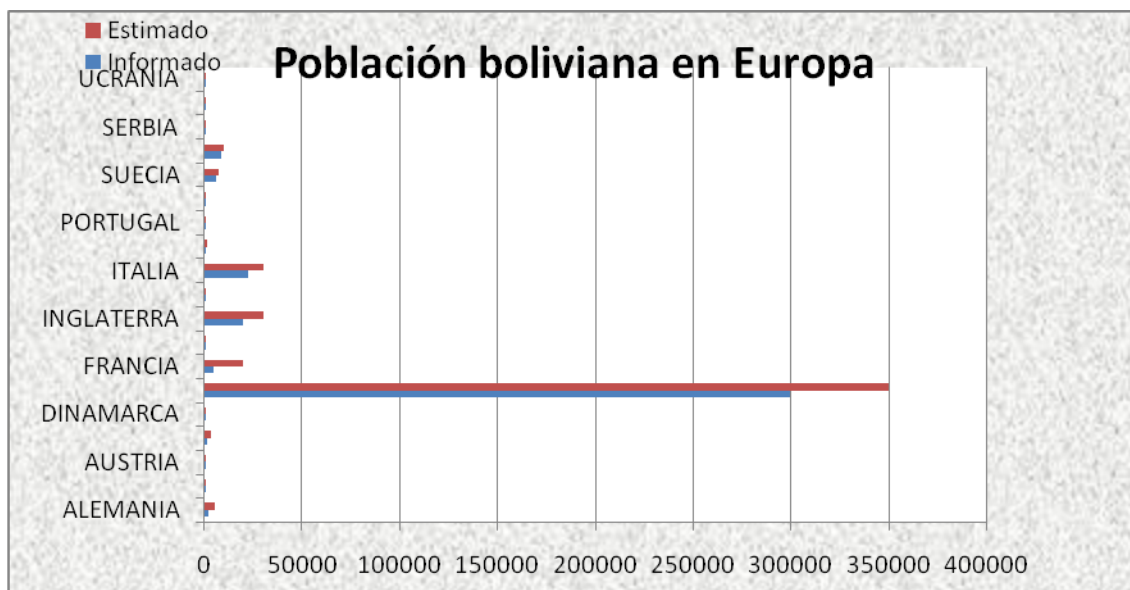


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Representaciones Consulares de Bolivia

El segundo país donde está concentrada la población boliviana es Brasil, específicamente en el Estado de San Pablo. La población boliviana en este país es en su mayoría indocumentada por lo cual es altamente vulnerable a caer en redes de explotación laboral.

Tras Sudamérica, el segundo destino más importante para la migración Boliviana es Europa, específicamente España, donde se encuentran un estimado de 350.000.-ciudadanos bolivianos, como se puede observar en el gráfico No. 3.

## Población boliviana en Europa



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Representaciones Consulares de Bolivia

La migración de bolivianos a Europa se ha incrementado significativamente en los últimos años, concentrándose sobre todo en España, Italia y Gran Bretaña atraída por la demanda de mano de obra en la construcción, agricultura, trabajo doméstico y cuidado de enfermos.

Se tiene conocimiento además que un porcentaje significativo de esta diáspora trabajaría en forma irregular, principalmente por la falta de documentación de identidad (pasaportes) y certificados de antecedentes penales, hecho que imposibilita a una gran cantidad de migrantes en condición de irregularidad realizar trámites de arraigo familiar o laboral para regularizar su situación. Esta situación hace que muchas personas vivan en condiciones precarias, ya que no pueden acceder a los servicios básicos que garantizan una adecuada incorporación social.

Si bien la magnitud, vulnerabilidad y necesidad de los bolivianos radicados en el exterior exige una respuesta contundente del Estado, los anteriores gobiernos no priorizaron esta problemática y, en consecuencia, no se otorgó la atención ni protección adecuadas a estos ciudadanos.

El fenómeno migratorio no es sólo una problemática boliviana sino global, acrecentada por las asimetrías derivadas de las desiguales relaciones económicas internacionales. La política migratoria vista desde los países desarrollados proponen la migración circular

que pretende únicamente satisfacer la mano de obra requerida y propicia la fuga de cerebros, por su parte, ciudadanos de países en desarrollo tienden a buscar mejores oportunidades laborales en el extranjero.

Pese a esta tendencia, con la actual crisis económica internacional, el resultado del flujo migratorio será confuso, dado que, si bien la crisis expulsará a más gente de países en desarrollo, los países desarrollados tenderán a restringir aún más el ingreso de migrantes por el aumento en las tasas de desempleo de sus economías. En este sentido, más que un éxodo de migrantes hacia los países desarrollados, se espera una disminución en el flujo migratorio y el retorno de personas a sus países de origen, motivada por las políticas de incentivo de retorno como la que ejecuta España y la Unión Europea.

La aprobación de políticas de incentivo migratorio para profesionales y recursos humanos calificados a través de la tarjeta azul aprobada por la Unión Europea muestra la tendencia de propiciar la fuga de cerebros y las regiones como la sudamericana aún no han tomado posición sobre el tema, debiendo ser una de las tareas a discutir.

El elemento que mayor preocupa en el contexto internacional actual es el endurecimiento de las medidas migratorias en los países receptores y la criminalización de la migración, rasgo que tiende a profundizarse en un futuro cercano. Este escenario es el que propicia el incremento de la trata y tráfico de personas, preocupación mayor en países como Bolivia donde aún la lucha contra este crimen internacional no ha dado resultados efectivos logrando condenas para los responsables y no se han generado suficientes alianzas para acabar con este crimen organizado.

## **CAPITULO V:**

### **MARCO PRÁCTICO: EL PROCESO DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL DEL CONSULADO GENERAL DE BOLIVIA EN ESPAÑA**

#### **5.1. LA INSTITUCIÓN CONSULAR**

##### **5.1.1. LA INSTITUCIÓN CONSULAR Y LOS AGENTES CONSULARES**

Los orígenes de la institución consular se remontan al siglo XVI cuando el cónsul, agente primero, de grupos de comerciantes, se transformo en representante oficial de los gobiernos. Con anterioridad los cónsules marinariorum eran miembros elegidos por las corporaciones de mercaderes para arbitrar en los conflictos surgidos entre los comerciantes locales y extranjeros. Durante y después de las cruzadas, los comerciantes italianos, franceses y españoles establecieron en Siria, Palestina y Egipto, factorías definitivas designando a sus cónsules de modo permanente y permitiéndoles ejercer jurisdicción aplicando la ley de su propio Estado en los asuntos en que intervinieran sus nacionales entre sí o con extranjeros.

La competencia de estos cónsules fue ampliándose hasta el extremo fijado por el sistema de capitulaciones que se daban en China y algunos países no cristianos de Asia y África, institución que sometía a la jurisdicción de los cónsules los asuntos penales y civiles y la protección de vidas y propiedades de sus compatriotas; tal sistema se extendió también en el norte de Europa pero en el resto de las ciudades que formaban el mundo cristiano y por tanto de más adelantada civilización los cónsules se limitaron a una supervisión de carácter general del comercio y la navegación a la aplicación de sus propias leyes y a la protección de los intereses comerciales de sus connacionales.

Cuando el comercio internacional se hizo más intenso, la institución fue perfeccionándose y perdiendo importancia en el orden político a medida que los agentes diplomáticos eran designados en los países de mayor intercambio comercial. La posición de los cónsules, sus funciones y privilegios han sido motivos de tratados internacionales y de leyes internas. En la actualidad los cónsules son agentes oficiales que con carácter público residen en el extranjero para mantener y promover los intereses comerciales del país que representa, proteger en determinado orden a sus nacionales, desempeñar las funciones administrativas que la ley de su propio país le fijan y por último ejercer funciones del registro civil y notarios públicos.

La Doctrina considera que existen dos clases de Cónsules: los Cónsules de Carrera, que son los especialmente enviados por su Gobierno, a expensas de la Administración de su propio país. Estos no pueden ocuparse de asuntos ajenos a las actividades de un cargo

oficial; los Cónsules Honorarios, estos son generalmente extranjeros y comerciantes designados por el gobierno de un Estado para representarlos sin emolumentos. Estos pueden además de administrar la oficina Consular dedicarse a sus negocios privados pudiendo ser nacionales del Estado en donde actúan. Aunque desde el punto de vista de las funciones que desempeñan no existe gran diferencia entre los Cónsules de Carrera y los Honorarios, los primeros gozan de mayor influencia pues cuentan con una personalidad legal más importante y de mayores privilegios.

El derecho internacional no fija reglas para el nombramiento de los Cónsules, sino que deja a la legislación de cada país el procedimiento que deben llevar a cabo para nombrar a sus cónsules y establecer el departamento del gobierno del cual deben depender. Ningún Estado tienen la obligación ni el deber de recibir en su territorio a los cónsules que otro Estado nombra; pero a su nombramiento prácticamente no se pone oposición, por tanto, no se solicita permiso previo para el nombramiento de los cónsules. Algunos Estados por razones de seguridad política excluyen de determinados países la representación consular, sin embargo, para ejercer sus funciones necesitan del asentimiento del Estado en cuyo territorio van a actuar; quien lo otorga por medio de un documento llamado Exequátur.

Para ocupar un puesto se provee a los cónsules de un documento llamado Carta Patente expedido por el jefe del Estado que envía al cónsul en el cual se describe el distrito consular en que debe ejercer sus funciones, éste documento es presentado al Estado receptor para el cual se le designa el cual mediante la tramitación conveniente expide el documento llamado **Exequátur** que es la autorización para que pueda ejercer el cónsul sus funciones dentro del área limitada en la carta patente. Existe el derecho a favor de los Estados de negar o retirar el Exequátur sin necesidad de explicar el motivo.

Los cónsules que son nombrados en interés del comercio y de la protección de sus nacionales tienen a su cargo otras funciones como la de velar por el respeto a la ejecución de los tratados internacionales, obtener informaciones políticas actos de administración en general en nombre de su gobierno y agentes sanitarios. La actividad de los cónsules la hace posible el derecho internacional y es la manifestación del ejercicio de facultades y obligaciones recíprocas de los Estados; se desarrolla en un contacto íntimo con las relaciones internacionales y no puede comprenderse sino en razón de estas relaciones. Puede decirse a priori que todos los países hacen depender a los cónsules de la secretaria de relaciones exteriores en todos los casos se les encarga el mantenimiento y fomento del intercambio comercial entre su propio país y el extranjero.

La cuestión de si los cónsules disfrutaban de un carácter diplomático y tienen por tanto derecho a las inmunidades que la doctrina y la costumbre han establecido para los diplomáticos, ha sido contestada de modo variable por los escritores que sostienen que los cónsules son ministros públicos, por lo que les atribuyen solamente el carácter de agentes comerciales, sin que puedan aspirar a un tratamiento diverso que el de cualquier extranjero y por un tercer grupo transnacional que domina en la materia que rehúsa el carácter de ministros públicos a los cónsules y sostienen que tienen derecho a ciertas concesiones bajo la protección del derecho de gentes.

Los privilegios otorgados a los cónsules por la mayor parte de los países, casi siempre a título de reciprocidad constituye una fuente para resolver los problemas que plantea el derecho consular. Los privilegios consulares no son reconocidos de la misma manera por todos los Estados, unos como Inglaterra se colocan en el punto extremo de no negociar una sola convención consular; otros como Francia han firmado un gran número de convenciones y conceden amplios privilegios consulares aun en ausencia de un tratado que los establezca; entre las dos posiciones anteriores se encuentran numerosos Estados que establecen una posición intermedia.

El principio de la inviolabilidad de los archivos consulares es universalmente admitido como esencial para el desempeño de la función consular. Los archivos consulares están constituidos por los papeles oficiales que el cónsul registra o conserva tales como: las comunicaciones con su gobierno, las comunicaciones con las autoridades civiles y locales del Estado donde se encuentra, la correspondencia con los funcionarios de otros Estados en asuntos oficiales, la correspondencia con particulares relacionados con sus funciones consulares, la información adquirida y registrada por el cónsul en el desempeño de su misión y los diferentes libros y registros que su gobierno le exige. La característica distintiva de estos papeles es que deben haber llegado a manos del cónsul por razón de su función oficial por lo que deben estar separados de sus documentos privados para evitar cualquier abuso al respecto.

Esta protección a favor de los archivos corresponde a la oficina consular y a la persona independiente del cónsul, la inmunidad es del gobierno y no del funcionario consular y en consecuencia, sólo puede ser retirada por el gobierno mismo. Los archivos consulares son propiedad del gobierno y no del cónsul por tanto no se concibe que cualquier tribunal pueda secuestrar los archivos para el pago de una deuda en que haya incurrido el cónsul en un carácter privado.

Un grupo de privilegios que son reclamados por los cónsules se refiere especialmente al edificio en el cual las oficinas consulares se encuentran establecidas, considerándose que

el local respectivo es inviolable incluso en el caso que pueda ser usado como asilo. Desde el punto de vista restrictivo el privilegio consiste en el derecho de izar la bandera nacional y colocar una inscripción o escudo en el frente del consulado. Se asienta continuamente que el uso de la bandera nacional y del escudo indican la naturaleza de la oficina, que constituye una costumbre que es admitida y que todos los tratados internacionales garantizan este privilegio.

La práctica de la mayor parte de los gobiernos declara a los consulados sujetos a la Jurisdicción local. El derecho internacional no ha aceptado una regla concreta respecto a la inviolabilidad de los consulados porque se juzga que las leyes locales protegen suficientemente a las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción, aunque el derecho de inviolabilidad no tiene un fundamento adecuado la cortesía exige cierto respeto para las oficinas consulares. La regla general es que el consulado no puede ser usado como asilo, la circunstancia de que pueda izarse la bandera no significa que esto de tal derecho al consulado. Sin embargo, particularmente en América Latina los consulados han sido utilizados como asilo para los refugiados políticos se emplea por lo general una forma especial para solicitar la entrega que se ha refugiado en un consulado.

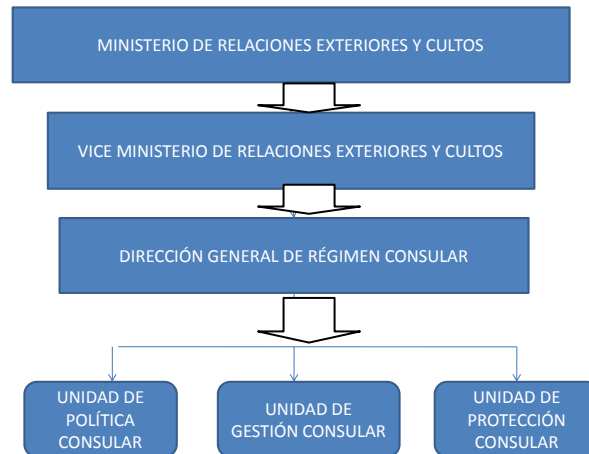
No existe norma alguna por lo cual los cónsules puedan reclamar la exención de impuestos sin embargo la costumbre de exención de determinados impuestos existe en la actualidad y la lista de los mismos tiende a aumentar continuamente. No es posible una generalización en este asunto el único punto en lo que puede registrarse un acuerdo general, es la exención de impuestos de carácter personal y los que causan los muebles y equipajes de los cónsules a su entrada al país, así como los útiles que requiere para el trabajo de escritorio la oficina consular.

### **5.1.2. LA INSTITUCIÓN CONSULAR EN BOLIVIA**

En Bolivia, el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Asuntos Consulares es la encargada de diseñar el modelo de gestión consular y desarrollar la política consular y migratoria, en coordinación con otras entidades del Estado, además de garantizar una administración transparente y eficiente en concordancia con normas nacionales e internacionales (Salazar, 2014).

La Dirección General de Asuntos Consulares trabaja con tres unidades encargadas de encaminar y coordinar las actividades de los consulados y secciones consulares de Bolivia en el exterior y optimizar las relaciones con el cuerpo consular acreditado en Bolivia, estas son: la Unidad de Gestión Consular, Política Consular y Protección Consular.

## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA



Fuente: Reglamento a la LOPE, D.S. No 28631, 8 de marzo 2006

En el marco de la gestión consular tradicional, la acción estatal del Estado boliviano respecto a sus migrantes era la de lograr cuotas de regularización migratoria para connacionales radicados en Argentina y Brasil, como intercambio por mejores condiciones en la venta de hidrocarburos a esos países vecinos.

Los cambios experimentados en el último tiempo a nivel planetario han llevado a una complejidad de las relaciones internacionales y a la emergencia de nuevos fenómenos y actores tanto públicos como privados. En respuesta a uno de ellos como es el fenómeno migratorio a escala global, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Bolivia definió como una de sus políticas en el ámbito externo promover la protección de bolivianos en el exterior y la visualización de su situación migratoria; en cuanto a su condición legal, económica y laboral.

Más aún, como parte de los cambios en la redefinición de la política exterior boliviana a partir del ascenso al poder del presidente Evo Morales Ayma, se planteó el desarrollo de una Diplomacia de los Pueblos por la Vida y el principio del “Vivir Bien”, la que dentro del contexto Consular se orienta a ver desde una nueva perspectiva la forma como el Estado debe atender y proteger a sus connacionales.

Bajo el paraguas de los cambios internacionales y domésticos, el perfil del funcionario consular se orienta a acercar al funcionario consular a la comunidad. Consiguientemente, el proyecto de Modernización de la Política Exterior. El proceso de Desarrollo



Organizacional del Servicio Consular de Bolivia en España persigue optimizar la oferta de servicios consulares a los connacionales bolivianos en actos relativos al estado civil de las personas, actos notariales y legalizaciones, gestión documental como la emisión de pasaportes, registro de antecedentes penales, asignación de números de cedula de identidad y licencias de conducir a bolivianos que residen en el exterior.

A ello se debe agregar que, en Bolivia, el servicio consular en el exterior sólo contaba con 33 Consulados Rentados en el mundo, 19 encargados de asuntos consulares, siendo las demás representaciones (66) Consulados Honorarios. En estas condiciones es evidente que no se podía atender adecuadamente a los connacionales, si no se tienen las representaciones rentadas con la obligación de hacerlo.

Los Consulados Honorarios hacen lo mejor dentro de sus posibilidades, pero no tienen ni el incentivo ni la obligación para ejecutar su labor como lo tienen los consulados rentados. La cobertura de Consulados Rentados es relativamente buena en América Latina, pero es deficiente en Europa y el resto del mundo.

## **5.2. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL DEL CONSULADO GENERAL DE BOLIVIA EN ESPAÑA**

### **5.2.1. EL ENTORNO CAMBIANTE**

#### **5.2.1.1. OPORTUNIDADES**

##### **5.2.1.1.1. ACCESIBILIDAD LABORAL**

Al comenzar el nuevo milenio, el movimiento migratorio de bolivianos hacia algunos países de Europa, en general, y España en particular comenzó a crecer de manera exponencial. Tal fenómeno llegó a registrar en 2006 la salida diaria de mil migrantes bolivianos con destino a España (Defensoría del Pueblo-Alberta, 2008). Este proceso migratorio se debía entre otros factores, a la accesibilidad laboral (construcción, agricultura, trabajo doméstico y cuidado de enfermos), el idioma, el vertiginoso crecimiento económico que demandaba mano de obra y a las facilidades de ingreso que existían hasta antes de abril de 2007, periodo en el que el flujo migratorio alcanzó la cifra estimativa de 386 mil compatriotas en España. Este nuevo fenómeno migratorio contrastaba con las décadas precedentes en las que la migración de bolivianos hacia España era casi inexistente.

## **5.2.1.2. AMENAZAS**

### **5.2.1.2.1. PROBLEMAS VINCULADOS A LA FALTA DE DOCUMENTACIÓN**

Los motivos que impulsaron a los bolivianos a migrar hacia España se vinculan con la búsqueda de mejores ingresos económicos y el incremento de su capacidad de ahorro, recursos que les permitirían en la mayoría de los casos enviar remesas hacia sus familiares en Bolivia. Empero, los migrantes prontamente se vieron enfrentados a condiciones adversas en cuanto a la falta de documentación de identidad (pasaportes) debido a errores administrativos, certificados de nacimiento y certificados de antecedentes penales, situación que afectaba sus relaciones laborales pues los colocaban, en muchos casos, en situación irregular, ya sea por la precariedad de algunos contratos, la inseguridad e inestabilidad laboral, la dificultad para acceder a puestos mejor cualificados y remunerados, así como por la movilidad geográfica.

Los migrantes bolivianos, que ingresaron con visa de turista y que a partir de una promesa por parte de los empleadores de coadyuvarles en la legalización de su residencia mediante la suscripción de un contrato de trabajo, eran objeto de chantajes y amenazas que los sometían a inadecuadas condiciones laborales. Situación que se presentaba con mayor intensidad en el caso de las mujeres migrantes, quienes al llegar a España generalmente realizaban un trabajo no calificado y con bajos salarios, frecuentemente por debajo de su propio nivel de educación y sujetas en muchas ocasiones a la experiencia del desempleo y la explotación (Defensoría del Pueblo, 2012).

### **5.2.1.2.2. DESPROTECCIÓN DE LOS MIGRANTES**

Más aún, sufrieron en carne propia la ausencia de protección efectiva por las entidades del Estado boliviano, ya que tenían problemas con el visado de turista y la creación de la zona Schengen (espacio que comprende a 26 países europeos que han abolido los controles fronterizos en las fronteras comunes) y se veían imposibilitados de realizar trámites de arraigo familiar o laboral para la regularización de su situación, que a fin de cuentas les impedía acceder a los servicios básicos que garantizan una adecuada incorporación social; ésta carencia los hacía vulnerables, al mismo tiempo, ante la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral y a la violación de sus derechos humanos, ejercida por movimientos neonazis de corte racista y discriminatorio (Entrevista a migrantes de la primera oleada).

### **5.2.1.2.3. ABUSOS, DISCRIMINACIÓN Y XENOFOBIA**

Uno de los temas de mayor preocupación por parte de la comunidad boliviana en Madrid, está referido a las detenciones en sedes policiales como en los Centros de

Internamiento de Extranjeros, situación que fue manifestándose con mayor fuerza a partir de la implementación de la directiva de retorno, que disponía la detención por sólo el estado de indocumentación y no así como en el pasado que dicha conducta este ligada a otro tipo de infracciones o faltas. Dichas detenciones de carácter selectivo eran realizadas por la policía en estaciones de metro, buses y bancos, basadas en el color de la piel y los rasgos físicos de las personas. Tales detenciones iban aparejadas de maltratos verbales, psicológicos y físicos por parte de uniformados que no sólo ocultan su identificación; sino que se burlan de aquellas personas detenidas que exigen se respeten sus derechos. Más aún, en los Centros de Internamiento para Extranjeros se evidenciaron problemas relacionados con la alimentación, tratamiento de los guardias y deficiencias en la atención médica.

#### **5.2.1.2.4. CRISIS Y DESEMPLEO**

Desde el año 2008, España atravesó una crisis económica ocasionada por diversos factores como la denominada “burbuja inmobiliaria”, la caída en la demanda de productos turísticos y de la industria automotriz, el deterioro de su productividad con respecto a otros países, la inadecuada política energética y del agua, así como el excesivo gasto fiscal. Esta crisis incidió directamente en la tasa de desempleo en aquel país, provocando que nuestros nacionales emigren a otros estados que se encuentran en mejor situación económica como Alemania o Suiza, donde pueden obtener, con mayor probabilidad, un puesto de trabajo ya sea por contrato individual o colectivo.

Otra de las consecuencias de la crisis en España, es el retorno voluntario de los migrantes a Bolivia. Al respecto, el Estado boliviano implementó un Plan de Retorno Voluntario en el que se prevén mecanismos para facilitar la tramitación de documentos para el regreso y la exención en el pago de impuestos para la importación de menaje doméstico (Decreto Supremo 371, de 02 de diciembre de 2009). Dicho Plan si bien contempla la provisión de información sobre programas generales de vivienda, empleo, capacitación, alfabetización, titulación, constitución de empresas, cooperativas, créditos y asistencia médica en Bolivia, este no era percibido como una política inclusiva por la mayoría de los retornados.

#### **5.2.1.2.5. PROBLEMÁTICA SOCIAL DE LAS FAMILIAS MIGRANTES**

Los temas recurrentes que afectaban en general a los migrantes bolivianos en las diferentes Comunidades Autónomas se relacionaban con la paquetería, la violencia intrafamiliar y la repatriación de los restos de bolivianos fallecidos en España. Los migrantes en estos casos sufrieron estafas al enviar a bajo costo sus encomiendas (paquetería) mediante empresas ilegales; en el caso de los fallecidos en España, el mayor

problema se localizaba en los casos de personas de escasos recursos económicos, aquellas en situación irregular y de los que no tenían parientes que se ocupen de los trámites respectivos; respecto a la violencia intrafamiliar y de género, la misma se consideraba que fue trasladada como un problema social desde Bolivia, la que se agudizaba por el consumo de bebidas alcohólicas.

## **5.2.2. LA SITUACION INTRAORGANIZACIONAL**

### **5.2.2.1. FORTALEZAS**

#### **5.2.2.1.1. NUEVA VISIÓN DEL TRABAJO CONSULAR**

Los migrantes señalaron que a comienzos del nuevo siglo los Consulados en España eran casi inexistentes o de carácter honorario como en el caso de Barcelona. Es solamente en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI que se abren oficinas Consulares en Barcelona, Valencia, Murcia y Sevilla. Estas nuevas legaciones y el esfuerzo por consolidarlas, respondieron a un cambio de perspectiva en la atención del gobierno boliviano a sus connacionales en el exterior. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Bolivia para los años 2006 al 2010, en materia de Relaciones Exteriores se definió una estrategia denominada fortalecimiento del Nuevo Estado Nación para su relacionamiento internacional sobre la base de una doctrina de política exterior de Estado. A este respecto, priorizó programas, entre los cuales se encuentra el de la “Protección y Atención al Ciudadano Boliviano en el exterior”, cuyos objetivos entre otros son el de documentar, facilitar la regularización migratoria, defender sus derechos y asegurar su participación en el voto electoral.

### **5.2.2.3. DEBILIDADES**

#### **5.2.2.3.1. BUROCRACIA ADMINISTRATIVA**

Los trámites de documentos en el Consulado General de Bolivia en Madrid se realizaban de manera rutinaria, utilizando procedimientos diseñados en la lógica de una casi inexistente migración de bolivianos hacia España. Empero, cuando se desató la ola migratoria a inicios del año 2000, los trámites se tornaron lentos, en tanto no existían los procedimientos necesarios para realizar labores ágiles que atendieran con sentido de oportunidad las necesidades de los migrantes bolivianos. En este nuevo escenario, ni los directivos consulares ni el personal administrativo tuvieron la capacidad de reacción y adaptación. Por el contrario, se ratificaron en la anterior rutina burocrática, la cual utilizaron para dilatar los procesos administrativos, esto en tanto se vieron desbordados por la demanda de atención de los connacionales bolivianos que exigían una pronta respuesta. Las largas filas de migrantes en las oficinas del consulado, les obligaron a

estos últimos a realizar sacrificios extraordinarios que iban desde dormir en las calles por una ficha de atención, pagar a terceros por conseguir un espacio en la fila, hasta realizar viajes tortuosos desde otras comunidades donde no existía una oficina consular.

### **5.2.2.3.2. PROBLEMAS EN LA ENTREGA DE DOCUMENTACIÓN**

Una de las razones por las que los migrantes bolivianos no han podido acceder a su documentación que les permita su regularización, ha sido sin duda el costo que esto representa. Esto se refleja en el hecho de que para la obtención de distintos documentos como ser Pasaportes, Certificados de Nacimiento, Matrimonio y Defunción y Certificado de Antecedentes Penales, los migrantes deben tramitarlos de manera indirecta a entidades como la Corte Nacional Electoral o el Consejo de la Judicatura.

Por otro lado, cabe señalar que el pasaporte vigente es un requisito indispensable para que los ciudadanos bolivianos puedan optar por continuar con los procesos de regularización migratoria que les ofrecía el gobierno español (arraigo social y arraigo laboral principalmente). Los pasaportes de muchos de los connacionales bolivianos se encontraban caducados, de ahí la urgencia de renovarlos. En un determinado momento, el incremento en la demanda de pasaportes llegó al extremo de que se agotaran los existentes en el Consulado, los que no pudieron ser repuestos de manera oportuna por el servicio central del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, creando extensas listas de espera y perjudicando a los migrantes bolivianos en la conclusión de sus trámites de regularización.

El cuadro que se presenta a continuación expresa en números las solicitudes recibidas en la Cancillería desde España para renovar pasaportes:

### **ACION DE PASAPORTES SOLICITADOS DESDE ESPAÑA**

#### **GETION 2007**

MES	MADRID			BARCELONA			TOTAL
	A	Ob.	SOLICITADOS	A	Ob.	SOLICITADOS	ESPAÑA
<b>ENERO</b>	99	25	124	39	21	60	184
<b>FEBRERO</b>	854	312	1166	110	64	174	1340
<b>MARZO</b>	201	52	253	55	20	75	328
<b>ABRIL</b>	518	207	725	191	81	272	997

<b>MAYO</b>	582	278	860	47	22	69	929
<b>JUNIO</b>	437	256	693	424	334	758	1451
<b>JULIO</b>	374	217	591	285	117	402	993
<b>AGOSTO</b>	341	210	551	203	71	274	825
<b>SEPTIEMBRE</b>	204	109	313	543	183	726	1039
<b>OCTUBRE</b>	398	213	611	501	268	769	1380
<b>NOVIEMBRE</b>	174	104	278	278	186	464	742
<b>DICIEMBRE</b>	195	142	337	173	104	951	1288
	4377	2125	6502	2849	1471	4994	11496

**GETION 2008**

<b>MES</b>	<b>MADRID</b>			<b>BARCELONA</b>			<b>TOTAL</b>
	<b>A</b>	<b>Ob.</b>	<b>SOLICITADOS</b>	<b>A</b>	<b>Ob.</b>	<b>SOLICITADOS</b>	<b>ESPAÑA</b>
<b>ENERO</b>	629	556	1185	441	308	749	1934
<b>FEBRERO</b>	607	193	800	311	187	498	1298
<b>MARZO</b>	473	319	792	0	0	0	792
<b>ABRIL</b>	236	218	454	758	429	1187	1641
<b>MAYO</b>	252	219	471	219	238	457	928
<b>JUNIO</b>	606	218	824	121	119	240	1064
	2803	1723	4526	1850	1281	3131	7657

Total 2007 – Primer  
semestre 2008

**19.153**

Al respecto, se cuenta en la base de datos de la Dirección General de Régimen Consular que durante el 2006 se autorizó la emisión en Europa de 5.128.- pasaportes, de los cuales más del 90% son en España. Consiguientemente, la demanda total de pasaportes en el 2006, 2007 y primer semestre de 2008, solo en España suman un total de aproximadamente 25.153.- pasaportes. De ese total requerido, en esta gestión se enviaron a España 7.148 pasaportes, y las gestiones 2006 y 2007 emitieron a un promedio de 1.000- pasaportes por año. Lo que mostraba la necesidad de dotación del Consulado General en España de una mayor provisión de estos documentos.

#### **5.2.2.3.3. IRRUPCIÓN DE REDES DE TRAMITADORES Y CORRUPCIÓN**

En tales circunstancias, emergieron soluciones informales que intermediaron en el trabajo de los funcionarios consulares con los migrantes bolivianos. Aparecieron grupos de tramitadores, algunos de ellos ex funcionarios consulares, que comenzaron a cobrar de manera no oficial para agilizar la entrega de documentos que debía proveer el Consulado, éstos cobraban 200 euros por el trámite de Certificados de nacimiento y matrimonio y 300 por el Certificado de antecedentes penales. Con el transcurrir del tiempo, el trabajo de los tramitadores, debido a los ingresos generados, derivó en casos de extorsión e incluso de falsificación de documentos y sellos del Consulado, sorprendiendo a los migrantes y desdibujando el trabajo de la oficina consular, que comenzó a ser vista por los migrantes como un ámbito de corrupción estatal.

Este fenómeno no se limitaba a las labores desarrolladas por el Consulado, sino que se extendía hasta las reparticiones públicas en territorio boliviano, formando una red internacional de carácter público-privado vinculada a la tramitación de documentos para los migrantes bolivianos. Entre esas reparticiones se encontraban funcionarios de los Ministerios de Justicia, Gobierno, Economía y Finanzas, de la Corte Nacional Electoral, así como grupos de tramitadores que hacían las gestiones ante tales instancias.

#### **5.2.2.3.4. CENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN CONSULAR**

El trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos en este periodo no asumió un carácter protagónico, pues la mayor parte de los trámites se realizaban en otras dependencias del Poder Ejecutivo. Estos estaban de alguna manera centralizados en la sede de gobierno, en la ciudad de La Paz, y en la ciudad de Sucre, para el caso de los reportes de antecedentes penales. Semejante escenario burocrático obviamente se presentaba de manera tortuosa a las necesidades de los migrantes, incluso de los que tenían tarjeta de residencia, que en buena parte de los casos aceptaban involucrarse en estas redes de tramitadores o en su defecto apoyarse en las acciones desarrolladas por familiares o allegados cercanos. En este estado de cosas, los migrantes bolivianos

manifestaban un sentimiento colectivo de desprotección, abandono y mal trato respecto del Consulado boliviano.

#### **5.2.2.3.5. PERSONAL Y CLIMA LABORAL**

Muchas de las quejas de los migrantes bolivianos en España se dirigían contra el personal directivo y administrativo del Consulado General de Bolivia en Madrid. En ellos se identificaba a un tipo de funcionarios poco idóneo para el trabajo consular, pues no se veía la eficacia de su trabajo en la tramitación de la documentación de los migrantes. Tenían una visión estrecha y escasa capacidad de relacionamiento con las autoridades locales. Más aún, debido a la sobrecarga de labores que experimentaban estos funcionarios, que debían atender a muchos migrantes al mismo tiempo, muchas veces maltrataban a los connacionales en su relación personal. Uno de los casos más llamativos fue la denuncia realizada por algunos entrevistados contra la autoridad máxima del consulado en gestiones pasadas por acciones de extorsión para la ampliación de la vigencia de un pasaporte. A esta denuncia se sumaban otras contra funcionarios antiguos, quienes presuntamente habrían falsificado pasaportes y otros documentos.

A nivel intraorganizacional, los funcionarios se veían a sí mismos disconformes con su situación laboral: esto en términos de la sobrecarga de trabajo producto de la cantidad de trámites a realizar, el stress generado por esta situación había deteriorado el clima laboral entre ellos, razón por la que se sentían disconformes en relación a sus propios compañeros, en esa medida, difícilmente se comprendían como un equipo que debía encarar una situación de urgencia. Con relación a las autoridades jerárquicas, los veían como ajenos a la realidad que estaban experimentando, mucho más en el caso de las autoridades del Servicio Central del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, situación que a final de cuentas revelaba la ruptura del sistema de gestión consular. La remuneración percibida, asimismo, desde su punto de vista, no reflejaba el nivel de responsabilidad asumido y las horas de trabajo destinadas a atender las necesidades de los migrantes bolivianos. Situación que en algunos casos derivó en acciones irregulares por parte de algunos de los funcionarios.

#### **5.2.2.3.6. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO**

Según las entrevistas realizadas a los migrantes en España, el Consulado General de Bolivia en Madrid, ubicado en la calle Aviador Lindbergh, 3, 28002 Madrid, España, de la Comunidad de Madrid, contaba con oficinas pequeñas e inadecuadas para la cantidad de personas que acudían a ellas en busca de atención. Asimismo, el escaso personal



destinado a la atención de connacionales contaba con equipos de computación, empero, éstos eran obsoletos y no permitían una ágil comunicación con las entidades públicas en Bolivia.

### **5.3. PLANEACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL CONSULAR**

A partir del Diagnóstico del Consulado General de Bolivia en Madrid – España se diseñó un Proceso de Desarrollo Organizacional, en el marco del Plan de “Documentación de ciudadanos bolivianos en España”, orientado a desarrollar acciones para que los ciudadanos bolivianos residentes en España puedan contar con documentos personales como: Pasaportes, Certificados de Nacimiento, Matrimonio y de Antecedentes Penales.

Las características del Proceso DO son las siguientes: a) se tenía la certeza que el cambio organizacional a implementarse en la institución consular debía ser un cambio estructural, e incluso se puede afirmar revolucionario, en tanto afectaría tanto a las estructuras formales e informales, como a los procesos que se desarrollaban en la organización. Se trataba en resumidas cuentas de un cambio rápido, intenso y brutal; las acciones correctivas debían ser implantadas a la brevedad posible, en tanto, había una demora dramática en la tramitación de los documentos de los migrantes bolivianos; al tratarse de un sistema cerrado y complejo por la burocratización y la corrupción, el DO debía abrir el sistema para que fluyan las interacciones y se logre la comunicación entre sus diferentes componentes; el clima organizacional, asimismo, debía pasar de un escenario negativo, signado por la disconformidad y el malestar en la organización, a uno positivo de satisfacción y alta moral en sus funcionarios; el cambio cultural, de valores y comportamientos, era uno de los ejes centrales que debería ser abordado, para ello era necesario crear las condiciones materiales y humanas que permitieran revertir una situación de crisis organizacional.

#### **5.3.1. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO**

El proceso DO, si bien beneficiaría a los Consulados rentados y Honorarios de Bolivia en España, se centraba en la legación Consular de Madrid. Escenario en el que se pretende mejorar la comunicación vía Internet entre los referidos Consulados con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, el Consejo de la Judicatura, el Registro Civil de la Corte Nacional Electoral, el Servicio Nacional de Migraciones y la Policía Nacional.

El mejorar esta comunicación vía electrónica se proyectó para reducir los tiempos en la obtención de documentos, con ello se facilitarían los mecanismos de consulta que en Bolivia se deben realizar a fin de transparentar y cumplir con los mecanismos de seguridad para la renovación de pasaportes y la extensión de los certificados de antecedentes penales, de nacimiento, defunción y matrimonio.

Para estos fines, se desplazó ocho funcionarios contratados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, quienes trabajarán en esta Primera fase durante dos meses apoyando las labores de los Consulados. Asimismo, se contrató personal de apoyo local para agilizar los procedimientos internos y ampliar las capacidades de atención en los centros que se alquilaron para la documentación de nuestros conciudadanos, en virtud a que los espacios con los que contaban las misiones consulares eran mínimos y no se adecuaban a las necesidades de los migrantes bolivianos.

### **5.3.2. OBJETIVO GENERAL**

Apoyar las acciones que el Gobierno de Bolivia en España, para la extensión de documentos de identidad y los certificados correspondientes para migrantes bolivianos a fin de que estos puedan regularizar su situación migratoria.

### **5.3.3. BENEFICIARIOS**

De acuerdo al trabajo realizado por los Consulados y Embajadas en España, se tienen los siguientes datos sobre la población boliviana en situación regular e irregular migratoria:

#### **SITUACION MIGRATORIA DE LOS BOLIVIANOS EN ESPAÑA**

<b>CIUDAD</b>	<b>EMBAJADA O CONSULADO</b>	<b>RESIDENTES EN SITUACIÓN REGULAR</b>	<b>ESTIMACIÓN SITUACIÓN IRREGULAR</b>	<b>TOTAL PAIS</b>
España	Consulados	70.000	350.000	<b>420.000</b>

Consiguientemente, los beneficiarios directos serían en España aproximadamente 350.000.- ciudadanos bolivianos.

### **5.3.4. SITUACIÓN PREVISTA AL FINAL DEL PROYECTO**

Con apoyo del proyecto, los ciudadanos bolivianos una vez documentados, podrán realizar sus trámites de regularización migratoria ante las autoridades españolas correspondientes.

### **5.3.5. ACTIVIDADES**

Para la realización de las actividades previstas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, como entidad encargada de la Ejecución del Proyecto, coordinó actividades con las instituciones involucradas a fin de que se apruebe el acceso a la base de datos de la Dirección Nacional de Registro civil de la Corte Nacional Electoral, se trabaje en línea desde nuestros consulados con el Consejo de la Judicatura y se consulte también la base de datos del Servicio Nacional de Migración a fin de otorgar un servicio rápido y eficiente de documentación a los ciudadanos bolivianos residentes en el exterior.

Actividades a desarrollar:

- Se coordinará interinstitucionalmente el viaje a España de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, Corte Nacional Electoral y del Consejo de la Judicatura, para organizar y capacitar a los funcionarios consulares y al personal contratado.
- Se instalará el software que proporcionen la Corte Nacional Electoral y el Consejo de la Judicatura en los Consulados de Bolivia en España y se capacitará a los funcionarios que desarrollen el Programa sobre estos sistemas.
- Se comprarán los equipos necesarios para el funcionamiento ágil del programa y para facilitar el viaje de los funcionarios respectivos para la organización del proyecto, instalación del software, capacitación del manejo del mismo.
- Adicionalmente se levantará un estado de situación, del impacto del proyecto.
- Se instalarán oficinas en Madrid, Barcelona, Murcia y Bérgamo.
- Se realizarán trabajos con consulados itinerantes a través de brigadas móviles en ciudades en España donde no tenemos consulados y donde existen un número considerable de ciudadanos bolivianos, como en Andalucía y las Islas Canarias.

### **5.3.6. CONTRATACION DE OPERADORES**

Para el buen funcionamiento del proyecto se contratarán en Bolivia y España funcionarios, profesionales y de apoyo, que colaborarán en el desarrollo de los objetivos propuestos. Dichos funcionarios, deberán, orgánicamente, responder entre otras actividades, a las siguientes funciones asignadas:

- Coordinar las acciones necesarias con la Corte Nacional Electoral –Dirección Nacional de Registro Civil y con el SENASIR, con el Servicio Nacional de

Migraciones y con el Consejo de la Judicatura, para atender en los trámites de los bolivianos que residen en España e Italia.

- Verificar los registros emitidos por los consulados.
- Remitir la información a Bolivia a las entidades pertinentes involucradas.

### **5.3.7. PRESUPUESTO**

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos en virtud al Decreto Supremo 29739, presentará al Ministerio de Hacienda el Presupuesto respectivo.

### **5.3.8. VIAJE DE FUNCIONARIOS**

De acuerdo al proyecto, para la implementación del mismo se requerirá inicialmente el viaje a Madrid de los siguientes funcionarios:

	<b>APELLIDOS</b>	<b>NOMBRES</b>	<b>VIAJE</b>	<b>RETORNO</b>
	<b>MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO</b>			
1	BARRIONUEVO ROMERO	CLAUDIA	25/10/2008	15/11/2008
2	GONZALES DAZA	HERNAN	29/10/2008	15/11/2008
	<b>CORTE NACIONAL ELECTORAL</b>			
1	HINOJOSA LEDEZMA	JAVIER	05/11/2008	11/11/2008
2	PEREZ FLORES	EDWIN PAZ	05/10/2008	15/11/2008

## 5.4. IMPLEMENTACIÓN

### 5.4.1. PLAN DE TRABAJO

#### PLAN DE TRABAJO PROCESO DE DOCUMENTACION DE LOS BOLIVIANOS EN ESPAÑA

	Actividades/Tareas	2008				
		Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Observaciones
	El proyecto desarrollará acciones para que los ciudadanos bolivianos residentes en España puedan contar con documentos personales como: Pasaporte, Certificados de Nacimiento, Matrimonio y de Antecedentes Penales, a fin de que puedan regularizar su situación migratoria					
1	Realizar el viaje de avanzada a Madrid, España, para preparar el trabajo de la Comisión.  Compra de los equipos informáticos y el material para realizar la documentación de los bolivianos  Coordinación para obtener los valores (pasaportes en libreta, certificados) para trabajar en el proceso de documentación.					Se prevé un viaje a Madrid de dos funcionarios de la Dirección General de Régimen Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos

2	<p>Viaje de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, de la Corte Nacional Electoral y del Consejo de la Judicatura.</p> <p>Inicio de documentación de ciudadanos bolivianos</p> <p>Fin de mes - Informes a Cancillería y al Ministerio de Hacienda sobre avance del Programa de documentación</p>					
3	<p>Documentación de ciudadanos bolivianos en España</p> <p>Evaluación de actividades</p> <p>Fin de mes - Informes a Cancillería y al Ministerio de Hacienda sobre avance del Programa de documentación</p>					
4	<p>Documentación de ciudadanos bolivianos en España</p> <p>Evaluación de actividades</p>					

	Fin de mes - Informes a Cancillería y al Ministerio de Hacienda sobre avance del Programa de documentación				
5	Cierre de actividades o ampliación del proceso de documentación				

#### 5.4.2. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Para lograr que los trámites de los migrantes de Bolivia en España se realicen de manera personal, rompiendo con las redes de intermediación desarrollados por los tramitadores, se realizó un diagnóstico organizacional (Anexo 1) con el propósito de identificar los principales problemas del Consulado General de Bolivia en Madrid, trabajo que se complementó con las encuestas realizadas por la OIM a los migrantes bolivianos en España (Anexo 2). Posteriormente, se generó un conjunto de iniciativas y acuerdos interinstitucionales que permitieran el flujo de información entre el Consulado General de Bolivia en Madrid, con las diferentes reparticiones públicas del gobierno nacional con sede en la ciudad de La Paz y Sucre, capital de la República. Entre ellas se encuentran las siguientes: Servicio Nacional de Migración, a objeto de verificar los datos y renovar los pasaportes en plazos razonables; Corte Nacional electoral – Dirección Nacional de Registro Civil, para que a través del acceso a su base de datos por el programa REGINA, nuestros Cónsules puedan otorgar copias de certificados de Nacimiento, de defunción y de matrimonio para los ciudadanos que residen en el exterior; Consejo de la judicatura, para que a través del REJAP, se extienda por medio de nuestros Consulados los Certificados de Antecedentes Penales.

Estas entidades enviaron a sus profesionales a España para capacitar al personal del Consulado General de Bolivia en Madrid y en las otras legaciones consulares que se abrieron desde el año 2006 (Murcia, Valencia, Barcelona, Sevilla), apoyando la sistematización de los procedimientos consulares y la fijación de los aranceles correspondientes. El programa de capacitación se desarrolló con la participación de la Jefe de la Oficina de Legalizaciones dependiente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores y del técnico en computación de la Corte Nacional Electoral de la Dirección Nacional del Registro Civil. En la segunda

parte de la capacitación, el Representante de la OIM capacitó sobre Trata y Tráfico y Derechos Humanos, así como se trabajó desarrollando una planificación participativa sobre cómo enfrentar el desafío de mejorar los servicios consulares que se vienen prestando e incorporar eficientemente las tareas que encomienda la ley 3108 y señala el DS 29793.

Posteriormente, se planificó el trabajo en el Consulado de Bolivia en Madrid, se reasignaron funciones, se contrató nuevo personal, así como se dispuso la compra del equipo informático para el lanzamiento del Programa. Dando continuidad al proceso de capacitación, se abordó el análisis de los procesos de Registro Civil, con la presencia del Director Nacional, los funcionarios consulares acreditados en España y el Cónsul Honorario de Bolivia en Bérgamo, Italia. Esta capacitación concluyó con explicaciones y recomendaciones de orden administrativo a cargo del Jefe de la Unidad Financiera dependiente de la Dirección General de Asuntos Administrativos de la Cancillería de la República. En este evento, participaron los abogados y personal seleccionado para ser contratado en los Consulados de Barcelona y Madrid.

Entre los mecanismos y sistemas articulados de la gestión consular se desarrolló el Centro Emisor de Pasaportes, con el propósito de ayudar a expedir en pocos días los documentos requeridos por los connacionales en España. También se desarrolló el sistema “Cerbera”, que se convirtió en una herramienta insustituible para la generación de los certificados de antecedentes penales. Estas acciones permitieron un conjunto de facilidades para el registro y la emisión de certificados de nacimiento o la entrega de salvoconductos para el tránsito por otros países.

Más aún, el desarrollo un portal web consular en el año 2009, con una base de datos unificada permite hacer el seguimiento de un trámite, sin importar donde se encuentre la persona, sobre todo si se toma en cuenta el “efecto globo”, según el cual, los migrantes se desplazan interna y externamente por temporadas, esto con el propósito de adaptarse a los mercados laborales. Asimismo, al utilizar internet, vía las redes sociales, se posibilitó agilizar las consultas realizadas por los migrantes y reducir en tiempo real la respuesta de la institución consular, con lo que se redujo el tiempo en la atención consular y los onerosos viajes que tenían que realizar los connacionales para ser atendidos. Además de ello, se debe remarcar que se facilitó a los ciudadanos la provisión de fotocopias, fotos y certificados, cuyo costo en buena medida fue asumido por el Estado boliviano.





De este modo, las funciones y servicios del Consulado General de Bolivia en Madrid se definieron en los siguientes términos:

- Representar y proteger a todos los bolivianos y sus intereses dándoles la máxima atención y cooperación, en el marco del respeto a las leyes y autoridades.
- Fomentar relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas.
- Actuar en calidad de Notario de Fe Pública y Oficial de Registro Civil.
- El Consulado ejerce sus funciones debiendo observar las leyes del Estado receptor.
- Orientar en materia migratoria, jurídica y administrativa.
- Asistir en casos de accidentes, fallecimientos o catástrofes.
- Cooperar para conocer el paradero de personas desaparecidas y asistir a connacionales detenidos o en prisión velando por que se les garantice pleno derecho de defensa en juicio.
- Permitir la recepción de correspondencia privada.
- Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales.
- Velar por los intereses de menores y personas con discapacidad.
- Efectuar inscripciones y certificaciones; otorgar Pasaportes, Salvoconductos, Cartas de Nacionalidad, Ciudadanía y Certificados de Residencia, Certificados de Vivencia y Autorizaciones de Viaje de Menores.
- Actuar en casos de repatriación de bolivianos.
- Cooperar en cuestiones de sucesión.
- Ejercer control de buques y aeronaves con bandera boliviana.
- Efectuar actuaciones relativas al Servicio Militar.
- Prestar cooperación a los trabajadores bolivianos.

De forma semejante, se delimitó las acciones que podía realizar el Consulado en situaciones excepcionales que pudieran atravesar los connacionales en España. Entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

- En caso de pérdida, hurto o robo de documentos de identidad, extender un salvoconducto para regresar a Bolivia o un pasaporte nuevo, en determinadas circunstancias.
- Otorgar pasaportes, previa verificación de los datos en la Dirección Nacional de Identificación Personal o Servicio Nacional de Migración.
- Orientar en materia jurídica, social, notarial, etc.
- Brindar apoyo informativo y buscar orientación médica para personas accidentadas.
- Informar a parientes o personas allegadas sobre accidentes o fallecimientos, catástrofes y brindarles asesoramiento.
- En caso de fallecimiento, solicitar información a las autoridades locales, si este no fuere por causas naturales.
- Procurar comunicar a los familiares o allegados en caso de que se sufra una emergencia.
- Interesarse por los connacionales detenidos o en prisión y, a solicitud, comunicar estos extremos a sus familiares.
- Asegurar la defensa en juicio de los ciudadanos bolivianos, asesorándoles para acceder a un abogado.
- Solicitar el paradero de personas a las autoridades locales, por requerimientos legales, humanitarios o situaciones de emergencia familiar.
- Velar por los intereses y derechos de bolivianos menores o discapacitados.
- Brindar asistencia en dificultades diversas con autoridades locales o con particulares ofreciendo información o aconsejando sobre administración local, traducciones o intérpretes, etc., o en algunos casos interviniendo a fin de llegar a un acuerdo amigable.

De acuerdo a la experiencia consular en España y los casos recurrentes en los que se pretendía involucrar al Consulado, éste delimitó las acciones en las que no podía intervenir:

- Tramitar visas de residencia, de trabajo u otras en el país receptor.
- Conseguirle un trabajo en el país receptor.
- Ser parte en procesos judiciales o en cualquier otra actuación jurisdiccional.
- Patrocinar o intervenir en procesos judiciales en su nombre.
- Eximirlo del cumplimiento de la normativa legal del país receptor.
- Buscar un tratamiento especial al que se brinda a los nacionales del país receptor en las cárceles, o cuando se encuentre detenido.
- Hacerse cargo del pago de cuentas o gastos personales, así como prestar dinero (Pagar multas, facturas de hotel, hospital u otro gasto incurrido por particulares)

- Proporcionar pasajes o medios para regresar a Bolivia.
- Gestionar trabajo o permiso de trabajo, como asimismo constituirse en su garante o fiador.
- Realizar las tareas que competen a las agencias de viajes, aerolíneas, bancos, aduanas, etc.
- Gestionar alojamiento o residencia.
- Obtención de documentos en el exterior.

## **5.5. RESULTADOS DEL PROCESO DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL DEL CONSULADO GENERAL DE BOLIVIA EN MADRID**

España ha incrementado un flujo migratorio bastante considerable en los últimos años, calculándose que residen más 300.000 ciudadanos, y que una gran mayoría de ellos se encuentran de forma irregular o en proceso de regularizar su situación migratoria, por tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, del Gobierno de la República de Bolivia en materia de Relaciones Exteriores ha priorizado el programa de protección y atención al boliviano en el exterior, estableciéndose como objetivos el otorgar documentos personales a todos los ciudadanos emigrantes en España, con la finalidad de que gracias a estos documentos puedan regularizar su situación migratoria, defender sus derechos y asegurar su participación en el voto electoral.

Para este fin, el 15 de octubre de 2008, se promulga el Decreto Supremo 29739, poniendo en marcha el “Programa de Documentación de Ciudadanos Bolivianos en el Reino de España”, cuyo fin es de proveer los documentos indispensables para iniciar el trámite de regularización migratoria como ser: pasaportes, certificados de antecedentes penales, certificado de nacimientos, certificado de matrimonio, certificado de defunción, certificado de no inscripción de matrimonio y trámites administrativos de corrección de datos.

Una comisión conformada por funcionarios de la Cancillería, la Corte Nacional Electoral, el Registro Civil y el Consejo de la Judicatura, se constituyeron en el Reino de España, para coordinar y capacitar al personal consular. Se contrató personal local, participando en una jornada de 8 horas de capacitación el día sábado 08 de noviembre, enfocándolos en el contexto del alcance, objetivos y propósitos del Programa de Documentación, para posteriormente empezar a desarrollar sus actividades dentro el Consulado General de Bolivia en Madrid el día lunes 10 de noviembre del año 2008, y a partir del 17 de noviembre en el Consulado General de Bolivia en Barcelona.

### **5.5.1. ANÁLISIS DE MEJORAS CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO BOLIVIANO:**

Antes de la implementación del Proceso DO, el ciudadano boliviano residente en el Reino de España, se sentía desamparado por las Autoridades Nacionales, no contaban con documentación nacional, la cual es exigida por las autoridades españolas, tanto para los que se encuentran en situación legal o irregular. Por ejemplo, el trámite de la doble nacionalidad o arraigo social, exigen que se tenga documentos vigentes como ser el pasaporte y el certificado de antecedentes penales. Por lo que la implementación del Programa de Documentación actualmente en vigencia facilita el acceso de los ciudadanos a regularizar su situación migratoria.

Entre las mejoras alcanzadas, desde la puesta en marcha del mencionado Programa, se tuvo la implementación de la Gestoría Consular en Madrid, la que mediante un proceso de capacitación de los funcionarios consulares y un proceso de reorganización estructural del Consulado en Madrid (Ver Anexo 3), posibilitó un incremento considerable en la emisión de pasaportes, la otorgación por primera vez de antecedentes penales conjuntamente con el Poder Judicial y el Registro Civil con la Corte Nacional Electoral, logrando de esta manera un mayor flujo en la atención a los connacionales bolivianos.

La entrega de antecedentes penales constituye un gran avance en el apoyo a los ciudadanos bolivianos que residen en España, no solamente por el apoyo que el Estado Boliviano da a sus ciudadanos sino también por brindar soluciones a una demanda que va creciendo, toda vez que el flujo migratorio que se encuentra en España necesita este documento con la finalidad de realizar el arraigo social, el cual consiste en solicitar la regularización de su situación migratoria, después de tener una estancia continuada por tres años en España, como también para obtener la doble nacionalidad.

Este Programa no sólo se limitó a atender a los ciudadanos que viven o tienen la facilidad de acceder a los 4 Consulados, sino que implementó la realización de viajes itinerantes a varios destinos, como son Tenerife, Bilbao, Sevilla, Palma de Mallorca y Menorca, llegando a atender en estos viajes a más de 5.000 ciudadanos.

### **5.5.2. SERVICIOS CONSULARES**

Desde la puesta en marcha del Proceso DO, en el marco del Plan de Documentación, se mejoró significativamente todos los servicios consulares, previstos en el DS. 29739, como son la emisión de pasaportes, certificados de antecedentes penales, certificados de registro civil y la corrección de datos. Como parte también del Programa de

documentación se tiene la revalidación de pasaportes hasta el 31 de diciembre de 2009, esto con la finalidad de poder dar alternativas a los ciudadanos en poder tener un documento vigente en un corto plazo. Para evitar una sobrecarga en la demanda de estos documentos en principio se limitó su entrega solamente a aquellas solicitudes que se hayan originado por pérdida, robo o deterioro de pasaportes y algunos casos excepcionales por caducidad.

En lo que se refiere a los trámites de antecedentes penales y de registro civil, la Misión Consular, realizó los trámites de legalización ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación de España de la documentación concerniente a los cuatro Consulados de Bolivia en este país.

Para tener una visión más clara sobre el alcance que tuvo el Programa se presenta un resumen desde el 10 de noviembre de 2008 al 30 de abril de 2009, clasificándolo de acuerdo a los trámites que se realiza:

### **5.5.3. ATENCIÓN AL CIUDADANO:**

La implementación del Programa de documentación a los ciudadanos en el Reino de España, ha permitido a los ciudadanos bolivianos tener mayores facilidades para poder regularizar su situación en España, el flujo de personas que acuden a los Consulados tuvo su auge en el año 2008 para posteriormente reducirse en la siguientes gestión, debido sobre todo a la falta de pasaportes y a la tardanza en la entrega de Antecedentes Penales. Los cuales se podrán observar en los cuadros que se presentan más adelante.

A comienzos del 2008, los esfuerzos por atender a los ciudadanos migrantes se incrementó, de ello dan cuenta las constantes quejas que se tienen por el incumplimiento que se tenía en la entrega de los pasaportes y de los antecedentes penales, por parte de los funcionarios consulares. A partir del reconocimiento de esa situación, las acciones consulares alcanzaron los siguientes resultados:

#### **5.5.3.1. PASAPORTES**

El Programa de documentación, desde el 10 de noviembre 2008 hasta mediados del 2009, recepcionó la cantidad de 9.390 (Nueve mil trescientos noventa) Libretas de Pasaportes, las cuales fueron distribuidas a los Consulados de Barcelona, Murcia y Valencia.

Al 15 de junio se entregaron la cantidad de 6.998 (Seis mil novecientos noventa y ocho) libretas de pasaportes, según la siguiente tabla:

Consulado	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.*	Total
Madrid	900	1,025	793	425	193	150	114	114	3,714
Barcelona	205	605	537	45	168	173	113	38	1,884
Murcia	129	139	227	105	142	103	50	32	927
Valencia	0	0	101	69	72	98	64	68	472
<b>Total</b>	<b>1,234</b>	<b>1,769</b>	<b>1,658</b>	<b>644</b>	<b>575</b>	<b>524</b>	<b>341</b>	<b>252</b>	<b>6,997</b>

\*Datos al 15 de junio de 2009

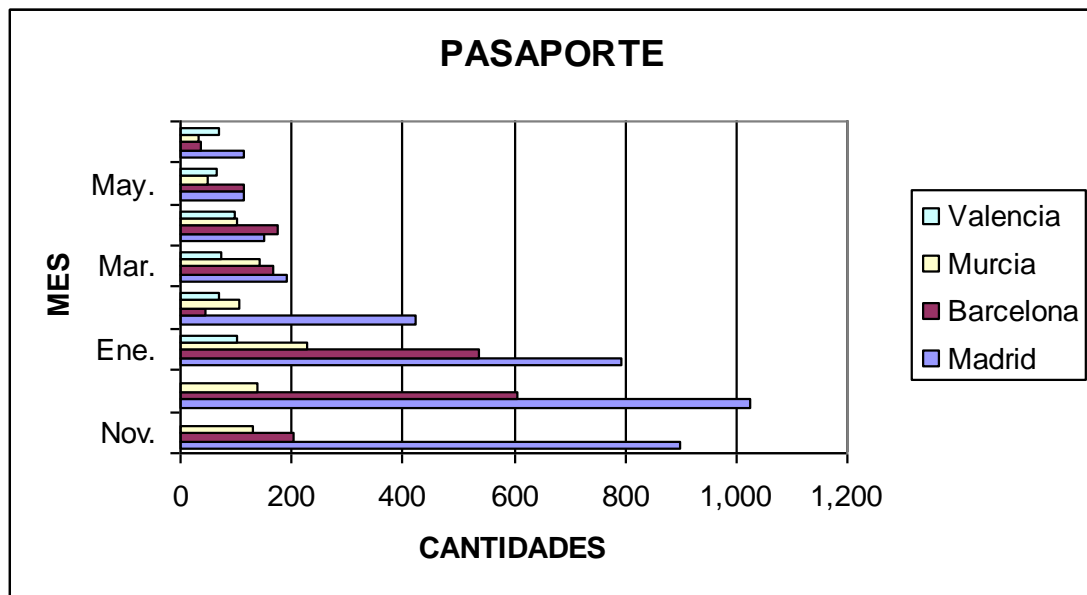
### Transferencia Bancaria:

Al 15 de junio de 2009, se transfirió al Tesoro General de la Nación, cuenta 949-1-089422, en el Banco JP Morgan Chase Bank, la suma de 594.745 \$us (Quinientos noventa y cuatro mil setecientos cuarenta y cinco 00/100Dólares) por 6.997 (Seis mil novecientos noventa y siete) Pasaportes.

### PASAPORTES

Mes	Fecha Transferencia	Cantidad Pasaportes	Monto Dólares
Noviembre	23-dic-08	900	76,500.00
Diciembre	19-ene-09	2,103	178,755.00
Enero	26-feb-09	1,658	140,930.00
Febrero	24-mar-09	575	48,875.00
Febrero	06-mar-09	575	48,875.00
Marzo	17-abr-09	69	5,865.00
Abril	30-abr-09	254	21,590.00
Mayo	01-jun-09	309	26,265.00
Mayo	08-jun-09	114	9,690.00

Junio	19-jun-09	302	25,670.00
Junio	29-jun-09	138	11,730.00
TOTAL		6,997	594,745.00



Fuente: elaboración propia

### 5.5.3.2. ANTECEDENTES PENALES:

Desde mediados del mes de diciembre de 2008, se recepcionó las solicitudes para la otorgación de los trámites de Antecedentes Penales, los cuales sufrieron un retraso bastante considerable en cuanto a su entrega, debido a la demora en las gestiones con las entidades del Gobierno Central, por lo que cada día se tenían innumerables reclamos por los perjuicios que se ocasionaba a los connacionales.

### ANTECEDENTES PENALES

Consulado	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Total
Madrid	0	0	1.009	884	535	253	2.681
Barcelona	0	416	499	531	617	553	2.616
Murcia	0	0	253	340	365	121	1.079
Valencia	0	0	234	303	230	166	933
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>416</b>	<b>1.995</b>	<b>2.058</b>	<b>1.747</b>	<b>1.093</b>	<b>7.309</b>

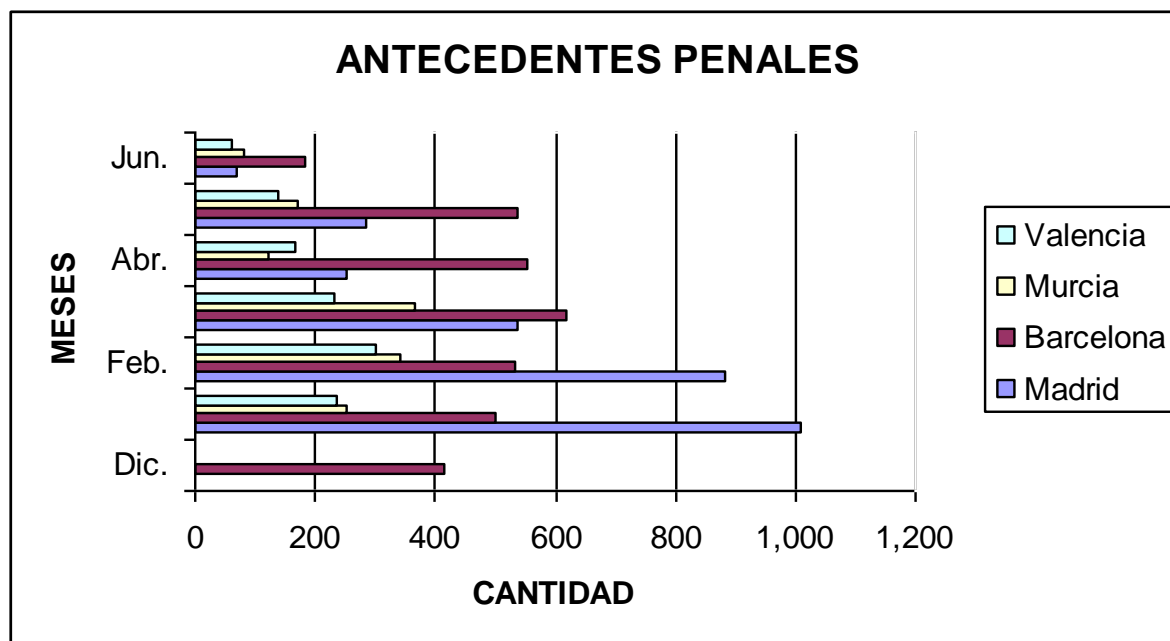
#### Transferencia Bancaria:

Al 30 de abril de 2009, se transfirió a la cuenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuenta fiscal 4010682089, Banco Mercantil Santa Cruz, la suma de 515.850 \$us (Quinientos quince mil ochocientos cincuenta 00/100 Dólares) por 6.878 (Seis mil ochocientos setenta y ocho) relativos a Certificados de Antecedentes Penales.

### ANTECEDENTES PENALES

Fecha Transferencia	Cantidad REJAP	Monto Dólares
09-feb-09	1,053	78.975,00
23-feb-09	436	32.700,00
10-mar-09	2,467	185.025,00
16-mar-09	499	37.425,00
24-mar-09	997	74.775,00
17-abr-09	935	70.125,00
30-abr-09	491	36.825,00
<b>TOTAL TRANSFERENCIA</b>	<b>6,878</b>	<b>515.850,00</b>





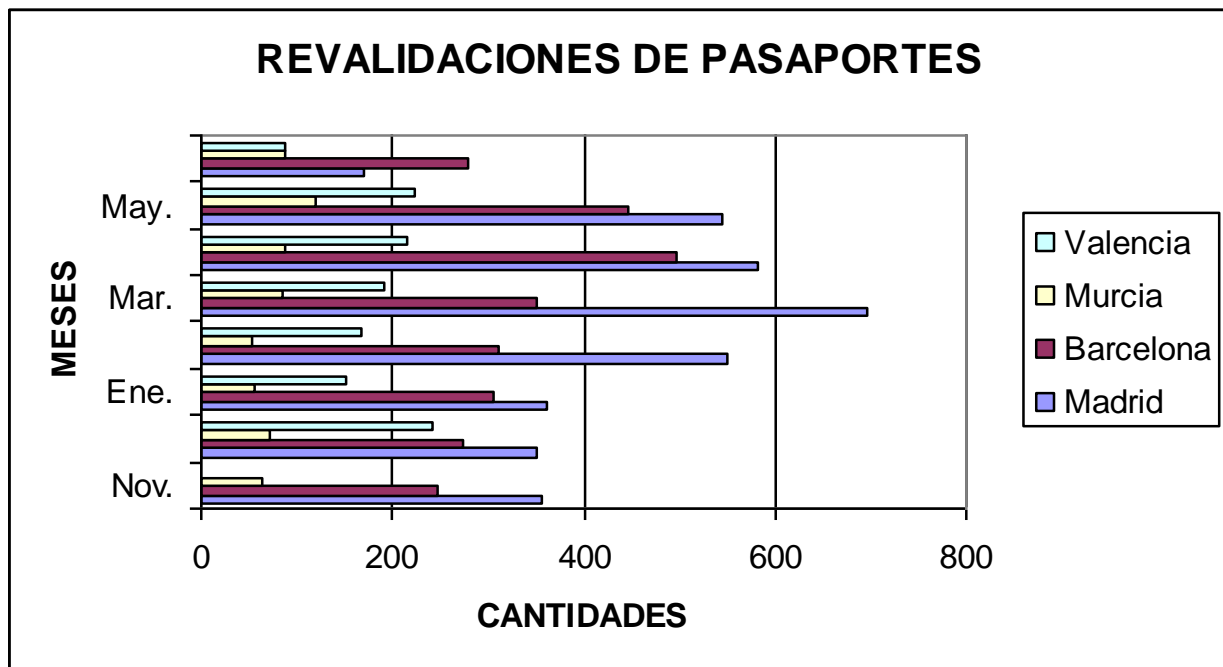
Fuente elaboración propia

### 5.5.3.3. REVALIDACIÓN DE PASAPORTES:

Debido a que no se contaba con pasaportes en las cantidades demandadas, se tenía previsto revalidar los pasaportes de los ciudadanos Boliviano, hasta el 31 de diciembre de 2009. Fecha en la que debían entrar en vigencia los nuevos pasaportes.

#### REVALIDACIÓN DE PASAPORTES

Consulado	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Total
Madrid	357	351	361	551	697	583	546	171	<b>3,617</b>
Barcelona	247	275	305	312	350	496	447	278	<b>2,710</b>
Murcia	65	72	57	52	85	87	119	87	<b>624</b>
Valencia		243	151	167	191	215	222	88	<b>1,277</b>
<b>Total</b>	<b>669</b>	<b>941</b>	<b>874</b>	<b>1,082</b>	<b>1,323</b>	<b>1,381</b>	<b>1,334</b>	<b>624</b>	<b>8,228</b>



Fuente elaboración propia

**Transferencia Bancaria:**

Al 30 de abril de 2009, no se realizó ninguna transferencia sobre Revalidación de Pasaportes.

**5.5.3.4. REGISTRO CIVIL**

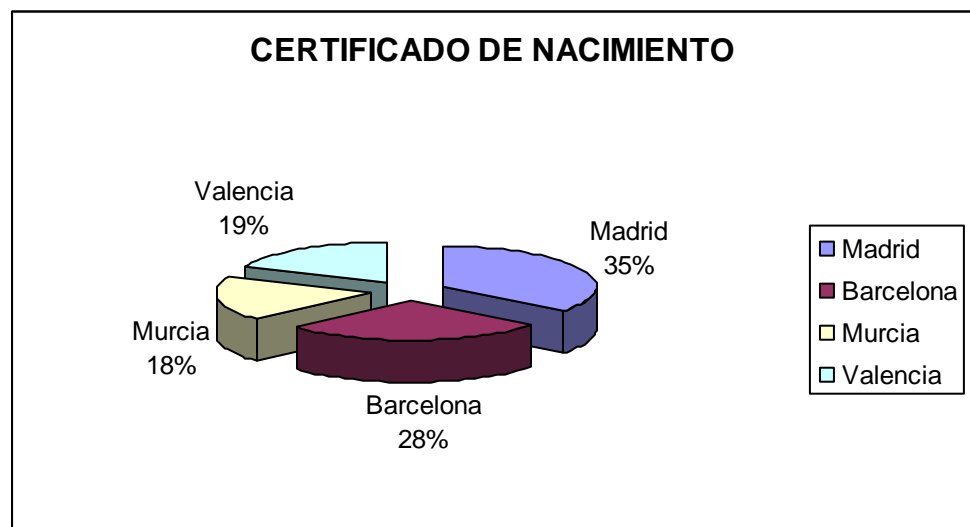
Conforme a lo dispuesto en lo DS 29739, se realizó la emisión de certificados de nacimiento, matrimonio, estado civil, defunción y la corrección de datos. En razón de la instrucción impartida por la Dirección de Régimen Consular, el Consulado General de Bolivia en Madrid, es el que realiza la elaboración de los certificados y los remite al Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo que los otros Consulados deben revisar y enviar las solicitudes junto con el depósito bancario y los datos del solicitante.

## REGISTRO CIVIL

Consulado	Cert. Nac		Cert. Matrim		Estado Civil		Cert. Defunción	
	Cantidad	Monto 15 \$us	Cantidad	Monto 34 \$us	Cantidad	Monto 27 \$us	Cantidad	Monto 27 \$us
Madrid	1015	11.925,00	115	3.298,00	189	3.591,00	2	54,00
Barcelona	785	10.095,00	77	2.346,00	183	3.942,00		
Murcia	508	5.370,00	49	952,00	72	1.323,00		
Valencia	530	6.150,00	29	782,00	97	1.863,00	6	162,00
Total	2.236	33.540,00	217	7.378,00	397	10.719,00	8	216,00

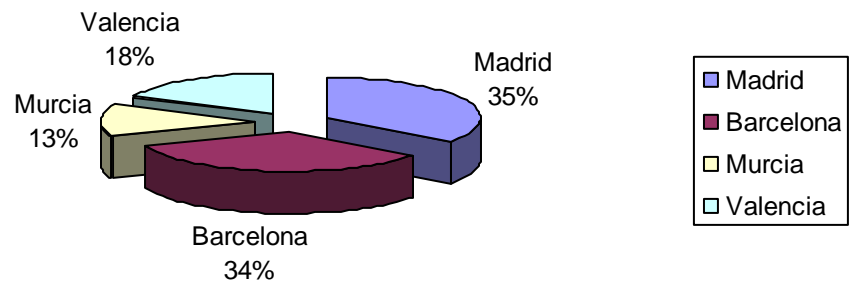
### Transferencia Bancaria:

No se realizaron transferencias por los Certificados de Registro Civil, (faltaba la conciliación del mes de enero y febrero para proceder a la remesa del dinero, bajo la distribución establecida).

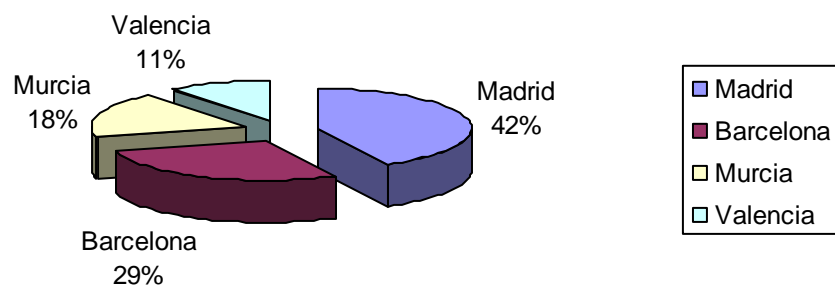


Fuente elaboración propia

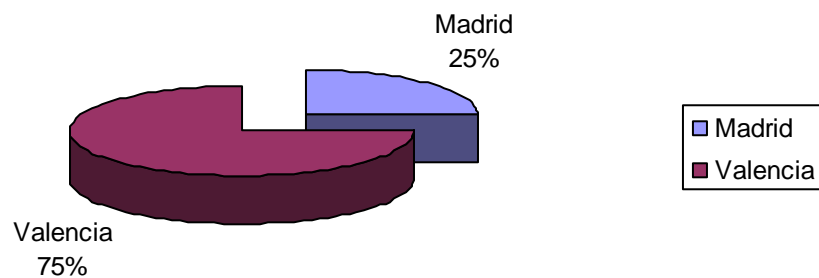
## ESTADO CIVIL



### CERTIFICADO DE MATRIMONIO



### CERTIFICADO DE DEFUNCIÓN



### 5.5.3.5. OTRAS ACTUACIONES

Cabe recalcar también que el proceso DO y el Programa de documentación permitieron mejorar cuantitativa y cualitativamente las labores que desarrolla el Consulado General. Por ejemplo, en el caso de elaboración de Poderes especiales, se tiene la siguiente tabla del Consulado General en Madrid:

#### OTRAS ACTUACIONES

ENERO	2009	PODER ESPECIAL	197
FEBRERO	2009	PODER ESPECIAL	245
MARZO	2009	PODER ESPECIAL	270
ABRIL	2009	PODER ESPECIAL	212
MAYO	2009	PODER ESPECIAL	244
JUNIO	2009	PODER ESPECIAL	344

Como se puede observar, en el primer semestre de 2009, en el referido Consulado General, se elaboraron 1.512.- Poderes especiales, logrando una recaudación solo por este concepto de USD 128.520 dólares americanos, cuyo destino se encuentra en la cuenta del Tesoro General de la Nación.

Por otro lado, tenemos otras actuaciones consulares por servicios brindados a los ciudadanos, entre las que destacan las siguientes, realizadas durante el primer semestre de 2009 en el Consulado General de Bolivia en Madrid:

## OTRAS ACTUACIONES

MES	SALVO CONDUCTOS	AUT. DE VIAJE	DECL.JURADA	VIVENCIAS	CERTIFI.	LEGALIZ.	CARTA PODER	EDICTO	CERT. DE PRE- EDICTO	TOTAL MES
<b>ENERO</b>	129	41	6	188	880	39	192	13	18	<b>1506</b>
<b>FEBRERO</b>	113	70	6	19	811	167	33	28	29	<b>1276</b>
<b>MARZO</b>	128	63	9	37	975	182	20	19	36	<b>1469</b>
<b>ABRIL</b>	97	45	12	143	803	134	3	19	33	<b>1289</b>
<b>MAYO</b>	101	53	6	25	808	158	4	20	21	<b>1196</b>
<b>JUNIO</b>	91	149	5	16	987	129	8	19	36	<b>1440</b>
<b>TOTALES</b>	<b>659</b>	<b>421</b>	<b>44</b>	<b>428</b>	<b>5264</b>	<b>809</b>	<b>260</b>	<b>118</b>	<b>173</b>	<b>8176</b>

Se debe considerar que con la implementación del Programa cerca de 1000 bolivianos son atendidos diariamente en nuestros Consulados en España.

## CONCLUSIONES

La implementación del proceso de Desarrollo Organizacional (DO) en una entidad del sector público como el Consulado General de Bolivia en Madrid – España se constituye en una operación inédita. Más aún en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, cuya tradición de trabajo está vinculada a las relaciones diplomáticas entre Estados y los procesos de negociación y no así a procesos de optimización de procesos en el interior de las legaciones diplomáticas y consulares.

Es evidente, entonces, que los cambios globales obligan a Estados como el boliviano a adecuarse a ese entorno de nuevas realidades y procesos interconectados internacionalmente. Ese fue el desafío que enfrentó el Consulado General de Bolivia en Madrid, pues el fenómeno migratorio del siglo XXI, que no había sido experimentado por Bolivia anteriormente, se constituye en el antecedente más importante para la modernización de la política exterior.

Los procesos de modernización en el ámbito de la política exterior boliviana asumen diferentes dimensiones. En el caso del Consulado, el principal desafío se concentraba en dotar en el menor tiempo posible la documentación requerida por los migrantes bolivianos en España. Para ello había que tomar en cuenta las percepciones de los migrantes, así como de los funcionarios de la organización consular.

Estos fueron los insumos más importantes para el diseño de un proceso de desarrollo organizacional y su implementación. Proceso que fue ejecutado a cabalidad, obteniéndose resultados significativos que resolvieron la situación álgida que atravesaban los migrantes bolivianos en España. Más aún, se convirtió en una experiencia que replicó las mejores prácticas del proceso DO en otras legaciones consulares con similares problemáticas.

Por la intensidad del trabajo y de su implementación en el corto plazo se convierte, asimismo, en una experiencia de desarrollo organizacional relevante y de sinergia de esfuerzos entre las diferentes entidades del sector público, involucradas en la provisión de documentos oficiales. La labor concertada y la agilidad de respuesta para la provisión de los servicios consulares, muestra, desde ya, los resultados positivos que dejó el proceso de Desarrollo Organizacional implementado en el Consulado General de Bolivia en Madrid.

Con los acuerdos interinstitucionales, el diagnóstico organizacional externo e interno, el diseño del proceso DO y su implementación se logró optimizar los servicios del



Consulado General. De ahí que se alcanzó a reducir los tiempos en la entrega de los documentos a los migrantes bolivianos, los que les sirvieron para regularizar de manera inmediata su situación migratoria, se desburocrataron los procesos en el sistema consular, que abarca tanto a la legación consular como a las diferentes reparticiones públicas en Bolivia, se revirtió el clima organizacional negativa que marcaba el trabajo del Consulado y con ello, en última instancia, se posibilitó mostrar a los connacionales en España que el Estado boliviano se preocupaba por ellos y atendía sus necesidades.

## BÍBLIOGRAFÍA GENERAL

- Argyris, C. (1964): *Personality and Organization*, Harper & Row, Nueva York.  
Integrating the Individual and the Organization, *John Wiley and Sons*, New York.
- Arteaga, F. (2011): Una década de cambios en la seguridad tras el 11-S: de la globalización a la glocalización, Real Instituto Elcano, ARI 152.
- Barba, A. A. y P. Solis (1997): “*Cultura en las organizaciones, enfoques y metáforas de los Estudios Organizacionales.*”, Vertiente Editorial, México.
- Baldwin, D. (1995): “Security studies and the end of the cold war”, *World Politics* 48, October, 117-141.
- Bauman, Z. (2003): *Modernidad Líquida*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Beckard, R. (1973): “Desarrollo Organizacional: Estrategias de interrelación humana para el desarrollo de las organizaciones”, E.U.A., Fondo Educativo Interamericano.
- Beer, M. (1980): *Organization change and development: A systems view*. Santa Monica, Goodyear.
- Beer, S. (1966): *Decision and Control*, Wiley, London.
- Bennis, W. (1973): “Desarrollo Organizacional: Su naturaleza, sus orígenes y perspectivas”, E.U.A., Fondo Educativo Interamericano, pp. 1-19.
- Bertalanffy, L. (1968): *General Systems Theory*, George Braziller, Nueva York.
- Bertalanffy, L. (1989): *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo y aplicaciones*. Séptima reimpresión. Fondo de Cultura Económica, México.
- Blanco, C. (2007): *Transnacionalismo. Emergencia y fundamentos de una nueva perspectiva migratoria*. Papers 85, 13-29.
- Blake, R. y Jane Mouton (1964): *The Managerial Grid: The Key to Leadership Excellence*. Houston: Gulf Publishing Co.
- Bretones, F. D. y Mañas, M. A. (2008). La organización creadora de clima y cultura. En: M.A. Martín. y F. D. Bretones, *Psicología de los grupos y de las organizaciones*. Pirámide, Madrid: pp. 69-92.
- Buckley, W. (1967): *Sociology and Modern Systems Theory*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J.
- Burke, W., Haarvey A. Hornstein (1972): “The Social Technology of Organizational Development”, Fairfax, VA, Learning Resources.
- Chiavenato, I. (1981): *Introducción General de la Administración de Empresas*, McGraw-Hill, México.
- Davis, K., J. Newstrom (1991): *Comportamiento humano en el trabajo. Comportamiento organizacional*, McGraw-Hill, México.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO – ALBERTA (2008); Estudio sobre la inmigración boliviana en la comunidad de Madrid; Ed. Defensoría del Pueblo; La Paz – Bolivia.

- Documento de Cátedra (2007): *Cultura Organizacional, TPM*, Taller de producción de Mensajes. Extraído el 26 de octubre de 2016. [www.perio.unlp.edu.ar/tpm](http://www.perio.unlp.edu.ar/tpm)
- Drucker, P. (1999): Los desafíos de la Administración en el siglo XXI, Sudamericana, Buenos Aires.
- Durand, J. y Douglas Massey (2003): Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. Miguel Ángel Porrúa, UAZ, México.
- Follett, M. P. (1918): *The New State: Group Organization the Solution of Popular Government*, Longmans, Green, Nueva York.
- Fragoso, J. (2008): Gestión basada en evidencias. ¿Una nueva moda administrativa? Conferencia magistral en la inauguración de la III Cátedra Nacional de Contaduría y Administración Agustín Reyes Ponce. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. 18 de noviembre. Extraído el 26 de octubre de 2016.  
[https://www.academia.edu/5279906/Del\\_desarrollo\\_organizacional\\_a\\_la\\_gesti%C3%B3n\\_del\\_cambio](https://www.academia.edu/5279906/Del_desarrollo_organizacional_a_la_gesti%C3%B3n_del_cambio)
- French, W. L. y Cecil Bell. Jr. (1995): "Organizational Development", Prentice Hall.
- Fukuyama, F. (1989): "The End of History", *The National Interest (Summer)*.
- Gibson, J., John Ivancevich, James Donnelly y Robert Konopaske (2011): *Organizations. Behavior, Structure, Processes*, 4 Edition, McGraw-Hill, New York.
- González, L. y Graciela Perozo (2007): *Fases del Desarrollo organizacional y Modelos de Cambio Planeado en la Organización*, Dirección de Investigaciones y Postgrado de la Universidad Nacional Abierta. Extraído el 28 de octubre de 2016.  
<http://dip.una.edu.ve/man/desarrollo/paginas/Lectura%209.pdf>
- Gawthrop, L. C. (1984): *Public Sector Management, Systems, and Ethics* (Indiana University Press, Bloomington, Ind.
- Habermas, J. (1970): *Toward a Rational Society*, Beacon Press, Boston, Mass.
- Halliday, F. (2006): Las Relaciones Internacionales y sus debates, Informe, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), Madrid.
- Huntington, S. (1993): "¿Choque de civilizaciones?", *Foreign Affairs*, en español, verano.
- Katz, D. y Robert L. Kahn (1978): *The Social Psychology of Organizations*, 2ª ed., John Wiley and Sons, Nueva York.
- Koontz, H. y Heinz Weihrich (2012): *Administración. Una Perspectiva Global*, MacGrawHill, México.
- Lawrence, P. y J. Lorsch (1967): *Differentiation and Integration in Complex Organization*. *Administrative Science Quarterly* 12, 1-30. Extraído el 27 de octubre de 2016  
[http://faculty.babson.edu/krollag/org\\_site/org\\_theory/Scott\\_articles/lawrence\\_lorsch\\_cont.html](http://faculty.babson.edu/krollag/org_site/org_theory/Scott_articles/lawrence_lorsch_cont.html)
- Leavitt, H. J. (1964): "Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technical and Human approaches", en W. W. Cooper, J. J. Leavitt y M. W.

- Shelly II (Orgs.), *New Perspectives in Organizational Research*, Nueva York, Wiley, pp. 55-74.
- Lewin, K. (1988): *La teoría del campo en la ciencia social*, Paidós, Barcelona.
- Likert, R. (1967): *Human Organization: Its Management and Value*. McGraw-Hill, New York.
- Livi Bacci, Massimo (1998): *Historia de la población europea*. Barcelona: Crítica.
- Maslow, A. (1965) *Eupsychian Management* (Richard D. Irwin, Homewood, 111).
- McGregor, D. (1976) *The Human Side of Enterprise*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Ministerio de Salud (2009): *Metodología para el estudio del clima organizacional*, Ministerio de Salud, Comité Técnico de Clima Organizacional, Lima.
- Mintzberg, H. (1987): *The Strategy Concept I: Five ps for strategy*, Fall, California Management Review.
- Mora, J.F. (1979): *Diccionario de Filosofía*, Tomo IV, sexta edición, Alianza Editorial, Madrid, 3062-3068.
- Mueller, D. L. (1976): "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature* 14, 2,
- Orgaz, L., L. Molina y C. Carrasco (2011): "El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los países BRIC", Documentos Ocasionales, Banco de España,
- Ostrom, V. (1974): *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press.
- Perrow, C.,(1979): *Complex Organizations: A Critical Essay*, 2<sup>a</sup> ed., Scott, Foresman, Glenview, 111.
- Philbin, A. y Sandra Mikush (1999): *A Framework for Organizational Development: The Why, What and How of OD Work*. Perspectives from participants in the Mary Reynolds Babcock Foundation's Organizational Development Program, 1995-1999. Extraído el 27 de octubre de 2016 [www.mrbf.org](http://www.mrbf.org)
- PNUD (2009): *Informe sobre Desarrollo Humano. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Reddin, W. (1987): *Effective Management*, Tata McGraw-Hill.
- Robbins, S. y Mary Coulter (2000): *Administración*. Traducción Laura Fernández Enriquez, Prentice Hall, México.
- Robbins, S. (1994): *Comportamiento organizacional. Conceptos, controversias y aplicaciones*, Prentice Hall, México.
- Salazar, M (2014) 00:00 / 09 de diciembre de 2014, Extraído el 2 de noviembre de 2016 [http://www.la-razon.com/index.php?url=/la\\_gaceta\\_juridica/Institucion-consular\\_Bolivia\\_0\\_2176582386.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/la_gaceta_juridica/Institucion-consular_Bolivia_0_2176582386.html)
- Scott, W. (1979): "Organicism: The Moral Anesthetic of Management", *Academy of Management Review* 4, 1.
- Simon, H. A. (1976): *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 3<sup>a</sup> ed. rev., *The Free Press*, Nueva York.
- Smuck, R. y Mathew Miles (1971), "Organization Development in Schools", Palo Alto, C.A., National Press.

- Steinberg, F. (2012): Un mundo cambiante: el impacto en las relaciones internacionales de las nuevas macro tendencias económicas, políticas y sociales, Real Instituto Elcano, Área: Economía y Comercio Internacional ARI, 81.
- Thompson, J. D. (1967): *Organizations in Action*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Useche, M.C., y Beatriz Queipo (2005): Las organizaciones posmodernas en el siglo XXI, en Mañongo, No 24, pp. 2007-2016.
- Uhalova, K. (2007): The Patriot Act vs. the Constitution, Accents, Intercultural Club, Kean University. Extraído el 28 de mayo de 2016. [http://www.kean.edu/~eslprog/accents/2006/page2006\\_13.html](http://www.kean.edu/~eslprog/accents/2006/page2006_13.html)
- Vaill, P.B. (1976): "Management as a Performing Art", *Personnel* 53, 4, pp. 12-21.
- Weber, M. (1998) *Economía y Sociedad*, FCE, México.
- Weber, M. (1979) *El político y el científico*, Alianza Editorial S.A., Madrid.
- Weber, M. (2002): *Economía y Sociedad*, Segunda reimpresión, Fondo de Cultura Económica, España.
- Weick, K. E. (1979): *The Social Psychology of Organizing*, 2ª ed., Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Weinert, A. (1985), *Manual de Psicología de la Organización*. 2ª Ed., Herder: Barcelona.
- White, O. F., Jr. (1973): "Psychic Energy and Organizational Change", Sage Professional Paper in Administrative and Political Studies, 103-001 Sage, Beverly Hills, California.
- Zakaria, F. (2008): *The Post-American World*, W.W. Norton & Company. [http://www.javiercolomo.com/index\\_archivos/Migra.htm](http://www.javiercolomo.com/index_archivos/Migra.htm)
- Zimmermann, A. (2000): *Gestión del Cambio Organizacional. Caminos y Herramientas*, 2da Ed., Ediciones Abya-Yala, Ecuador.

## **BOLIVIA, LEYES, DECRETOS, ETC.**

### **INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

- 1963 Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 24 de abril.
- 1963 Protocolo de firma facultativa sobre adquisición de nacionalidad, 24 de abril.
- 1963 Protocolo de Firma Facultativa sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias de 24 de abril.

### **NORMATIVA NACIONAL**

#### **LEYES**

- 2013 Ley N° 370 de Migración de 8 de mayo.
- 2005 Ley 3108, de Creación de la Gestoría Consular de 2 de agosto. La Paz.
- 2004 Ley N° 2650, Constitución Política del Estado, de 13 de abril, La Paz-Bolivia.

- 1995 Decreto Supremo N° 24037 Reglamentos del Servicio de Relaciones Exteriores de 27 de junio. ,
- 1993 Ley N° 1444, del Servicio de Relaciones Exteriores de 15 de febrero. La Paz.

### **DECRETOS**

- 1989 Decreto Supremo 22243 Reglamento Consular, de 11 julio,
- 1966 Decreto Supremo N° 24423, Régimen Legal de Migración de 29 noviembre.

### **PLANES**

- 2007 Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”. Lineamientos Estratégicos 2006-2011, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz-Bolivia.

## ANEXO 01

### **CUESTIONARIO DE CLIMA ORGANIZACIONAL DIRIGIDO AL PERSONAL DEL CONSULADO GENERAL DE BOLIVIA EN MADRID**

El presente cuestionario tiene como objetivo medir el clima organizacional en el CGBM.

Tenga en cuenta que su opinión servirá y permitirá mejorar la gestión del Consulado.

Antes de responder, debe tener en cuenta lo siguiente:

El cuestionario es anónimo y confidencial.

Es importante responder de manera franca y honesta

Enfoque su atención en lo que sucede habitualmente en la organización, puede pensar en los últimos tres meses de trabajo.

Llenar el cuestionario con bolígrafo

Tener en cuenta que se tiene una sola opción para llenar por cada una de las preguntas o enunciados.

Asegúrese de responder todas las preguntas o enunciados.

Responder posicionándose en alguna de las opciones que se presentan, dibujando (encerrando) un círculo en el enunciado que indique lo que usted percibe en su ambiente de trabajo.

La información será recogida y analizada por el equipo técnico de clima organizacional de su organización.

Se presentan 55 enunciados que miden las 11 dimensiones del clima organizacional en estudio:

- Comunicación
- Conflicto y cooperación
- Confort
- Estructura
- Identidad
- Innovación
- Liderazgo
- Motivación
- Recompensa
- Remuneración
- Toma de decisiones

#### **Codificación:**

TED: Totalmente en desacuerdo.

ED: En desacuerdo.

NDNED: Ni de acuerdo ni en desacuerdo

DA: De acuerdo

TDA: Totalmente de acuerdo

Agradecemos anticipadamente su colaboración.

**Organización: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO.  
Nombre de su organización: CONSULADO GENERAL DE BOLIVIA EN  
MADRID.**

## **DATOS GENERALES**

### **CLIMA ORGANIZACIONAL**

1. Mi jefe está disponible cuando se le necesita.
2. Los trámites que se utilizan en mi organización son simples y facilitan la atención.
3. Las decisiones se toman en el nivel en el que deben tomarse.
4. Considero que el trabajo que realiza mi jefe inmediato para manejar conflictos es bueno.
5. Existe una buena comunicación entre mis compañeros de trabajo.
6. Mis compañeros de trabajo toman iniciativas para la solución de problemas.
7. Mi jefe inmediato se preocupa por crear un ambiente laboral agradable.
8. Las normas y reglas de mi organización son claras y facilitan mi trabajo.
9. Los esfuerzos de los jefes se encaminan al logro de objetivos de mi organización.
10. Me interesa el desarrollo de mi organización.
11. Estoy comprometido con mi organización.
12. Mi jefe inmediato me comunica si estoy realizando bien o mal mi trabajo.
13. Mi trabajo contribuye directamente al alcance de los objetivos de mi organización.
14. Mi jefe inmediato se reúne regularmente con los funcionarios para coordinar aspectos de trabajo.
15. Existe sana competencia entre mis compañeros.
16. Considero que los beneficios que me ofrecen en mi trabajo son los adecuados.
17. Se han realizado actividades recreativas en los últimos seis meses.
18. Recibo mi pago a tiempo.
19. La limpieza de los ambientes es adecuada.
20. Existen incentivos laborales para que yo trate de hacer mejor mi trabajo.
21. Mantengo buenas relaciones con los miembros de mi grupo de trabajo.
22. Se me permite ser creativo e innovador en las soluciones de los problemas laborales.
23. Me siento a gusto de formar parte de la organización.
24. Mi organización se encuentra organizado para prever los problemas que se presentan.



25. El jefe del servicio supervisa constantemente al personal.
26. Existen formas o métodos para evaluar la calidad de atención en mi organización.
27. Conozco las tareas o funciones específicas que debo realizar en mi organización.
28. Recibo buen trato en mi organización.
29. Nuestros directivos contribuyen a crear condiciones adecuadas para el progreso de mi organización.
30. En mi organización participo en la toma de decisiones.
31. Mi contribución juega un papel importante en el éxito de mi organización.
32. La información de interés para todos llega de manera oportuna a mi persona.
33. Las reuniones de coordinación con los miembros de otras áreas son frecuentes.
34. Presto atención a los comunicados que emiten mis jefes.
35. En mi equipo de trabajo, puedo expresar mi punto de vista, aún cuando contradiga a los demás miembros.
36. En mi organización, reconocen habitualmente la buena labor realizada.
37. Existe equidad en las remuneraciones.
38. Existe un ambiente organizado en mi organización.
39. Mi trabajo es evaluado en forma adecuada.
40. Las otras áreas o servicios me ayudan cuando las necesita.
41. Los premios y reconocimientos son distribuidos en forma justa.
42. En términos generales, me siento satisfecho con mi ambiente de trabajo.
43. Puedo contar con mis compañeros de trabajo cuando los necesito.
44. La innovación es característica de nuestra organización.
45. Mi jefe inmediato trata de obtener información antes de tomar una decisión.
46. Mi jefe inmediato apoya mis esfuerzos.
47. El trabajo que realizo permite que desarrolle al máximo todas mis capacidades.
48. Las tareas que desempeño corresponden a mi función.
49. El trabajo que realizo es valorado por mi jefe inmediato.
50. Es fácil para mis compañeros de trabajo que sus nuevas ideas sean consideradas.
51. Considero que la distribución física de mi área me permite trabajar cómoda y eficientemente.
52. Mi institución es flexible y se adapta bien a los cambios.
53. Mi salario y beneficios son razonables.
54. Mi remuneración es adecuada en relación con el trabajo que realizo.
55. El sueldo que percibo satisface mis necesidades básicas.

## ANEXO 02

### RESULTADO DE LA ENCUESTA

### NECESIDADES DE MIGRANTES BOLIVIANOS EN ESPAÑA

#### Organización Internacional para las Migraciones

Nº de Encuestas Realizadas 1015

Ciudad donde se aplico MADRID

Hombres Encuestados 612

Mujer encuestadas 403

Entre los hombres encuestados la relación es la siguiente:

De 18 años a 20 años	74
20 años a 30 años	155
30 años a 40 años	169
40 años a 50 años	133
50 años a 60 años	56
60 años a 70 años	25

Entre las mujeres encuestadas la relación es la siguiente:

De 18 años a 20 años	49
20 años a 30 años	101
30 años a 40 años	96
40 años a 50 años	99
50 años a 60 años	46

60 años a 70 años	12
-------------------	----

Cuál era su lugar de residencia en Bolivia los resultados son los siguientes:

La Paz	153
Cochabamba	357
Santa Cruz	235
Oruro	56
Sucre	43
Beni	25
Pando	12
Potosí	32
Tarija	102

Su esposa/o e hijos/as viven en España actualmente con usted, en el supuesto que sea casado los resultados son los siguientes:

Sí	303
No	495
No responde	217

Esta vivienda los resultados son los siguientes:

De su propiedad:	65
Alquilada o realquilada:	926
Cedida gratuitamente:	24

Cuál de los siguientes documentos tiene en el momento actual los resultados son los siguientes:

1 Autorización de residencia permanente	105
2 Autorización de residencia temporal	147
3 Tarjeta de residencia comunitaria	89
4 Solicitud de residencia presentada	233
5 Solicitud de residencia no presentada todavía	353
6 Estatuto de refugiado	000
7 Solicitante de asilo	000
8 Tarjeta de estudiante	86
9 Sin ningún documento de los anteriores	000
0 No sabe	2

En cuáles de las siguientes situaciones se encontraba la semana pasada los resultados son los siguientes:

1 Trabajando	314
2 Buscando trabajo	423
3 Estudiando	186
4 Jubilado/pensionista	30
5 Dedicado a las labores de la casa	20
6 Otras situaciones	42

Ha realizado Ud. alguna de las siguientes inversiones en España los resultados son los siguientes:

Compra de vivienda habitual	78
-----------------------------	----

Otras inversiones inmobiliarias	24
Negocio propio	43
Negocios de otros	24
Fondos de inversión o bolsa	00
Préstamos personales a otras personas	67
Compra de tierras	87

Forma parte de alguna asociación de migrantes que ayuda a su comunidad de origen en Bolivia los resultados son los siguientes:

Sí	180
No	679
No sabe/no responde	156

Participa en algunos de los siguientes grupos o asociaciones orientados en España

ONG (Organizaciones no Gubernamentales)	123
Actividades políticas, sindicales o vecinales	180
Entidades y grupos religiosos	22
Grupos educativos y culturales	180
Asociaciones y clubes deportivos	180
Otros grupos de carácter social	156
No contesta	174

Estaría dispuesto a involucrase en programas de retorno asistidos desde España los resultados son los siguientes:

Sí	456
No	321
No sabe/no responde	238

Cuáles son sus planes para los próximos cinco años los resultados son los siguientes:

Regresar a mi país de nacimiento	456
Permanecer en España	221
Trasladarme a otro país	121
No sabe	227

Puede indicarnos sólo tres necesidades en España los resultados son los siguientes:

Formación laboral	998
Información y asistencia para realizar inversiones en España	22
Formación como agentes de desarrollo comunitario	145
Integración cultural e interculturalidad	875
Capacitación en el manejo del Internet	769
Participar en grupos o asociaciones de carácter social	896
Salud	954
Apoyo socioeducativo y extraescolar	589
Información y Regularización migratoria antes de que se aplique la directiva de retorno.	489

De cada una de las tres opciones elegidas puede especificar en qué consiste su necesidad

Ninguna persona encuestada quiso desarrollar sus necesidades.

## **ANEXO 03**

### **GESTORIA CONSULAR MANUAL DE FUNCIONES PERSONAL DEL CONSULADO GENERAL DE BOLIVIA EN MADRID**

Para la puesta en funcionamiento de la Gestoría Consular en Madrid se elaboró un Manual de Funciones que diera cuenta de las actividades y responsabilidades que debía realizar el nuevo personal contratado por el Consulado General de Bolivia. Las funciones generales y específicas se describen a continuación:

#### **DEPARTAMENTO DE ANTECEDENTES PENALES**

##### **.Funcionaria 1.**

##### **Responsable de la Oficina**

##### **Funciones**

- Preparación y elaboración de Informes.
- Impresión de Valorados de todos los consulados
- Mantenimiento y solución problemas del sistema.
- Verificación de los Documentos
- Coordinación a través de los señores Cónsules, con las otras oficinas de Antecedentes en Barcelona, Murcia, Valencia.
- Asistencia Técnica al Consulado.
- Atención al Cliente personalizada, asistencia telefónica.
- Apoyo a la recepción de solicitudes cuando existe un desfase.
- Colaboración en la introducción de solicitudes de Barcelona, Murcia, Valencia, Tenerife, Gran Canaria, Sevilla, Pamplona y otros.
- Preparación informes económicos generales.
- Recepción de Documentos.
- Corrección de Solicitudes.
- Colaboración en la Entrega de Antecedentes.
- Elaboración de informes.

##### **Funcionaria 2**

##### **Responsable atención al público Madrid**

##### **Funciones**

- Recepción de trámites de solicitudes.
- Entrega de antecedentes.
- Atención al Cliente personalizada y asistencia telefónica.

- Informes para legalización.
- A partir de la 13:00 adelante proceder al registro de las 4R y archivo de la documentación procesada.
- Apoyo al departamento.

### **Funcionario 3**

Responsable de la introducción de datos al sistema de la ciudad de Sucre - Bolivia

#### **Funciones**

- Introducción de las solicitudes Valencia, Tenerife, Murcia, Barcelona y otros distritos.
- Asesoramiento técnico
- Bajar del Portal las solicitudes.
- Impresión de valor.
- Apoyo al Departamento.
- Elaboración de la 4R.
- Atención al Cliente personalizada.
- Colaboración, cuando se requiere, en la entrega de Antecedentes.

### **DEPARTAMENTO DE SISTEMAS Y ANTECEDENTES PENALES**

#### **Funciones**

- Asistencia técnica - informática a todos los departamentos
- Mantenimiento preventivo de equipos informáticos
- Creación de backups
- Actualizaciones
- Mantenimiento correctivo
- Solución de problemas de conexión
- Solución de problemas de hardware
- Solución de problemas de software
- Revisión de solicitudes físicas de antecedentes penales
- Bajar del portal solicitudes de antecedentes penales
- Introducción de solicitudes de Barcelona
- Introducción de solicitudes de Murcia
- Introducción de solicitudes de Tenerife
- Introducción de solicitudes de Menorca
- Introducción de solicitudes de Mallorca
- introducción de solicitudes de Valencia
- Introducción de solicitudes de las Palmas de Gran Canaria
- Introducción de solicitudes de Albacete



- Introducción de solicitudes de Logroño
- Introducción de solicitudes de Sevilla
- Introducción de solicitudes de Malaga
- Introducción de solicitudes de Pamplona
- Introducción de solicitudes de Bilbao
- Introducción de solicitudes de la Coruña
- Preparación y elaboración de informes
- Apoyo en la entrega de antecedentes penales de Madrid

## **DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN**

### **Auxiliar Administrativa 1**

#### **Funciones:**

- Certificado de Inscripción
- Certificado de No Inscripción
- Certificado de Pasaporte en Trámite
- Otros Certificados (OC)
- Certificado No Señalado en el Arancel (CNA)
- Autorización de Viaje
- Salvoconducto
- Declaración Jurada
- Pre-Edicto
- Edicto
- Vivencias
- Carta Poder
- Legalizaciones
- Poderes Especiales
- Visas
- Donaciones
- Menaje

### **Auxiliar Administrativa 2**

#### **Información**

#### **Funciones**

- Información escrita
- Información oral
- Planificación de Atención a clientes

- Recepción, Publicación y Devolución de Edictos
- Procedimiento: Recepción del Edicto
- Recepción y Entrega de Matriculas Consulares
- Procedimiento
- Actividad de vigilar el tránsito de entrada y salida de la gente y el mantenimiento del orden en el consulado para su mejor atención.
- Registro de inscripción de niños

### **Auxiliar administrativa 3**

#### **Secretaria**

##### **Funciones**

- Recepción y verificación de múltiple correspondencia tanto por correo normal como correo electrónico, local y extranjero.
- Elaboración de informes, cartas, faxes, e-mails, notas internas, invitaciones, instructivos y comunicados.
- Comunicaciones con instituciones gubernamentales bolivianas y españolas, empresas, legaciones diplomáticas, hospitales, iglesias y otras entidades.
- Recepción de consultas telefónicas
- Organización de eventos
- Apoyo para los cónsules tanto para el Cónsul General como para el Cónsul y Vicecónsul.
- Apoyo en la elaboración de trámites consulares.
- Apoyo en la entrega de certificados de Antecedentes Penales
- Apoyo en la recepción de solicitudes de pasaportes
- Apoyo en la inscripción de certificados de nacimiento
- Verificación de documentación enviada por correo y por medios electrónicos y su respectiva tramitación.
- Apoyo en el control de Portería
- Apoyo en información cuando es necesario

### **Auxiliar administrativa 4**

#### **Telefonista**

- Contestar llamadas, los requerimientos de los ciudadanos, dar información de los diferentes tramites que se realiza en el consulado, los requisitos,
- Dar información sobre el estado de los trámites
- Recepción de trámites consulares

## **DEPARTAMENTO DE PASAPORTES**

### **Responsable de Emisión de Pasaportes**

#### **Funciones**

- Recepción y verificación de la documentación
- Completar el llenado del formulario de registro de datos.
- Llenado de datos en la libreta de pasaportes.
- Revisión de los datos por parte del interesado.
- Impresión de huellas dactilares.
- Firma del interesado en la libreta de pasaportes y en el formulario de solicitud.
- Plastificado del pasaporte.
- Sellado de pasaporte: “Legalizado de Pasaporte” y “Consulado General de Bolivia en Madrid” y Sello seco.
- Legalizado del pasaporte por autoridad competente “Cónsul o Vicecónsul”.
- Fotocopia de la hoja del pasaporte donde se consignan los datos.
- Firma en la fotocopia del pasaporte del interesado con la consigna “Recibí conforme” y firma.
- Invalidado del pasaporte caducado.
- Devolución del pasaporte caducado a solicitud del interesado, previo llenado de un formulario de solicitud de devolución.
- Elaboración diaria del formulario 4R para su presentación a contabilidad.

#### **Solicitudes de números de cedula de identidad para menores nacidos en el Reino de España.**

- Recepción de documentos del menor y padres.
- Toma de huellas dactilares y/o plantares.
- Rellenado de tarjetas dactiloscópicas y prontuario.
- Elaboración de nota para enviar a la DGRC mediante valija diplomática, de los físicos de las solicitudes.

#### **Representante ante el Ministerio de Relaciones Exteriores para la realización de todos los trámites de legalizaciones**

- Antecedentes Penales
- Certificados de nacimiento
- Certificados de matrimonio
- Certificados de defunción
- Certificados de Soltería

## **Viajes Itinerantes**

- Viajes que regularmente se realizan los fines de semana a las ciudades de Bilbao, Tenerife, Pamplona, Sevilla, Valencia, Oviedo, en los cuales se dota de pasaportes a todos los ciudadanos que fueron aceptadas sus solicitudes.

## **DEPARTAMENTO DE REGISTRO CIVIL**

### **Responsable Registro Civil**

#### **Funciones**

- Inscripción niños en libro de familia y emisión certificados de nacimiento.
- Reconocimiento de niños
- Certificado de Defunción y llenado del libro de defunciones
- Revisión y recepción documentación para matrimonios
- Repatriación de ciudadanos bolivianos
- Emisión de fotocopias legalizadas de los libros de nacimientos
- Preparación de matrimonios
- Llenado de duplicados de libros de registro de nacimiento, matrimonios, reconocimientos y defunciones.
- Elaboración del 3R y 5R , una vez finalizada la jornada diaria de trabajo.

## **DEPARTAMENTO CONTABLE ADMINISTRATIVO**

### **Responsable Contable Administrativo**

#### **Funciones**

- Apoyo a Responsable contable en transferencias bancarias, fax y entrega en agencias bancaria de las mismas.
- Apoyo a responsable contable en la elaboración de informe para la tramitación en Bolivia. de la devolución de depósitos bancarios por distintas causas.
- Apoyo a responsable contable en la verificación de informes de caja chica.
- Apoyo a responsable contable en la revisión de depósitos bancarios de la certificación de Antecedentes penales para su transferencia.
- Apoyo a responsable contable en archivo y verificación de extractos bancarios de distintas cuentas que se tienen en el Banco BBVA y Banco Popular.
- Apoyo a responsable contable en la realización de fotocopias de distintos informes y documentos para su archivo.

- Apoyo a responsable contable del normal funcionamiento de los PTV (Datafonos) con la entidad bancaria y la empresa encargada del aspecto técnico.
- Apoyo a responsable contable y Vicecónsul en la revisión de informe presentado de pasaportes 4R, 10R.
- Apoyo a Vicecónsul en la elaboración de contratos de trabajo del personal del Consulado, su correspondiente envío a Bolivia de los mismos para su aprobación y envío de documentos a gestoría COZAR para su alta en la Seguridad Social.
- Apoyo administrativo en la preparación para su envío de la Valija diplomática
- Apoyo administrativo en la verificación de pasaportes de acuerdo a facturas enviadas de Bolivia, para la entrega al área de pasaportes.
- Apoyo administrativo en la cotización y compra material de escritorio y varios requerimientos.
- Apoyo administrativo en el control de la puerta de ingreso para mantener el orden en la atención de varios trámites que solicitan.
- Apoyo administrativo en el control de la puerta de escape.
- Apoyo administrativo al área de Certificado de Antecedentes Penales, ingresando las solicitudes en la base de datos para su proceso. En fines de semana y festivos de acuerdo a turnos establecidos.
- Solicitud de facturas por compras realizadas Consulado General de Bolivia en Madrid en varias empresas comerciales.
- Viaje con la comisión Itinerante a la Ciudad de Sevilla para la atención a ciudadanos bolivianos que requieren varios documentos y certificados para distintos tramites en España y Bolivia

## **Administrativo contable**

### **Funciones**

- Rendición cuentas detallada de recaudaciones del Consulado General de los siguientes trámites consulares: Certificaciones, autorizaciones de viaje, legalizaciones, carta poder, visas, etc.
- Envío de informes de trámites consulares gratuitos
- Rendiciones de cuentas del Programa de documentación de ciudadanos bolivianos en el Reino de España, los cuales comprenden los siguientes trámites:
- Recaudaciones por emisión de libretas de pasaportes
- Recaudaciones por trámites realizados en viajes itinerantes y el Consulado de Valencia, de acuerdo a presentación de documentación
- Recaudaciones por recaudaciones de Antecedentes penales, de los Consulados de Madrid, Barcelona, Murcia y Valencia.
- Recaudaciones por Registro Civil SIRENA, de los Consulados de Madrid, Barcelona, Murcia y Valencia
- Revisión diaria del tipo de cambio para mantener vigencia de precios de tasas consulares del Consulado General y del Programa de documentación

- Rendición de cuentas de las recaudaciones por venta de valores fiscales de enero a la fecha que dejó pendientes el ex Responsable Contable Israel Ayala Baldelomar.
- Control de valores fiscales, recepción, recuento y verificación de la numeración.
- Elaboración de presupuestos para el Programa de documentación, para el Consulado de Valencia y para el Consulado de Sevilla
- Entrega diaria de valorados a los responsables de las unidades de pasaportes, registro civil consular, registro civil SIRENA y antecedentes penales.
- Recepción del sobrante diario de libretas de pasaporte.
- Rendición de cuentas de facturas fiscales a través de 3R, 4R, 5R y 10 R y otros formularios, de las pólizas del Cónsul Freddy Mackay, Cónsul Hernán Gonzáles y Vicecónsul Blanca Vargas.
- Solicitudes de formularios valorados
- Fotocopiado permanente de documentos
- Envío de documentación al Ministerio de Relaciones Exteriores en Bolivia y a otras instituciones
- Compra de material de escritorio, papelería e insumos que se requieren
- Entrega de material de escritorio a requerimiento diario y frecuente de los trabajadores del área operativa
- Compra de activos de acuerdo a requerimientos de los Cónsules
- Elaboración de cartas y faxes a requerimiento de los jefes superiores
- Scaneado de documentos y envío de los mismos a diferentes instancias
- Envío de faxes
- Envío de notas a diferentes instituciones
- Archivo de documentación
- Gestiones con entidades bancarias locales
- Realizar gestiones ante empresas españolas para el traslado de las oficinas así como de los servicios telefónicos e informáticos que se utilizan en este Consulado.
- Rendición de cuentas de gastos de funcionamiento del Consulado
- Elaboración de comprobantes de egreso
- Elaboración de comprobantes de ingreso
- Llenado del formularios de registro diario de ingresos y egresos
- Informe mensual de ejecución de ingresos y gastos
- Conciliación bancaria
- Detalle de cuentas por pagar
- Detalle de cuentas por cobrar
- Rendición de cuentas de gastos de funcionamiento del Programa y de los movimientos económicos que se generan a causa de la creación de nuevos consulados en curso de regularización
- Elaboración de comprobantes de egreso
- Elaboración de comprobantes de ingreso
- Llenado del formularios de registro diario de ingresos y egresos

- Informe mensual de ejecución de ingresos y gastos
- Conciliación bancaria
- Detalle de cuentas por pagar
- Detalle de cuentas por cobrar
- Rendición de gastos de funcionamiento del Consulado
- Elaboración de comprobantes de egreso
- Elaboración de comprobantes de ingreso
- Llenado del formularios de registro diario de ingresos y egresos
- Informe mensual de ejecución de ingresos y gastos
- Conciliación bancaria
- Detalle de cuentas por pagar
- Detalle de cuentas por cobrar
- Elaboración de planillas de haberes del personal del Consulado de Madrid, del Programa de documentación y del Consulado de Valencia
- Pago de haberes al personal del Consulado de Madrid, del Programa de documentación y del Consulado de Valencia
- Obtener documentos de respaldo para los comprobantes de egreso tanto de gastos del Consulado como del Programa.
- Comunicación frecuente con la Gestoría laboral para la regularización del personal
- Reclamos a la gestoría laboral por diversos casos del personal
- Altas y bajas del personal de acuerdo a instrucción del Cónsul General de Bolivia en Madrid
- Atención telefónica permanente para proporcionar información a las comisiones itinerantes sobre diferentes trámites consulares
- Atención permanente a los funcionarios del consulado y del programa en todos sus requerimientos tanto de información como de insumos.
- Atención diaria a los ciudadanos bolivianos por problemas que se les presentan al realizar depósitos en nuestras cuentas bancarias, debido a la mala manipulación del cajero automático y otros.
- Detalles de solicitudes de devolución de depósitos bancarios
- Seguimiento permanente a envíos de Bolivia
- Seguimiento a solicitudes de valores

## Resumen

El Servicio Exterior de Bolivia se constituye en un desafío para la política exterior del Estado Plurinacional de Bolivia, el proceso migratorio de bolivianos y bolivianas hacia el continente europeo en general y hacia España de manera específica, fue motivado en gran medida por la accesibilidad laboral, producto del vertiginoso crecimiento económico que demandaba mano de obra, La mayoría de ellos se había desplazado al viejo continente con visa de turista, por un corto periodo de tiempo, situación que le impedía acceder a espacios laborales y la protección social que gozaban aquellos que contaban con la tarjeta de residencia permanente. En este panorama, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, en el marco de una redefinición de la política exterior, migratoria y consular, que acercaba el Estado boliviano a sus connacionales en cualquier parte del mundo, desarrolló un conjunto de acciones orientadas a apoyar a los bolivianos en el exterior. objeto de atención prioritaria del gobierno boliviano era el Consulado General en Madrid, esto por la cantidad de bolivianos migrantes que llegó a la cifra de más de 350 mil personas, Proceso de Modernización y las necesidades de Cambio. El proceso de Desarrollo Organizacional en el Servicio Consular de Bolivia en España (2008-2010)”, recoge la experiencia del proceso de Desarrollo Organizacional implementada en el Consulado General de Bolivia en Madrid – España.

**Palabras Clave:** Relaciones Internacionales, Política Internacional, Geopolítica, Migración, Geoeconomía.