

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE CIENCIAS POLÍTICAS**



## **TESIS DE GRADO**

# **Roles políticos-administrativos del Ministerio de Comunicación Social**

Postulante: Alfonso Andrés Navia Mayer

Asesor: Dr. Walker San Miguel Rodríguez

1995

La Paz – Bolivia

Universidad Mayor de San Andrés

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Carrera: Ciencias Políticas

**TÉSIS DE GRADO**

**Roles Político-Administrativos del  
Ministerio de Comunicación Social  
(Ex- Ministerio de Informaciones)**

Postulante: Alfonso Andrés Navia Mayer  
Asesor: Dr. Walker San Miguel Rodriguez

---

1995  
La Paz - Bolivia

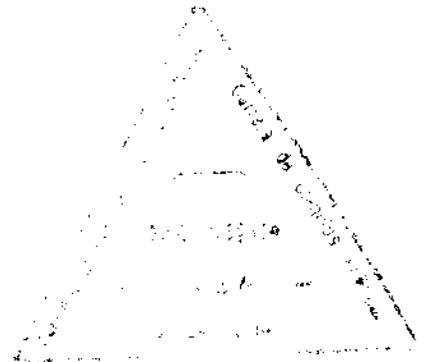
*La vida, que es, ante todo, lo que podamos ser, vida posible, es también, y por lo mismo, decidir entre las posibilidades lo que en efecto vamos a ser. Circunstancia y decisión son los dos elementos radicales de que se compone la vida. La circunstancia -las posibilidades- es lo que de nuestra vida nos es dado e impuesto. Ello constituye lo que llamamos el mundo. La vida no elige su mundo, sino que vivir es encontrarse, desde luego, en un mundo determinado e incanjeable: en este de ahora. Es, pues, falso decir que en la vida "deciden las circunstancias". Al contrario: las circunstancias son el dilema, siempre nuevo, ante el cual tenemos que decidirnos. Pero el que decide es nuestro carácter.*

JOSE ORTEGA Y GASSET



7 00065

*Mi profundo agradecimiento al  
Dr. Walker San Miguel Rodriguez  
por la cooperación brindada al  
proyecto.*



00065

*Dedicado con mucho cariño a mis padres, que impulsaron moral y afectivamente la realización del presente proyecto. Quienes además, en el tránsito por la vida guían y orientan mi formación permanentemente.*



7 12 00000

*Con amor y cariño a mi esposa.*



# CONTENIDO

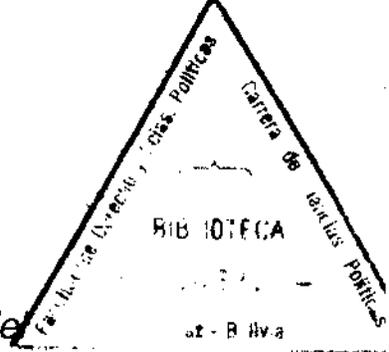
Introducción	4
--------------	---

## Capítulo I

<i>Consideraciones Generales en torno al estado, el sistema de gobierno y la administración pública en Bolivia.</i>	10
1.1 Conceptos preliminares	12
1.2 Naturaleza del estado	13
1.3 Principios rectores del estado	21
1.4 Sistema de Gobierno	24
1.5 La Administración Pública	30
1.5.1 Fuentes Históricas de la Administración Pública	30
1.5.2 Concepto de Administración Pública	33
1.5.3 Ampliación de criterios respecto a la Administración Pública	37
1.5.4 Forma de Estado unitario o simple	40

## Capítulo II

<i>Estructura del Poder ejecutivo</i>	46
2.1 Breve diagnóstico y algunas reflexiones históricas	48
2.1.1 Algunos efectos y consecuencias resultado del funcionamiento de la Administración Pública al cabo de un tiempo histórico	53
2.2 Actual conformación del poder ejecutivo	56
2.3 Interpretación institucional sobre algunos cambios promovidos por la Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo en la Administración Pública.	65



### Capítulo III

<i>El Nuevo Rol de la función pública en el marco de Decreto Reglamentario N° 23660 correspondiente a la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo</i>	72
3.1 Ideas Preliminares	74
3.1.1 Rol Político y estatégico de Ministros y Secretarios Nacionales	76
3.1.2 Rol de Coordinación Política y desenvolvimiento operativo por parte de los secretarios generales y subsecretarios	80
3.2 Tecnoburocracia	84
3.3 Marchas y Contramarchas de la Ley de Ministerios: Desde la Perspectiva de la Gobernabilidad	88

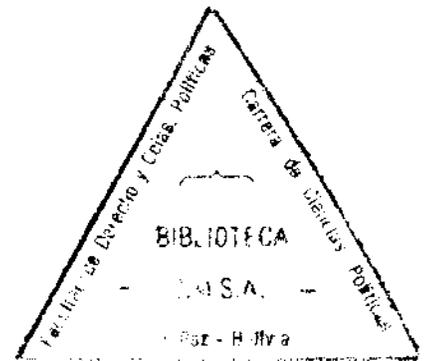
### Capítulo IV

<i>Consideraciones históricas y Estructura del Ministerio de Comunicación Social</i>	98
4.1 Antecedentes legales cronológicos	100
4.2 Hechos Políticos Históricos y reflexiones en torno al Ministerio de Informaciones	102
4.3 Actual estructura del Ministerio de Comunicación Social	112

### Capítulo V

<i>Roles fundamentales del Ministerio de Comunicación Social y su aporte a la gobernabilidad</i>	122
5.1 Algunas consideraciones generales	124
5.2 Desagregación de los roles del Ministerio de Comunicación Social	128

Conclusiones	152
Bibliografía	161
Anexos	165



## INTRODUCCION



Es un hecho evidente, que al interior de nuestro sistema político se han ido promoviendo cambios y transformaciones estructurales - entre las muchas producidas - nos interesa abordar básicamente aquellas que se refieren a la organización del Poder Ejecutivo. Bajo ésta perspectiva, corresponde identificar cuál el problema a ser investigado?. Habíamos observado que antes de la promulgación de la Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, el entonces Ministerio de Informaciones a lo largo de su existencia histórica evidenció una carencia de organización y estabilidad institucional, siendo sujeto y objeto de un tratamiento discrecional por parte de las organizaciones políticas que tuvieron a su turno la responsabilidad de su conducción. Situación que había determinado consecuentemente la generación desordenada y disfuncional de sus actividades con un tratamiento mecánico y asistemático de sus roles, hecho que condujo a una mayor preocupación cual es el debilitamiento de las capacidades de la institución, obligada a redefinir su papel en el sistema democrático vigente procurando en el presente y futuro a responder con una mayor cuota de responsabilidad política y eficiencia administrativa en función de la gestión estatal.

Siendo conscientes y reconociendo que estamos a la altura de un tiempo histórico en que se elevan demandas y reivindicaciones desde el ámbito de la sociedad civil y sus instituciones, como de representaciones específicamente políticas y, que tienen que ver con

demandas de participación, funcionalidad, pulcritud, transparencia administrativa, racionalidad y búsqueda auténtica de bienestar mayoritario que se hacen - de modo expreso o tácito - al Estado y a su principal base de sustentación que son los partidos políticos. Es indiscutible, que asistimos a reformas que se van realizando en varios instrumentos legales, análisis referentes al redimensionamiento de las instituciones y la adopción de nuevas formas organizacionales que corresponden al sistema estatal. Las mismas reflejan que, su tránsito y evolución es aún difuso y vacilante, porque no se ha alcanzado a plenitud su debida comprensión y los alcances positivos de la misma.

Aún menos muchas reformas no se han vaciado y aplicado coherentemente al conjunto de las instituciones del Poder Ejecutivo, impidiendo una armonización efectiva entre todas las entidades que conforman la organización del Estado, dadas las relaciones de interdependencia que caracteriza a las mismas.

Conviniedo anticipadamente que atravesamos por un proceso de transición, habida cuenta de la fase temprana todavía de la aplicación de la Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, es que nuestra preocupación y reflexión se orienta a contribuir con una interpretación acerca de los roles político - administrativos del ministerio de Comunicación Social a la luz de su actual vigencia y desenvolvimiento institucional, y luego de haber realizado su diagnóstico, comprendido las distintas etapas de su evolución como los hechos políticos y administrativos que acompañaron y matizaron su desenvolvimiento. Es que se propone la siguiente hipótesis, de carácter afirmativo: **El Ministerio de Comunicación Social desarrolla y ejecuta una capacidad moderadora,**

**articuladora y catalizadora, sobre el flujo informativo proveniente de las distintas fuerzas políticas, instituciones de la sociedad civil y medios de comunicación. Y cuyo procesamiento y transformación se traducen en decisiones y acciones políticas dotadas de autoridad, contribuyendo a la capacidad decisoria del Poder Ejecutivo. Significando asimismo, un aporte al sostenimiento de la gobernabilidad permitiendo el fortalecimiento de la capacidad administrativo-institucional de acción y gestión política del Estado, para hacer frente a los conflictos políticos y acumulación de demandas sociales, que buscan ser satisfechas.**

Corresponde ahora puntualizar algunos criterios teórico - metodológicos, concernientes a la investigación señalando que el espacio temporal y espacial en que se desarrolló la misma, comprende el período 92-95 en Bolivia, con la salvedad de que los requerimientos y necesidades planteadas por la investigación motivaron la necesidad de remontarse históricamente al pasado, esbozando algunos acontecimientos políticos y comentarios sobre algunas instituciones públicas y sus protagonistas.

En cuanto se refiere a la modalidad o técnica de la investigación, ésta estuvo inscrita bajo un orden descriptivo - explicativa.

Cabe señalar ahora, que la estrategia teórica asumida para la investigación, representa el análisis sistémico como enfoque principal de la teoría política de orientación empírica. Precisamente partimos de la importancia del concepto analítico de sistema político, el cual forja una relación de mediación e interacción entre el Estado y la Sociedad Civil que permite primeramente observar, identificar y luego razonar sobre los múltiples actores políticos, sociales e institucionales que

intervienen en el proceso político, llámese: partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, la sociedad civil o participación de los Poderes del Estado, denominados; Judicial, Legislativo, Ejecutivo, integrando asimismo a la propia Administración Pública. Y que permite según sea el caso específico, el estudio del comportamiento y los roles tanto a nivel institucional como individual o colectivo de quienes son depositarios de asumir responsabilidades y decisiones.



Así este enfoque de teoría política resulta beneficioso para abstraer los vínculos y relaciones con la administración pública, porque sitúa la problemática de ésta dentro del marco del Estado. De ese modo se comprende la significación global de los procesos político-administrativos y se trazan las relaciones entre las cuestiones más fundamentales de organización política y las más específicas de administración pública. Así se esclarece mejor: los aspectos constitucionales, relaciones políticas, interdependencia de poderes, la presión de los partidos, demandas de la sociedad civil, influencia de la opinión pública y otros factores políticos de mucha significación.

En virtud de las consideraciones anotadas, nuestro primer capítulo establece los principios, conceptos y premisas fundamentales con base a criterios filosófico - políticos, jurídicos e institucionales que constituyen el marco global, donde se inserta la configuración y ordenación de la forma de gobierno, el sistema de gobierno y la forma de Estado. El primero define en síntesis la forma de organización del poder político que en nuestro país asume la forma democrática - representativa. Asimismo el sistema de gobierno, revela la relación del ejercicio del poder y su funcionamiento. Nuestro régimen presidencialista

arranca de la existencia de una pluralidad de órganos constitucionales, los cuales se interrelacionan jurídicamente en cuanto están todos investidos de la potestad de gobierno. Empero, el Ejecutivo encarna en forma dominante las funciones de gobierno. En cuanto respecta a la forma de Estado, su presencia efectiva se mide en torno a sus elementos constitutivos (pueblo, territorio y poder soberano). En nuestro país se confirma la vigencia del Estado Unitario o Simple, donde se encuentra el Poder Central que es la única fuente de autoridad válida para todo el territorio nacional, y que desempeña con carácter de exclusividad las funciones legislativa, judicial y ejecutiva.

Seguidamente, el segundo capítulo analiza la estructura del Poder Ejecutivo estableciendo un breve diagnóstico histórico, que contempla los instrumentos legales más importantes que dieron curso para la organización del Poder Ejecutivo, algunos hechos políticos que acompañaron dicho proceso, además, de la evolución de la administración pública y su crecimiento que se produjo a partir del 52, consecuencia de las demandas sociales y políticas gestadas en su momento, y que fue más incesante a inicios de la década del 70 producto de las grandes condiciones de financiamiento externo que posibilitaron la ampliación de la Burocracia.

Ya posteriormente ingresamos en el tercer capítulo, pasando a describir y comprender bajo sus lineamientos fundamentales la nueva estructura del Poder Ejecutivo emergente de la nueva ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, definiendo una nueva organización y orientación basada en la necesidad de dar apertura a un manejo gerencial de las tareas y acciones de la administración pública. Esta

temática luego se vincula con los nuevos preceptos y criterios que guían la función pública que por cierto obligan a que cada servidor público responda al mandato constitucional, que indirectamente le exige orientar su conducta y función laboral privilegiando el interés de la sociedad. Paralelamente el reglamento 23318 de la responsabilidad por la función pública como el programa del servicio civil, paulatinamente van influyendo estableciendo exigencias de mérito, idoneidad y honestidad para el desenvolvimiento y acceso a cargos dentro la administración pública.

Finalmente abordamos más críticamente lo desarrollado, ya en materia de aplicación de la ley 1493 indicando algunas de sus ventajas, como también las distorsiones y desviaciones que ha venido atravesando, remarcando la necesidad de fijar las rectificaciones necesarias con el propósito de proyectarla racional y coherentemente haciendo posible que cumpla todas las funciones y acciones político - administrativas que le son inherentes. Para este cometido ha sido de gran utilidad apelar al concepto de gobernabilidad para producir un encadenamiento entre la responsabilidad y comportamiento político y las decisiones administrativas que puedan calificarse como más acertadas. Este binomio de criterios precisamente han servido para retratar los roles fundamentales del Ministerio de Comunicación Social, habiendo caracterizado previamente sus antecedentes históricos fundamentales en el capítulo cuarto, y en el capítulo quinto ya el desglose correspondiente como interpretación que trasciende de las funciones anotadas en la Ley 1493 y cuyo resultado se traduce en la hipótesis citada anteladamente y los argumentos que la sustentan que serán enunciadas de forma más explícita y extensiva en las conclusiones.

# CAPITULO I



# **C**ONSIDERACIONES GENERALES

**EN TORNO AL ESTADO, EL SISTEMA DE**

**GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION**

**PUBLICA EN BOLIVIA**

## **1.1 CONCEPTOS PRELIMINARES**

Ha quedado reafirmado a lo largo de este período democrático, que lleva algo más de diez años de vigencia institucional, el haber permitido a los diversos actores políticos y sociales bolivianos, cristalizado objetivos para una plena consolidación de la democracia representativa.

Existe pleno reconocimiento que en éstos últimos años se han promovido y logrado importantes reformas estatales traducidas en Leyes y otro tipo de Normas , que han venido acompañadas por un constante esfuerzo de diálogo, participación y obtención de consenso. Esto representa un conjunto de hechos que han sido concebidos y armonizados desde el interior del sistema político boliviano, expresión y concepto analítico que orientará nuestra investigación permitiéndonos acceder a una visión más amplia y total de las actividades y los fenómenos políticos que se suscitan en el Estado y la Sociedad.

Rescatando las ideas del Prof. Almond, diríamos que "cuando hablamos del sistema político incluimos todas las interacciones que afectan el uso - real o posible - de la coacción física legítima. El sistema político no sólo comprende instituciones de gobierno, como las legislaturas, tribunales de justicia y organismos administrativos sino todas las estructuras en sus aspectos políticos. Organizaciones formales - partidos políticos, grupos de interés y medios masivos de comunicación".<sup>1</sup>

Por tanto, la idea del sistema político, aspira a comprender el uso y aplicación de las normas y reglas, la definición de los roles, así

como los comportamientos y actitudes políticas que se producen fruto de una multitud de relaciones interinstitucionales e interpersonales; inspirados en ésta visión, pasamos a comprender la naturaleza del Estado en Bolivia.

## **1.2 NATURALEZA DEL ESTADO**

Este capítulo nos induce a clarificar en sus aspectos más relevantes, la orientación y características del Estado Boliviano. Nuestro país, recogiendo los preceptos constitucionales se consagra como un Estado de Derecho, Social y Democrático.

A partir de la acepción del Estado Social, que impulsa a reconocer las desigualdades sociales forjadas históricamente, producto de los intereses contrapuestos que se hallan inmersos en los grupos y sectores sociales que conforman la sociedad civil, es que surge la idea del Estado Social como una necesidad para enfrentar los problemas de discriminación, pobreza, analfabetismo, carencia de empleo, separatismo, etc. Situación que otorga la oportunidad para la intervención del Estado, con el propósito de orientar la economía hacia el logro de fines sociales y con ello garantizar el bienestar general y la justicia social. Este contenido traduce la idea de concebir al Estado Social como idea regulativa, promoviendo la igualdad para los diferentes grupos sociales, lo cual no significa la implantación del igualitarismo, sino que todos los sectores de la población deberían tener igualdad de posibilidades para el pleno goce de sus derechos. Como consecuencia y de manera concreta se reafirma una serie de derechos como el acceso a la educación, el derecho al trabajo, derecho a la

seguridad social, la protección a los ancianos y disminuidos físicos, el derecho a la vivienda digna, salud básica, entre otros.

Un aspecto destacable, es que nuestra Constitución Política del Estado reformada recientemente, ha reparado y reivindicado históricamente los derechos inalienables de los pueblos indígenas, el Art. 1 del nuevo texto de la Constitución dice "Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en república unitaria, adopta para su Gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos". Destaca pues, la unidad y la indivisibilidad de la nación boliviana reconociendo el carácter multiétnico y plurinacional; aún cuando, éstas reivindicaciones se ubican en el plano formal o normativo, expresa una apertura de las élites políticas en el tiempo presente, vislumbrando que el camino de solución pasa por el reconocimiento de que Bolivia es un pueblo formado por muchos pueblos, una nación que aglutina a muchas nacionalidades.<sup>2</sup> No sólo sus ciudadanos individuales, sino también las naciones y culturas ancestrales en que éstos se agrupan, demandan su pleno derecho a ser comprendidas todas como iguales.

La idea de Estado Democrático, implicaría analizar la naturaleza democrática de nuestro régimen político y sus valores fundamentales; como bien sabemos "la palabra democracia proviene de los vocablos griegos demos, pueblo y kratos autoridad o gobierno"<sup>3</sup>. De manera que, literalmente, Democracia quiere decir "Gobierno del pueblo". Empero la idea fundamental que trasciende es que el Estado Democrático expresa no sólo que todo poder público emana del pueblo y que éste es la fuente de legitimidad, sino que además todo tipo de organización

o asociación privada para su existencia y funcionamiento debe obedecer a valores y procedimientos también democráticos.

Por otra parte, nuestra Constitución a través del Art. 4 indica que “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley”, quiere decir que la democracia se erige como una forma de gobierno en el cual los ciudadanos no toman por sí mismos decisiones gubernamentales, más bien eligen representantes para que las tomen por ellos, lo fundamental es que nuestro sistema de renovación de los poderes públicos, se basa en la realización de elecciones generales que se producen periódicamente, donde todos los ciudadanos habilitados tanto por la Constitución como por la Corte Nacional Electoral, acuden a las urnas a depositar su voto. Jorge Lazarte, reflexiona al respecto indicando “hoy el ciudadano pesa en las decisiones no sólo de los cambios de Gobierno, sino que además demanda que su voluntad sea tenida en cuenta, puesto que se ha convertido en fuente de legitimidad del Poder, ciudadano es ya una apelación que funciona, como tuvimos oportunidad de constatar en las elecciones municipales y aún después de ellas”<sup>4</sup>.

Así, la democracia básicamente, se manifiesta como el proceso electoral mediante el cual los partidos políticos compiten y luchan por los cargos políticos, disputándose los votos del electorado. Los ganadores asumen la responsabilidad de establecer políticas para hacer frente a los problemas fundamentales de la sociedad; los perdedores tienen la obligación de criticar esas políticas, constituyéndose en una oposición constructiva que, emplea sus críticas como tácticas y estrategias encaminadas a lograr la adhesión de partidarios que los

favorezcan con su voto en las próximas elecciones. Además, de las elecciones que tienen lugar periódicamente, una sociedad democrática debe establecer una comunicación continua entre los líderes públicos y la sociedad en general, de manera que los puntos de vista personales y grupales, acerca de los asuntos públicos puedan ser transmitidos a quienes toman las decisiones oficiales importantes. Quienes ostentan el poder político no están obligados a llevar a la práctica cualquier sugerencia, pero los ciudadanos tienen el derecho de hacer oír sus opiniones. Ahora, éstas inquietudes y demandas se convierten en algunas tareas de vigilancia y fiscalización que puede ejercitar la sociedad civil por intermedio de canales institucionales, pudiendo ser éstos a través de: medios de comunicación, espacios donde se emiten ideas y opiniones; el acercamiento a cualquier Comisión del Congreso Nacional; el Ministerio Público cuya finalidad esencial es la de actuar en pro de los intereses de la sociedad o en su caso reparticiones administrativas del Ejecutivo, en suma, todas ellas se hallan en la obligación de recepcionar dichas demandas.

Así mismo, otros elementos son necesarios para la conservación del Estado Democrático, opciones que precisamente han merecido el apoyo del sistema de partidos en Bolivia, como también de grupos de interés, tal el caso: de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, Central Obrera Boliviana, la Iglesia Católica, Fuerzas Armadas, Comités Cívicos, Colegios Profesionales y otros. Y nos referimos al respeto y sostenimiento de la legalidad en la actuación de los Poderes Públicos, a la independencia de la Justicia, el Pluripartidismo, el principio de la separación de Poderes, el acceso a los Medios de Comunicación del Estado para los Partidos Políticos y Movimientos Políticos y la

consagración de procedimientos y reglas que sirvan para el accionar de la oposición.

Ampliando nuestra visión acerca del concepto de Estado Democrático, este desempeña un rol moderador partiendo de la premisa y el reconocimiento de la existencia de diversos intereses igualmente legítimos en una sociedad pluralista, la controversia abierta y pacífica es vista como algo inherente a la democracia, ya que no existe de antemano acuerdo sobre cuáles son los problemas prioritarios y cuál la mejor manera de afrontarlos. Por eso, el principio de la mayoría sería el fundamento de las decisiones políticas si en el proceso para su adopción se respetan los derechos de las minorías y las oportunidades de participación a los interesados.

Cuando hablamos de participación política de los ciudadanos, consideramos el despliegue de aquellas actividades voluntarias mediante las cuales como miembros de la sociedad intervienen en la selección de los gobernantes y, directa o indirectamente en la elaboración de las políticas públicas. A propósito deseamos destacar la reforma del Art. 60 de la Constitución que en sus partes salientes señala "..... En cada departamento, la mitad de los diputados se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales, de listas encabezadas por los candidatos a Presidente y Vicepresidente y Senadores de la República. Los candidatos son postulados por los partidos políticos ..." De manera significativa, la presente reforma recoge una expectativa y una demanda de la sociedad civil, empeñada en la preocupación de otorgarle a las elecciones un mejor grado cualitativo de representatividad, en lo que significa la

escogencia de los representantes nacionales. La nueva Constitución al incorporar jurisdicciones uninominales, es decir, áreas territoriales y poblacionales donde se disputa la elección de una banca o escaño parlamentario, el ciudadano tiene la posibilidad de depositar su voto logrando la elección de su candidato local en forma individual, al tiempo que también vota por la elección de los candidatos a la Presidencia. Se amplían los derechos y niveles de participación política del ciudadano, pues efectivamente se le concede genuinamente la posibilidad de elegir a sus propios representantes, pasando de manera flexible por las fronteras del sistema de voto por plancha rígida, procedimiento donde la jerarquía y los nombres de los candidatos a representantes nacionales es definida hasta ahora por una camarilla o cúpula partidaria, identificándose tan solamente a los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, permaneciendo casi en el anonimato los candidatos a diputados y senadores. Al tener la posibilidad de elegir representantes nacionales en forma individual se supera en parte aquella manipulación que ejercitan aún los partidos políticos de colocar candidatos sin ninguna condición y base de representatividad y consulta social.

Prosiguiendo, con las ideas concernientes a la participación política, someramente me interesa abordar algunos aspectos sobre la relevancia del voto a los 18 años y, que hoy por hoy, figura ya en la nueva Constitución y a la letra dice "son electores todos los bolivianos mayores de 18 años de edad, cualquiera sea su grado de instrucción y ocupación, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el registro electoral. En las elecciones municipales votarán los ciudadanos extranjeros en las condiciones que establezca la ley "Este precepto

constitucional abre el desafío a una generación de jóvenes bolivianos a que puedan desarrollar una serie de actividades, mediante las cuales y como miembros de la sociedad intervengan en la elección de los gobernantes. Por tanto, resulta un buen propósito desde la perspectiva estatal el de consolidar un proceso de socialización política, "que consiste en desplegar un proceso mediante el cual se inculca a los niños y jóvenes determinadas actitudes políticas y valores".<sup>5</sup> Ciertamente, constituye un conjunto de valores, inclinaciones, creencias y actitudes que se van sembrando en la mentalidad de los jóvenes - básicamente han de influir - dos instituciones fundamentales la familia y la escuela pública; a través de la primera se brinda los aspectos fundamentales de las opiniones políticas de las personas, pues valores y sentimientos como el respeto, la imitación, la identificación tienden a reproducirse en la conciencia de los jóvenes, fruto de los vínculos emocionales y de admiración que se produce hacia con los padres, quienes al ser portadores de una forma de pensamiento y cosmovisión de las cosas, influyen decididamente en sus hijos. No cabe duda, que la escuela pública representa otra institución básica que moldea las actitudes políticas de los jóvenes, siendo el escenario cotidiano y regularmente asistido, donde se presenta las condiciones innegables para la transmisión de valores; de manera que, en general, los maestros inculcan en los alumnos actitudes favorables hacia su país y su gobierno. De ésta forma, los actos simbólicos como saludar a la bandera, entonar canciones patrióticas y honrar a los héroes de la nación, engendrán sentimientos positivos hacia la nación y hacia sus sistema de gobierno y por ende a la autoridad. La vigencia del voto a los 18 años, representa un antecedente valioso, que obliga a las élites políticas a afirmar y fortalecer el sistema educativo boliviano con el objetivo de formar y preparar a los jóvenes bolivianos de una forma más integral y coherente.

Corresponde, ahora analizar la idea de Estado de Derecho, aún cuando no está expresamente señalado en la Constitución vigente, puede deducirse de las normas inscritas en la misma, la que dispone que los Poderes Públicos se ejercerán en los términos que ésta Constitución establece. Harold Laski, nos ofrece algunos conceptos que ilustran lo que indicamos, "resulta, pues, que el estado es una sociedad de individuos sometidos por la fuerza, si fuese necesario, en determinado género de vida. Toda la conducta de la sociedad debe amoldarse a ese género de vida. Las reglas que establecen su carácter son Leyes del Estado, y por una lógica evidente gozan necesariamente de primacía y son soberanas sobre todas las demás reglas. En ésta Sociedad, los individuos que hacen y obligan a cumplir las leyes constituye el Gobierno, y aquel conjunto de disposiciones que regula: primero, cómo han de hacerse las leyes; segundo de que modo han de modificarse, y tercero quién las ha de establecer, se denomina Constitución Política del Estado".<sup>6</sup>

La crisis del Estado de Derecho en Bolivia, en gran medida es producto de la falta de eficiencia de la administración de justicia y consecuentemente, de la ausencia de credibilidad de los ciudadanos frente a ella. Los cambios y transformaciones que se habían estado operando en otras instituciones del Estado, no llegaron a la Administración de Justicia que se había caracterizado por el inmovilismo y "sedentarismo" institucional, abriendo espacios desgraciadamente negativos para favorecer actos de corrupción e irresponsabilidad funcionaria. Destaco, los cambios producidos en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia, cuyas renovadas atribuciones y ampliación de órganos complementarios se advierte en los Arts. 116 al 121 de la

Constitución, con un alcance francamente positivo, permitiendo el restablecimiento de la seguridad jurídica que es plenamente garantizada mediante el principio de legalidad, según el cual toda actuación del Estado debe ir precedida de una ley que le de fundamento. Por otra parte, sin la idea de Justicia, el Estado se convertiría en una simple fórmula vacía. Para un Estado de Derecho, es necesario que los principios de legitimidad y legalidad concuerden y se complementen. Se promueve así, el doble objetivo de vincular la colaboración armónica e interacción de los Poderes Públicos, en la búsqueda de la eficiencia de Justicia y de involucrar estrechamente a la sociedad en la solución institucional de los conflictos. En definitiva nuestra administración de justicia se enriquece y fortalece, al ser complementadas con nuevas instituciones como el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional, indispensables para asegurar la eficacia de la Constitución, de preservar su integridad y supremacía. Finalmente, la razón de ser del control de constitucionalidad es garantizar que la Constitución sea respetada y cumplida, incluso por quienes representan al pueblo que los eligió y están al mando del Poder Ejecutivo y Legislativo; queda por tanto, el reto para los bolivianos, de asimilar y aplicar este principio trascendental de la democracia y el estado de derecho.

### **1.3 PRINCIPIOS RECTORES DEL ESTADO**

A través de éste punto pretendo describir e interpretar los principios fundamentales que deben guiar la actividad estatal.

Una Constitución desempeña una función con respecto a los funcionarios públicos, hoy denominados servidores públicos, porque

determina lo que ellos pueden o no pueden hacer y cuáles serán sus relaciones no sólo con otros funcionarios, sino con la población en general. Entonces, la reciprocidad caracteriza una forma constitucional de gobierno: así la comunidad o la sociedad otorga a los servidores públicos la autoridad y el mandato necesarios, para la elaboración y dictación de las políticas, leyes, decretos, resoluciones, etc, que influirán principalmente en su vida, pero, al mismo tiempo, ejercitan alguna forma de control y fiscalización sobre la autoridad.

Un primer principio define que los servidores públicos deberán ajustar su desempeño en sujeción a la Constitución y las leyes, su responsabilidad no debe rebasar lo previsto en la Constitución, debiendo por tanto no producirse una extralimitación de funciones. Una segunda parte establece el principio de la eficiencia, y en este aspecto es concordante con lo que estipula la ley No 1178 también denominada ley "SAFCO", de acuerdo con el cual todos los servidores públicos, deben contar con iniciativa, capacidad y mérito para promover los fines del Estado.

La idea de que el funcionario únicamente puede hacer lo que le está permitido en la ley, ha provocado la consecuencia poco grata de paralizar la acción del Estado; incluso cuando ésta es necesaria o útil para la comunidad. Por eso el principio de eficiencia constituye un elemento valioso para despertar la motivación generando un comportamiento y actitud positivas, tendentes a lograr mejores resultados.

Un segundo principio, indica que ninguna autoridad puede actuar arbitrariamente, pues al margen de transgredir el espíritu de la

Constitución no puede tolerarse las actuaciones abusivas de las autoridades, que por lo general representan la base del descontento de los ciudadanos. Así, se garantizaría el respeto de las autoridades estatales a los derechos y libertades fundamentales consignados en la Constitución. Adicionalmente, este principio prohibiría a las autoridades actuar con un interés diferente al público. Los funcionarios se encuentran sometidos a las influencias y presiones que ejercitan distintos grupos que legítimamente promueven sus intereses y aunque pueden tenerlos en cuenta en el desempeño de sus funciones, no podrían actuar para favorecer a ningún grupo en particular, ni orientados por intereses personales, puesto que la finalidad de sus tareas es siempre el interés público definido en la Constitución y en la Ley.

Un tercer principio, consagraría la participación de los particulares y de la comunidad en el ejercicio de algunas funciones públicas, rescatando con ello una auténtica aspiración de afirmar y orientar sus demandas y necesidades en el orden local, regional, departamental y nacional.

Un cuarto principio está relacionado con el progreso social y el desarrollo económico, cuya cobertura y alcance sea la más amplia posible, empleando los recursos, los medios y las políticas, que pueden lograr la prosperidad general.<sup>7</sup>

Finalmente, un último principio subraya que la política exterior y las relaciones internacionales, deben suponer un compromiso de las autoridades nacionales de defender la independencia de la nación y a preservar la integridad del territorio. Los principios mencionados son los fundamentales y por lo tanto siempre deben guiar la acción del

Estado. Las autoridades deberán más que promoverlos, procurar su realización para que dejen de ser ideales y nuestra democracia sea más justa, abierta y próspera.

#### **1.4 EL SISTEMA DE GOBIERNO**

Es de singular importancia ahora considerar la idea de Sistema de Gobierno que caracteriza al Estado Boliviano, cabe mencionar que los conceptos teóricos respecto a la idea de gobierno no gozan de una exactitud teórica categórica. Sin embargo, nuestra inquietud por su comprensión se apoya rescatando algunas definiciones que formula el prof. Maurice Duverger, quien nos dice "puede designar el conjunto de órganos políticos del estado, incluyendo al Parlamento; 2 puede designar un órgano de gobierno particular, que corresponde a la noción de Poder Ejecutivo en la teoría liberal, en oposición al Parlamento, que encarna el Poder Legislativo; 3 también puede designar sólo un elemento de éste Ejecutivo, el Ministerio o Gabinete Ministerial"<sup>8</sup> Podemos comprender y sostener que el Sistema de Gobierno, reside en los tres Poderes del Estado, pero existe una mayor preeminencia del Ejecutivo, en razón a que éste órgano concentra una mayor cuota de Poder, vale decir, que reúne la capacidad de decisión, acción, administración y el uso legítimo de la coerción en nombre del Estado, para fijar y regular los objetivos en la perspectiva de lograr el bienestar común.

Corresponde ahora aclarar que tipo de Sistema de Gobierno, tiene vigencia en nuestro país, al respecto no existen mayores dudas para pensar que sus grandes lineamientos provienen de la Constitución Norteamericana. Nuevamente, apelamos al prof. Duverger quien nos

dice " un Régimen Presidencial destaca; el Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe del Gobierno y ejerce efectivamente sus Poderes. Los ministros no tienen autoridad política propia; son los dirigentes administrativos de sus departamentos ministeriales y los consejeros y colaboradores del Presidente en el plano Gubernamental".<sup>9</sup>

Reflexionando, sobre lo mencionado, diríamos que el Jefe de Estado, representa la autoridad máxima del país, emerge como una figura que trabaja en pro de la unidad y la justicia de la nación, encarna un carisma y personalidad que lo sitúa por encima de los conflictos e intereses particulares prevalecientes en la sociedad, éstas características son plasmadas por la Constitución que le confieren tal distinción y condición, aún cuando no las señala expresamente - de cualquier manera - la noción de Jefe de Estado comporta una idea de carácter simbólico y patriótico.

En lo que respecta al Jefe de Gobierno, igualmente se deposita en la persona del Presidente de la República, quien se convierte en el primer mandatario de la nación, al ser elegido por medio del sufragio universal; naturalmente éste procedimiento democrático en nuestro país se ha visto en dificultades, a raíz de que los candidatos presidenciales no reunían la mayoría absoluta, obligando al Congreso Nacional a dirimir la elección del Presidente. Tomando nota del Art. 90 de la Constitución Política del Estado, reformada hace breve tiempo, ésta devuelve y consagra a la ciudadanía su respeto por el voto popular mayoritario, porque esta vez se toma a dos y no tres de los candidatos más votados, para que los congresales reunidos en el hemiciclo mediante votación oral y nominal, y dependiendo de las circunstancias, repitan

hasta en dos oportunidades la votación con el propósito de elegir Presidente y Vicepresidente de la República, por mayoría absoluta de votos. Sin embargo, queda comprendido implícitamente la posibilidad de respetar y declarar ganador a quien obtuviera la mayoría simple de los sufragios válidos, en la elección general.

Esta reforma, de contraparte, otorga al Jefe de Gobierno electo, una legítima representación, reuniendo una cuota importante de autoridad con capacidad de decisión y mando sobre la Administración del Estado; además de los poderes específicos y atribuciones que la Constitución declara en su favor a través del Art. 96<sup>10</sup>. Ratifican las funciones del Presidente de la República, que macroadministra y gobierna, conjuntamente con sus inmediatos colaboradores, los Ministros de Estado, con quienes lleva adelante la dirección, control y definición de las políticas públicas que se fijan a través de la Administración Pública en general.

El régimen presidencial, se caracteriza por tener un mayor grado de dinamicidad, situación que se traduce, en dar lugar al fortalecimiento de la Presidencia, distinguiendo a un Ejecutivo fuerte y con energía, más que cualquier otro factor aislado, ese axioma del comportamiento humano explica, afianzar el Poder y la influencia presidenciales y, por tanto, los actos del Presidente estarán caracterizados por una más fluida capacidad de decisión, discreción y diligencia.

Ahora, dentro el marco de las atribuciones del Presidente de la República, que fija la Constitución, podemos en términos considerativos

citar aquellos artículos que son inherentes a la responsabilidad de Jefe de Estado:

**Art. 96 .-**

2.- Negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos, previa ratificación del Congreso.

3.- Conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares, admitir a los funcionarios extranjeros en general.

18.- Conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior de la República, conforme a la Constitución.

**Art. 97.-** El grado de Capitán General de las Fuerzas Armadas es inherente a las funciones de Presidente de la República.

Efectivamente, como máxima autoridad del país es responsable de la suscripción de tratados, convenios, contratos, sean de orden diplomático o comercial con estados vecinos y otros de la comunidad internacional, con el propósito de fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales y asegurar al mismo tiempo programas de cooperación económica, asistencia técnica e inversión internacional, ejemplo de ello representa; las iniciativas presidenciales de diplomacia directa, asistencia a foros internacionales y negociaciones comerciales con sus similares de otros Estados.

Por otra parte, en su condición de Jefe de Estado es responsable de garantizar la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la nación y la inviolabilidad del territorio. Así, como en el caso de producirse alguna agresión extranjera debe asumir el liderazgo y decisión para la intervención de las Fuerzas Armadas y combatir al enemigo.

En otro orden de criterios, cuando señalamos que el Presidente como Jefe de Estado representa una figura neutral por encima del conflicto y dedicado a estimular la unidad y la justicia en la sociedad. Se espera, que como jefe de Gobierno sea el jefe reconocido del partido que lo llevó al Poder. La situación del Presidente como líder partidista lo relaciona con todas las actividades políticas de su partido. Se aguarda, que tome parte en las contiendas de elección de diversos funcionarios del sistema político institucional boliviano; como quiera que ostenta la jefatura real antes que nominal de su partido, desarrolla y aplica el programa del partido elaborado previamente al verificativo de las elecciones y ejerce por tanto una influencia dominante en los niveles superiores de la estructura orgánica del partido, decidiendo sobre la puesta en marcha de ciertas partes del programa, pasar por alto otras, e incluso asumir posturas que se aparten del documento original.

Completan la idea del Régimen Presidencial, a decir del Prof. Duverger "El Presidente y el Parlamento son independientes uno de otro, de una manera más rigurosa de ahí el nombre de Separación de Poderes, tajante o rígida que los teóricos del Derecho Constitucional dan a veces al régimen presidencial".<sup>11</sup> Montesquieu, en el análisis del Espíritu de las Leyes, sostenía "En la constitución de cada Estado hay

dos especies de potestad: la legislativa y la ejecutiva; y ésta última tiene dos objetos: lo interior del estado y lo exterior. De la legítima distribución y conveniente repartición de éstas especies de potestades depende la mayor perfección de la libertad política respecto de la constitución."<sup>12</sup> Bajo este sistema constitucional, se puede interpretar que el poder político no estaba concentrado en las manos de una sola persona sino repartido entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y que en conjunto conforman el régimen presidencial. En nuestro país, el equilibrio de poderes cede muchas veces en favor de la preeminencia e influencia que ejercita el ejecutivo en las decisiones de Gobierno, representando una característica dominante.

En definitiva debe comprenderse que cada uno de los tres Poderes del Gobierno tienen a su cargo una parte distinta del proceso político total, en este sentido, ya que los tres Poderes dependen unos de otros, el sistema de procesos compartidos los obliga a cooperar mutuamente en sus actividades.

Los dos principios, separación de Poderes, limitaciones y equilibrios, se complementan entre sí para lograr el efecto deseado en el sistema político. El primero establece que ningún Poder puede usurpar una actividad que constituya la responsabilidad principal del otro; el segundo contribuye a que los tres Poderes de Gobierno se contrarresten recíprocamente su influencia, el resultado final es una descentralización del Poder. En éste ámbito, el rol del Vicepresidente en su condición también, de Presidente nato del Congreso Nacional contribuye en forma significativa, porque su investidura encarna una personalidad destacada e idónea, por tanto sus actos aseguran una

labor permanente de coordinación y concertación entre el Poder Ejecutivo y el poder Legislativo, superando los empantanamientos institucionales, viabiliza las funciones del Legislativo y motoriza y dá continuidad a las acciones del Ejecutivo cuando se produce la sucesión temporal del Presidente de la República, a raíz de misiones oficiales que se cumplen en el ámbito internacional; permite que la lealtad, el compromiso y el mismo perfil ideológico acompañen la gestión del Vicepresidente, evitando no se produzcan alteraciones y sobresaltos sobre la responsabilidad del Gobierno en la Administración.

Aún, cuando en muchas oportunidades no se produce lo que hemos mencionado en nuestro sistema de gobierno, queda la voluntad de hacer perfectible lo señalado, en función de la responsabilidad y madurez que impongan los partidos políticos, grupos de interés y la sociedad en su conjunto.

## **1.5 LA ADMINISTRACION PUBLICA**

### **1.5.1 FUENTES HISTORICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

Para los fines de nuestra investigación, encuentro importante apelar a un breve recuento histórico de la Administración Pública que nos posibilite conocer su evolución y sus aportes teóricos, en la perspectiva de ir reconociendo sus estrechos vínculos y relaciones que forja con el sistema político.

El estudio de la Administración Pública, tiene sus primeras expresiones como conocimiento a partir del advenimiento del Estado Moderno y de la economía capitalista. En éste ámbito es significativo la labor de los Cameralistas, que constituían una agrupación de estudiosos y administradores cuyos más insignes representantes fueron George Zincke y Johan Von Justi. El movimiento tuvo como contexto histórico la vigencia del régimen político absolutista y las organizaciones militares que predominaron en la época, hablamos del siglo XVIII. Dicha configuración jurídico- política, Centralista según estos estudiosos, se habría originado y dado apertura a que la Administración Pública se desarrollara con base a criterios de disciplina, capacidad y exigencia de honestidad a los funcionarios públicos; la reglamentación de procedimientos para la selección de los funcionarios y requisitos de educación especializada. El Prof. Pedro Muñoz Amato, nos comenta expresando "las transformaciones radicales de la cultura occidental en el siglo XIX son las causas primarias del auge alcanzado por la sistematización de la Administración Pública, para nuestro propósito, podríamos identificar esos cambios fundamentales en cuatro categorías: el apogeo de la ciencia, la revolución industrial, la revolución democrática y la revolución socialista. En los estudios sociales la actitud científica triunfa sobre la escuela del derecho natural, prevaleciente en el siglo XVIII, impone los procedimientos positivistas, inducción, experimentación".<sup>13</sup>

Este proceso de cambio que vivió la humanidad permite ya en el siglo XIX, el surgimiento y aparición del Estado de Derecho, que a su vez favorece las condiciones para un estudio detenido de la administración pública, efectivamente se va construyendo un ordenamiento jurídico que brinde sustentación a las organizaciones administrativas del

Estado, al mismo tiempo, se van gestando una serie de principios y técnicas que se van desarrollando, en provecho de consolidar una disciplina propia. Ahora, ésta doctrina jurídica predominó un largo período histórico posibilitando de manera restringida el acceso a una visión exclusivamente jurídica de la Administración Pública. Este hecho, representó el monopolio que ejerció el derecho administrativo durante muchos años, provocando con ello un estancamiento sobre el estudio de la Administración Pública. Años más tarde, la revolución industrial otorga las condiciones para la sistematización de la Administración. Pedro Muñoz, nos dice al ponderar a uno de los precursores de la ciencia administrativa "el principal interés de Taylor fue los estudios de eficiencia en términos de movimiento y tiempo, aplicados al trabajo de individuos y organizaciones industriales. Esos estudios suyos consistían en medir con precisión el movimiento de obreros y materiales con relación al tiempo, para proponer procedimientos más eficientes y económicos. Era la aplicación del método científico a los aspectos físicos del trabajo para conseguir mayor productividad".<sup>14</sup> Esta visión de cambio y progreso que se dió en la época, inspiradas en las corrientes de pensamiento racionalista, concebían también la necesidad de enriquecer y ampliar los criterios de organización administrativa, a propósito Max Weber, destacaba señalando "el progreso hacia el funcionario burocrático basado en el empleo, en sueldo, pensión, ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica, la escala igualmente unívoca de la modernización del Estado".<sup>15</sup>

De estas dos últimas interpretaciones se pueden rescatar relevantes conceptos que complejizan el estudio de la Administración

Pública, la aplicación de procedimientos administrativos para medir la eficiencia, la separación funcional de labores de trabajo, la preocupación por el grado de formación e instrucción del funcionario, como el respeto a la jerarquía administrativa. Son aportes que han fortalecido y constituido la base sobre la cual la Administración Pública, hoy en día adquiere mayor madurez como disciplina científica, ante la validez y universalidad de sus principios, técnicas y prácticas necesarias que sirven como instrumento para desarrollar los fines del Estado y convertirse en el motor y factor estratégico del desarrollo.

### **1.5.2 CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA**

La palabra Administración viene del latín "**administrare**" que significa acción de administrar y el término de administrar está compuesto por *ad* y *ministrare* que significa conjuntamente "servir" llevando implícito en su sentido, que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir. La definición dada para la Administración destaca justamente su mismo origen etimológico, cuando expresa ambos aspectos de cooperación y de servicio para el logro de los objetivos.<sup>16</sup>

La Administración, concentrada en su principal fuente de interpretación que es la de dirigir, servir y controlar; asume su misión fundamental de orientar y definir los procesos socioeconómicos en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Ciertamente, las definiciones y conceptos que se tienen acerca de la Administración Pública han tenido un carácter evolutivo. Woodrow Wilson,

citado por Amaro Gúzman; en una de las definiciones más amplias y antiguas que data de 1887 dice "La Administración Pública es el lado práctico o comercial del Gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible. Mediante la Administración, el Gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer".<sup>17</sup>

Dicha definición aporta criterios muy importantes, no obstante de ser antigua apunta a reconocer las acciones y fines del Estado a través de la Administración Pública para la atención de las demandas sociales, tal concepción constituye un verdadero acierto y mérito para aquella época, pues, se valoran como ideas de avanzada. Más tarde, la Administración Pública asume una comprensión eminentemente jurídica donde la visión normativo- procedimentalista juega un rol fundamental en el accionar y desempeño de la Administración Pública.

El estudioso Pedro Muñoz Amato, nos indica que la "Administración Pública, en su sentido más amplio es todo el Sistema de Gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan como se distribuye y ejerce la autoridad política, como se atienden los intereses públicos".<sup>18</sup> Más adelante sintetiza, expresando que la "Administración Pública es la fase del Gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político".<sup>19</sup>

Rafael Bielsa, citado por Amaro Gúzman dice "que la ciencia administrativa pública podría ser definida como la rama de las ciencias sociales que trata de describir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que, con la autoridad del poder político constituyen la maquinaria del Estado y de las instituciones públicas".<sup>20</sup> Un enfoque político subrayado por Muñoz Amato, dice "que la ciencia política al apoyarse cada vez más por los métodos positivistas y empíricos, al mismo tiempo ha desarrollado su interés mucho mayor por los procesos administrativos del Gobierno, formando así la disciplina de la Administración Científica como una subdivisión de la Teoría del Estado".<sup>21</sup>

Definitivamente con éstas últimas definiciones se avanza y se desarrolla más la comprensión de la Administración Pública, incorporando valores como la conducta, la actitud o el comportamiento político. Categorías importantes de la psicología social y del enfoque sistémico conductual aplicado al estudio de los fenómenos políticos. Visión funcionalista por el cual se analiza el rol y comportamiento de las instituciones, como de aquellos sujetos individuales que son depositarios de roles político - administrativos que promueven relaciones interpersonales, intergrupales e interinstitucionales, en virtud de una interacción permanente que procura alcanzar ciertos objetivos en beneficio del bienestar colectivo. Reviste su importancia, porque, tanto autoridades como funcionarios actúan en función de ciertos intereses e influencias que se producen en su entorno, de tal modo que recoge y refleja el estilo de vida, la cosmovisión o concepciones ideológicas que surgen y penetran de los grupos sociales y grupos de interés. Asimismo, se enfatiza el factor de organización y educación, acá, interesa citar al conglomerado de funcionarios o servidores públicos

que desempeñan sus tareas en la red interinstitucional del Estado, donde dichas tareas en la medida de lo posible deben darse de un modo práctico, armónico, funcional tendente a asegurar un servicio en beneficio de la comunidad.

En los países poco desarrollados como el nuestro, donde por las circunstancias históricas se están promoviendo cambios importantes, es preciso la formación y capacitación de recursos humanos, cada día, se aprecia más el valor de la educación en general para los cargos de dirección, asesoramiento, de servicios auxiliares, etc.

Cabe, poner atención ahora a un comentario del Prof. Baena del Alcazar, quien dice "Cuando se habla de Administración Pública se está empleando una licencia de lenguaje, pues en realidad no existe una Administración Pública sino una pluralidad de Administraciones, tantas como centros o instancias de Poder Público se den en una sociedad determinada".<sup>22</sup> Entendemos, la existencia de varias Administraciones Públicas, valiéndonos de la comprensión, de la vigencia ya tradicional de algunos y la creación de nuevos órganos públicos; por una parte, una es la organización administrativa del Poder Ejecutivo que reúne sus propias peculiaridades y matices, al igual que el Poder Legislativo y Judicial que cuentan con una organización administrativa que es definida en forma autónoma por sus principales autoridades, conformando un cuerpo administrativo que responda a sus funciones y fines propios. Hacemos hincapié en el caso del Poder Judicial que dió apertura a la creación de nuevos órganos complementarios como el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura que, obviamente tendrán que contar con un aparato administrativo que sustente el desarrollo de

sus actividades. Finalmente, el Gobierno Local o Municipio con mayor grado de independencia, cuyas autoridades se eligen por mandato popular a través del sufragio universal, definen para sí una organización administrativa que responda a sus intereses y fines sociales concretos. Empero, dada la existencia de varias Administraciones Públicas, diríamos en palabras del Prof. Baena del Alcazar que "todas ellas se reconducen, sin embargo, a la unidad a través de su conexión con el Estado que a pesar de las múltiples erosiones que viene sufriendo, es aún la organización política típica de nuestro tiempo".<sup>23</sup> Surge así, una confrontación de organizaciones administrativas que, sobre los mismos espacios territoriales, se distribuyen las competencias, es decir, las tareas asignadas en cada organización para el cumplimiento de los fines públicos.

### **1.5.3 AMPLIACION DE CRITERIOS RESPECTO A LA ADMINISTRACION PUBLICA**

En el marco del estudio de la Administración Pública, conviene resaltar algunos conceptos que se convierten en ordenadores de las funciones político - administrativas.

La Planificación, en líneas generales representa nada menos la formulación del programa de Gobierno para atender las necesidades y los ideales de la sociedad. Se admite y reconoce como proceso de deliberación, donde el Presidente de la República, Ministros de Estado, Cuerpo de Asesores, hasta Dirigentes y Parlamentarios de la organización política instalados en el Poder del Estado, conciben y ordenan actividades gubernamentales, bajo la perspectiva de conciliar

y armonizar decisiones, con conciencia de las influencias y repercusiones que tendrán en la vida de los ciudadanos.

Las tareas o asuntos denominados administrativos, de cómo organizar y metodizar las funciones de la planificación, necesariamente han de estar subordinadas a las decisiones políticas. Las directrices centrales del plan deben provenir de los principales dignatarios de Estado que se hallan en el Gobierno. El contenido de un plan, su sustancia tiene que formularse y ejecutarse con criterios políticos. En definitiva, éste componente político rige las cuestiones de organización y procedimiento, si se requiere un organismo central de planificación es porque el programa de Gobierno debe estar bien integrado, armoniosamente relacionado en sus diversas partes. Si ha de derivar su autoridad, de la rama Legislativa, habrán de concertarse y buscar fórmulas de consenso, de tal modo que el Poder Legislativo no altere o desvirtúe el proyecto del Ejecutivo, sino má bien lo complemente y enriquezca en su contenido, de donde se deduce que el ámbito de intervención del Poder Ejecutivo en la vida de los ciudadanos se regulará de acuerdo, a los grados de libertad, control, fiiscalización que le sea permitida.

La Administración de Personal, ha de caracterizarse atendiendo los requerimientos y necesidades que planteen las directrices políticas y las formas fundamentales de organización y procedimientos gubernamentales. El sistema basado en el mérito será posible o imposible según las circunstancias políticas, siendo de importancia secundaria las consideraciones técnicas, una vez establecido, su efectividad dependerá en todo momento de las bases culturales y

políticas en que descansa. Sin embargo, el Gobierno se halla en la tarea indispensable de moderar y equilibrar el reclutamiento y desempeño de los funcionarios públicos buscando fundamentalmente la cohesión y espíritu colectivo de trabajo. No quedan dudas, de que hay ciertas condiciones que afectan por igual a todos quienes participan de la función y responsabilidad pública, todos participan en el engranaje del sistema político, en la medida que comprendan el funcionamiento del todo y las relaciones entre sus diversas partes, especialmente la forma en que fluye la autoridad, entre la sociedad y sus gobernantes, mejor será su adaptación a las normas y pautas de conducta que la situación global exige y la calidad de su aportación al rendimiento de las tareas y acciones que se emprendan en la Administración Pública. Cada funcionario reflejará sin duda la atmósfera política, el sistema de mérito o de carrera en la Administración de Personal que mantiene a los funcionarios en sus cargos independientemente de que cambie el partido en el Poder, no puede interpretarse como un medio de neutralizar las preferencias políticas de los servidores públicos, lo que realmente justifica su prioridad e importancia, es que permite encauzar esas preferencias hacia los valores más trascendentes de la sociedad civil. Siempre la eficiencia burocrática dependerá en gran parte de la lealtad a los fines y propósitos, y la eficacia de todo el sistema tendrá que medirse en términos de la utilidad social lograda en sus resultados. El verdadero desafío, es el de mejorar la calidad de éstos elementos complementarios y de sus relaciones mutuas para que cumpla el fin del Gobierno que es servir los intereses de la sociedad con la mayor responsabilidad posible.

#### **1.5.4 FORMA DE ESTADO UNITARIO O SIMPLE**

Un aspecto muy importante a dilucidar y en todo caso a ratificar, es aquella idea relativa a la Organización del Estado. Nuestra Constitución Política del Estado aunque escuetamente lo señala, reconoce la vigencia como República Unitaria. Esto quiere decir, que cuando los órganos estatales se imponen soberanamente, sobre el pueblo de un mismo territorio y no existe reparto de competencias entre la persona jurídica estatal y otras personas jurídicas territoriales que puedan invocar poderes decisorios, estamos ante un Estado Unitario o Simple.

Ciertamente, esta forma estatal expresa un sentido y orientación que se caracteriza por su centralidad, verticalidad y función cohesionadora, por cuanto toda fuente de mando y decisión proviene efectivamente de un Poder Central, donde se hallan aglutinados los tres órganos del Estado, cuyas funciones, responsabilidades y competencias son válidas en todo el territorio del Estado, sin observancias sobre Región, Departamento o Localidad. Siendo más breves se diría, que la estructura Unitaria del Estado implica un conjunto único de instituciones, un sólo ordenamiento constitucional, una organización gubernamental, administrativa y judicial única para todo el territorio; un derecho común para todo el pueblo.

En correlación a la estructura del Estado Unitario o Simple, es importante a continuación citar y poner en consideración, ciertos principios y conceptos ordenadores que sirven como instrumentos para la configuración de la Administración del Estado. Por tanto, son las

ideas centrales de la organización administrativa que se proyecta desde puntos de vista rigurosos y racionales que buscan la conjunción armónica, para un buen desempeño de la Administración Pública.

Alfredo Revilla, citado por Juan Urenda señala que al Poder Ejecutivo se le ha encomendado la tarea administrativa del Estado, que se expresa en: "que El Poder Ejecutivo, o propiamente administrativo está encargado del gobierno o dirección política, de la ejecución y reglamentación de las leyes y del manejo de los intereses y bienes del país".<sup>24</sup> De ese modo se confirma la centralización administrativa que reside en el Poder Ejecutivo. Gabino Fraga, citado por Amaro Gúzman dice "existe el **régimen de centralización administrativa** cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría... . La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía. Mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del Poder Administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman".<sup>25</sup>

Otro concepto importante, representa la **Desconcentración**. A propósito, George Vedel citado por Juan Urenda, nos dice que "es una técnica de organización que consiste en delegar importantes poderes de decisión en agentes del poder central que se encuentran a la cabeza de distintas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios"<sup>26</sup> En nuestro país rige ésta modalidad en algunas instituciones

y empresas públicas tal el caso: del Fondo de Inversión Social, Fondo de Desarrollo Campesino, Fondo de Desarrollo Regional, YPFB y COMIBOL donde sus principales funcionarios son elegidos por el poder central, es decir por el Presidente de la República y Ministros de Estado quienes efectivamente asumen las decisiones más importantes en materia política y administrativa.

Corresponde ahora analizar otro concepto cual es el de **descentralización administrativa funcional**, se produce "por su consideración institucional, las autarquías son establecimientos públicos personalizados. Constituyen entidades que pudiendo, ser locales o nacionales, no tienen una modalidad territorial, sino finalista; la consideración del fin que persiguen es la razón de su existencia y también el marco de sus actividad".<sup>27</sup> Conviene precisar, que a criterio de Alfredo Revilla "Autarquía, consiste en la facultad que tienen las entidades descentralizadas para administrarse. Es un concepto administrativo".<sup>28</sup> A ésta modalidad, se sujetan por ejemplo: las Universidades Públicas y las Corporaciones Regionales de Desarrollo. La Administración autárquica que ejercitan se distingue por los siguientes criterios: tienen personalidad jurídica propia, se consideran como órganos del Estado, no se hallan subordinados jerárquicamente a ningún otro organismo administrativo siendo por tanto responsables de sus actos, por último se hallan sujetas a la tutela administrativa del Estado, que en criterio de V. Roqué, citado por Alfredo Revilla representa "el conjunto de poderes limitados acordados por la ley a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos, con objeto de proteger el interés general".<sup>29</sup>

Finalmente nos interesa poner en consideración la vigencia de **la descentralización administrativa territorial**: George Vedel, citado por Juan Urenda señala que ésta consiste en "delegar poderes de decisión en órganos distintos (personas jurídicas colectivas) de los simples agentes del poder central, no sometidos al deber de obediencia jerárquica y que frecuentemente son elegidos por los ciudadanos interesados".<sup>30</sup> Otro criterio pero ésta vez sostenido por Alfredo Revilla dice "La descentralización administrativa confía a órganos electivos la administración de los intereses regionales o locales, reconociéndoles la facultad de tomar resoluciones, elegir funcionarios, crear recursos y aplicarlos, con independencia del Poder Central".<sup>31</sup> En nuestro país este régimen administrativo tiene su lugar en las Municipalidades, cuyo rasgo distintivo precisamente significa la elegibilidad de sus principales autoridades - Alcalde y Concejales - mediante el voto ciudadano. Por tanto, se destaca su autonomía reconociéndose su capacidad de autogobierno y, administrativamente autárquicas, capaces de administrarse por sí solas. Abarca de ese modo la atención de varios servicios públicos y su facultad de legislación, sólo válida para el área territorial y jurisdiccional que le corresponde. Finalmente, cabe decir que sólo son objeto de tutela ejercida por el Estado, condicionada por la constitución y las leyes del Estado.

**NOTAS Nº 1**

- 1 G.Almond G.Powell : Política Comparada. PAIDOS Bs.As. 1972, pp. 24- 25.
- 2 Para mayor amplitud, veáse Xavier Albó: Nuestra Identidad a partir del pluralismo en la base. Autodeterminación Nº 4. La Paz, 1987.
- 3 Walter Montenegro: Introducción a las Doctrinas Político-Económicas. FCE. México. 1961, p. 48.
- 4 Jorge Lazarte: Movimiento Sindical y Transformaciones del Sistema Político Boliviano. Estado & Sociedad Nº 5. FLACSO, La Paz, 1989, p. 37.
- 5 G. Almond. op. cit., p. 29.
- 6 Harold Laski : Introducción a la Política. Leviatán, Bs. As., 1981, pp. 10-11.
- 7 Presidencia de la República: Proyecto de Acto reformativo de la Constitución Política de Colombia. Imprenta Nacional, Bogotá, 1991, pp. 98-99.
- 8 Maurice Duverger: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ariel, Barcelona, 1976, p. 179.
- 9 Ibid., p. 210.
- 10 Me refiero, efectivamente al Art. 96 de la Constitución Política del Estado, donde el Presidente de la República como Jefe de Gobierno y de la Administración Pública lleva consigo una serie de funciones y responsabilidades conforme a lo que estipula la Carta Magna.
- 11 Maurice Duverger. op. cit., p. 211.
- 12 D'alembert Análisis del espíritu de las Leyes. Tomo I, Nueva Biblioteca de Ciencias Sociológicas. Madrid s. año pp. 44-62. (Tomada de una selección bibliográfica preparada por el Dr. Isaac Sandoval Rodríguez).
- 13 Pedro Muñoz: Introducción a la Administración Pública. Tomo I . FCE, México, 1979, p. 59.
- 14 Ibid., p. 65.
- 15 Max Weber: Economía y Sociedad. FCE, México, 1966, p. 1060.
- 16 Pedro Muñoz. op. cit., p. 17.

- 17 Raymundo Amaro: *Introducción a la Administración Pública*. McGraw Hill, México, 1986, p. 6.
- 18 Pedro Muñoz. *op. cit.*, p. 24.
- 19 *Ibid.*, p. 25.
- 20 Citado por Amaro: *Introducción a la Administración Pública*. *op. cit.*, p. 12.
- 21 Pedro Muñoz. *op. cit.*, pp. 68-69.
- 22 Mariano Baena del Alcázar: *Organización Administrativa*. Tecnos, Madrid. 1988, p. 20.
- 23 *Ibid.*, p. 20.
- 24 Citado por Juan Urenda: *Autonomías Departamentales*. La Paz, 1987, p.62
- 25 Citado por Amaro: *Introducción a la Administración Pública*. *op. cit.*, pp.197-198.
- 26 Citado por Juan Urenda: *Autonomías Departamentales*. *op. cit.*, p. 93.
- 27 Julio A. D'avis: *Curso de Derecho Administrativo*. Letras, La Paz, 1961, p.207
- 28 Alfredo Revilla: *Curso de Derecho Administrativo Boliviano*. Bs. As., Ferrari Hnos. 1945 p.108
- 29 *Ibid.*, p. 111.
- 30 Citado por Juan Urenda: *Autonomías Departamentales* *op. cit.*, p. 139.
- 31 Citado por Juan Urenda: *op. cit.*, p.140.

# CAPITULO II

**ESTRUCTURA DEL  
PODER EJECUTIVO**

## **2.1 BREVE DIAGNOSTICO Y ALGUNAS REFLEXIONES HISTORICAS**

El presente Proyecto de Investigación, plantea el estudio de los roles político - administrativos en el marco del Poder Ejecutivo durante los últimos cinco años. Empero, considero indispensable esbozar algunas ideas y planteamientos que den cuenta de lo sucedido con la Administración Pública especialmente en las últimas tres décadas. Si bien el período mencionado es extenso, complejo y altamente importante en lo que significa la generación de hechos y fenómenos político - sociales, no pretendo detenerme a examinar en forma exhaustiva dicho período. Remitiéndome más bien a exponer puntualmente algunos aspectos relativos a la Organización del Estado y a la Administración Pública, que nos permita situarnos correctamente en la temática, sentando las bases conceptuales y argumentos necesarios que contribuyan en los próximos capítulos, a comprender los roles político - administrativos del Ministerio de Comunicación Social.

La presencia de la Administración Pública alcanza un nivel preponderante a partir de 1952, efecto naturalmente de las grandes transformaciones económicas, sociales y políticas que se producen desde la revolución gestada y dirigida por el MNR. Este acontecimiento histórico, permite a la élite política gobernante (constituída, en la organización partidista instalada en el Poder del Estado, es decir en la Administración del Estado)<sup>1</sup> promover y disponer la creación de una serie de estructuras que se tradujo en la conformación de instituciones administrativas encargadas de dirigir y controlar, en este primer caso, las grandes empresas privadas que fueron nacionalizadas, provenientes principalmente del sector minero.

El desarrollo administrativo del sector público, embrionario durante la década de los 50 y aún posteriormente, apelaba a técnicas muy elementales de manejo de fondos sujetas a normas y reglas muy procedimentalistas, reinando una concepción mecanicista que se caracterizó por el empeño de construir fórmulas de organización y procedimientos, exigiendo su observancia al pie de la letra. Asimismo, se consideraba que el éxito de la función pública radicaba en la abundancia normativa destinada a evitar cualquier desviación en el manejo de la cosa pública, condujo al establecimiento de una normativa rígida que prevenía la malversación y alzamiento de recursos públicos, generando, por tanto, una visión legalista, que identifica la administración con las reglas jurídicas y reduce su problema a la formulación de leyes y reglamentos de aplicación general, con todos los detalles para su cumplimiento automático.<sup>2</sup>

Más tarde, otra sucesión de hechos relevantes que provocó el crecimiento del aparato administrativo del Estado, fue la acumulada demanda social urbana por servicios sociales, acentuada por una migración campo - ciudad, que había empezado a vislumbrarse como un fenómeno difícilmente a ser regulado desde la perspectiva estatal. Asimismo, las demandas por fomento y protección estatales, como las necesidades comprendidas en aquel momento, obligaron al gobierno a encarar y desarrollar obras de infraestructura básica como: electrificación, construcción de carreteras, obras de riego y microriego, orientadas a apoyar la producción interna, alentada por un emergente empresariado privado boliviano, el que a su vez estuvo apoyado y amparado por el Estado Interventor que se había instaurado en el país.<sup>3</sup>

Las políticas públicas y las estrategias gubernamentales que fueron encaminadas en procura de lograr el crecimiento, privilegiaron sectores productivos intensivos en capital como la minería y la energía, donde la magnitud de las inversiones derivó en la captación de recursos externos que indudablemente fueron canalizados por medio del sector público. Ya en la década del 70, la formidable liquidez demostrada por el sistema financiero internacional que dió lugar a una sobre oferta de financiamiento externo, promovió inversiones públicas en proyectos empresariales que estuvieron marcadamente alejados de su factibilidad y conveniencia.

Rene Zavaleta Mercado, a través de un análisis sintetizaba algunos hechos importantes que sellaron una caracterización de la evolución del aparato estatal boliviano, siendo las siguientes:

"Ampliación del área territorial real de alcance estatal mediante la integración económica y política de grandes zonas que en lo previo no eran sino periféricas al acontecimiento estatal.

Expansión del ámbito humano de validez del poder mediante la democratización política y económica, que se traduce en la incorporación del campesinado al funcionamiento estatal.

Reconstitución y ampliación del aparato represivo del Estado, con la creación del nuevo Ejército.

Construcción de un importante sector capitalista de Estado.

Constitución y desarrollo de un núcleo burocrático estatal e instalación de sus correspondientes mecanismos de mediación".<sup>4</sup>

Así mismo, en el marco de los aportes históricos relacionados con la Administración Pública se pueden destacar dos leyes que contribuyen a comprender las funciones y el tipo de organización administrativa que en cierto modo establecieron la configuración de la Administración Pública, hasta antes de la vigencia de la Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo promulgada en Septiembre de 1993.

La primera es la Ley de Organización Política de diciembre de 1888, que constituye el conjunto de disposiciones importantes sobre la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo que se dió en el siglo pasado. Establece la forma de ejercer las facultades y atribuciones que la Constitución confiere al Ejecutivo disponiendo que los negocios de la Administración se despachen por cinco ministerios. Definiendo con precisión la competencia del Consejo de Ministros y la de cada uno de los Ministros.<sup>5</sup> Sin embargo, el avance más trascendental en esta materia es la Ley General de Bases del Poder Ejecutivo aprobada mediante Decreto Ley No 09195, de 30 de Abril de 1970. Esta Ley representa el primer intento serio de cambiar la estructura organizativa del Poder Ejecutivo desde la Ley de Organización Política de 1888. Los alcances de ésta Ley están contenidos en su artículo 1º que textualmente expresa: "Esta ley tiene por objeto asegurar una distribución racional de las actividades del Estado en lo nacional, regional, departamental y local; una cierta distinción de las acciones de decisión, asesoramiento, de apoyo administrativo y de operación: una mejor coordinación en la ejecución de los planes de desarrollo económico

y social; la jerarquización de la función pública; la eficiencia administrativa; la simplificación de los procedimientos administrativos y un eficaz control administrativo"<sup>6</sup> Un enfoque novedoso e interesante que se inserta es la agrupación de los Ministerios por sectores, compatibles al orden político, económico y social.

Posteriormente, ésta ley fue sustituida por la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo aprobada mediante Decreto Ley N° 10460, de 12 de Septiembre de 1972, la que introduce algunas modificaciones, más de forma que de fondo.

Finalmente, para completar el presente análisis; otro hecho importante fue la práctica sistemática del clientelismo y prebendalismo político, consuetudinario en nuestro país, acompañada además por una situación hondamente más preocupante como fue la debilidad y ausencia de mecanismos de representación democrática que legitimaran las acciones del Estado. En efecto, primeramente, la corrupción floreció motivada y protegida por intereses políticos donde los servidores públicos cumplían su gestión en medio del caos, la falta de transparencia y un contexto de impunidad que iba en ascenso, fenómeno que alcanzó su grado de madurez a partir de la década del 60, donde además, la vida política e institucional sería permanentemente vulnerada, eliminando los procedimientos democráticos de alternancia gubernamental; instituyéndose la posibilidad a los gobernantes y grupos de intereses económicamente hegemónicos, la oportunidad al amparo del desorden y la falta de equidad institucionales de utilizar dicho Poder Público en beneficio propio. De allí, se desprende la idea de la vigencia del patrimonialismo, práctica administrativa por la que numerosos

funcionarios públicos, confidentes personales, eran subordinados inmediatos de jefes y líderes políticos, que procedieron a succionar y desviar recursos públicos para fines exclusivamente personales, desnaturalizando el mandato original de que el funcionario público se debe a la sociedad, estando en la obligación de precautelar sus intereses.

### **2.1.1 ALGUNOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS, RESULTADO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA AL CABO DE UN TIEMPO HISTORICO.**

Este esfuerzo histórico, que representó llevar adelante las tareas de construcción del Estado, que no es más que el objetivo de edificar una estructura institucional administrativa en el Estado para responder y servir a las demandas y necesidades que se planteaban de forma progresiva desde la sociedad; al cabo de muchos años, produjo una serie de deficiencias, atrasos y deformaciones en el aparato administrativo del Estado que estuvo inmersa en las transformaciones político y económico - sociales que caracterizaron al período 52 - 64; luego la inestabilidad política y el Autoritarismo de Estado que predominó hasta 1982 y finalmente la crisis económica y social con alcances muy desfavorables y negativos, que acompañaron al proceso de restablecimiento democrático, que aún después de su apertura, atravesó por graves crisis poniendo en serio riesgo al sistema democrático.

Ahora, dichas deficiencias y anormalidades detectadas en la Administración Pública, pueden ser expresadas y sintetizadas de la siguiente manera:

- **La tradición procedimentalista**, constituída como una viciosa costumbre de nuestra legislación, por la que se obligó a multiplicar más allá de cualquier racionalidad los trámites, formando una caprichosa telaraña administrativa, que conspiraba los intereses del ciudadano común.

- **Disfuncionalidad**, inercia y páralisis que caracteriza a muchas instituciones estatales.

- **Duplicación, yuxtaposición y usurpación**, de roles y funciones que se advierten en varias instituciones del Poder Ejecutivo.

- **Procedimientos obsoletos y pesados**, que elevan los costos de la gestión administrativa.

- **Falta de legislación**, adecuada sobre entidades descentralizadas, instituciones estatales y empresas públicas.

- **Ausencia o deficiencia de objetivos y políticas sectoriales**, que en materia de planificación sean susceptibles de realizarse.

- **Inexistencia de sistemas de evaluación y control**, de la gestión de las empresas públicas e instituciones descentralizadas.

- **Falta de transparencia de la gestión pública**, producto de la carencia de sistemas de información y de la debilidad democrática, expresada en la independencia de los Poderes Públicos que la representan, dando origen a la impunidad, principal causa de la corrupción administrativa.

- **Traslación mecánica e impropia**, de procedimientos y criterios, de la gestión privada a la administración pública, con

desconocimiento de la dimensión y complejidad estatal, donde intervienen factores políticos, económicos, sociales, culturales, etc.

- **Falta de una gerencia pública profesionalizada**, sustentada en el mérito, la formación y aptitud para el ejercicio de un cargo. Esta vital carencia atenta contra la continuidad y coherencia de los programas de gobierno.

- **Débil cohesión entre los ministerios**, ausencia de vínculos y relaciones interinstitucionales que sean operativos y eficientes.

- **Desadaptación al proceso de descentralización**, falta de adecuación del Gobierno Central a las nuevas necesidades y problemas de las regiones en particular.

BOLIVIA: EVOLUCION DEL NUMERO DE PERSONAS LIGADAS A LAS ADMINISTRACIONES POLITICO - ADMINISTRATIVAS POR CENSO LEVANTADO SEGUN POBLACION.				
Características	Censo 1900	Censo 1950	Censo 1976	Censo 1992
Población total	1.816.271	3.019.031/40%+	4.613.486/35%+	6.420.792/29%+
Pob. Eco. Act.	408.327	1.350.782/70%+	1.500.139/10%+	2.539.409/41%+
Adm. Pub.	5000?	40.916/88%+	59.093/31%+	115.400/49%+

*Fuente INE: Censo General de 1900, Censo Nacional de Población y Vivienda, correspondiente a los años 1950, 1976, 1992.*  
*\* Los Porcentajes, representan el crecimiento producido en función y relación al Censo anterior*

El cuadro estadístico, nos muestra efectivamente la evolución y crecimiento progresivo del número de funcionarios de la Administración Pública Nacional desde 1900 hasta 1992 en conformidad a los cuatro censos realizados en el País. Empero, es válida una aclaración y comentario con respecto al año 1900. En las fuentes Bibliográficas consultadas no se identifica y menos cuantifica la cantidad de funcionarios que operaban en aquel período, se presume que podían

alcanzar a 5.000 personas, merced a algunas consideraciones históricas, como por ejemplo: que la organización político-administrativa de aquella etapa registraba ya la presencia de cinco ministerios, los mismos que contaban con una serie de reparticiones y unidades administrativas que llegaban a gran parte de los departamentos del País.

Durante este período, son los grandes terratenientes y grandes empresarios mineros que detentan el poder económico y político, quienes desarrollan y configuran un tipo de "administración directa" que protege y amplía sus intereses a través de sus gerentes, intermediarios y apoderados quienes finalmente conformaron núcleos administrativos que se mantuvieron ajenos al interés nacional y sirvieron plenamente a la oligarquía instalada en el poder.

Con respecto a los posteriores períodos tenemos criterios y conceptos cualitativos que han sido abordados somera y anticipadamente en la parte introductoria de este capítulo.

## **2.2 ACTUAL CONFORMACION INSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO.**

Bien sabemos, que en nuestro sistema político, el Partido Político y la Burocracia se constituyen en estructuras especializadas y diferenciadas que cumplen una función de mediación entre el Estado y la Sociedad, efectuando vínculos directos entre los diversos grupos de intereses, grupos sociales y las autoridades político - administrativas responsables de las decisiones.

"La Burocracia de la Administración Pública está constituida por un conjunto de cargos y deberes formalmente organizados y articulados en una compleja jerarquía y subordinados a las autoridades que tienen poder de decisión. Su desarrollo se caracteriza por la especialización del trabajo, la responsabilidad formal de un conjunto de deberes y la existencia de normas establecidas de procedimientos".<sup>7</sup> Aunque, conviene destacar que es la función de aplicación de normas dictadas por las autoridades de más alto nivel, la que le asigna un rango de importancia en ese cometido.

La Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, promulgada en Septiembre de 1993, establece el empeño del gobierno de efectuar una reforma administrativa, la misma que no se trata de una transformación global del Poder Ejecutivo, con todas las precisiones y particularidades que esto exige, sino inicialmente de una reconstitución a nivel de Ministerios del Estado. Este objetivo por cierto no es simple, el diseño de este nuevo modelo de la Administración Pública, en cuanto se refiere a la Administración Central involucra una serie de aspectos de carácter político, convirtiendo al MNR en la organización política portadora de las ideas de cambio, que busca obviamente cosechar ciertos objetivos y resultados políticos. Para ello, procedió a cambios instrumentales en la propia conformación del Poder Ejecutivo, disminuyendo el número de Ministerios, que anteriormente constituían 17 y ahora son 12, en un intento de desburocratización del Estado que incluye también la eliminación de muchos funcionarios públicos considerados supernumerarios; todo bajo la perspectiva de restablecer un manejo eficiente en la gestión pública.

Efectivamente, una redefinición de roles y funciones es lo que se ha dispuesto en los diversos Ministerios, producto de la nueva ley que hoy se halla en vigencia. Dentro de la nueva estructura del Poder Ejecutivo puede reconocerse la intención de la élite política gobernante de concentrar o integrar los distintos Ministerios, con base a criterios políticos y técnicos.

Sólo, para efectos de análisis procedo a una clasificación ministerial por áreas, según se enfatice lo político, económico o social, destacando puntualmente sus roles fundamentales.

En primera instancia, advierto una preeminencia de Ministerios políticos, bajo cuya denominación pueden encontrarse: el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Comunicación Social, el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Defensa Nacional.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en nombre del Estado y del Gobierno, cumple la misión fundamental de atender las relaciones internacionales, la política internacional y política exterior. Allá, donde el Estado Boliviano es protagonista de actos internacionales, que comprende una amplia y global participación en hechos y fenómenos internacionales; dentro de ésta corresponde analizar la política internacional que asume el Estado Boliviano, estudiando de modo específico los sucesos que determinan su vínculo con otras naciones y otras entidades mundiales, las que se estructuran a su vez a través de las líneas de política exterior que proyecta el país, entendida como la estrategia o programa de actividades que desarrollan los que asumen

la toma de decisiones, la élite política gobernante que determina el perfil de su accionar frente al resto del mundo en el gran escenario de la política internacional y en la arena global de las relaciones internacionales.<sup>8</sup> Producto de ésta convergencia de relaciones es que nacen los convenios, tratados, programas de cooperación y asistencia internacional.

En cuanto se refiere al Ministerio de Gobierno, el rol de ésta instancia administrativa es la de garantizar la seguridad interior en el país. Las tareas que cumple el titular de esta cartera ministerial son eminentemente políticas, se entiende que quien ocupa y desempeña este rol son dirigentes y estrategias políticos provenientes corrientemente de los altos círculos del partido gobernante, hombre además, que debe gozar de la plena confianza y respaldo del Presidente de la República. En síntesis, la tarea del Ministerio de Gobierno es la de cumplir una labor permanente de exhortación, persuasión, y cuando las circunstancias así lo exijan de la aplicación de la coerción y la fuerza pública, saliendo en defensa del orden legal y constitucional evitando que ciudadanos o agrupación alguna incurra en actos de sedición, rebelión o transgresión a la ley.

Hoy en la actualidad, el Ministerio de Gobierno enfoca principalmente sus acciones a la lucha contra el Narcotráfico, disponiendo de la mayor cantidad de recursos humanos, materiales y financieros para combatirla eficientemente, reconocida por tanto como una de las preocupaciones centrales y estratégicas que debe encarar decididamente hoy en día el Estado.

En cuanto hace, al Ministerio de Defensa Nacional, el rol fundamental y primario que le es inherente a ésta estructura ministerial

es permitir que la participación de las Fuerzas Armadas asegure la estabilidad del sistema político democrático, la sustentación del gobierno y la disposición en general de asumir la defensa de la integridad y soberanía territorial del Estado Boliviano. En segunda instancia, juega un rol importante en la cooperación y articulación de tareas de acción cívica, programas de defensa civil y su coordinación con las Corporaciones Regionales de Desarrollo, emprendiendo obras de infraestructura básica.

En el Ministerio de la Presidencia, la autoridad que funge como titular, también cumple una labor predominantemente política, se constituye en el más estrecho colaborador del Presidente de la República, cumple innumerables tareas, secundado por otros funcionarios políticos y servidores públicos; redacta sus discursos, arregla sus entrevistas, planea sus viajes, facilita sus relaciones con la prensa y otros medios de información y allana el camino en sus tratos y negociaciones con los miembros del Congreso Nacional, con otros funcionarios de la rama ejecutiva, con líderes de partidos políticos, y con representantes de grupos de interés. Por consiguiente, una de las funciones del Ministro de la Presidencia es la de involucrarse y comprometerse a fondo, asegurando la promulgación de las distintas leyes, aplicación de las políticas públicas y desarrollando el seguimiento correspondiente a múltiples tareas en la Administración del Estado.

El Ministerio de Comunicación Social, bajo su nueva estructura ejercita roles y funciones renovadoras, otorgándole un valor cualitativo a la producción de información y políticas comunicacionales que rescaten con objetividad, desde el escenario político, social y de opinión pública

las demandas y los apoyos; como también la información del conjunto de Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo. Tarea cuyo procesamiento sistemático e informático sea ágil y pertinente, y sirva para realizar el análisis y discernimiento correspondiente que permita obtener un producto informativo que enriquezca y retroalimente a la toma de decisiones oficiales y contribuya a mantener en alto la imagen y liderazgo del Jefe de Estado y de Gobierno.

Una segunda área la constituyen, el Ministerio de Desarrollo Humano, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Justicia. A cargo todos ellos de las funciones básicamente sociales:

La nueva conformación de éste Ministerio denominado de Desarrollo Humano, refleja la visión integral del desarrollo humano. Para ser algo más que la simple agregación de diversas instituciones, establece varios mecanismos de coordinación interna, que están orientados a desplegar una acción global y coherente evitando la dispersión existente, sirva a la ejecución de programas y proyectos sociales; que ahora bajo una visión de conjunto podrán atenderse los sectores de Educación y Cultura, Salud y Nutrición, Urbanismo y Vivienda, Saneamiento Básico y Desarrollo Rural. Enfoque que halla y encuentra sus basamentos en el desarrollo humano que considera a la política social no como un mero agregado a lo económico, sino reconoce a la persona, eje central en la acción del desarrollo, como beneficiaria, pero sobre todo como protagonista de él, marcando un nuevo perfil en la relación Estado - Sociedad y un rol para el individuo y la comunidad en la interacción con la Sociedad Civil.

El Ministerio de Trabajo, como otras instituciones, requiere de individuos con innegables condiciones políticas y de sensibilidad social, con capacidad de dirección, persuasión, negociación y diálogo para articular y combinar intereses de diversos grupos de interés; como gremios de empresarios privados y gremios de trabajadores que demandan reivindicaciones salariales y mejoras en las políticas laborales.

El Ministerio de Trabajo, debe recuperar a plenitud su función mediadora y dirimidora, con el propósito de resolver los conflictos laborales con la mayor agilidad posible. Asimismo, debe comprender y asimilar la lógica económica imperante y articularla con la lógica social, para propender a la formulación de políticas de mejoramiento y creación de empleo, bajo los marcos de la racionalidad, congruencia y susceptibles de realizarse.

Así, una función que debe ser fortalecida es el área de investigación y análisis, exponiendo toda la capacidad para lograr interpretaciones propias sobre los fenómenos socio- laborales, ofreciendo información de primer nivel y confiable, que coadyuve a una eficiente y objetiva toma de decisiones político - administrativas.

En cuanto respecta al Ministerio de Justicia, de reciente creación, entre sus funciones más importantes busca naturalmente reparar y revalorizar la administración de justicia, promoviendo la eficiencia, corrigiendo los vicios legales con el propósito de conducir el proceso hacia su objetivo natural de dirimir correctamente los conflictos; sin que medie interés particular alguno, asegurando la imparcialidad. La celeridad

e idoneidad en los servicios legales son también una condición necesaria para el buen desempeño de ésta estructura, que garantice una posición firme y convincente para la lucha contra la corrupción y la impunidad; que promueva la gratuidad que se constituye en el fundamento de la defensoría pública del amparo de pobreza que implique la no discriminación económica en el acceso a la justicia. En coordinación con otros Poderes Públicos, proyecte la actualización, corrección y llene vacíos de legislación en materia de justicia, para provecho del Estado y la Sociedad.

Una tercera agrupación de Ministerios, en función de la afinidad, corresponsabilidad y algunas competencias compartidas que les caracteriza son; el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y Ministerio de Capitalización.

Los Ministerios de Hacienda, Desarrollo Económico y Capitalización; engloban y concentran todas las funciones económicas inherentes al Estado, desempeñando un papel central en cuanto hace a la formulación, instrumentalización, administración y fiscalización de las políticas sectoriales del área económica; llámese de energía o hidrocarburos, minero-metalúrgico, agroindustrial, agropecuario, forestal, pesquero y otros. En lo particular el Ministerio de Hacienda se encarga de la política fiscal y de endeudamiento público, política monetaria y financiera; estableciendo las necesidades de financiamiento externo y cooperación técnica internacional; la responsabilidad en cuanto hace a la elaboración del presupuesto general de la nación; ejerce asimismo la función de órgano rector de los sistemas administrativos creados por ley, como también se ocupa de las políticas de promoción y fomento

a las exportaciones bolivianos y su obligación concerniente al diseño y aplicación de políticas referidas a las empresas públicas.

Como advertimos, el Ministerio de Hacienda es depositario de una compleja cuota de decisión en el área económica, impidiendo fundamentalmente la ingerencia política excesiva, que estimule oportunidades para un manejo discrecional y arbitrario de la economía, que provoquen desequilibrios económicos y alienten las condiciones para cometer actos de corrupción.

En lo que hace, al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, constituye pues una de las estructuras ministeriales de reciente creación, cuya justificación obedece a complejas problemáticas y exigencias que plantea la modernidad, donde las tareas de desarrollo económico que guíen y regulen el Estado deben sujetarse a criterios de explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

En definitiva, el ministerio en cuestión, debe propiciar un cambio en la orientación del desarrollo, haciendo conciencia de la necesidad de compatibilizar los razonamientos de eficiencia económico - financiera y eficiencia ambiental que es posible y deseable, asegurando simultáneamente una mejor comprensión de las necesidades de la sociedad, lo que entraña mejorar la calidad de vida de la población.

El Ministerio debe fomentar una labor educativa acerca de la calidad ambiental, jugar un rol principal en la legislación ambiental y exigir

un cambio de actitud en las empresas que participan en los sectores de la minería, agricultura, energía, transportes; evitando que sus operaciones produzcan problemas de contaminación y degradación del medio ambiente.

### **2.3 INTERPRETACION SOBRE ALGUNOS CAMBIOS PROMOVIDOS POR LA LEY 1493 DE MINISTERIOS DEL PODER EJECUTIVO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

La Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, promulgada en Septiembre de 1993 marca las transformaciones operadas dentro la Administración Central y pueden a pasar a comprenderse de la siguiente manera: Un primer hecho es, que refleja la tendencia creciente en la administración pública de aumentar la burocracia en las estructuras ministeriales, no obstante la reducción de ministerios. Efectivamente, el número de funcionarios de alta jerarquía que constituyen la élite burocrática, crecieron en forma significativa bajo la perspectiva de lograr una administración con un manejo gerencial; innovación ciertamente interesante que pondrá a prueba su eficacia al cabo de un tiempo o gestión. Ahora, si bien se eliminaron las jefaturas departamentales y se despidieron un número indeterminado de funcionarios, no necesariamente supone una reducción burocrática y la posibilidad de la desaparición de la duplicación de tareas. Si lamentablemente se ha ido abandonando los contenidos y propósitos genuinos de la ley que era la de plasmar una administración central ágil, flexible, creadora, integrada y con una visión de conjunto; intencionalidad que se va desvaneciendo y distorsionando ante la irracional y desmedida creación de secretarías y subsecretarías que parecen reflejar una acción gubernamental que vá cediendo posiciones en el aparato estatal en favor de grupos corporativos de intereses económicos influyentes. Este hecho

naturalmente, está originando a que la acción administrativa esté guiada por una conducta privatista que vá creando en las diversas instituciones ministeriales - compartimentos estancos - que evita cualquier vinculación y relación interorganizacional que haga efectiva la aplicación de las políticas públicas. Precisamente, hay algunos aspectos que deben corregirse en el corto plazo asegurándose que los funcionarios de alto nivel asimilen y comprendan con mayor celeridad el verdadero rol y misión que les corresponde desempeñar en ésta etapa de cambio y transición, donde la administración gerencial que se pretende imprimir, no debe perder de vista la visión política estatal; sabiendo que son muchos los técnicos y especialistas que han accedido al aparato de estado, se ha advertido que su accionar es unilateral, disperso y con una poca disposición al intercambio de recursos e información pública, conductas que han ido conspirando frente a aquel propósito de asumir decisiones y responsabilidades compartidas y coordinadas adecuadamente, que permitan proyectar cualitativamente la acción administrativa global. Las rectificaciones en la operatoria de la ley de ministerios debe darse, permitiendo la incorporación y participación de funcionarios políticos calificados que sustituyan a otros funcionarios y resuelvan la actual desarticulación existente en la acción gubernamental, dotándole de una renovada orientación política que armonice y sustente efectivamente las diversas acciones administrativas en pro de dar mayor viabilidad a la gestión estatal. Así, de éste modo, bien se podría aguardar para que se cumplan y consoliden positivamente los distintos instrumentos administrativos y el desempeño de los recursos humanos para conseguir que:

En la nueva composición y estructura ministerial, se afiance la posibilidad de lograr una mayor cohesión entre los Ministerios,

consiguiendo la aplicación de mecanismos y procedimientos administrativos que logren una mejor coordinación, compatibilización y concertación en las relaciones interministeriales, permitiendo con ello, elevar la calidad del trabajo gubernamental, fortaleciendo su capacidad de respuesta para enfrentar en mejores condiciones las demandas y necesidades de la sociedad.

Se adoptan requisitos y exigencias rigurosas para el reclutamiento y selección de servidores públicos, para que ocupen puestos en los niveles jerárquicos estatales de las diversas instituciones. En síntesis, se trata de constituir una gerencia pública profesionalizada, que responda a los desafíos de guiar y dirigir los cambios hacia los propósitos de bienestar común.

Otro aspecto, que se destaca en la reforma, es aquella relacionada con la cuota de responsabilidad y resultados que se esperan de una gestión, donde el servidor público, al margen de cumplir y acatar los nuevos procedimientos administrativos, se le induce a desarrollar sus tareas eficientemente; desechando ideas reduccionistas y mecanicistas, por la que se asume una actitud pasiva -contrariamente se piensa ahora- que la selección de medios y fines, la formulación de decisiones, las expresiones de iniciativa y capacidad creadora, las manifestaciones de la personalidad, las influencias de la cultura, son ingredientes que se incorporan, y resultan muchas veces decisivos en el cumplimiento de la actividad pública.

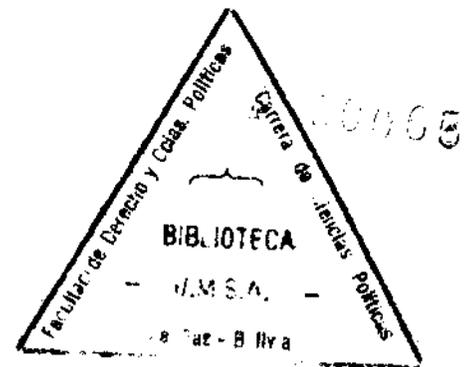
Queda claro, que la base de cualquier estructura en la Administración Pública, la conforman seres humanos, a ellos va dirigida

la asimilación de reglas y procedimientos y la comprensión de mejorados mecanismos de comunicación y coordinación, proceso que debe ser estimulado por la dirigencia política, para garantizar una mejor orientación hacia la consecución de objetivos, alcanzando mayor cobertura, calidad de información, ajuste de necesidades, prontitud y transparencia. No quedan dudas que la tecnología administrativa se constituye en un soporte que puede colaborar sobre todo en la accesibilidad de la información y su elaboración. También una rápida transmisión a lo largo de grandes distancias, sólo puede darse a través del uso de equipos computacionales y la informática moderna.

La democratización de la Administración Pública es un proceso que va en marcha, en procura de abrir canales de participación de grupos sociales y comunitarios, la modernización debe pasar los límites institucionales, posibilitando que las élites políticas instaladas en el poder estatal internalicen los valores e intereses comunitarios, visión que debe ser ampliada adoptando en el plano de la gestión pública, conocimientos y prácticas gerenciales modernas. En los límites de las posibles adaptaciones al contexto social, capaces de alterar las relaciones de la comunidad con sus instituciones de gobierno, concediendo a la comunidad mayor poder de decisión y control sobre la política pública, propiciando su participación en los gobiernos locales, considerada hoy en día como la entidad más adecuada en la conducción eficiente y eficaz del interés colectivo.

Hoy en día, nuestra Administración Pública, soporta un ambiente social y económico turbulento, incierto, variable, de escasez de recursos y hostil a a cualquier acción administrativa consecuente con la atención

de obligaciones sociales. Por otra parte, el ambiente político - democrático genera demandas y expectativas sobre una nueva Administración Pública, tratándose tendencias sobre un nuevo papel y rol del Estado en la sociedad, inclusive señalan para el Estado un rol de mediador, normador, incentivador del desarrollo y garante solidario para alcanzar mayor justicia social.<sup>9</sup> Funciones estratégicas que el Estado continuará ejerciendo con un papel de liderazgo en el desarrollo económico y social.



## NOTAS Nº 2

- 1 Para ampliar la comprensión del concepto élite política gobernante, siguiendo el análisis sistémico conductalista, lo más pertinente será entender a los grupos específicos de poder político que se hallan agrupados por su papel en la dirección política de la sociedad y cuyos miembros provienen de: las élites económicas, dirigentes de partidos políticos y funcionarios técnico-administrativos que constituyen la élite burocrática - los mismos que intercambian y armonizan propósitos e intereses - para desarrollar en el ámbito del aparato del estado las funciones de mando y dirección.
- 2 Contraloría General de la República: Responsabilidad por la Transparencia y Resultados de la Gestión Pública. Centro de Capacitación. La Paz, 1992, pp.7-8.
- 3 Con respecto a la categoría de Intervención del Estado, para su mejor comprensión rescatamos el criterio de Pablo Ramos, quien resalta "las acciones del Estado en lo económico o en los factores determinantes del comportamiento de los agentes que tienen a su cargo las actividades económicas. En general, la política económica consiste en la intervención del Estado en la economía, puesto que se refiere a su accionar en ese campo. Más adelante citando a Elmar Alvater, apunta comentando; la propia categoría "intervencionismo de estado" es problemática. Su acepción corriente implica una relación imprecisa entre la sociedad, su estructura económica y el Estado".  
  
Pablo Ramos: El Neoliberalismo en Acción. Juventud, La Paz, 1986, p. 58.
- 4 Rene Zavaleta: La Revolución Democrática del 52 y las Tendencias Sociológicas Emergentes en "Clases Sociales y Conocimiento". Los Amigos del Libro. La Paz, 1988, pp. 44-45.
- 5 Alfredo Franco: Diagnóstico del Sector Público, Antecedentes Jurídico Institucionales. en "Integración, Democracia, Descentralización y Reforma constitucional". ILDIS, La Paz, 1988, p. 47.
- 6 Ibid., p. 58.
- 7 G. Almond y G. Powell : Política Comparada. Paidós, Bs. As., 1972, p. 92.

- <sup>8</sup> Agustín Saavedra: *Diseño de una Política Exterior*. en CERI N° 1, La Paz, 1986, pp. 54 - 55.
- <sup>9</sup> El nuevo Rol del Estado, representa una de las temáticas más complejas y amplias, donde se reclama al Estado crear las condiciones indispensables de bienestar social de los sectores que no lo tienen, al mismo tiempo que garantizar a todos las libertades y los derechos políticos fundamentales. La Globalización es un hecho en lo político, económico y social. El modo democrático de convivencia política corresponde al libre mercado como forma de producción y asignación de recursos. Más allá de las diferencias de cada país, respecto a las características de su reforma estatal, se han emprendido cambios semejantes que tienden a fortalecer su legitimidad. Por ejemplo; la reforma constitucional y legal, instancia formal indispensable para la puesta en vigencia de los cambios institucionales que propicia la reforma del Estado. Se expone asimismo, la preocupación en tres ejes fundamentales: los recursos humanos, la descentralización y participación. En materia de recursos humanos, se parte de la premisa de que la transformación del Estado y en particular la reforma administrativa, deben remover los hábitos, costumbres y valores en que se sustenta la cultura imperante en el interior de la administración pública, como condición necesaria para asegurar los cambios. En materia de descentralización, la tarea consiste en un modelo de descentralización en funciones sustantivas y de apoyo de carácter regional y local, motivando la participación ciudadana en la definición de sus demandas y necesidades. El último eje se relaciona con la tecnificación de la administración pública. Se considera que la modernización debería tener soportes técnicos principales como la planificación, la programación presupuestaria y la contabilidad gubernamental.

Joan Prats: *La Modernización Administrativa en las Democracias avanzadas* en "Modernización de la Administración Pública, dilemas y desafíos". CLAD, Caracas, 1992, p. 57 ss.

# CAPITULO III

**EL NUEVO ROL DE LA FUNCION PUBLICA,  
EN EL MARCO DEL DECRETO  
REGLAMENTARIO N° 23660  
CORRESPONDIENTE A LA LEY DE  
MINISTERIOS DEL PODER EJECUTIVO**

### **3.1 IDEAS PRELIMINARES**

La vigencia del Decreto Reglamentario (Decreto Supremo N° 23660, promulgada el 12 de Octubre de 1993) y correspondiente a la Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, confirma los criterios de cambio que se desarrollan en torno a la posibilidad de consolidar una visión amplia y renovada respecto a la función pública.

Creo conveniente citar los principios y preceptos constitucionales que se hallan inscritos en el texto constitucional donde, a través de los artículos 43 y 44 respectivamente se expresa lo siguiente: "Una ley especial establecerá el estatuto del funcionario público, sobre la base del principio fundamental de que los funcionarios y empleados públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno".

"El Estatuto del funcionario público establecerá los derechos y deberes de los funcionarios y empleados de la administración y contendrá las disposiciones que garanticen la carrera administrativa, así como la dignidad y eficacia de la función pública".

De estos preceptos constitucionales puede colegirse que el ejercicio de la función pública nace del mandato que la sociedad otorga a los Poderes del Estado para que, en su representación, se haga cargo de la dirección y administración de las instituciones del Estado, destinados a promover el bienestar colectivo.

Las elecciones generales al representar un procedimiento democrático, que determina la elección y renovación de las principales autoridades públicas que conducen el aparato del Estado, su escogencia debe cimentarse sobre una sólida base legal y una legitimidad fundada en un amplio reconocimiento social. Como consecuencia de este hecho, los servidores públicos al constituir los sujetos titulares que llegan a conformar la burocracia, indirectamente, se convierten en depositarios de un mandato social y político. En el primer caso, se entiende que el servidor público, en su condición de mandatario, está obligado a responder no sólo por los actos para los cuales ha sido conferido el mandato, sino también por aquellos que son necesarios para su cumplimiento, precautelando los intereses de la sociedad. En el segundo caso, se considera con cierto rigor el derecho que les asiste a los partidos políticos que acceden al Poder del Estado a colocar en los diversos niveles y jerarquías de la administración, a través de un proceso de cooptación; a dirigentes, militantes y adherentes. Bajo esta perspectiva, los servidores públicos son receptores de órdenes e influencias político - partidistas que guían y orientan su conducta y comportamiento administrativo, anteponiendo muchas veces los intereses particulares y políticos, relegando a un segundo plano su rol de servicio a la colectividad. Siendo una realidad innegable, conviene hacer el esfuerzo por armonizar y compatibilizar ambos elementos dirigiéndolos hacia la consecución de objetivos cualitativos, que se traduzcan en la aplicación efectiva de planes y programas sociales que favorezcan al interés social, sustentados en un ideario político con alcance nacional que aglutine y responda a las expectativas y demandas de la sociedad civil.

### **3.1.1 ROL POLITICO Y ESTRATEGICO DE MINISTROS Y SECRETARIOS NACIONALES.**

Los Ministros y Secretarios Nacionales, son portadores de la máxima autoridad ejecutiva y administrativa de las diversas ramas ministeriales, como lo establece el Decreto Supremo 23660 que reglamenta la Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, a través de su Art. 5º , inciso a. Estos dos niveles de mando y dirección deben fijar claramente la misión que ha de seguir cada estructura que, una vez enunciadas, pueden ser gerenciadas para lograr resultados que no sean obstaculizados por objetivos nuevos e impuestos arbitrariamente, que desvíen la atención de su misión primaria, consecuentemente su responsabilidad radica en la elaboración de los grandes lineamientos estratégicos y formulación de políticas globales.

Esta alta gerencia pública debe caracterizarse por tener una visión creativa, innovadora y flexible, desechando lo estrictamente rígido, encontrándose apto para afrontar el desarrollo incesante y acelerado en tecnologías de producción, plazas financieras, mercados y obtención de información de primer nivel y actualizada, que sea ingrediente útil para asumir decisiones responsables y eficientes.<sup>1</sup>

De esta manera, el Decreto Reglamentario inspira la posibilidad de comprender que, tanto Ministros como Secretarios Nacionales deben actuar inmersos en "visión de conjunto", en oposición a la especialización que debe darse en las esferas o niveles de asesoramiento y desenvolvimiento operativo, considerados deseables y necesarios. Se subraya, que la alta gerencia pública conformada por Ministros y

Secretarios Nacionales, son quienes coordinan, integran, sintetizan, lo que significa unir una multitud de relaciones complejas, prácticas y atender los renglones importantes de una variedad de especialistas técnicos y establecer un plan de acción realizable. Es cuando puede decirse con aproximación a una interpretación del Decreto Reglamentario que la centralización sólo debería desplegarse cuando el Gobierno tiene objetivos estratégicos específicos que perseguir y está en la condición de restringir estos objetivos a unos pocos, vale decir, un número que pueda ser manejado personalmente por el presidente, ministros, dirigentes políticos importantes u otros altos funcionarios de Estado. La clave del éxito está cifrada, además, en comprender y discernir adecuadamente cuando se enfrenta problemas políticos acuciantes y prioridades políticas concretas, que demandan una intervención racional y oportuna.

El Decreto Supremo N° 23660 que reglamenta la Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, a través de las diversas instancias ministeriales señaladas reconoce la presencia de cerca a 115 funcionarios de alto nivel, con los cuales se pretende imprimir mayor racionalidad, celeridad a las acciones administrativas, evitando mayores mediaciones administrativas jerárquicamente inferiores que dificulten que los retos y metas propuestos sean encarados con mayor empeño y fuerza. Se pretende, pues, que la gestión pública se convierta efectivamente en un intento serio de racionalización de la acción pública global, cuya organización sistemática de sus tareas conlleve la posibilidad de un mejor rendimiento; intención indiscutiblemente necesaria, ya que los dirigentes políticos que fungen también como gerentes públicos, conforman ambas una responsabilidad político -

administrativa, que dispone de un grado de autoridad ejecutiva considerablemente menor que sus similares de las organizaciones privadas, dada la responsabilidad política que a menudo representa un esfuerzo por proyectar la imagen y concepción del partido que se halla en la Administración del Estado y, por otra parte, la necesaria sujeción al principio de legalidad administrativa, condicionantes éstos que por responder a valores constitucionales primarios, como el principio democrático y el estado de derecho, que delimitan o enmarcan el ámbito operativo de los principios de eficiencia y eficacia. Otro aspecto que conviene citarlo, es aquella idea relativa a que Ministros y Secretarios Nacionales que hacen de gestores públicos, trabajan con horizontes temporales mucho más cortos, habida cuenta de la evidente subordinación del tiempo lógico al tiempo político o, si se quiere, de la razón gerencial a la razón política.<sup>2</sup>

Estos hechos enunciados, son también factores de justificación para haberse considerado y, finalmente, aprobado la ampliación a 5 años, la duración del período de gobierno y mandato del Presidente de la República, reforma que figura hoy en el nuevo texto constitucional. Tiempo, a través del cual, se dispondrá de mejores condiciones para la aplicación de las políticas públicas, con la subsecuente oportunidad de medir y analizar las etapas de implementación, ajuste y evaluación. Dada, además, la diversidad y complejidad de factores que intervienen en los procesos de decisión, como por ejemplo, culturales, sociales y propiamente políticos; no permiten que los objetivos concebidos, por sí solos, generen la acción integradora de la organización administrativa al interior de cada una de las instituciones pertenecientes al aparato del Estado. Es cuando reconocemos la importancia de la cultura política

“comprendida como un conjunto de valores, creencias y sentimientos políticos dominantes en un país en un momento dado. La cultura es un factor eminente del juego político porque filtra las percepciones, regla las modalidades y actitudes de la acción, regulariza el intercambio, determina los modelos de participación y de comunicación y fija los deberes de los que encarnan el Estado”.<sup>3</sup> En efecto, los objetivos en el área pública, son resultado de procesos deductivos de los valores, creencias, expectativas y capacidades existentes en el ámbito del sistema político. Así, cuando las autoridades ejecutivas asumen posiciones de mando, traen consigo casi un mandato de lealtad al partido que detenta el poder político, como a grupos de interés, a los cuales tiene que responder. Asimismo, precisa tener objetivos específicos que provoquen la incorporación y apoyo de los que se benefician de su acción organizacional y, principalmente, objetivos genéricos que le garanticen amplio apoyo político, que se traduzca en una base de respaldo que canalice la obtención de recursos y de generar promesas y crear esperanzas de que realmente serán logrados. En definitiva, el Ministro o Secretario Nacional, permanentemente tiene que estar en la tarea de vigilar y apreciar que la acción administrativa pública logre eficiencia y eficacia, definiendo prioridades económicas destinadas al logro de recursos y preveyendo que los procedimientos democráticos en la política actúen articulando y procesando equitativamente los múltiples y legítimos intereses provenientes de la sociedad civil, grupos de interés y organizaciones políticas, permitiendo que la distribución de recursos no suscite desequilibrios macroeconómicos o comprometan ciertas metas económicas.<sup>4</sup> Tal es el caso por ejemplo, el tratamiento del Presupuesto General de la Nación, donde todas las partes responsables e intervinientes, las unas de su ejecución y las otras receptoras de los recursos, deben

actuar con seriedad y tolerancia procurando resolver las premiosas necesidades que se plantean a nivel local, regional y nacional.

### **3.1.2 ROL DE COORDINACION POLITICA Y DESENVOLVIMIENTO OPERATIVO, POR PARTE DE SECRETARIOS GENERALES Y SUBSECRETARIOS.**

En lo que concierne al rol de los Secretarios Generales queda comprendido que la responsabilidad pasa por cumplir un sin número de tareas políticas y administrativas, constituyéndose en el hombre de confianza del Ministro, a quien transmite todo lo relevante y confidencial, en cuanto al quehacer político-administrativo, transformándose en funcionario de enlace, articulación y concertación. Como las decisiones públicas representan un alto valor y preocupación para Ministros y Secretarios Nacionales, los Secretarios Generales deben moderar y recepcionar adecuadamente la información y recursos procedentes de diversos órganos y sectores del Gobierno; los canales de acceso y medios de acceso son en gran medida un problema de comunicación política, por cierto no sólo se trata de transmitir, sino este fenómeno se traduce en la necesidad de articular y reacomodar intereses, provocados por los cambios y por nuevas demandas y apoyos.

La conectividad y las relaciones interministeriales obligan a un intercambio permanente de información y recursos y poder de otros, que precisan ser utilizados para la consecución de objetivos públicos de variados órganos gubernamentales. Es la reciprocidad manifiesta que produce alteraciones y desviaciones que ocurren en función de percepciones heterogéneas, las que a veces se tornan conflictivas.

Los Secretarios Generales allanan el camino y vencen ciertas dificultades para mantener la lealtad y el poder político, independientemente de los resultados. Por eso, acudir a la reciprocidad valoriza las relaciones personales, funcionales y políticas. En la jerarquía vertical; los Ministros, Secretarios, Subsecretarios y Directores, normalmente intercambian lealtades y, en sentido horizontal, favores y ayudas entre sí, para sentirse obligados mutuamente a la acción cooperativa, favoreciendo consiguientemente a que la acción gubernamental sea efectiva y exitosa. Y es en éste ámbito donde se expone el desafío y se pretende el cambio, los criterios tradicionales comprendían que el desempeño de los servidores públicos se medían, en torno a que la responsabilidad y administración de los recursos públicos debían someterse a la normatividad en vigor, sin contemplar si los resultados de la gestión fueran positivos o negativos, lo que representaba reducirse al cumplimiento de la norma. Otros hechos adicionales, como el exceso de reglamentarismo, las insuficiencias de las normas, sus múltiples interpretaciones, constituyen posibilidades para la ineficiencia y corrupción administrativas.

El nuevo enfoque y replanteamiento que se hace respecto a la función pública, permite comprender lo que textualmente dispone la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, que establece que todos los servidores públicos, sin distinción de jerarquías, respondan por sus acciones u omisiones, no sólo los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultados de su aplicación, trascendiendo de modo cualitativo, hoy por hoy, la responsabilidad funcionaria. Acotando, diríamos que en las disposiciones reglamentarias ahora vigentes (D.S. 23318 de la Función Pública y D.S. 23660 que reglamenta la Ley de Ministerios), deja entrever

la necesidad de fortalecer la capacidad gerencial de los ejecutivos del sector público, convirtiendo a ellos en los sujetos protagónicos del cambio.

El desarrollo gerencial, contribuirá al avance de la Administración Pública, puesto que de las decisiones que los ejecutivos adopten, surgirán nuevas situaciones que pueden ser interpretadas bajo enfoques puntuales y concretos. Al enfatizar la ejecución del acto administrativo en la capacidad gerencial, estimulará la creatividad de los servidores públicos y, es más, romperá aquella vieja concepción de que la cosa pública no tiene dueño y por tanto nadie es responsable de ella.

Una vez esclarecidos los criterios en el nivel del rol de los Secretarios Generales, el desplazamiento de responsabilidades se dirige a los Subsecretarios y Directores de área, quienes se ocupan de la aplicación, ajustes y tareas operativas, convirtiéndose en los gerentes públicos de línea. En cierto modo se produce una desconcentración del poder, porque se enfatiza la necesidad de que los gerentes públicos tomen iniciativas para lograr que las cosas se cumplan y para alcanzar los resultados deseados; se concede la suficiente libertad para ejercer autoridad sobre recursos y personal que sirva a la consecución de objetivos. El control rígido y centralista no pesa sobre los Subsecretarios, la flexibilidad parece constituirse en un procedimiento administrativo orientado a otorgar un margen de discrecionalidad en su accionar, confianza brindada a la autoridad ejecutiva, con el propósito de que exponga a plenitud sus capacidades y aptitudes para el buen aprovechamiento de la gestión pública, sin embargo, esta situación no lo exime de la obligación que tiene de establecer un estrecho contacto y comunicación con sus superiores.

Cuando se habla de responsabilidad y eficiencia en el nuevo rol de la función pública, es una exigencia que reside y va dirigida fundamentalmente a las autoridades ejecutivas, y es precisamente en los puntos indicados donde existe una correspondencia y convergencia de sentido y orientación en lo que reafirma el D.S. 23318, Reglamento de la Función Pública en sus artículos 3 y 4, y el espíritu y contenido del Decreto Reglamentario 23660 de la ley de Ministerios del Poder Ejecutivo.<sup>5</sup>

Se comparte la inquietud que la gestión de instituciones estatales a cargo de Secretarios Nacionales, Subsecretarios, Directores Generales o Presidentes de Empresas Públicas, constituyen puestos claves para encarar las tareas de acción pública; su aporte deberá medirse en los resultados obtenidos y los impactos suscitados en el ámbito social. El análisis de cómo las organizaciones públicas crean valor, no pueden medirse en torno a los márgenes de rentabilidad que genera el sector privado, si bien este factor es una exigencia a ser cumplida razonablemente por la Administración Pública, su valor efectivo y potencialmente creado no puede medirse con base exclusivamente en los productos, más estos, casi nunca tienen significación en sí, sino su relación con la repercusión y trascendencia lograda en el bienestar social, derivados del alcance de los servicios dados, programas de asistencia y recuperación económica.<sup>6</sup>

"Gran parte de los productos y servicios públicos no son susceptibles de una evaluación por parte de la sociedad civil, mediante opciones inmediatas de uso o no uso, son servicios ofrecidos en forma generalizada y de aceptación obligatoria. Su evaluación en muchos casos sólo puede ser realizada a través de mecanismos políticos e

institucionales más complejos, que pueden ser accionados en momentos predeterminados, como elecciones o de presiones políticas diversas de efecto temporal más prolongado. Esos mecanismos posibilitan evaluar más a las autoridades gubernamentales responsables por su prestación que a los productos o servicios".<sup>7</sup> La única forma que tiene a su alcance la sociedad civil para evaluar la organización es el cuestionamiento de sus políticas y acciones y, desde el ámbito político, nacen en el propio terreno parlamentario y otras organizaciones políticas y grupos de intereses asociativos que expresan su disconformidad y censura a través de sus propios medios institucionales.

### **3.2 TECNOBUROCRACIA**

Uno de los aspectos centrales y medulares que nos interesa ahora abordar, es la importancia que ha alcanzado la "tecnoburocracia", organización que a través del tiempo transcurrido ha logrado su maduración y relevancia junto a la ya tradicional burocracia existente, cuyos rasgos y criterios que definen su comprensión los habíamos comentado anticipadamente.

Efectivamente, la tecnoburocracia se ha manifestado como un hecho concreto y real en el ámbito de la Administración Pública Nacional, más propiamente en la Administración Central, donde hace referencia al crecimiento de la esfera de los servicios, al aumento del papel de los profesionales técnicos, la prioridad del conocimiento técnico y la planificación de la tecnología, según G. Ashin "constituyen la élite de la sociedad contemporánea, digna de ocupar en ella los puestos de mando, por cuanto posee conocimientos científicos, experiencia

profesional y arte para dirigir los organismos modernos. Esta élite no sólo es más eficaz, sino también más justa, ya que no reconoce más que un valor, un mérito, el conocimiento; es la élite de los méritos, la meritocracia".<sup>8</sup> Un comentario de Carlos Toranzo Roca, nos ilustra y amplía el horizonte de interpretación de la tecnoburocracia. "En efecto, los empresarios en el poder se inclinaron por trabajar con los profesionales y con la tecnoburocracia de élite, la misma que fuera formada desde la época de Banzer así aquella sea del MNR, MIR, ADN o independientes. Este no deja de ser un rasgo importante de lucidez y cooptación de profesionales efectuado por la nueva derecha, más allá de eso significaba el intento de dar eficiencia al manejo burocrático del aparato estatal".<sup>9</sup>

Evidentemente, de forma gradual la búsqueda de eficiencia se ha convertido en un imperativo en las tareas y acciones de la Administración Pública. Para ello, la nueva Ley de Ministerios, el nuevo Reglamento de la Función Pública, el Programa del Servicio Civil; son instrumentos fundados e inspirados en lograr un desplazamiento de la ingerencia política excesiva que sea perturbadora de los intentos de mejorar la capacidad de los cuerpos directivos y demás funcionarios, colocando el recurso humano en el lugar preciso y destacado, que le corresponde dentro del proceso, en virtud de su importante rol como dinamizador último y multiplicador de estos cambios. Transformaciones que deben propiciar el mejor rendimiento y motivación del personal, por tanto, los esfuerzos del cambio y revalorización de la función pública también debe llegar a los funcionarios de niveles jerárquicos inferiores y de base.

Uno de los aspectos que debemos tratar ahora, es el reclutamiento de aquellos individuos que han de ocupar funciones públicas en los

altos niveles de mando y decisión de la Administración Central. Una primera modalidad es naturalmente el reclutamiento político, expresión que se utiliza para designar la función mediante la cual se llenan los roles de los sistemas políticos, en el caso específico que nos interesa. El Presidente de la República, como Jefe de Gobierno, hace uso de sus prerrogativas constitucionales, que lo faculta a escoger y nombrar a sus principales colaboradores, por ello la designación de Ministros y Secretarios Nacionales, adquiere un carácter eminentemente político, que se apoya en; el prestigio, la confianza política, el status, la relación de parentesco, capacidad económica, confluencia de éstos factores que definen su escogencia, dada la alta responsabilidad que implica los puestos estratégicos que son de vital importancia para la continuidad, estabilidad y desempeño confiables y eficientes en las tareas de Administración del Estado. Es indiscutible que las relaciones políticas y el poder político constituyen la base y premisa de las relaciones sociales que caracterizan a este entorno político - administrativo.

"La función de dirección necesaria para la sociedad es inevitable, aunque sólo sea por consideraciones puramente técnicas, que sea ejecutada por una minoría calificada, es decir, por la élite, decía un conocido politólogo Robert Michels".<sup>10</sup>

Ahora, independientemente del afán de obtener eficiencia y racionalidad para garantizar una buena administración, la élite política no puede dejar de preocuparse por reafirmarse ella misma como minoría gobernante, de asegurar la permanencia de su poder, por cuanto la pertenencia a la minoría selecta, brinda la posibilidad de contar con una serie de privilegios, o en su caso de afirmarlos más; fortuna,

prestigio, etc. Confirmando con este criterio, que el principal instinto mediante el cual la élite alcanza sus objetivos es el Estado; todos los puestos clave en los órganos e instituciones estatales los ocupan sus representantes. No por casualidad Gaetano Mosca, denominaba a la élite "clase estatal".<sup>11</sup>

Desde otra perspectiva, otra fuente de reclutamiento no necesariamente política, constituye hoy por hoy, la aplicación del programa del Servicio Civil, cuya misión o función fundamental radica en regular el proceso de selección, nombramiento o promoción de los funcionarios públicos, que representan los recursos humanos utilizados por las instituciones públicas.

La puesta en marcha de este programa pretende inicialmente brindar igualdad de oportunidades para todos los servidores públicos, sin distinción de raza, religión, sexo, edad, filiación política; posibilitando su incorporación al sector público. Elevando y dignificando tanto el ejercicio de la función pública como la calidad de la vida laboral, generando una vocación de servicio a la institución y la sociedad, asegurando paralelamente su estabilidad funcionaria, pero supeditado a una exigencia y competencia laboral, demandándole resultados satisfactorios en el cumplimiento de la misión que se le ha confiado.

Carlos Toranzo, remarcaba que "Las modalidades de funcionamiento de la Burocracia de élite - parte sustantiva de la nueva derecha - demostraron que ella incorporó criterios de actuación que superaban las limitaciones empiristas de la vieja Burocracia Pública. Hubo un proceso

paulatino de introducción de técnicas modernas y de nueva tecnología a la operatoria del aparato estatal. No cabe duda que se privilegió el uso de instrumentos de auxilio matemático, estadístico y de computación, para la puesta en marcha de determinadas funciones del Estado".<sup>12</sup>

En síntesis, esta iniciativa surge como respuesta al control desmedido que ha venido ejerciendo, malsanamente, la dirección político- partidista sobre el aparato de estado, condicionando así su desenvolvimiento a la alternabilidad en el ejercicio del poder. Se pretende pues, que la gerencia pública profesionalizada contribuya a superar el empirismo y la improvisación, dando continuidad institucional a la gestión del Estado, alejando la desaconsejable tendencia a aplicar "el sistema de botín", que tanto ha atentado a los propósitos de modernización. La profesionalización gerencial servirá a la vez como mecanismo idóneo para transmitir mayor experiencia y un mejor manejo, técnica y profesionalmente solvente, a estas funciones tan significativas para la Administración Pública.

### **3.3 MARCHAS Y CONTRAMARCHAS DE LA LEY DE MINISTERIOS: DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD**

Las dificultades para realizar reformas y cambios administrativos que produjeran efectos significativos en la modernización de los Gobiernos, hicieron surgir, en este último tiempo, perspectivas más amplias de análisis y propuestas de innovación. Nació así la perspectiva de la Gobernabilidad para analizar las ineficiencias, las crisis y la incapacidad de las organizaciones públicas para responder a las demandas de la sociedad.<sup>13</sup>

Esta perspectiva por ser más amplia, retrata más fielmente los problemas de la gestión pública, es así que la Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, al cabo de una vigencia de 18 meses, tiene signos de inoperancia, ausencia de roles y misiones precisas y objetivas en algunas estructuras ministeriales, si bien la disminución de algunas carteras ministeriales se mostraba como necesaria y pertinente; éste cambio no debió ser drástico y radical, provocando una hiperconcentración de actividades, tareas y funciones gubernamentales, son los casos por ejemplo del Ministerio de Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y Hacienda y Desarrollo Económico. Sin embargo, sobre este último Ministerio se ha conocido una decisión presidencial, mediante decreto supremo instruyendo su división, disposición que por cierto contraviene el orden legal toda vez que un cambio de ésta naturaleza requiere de una ley equivalente que sea sancionada por el Congreso Nacional. Empero, la medida asumida pretende corregir las recargadas funciones, posibilitando que la gestión pública desarrolle más puntual y aceleradamente las diversas acciones administrativas y operativas. Entendemos que el Ministerio de Hacienda recobra específicamente las funciones técnico - económicas que caracterizaban al anterior Ministerio de Finanzas , en tanto, el Ministerio de Desarrollo Económico desempeña un papel rector en la formulación e implementación de políticas públicas relativas a los diversos sectores económicos, llámese Hidrocarburos, Energía, Minería, Agropecuaria, etc.

Por otra parte, se advierte en los casos del Ministerio de Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible y Desarrollo Económico, que tanto su constitución como terminología que las define, está fundada desde el punto de vista de las finalidades y los principios filosóficos intrínsecos

que consagran y exigen al Estado alcanzar objetivos de bienestar común, ignorando la validez de la organización administrativa de Ministerios tan importantes que actuaban como cabeza de sector, como son los casos del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, Ministerio de Educación y Ministerio de Planeamiento; instituciones que desde luego desplegaban tareas complejas y dimensionadas, que ameritaban la necesidad de conservar su identidad e independencia que les permitiese encauzar adecuadamente las acciones administrativas y, por tanto, facilitar un mejor trabajo operativo que haga posible el cumplimiento de proyectos y programas, cuyo impacto y resultados traduzca efectivamente aquellos propósitos e ideales de bienestar común.

Estamos persuadidos que los ajustes seguirán desarrollándose de manera gradual con la intención de garantizar el accionar del conjunto del aparato gubernamental. Sabemos que los cambios promovidos han afectado las relaciones intra e intergubernamentales que se refieren a los resultados del establecimiento de diferentes niveles de Gobierno dentro de las fronteras de la nación, constituidas en nexos formales estipulados y legítimos de interacción e interdependencia que existen entre estos niveles de Gobierno ( Gobierno Central, Gobierno Departamental y Gobierno Local).

Son las diversas instituciones ministeriales y los depositarios de los distintos roles, que se hallan inmersos todavía en un modelo político - administrativo aún embrionario, cuya maduración es lenta y exige un gran esfuerzo de reacomodo, adaptación y comprensión que repercute sobre la efectividad interorganizacional, el mismo que hace referencia al desempeño de una organización en relación con las expectativas

o los desempeños de otras organizaciones que en alguna forma son interdependientes. Esta interdependencia puede revestir las siguientes formas: competitiva, colaborativa, contractual, dependencia jerárquicamente superior o inferior. Este marco de situación, precisamente está creando pugnas entre grupos intraburocráticos, en su perspectiva de reivindicar la trascendencia que tienen como entidades cabeza de sector, tales los casos; de Salud, Educación, Asuntos Campesinos y Agropecuarios, sectores que aspiran a recuperar la jerarquía y el rango ministerial, representan un ejemplo visible.

Un otro aspecto, en la cual la reforma no se detuvo a examinar, es que no sólo hace falta contar con una gerencia pública profesionalizada que sea protagonista del cambio, es imperioso incorporar al conjunto de funcionarios y servidores públicos de inferior jerarquía y de base, concediéndoles mayor participación en el tratamiento de sus tareas y métodos de trabajo; asimismo, necesitan capacitarse, informarse e involucrarse a fondo, contando con los incentivos y estímulos necesarios que les permitan convertirse en los engranajes efectivos en el cambio que se procura.

Los cambios que se pretenden, como corrientemente a veces se comenta, no pueden darse por la mera dictación de un decreto, exigen una gradual adaptación, toda vez que se rompe antiguos hábitos y normas de comportamiento político y administrativo, así como también la disgregación de antiguos grupos y compromisos individuales.

Debido a estos factores y los anotados anteriormente, es que se ha sembrado temores y dudas, influyendo apatía y resistencia al cambio;

por ello esta reforma aún se encuentra lejos de lograr los resultados eficientes y convincentes que se esperan y transcurren en medio de discontinuidades, las instituciones exigen un control permanente durante su curso de acción. Consecuentemente, los valores, lealtades y compromisos no se alterán rápidamente, es necesario un largo y bien planeado período de transición. Los nuevos compromisos con los ideales de innovación son frecuentemente al inicio del proceso de cambio, más aparentes que reales, a medida que el proceso avanza, la vinculación con lealtades pasadas se manifiesta en mayor grado y el ritmo del proceso se reduce.

Así mismo, la Ley 1493 de Ministerios no debe reducirse a invocar la responsabilidad burocrática que se caracteriza por el respeto y cumplimiento de las normas y patrones éticos administrativos en el ejercicio de la función pública, buscando sólo el eficientismo, debería propiciar la responsabilidad democrática que se distingue por el respeto y adherencia a ideales democráticos y a patrones más amplios de ética y moral públicas, que combatan la corrupción y la confrontación de ideas con matices maximalistas y se impongan valores tales como la justicia, equidad, libertad, representatividad, concertación, etc.

No obstante, la naturaleza controvertible y difícil del tema, los ideales democráticos y burocráticos poseen muchos puntos de convergencia y, la mayoría de las veces, pueden ser congruentes en términos de la acción pública que debe perseguir siempre el servicio en provecho de la sociedad.

Es en medio de este escenario y conjunto de singularidades y dificultades, que el Ministerio de Comunicación Social se desarrolla.

Etapa de transición que le sirve para adaptarse a los nuevos roles y misiones que la Ley de Ministerios le ha conferido. Ahora, bajo su nueva denominación de Comunicación Social pretende hacer más sistemáticas sus tareas de difusión, emisión de información e investigación de opinión pública. Sin embargo, atraviesa sus dificultades producto de este proceso de asimilación y acomodación al nuevo modelo organizacional, donde los recursos humanos, técnico - materiales y económicos se van disponiendo conforme a las nuevas demandas y exigencias que se suscitan. Además, hay que considerar que a 18 meses de gestión gubernamental existe una ausencia de políticas comunicacionales, que deviene en la debilidad de las misiones y objetivos propios, por tanto, prevalece una ausencia de comunicación efectiva, manteniéndose en reserva y confidencialidad los contenidos de éstas políticas comunicacionales, debido a la complejidad de los problemas de administración, y por los lazos crecientes entre la administración y el poder político, escenario donde parece existir un descontento por el desempeño que hasta ahora ha venido cumpliendo el Ministerio, situación que se agrava por la remoción ya de un titular que encabeza la institución; determinando hasta el presente el haberse proyectado una errónea comunicación pública debido a que no están claras las razones por las que hay que comunicarse ni los contenidos son los adecuados, siendo la comunicación alterada, ambigua y limitada. Entre otras cosas, la nueva denominación de Comunicación Social parece reducirse a una configuración y enfoque que caracteriza a los medios de comunicación privados, que privilegian la información sensacionalista, consumista, estrictamente publicitaria y comercial, sesgo privatista, que impide más bien ubicar al Ministerio en cuestión, en el ámbito de la comunicación pública, que sin desechar los rasgos

que caracterizan a todo medio de comunicación, debe recuperar un papel central y rector en materia de comunicación pública, valga la reiteración, propendiendo a una visión holística, globalizadora, integradora, transparente y vinculada a las funciones esenciales del Estado, contribuyendo específicamente a la aplicación de las políticas públicas.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Bernardo Klisberg: ¿Como será la Gerencia en la década del 90?. en "Modernización de la Administración Pública". CLAD, Vol.Nº9, Caracas, 1992, p. 16.
- <sup>2</sup> Joan Prats: La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas: Las Políticas de los 80. en " Modernización de la Administración Pública" CLAD Vol. 9, Caracas, 1992, p. 77.
- <sup>3</sup> Jorge Lazarte: Cultura Política, Democracia e Inestabilidad. Estado & Sociedad. Nº3, FLACSO, La Paz, 1986, p. 56.
- <sup>4</sup> Paulo Motta: Innovación y Democratización de la Gestión Pública. CLAD, Caracas, 1991, p. 47.
- <sup>5</sup> El D.S. 23318 que reglamenta la Función Pública y que es coincidente con el D.S. 23660 de la organización de ministerios del Poder Ejecutivo, a través de sus Arts. 3º y 4º dice lo siguiente:  
  
Cap II. Art. 3.- El servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. Su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.  
  
Los servidores públicos responderán en el ejercicio de sus funciones.
  - a) Todos ante sus superiores jerárquicos hasta el próximo ejecutivo, por conducto regular.
  - b) Los máximos ejecutivos ante los titulares de las entidades que ejercen función, hasta la cabeza de sector, en secuencia jerárquica.
  - c) Los titulares de éstas, según ley, ante el Poder legislativo, los concejos municipales o la máxima representación universitaria.
  - d) Todos ellos ante la sociedad.  
Art. 4.- ( Eficacia, economía, eficiencia ), para que un acto operativo o administrativo sea considerado eficaz, económico o eficiente.
  - a) Sus resultados deben alcanzar las metas previstas en los programas de operación, ajustada en función a las condiciones imperantes durante la gestión, y en especial

al razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externos de importancia o magnitud.

- b) Los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables en relación a los resultados globales alcanzados.
- c) La relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos debe aproximarse a un índice de eficiencia establecido para la entidad o a indicador externo aplicable.

Los efectos negativos en los resultados, asignados por deficiencias o negligencias de los servidores públicos, constituirán indicadores de ineficiencia.

Las metas y resultados así, como los efectos deben ser determinables directa o indirectamente.

<sup>6</sup> Joan Prats : op., cit. p. 79.

<sup>7</sup> Paulo Motta: op., cit. p. 48.

<sup>8</sup> G. Ashin : Teorías Modernas acerca de la élite. Progreso. Moscú, 1987, p. 198.

<sup>9</sup> C. Toranzo y M. Arrieta : Nueva Derecha y Desproletarización en Bolivia. UNITAS-ILDIS, La Paz, pp. 61- 62.

<sup>10</sup> Citado por Ashin: Teorías Modernas acerca de la élite. op., cit. p. 131.

Otros autores como Wright Mill definen a la élite; como minoría del poder, integrada por los círculos políticos, económicos y militares que como un conjunto intrincado de camarillas que se trasladan e imbrican, toman parte de las decisiones que por lo menos tienen consecuencias nacionales. En la medida en que se deciden los acontecimientos nacionales, la élite del poder está constituida por quienes los deciden. W. Mill : La élite del Poder. FCE, México, 1978, p. 24.

Ralph Milliband, nos dice: "que hay élites en las diferentes pirámides del poder económico, social, político, administrativo, profesional y de otra índole. Pero éstas élites carecen totalmente del grado de cohesión que se necesita para convertirlas en clases dominantes o regentes. De hecho el "pluralismo de las élites" y la omnipotencia, entre diferentes élites que trae consigo, es, en sí mismo, una garantía primordial de que el poder en la sociedad estará difundido en vez de estar concentrado." R, Milliband: El estado en la Sociedad Capitalista. Siglo XXI.

México, 1976, p. 5.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>12</sup> C. Toranzo y M. Arrieta: *op.*, cit. p. 103.

<sup>13</sup> Paulo Motta: *op.*, cit. p. 15.

# CAPITULO IV

**CONSIDERACIONES HISTORICAS Y  
ESCTRUCTURA DEL MINISTERIO DE  
COMUNICACION SOCIAL**

#### **4.1 ANTECEDENTES LEGALES CRONOLÓGICOS**

La creación del Ministerio de Informaciones, se produce a través del Decreto Ley No 10460 de 12-09-72, denominado "Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo", donde a través de su Art. 6to. se instituye el Ministerio de Información y Deportes como parte integrante del Poder Ejecutivo consagrándole la función importante en la formulación, dirección y ejecución de la política del gobierno en materia de información pública; como la promoción, dirección y reglamentación de las actividades deportivas y de recreación. Más tarde, a través del Decreto Ley No 11639 del 08-07-74 el gobierno de entonces procedió a la supresión del Ministerio de Informaciones, transfiriendo sus funciones, hecho que se cristaliza por la declaración del Art. 2do. de dicha ley, la que expresamente indica "que todas las atribuciones y funciones del Ministerio de Informaciones y Deportes serán ejercidas por la Dirección General de Informaciones y Deportes dependientes de la Presidencia de la República". Meses más adelante, nuevamente se procede a una reforma eliminando ambas direcciones generales, creando ésta vez una Secretaría General de Informaciones mediante Decreto Ley No 11815 de 20-09-74, afirmando a través del Art.6to. que "todas las funciones y atribuciones del ex-Ministerio de Informaciones y Deportes, en lo que concierne a la información oficial del país, serán ejercidas por la Secretaría General de Informaciones".

Transcurrirían cerca a tres años para operar una nueva reestructuración de la Secretaría General de Informaciones, la misma que encuentra su justificación mediante algunos criterios expuestos en la parte considerativa del Decreto Ley No 14633 de 03-06-77, y que

textualmente indica "dada la creciente complejidad, de las tareas del gobierno conviene proceder a la organización del sistema nacional de información gubernamental para el proceso de adopción de decisiones. Que para dar mayor coherencia y eficacia en la política de información oficial y de relaciones públicas es imprescindible centralizar y controlar en forma directa los programas y actividades de las oficinas de Relaciones Públicas o de Prensa de los organismos de la Administración Central". Posteriormente, a través del Decreto Ley No 14852 de 25-08-77, se producen algunas rectificaciones y puntualizaciones que no alteran sustancialmente los contenidos dictados en el Decreto Ley anterior. Concretamente, sus Arts. 1ro. y 2do. respectivamente señalan "que el sistema de información creado por Decreto Ley No 14633 está referido estrictamente al ámbito del sector público, por consiguiente su denominación será la de Sistema Oficial de Información". Seguidamente el Art. 2do. dice "el Sistema Oficial de Información tiene jurisdicción sobre los siguientes organismos: Radio Illimani, Editorial del Estado, Empresa Nacional de Televisión y Oficinas de Prensa y Relaciones Públicas de Entidades de la Administración Pública".

Este recuento cronológico de las disposiciones legales gubernamentales que afectaron en forma continua la vigencia y estabilidad de los servicios de información del Estado, merecieron un nuevo tratamiento durante el gobierno militar de Celso Torrelio, disponiendo mediante Decreto Ley No 18598 de 17-09-81 elevar a rango de Ministerio la Secretaría de Informaciones, conformando de este modo parte de la estructura jerárquica del Poder Ejecutivo a nivel de cartera de Estado.

El Ministerio de Informaciones mantendría así su vigencia inalterable hasta 1990, año en el cual en fecha 03 de julio a través del Decreto Supremo No 22536 el gobierno de Paz Zamora dispuso la supresión del Ministerio de Informaciones, la misma que seguidamente se transformó en Secretaría Nacional de Informaciones, entidad que estuvo bajo la dependencia del Ministerio de la Presidencia durante seis meses. Hasta que en Enero de 1991 el Decreto Supremo No 22764 restituyó nuevamente la existencia del Ministerio de Informaciones. Finalmente, sería la Ley 1493 del 17-09-93 de Ministerios del Poder Ejecutivo, la que determinaría una reforma sobre el Ministerio de Informaciones otorgándole renovadas funciones y asignándole además, una nueva denominación: de Ministerio de Comunicación Social.

#### **4.2 HECHOS POLITICOS HISTORICOS Y REFLEXIONES EN TORNO AL MINISTERIO DE INFORMACIONES**

Hasta acá, hemos efectuado un recuento cronológico acerca de los antecedentes legales por los cuales la sucesión de regímenes políticos tanto militares como civiles, definieron a su turno la vigencia y características organizativas del Ministerio de Informaciones. Corresponde esbozar a continuación algunas líneas de interpretación y análisis acerca de los roles que le cupo desempeñar al Ministerio de Informaciones, así, como destacar algunos hechos políticos que le acompañaron.

La presencia de un despacho de Informaciones dentro la estructura del Poder Ejecutivo se produce el año 1967, de manera difusa diríamos que formaba parte del Ministerio de Cultura, Turismo e Informaciones de reciente creación en aquel entonces, el mismo que

atravesó por una efímera existencia, situación derivada de la crisis estatal y política que se había iniciado una vez que el régimen político del MNR se desmoronó y por tanto en el escenario político se hace visible la falta de una alternativa política real de poder democrático - representativa que sea capaz de dar solución de hegemonía y consenso en escala nacional a la cuestión estatal, asistimos pues a una crisis y fragmentación que invade a los actores sociales y políticos, sobre todo, al movimiento minero popular-urbano y el campesinado y la atomización de las fuerzas políticas de izquierda.<sup>1</sup>

Surge así, en medio de éste proceso que significa el vacío político que implica la crisis de poder, la irrupción de las Fuerzas Armadas en el sistema político y en el control del aparato estatal, hecho que marcaría el rumbo de la época durante muchos años, esquema autoritario de poder militar: que en criterio de Isaac Sandoval se "inclina en su favor desarrollando las bases para su fortalecimiento burocrático-militar y el control autoritario corporativo de la sociedad. Como institución adherida al Estado, de donde adquieren su naturaleza política, las Fuerzas Armadas desarrollan acciones y conductas particulares que definen su quehacer político, desde un doble rol institucional: como fuerza de sustentación del estado en su condición de categoría social funcional subordinada al orden constitucional, y como fuerza social administradora del estado, en sustitución de los partidos políticos. En ambos casos, actuando en el ámbito de lo político, pero bajo caracteres diferentes".<sup>2</sup>

Esta coyuntura de reacomodo, turbulencia y tensión política, por supuesto que conspiraba cualquier esfuerzo de organización

administrativa que sea coherente y eficaz, con roles y funciones que sean precisos y claros. Sin embargo, el régimen político autoritario del Gral. Banzer permitió la creación y apertura oficial del Ministerio de Informaciones y Deportes, cuyos roles y objetivos estuvieron conceptualizados bajo una óptica ciertamente racional, formulando un perfil ordenado y afín con la estructura del Poder Ejecutivo que se había implementado aquel momento, definiéndolo como órgano rector en materia de información pública gubernamental. Empero, los permanentes ajustes e intereses que se gestaron en el aparato administrativo del estado determinaron años después bajarla al rango de Dirección General primero y luego Secretaría de Informaciones, órgano dependiente de la Presidencia de la República; precisamente, es a través del Decreto Ley No 14633 de 03-06-77, donde se define con mayor rigor los roles de la Secretaría General de Informaciones, señalándose objetivos, funciones, organización básica y normas. Por su importancia pasamos a considerar algunos puntos del mencionado texto. De su Art. 3ro. rescatando lo siguiente:

1. Formular, dirigir, coordinar y evaluar la política y planes del gobierno en materia de información y relaciones públicas.

2. Proyectar disposiciones legales y normas reglamentarias sobre la infraestructura jurídica y administrativa del sistema, a nivel nacional, regional, sectorial e institucional.

3. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores la obtención y difusión de informaciones en el extranjero y la labor de los agregados de Prensa en las embajadas del país.

4. Estudiar e investigar sobre los adelantos científicos y tecnológicos relacionados con la organización de un sistema moderno de información pública.

5. Efectuar sondeos de opinión y analizar las reacciones y actitudes que generan las acciones de Gobierno.

6. Mejorar la imagen de la Administración Pública Nacional divulgando los servicios que presta al ciudadano en sus diferentes áreas.

Bajo este marco de funciones y objetivos, se completaría una visión institucional de la Secretaría General de Informaciones, cuyos fundamentos y contenidos casi en su integridad tienen vigencia hoy en día confirmando su validez. Conviene puntualizar, que el proyecto de organización inscrito en el Decreto Ley 16033 tuvo su importancia en el ámbito de su concepción y formulación, pero no así, en su aplicación. Dada la naturaleza política del régimen autoritario, cuyas políticas públicas eran producto de la imposición, apoyadas además muchas veces en la aplicación de la violencia y la represión, agravadas por las limitaciones y carencias que se manifestaron en los titulares responsables del aparato estatal y muy específicamente en el Ministerio de Informaciones, donde su formación original y estrictamente castrense impedía una tarea profesional y adecuada a las exigencias de la función pública estatal, no hallándose aptos para la dirección y administración del Estado, fenómenos que depararon finalmente una relación de separación y enfrentamiento entre el Estado y la Sociedad Civil .

En compensación, el régimen autoritario dispuso de la Secretaría General de Informaciones, más la Televisión Nacional de reciente implantación en 1969, Radio Illimani y la Editorial del Estado, crear un importante aparato ideológico que contribuyera a establecer un vínculo de comunicación con la sociedad civil, mejorando sus márgenes de influencia y persuasión, en su intento de búsqueda de legitimación.

Hacia finales de 1978 se produce la declinación y la caída del régimen Banzerista, resultado combinado de presiones externas y una resistencia civil interna. El proceso de resolución política se plantearía difícil, la polarización en el país era una característica dominante sumada a la división que afectaba a las Fuerzas Armadas, por las divergencias y posiciones encontradas que se producían en torno a las vías de salida de una insostenible situación de conservación del poder omnímodo y desgastado de los militares.<sup>3</sup> Esta pugna al interior de las Fuerzas Armadas, promovió aún todavía que varios militares accedieran al Poder del Estado, prolongando el esquema de poder militar.

Esta incertidumbre política, por supuesto que afectó y agudizó grandemente la estabilidad, calidad y organización administrativa del Ministerio de Informaciones, víctima de la manipulación, improvisación y una circulación indiscriminada de sus responsables públicos, cuya actuación política y administrativa estaba caracterizada por intereses corto placistas y otros factores anotados anteriormente.

La apertura democrática en su fase de transición, revela un proceso complejo, pues la crisis del Estado expresa como uno de sus

problemas de magnitud la crisis de estructura y funcionamiento de los aparatos estatales. Rene Mayorga nos ofrece un valioso análisis al respecto cuando dice. "Siendo el Estado formalmente centralista muy débil ante una nación no integrada a escala nacional, el Poder Ejecutivo es a su vez igualmente débil para aplicar e imponer sus políticas ante sus propios aparatos administrativos (ministerios, por ejemplo) y ante las empresas estatales autónomas y descentralizadas que han creado burocracias con poder propio y prácticamente fuera de control fiscal y financiero del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Quizás puede definirse esta estructura del estado como "descentralización feudalizada" A raíz de la debilidad del gobierno de la UDP y la emergencia del poder paralelo de la COB, sindicatos como los de YPF y del Banco Central han aprovechado esta feudalización burocrática convirtiéndose en los centros de poder efectivos de las respectivas instituciones y empresas para garantizar sus intereses corporativos".<sup>4</sup> Más adelante el autor continúa comentando. "El funcionamiento de los aparatos y las empresas del Estado no obedece a normas burocráticas relativamente racionales de organización ni criterios de productividad; prevalecen pautas de comportamiento parasitario pero exigente de funcionarios e incluso trabajadores que consideran y manejan las empresas y aparatos como instituciones de "asistencia social".<sup>5</sup>

En este período, no obstante la crisis generalizada que atraviesa el Estado y la Administración Pública, el Ministerio de Informaciones que se había restituido ya en septiembre de 1981 y una vez que se transita por el proceso democrático, el mencionado Ministerio juega un rol relevante, asumiendo un liderazgo fundamental en las tareas y

acciones de concertación constituyéndose en un instrumento moderador y catalizador de los múltiples intereses en pugna, procediendo a su articulación y agregación; trascendiendo su función originaria de comunicación pública, pasó a desempeñar un papel protágónico, procurando rescatar la capacidad rectora del Poder Ejecutivo, haciendo frente a la ingobernabilidad y el colapso final del gobierno de la UDP, destacando y enfatizando la validez de las reglas del juego moderadoras que hicieran posible la viabilidad de las decisiones político-administrativas, superando la anomia institucional y política. Si bien este marco situacional derivó siempre en una crisis profunda, no pueden desmerecerse los esfuerzos desde el ámbito del Ministerio de Informaciones por atemperar y buscar una salida institucional pactada democráticamente para restablecer el orden político y social.

Hacia 1985 el proceso político, se modifica profundamente, las elecciones generales declaran ganadores de los comicios a ADN seguido del MNR y el MIR respectivamente. ADN Y MNR suscriben un sólido acuerdo político que es denominado " Pacto por la Democracia." Hecho que posibilita la conformación de un gobierno fuerte que marca la etapa de recuperación de la capacidad de acción y decisión del Poder Ejecutivo.

Rene Mayorga, nos expresa que: "La recuperación del Poder Ejecutivo debe verse a la luz del restablecimiento de la autonomía del Estado, después de una larga etapa de descomposición de las estructuras estatales a partir de 1978, que se exacerbó durante el gobierno de la UDP cuando el Estado perdió su capacidad de gobernar".<sup>6</sup> "La modernización del Estado, en cambio sí es un proceso que se ha iniciado vigorosamente. Como hemos visto, se trata de una

modernización que se guía por dos pautas: en primer lugar, por el aumento de la eficacia de la administración estatal en la conducción de la política económica y el restablecimiento de la autonomía del estado en relación a las fuertes demandas sociales y económicas del movimiento popular; en segundo lugar, por el achicamiento del Estado como agente económico. Ambas orientaciones de la modernización se imponen mediante la racionalización de las funciones estatales, las reformas fiscal y tributaria, y la reducción del empleo, entre otras medidas".<sup>7</sup>

El anacronismo e irracionalidad que caracteriza a las instituciones del Estado empiezan a ser enfrentadas y corregidas a partir de las tareas de modernización que se han comentado anteriormente, asimismo, los acuerdos y pactos políticos son un signo positivo en la forma de hacer política, se van superando las posiciones intransigentes, maximalistas, de imposición y confrontación. El Ministerio de Informaciones en su rol de comunicación gubernamental se ubica en un contexto determinado por las nuevas características del ejercicio del poder y la administración, que están fundadas en la vigencia y el orden institucional y democrático imperante. El Ministerio en cuestión, favorece y contribuye decisivamente en las acciones de conducción y administración del Poder Ejecutivo, constituyendo el nervio del gobierno, rescatando insumos informativos valiosos para el gobierno y desempeñando un papel eficiente en la comunicación política y administrativa, traduciéndose en la explicación de las políticas públicas, tanto como el conjunto de medidas para apoyar a los ciudadanos en sus relaciones con la administración y aumentar la calidad de los servicios ofrecidos. La transparencia informativa pública va madurando

y significando un recurso también importante en la perspectiva de crear un diálogo franco y de realismo con la sociedad civil.

Posteriormente, yá en el proceso sociopolítico 89-93 la democracia y la estabilidad de las instituciones del Estado es un hecho plenamente consolidado. No obstante, las impugnaciones y cuestionamientos que rodean la legitimidad del gobierno MIR-ADN, acuerdo político que desconoció el triunfo de la primera mayoría.

Con esos antecedentes, el régimen político del denominado Acuerdo Patriótico llevó adelante una gestión de gobierno, período en el cual se llevaron adelante una serie de reformas estructurales. El ex-presidente Jaime Paz Zamora a través de su intervención en un seminario internacional remarcaba la importancia de éste proceso indicando. " Hemos encarado reformas sustanciales que tienen que ver con una legislación para establecer marcos jurídicos para la reactivación económica, como son las leyes que hemos aprobado: la Ley General de Inversiones; el Código de Minería o la Ley de Hidrocarburos y otras reformas que hemos hecho en el marco jurídico y administrativo como la Ley del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (SAFCO) o leyes que el Congreso está perfeccionando en estos días y se refieren a las reformas del Sistema Judicial, de modernización de nuestro Sistema Electoral. Por otra parte, están las reformas sustanciales que hemos realizado en los mecanismos de fiscalización al tratar de dar mayor transparencia a la elegibilidad de las instituciones y de las personas que tienen, que fiscalizar, como la Ley de los dos tercios para elegir al Contralor General de la República, al Superintendente de Bancos, al Fiscal General de la Nación, a los

Ministros de la Corte Suprema y a los Vocales de la Corte Nacional Electoral".<sup>8</sup>

Este recuento de reformas obviamente importantes en cada caso específico, evidenciaba también por otra parte, que los cambios no llegaban aún al Poder Ejecutivo, cuyas deficiencias y dificultades en su accionar político-administrativo fueron comentadas ya con anterioridad.

Es en éste contexto, prevaleció la inestabilidad y debilidad institucional del Ministerio de Informaciones, pues, su funcionamiento fue incongruente, reveló sus contradicciones entre lo que se decía y hacía, demostró escasa organización institucional que se tradujo en la poca importancia que se le brindó habiéndose producido su supresión temporal para luego restituirse en la estructura de ministerios del Poder Ejecutivo; hechos que fueron guiados por criterios inconsistentes e intervenciones discrecionales que no justificaban tal decisión.

La presencia muy breve en sus funciones ministeriales de sus distintos titulares, la identificaron como una de las instituciones más inestables, sumadas a las actitudes del ex- Presidente de la República Jaime Paz Zamora que terminó de anular las iniciativas del Ministerio de Informaciones como instrumento oficial de comunicación gubernamental, al inaugurar un estilo presidencial inclinado a la comunicación, con características de informalidad, espontaneidad y a veces exceso informativo, matizado por su comportamiento carismático que apelaba frecuentemente a gestos y ademanes, imprimiéndole así un sello particular a su actuación pública.

Finalmente, la corrupción, el nepotismo, las inconductas políticas, constituyeron un hecho palpable y real en la administración del Estado, que restaron credibilidad y confianza a lo que se decía, creando un efecto contrario al deseado, todo ese ejercicio de excesivo tratamiento con los medios de comunicación resultó en última instancia desgastante, que impidió incluso reflejar positivamente algunos de los buenos logros y acciones que encaró como gobierno.

Por otra parte, el desenvolvimiento institucional del Ministerio de Informaciones seguía basado en normas, procedimientos y funciones del Decreto Ley 10460 de 1972 Ley del Poder Ejecutivo promulgado por el régimen político del Gral Banzer. Una reforma era sustancial para acomodar los roles y funciones del Ministerio de Informaciones al sistema democrático vigente ya una década y, cuya evolución en éste último tiempo muestra las exigencias de resolver mayores necesidades, demandas y acceso a la participación de parte de la sociedad civil, fenómenos que hoy en día deben ser debidamente analizados y contemplados por el nuevo Ministerio de Comunicación Social.

#### **4.3 ACTUAL ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE COMUNICACION SOCIAL**

La vigencia del Ministerio de Comunicación Social, surge como producto de la reforma planteada en el aparato estatal en el nivel de la Administración Central, correspondiente a la estructura de Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo. Efecto de la aplicación de la Ley 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Comunicación Social se estructura y organiza conforme a lo que estipula dicha ley.

Efectivamente, en virtud del nuevo mandato legal se le confiere una nueva organización administrativa, que es el sistema de articulación de que se sirve el poder político para utilizar las diversas capacidades humanas, empleando un conjunto de recursos humanos, materiales y técnicos.<sup>9</sup>

Primeramente, podemos decir que los puestos de mando y decisión estratégica estarían configurados en torno a lo que ya anteriormente habíamos identificado como el nivel de gerencia pública, que en el caso del Ministerio de Comunicación Social lo conformarían el Ministro, Secretario General, Secretario Nacional y Subsecretarios, de cuyo desempeño se aguarda un cometido eficiente e idóneo, fundado en la aplicación de la comunicación, interacción y relacionamiento permanente, que asegure producir y canalizar decisiones y acciones político - administrativas, que apuntalen favorablemente al desarrollo y ejecución de proyectos y programas de comunicación e información pública.

Esta tarea naturalmente importante, tiene que ser cumplida a partir del reconocimiento y la necesaria aproximación y armonización tanto de intereses como ideas, que debe existir entre los “estrategas políticos” y los servidores públicos. Los primeros son aquellos que cumplen una tarea incondicional al servicio del Presidente de la República y al partido político instalado en el Poder, se desempeñan en cargos ejecutivos donde se elaboran políticas, son elementos vitales para el funcionamiento del gobierno. Asumen la responsabilidad de convertir las metas políticas en programas y resultados concretos. Teniendo en cuenta su rol, muy pocas veces son técnicos o especialistas.

Son más bien políticos cuya misión fundamental es la de articular y agregar intereses dentro y fuera del gobierno, en la perspectiva de favorecer y lograr el respaldo necesario para una buena gestión de Gobierno. Asimismo, debe establecer buenas relaciones con los presidentes de Comisiones con quienes intercambia información y recomendaciones, en suma, no deben perderse de vista los vínculos importantes con los miembros influyentes del Congreso Nacional. Max Weber a propósito de lo que comentamos decía. "La separación de los funcionarios públicos en dos categorías, no sin duda totalmente, pero sí claramente distintas: la de los funcionarios profesionales por una parte y la de los funcionarios políticos por la otra. Los funcionarios políticos en el sentido propio del vocablo se distinguen por lo regular externamente por el hecho que se les puede transferir y despedir, o por lo menos poner a disposición, en cualquier momento".<sup>10</sup> Más adelante, continúa señalando que "el verdadero funcionario de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de administrar y, ante todo, de modo imparcial".<sup>11</sup> Los servidores públicos que constituyen en número los más en la conformación y ubicación de los cargos públicos se hallan en la necesidad de acatar y cumplir fielmente los mandatos provenientes de esferas superiores, para hacer efectiva y operativas, las políticas públicas formulados anticipadamente de cuyo contenido se encuentran también en la responsabilidad de conocerlos y comprenderlos adecuadamente.

Es necesario, entonces, tener en cuenta que podemos concebir la política pública como un resultado efectivo de gestión, y no como algo idealizado racionalmente. La política pública, en este sentido, es el resultado de la interacción de los mecanismos decisorios que rigen

en las organizaciones (unidades de decisión) pertinentes, tanto internamente como en lo que se refiere a las relaciones entre ellos. Así el análisis de una política pública, requiere como paso preliminar, la especificación del conjunto de unidades de decisión que, por su actuación, influyen en alguna dimensión de la gestión.<sup>12</sup> Además, habrá que agregar el reconocimiento del papel estratégico del aparato burocrático del Estado y su impacto en los procesos organizacionales, y sobre todo interorganizacionales en el moldeado, instrumentalización e implantación de las políticas públicas. Asimismo, las políticas públicas no son formuladas, y mucho menos implementadas, en el contexto de una única organización. Al contrario, los intrincados procesos decisorios en cuestión tienen que ver con un conjunto de organizaciones y un complejo sistema de relaciones formales e informales que entre ellos se establece.

Precisamente, el Ministerio de Comunicación Social para delinear sus políticas comunicacionales debe rescatar y recoger datos e informaciones de todas las instituciones que conforman la Administración Pública en general, para guiar, matizar y enriquecer la comunicación pública gubernamental en sus distintos niveles, básicamente en primer lugar está la comunicación gubernamental en sentido estricto, es decir, la emisión de un mensaje con una información considerada esencial. Otro tipo de comunicación se refiere a la explicación de medidas tomadas en aspectos sectoriales. Otra categoría de comunicación concierne a las campañas de interés público, que tienen que responder a las necesidades de los ciudadanos que son a la vez los mandatarios y destinatarios de las mismas. Por ello, constituye una atribución del Consejo de Coordinación y de Política Comunicacional que la integran quienes se hallan bajo la denominación de gerencia pública y tienen

la finalidad de coordinar internamente el trabajo de los ejecutivos diseñando, definiendo y conduciendo la política del Ministerio de Comunicación Social, tanto en lo inmediato como en la planificación de mediano y largo plazo.

Prosiguiendo, con la descripción de la organización del Ministerio, diríamos que ha sido persistente la dificultad por contar con una sólida organización administrativa que sea funcionalmente aceptable; la carencia de parámetros y normas básicas que sean flexibles y creativas constituyó una realidad predominante. La incorporación en el nuevo Ministerio de Comunicación Social, de las Unidades de Desarrollo Organizacional (UDOS) es un acierto, pues su función estratégica de desplegar una comunicación interactiva con todas las reparticiones y unidades administrativas del Ministerio, le permitirá obtener una visión del conjunto, pues, velará por el cumplimiento de las normas y reglamentos básicos aplicados, efectuará asimismo las tareas de seguimiento y evaluación de dichos procedimientos. Pondrá énfasis en la capacitación de los recursos humanos, prestará y desarrollará consecuentemente tareas de asesoramiento e investigación. Esta unidad en definitiva debe asegurar la marcha fluida de las tareas y acciones administrativas evitando su demora y teniendo la aptitud y capacidad para ubicar a cada servidor público en su preciso lugar de trabajo.

En el nivel de asesoramiento, se encuentran Asesoría Legal y Auditoría Interna, cuyas tareas y acciones se han revalorizado y fortalecido, en virtud de los nuevos preceptos de la Ley 1178 que concede una gran cuota de responsabilidad y autoridad que permite en el primer caso un trabajo de control y posterior evaluación de todas

las operaciones económicas y financieras en el Ministerio; evaluación que al cabo de una gestión debe brindar información respecto a los indicadores de eficiencia, eficacia y resultados alcanzados. En el segundo caso, como se sabe su labor se supedita a la elaboración de contratos, resoluciones ministeriales y secretariales y todas aquellas tareas de carácter jurídico que la institución requiera de su concurso. Una vez más podemos indicar que la Ley 1178 ha reconocido en ambas funciones la gran tarea de asegurar la transparencia administrativa en cada una de sus acciones, generando las iniciativas y los obstáculos necesarios para impedir de que se produzcan actos ilícitos o de corrupción que desvíen los propósitos de bien de la institución.

Inmediatamente después se encuentran, los Directores de Área Administrativa - Financiera, Información, Promoción y Estudios; quienes se constituyen en los núcleos de la institución, responsables en última instancia de que las tareas operativas tengan el efecto de una oportuna y eficaz aplicación según los fines señalados. Bajo este tipo de configuración, definidas en forma más específica las distintas direcciones, se intenta insertar una organización más ordenada, cooperativa y flexible; por eso la nueva visión de la función pública, el programa del Servicio Civil, y el Decreto Reglamentario N° 23660 de la Ley de Ministerios asignan a éste nivel administrativo un rol protagónico de cambio porque constituye la puerta de salida de las decisiones fundamentales que han de propiciar las transformaciones y objetivos que se persiguen.

Afin con ésta intencionalidad, figuran en el orden jerárquico correspondiente las distintas unidades administrativas que reemplazan a los denominados departamentos administrativos, bajo esta nueva

forma de organización se pretende desarrollar un trabajo colectivo que sea más integral y dinámico que posibilite un intercambio de información y recursos que haga factible y posible todas las tareas operativas según las estrategias y programas propuestos.

A continuación, paso a describir brevemente las distintas unidades administrativas que forman parte del Ministerio de Comunicación Social:

Por una parte la Unidad de Monitoreo y Unidad de Prensa; se ocupan del control de los medios de comunicación y de elaborar los boletines matutino y vespertino respectivamente. Ambas unidades son dependientes de la Dirección de Información. En lo que respecta a la Unidad de Producción, Unidad de Difusión y Unidad de Eventos Especiales, en el orden correlativo se ocupan de las siguientes tareas; producen avisos, comunicados, propaganda política, diversas campañas publicitarias; asimismo, se elaboran estrategias publicitarias para la radio, televisión y prensa. También se llevan adelante eventos especiales que cubren las actividades de la Presidencia, Vicepresidencia y Ministerio. Estas unidades son dependientes de la Dirección de Producción o Promoción.

La Unidad de Estudios y Pluricom, se encargan de analizar, investigar y sistematizar información respecto de las demandas y apoyos que se suscitan desde el área urbana y rural del país. Ambas unidades se subordinan a la Dirección de Estudios.

Por último estarían las Unidades de Contabilidad y Presupuesto, Unidad de Suministros y Adquisiciones y Unidad de Personal y Servicios

Básicos. Las mismas que son responsables de registrar operaciones, elaborar cheques, comprobantes, efectuar conciliaciones financieras, además, de controlar los activos fijos; también se realizan la adquisición de equipos y material según los distintos requerimientos que presente el Ministerio. Finalmente, se encuentran las tareas básicas de control de personal y otras actividades importantes como capacitación y evaluación de personal.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Rene Mayorga: ¿De la Anomia Política al Orden democrático?. CEBEM, La Paz, 1991, pp. 22 - 23. Cabe subrayar que las ideas en torno a hegemonía y consenso, son rescatadas de Antonio Gramsci, para quien" la hegemonía política puede y debe existir antes de llegar al gobierno: no es necesario contar solamente con el poder y con la fuerza material que éste otorga para ejercer la dirección o hegemonía política. La dirección política se convierte en un aspecto de la dominación, en la medida que la absorción de las élites de las clases enemigas conduce a su decapitación e impotencia.

Se distinguen dos modos de dominación de clase; en la cual la organización ideológica acompaña a la fuerza que domina, y una dominación - dirección (en éste caso hegemónica) asociada al consenso. Por ello si la clase dominante ha perdido el consenso, ya no es dirigente, sino únicamente dominante detentadora de la pura fuerza coercitiva". Antonio Gramsci: Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno. s.r.

- <sup>2</sup> Isaac Sandoval: Fuerzas Armadas y Poder Político en Bolivia. Pub. Universidad Nacional Siglo XX, LLallagua, 1986, p. 1.
- <sup>3</sup> Rene Mayorga. op., cit. p. 32.
- <sup>4</sup> Ibid., p. 72.
- <sup>5</sup> Ibid., pp. 73- 74.
- <sup>6</sup> Ibid., p. 231.
- <sup>7</sup> Ibid., p. 238.
- <sup>8</sup> Jaime Paz: El Nuevo Rol del Estado. Min. de Planeamiento y Coordinación, La Paz, 1993, p. 10.
- <sup>9</sup> Mariano Baena del Alcázar: Organización Administrativa. Tecnos. Madrid, 1988, p. 17.
- <sup>10</sup> Max Weber: Economía y Sociedad. FCE., México, 1969, p. 1070.
- <sup>11</sup> Ibid., p. 1071.

- <sup>12</sup> Joan Prats: *La Modernización Administrativa en las Democracias avanzadas*. en "Modernización de la Administración Pública". Vol N° 9., CLAD, Caracas, 1992, pp.45-46.

# CAPITULO V

**ROLES FUNDAMENTALES DEL  
MINISTERIO DE COMUNICACION SOCIAL  
Y SU APOORTE A LA GOVERNABILIDAD**

## **5.1 ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES**

Corresponde esbozar una interpretación acerca de los roles y funciones que caracterizan al Ministerio de Comunicación Social.

En primer término, siendo una estructura que pertenece al aparato administrativo del Estado y por ende parte del Poder Ejecutivo; también se constituye en parte del sistema político que establece las relaciones de mediación entre el Estado y la Sociedad Civil, produciendo relaciones interactuantes, producto de las presiones, influencias e intercambios que se suscitan con el entorno político, económico y social. Tal proceso puede considerarse también como constituido por ingresos o insumos, provenientes del medio o del interior del sistema político, por la conversión de éstos dentro del sistema y por la producción de resultados hacia el exterior. Por otra parte, los productos o resultados pueden determinar cambios en el medio externo, y éstos a su vez, pueden afectar al sistema político (realimentación).<sup>1</sup>

David Easton, nos dice que el valor del concepto de insumos "reside en que gracias a él nos será posible aprehender el efecto de la gran variedad de acontecimientos y circunstancias ambientales, en tanto se vinculan con la persistencia de un sistema político".<sup>2</sup> Más adelante continúa señalando, "podríamos concebirlo en su sentido más amplio, comprendiendo todo acontecimiento externo al sistema que lo altere, modifique o afecte, de una u otra manera. Como instrumento teórico es útil considerar, a tal efecto que las influencias ambientales más destacadas se centran en dos insumos principales: demandas y apoyos. A través de ellos se encauza, refleja, resume e influye en la

vida política una amplia gama de actividades. De modo análogo, la idea de producto nos ayuda a organizar las consecuencias resultantes no de las acciones del ambiente, sino de la conducta de los miembros del sistema. Consiste pues en averiguar los efectos de éstos insumos sobre lo que podríamos denominar productos políticos, las decisiones y acciones de las autoridades. Debemos tener presente que todo sistema, para que sea posible la acción colectiva, tiene personas que suelen hablar en nombre o por cuenta de él, podemos denominarlas autoridades. Si han de tomarse decisiones para satisfacer demandas o crear condiciones que las satisfagan, es preciso retroalimentar, por lo menos a estas autoridades, con información relativa a los efectos de cada tanda de productos".<sup>3</sup>

Hemos considerado relevante citar algunos criterios teóricos analíticos que contribuyan a recordar la estrategia teórica que estamos aplicando y que naturalmente se proyecta y enfatiza ahora más, reconociendo que la elección del análisis sistémico conductual como enfoque principal de la teoría política, se erige en soporte valioso para explicar los roles del Ministerio de Comunicación Social y su aporte a la Gobernabilidad.

Los roles adquiridos por ésta estructura, efecto de su reorganización, se han llevado a la Ley 1493 y su correspondiente Decreto Reglamentario N° 23660.

En primera instancia, deseamos contribuir con algunas ideas que amplíen lo expresado en la parte final del capítulo tercero dónde establecimos un breve diagnóstico respecto al Ministerio de

Comunicación Social. Retomando aquellas reflexiones, diríamos que la nueva denominación del Ministerio que reemplaza al antiguo Ministerio de Informaciones, parte de una intencionalidad cualitativa de superar meramente el servicio informativo mecánico y asistemático, concibiendo más bien un instrumento de comunicación efectiva estableciendo un vínculo de interacción con la sociedad civil, grupos de interés, partidos políticos, organizaciones cívicas y otros grupos asociativos. De los cuales, pueda captar las demandas y percepciones, y así, contar con un material informativo y de investigación mejor elaborado que le permita asumir decisiones con una mayor dosis de certeza y objetividad.

Cuando se complementa con la idea de lo social, nos deja el supuesto contenido interpretativo de estarse privilegiando una relación con los medios, cayendo por ello en una denominación particularista y reduccionista. Además, cabe puntualizar que la idea de comunicación se basta así misma, pues contiene ya lo social, porque una característica que le es inherente e intrínseca es precisamente porque forja una relación dialéctica entre el emisor y el receptor, esto quiere decir que prevalece un intercambio de códigos y mensajes entre uno, varios o muchos interlocutores.

Por cierto, conviene meditar sobre la pertinencia de proyectar para el ministerio en cuestión la denominación de "Comunicación Pública", concibiéndose para ésta estructura un rol de servicio informativo y comunicacional desde la perspectiva del Estado, dirigido en beneficio de la sociedad civil, la misma que en su composición se halla dividida en clases, grupos sociales y diferencias étnico-culturales, lo que supone la existencia de distintos públicos destinatarios, que desarrollan una

multiplicidad de formas de percepción, lectura y recepción de los mensajes emitidos. Dada la evidencia de éste fenómeno, el Ministerio de Comunicación Social debe desplegar una tarea y un enfoque desde una óptica globalizadora, holística que promueva a través de la información una visión que armonice y motive a la unidad y concertación, por la diversidad de intereses y concepciones divergentes presentes en la sociedad.

La Comunicación Pública, despliega la acción que lleva al conocimiento del público ciertos hechos u opiniones con la ayuda de procedimientos impresos, visuales y auditivos, los cuales constituyen mensajes inteligibles que llegan a dicho público; la información es igualmente el resultado de ésta acción sobre los destinatarios. La comunicación por tanto ha de ajustarse a la heterogeneidad y ser, ella misma, multívoca y multiforme (pluricultural y plurilingüe) tarea difícil pero absolutamente necesaria que debe forjar y estimular la comunicación participativa e interactiva. Persigue la finalidad de procurar la educación y el conocimiento de los que la reciben, asimismo, se requiere que la información sea objetiva e imparcial, pero dado que en ella trabajan seres humanos, es posible reconocer los intereses políticos sustentados a partir de la presencia del o los partidos políticos vistos en función de Gobierno y en la Administración del Estado. Sin embargo, han de verse exhortados a cumplir y abrir espacios para una relación de intercambio pluralista y democrático con la sociedad civil.

Ubicados todavía, en las consideraciones y reflexiones en torno a las ideas de comunicación pública, se destaca a título de principio, la libertad de información que está reconocida a nivel constitucional, que trata sobre la libre difusión por cualquier medio, de la expresión

del pensamiento de los ciudadanos, sin censura previa y siempre que sea conforme a la ley y no constituya delito. La posición que asume el Estado en materia informativa en Bolivia es mixta, por que participan también los sectores privados, tanto en radio Illimani como en la Televisión Nacional. El contenido de la información que brinda el Estado por intermedio del Ministerio de Comunicación Social, puede clasificarse en tres categorías. La información administrativa, la información nacional y la información general. La primera se refiere a la actividad que ejerce el Estado para comunicar a sus administradores las medidas gubernamentales y administrativas que son de interés para la colectividad. La información nacional se refiere a lo que el Estado transmite sobre su propia acción, sus políticas y proyectos, tanto a nivel nacional como internacional. La información general, es relativa al rescate y difusión de información tendente a garantizar que los ciudadanos no se vean privados de parte de la información.

## **5.2 DESAGREGACION DE LOS ROLES DEL MINISTERIO DE COMUNICACION SOCIAL**

Dentro del análisis sistémico, nos corresponde situarnos en el nivel de los insumos, que se traducen en el flujo de demandas y apoyos que llegan a la estructura del Ministerio de Comunicación Social. Dichas demandas y apoyos pasan ahora a ser contempladas como las funciones de organización interna, análisis e investigación que debe perseguir el Ministerio de Comunicación Social .

En primera instancia los apoyos podemos reconocerlos a través de el Art. 22 incisos b y c respectivamente de la Ley 1493, cuyo

contenido a la letra dice "organizar y desarrollar un sistema de información que investigue y sistematice demandas sociales y de opinión pública y dirigir y coordinar la comunicación interministerial y las acciones de información y difusión de las políticas del gobierno".

Guiados y orientados por los criterios que antecedieron, es fundamental que los apoyos, primero sean sólidos y coherentes a nivel organizativo internamente, capacidad organizativa que permitirá desarrollar adecuadamente una efectiva administración de la información gubernamental. Dada la magnitud y complejidad que representa la comunicación gubernamental, el gobierno no puede naturalmente procurar toda la información siguiendo todas las fuentes posibles de la misma, ni procesar todos los datos que de ella provengan. La diversidad de los acontecimientos y la pluralidad de las opiniones exigen que haya un servicio especializado para ésta tarea. Para tal efecto la disposición de recursos humanos calificados, que tanto en el nivel técnico, especializado y multidisciplinario pasando por los estrategias políticos, deben constituir en conjunto un equipo de trabajo valioso para el manejo de la información, tarea fundamental que debe ser asumida en representación de la administración pública en general.

En este contexto, la información significa datos de utilidad. Acá por tanto, también se impone la inserción de una gerencia pública capaz de promover un eficiente procesamiento de la información que implica, a su vez, la calidad de la información que depende de la calidad de los respectivos sistemas de información, los cuales deben adecuarse a una gestión. La nueva calidad de la información, permite que la propia organización mejore su propio suministro de información útil. Del

Ministerio de Comunicación Social percibimos la intencionalidad de poner en marcha estas orientaciones, empero adolece de no contar con todos los recursos humanos indispensables para encarar estas tareas, sumadas además, a la natural preocupación aún persistente de lograr una comprensión y adaptación a la nueva estructura de Ministerios del Poder Ejecutivo, siendo su implantación muy gradual y convertida entonces en fase de transición donde las pautas de comportamiento y costumbres discurren por el camino lento, alejados todavía de la consolidación institucional.

Es importante y loable, que el Ministerio de Comunicación Social haya procedido a la incorporación de equipos computacionales y redes telemáticas, no debe subestimarse su aporte y más bien otorgarle una alta prioridad, explotando asimismo, las potencialidades en el uso de la informática, cuya gran virtud es propiciar el acceso a la información con mayor rapidez y eficiencia, ofreciendo enormes ventajas para la toma de decisiones, sirve también para la acumulación de datos y como vínculo para la comunicación entre las distintas direcciones, áreas y unidades de la institución.

Un segundo nivel importante, representa los roles del Ministerio de Comunicación Social en las actividades de comunicación interministerial, constituye así una otra fuente de apoyos informativos que enriquecen y complejizan las tareas de la institución, gestándose simultáneamente demandas y apoyos en las relaciones interministeriales. Ahora, este aspecto ha mostrado siempre debilidad en nuestra Administración Pública, por ello, el Ministerio de Comunicación Social debe asumir un papel protagónico en este sentido por que se entiende que su rol específico es el manejo cuanti y cualitativo de la información.

Como decíamos anteriormente, se ha admitido la ausencia casi constante de mecanismos de cooperación entre distintas reparticiones lo que imposibilita la optimización de los recursos técnicos, humanos y materiales, siempre escasos dada nuestra condición de país subdesarrollado.

Por eso el Ministerio al contar con un nuevo instrumento recientemente aprobado como es el RCP Reglamento Común de Procedimientos Administrativos y de Comunicación de los Ministerios, promulgado a través de Decreto Supremo N° 23934. Cuyos principales objetivos rescatamos textualmente del libro publicado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible que señala: "Es un aporte, en materia de procedimientos administrativos y comunicación básicos, al proceso de modernización del Estado y a su institucionalización. La Coordinación, cooperación y concertación del trabajo de los ministerios serán más fluidas en vista de que el RCP establece reglas de concertación y comunicación, cuyo cumplimiento será obligatorio (por ejemplo: La institucionalización de normas para asegurar la participación de aquellos ministerios que "tienen que ver" con el tratamiento de un asunto o la solución de algún problema). El RCP establece un control de gestión y organización administrativas; incorpora, por ejemplo, mecanismos que garantizan que todo trámite sea procesado y controlado. El RCP simplifica, racionaliza y homogeneiza los procedimientos administrativos; elimina "discrecionalidades" y hace a la vigencia de los procedimientos independientes de criterios coyunturales de ministros o gobiernos, dotando así el RCP de permanencia, continuidad y estabilidad a sus normas. Establece reglas para efectuar consultas al resto de la sociedad civil de manera continua y aun simultánea, por ejemplo en el caso de la

elaboración de proyectos de disposiciones legales.”<sup>4</sup>

Las tareas y esfuerzos que emprenda el Ministerio en este campo han de contribuir enormemente a la toma de decisiones, al conocimiento más preciso del alcance de las políticas públicas y por ende a sostener una gestión pública transparente y sólida. Es preciso considerar, que cualquier mejoramiento en las comunicaciones interministeriales debe estar sustentado en el compromiso y la voluntad política que debe ser expresado por los ejecutivos políticos y administrativos, para desbloquear los canales de comunicación. El cambio organizacional además de contar con nuevos esquemas e instrumentos, debe exigir una nueva mentalidad y postura de parte de los puestos de mando. Esto a su vez traería aparejada una nueva actitud del personal, con un mayor compromiso y motivación con las tareas, dada la interacción e interdependencia que caracteriza a toda institución, el resultado final podría ser una administración central más flexible, integrada y capaz de incentivar las ideas e iniciativas más recomendables para el logro de los objetivos.

Una vez resuelto el nivel de organización interna, con la disponibilidad de los recursos técnico - materiales, humanos y económicos se puede cumplir y encarar el flujo de demandas que llegan al Ministerio. Precisamente, el Art. 114 inciso e) del Decreto Reglamentario N° 23660 de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo señala: “disponer el diseño, la ejecución y la evaluación de estudios a objeto de analizar y dar seguimiento a la evolución de las demandas, expectativas y percepciones de la sociedad”

Efectivamente para desarrollar éste desafío, el Ministerio de Comunicación Social cuenta con los organismos e instrumentos institucionales pertinentes para llevar adelante dicho propósito. Precisamente, son la Subsecretaría de Investigación y de Opinión Pública, la Dirección de Estudios y la Unidad PLURICOM (Comunicación Plurilingüe y Pluricultural), proyecto que surge de un convenio del Ministerio con UNICEF. Los estudios en forma sistemática y oportuna deben merecer el esfuerzo necesario, para propender a un acercamiento con la sociedad civil debiendo captar y rescatar las demandas, expectativas y percepciones de la sociedad plural, reconociendo la diversidad de los códigos culturales que coexisten en todo el ámbito geográfico y territorial de nuestro país.

Todo esto implica, en criterio de Carlos Toranzo "la revalorización del ciudadano y el reconocimiento de ciertas formas colectivas de existencia, que están más allá de la ciudadanía individual y nos referimos a sectores campesinos, comunidades originarias que reivindican sus rasgos étnico-culturales y otras formas de agregación colectiva a quienes se ha denominado grupos informales conformados por migrantes, comerciantes minoristas, albañiles o sectores ligados a la burguesía chola".<sup>5</sup> La condición de ciudadano signada a cada habitante de nuestro país es el eje articulador y representativo, de los distintos grupos y sectores sociales que existen en el país en quienes descansa la legitimidad.

Dentro del proceso de formación y decisión político-administrativa, es muy importante la opinión pública, los responsables de determinar las formas y medios de alcanzar los objetivos sociales, tienen un valioso exponente orientador de sus actividades. Entendemos por

Opinión Pública, “una percepción impuesta por el perceptor, sobre información respecto a actitudes ciudadanas hacia un tema, una personalidad, un candidato, una actividad o resultados que se debaten públicamente”.<sup>6</sup> Lo cierto es que como cuestión política de todos los días, las percepciones de opinión pública ocurren dentro del marco de la influencia política, no dentro de la elección. En el marco de influencia los que toman decisiones reciben información sobre actitudes ciudadanas en una gran variedad de formas, sea directamente (por ejemplo, por cartas, telegramas, teléfono, retroalimentación de muchedumbres) o indirectamente (por ejemplo, reportes de informantes, encuestas, expresiones editoriales, cartas al director, definiciones de los medios noticiosos sobre el estado de la opinión pública.<sup>7</sup> Lo que prevalece es la opinión de élite o de quienes se constituyen en líderes de opinión, que gozan de cierto prestigio, inspiran confianza e influencia política, y cuyo acercamiento o control sobre algunos medios y mecanismos les asegura establecer los parámetros básicos de la opinión general.

Como vemos este es un ámbito complejo y difícil y de carácter estratégico para el Ministerio que puede contribuir a que las decisiones públicas sean objetivas y responsables. Sabiendo que demanda mucho esfuerzo conocer con precisión cuales son los verdaderos deseos de la mayoría, pues, la opinión pública varía de acuerdo con las circunstancias y puede ser así vaga o inconsistente algunas veces, concreta o abstracta, otras racional o víctima de presiones, fija o cambiante, arbitraria o justa. Asimismo, se reconoce que en algunas oportunidades la opinión pública, no está lo suficientemente preparada para ejercer su mandato y de allí que se abogue por la necesidad de una intervención del Estado por intermedio del Ministerio de Comunicación Social para orientar, regular

y rectificar oportunamente algunas actitudes y posiciones de parte de quienes son protagonistas de generar opinión pública.

Una otra función también importante constituye la tarea de transformación y conversión que realiza el Ministerio de Comunicación Social, en cuanto se refiere al amplio material informativo que debe rescatar de las muchas instituciones y estructuras administrativas del Estado, del sector privado, de los distintos grupos y sectores sociales, como las provenientes del ámbito internacional. Nos estamos refiriendo al tratamiento del Art. 114 inciso d) del Decreto Reglamentario N° 23660 que dice: "Identificar, recopilar y sistematizar la información de los principales subsistemas de generación de información, incluyendo a grupos específicos de la población, a instituciones públicas y privadas y a otras del contexto internacional."

Por cierto, debe constituir una misión impostergable enfatizar su trabajo en el levantamiento y recopilación de información de primer nivel apelando a su propio esfuerzo organizacional, evitando la utilización de información de segunda mano que corrientemente viene caracterizada por intereses creados, siendo tendenciosa o sesgada, lo que se traduce en la trivialización de la comunicación que se obtiene. A efectos de mejorar la eficacia en el uso y aplicación de la comunicación en la administración pública, el Ministerio de Comunicación Social puede coadyuvar a superar el déficit en el modo en que se procesan y elaboran datos e informaciones de interés institucional, a la forma como se toman decisiones y a la exposición clara de las políticas públicas. El aparato estatal muestra una desconexión con los intereses y expectativas de la ciudadanía y ha venido desatendiendo seriamente la formulación de una

política real que internalice dichas aspiraciones. En estas circunstancias, la imagen del estado omnipotente que a veces se proyecta no está acorde con la realidad. Consecuentemente, el Ministerio de Comunicación Social puede aminorar esta brecha, contribuyendo en lo específico, que sería el perfeccionamiento de los servicios relacionados con el tratamiento de informaciones en el ámbito de la administración pública; teniendo en cuenta la mejoría del desempeño administrativo del gobierno, una mayor viabilidad de sus acciones, la modernización y desburocratización, a una superación del proceso decisorio político-administrativo, o una mejor atención al público usuario de los servicios ofrecidos. El potencial de la informática no debe considerarse como una panacea, sino como un instrumento capaz de impulsar los cambios profundos que se buscan en la acción del gobierno como un todo. Es preciso encarar no sólo los aspectos técnicos de la informática, sino también la dimensión social.

Ahora, nos corresponde examinar los productos políticos, es decir lo que se puede denominar como políticas autoritativas, decisiones y acciones ejecutivas. Actos que identifican a la responsabilidad de gobernar que significa tomar decisiones sobre alternativas de acción para la sociedad.

**Bajo ésta perspectiva, la HIPOTESIS central que propongo, es que el Ministerio de Comunicación Social desarrolla y ejecuta una capacidad moderadora, articuladora y catalizadora, sobre el flujo informativo proveniente de las distintas fuerzas políticas, instituciones de la sociedad civil y medios de comunicación. Y cuyo procesamiento y transformación se traducen en decisiones y acciones políticas dotadas de autoridad, contribuyendo a la capacidad decisoria del Poder Ejecutivo. Significando asimismo, un aporte al sostenimiento de la Gobernabilidad**

**permitiendo un fortalecimiento de la capacidad administrativo-institucional de acción y gestión política del Estado, para hacer frente a los conflictos políticos y acumulación de demandas sociales, que buscan ser satisfechas.**

En este sentido, mi argumentación y sustentación teórica que respalda la hipótesis mencionada, parte del criterio de que el Ministerio de Comunicación Social contribuye en el proceso decisorio gubernamental; y por tanto, pongo a consideración tres dimensiones fundamentales que sustentarán a su turno la hipótesis, y éstas son, la dimensión funcional, valorativa y organizativa. Precisando, que sólo para efectos de análisis son separables, pero en la realidad son interdependientes y forman partes integrantes de un mismo proceso.

#### **DIMENSION FUNCIONAL :**

Dada la situación de haberse experimentado una reestructuración en el aparato estatal, el Ministerio de Comunicación Social confirma su renovada vigencia y crecimiento institucional, asumiendo su rol fundamental de órgano de comunicación pública, portavoz oficial del Presidente de la República y del Gabinete Ministerial. Esta situación prueba la hipótesis indicada, al reservarse al Ministerio de Comunicación Social un papel moderador, articulador y sintetizador de información en el ámbito del Poder Ejecutivo, traduciendo las decisiones gubernamentales en información pública dirigida a la sociedad, a las diversas organizaciones e instituciones y medios de comunicación. Para ello, las tareas intra e interorganizacionales aseguran la conectividad y las relaciones interministeriales, que posibilitan un

intercambio de información y recursos que precisan ser utilizados para la consecución de objetivos públicos.<sup>8</sup> Matizando y disminuyendo la brecha de conflictualidad en la comprensión de las distintas percepciones heterogéneas, muchas veces advertida en las múltiples apariciones e intervenciones de autoridades públicas. Asimismo, su intervención debe llegar a superar la debilidad actualmente presente, en aplicar una serie de medidas correctivas, orientadas a hacer más fluida y transparente la relación de la administración con los ciudadanos; tal vez la utilización de un lenguaje administrativo y de comunicación más sencillo e inteligible, coadyuve a compensar cuando a menudo los espacios sonoros, audiovisuales y escritos dan cobertura a debates técnicos difícilmente comprensibles a nivel de la población y son incapaces de concitar el interés general.

Grande y compleja es la tarea del Ministerio de Comunicación Social, sin duda su apoyo logístico y de coordinación de las acciones gubernamentales son de vital importancia, su contribución a trabajos preparatorios, cobertura informativa, distribución interna de noticias, viajes al exterior e interior del país por autoridades políticas y administrativas es importante. El control sobre Radio Illimani y Televisión Nacional de alcance nacional y el acceso a redes telemáticas, equipos computacionales y de informática, le confieren una validez a la tecnología administrativa que puede imprimir mayor racionalidad, cohesión y celeridad a las acciones administrativas, retroalimentando con nueva información, facilitando su elaboración o su rápida transmisión a lo largo de grandes distancias que sólo puede darse recurriendo a las técnicas señaladas.

## **DIMENSION VALORATIVA :**

La dimensión valorativa; respecto a ésta problemática fundamental de la gobernabilidad, Roberto Motta dice: "será el aumento de la congruencia de los valores sociales con aquellos implícitos en las acciones gubernamentales. En otras palabras, el problema reside en como organizar el proceso decisorio gubernamental con los ideales democráticos, a saber: satisfacción de demandas colectivas, responsabilidad y transparencia pública, control sobre el gobierno".<sup>9</sup>

Un primer nivel de difusión e información que puede ser de carácter propagandístico, por el cual el gobierno despliega a través de una serie de dispositivos audiovisuales, sonoros e impresos una sucesión de mensajes con el propósito de obtener una opinión positiva de la población, en torno de un proceso de gobierno, apelando a la capacidad persuasiva.

Erick Torrico, afirma que "la comunicación política, se ocupará de los contenidos transmisibles producidos por los políticos, es decir, por quienes controlan las estructuras burocrático - coercitivas del Estado en cierto momento o que están interesados en hacerlo, es entonces una resucitación oportuna de la teoría funcional administrativa acompañada de las conceptualizaciones y técnicas de los medios. Continúa señalando, que se produce el interés clásico por el efecto sobre el receptor y se ocupa, en resumen, de lo propangasdístico político".<sup>10</sup>

Visto así, el proceso de interacción social; se comprenderá que la comunicación, no es sino el proceso de intercambio simbólico realizado

por actores sociales situados en condiciones desiguales, en una dinámica de relación de fuerzas constante, que los enfrenta o los identifica, dependiendo si el vínculo que los reúne es positivo o negativo.

La comunicación política, por tanto, sería el mismo intercambio simbólico referidos a los asuntos de orden público, del gobierno de todos donde la globalidad se encuentra comprometida en su pasado, presente y futuro.<sup>11</sup> Es así, que las relaciones comunicacionales implica una dinámica de esfuerzos y movilización de recursos persuasivos, luego entonces es el ejercicio del poder, en el ámbito del Estado donde concurren diversos intereses y conflictos, donde los consensos, disensos o la resistencia abiertamente manifestada por grupos o sectores sociales, a algunas decisiones o acciones gubernamentales se hace patente. Lo que resulta es que siempre se comunica, pero no siempre se persuade, no siempre se consigue.

El nivel de propaganda política, que indicamos, no representa un fenómeno aislado, sino tributario de la ideología, de la política y sus acciones. Sin embargo, ésta visión instrumental ha debilitado la imagen de los políticos en general, que en percepción de los distintos grupos o sectores sociales, vienen identificados con el rótulo de (oportunistas, corruptos, que faltan a la verdad, búsqueda de figuración). En suma es el descrédito, del que no escapa tampoco el gobierno del MNR que viene confrontando serias dificultades, sumadas a las crecientes expectativas que se han despertado en la sociedad, la misma que exige respuestas inmediatas y prácticas a demandas sobre mejores empleos y salarios. Este descontento, muchas veces se antepone

crecientemente, a las buenas intenciones y a las capacidades técnicas y profesionales de diseño y operación de campañas comunicacionales que el gobierno pueda estar empeñado en desarrollar. Acá también se proyecta una tarea y responsabilidad moderadora del Ministerio de Comunicación Social que debe atenuar las aspiraciones y expectativas políticas y sociales que se formulan y acumulan de manera mucho más rápida que la posibilidad del propio sistema de gobierno, de desarrollar oportunamente las medidas necesarias para satisfacerlas. El descontento resultante produce una inestabilidad política, que muchas veces es estimulada por las desorbitadas exigencias de líderes políticos que afectan a la gobernabilidad. Un otro nivel indiscutiblemente importante, dentro del ámbito de la dimensión valorativa, representa el deseo que las tareas informativas vayan acompañadas también de una intencionalidad educativa y formativa, rescatando en éste caso en representación del Estado una función global e integradora de promover los ideales democráticos, burocráticos y de participación ciudadana.

Un hecho deficitario aún en nuestro país, es la escasa comprensión y aceptación de dichos ideales. El ideal democrático, es normalmente expresado a través de compromisos con valores tales como justicia, equidad, libertad, igualdad, representatividad, participación, tolerancia, capacidad de concertación. La capacidad democrática se distingue por el respeto y adherencia a ideales democráticos y a patrones más amplios de ética y moral públicas. Es una responsabilidad adquirida por la internalización de valores y deben hacer parte de la ciudadanía, independientemente de quienes ejercitan la función pública, que por supuesto deben demostrar mayor apego a dichos ideales.

Los valores del ideal burocrático, vienen siempre comprendidos en términos de eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia, racionalidad y moralidad en el trato con los asuntos públicos. La responsabilidad burocrática se caracteriza, por el respeto y cumplimiento de las normas y patrones ético - administrativos. Es una responsabilidad que se adquiere por el hecho de ejercer una función pública, es decir, el compromiso de cumplir con un conjunto de atribuciones y responsabilidades dentro de una organización pública específica. Desde un punto de vista amplio y político, la adherencia a éstas normas moderadoras debe conducir a una mayor eficacia administrativa y democracia, pues se sobreentiende que tales normas fueron definidas con esa cualidad.

Los ideales democráticos y burocráticos, poseen muchos puntos de convergencia que obligan al Ministerio de Comunicación Social, que por mandato constitucional, indirectamente se halla en la necesidad de dar difusión a los ideales y principios democráticos y aquellos que conciernen a la función pública. Haciéndolos extensivos a todos los miembros de la sociedad civil. De tal suerte que se cumpla con algunos prerequisites culturales de una democracia que la oriente en la perspectiva de profundizar una democracia participativa, en asuntos que interesen y afecten a la sociedad. Es ésta participación la que daría legitimidad a las decisiones y lo que garantizaría su obediencia voluntaria. El Ministerio de Comunicación Social debe cumplir un rol medular en este objetivo, siendo promotor e impulsor de estas iniciativas, como aporte fundamental para sostener los límites permisibles de gobernabilidad, guiando a los sectores sociales a canalizar sus demandas y expectativas a través de los medios institucionales pertinentes, evitando que se susciten conflictos y tensiones sociales innecesarias. La

ampliación de nuestra democracia no puede limitarse a permitir la participación en lo político. La participación debe ser facilitada en la vida económica, política, educativa y cultural. Cabe señalar entonces la búsqueda de democratización de partidos políticos, organizaciones cívicas, sindicales, colegios profesionales, instituciones educativas y aquellas instituciones que conforman la Administración Pública, deben constituir un hecho impostergable su aplicación.

Un tercer aspecto, dentro la dimensión valorativa, inherente a las tareas del Ministerio de Comunicación Social es la coordinación que sostiene con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para atender la función estratégica de comunicación con el ámbito internacional, estableciendo vínculos y relaciones comunicacionales con otros Estados, Sistemas de Gobierno y Organizaciones Internacionales. Por tanto despliega, su capacidad simbólica que fluye al contexto internacional tomando parte en la exhibición y afirmación de valores que promueve el gobierno y la nación, aprovechadas en una serie de eventos como: homenajes, encuentros y seminarios internacionales, visitas presidenciales, comitivas oficiales en ruedas de negociación y consulta, foros y debates internacionales. Actos políticos, que representan circunstancias propicias donde el Estado Boliviano puede lograr una serie de beneficios que pueden traducirse en compromisos de asistencia y cooperación internacional para las políticas públicas que en el orden nacional se apliquen, la conquista de inversiones o el apoyo explícito mediante declaraciones de personalidades extranjeras a las reformas estructurales que se van encarando en el país; son aspectos que desde ésta esfera, coadyuvan a la estabilidad y mantenimiento de la gobernabilidad.

## **DIMENSION ORGANIZACIONAL :**

La dimensión organizacional, efectivamente es un otro ámbito donde reside el objetivo de instrumentar una sólida y coherente organización administrativa, donde la elaboración de políticas públicas y emisión de normas, estén regidos con base a criterios de eficiencia, eficacia y transparencia. La burocracia se constituye así en un órgano regulativo y normativo, ella es la única estructura que tiene un monopolio casi absoluto de la función política más importante; la aplicación o implementación de la ley. La burocracia controla la "puerta de salida" de todos los productos políticos, que son las decisiones y acciones dotadas de autoridad.<sup>12</sup>

En este marco, el Ministerio de Comunicación Social en tarea compartida y coordinada con el Ministerio de la Presidencia tiene la misión fundamental en nombre del Presidente de la República y del Gabinete Ministerial, de proyectar y transmitir todas las decisiones y acciones más relevantes como: proyectos y programas, decretos supremos, y leyes fundamentales, producto del quehacer político-administrativo que desempeña en función de gobierno.

Las políticas públicas al significar un resultado efectivo de una gestión de gobierno, efecto de la intervención colectiva de quienes son los principales titulares responsables en la administración central. El Ministerio de Comunicación Social asume una responsabilidad integradora y sintetizadora, que actúa inspirado en una visión de conjunto, que posibilita resumir una variedad de relaciones complejas, prácticas y técnicas que se producen al interior del Poder Ejecutivo y,

por tanto, es la estructura ministerial que se expone cotidianamente para lidiar con las presiones recibidas y demandas que buscan ser resueltas. Su actuación pública, contribuye a comprender la situación relativa a la gobernabilidad, cuyas fluctuaciones retratan el estado en que se encuentran las relaciones entre gobernantes y gobernados. Empero, considero que el Ministerio de Comunicación Social ha demostrado aún debilidad e insuficiencia para encauzar estas tareas, su accionar intermitente no le ha permitido imprimir "ideas fuerza" que sustenten en forma consistente los programas de gobierno puestos en marcha.

Un otro aspecto, dentro de la dimensión de organización gubernamental, es considerar la importancia del liderazgo y el mantenimiento por parte del Gobierno de la capacidad de iniciativa y control de la Agenda Pública.

En lo que concierne a lo primero, el liderazgo debe desplegar todos sus esfuerzos para dar respuestas a las crecientes exigencias políticas y sociales. En lo fundamental, el liderazgo está llamado a dotar de dirección y de cohesión al proceso de gobierno, debiendo prever estrategias y evitar incertidumbres, contradicciones, manteniendo un sistema adecuado de información. En lo que respecta a la Agenda Pública, se debe entender la prerrogativa que tiene el gobierno para fijar y desarrollar su programa de acción, pero en éste contexto - el de lo informativo - ejercitando dominio sobre lo público, lo "decible", precautelando lo que se quiere decir, cómo se lo va decir, y a través de que instrumentos o medios.

La conferencia de prensa se ha convertido en un mecanismo importante del gobierno, tanto para influir en la opinión pública, como para medir el pensamiento del público. El Ministerio de Comunicación Social por intermedio de su titular, debe proyectarse como el portavoz e interlocutor hábil, con capacidad de persuasión, estimando cuando y hasta dónde puede llegar tratando de modificar la opinión pública acerca de temáticas que han levantado polémicas y se presentan como de difícil resolución.

Con el actual gobierno, ha ocurrido frecuentemente que la agenda pública se le ha sido arrebatada, pasando a manos de (grupos sindicales, oposición política, periodistas), que a su turno conflictuaron y pusieron en entredicho, a muchas de las apariciones e intervenciones públicas de las autoridades gubernamentales, disminuyendo su credibilidad. Las conferencias de prensa en equipo moderadas por el Ministro de Comunicación Social han significado una visible ausencia, que ha promovido al mismo tiempo el surgimiento de demasiadas voces desde el Gobierno, que conllevan el riesgo de la improvisación y contradicción. Por eso, las rectificaciones deben provenir de éste ámbito asegurando una participación con más disciplina y oficio y sean por lo general cuidadosamente concertadas con antelación. Por otra parte, hay información que debe ser protegida en función de la seguridad de la nación o por alguna negociación que encare el gobierno que precisa confidencialidad, y en beneficio de la gobernabilidad garantizando su equilibrio y estabilidad, evitando en suma de que muchas temáticas formen parte de la agenda pública, pues gobernar con prensa en todos los ámbitos y escenarios es perturbador y desgastante, y puede connotar un interés demasiado manifiesto de buscar notoriedad y obtener

el asentimiento de la opinión pública, antes que la eficacia en las decisiones y acciones gubernamentales

En otro orden, diríamos que la Ley de Ministerios 1493 del Poder Ejecutivo a través de su Art. 22 inciso e), ha reservado para el Ministerio de Comunicación Social, su rol importante de relación con todos los medios de comunicación masiva. Asumiendo representación en nombre del Presidente de la República y del Gabinete Ministerial.

Estimo que debe ser una tarea impostergable que el Ministerio de Comunicación Social en nombre del Estado, diseñe un marco regulatorio, cada día se hace más evidente la necesidad de promulgar una legislación amplia, coherente y adecuada a los avances tecnológicos en la que se tome consideración plena de los derechos y deberes de los medios de comunicación de masa, los elementos éticos que implican su funcionamiento y su papel en una sociedad democrática.<sup>13</sup>

Por una parte reconocemos la presencia plural de los medios, que contribuyen a la emisión de mensajes de diversas fuentes y contenidos, dando lugar a la prensa libre. Este libre albedrío del que gozan los medios, también crea efectos perniciosos; la información que se brinda que es un bombardeo de información superabundante, renovada, con una validez temporal, puesto que todo cambia a cada instante y cada suceso hace olvidar lo anterior. Los informadores, están sin cesar, a la búsqueda de lo sensacional, que , frecuentemente no es más que una exageración o una distorsión de los hechos. Esta cadena de fenómenos, cautivan y adormecen la conciencia de los

ciudadanos, que les impide detenerse un momento para dar lugar a la reflexión y la crítica, pues se entera muy superficial y tangencialmente de los hechos noticiosos y no conoce nada de lo acontecido en el fondo en lo sustantivo de las cosas. En síntesis, este bombardeo de sonidos, imágenes, palabras lo predisponen a todos los acontecimientos.<sup>14</sup> Se ha evindenciado que la práctica informativa de algunos medios se halla divorciada de las más elementales normas de la comunicación social, de la falta de responsabilidad en la información, a una tergiversación morbosa de los acontecimientos y hacer apología del delito. Ejemplos (narcovideos, narcofotos, sindicaciones gratuitas, declaraciones infundadas que dañan la honorabilidad e imagen de personas e instituciones y que no encuentran las rectificaciones oportunas que reparen el daño causado).

En opinión, de Franz Hinkelamertt los “medios de comunicación, se presentan a la opinión pública como el cuarto poder, al lado de los poderes clásicos, ejecutivo, legislativo y jurisdiccional. Sin embargo, estos tres son poderes controlados, por lo menos indirectamente y a veces de forma muy diluida, por los mecanismos democráticos de la sociedad. Este cuarto poder pretende controlar al Estado, pero no admite ningún control sobre él. A diferencia de los otros poderes, controla, pero no es controlado de una manera parecida”.<sup>15</sup>

Toda esta sucesión de hechos y argumentos, obliga a que el Ministerio de Comunicación Social desarrolle un papel rector, estableciendo un equilibrio entre la libertad individual y la responsabilidad social en el uso de los medios. La comunicación moderna es de una importancia vital para nuestra sociedad, que por el bien del interés

público, es necesario que tales medios sean objeto de supervisión. Al mismo tiempo, debe diseñarse necesariamente una política nacional de comunicación, dando al Estado un papel coordinador y de control respecto de los medios privados, especialmente la televisión habitual y aquella televisión que se emite por cable. Carlos Mesa, comenta, precisando que "No se puede dejar a la televisión privada a su libre albedrío porque el resultado sería terriblemente alienante, poniendo en peligro la identidad nacional y los valores de nuestra sociedad. El Estado debe exigir y obligar al cumplimiento de requisitos como: límites de programación importada, horarios de protección al menor, límites para la propaganda, etc. Este tipo de control estatal debería darse en el marco de la pluralidad y de la aceptación de los distintos sistemas de propiedad que, además de convivir, pueden conformar un sistema competitivo que impulse a los medios de comunicación a un crecimiento cualitativo, bajo normas aceptadas socialmente y administradas por el Estado." <sup>16</sup>

Esta tarea de supervisión, representa otro componente importante para la conservación de la gobernabilidad, pues el gobierno debe superar aquel defecto y debilidad, respecto a la necesidad de recuperar el papel de control sobre los medios de comunicación privados en un marco de flexibilidad e interdependencia, que haga posible gobernar: dirigiendo, organizando y controlando, en suma coadyuvando a una gestión de gobierno.

## NOTAS

- 1 G. Almond y G. Powell : Política Comparada. Paidós. Bs. As., 1972, p. 30.
- 2 David Eastón: Enfoques sobre teoría política. Amorrortu, Bs. As., 1982, p. 226.
- 3 Ibid., p. 228.
- 4 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente: El RCP en Bolivia y el papel de la cooperación Técnica Boliviano - Alemana. MDSMA. La Paz, 1994, pp. 9 - 10.
- 5 Carlos Toranzo: Industria Electoral y Comunicación Política. Estado & Sociedad. Nº 9, FLACSO, La Paz, 1992, pp. 28 - 29.
- 6 James Lemert: Después de Todo ¿Puede la comunicación masiva cambiar la opinión pública?. Publigráficos. México, 1983, p. 14.
- 7 Ibid., p. 19.
- 8 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. op. cit., pp. 82-83.
- 9 Paulo Motta: Innovación y Democratización de la Gestión Pública. CLAD, Caracas, 1991, p. 24.

A propósito de la temática relativa a la gobernabilidad, rescatamos algunos conceptos, propuestos por algunos estudios emprendidos por el programa de Naciones Unidas, que sintéticamente expresan que: La gobernabilidad se concibe como "la capacidad residente en un sistema de gobierno democrático para adoptar decisiones y políticas públicas en forma legítima y eficiente; cobra en la actualidad una mayor importancia por encontrarse directamente ligada con la profundización y estabilización de los procesos democráticos en América Latina y particularmente en Bolivia.

La legitimidad, entendida como el nivel de respaldo social alcanzado por el sistema de gobierno, constituye la base de la gobernabilidad y puede tener un carácter operativo, social, político o circunstancial.

La eficiencia, entendida como la aptitud del Poder Ejecutivo para formular y aplicar políticas económicas, administrar el presupuesto y ejecutar proyectos de inversión; la funcionalidad del Poder Legislativo y la eficacia de la administración

de justicia, del servicio civil y de los gobiernos locales - produce una legitimidad "de rendimiento" o "de ejercicio".

PNUD: El Desafío de la Gobernabilidad. PNUD, La Paz, 1993. p.1

- 10 Erick Torrico: Comunicación Política y Emisión Ideológica. CEIC., La Paz, 1992, p. 13.
- 11 Mauricio Antezana: Industria Electoral y Comunicación Política. Estado & Sociedad. N° 9 FLACSO, La Paz, 1992, p. 65.
- 12 G. Almond. y G. Powell. op., cit. pp. 139 - 140.
- 13 Carlos D. Mesa: Medios de Comunicación y Cultura Política. Foro Político N° 3, ILDIS, La Paz, p. 16.
- 14 Citado por Eduardo Santoro: La Comunicación. en "Psicología Social". Trillas, México, 1979, p. 65.
- 15 Franz Hinkelamert: La nueva Derecha Latinoamericana. Estado & Sociedad N° 98. Edit. Nueva Sociedad. Caracas, pp. 108 - 109.
- 16 Carlos D. Mesa. op., cit. p. 47.

## CONCLUSIONES

Intentaremos exponer con la mayor claridad posible, todos aquellos planteamientos que hacen referencia a la investigación desarrollada en torno ya específicamente a los roles político - administrativos del Ministerio de Comunicación Social. Debo aclarar, sin embargo, que si bien en éstas conclusiones se hace un esfuerzo de síntesis de aquello que representa lo más importante del tema de investigación. Sugiero al lector remitirse a los capítulos pertinentes a objeto de ampliar la comprensión de la temática, toda vez que se han desarrollado una serie de criterios, conceptos teóricos y valoraciones para una mejor sustentación del trabajo. Dicho esto, en primera instancia citaremos aquellos antecedentes legales más relevantes que definieron a su turno la estructura y organización del mencionado ministerio. Posteriormente abordaremos un análisis breve y sustancial respecto al rol fundamental que le cupo desempeñar al Ministerio de Comunicación Social, según algunas etapas históricas transcurridas desde el nacimiento del entonces Ministerio de Informaciones. Finalmente con mayor detenimiento desarrollaremos los roles que caracterizan al actual Ministerio de Comunicación Social, confirmando la validez de la hipótesis y los argumentos que la sustentan.

Un primer hecho destacable, es que siguiendo los antecedentes legales cronológicos, el Ministerio de Informaciones data su origen a partir de la vigencia del Decreto Ley Nº 10460 de 12-09-72, denominado Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, instituyéndose su existencia a través de su Art. 6to. Sin embargo, luego de un

permanente y continuo período de ajuste institucional que derivó muchas veces en una inestabilidad también institucional. Sería, el Decreto Ley Nº 14633 de 03-06-77 el que completaría y consolidaría los roles de éste órgano; pero ésta vez como Secretaría General de Informaciones, donde se procede a la organización del sistema nacional de información gubernamental útil para el proceso de adopción de decisiones. Destacándose como imperativo centralizar y controlar en forma directa los programas y actividades de las oficinas de relaciones públicas o de prensa de los organismos de la administración central. Finalmente la Ley 1493 del 17-09-93 de Ministerios del Poder Ejecutivo, determinaría una reforma sobre el Ministerio de Informaciones acomodando su estructura al sistema democrático, otorgándole renovadas funciones y asignándole además, una nueva denominación de: Ministerio de Comunicación Social.

A continuación nos interesa puntualizar los roles que le correspondió cumplir al Ministerio de Informaciones según los distintos períodos histórico-políticos que matizaron y acompañaron su funcionamiento. Un primer período comprende la década 72-82, que por efecto del vacío político que implica la crisis de poder, la irrupción de las Fuerzas Armadas en el sistema político y en el control y administración del aparato estatal, en sustitución de los partidos políticos. Sería el régimen político autoritario del Gral. Bánzer, el que brindaría la apertura del Ministerio de informaciones y su posterior consolidación como órgano de informaciones, cuya dependencia a nivel de la Presidencia, permitió un manejo centralista y eficaz de la información pública gubernamental, con una incidencia importante sobre la persuasión ejercida sobre la sociedad, a través de los mensajes emitidos

por la reciente apertura de televisión nacional, el uso de radio illimani y la editorial del estado, que conformaron en síntesis una singular emisión de recursos sonoros, audiovisuales e impresos que gravitaron a su turno en las acciones emprendidas por los gobiernos militares. Pronto este modelo trajo consigo su agotamiento, producto de la naturaleza del régimen autoritario, cuyas políticas públicas eran efecto de la imposición, apoyadas además muchas veces en la aplicación de la violencia, agravadas por las limitaciones y carencias que se manifestaron en los titulares responsables del Ministerio de informaciones, donde la incertidumbre política afectó y agudizó grandemente su estabilidad, calidad y organización administrativa; víctima asimismo de la manipulación, improvisación y una circulación indiscriminada de sus responsables públicos, cuya actuación pública administrativa contrariaba los principios de la función pública, al ser orientados por intereses personales y cortoplacistas.

Ya en el período 82-85 la apertura democrática enfrenta una acumulación de demandas y necesidades sociales insatisfechas, sumadas a las exigencias de participación de parte de organizaciones sindicales, políticas y empresariales, que asediaron al Gobierno de la UDP produciendo la ingobernabilidad y su colapso final. En éste proceso el Ministerio de Informaciones juega un rol relevante, asumiendo un liderazgo fundamental en las tareas y acciones de concertación, constituyéndose en un instrumento moderador y catalizador de los múltiples intereses en pugna, procediendo a su articulación y agregación: trascendiendo su función originaria de comunicación pública, pasó a desempeñar un papel protagónico procurando rescatar la capacidad rectora del Poder Ejecutivo, haciendo frente a la ingobernabilidad,

asumiendo a plenitud su capacidad de diálogo, concertación y búsqueda de soluciones pactadas; que constituían reglas del juego moderadoras que hicieran posible la viabilidad de las decisiones político- administrativas.

El proceso político 85-89 representa un período donde el gobierno del MNR hace posible la etapa de recuperación del Poder Ejecutivo a la luz del restablecimiento de la autonomía del Estado en relación a las fuertes demandas sociales y económicas del movimiento popular y por la eficacia de la administración estatal en la conducción de la política económica. El Ministerio de Informaciones fija su rol de comunicación gubernamental en un contexto determinado por las nuevas características del ejercicio del poder y la administración que están fundadas en la vigencia y el orden institucional democrático imperante. El Ministerio en cuestión, favorece y contribuye decisivamente en las acciones de conducción y administración del Poder Ejecutivo, constituyéndose en la instancia medular del gobierno, rescatando insumos informativos valiosos y desempeñando un papel eficiente en la comunicación política y administrativa, hecho que significó asimismo conservar la iniciativa gubernamental en la agenda pública, donde dominó la intencionalidad de explicación de las políticas públicas en ejecución, tanto como el conjunto de medidas para apoyar a los ciudadanos en sus relaciones con la administración y aumentar la calidad de los servicios ofrecidos.

Posteriormente, ya en el proceso sociopolítico 89-93 la democracia y la estabilidad de las instituciones del Estado es plenamente consolidado, no obstante las impugnaciones y cuestionamientos que rodean la legitimidad del Gobierno MIR-ADN. Este llevó adelante una

gestión pública con pugnas e intereses político-administrativas claramente visibles, que en el caso del Ministerio de Informaciones repercutió generando contradicciones entre lo que se decía y hacía, demostró escasa organización institucional, fue objeto de supresión y posterior restitución institucional, medidas que fueron guiadas por criterios muy discrecionales, inestabilidad, que contó con la complicidad de quienes ocuparon funciones como titulares muy brevemente; sumadas a las actitudes del ex-presidente Jaime Paz que terminó de anular las iniciativas del Ministerio de Informaciones, al inaugurar un estilo presidencial inclinado a la comunicación con características de informalidad, espontaneidad, apelación a gestos y ademanes y a veces exceso informativo que restaron credibilidad y confianza a lo que se decía, creando un efecto contrario al deseado, todo ese ejercicio de excesivo tratamiento con los medios de comunicación resultó en última instancia desgastante que impidió incluso reflejar positivamente algunos de los buenos logros y acciones que encaró como gobierno.

**Para citar y comentar los roles del Ministerio de Comunicación Social, en este último período corresponde confirmar y dar validez a la formulación de la hipótesis. Efectivamente, a partir de las funciones que le han sido asignadas en la Ley 1493 su repercusión se traduce en sus roles que se reconducen a la tarea y responsabilidad de gobernar, que significa tomar decisiones sobre alternativas de acción para la sociedad. Desarrollando políticas de gobernabilidad que sirvan para ejercer autoridad, satisfacer demandas sociales y lograr estabilidad política y económica en un marco institucional donde la participación de los diversos actores, sean políticos o sociales expresen su conformidad y aceptación con dicha aplicación de las políticas. Así los**

roles del Ministerio de Comunicación Social pueden concordarse con la gobernabilidad, favoreciendo a su conservación. Desde la perspectiva funcional, podríamos indicar que el Ministerio en cuestión confirma su renovada presencia, vigencia y crecimiento institucional, asumiendo su rol fundamental de órgano de comunicación pública, portavoz oficial del Presidente de la República y del Gabinete ministerial. Esta función otorga al Ministerio un papel moderador, articulador y sintetizador de información, traduciendo las decisiones gubernamentales en información pública dirigida a la sociedad, a las diversas organizaciones e instituciones y medios de comunicación.

Desde la perspectiva o dimensión valorativa: el rol del Ministerio coadyuva con la gobernabilidad organizando el proceso decisorio gubernamental procurando ser consecuentes con los valores sociales y los ideales democráticos, a saber: satisfacción de demandas colectivas, responsabilidad y transparencia pública, control sobre el gobierno.

Remarcamos un primer nivel de difusión e información que puede ser de carácter propagandístico, por el cual el gobierno despliega a través de una serie de dispositivos audiovisuales, sonoros e impresos una sucesión de mensajes con el propósito de obtener una opinión positiva de la población, en torno de un proceso de gobierno, apelando a su capacidad persuasiva. Un segundo nivel indiscutiblemente importante, dentro del ámbito de la dimensión valorativa, representa el deseo que las tareas informativas vayan acompañadas también de una intencionalidad educativa y formativa, rescatando en éste caso en representación del Estado una función global e integradora de promover los ideales democráticos, burocráticos y de participación ciudadana.

Un tercer aspecto, dentro la dimensión valorativa, inherente a las tareas del Ministerio de Comunicación Social es la coordinación que sostiene con el Ministerio de Relaciones Exteriores para atender la función estratégica de comunicación con el ámbito internacional, estableciendo vínculos y relaciones comunicacionales con otros Estados, Sistemas de Gobierno y Organizaciones Internacionales. Por tanto despliega, su capacidad simbólica que fluye al contexto internacional tomando parte en la exhibición y afirmación de valores que promueve el gobierno y la nación.

La dimensión organizacional, efectivamente es un otro ámbito donde reside el objetivo de instrumentar una sólida y coherente organización administrativa, donde la elaboración de políticas públicas y emisión de normas, estén regidos con base a criterios de eficiencia, eficacia y transparencia.

En este marco, el Ministerio de Comunicación Social en tarea compartida y coordinada con el Ministerio de la Presidencia tiene la misión fundamental en nombre del Presidente de la República y del Gabinete Ministerial, de proyectar y transmitir todas las decisiones y acciones más relevantes como: leyes fundamentales, decretos supremos, proyectos y programas, producto del quehacer político-administrativo que desempeña en función de gobierno .El Ministerio de Comunicación Social asume una responsabilidad integradora y sintetizadora, que actúa inspirado en una visión de conjunto, que posibilita resumir una variedad de relaciones complejas, prácticas y técnicas que se producen al interior del Poder Ejecutivo y, por tanto, es la estructura ministerial que se expone cotidianamente para lidiar

con las presiones recibidas y demandas sociales que buscan ser resueltas. Su actuación pública, contribuye a comprender la situación relativa a la Gobernabilidad, cuyas fluctuaciones retratan el estado en que se encuentran las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Un otro aspecto, dentro la dimensión organizacional es considerar la importancia del liderazgo y el mantenimiento por parte del Gobierno de la capacidad de iniciativa y control de la agenda pública. En lo que concierne a lo primero, el liderazgo debe desplegar todos sus esfuerzos para dar respuestas a las crecientes expectativas, exigencias políticas y sociales. En lo fundamental el liderazgo está llamado a dotar de dirección y de cohesión al proceso de gobierno, debiendo prever estrategias y evitar incertidumbres, contradicciones, manteniendo un sistema adecuado de información. En lo que respecta a la agenda pública, se debe entender la prerrogativa que tiene el gobierno para fijar y desarrollar su programa de acción, pero en éste contexto -el de lo informativo- ejercitando dominio sobre lo público, lo "decible", precautelando lo que se quiere decir, cómo se lo va decir, y a través de que instrumentos o medios.

Por último, la ley ha reservado para el Ministerio de Comunicación Social su rol importante de relación con todos los medios de comunicación masiva. Asumiendo representación en nombre del Presidente de la República y del Gabinete Ministerial. Estimo que debe ser una tarea impostergable que el Ministerio de Comunicación Social en nombre del estado, diseñe un marco regulatorio, cada día se hace más evidente la necesidad de promulgar una legislación amplia, coherente y adecuada a los avances tecnológicos en la que se tome

consideración plena de los derechos y deberes de los medios de comunicación, los elementos éticos que implican su funcionamiento y su papel en una sociedad democrática. Se expresa esto en virtud que se ha evidenciado que la práctica informativa de algunos medios se halla divorciada de las más elementales normas de la comunicación social, de la falta de responsabilidad en la información, a una tergiversación morbosa de los acontecimientos y hacer apología del delito.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Ashin, G. "Teorías modernas acerca de la élite". Moscú. Progreso, 1987.
- Amaro, Raymundo. "Introducción a la Administración Pública". México D.F., Mc Graw - Hill, 1986.
- Almond, G.A. "Política Comparada". Buenos Aires. Paidós, 1972.
- Baena del Alcazar, Mariano. "Organización Administrativa". Madrid. Tecnos S.A., 1988.
- Duverger, Maurice. "Los Partidos Políticos". México, D.F. FCE, 1979.
- Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Barcelona. Ariel, 1970.
- D. Mesa, Carlos. "Presidentes de Bolivia entre Urnas y Fusiles". La Paz. Gisbert, 1990.
- Dermizaky, Pablo. "Hacia la Reforma Administrativa en Bolivia". en "INTEGRACION, DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACION y REFORMA CONSTITUCIONAL." La Paz. ILDIS, 1988.
- Eastón, David. "Enfoques sobre Teoría Política". Buenos Aires. Amorrortu, 1989.
- Eastón, David. "Esquema para el análisis Político". Buenos Aires. Amorrortu, 1989.
- Franco, Alfredo. "Diagnóstico del Sector Público". en "INTEGRACION, DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACION Y REFORMA CONSTITUCIONAL." La Paz. ILDIS, 1988.
- FLACSO. "Industria Electoral y Comunicación Política". Estado & Sociedad. Nº 9. La Paz. FLACSO, 1992.

Hinkelammert, Franz "Democracia y Nueva Derecha Latinoamericana". Nueva Sociedad N° 98. Caracas. Nueva Sociedad pp.104-115. 1988.

ILDIS. "Medios de Comunicación y Cultura Política". Foro Político N° 3. La Paz. ILDIS, 1988.

ILDIS. "Constitución y Sistema Político". Foro Político N° 7. La Paz. ILDIS, 1989.

Kliksberg, B., Lafourcade, O. y otros. "Modernización de la Administración Pública". Caracas. CLAD, Vol N°9, 1992.

Lemert, James. "Después de ¿todo puede la comunicación masiva cambiar la opinión pública?". México,D.F. Publigráficos, S.A. 1983.

Lazarte,Jorge. "Cultura Política, democracia e inestabilidad" en Estado & Sociedad. N°3. FLACSO. La Paz pp. 53-73 .

Finot, Iván. "Democratización del Estado y Descentralización" La Paz. ILDIS, 1990.

Gramsci, Antonio. "Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno" s.r. Península, 1971.

Mayorga, Antonio. "De la Anomia Política al Orden Democrático" La Paz. CEBEM, 1991.

Motta, Paulo. "Innovación y Democratización de la Gestión Pública ". Caracas. CLAD, 1991.

Muñoz, Pedro. "Introducción a la Adminisración Pública". Madrid. Tecnos, 1986.

Laserna,R.,Gutiérrez,G.,Flores,M. y otros. "Bolivia, el Desafío de la Gobernabilidad". La Paz. PNUD, 1993.

Milliband, Ralph. "El Estado en la Sociedad Capitalista". México, D.F. Siglo XXI, 1976.

Revilla, Alfredo. "Curso de Derecho Administrativo Boliviano". Buenos Aires, Ferrari Hnos. 1945.

Salazar, Jose. "La Psicología Social, una panorámica general" en "PSICOLOGIA SOCIAL". México. TRILLAS, pp.9-32. 1979.

Saavedra, Agustín. "Diseño de una Política Exterior". en Relaciones Internacionales. N° 1. CERI. La Paz, pp.53-67. 1986.

Sandoval, Isaac. "Fuerzas Armadas y Poder Político en Bolivia". Publicación. Universidad Nacional Siglo XX. Llalagua, 1986.

Toranzo, Carlos y Arrieta, Mario. "Nueva Derecha y Desproletarización en Bolivia". La Paz. UNITAS-ILDIS, 1989.

Tomico, Erick. "Comunicación Política y Emisión Ideológica". La Paz. CEIC. 1992.

Urenda, Juan. "Autonomías Departamentales". La Paz, Los Amigos del Libro. 1987.

Weber, Max. "Economía y Sociedad" México, D.F. FCE, 1969.

Zavaleta, Rene. "Clases Sociales y Conocimiento". La Paz, Los Amigos del Libro. 1988.

H. Congreso Nacional. "Constitución Política del Estado y sus Reformas". La Paz. Publicación Presencia Sep. 1994.

Ministerio de Comunicación Social. "Diagnóstico Organizacional". La Paz. Ministerio de Comunicación Social, 1994.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. "Estructura de Organización del Poder Ejecutivo". La Paz. Ministerio de DSMA. 1994.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. "Compilación de Leyes de Organización del Poder Ejecutivo en la Historia Legislativa de Bolivia". La Paz. Ministerio de DSMA, 1994.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. "El RCP en Bolivia y el papel de la Cooperación Técnica Boliviano-Alemana". La Paz. M.D.S.M.A., 1994.

Ministerio de Hacienda y Estadística. Dirección General de Estadística y Censos. "Censo Demográfico de 1950". La Paz, Pub. Presidencia de la República. 1953.

Ministerio de Informaciones. "Compilación de Decretos Leyes y Decretos Supremos". La Paz. Ministerio de Informaciones, 1993.

Ministerio de la Presidencia. "Año de Siembra". La Paz. Memoria Ministeriales. Sub. de Coordinación Gubernamental, 1994.

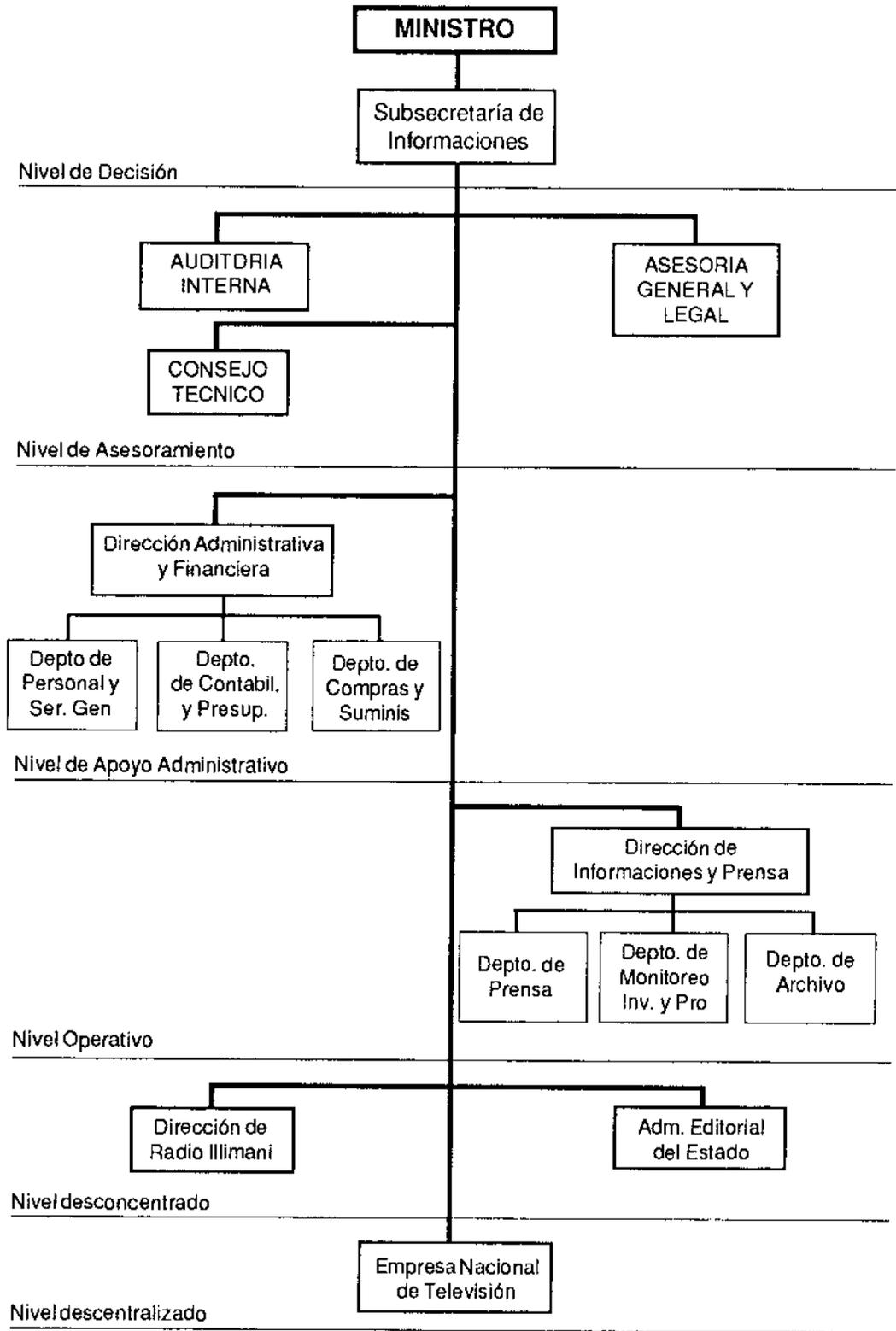
Ministerio de Planeamiento. "EL Nuevo Rol del Estado". La Paz. Min. de Planeamiento, Febrero 1993.

Oficina Nacional de Inmigración, Estadística y Propaganda geográfica. "Censo General de la población de Bolivia". CBBA. Tomo II editorial canelas. 1973.

Presidencia de la República. "Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia". Bogotá. Pres. de la República, 1991.

# ANEXOS

# Ministerio de Informaciones Estructura Orgánica



Fuente: Ministerio de Informaciones 1992.

# Organigrama

