

**LA CRISIS DEL PATRÓN DE DESARROLLO Y  
LA REFORMA DEL ESTADO**

**(Versión preliminar)**

**Horst Grebe López**

**La Paz, noviembre de 1997**

# CONTENIDO

<b>1. CONSIDERACIONES PREVIAS</b>	<b>2</b>
<b>2. LA CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO</b>	<b>2</b>
<b>2.1 FALTA DE DINAMISMO E INEQUIDAD</b>	<b>2</b>
<b>2.2 LA SUPERACIÓN DEL AUTORITARISMO</b>	<b>7</b>
<b>3. EL DESARROLLO SOSTENIBLE</b>	<b>10</b>
<b>3.1 ASPECTOS CONCEPTUALES</b>	<b>10</b>
<b>3.2 LA DINÁMICA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE</b>	<b>13</b>
3.2.1 <i>El uso regenerativo de los recursos naturales</i>	13
3.2.2 <i>La acumulación en capital físico</i>	14
3.2.3 <i>La acumulación económica</i>	14
3.2.4 <i>La acumulación en capital humano</i>	15
3.2.5 <i>La acumulación de capital institucional</i>	16
<b>3.3 LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL</b>	<b>17</b>
<b>4. LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO</b>	<b>18</b>
<b>4.1 ASPECTOS GENERALES</b>	<b>18</b>
4.1.1 <i>La legitimidad y la eficacia</i>	19
4.1.2 <i>La reforma del sistema político</i>	20
4.1.3 <i>El Estado, el gobierno y la administración</i>	21
<b>4.2 LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO</b>	<b>22</b>
4.2.1 <i>La gestión estratégica</i>	23
4.2.2 <i>La planificación de la infraestructura física</i>	24
4.2.3 <i>El financiamiento externo y la asistencia técnica</i>	24
4.2.4 <i>La acumulación de capital económico</i>	25
4.2.5 <i>La regulación de las relaciones laborales</i>	25
4.2.6 <i>La habilitación de la sociedad para el dominio tecnológico</i>	25
4.2.7 <i>La integración y la cooperación regional y hemisférica</i>	27
4.2.8 <i>La promoción de la integración social y la equidad</i>	27
4.2.9 <i>La organización de la concertación estratégica</i>	27
<b>4.3 LA REFORMA DEL PARLAMENTO</b>	<b>28</b>
<b>5. CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>30</b>
<b>5.1 LAS RELACIONES DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD</b>	<b>30</b>
<b>5.2 LA REFORMA DEL ESTADO COMO PROCESO</b>	<b>32</b>
<b>5.3 LA RECUPERACIÓN DEL ESPÍRITU ESTATAL</b>	<b>33</b>
<b>5.4 LA AUTORIDAD DE LA REFORMA</b>	<b>34</b>
<b>5.5 LA FORMACIÓN DEL NUEVO PERSONAL DEL ESTADO</b>	<b>35</b>
<b>6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>37</b>

## **1. CONSIDERACIONES PREVIAS**

A partir del restablecimiento de la institucionalidad democrática en 1982, en Bolivia se inicia un complejo proceso de cambios en la economía, la sociedad y la política, orientados a la modernización institucional y la habilitación del país para hacer frente a los desafíos derivados de las nuevas condiciones imperantes en la economía internacional, así como para responder a las necesidades de imprimirle mayor dinamismo a la economía, ampliar la justicia social y racionalizar el uso de los recursos naturales.

En el capítulo dos se examinan las características del agotamiento del patrón de acumulación.

En el capítulo tres se pasa revista a la reorganización del Poder Ejecutivo puesta en práctica durante la gestión 1993 - 1997.

El capítulo cuatro intenta una conceptualización del desarrollo sostenible.

El capítulo cinco aborda las cuestiones relacionadas con las funciones y tareas que tendrían que cumplir las distintas facetas y niveles del Estado, con miras a guiar el desarrollo nacional por un camino sostenible.

En el capítulo final se hacen consideraciones finales, relacionadas en particular con la naturaleza procesal de la reforma del Estado.

## **2. LA CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO**

### **2.1 FALTA DE DINAMISMO E INEQUIDAD**

Se puede afirmar que el patrón de desarrollo característico del país desde el período colonial ha consistido en un uso no regenerativo de su capital natural, sea que se lo considere en términos de sus recursos naturales no renovables (yacimientos mineros e hidrocarbúricos) o en cuanto a sus tierras y bosques. De igual manera, desde la época de la división colonial de la sociedad en castas, el establecimiento de la igualdad jurídica y política de las personas se ha realizado en ciertos momentos estelares y con cierto tipo de medidas que han marcado verdaderos cortes históricos (abolición de la esclavitud en 1826, reforma agraria en 1953 y voto universal en 1956, entre los principales). Este largo proceso ha recibido un impulso importante en los últimos años con el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades, las disposiciones relacionadas con la igualdad de género y el estímulo a la participación y representación política de las mujeres.

La lentitud con la que se avanza en la integración social en el país, reforzada por la prolongada vigencia de un patrón de desarrollo articulado en torno de las

riquezas naturales, permite afirmar que la cultura económica instalada en las clases dominantes se ha estructurado alrededor de la creencia de que la riqueza se extrae y que la mano de obra se somete. Dicha matriz cultural, como es fácil de comprender, en modo alguno ha facilitado que en el pasado se contemplen medidas sistemáticas de formación y acumulación de capital humano.

El patrón de acumulación histórico no ha sido sostenido por políticas nacionales destinadas a la reproducción ampliada de los factores del crecimiento.

Por otra parte, la participación nacional en la división internacional del trabajo se ha fundado en los recursos naturales, existiendo incluso una vertiente historiográfica que vincula los diferentes períodos característicos con la preeminencia de un determinado producto de exportación (la plata, el salitre, el caucho y el estaño). En efecto, la historia económica del presente siglo está claramente marcada por la lógica del estaño, cuya extracción y exportación ha dejado su impronta en la economía, la sociedad y la política bolivianas, al menos hasta mediados de los años 80. Este carácter primario exportador de la economía nacional se mantiene hasta ahora, puesto que las exportaciones no tradicionales, que han reemplazado en importancia al estaño, siguen consistiendo de productos primarios o de muy bajo grado de transformación fabril.

El patrón de uso de los diferentes recursos ha consistido, en efecto, en una incorporación de recursos naturales sobre la base de los ciclos de demanda generada en el exterior. Nótese en efecto que el país se caracteriza por una escasa infraestructura carretera y ferroviaria en comparación con los países vecinos.

El parque industrial es modesto, siendo muy pocas las instalaciones fabriles que cuentan con maquinaria y equipos que se aproximen al tamaño y al perfil técnico ni siquiera de los países vecinos. Esta situación debe atribuirse al hecho de que la economía boliviana no transitó propiamente por una etapa de industrialización sustitutiva de importaciones como lo hicieron la mayoría de los países latinoamericanos en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Valga aclarar sin embargo que la sustitución de importaciones que ocurrió en el país estuvo relacionada en realidad con productos de origen agrícola (arroz, algodón y azúcar, principalmente), los cuales formaron parte de la propuesta contenida en el Plan Bohan, y puesta en práctica por el primer gobierno del MNR entre 1952 y 1956.

La primacía de la minería primero y de la minería en combinación con la agroindustria del Oriente luego, han determinado que en Bolivia en ningún momento la industria manufacturera haya adquirido el papel motriz de la transformación productiva, y de la correspondiente formación de las clases industriales modernas con su impronta urbana.

Este atraso en abordar la industrialización se expresa a su vez en el fenómeno de que la migración rural-urbana tiende a configurar amplios sectores de

nueva población urbana dedicada a actividades terciarias o de naturaleza informal, cuyos niveles de productividad no son muy superiores a los del sector agrícola que han abandonado recientemente.

La crisis de la minería del estaño y la drástica reducción de la ocupación en las actividades mineras han traído aparejados por su parte movimientos migratorios que se han dirigido a las zonas del Oriente, del Chapare o incluso hasta los países vecinos.

El conjunto de estos procesos y tendencias se traduce en un conjunto de indicadores sociales, que ponen de manifiesto la persistencia de condiciones de pobreza e inferioridad del desarrollo social respecto de los países del entorno inmediato, como puede observarse del cuadro siguiente.

Cuadro 1 Desigualdad del desarrollo social respecto de los países vecinos						
	Bolivia	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Perú
Población 1992 (mill.)	7.2	34.2	159.1	14.0	4.8	23.2
PNB per cápita 1993 (US\$)	760	7.220	2.930	3.170	1.510	1.490
Esperanza de vida 1993 (años)	59.7	72.2	66.5	73.9	70.1	66.3
Mortalidad infantil 1993 (por 1.000 nacidos vivos)	74	24	57	15	38	64
Mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	650	100	220	65	160	280
Habitantes por médico 1990	2.564	329	847	943	1.587	1.031
Parque habitacional con agua (porcentaje)	51.5	92.5	70.7	88.2	31.5	49.0
Parque habitacional con alcantarillado (porcentaje)	18.5	38.6	35.3	70.0	7.7	40.0
Parque habitacional con electricidad (porcentaje)	49.6	93.5	n.d.	88.2	57.7	54.9
Población rural 1993 (porcentaje)	41	13	23	16	49	29
Fuente.- PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 1996 y CEPAL: La brecha de la equidad 1997						

Como consecuencia de estas disparidades, en las últimas décadas la brecha económica se ha ampliado en magnitudes preocupantes respecto de todos los

países vecinos, pero en mucho mayor medida todavía en comparación con las economías del Sudeste asiático, tal como puede verse en el cuadro siguiente.

Cuadro 2 El aumento de la brecha económica					
	PIB real per cápita (US\$)			Brecha (Bolivia = 1)	
	1960	1993	Tasa media anual de crecimiento	1960	1993
Bolivia	1.142	2.510	1.8	1	1
Argentina	3.381	8.350	2.6	3	3.3
Brasil	1.404	5.500	3.8	1.2	2.2
Chile	3.130	8.900	3.0	2.7	3.5
Paraguay	1.220	3.340	2.6	1.1	1.3
Perú	2.130	3.320	1.0	1.9	1.3
Corea	690	9.710	7.8	0.6	3.9
Malasia	1.783	8.360	4.5	1.6	3.3
Singapur	2.409	19.350	6.3	2.1	7.7
Tailandia	985	6.350	5.3	0.9	2.5

Fuente.- Cálculos propios a partir de cifras de PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 1996

Esta disparidad tan notoria entre los países de América Latina y los de Sudeste asiático ha sido objeto de numerosos análisis y comparaciones, lo que ha permitido verificar que al menos se observan diferencias muy marcadas entre ambas regiones respecto de las siguientes cuestiones: rol del Estado; nivel del gasto social; políticas orientadas a la equidad social; apoyo a la reconversión productiva, y estilo de gestión de las políticas económicas. [Grebe 1997].

En cada uno de estos ámbitos se reconocen enfoques completamente diferentes, puesto que en el Sudeste asiático el Estado ha jugado un rol activo y preponderante en la conducción del proceso de ajuste; el gasto social se ha

ampliado en volumen y calidad; se han aplicado medidas estructurales para fomentar la equidad distributiva; se ha brindado un apoyo sistemático a la reconversión productiva, y las políticas económicas se han caracterizado por su flexibilidad y pragmatismo. Todo esto contrasta con el estilo del ajuste aplicado en los países de América Latina.

No se puede dejar de mencionar sin embargo que todas estas diferencias se explican en cierta medida por la presencia de dos condiciones estructurales de partida completamente diferentes en ambas regiones: la situación de la deuda externa y el nivel del ahorro interno. Dicho de otra manera, el volumen relativo del excedente económico y el destino que se le dio, son completamente diferentes en ambos casos, lo cual proporcionó a los países del Sudeste asiático una latitud de maniobra para la política económica de la que se careció en América Latina. (Véase el cuadro siguiente.)

Cuadro 3		
Disponibilidad y uso del excedente en países seleccionados, 1994		
	Ahorro interno como proporción del PIB (porcentaje)	Servicio de la deuda externa como proporción de las exportaciones totales (porcentaje)
Singapur	51	n.d.
Corea	39	7.0
Malasia	37	7.9
Tailandia	35	16.3
Chile	28	20.3
Brasil	22	35.8
Perú	20	17.7
Argentina	18	35.1
Paraguay	14	10.2
Bolivia	8	28.2
Fuente.- Banco Mundial: World Development Report 1996		

La enseñanza que se extrae de estas comparaciones es que es posible lograr éxitos espectaculares en períodos relativamente breves (25 a 30 años), pero eso a condición de que se cuente a todo lo largo de dicho período con un volumen de recursos propios (ahorro interno) que se ubique alrededor del 30 por ciento del PIB. En segundo lugar, es imprescindible que dicho ahorro se canalice hacia la inversión productiva, en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible. Se trata de dos condiciones necesarias para que cualquier país pueda intentar llevar a cabo en un lapso de no más de dos generaciones un trayecto de modernización con autonomía, que es a su vez el requisito del desarrollo sostenible.

Las reformas que se han instrumentado en el país en los últimos cuatro años han estado encaminadas a crear las condiciones para revertir estas tendencias al estancamiento y el retraso. Ellas proporcionan por consiguiente una plataforma de partida, la cual permite, bajo ciertos lineamientos y requisitos, establecer en el futuro un estilo de desarrollo sostenible, sobre la base de una economía modernizada y con mayores capacidades para proporcionar empleo e ingresos.

## **2.2 LA SUPERACIÓN DEL AUTORITARISMO**

Como consecuencia de la superación del ciclo autoritario a lo largo de la década pasada, la reforma del Estado constituye uno de los temas más debatidos en este momento en las ciencias sociales y políticas de la región. [Kliksberg; Medellín Torres; Mols y Thesing]. Por consiguiente, la reforma del Estado en Bolivia se corresponde con grandes tendencias que se han puesto en boga: la descentralización; la primacía de la economía de mercado; la búsqueda de acomodo frente a la globalización; el nuevo rol de la inversión privada en el desarrollo; la necesidad de promover el desarrollo productivo y empresarial, y el redimensionamiento del gasto público.

Cada uno de estos procesos, tendencias y cambios globales reclama una respuesta adecuada en cada país, motivo por el cual la reforma del Estado se constituye a la vez en una dinámica general y en un reto a la capacidad propia de diseño intelectual, puesto que no existe coincidencia teórica respecto de las razones y los objetivos que deben guiar dicha reforma; tampoco las distintas escuelas de pensamiento comparten una misma noción sobre el Estado.

Existen corrientes que reducen el concepto de Estado al sector público, o sea en cierta medida, aparato del Estado. Las hay también otras, más comprensivas, que enfocan al Estado en un sentido relacional con la sociedad.

Para ilustrar la diversidad de enfoques baste citar dos posiciones entre las muchas que se han expresado en el debate sobre la reforma del Estado. Por una parte, se argumenta desde las posiciones neoliberales que el problema consiste en achicar al Estado para liberar recursos que éste esteriliza por su accionar ineficiente

y plagado de oportunidades de corrupción, al mismo tiempo que limita el accionar del mercado (supuestamente más eficiente) en la asignación de los recursos económicos.

Por otra, las posiciones neoestructuralistas sostienen, por el contrario, que el objetivo de la reforma consiste en adecuar el funcionamiento de la administración pública a las nuevas condiciones exigidas por el modelo de acumulación derivado de la revolución tecnológica y la globalización. [Rosales; Lahera; Nuñez del Prado].

En todo caso, habría que coincidir en que la reforma del Estado se tiene que corresponder con las exigencias derivadas del modelo de acumulación y legitimación imperante o el que se encuentra en camino de estructuración. Por lo tanto, la reforma del Estado comprende procesos y decisiones que rebasan con creces la adecuación funcional y territorial del Poder Ejecutivo a las exigencias de la regulación de la economía por la acción del mercado; implica cuando menos también el establecimiento de un nuevo orden político encaminado al perfeccionamiento de la democracia representativa, así como a la creación de condiciones para una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los asuntos que le afectan en su vida cotidiana. Cabe proponer incluso que para el propio ejercicio irrenunciable de la soberanía *vis-à-vis* las tendencias que se visualizan en el orden internacional, se hace necesario introducir ajustes organizativos en el Estado.

En el caso específico de nuestro país, las transformaciones que se llevan a cabo en el presente corresponden a la superación de la crisis del Estado establecido como consecuencia de las transformaciones impulsadas por la Revolución de abril de 1952. Cabe recordar por consiguiente que los principios estructuradores del Estado de 1952 estuvieron relacionados con la responsabilidad estatal de la producción y exportación de estaño, como columna vertebral de la economía, la sociedad y la política del país, así como con el pacto de reciprocidad entre el Estado y la clase trabajadora, emergentes ambos de la matriz establecida en abril de 1952. El ciclo estatal inaugurado en ese entonces se subdivide a su vez en dos etapas, cuyo mejor análisis histórico ha sido organizado sin duda por parte de René Zavaleta Mercado [1992].

Como se recordará, entre 1952 y 1964, el MNR ejerció la supremacía total del poder político, y sentó las bases de la transformación del Estado oligárquico hacia un tipo de Estado nacional-desarrollista. A partir de 1964 se inicia el ciclo militar inserto empero todavía dentro de la matriz socio-política de 1952, corroborando así que en dicha formación coexistían un polo que impulsaba la profundización social de las transformaciones, y otro que las trataba de acomodar de una manera conservadora. Los momentos cruciales de conflicto entre ambos polos se localizan en el período 1969 - 1971, cuando se enfrentan cruentamente las dos opciones que pugnaban desde el origen mismo de la revolución nacional. El desenlace de la época favoreció que se impusiera el costado conservador, Paz Estenssoro incluido. [Zavaleta Mercado, 1987].

La gestión autoritaria del Gral. Banzer ejercitada entre 1971 - 1978 dispuso de condiciones muy favorables que propiciaron el fortalecimiento del Estado intervencionista y desarrollista, pero sin contenido popular y de progreso social. La mediación adquirió formas prebendales extremas y se practicó una relación represiva sobre los sectores populares, al mismo tiempo que se practicaba una relación selectiva con algunas representaciones corporativas de la sociedad civil. Ese es el contexto en el cual se afirman los comités cívicos como los principales interlocutores sociales aceptados por el Estado autoritario, lo cual no dejará de tener consecuencias posteriores, puesto que dichos comités cívicos persisten en considerarse los representantes y articuladores de vastos grupos de intereses, expresivos según los casos de las diferentes constelaciones a nivel regional.

Ese es el esquema estatal que colapsa entre 1978 y 1982, haciendo que en octubre de 1982 concluya el ciclo militar del Estado de 1952, iniciado en 1964 con el derrocamiento del MNR por parte de las Fuerzas Armadas encabezadas por el Gral. Barrientos. , En este orden de cosas, habría que cuidarse de considerar que la dictadura delincencial de García Meza representa el Estado autoritario que se superó en 1982. La verdad es que los episodios de julio de 1980 a octubre de 1982 ya no son más que los últimos estertores del autoritarismo militar instalado en 1964 y cuyos principales exponentes son Barrientos y Banzer. Los gobiernos de Ovando y Torres (1969 - 1971) son una coyuntura de excepción dentro de esta trayectoria general, cuyo análisis no es posible profundizar en esta ocasión

Durante el gobierno del Presidente Siles Zuazo (1982 - 1985) se hicieron nuevamente presentes los actores sociales del 1952 (el sindicalismo revolucionario y el populismo de izquierda), que intentaron infructuosamente encaminar la superación de la crisis del Estado por el costado izquierdo. Ahora se sabe que, más allá de las insuficiencias subjetivas que condenaban dicho intento de antemano al fracaso, lo que en verdad bloqueaba esa salida eran el carácter y las tendencias de la situación internacional, donde se combinaban el neoconservadurismo político en las principales potencias occidentales, la crisis del endeudamiento externo en América Latina y el derrumbe del socialismo en Europa oriental.

Como es también sabido, el desborde inflacionario de los años 1984 y 1985 trajo consigo el acortamiento del mandato del Presidente Siles Zuazo y el subsiguiente advenimiento del Gobierno del Presidente Paz Estenssoro, una de cuyas primeras medidas consistió en la dictación del Decreto Supremo 21060, el cual rubricó en definitiva la defunción del Estado de 1952. [Grebe López, 1987 y 1994].

A pesar de que las intenciones aparentes consistían en poner freno a la hiperinflación, las medidas de estabilización de 1985 ya fueron concebidas como el comienzo de un nuevo tipo de relaciones y roles entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Se puede afirmar, sin embargo que, si bien el enfoque que prevaleció

en 1985 fue predominantemente neoliberal, a partir de 1993 se introducen matices y connotaciones de una índole muy distinta, como se explicará más adelante.

Si bien está claramente identificado el Estado nacional-desarrollista que quedó atrás, todavía parece prematuro calificar el tipo de Estado que se viene construyendo en su reemplazo a partir de 1985 aproximadamente.

La reforma del Estado se ha llevado a cabo hasta ahora a lo largo de las siguientes tres etapas características:

- i) se inicia en 1982 con la recuperación de la democracia, cuyo antecedente inmediato consiste en la crisis del autoritarismo militar, por un lado, y el agotamiento del patrón de acumulación minero-estatal que caracterizó el funcionamiento del país desde 1952, por otro; [Grebe López, 1983]
- ii) adquiere su orientación estructural con el Decreto Supremo 21060 de 1985, que modifica sustancialmente el régimen socio-económico; y
- iii) se perfecciona a partir de 1993 con la reforma de la Constitución Política del Estado; la participación popular; la capitalización de las empresas públicas; la creación del Sistema de Regulación Sectorial; la reforma de la seguridad social, y la reorganización del Poder Ejecutivo.

### **3. EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

#### **3.1 ASPECTOS CONCEPTUALES**

Desde principios de los años 70, se expande en el mundo una creciente conciencia sobre los límites físicos que impone la Naturaleza al estilo de uso de los recursos naturales, que ha sido característico desde la Revolución Industrial. En ese contexto se ha venido perfeccionando la noción del desarrollo sostenible, la cual expresa todavía de una manera incipiente la aspiración de implantar un tipo de progreso en el que se equilibran los objetivos económicos, sociales y ambientales.

Existen en verdad decenas de definiciones sobre el desarrollo sostenible. Quizás la más conocida es la que formuló la Comisión Brundtland de las Naciones Unidas en 1987: *"El desarrollo sostenible consiste en la satisfacción de las necesidades actuales, sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades"*.

A partir de entonces se ha podido constatar que dicha formulación propone un criterio (la equidad intergeneracional) pero no facilita el reconocimiento de los

medios e instrumentos que los satisfacen, e incluso no resulta automática la determinación de los objetivos concretos a lograr, sobre todo en vista de que no hay una definición unívoca y universal sobre las necesidades humanas.

Después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente (Cumbre de la Tierra) de 1992, varios países han emprendido esfuerzos para encaminarse hacia el desarrollo sostenible. En ese contexto se ha hecho evidente que se requiere establecer una conceptualización que permita operativizar en políticas y programas el conjunto de objetivos económicos, sociales y ambientales incorporados bajo la noción del desarrollo sostenible.

Por consiguiente, se ha hecho necesario en cada caso especificar con más detalle y profundidad el conjunto de fines y medios que se engloban dentro del desarrollo sostenible. En este sentido, en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República se establece: *"Se concibe el desarrollo sostenible como un proceso que interrelaciona todas la actividades de la sociedad, desde las productivas hasta las culturales. El desarrollo humano es fundamental para el crecimiento económico, que encuentra su sentido en la posibilidad de mejorar el nivel de vida de la población: esta relación garantiza la estabilidad del sistema democrático. La conservación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente constituyen la base material del desarrollo sostenible."*

*"Por estas razones, el desarrollo sostenible se sustenta en cuatro pilares que se condicionan mutuamente:*

- *El crecimiento económico, entendido como la transformación productiva que habilite al país para hacer frente a las nuevas exigencias de competitividad derivadas del cambio tecnológico.*
- *La equidad social, entendida como la reducción de las desigualdades, la creación de oportunidades para la plena participación de los individuos en la sociedad y en la toma de decisiones, el reconocimiento de la diversidad cultural y la superación de todo tipo de discriminaciones.*
- *El uso racional de los recursos naturales, entendido como la conservación de los recursos renovables, sin afectar su capacidad de regeneración, y la utilización integral de los recursos no renovables, así como la preservación del medio ambiente.*
- *La gobernabilidad, entendida como el mejoramiento de la eficacia decisional, y la legitimidad del Estado y del sistema político frente a la sociedad para perfeccionar la democracia." [República de Bolivia]*

Esta definición supera en muchos aspectos las limitaciones de otras formulaciones menos precisas e incluye un cuarto elemento a ser considerado: la

dimensión política. Aún así, ella todavía no satisface el criterio de operabilidad, en el sentido de que permita contar con elementos de juicio para evaluar las políticas, los planes de inversión y en general las decisiones de los agentes económicos.

Por consiguiente, parece necesario continuar buscando una definición apropiada. En ese contexto, podría explorarse un planteamiento que pasó relativamente desapercibido en su momento, pero que ahora puede ser aprovechado con ventaja en el presente contexto. [CEPAL, 1991]

Dicho enfoque señala que la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo está relacionada con el balance que se logre en la acumulación en los diferentes tipos de capital de que dispone cada país. A estos efectos se toman en cuenta:

- \* el capital natural (las tierras, los bosques, los ríos y lagos, etc.),
- \* el capital físico (infraestructura, puentes, caminos, plantas hidroeléctricas, etc.),
- \* el capital económico (maquinaria, equipos e instalaciones productivas),
- \* el capital financiero,
- \* el capital humano y
- \* el capital institucional (los sistemas de decisiones, los derechos de propiedad y tenencia y la calidad de las relaciones entre los distintos actores).

Se supone, por tanto, que cada sociedad dispone en cierto momento de una combinación determinada de dichos acervos, en determinadas cantidades y calidades. La estrategia de desarrollo determina entonces la pauta bajo la cual se emplean dichos acervos, así como los mecanismos por medio de los cuales se permite o no la reproducción de cada uno de ellos. En este sentido, se postula que *"la sustentabilidad del desarrollo requiere un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o acervos que participan en el esfuerzo del desarrollo económico y social de los países, de tal modo que la tasa de uso resultante de cada forma de capital no exceda su propia tasa de reproducción, habida cuenta de las relaciones de sustitución o complementariedad existentes"*. [CEPAL, 1991]

Cabe complementar esta fórmula con las siguientes consideraciones:

- i) la conservación, reproducción y potenciamiento de los recursos del progreso social y el afianzamiento de la seguridad humana requieren de condiciones y acuerdos internacionales, que no pueden ser alcanzados por la voluntad de un solo país;
- ii) las estrategias de desarrollo de todos los países tienen que coordinarse de tal manera que se asegure la equidad social, internacional e intergeneracional en materia de aprovechamiento de los recursos naturales, así como en cuanto a

la descarga de los desechos y residuos de accionar económico-productivo sobre el medio ambiente

- iii) el mercado por sí solo no está en condiciones de garantizar la sostenibilidad, por lo cual es menester adoptar acuerdos políticos sobre los aspectos respecto de los cuales hay necesidad de la regulación colectiva a nivel nacional e internacional.

Por consiguiente, las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas tendrían que ser acompañadas de manera paralela y simultánea con la formulación y adopción de un Tratado de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, que complemente la liberalización comercial y financiera de los mercados con compromisos relacionados con la sostenibilidad. (1)

## **3.2 LA DINÁMICA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

A continuación se establecen los principales lineamientos que tendrían que caracterizar en el futuro la estrategia de desarrollo sostenible.

### **3.2.1 *El uso regenerativo de los recursos naturales***

Bajo este rubro se considera que se debe incorporar en la racionalidad de los usuarios de los recursos naturales, que se trata de un tipo de capital y que por esa razón están en condiciones de aportar sostenidamente a la generación de beneficios, para lo cual se requieren planes de manejo y de aprovechamiento de los mismos, a saber directrices técnicas de uso de suelos y de identificación de potencialidades naturales, con miras a minimizar los riesgos en las inversiones, causados por la escasez o uso inapropiado de información, así como de maximizar los beneficios de los actores sociales involucrados en la economía de los recursos naturales.

La teoría económica y la contabilidad social no han incorporado aún la valoración plena de los recursos naturales. Sin embargo, desde distintas vertientes ya se están considerando diversos métodos y técnicas para que el aprovechamiento del capital natural refleje la reposición plena de todos sus elementos componentes.

El territorio nacional forma parte de varias cuencas y sistemas geoeconómicos, lo que implica que al Estado boliviano le compete una responsabilidad respecto de la gestión sostenible de la biodiversidad y de los recursos que comparte con los países vecinos.

Frente a las tendencias internacionales que buscan limitar la soberanía de los Estados nacionales respecto de recursos y áreas globales, como la Amazonía, de lo

---

<sup>1</sup> Dicha propuesta fue presentada por el Presidente Sánchez de Lozada con ocasión de la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, que se realizó en Santa Cruz en 1996.

que se trata es de potenciar las capacidades nacionales de asegurar el uso y conservación de dichos acervos, para lo cual la cooperación internacional debería proporcionar la asistencia tecnológica y los fondos financieros necesarios.

Todos estos aspectos tienen implicaciones respecto de diversas competencias y funciones que se deben incorporar en el accionar del Estado.

### **3.2.2 *La acumulación en capital físico***

La red de carreteras y ferrovías es absolutamente insuficiente para servir de base a un sistema moderno de transportes que vincule a las diferentes regiones productoras con los mercados nacionales e internacionales.

Diverso tipo de limitaciones han postergado la modernización de las interconexiones del país con el entorno geográfico.

A partir de la capitalización de YPFB, ENFE y ENTEL se pueden abrigar fundadas expectativas de que aumenten sustancialmente las inversiones que permitan mejorar el transporte y las comunicaciones, especialmente con los países del MERCOSUR.

### **3.2.3 *La acumulación económica***

El actual parque productivo es el resultado de la acumulación de capital operado en el país particularmente durante la vigencia del patrón de acumulación minero-estatal.

Salvo contadas excepciones, los equipamientos de las unidades productivas en la minería, la industria manufacturera, la agroindustria y la agropecuaria, se caracterizan por un elevado grado de obsolescencia.

Tanto desde el punto de vista de los equipos como de las prácticas de dirección empresarial y gerencia, existe una gran distancia respecto de la mejor práctica internacional, lo que limita severamente su capacidad competitiva.

Existen serias dudas sobre la aptitud del mercado para establecer las señales que provoquen decisiones apropiadas a la hora de reponer y renovar los equipos productivos. Mucho menos se puede esperar que el mercado por sí solo oriente la creación de un parque productivo idóneo para mantener un elevado ritmo de crecimiento y una apropiada generación de empleo.

El Estado tendría que intervenir en este ámbito, proporcionando orientaciones estratégicas y estimulando la formulación de proyectos de inversión.

### **3.2.4 La acumulación en capital humano**

Tal como se ha señalado anteriormente, la mayor insuficiencia del patrón de desarrollo impulsado en Bolivia en el pasado, ha consistido en la ausencia de políticas y estrategias de mejoramiento y fortalecimiento de su capital humano, compuesto por una diversidad de culturas y tradiciones sociales y potenciales personales, que fueron suprimidas y bloqueadas por el modelo económico y la pauta de dominación social imperantes.

Al tenor de las concepciones prevalecientes en su momento, los enfoques de las políticas sociales estuvieron centrados en el orden redistributivo de los recursos globales asignados al "bienestar general" y a las políticas focalizadas de atención a los bolsones de pobreza detectados y circunscritos espacialmente.

De aquí se deriva la propuesta de que la eventual capacidad competitiva de las zonas del Oriente no podrá consolidarse si no se resuelven los problemas de pobreza y falta de competitividad en las zonas del Altiplano.

Por consiguiente, es necesario mejorar sustancialmente las condiciones de vida por medio de un proceso sistemático de elevación de la seguridad humana.

Siendo el hombre el objetivo central del desarrollo sostenible, la estrategia y las políticas deben propender a la generación de empleo. El empleo para ser tal tiene que producir ingresos, generar satisfacción y permitir la existencia de un nivel controlado de incertidumbre.

De manera general, se puede proponer que las políticas, programas y proyectos relacionados con la acumulación de capital humano deben contemplar indicadores que permitan verificar periódicamente el avance hacia las metas establecidas. Mientras no se establezca un parámetro cualitativamente más apropiado, el Índice de Desarrollo Humano podría convertirse en un indicador apropiado para medir tal avance.

Como se ha mencionado anteriormente, el nivel medio de calificación de la mano de obra en Bolivia es bajo, en buena medida debido a la escasa complejidad de nuestra industrialización. Por esta razón, la reforma educativa requiere ser perfeccionada y profundizada al menos en tres sentidos: la formación y calificación de la mano de obra en el trabajo; la creación de mecanismos de formación de técnicos y profesionales a nivel medio, así como la reforma del sistema universitario propiamente dicho.

Vale la pena mencionar en este contexto, que la reforma del Estado y el establecimiento de un estilo sostenible de desarrollo, empiezan por ser ideas expresadas y formuladas en el ámbito intelectual. Incluso la divulgación y explicación de estos procesos corresponden al nivel intelectual, así como la reorganización de todas las políticas de acumulación de capital humano

empiezan siendo propuestas por intelectuales y políticos. Su realización plena, sin embargo, ya es tarea de las instituciones correspondientes del Estado.

### **3.2.5 *La acumulación de capital institucional***

Bolivia es todavía un país con baja gobernabilidad, debido en gran medida a la debilidad de sus instituciones, así como en razón de la cultura de confrontación y conflicto entre los sectores sociales y políticos.

Si bien se han logrado algunos avances en cuanto a la incorporación de ciertos consensos en las agendas de las principales representaciones políticas, como es el caso del respeto a las reglas de la democracia, la prioridad de la estabilidad macroeconómica y la necesidad de superar la pobreza, esto no es todavía suficiente para generar el clima de confianza y certidumbre que requieren los actores económicos y sociales para desenvolver a plenitud todas sus potencialidades positivas. En particular, será necesario proceder a una profunda reforma del sistema judicial, lo que no se logra únicamente con la designación de las cúpulas del sistema por medio de acuerdos político-parlamentarios. Se trata, en cambio, de una verdadera reforma en los valores y principios de los jueces, lo que en verdad empieza en la etapa misma de la formación universitaria, y debe ser acompañada de una nueva cultura de todos los ciudadanos.

Junto con ello, es necesario que se reorganicen los principios bajo los cuales funcionan los partidos políticos, puesto que en el futuro la política deberá recuperar su sentido de servicio público, temporal y honorífico, reemplazando la situación actual en que la política consiste en una alternativa de enriquecimiento personal y colectivo. A estos efectos, habrá que aprobar una norma legal que establezca las pautas para el financiamiento de los partidos políticos. <sup>(2)</sup>

Sobre estas y otras materias relacionadas con la consolidación de las instituciones y la reforma de los principios y valores que regulan la conducta pública en sus diferentes esferas económicas, sociales y de relacionamiento con la Naturaleza, se requieren acuerdos explícitos de las clases dirigentes a fin de aprobar en el nivel que corresponda la normatividad jurídica respectiva. Por esta vía será posible consolidar paulatinamente las instituciones y construir colectivamente la gobernabilidad democrática.

Tal como se ha podido comprobar, en todos estos aspectos y planteos es ineludible que el Estado tome la iniciativa, puesto que se trata del actor institucional por excelencia de la reforma y la modernización nacional.

---

<sup>2</sup> Para comenzar, bastaría con aprobar la propuesta de Ley de Partidos que fue consensuada en el grupo bicamaral en 1995.

### 3.3 LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL

Tal como se ha mencionado más arriba, el desarrollo sostenible no es posible de llevarse a buen término si no es en un contexto de coordinación y cooperación internacional. Por este motivo, el Gobierno del Presidente Sánchez de Lozada promovió la idea de realizar un encuentro presidencial en el marco hemisférico, el cual tuvo como objetivo examinar la posibilidad de la suscripción de un tratado hemisférico sobre desarrollo sostenible, paralelo y simultáneo con la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, acordada en la Cumbre de las Américas llevada a cabo en Miami en 1994. Como es sabido, tal objetivo no fue alcanzado, pero la Declaración y el Plan de Acción adoptados en Santa Cruz de la Sierra contienen importantes avances que es necesario dejar establecidos:

- i) se ha logrado consolidar a nivel político un concepto de desarrollo sostenible, menos ambientalista y más equilibrado respecto de las dimensiones económicas y sociales, al mismo tiempo que se han sentado las bases para un diálogo multilateral sobre los temas del desarrollo en las Américas;
- ii) se ha demostrado que no es imposible que los países latinoamericanos y caribeños adopten iniciativas exitosas en cuanto a la agenda de diálogo con los países desarrollados del Hemisferio;
- iii) se ha establecido que el viraje hacia un estilo de desarrollo sostenible es un compromiso que involucra a todos los actores políticos, económicos y sociales, aunque la responsabilidad principal les corresponde a los Gobiernos;
- iv) se han logrado algunos acuerdos concretos sobre temas tan significativos como la necesidad de superar la pobreza, a partir de esfuerzos compartidos que deben materializarse en las áreas de la salud, la educación y el empleo, tomando en cuenta las diversidades étnico-culturales;
- v) se ha acordado que el manejo racional de los recursos naturales y la biodiversidad no es viable sin la participación de las comunidades locales originarias y las poblaciones indígenas, y
- vi) se han sembrado algunas ideas para que el establecimiento de una zona de libre comercio en las Américas pueda ser acompañado por la preparación y suscripción de un tratado hemisférico sobre desarrollo sostenible.

Si es cierto que la identificación precisa del problema es la mitad del camino hacia su solución, parece legítimo señalar que en Santa Cruz de la Sierra se inició una trayectoria promisoriosa en la dirección correcta hacia la discusión de un estilo de desarrollo sostenible en las Américas. [Araníbar et al.]

Sería deseable que el espíritu de concertación y la voluntad de adoptar acuerdos prácticos, que imbuyeron claramente el proceso preparatorio y la

ejecutoria del evento mismo, se mantengan y enriquezcan a la hora de poner en marcha los diferentes compromisos e iniciativas. En este sentido, es de esperar que se perfeccionen en el futuro instancias de diálogo entre los Gobiernos, los organismos de cooperación y las organizaciones representativas de la sociedad civil, con miras a coordinar esfuerzos y dotar al desarrollo sostenible de una dimensión genuinamente participativa.

Se puede afirmar asimismo que la Cumbre de Santa Cruz ha constituido una estación privilegiada para examinar los grados de viabilidad política para el cumplimiento de los compromisos acordados en la Cumbre de Río.

Al igual que lo ocurrido en la reciente Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas, los países de América Latina y el Caribe --y los países en vías de desarrollo en general-- consideran que el tema central es el desarrollo, añadiendo inmediatamente que dicho desarrollo debe caracterizarse por el atributo de la sostenibilidad, el cual tiene necesariamente connotaciones inexcusables en cuanto al cierre de las brechas sociales a nivel nacional e internacional y a sus correlatos intergeneracionales. Para los países desarrollados, en cambio, el concepto del desarrollo sostenible está referido con más énfasis a la dimensión ambientalista. Por otra parte, no existe voluntad de parte de algunos países para adoptar compromisos relacionados con recursos financieros adicionales o con la transferencia de tecnología que no fuera en términos estrictos de mercado.

El espíritu y la letra de los documentos aprobados en Santa Cruz de la Sierra demuestran que al final fue posible conciliar los intereses contrapuestos, estableciendo el primer consenso práctico sobre el desarrollo sostenible entre países desarrollados y en desarrollo, lo cual en sí mismo ya constituye un importante avance de las Américas respecto del cumplimiento de los compromisos establecidos en la Cumbre de Río por parte de otras regiones.

De acuerdo con su propio concepto, el desarrollo sostenible no significa otra cosa que un proceso de paulatino cambio de las conductas y las políticas que hoy hacen insostenible al estilo de desarrollo imperante tanto en los países industrializados como en las economías subdesarrolladas del Hemisferio. En Santa Cruz de la Sierra se ha expresado la voluntad política más alta del Hemisferio para caminar en esa dirección, lo cual es un logro que debe contabilizarse en el activo de los avances impulsados por el Gobierno del Presidente Sánchez de Lozada.

## **4. LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO**

### **4.1 ASPECTOS GENERALES**

Tal como se ha señalado anteriormente, existe ya un importante camino recorrido en la configuración de un nuevo tipo de Estado, comprometido en primer

lugar con superar las desigualdades sociales heredadas del anterior modelo de desarrollo. El Estado se ha desprendido de una serie de funciones que ejercía en el pasado en materia de asignación y administración de recursos económicos, habiendo transferido dichas funciones a los actores privados y, de manera muy especial, a los sectores empresariales, que tienen ahora la responsabilidad de la acumulación de los diferentes tipos de capital.

El Estado centralista ha sido reemplazado por un nuevo sistema descentralizado y participativo de gestión pública, lo cual tendría que traer consigo mejoras en la gobernabilidad democrática y en la mayor proximidad de los ciudadanos con las reparticiones públicas que atienden los temas que le interesan en su vida cotidiana.

También es necesario mencionar el avance conceptual que se ha introducido con las dimensiones ambientales y de gestión racional de los recursos naturales en la toma de decisiones de la política económica y los proyectos de inversión.

Por último, se han perfeccionado algunos aspectos significativos en la conformación de la representación política, así como en la organización de instancias de vigilancia y fiscalización en el nivel municipal.

Sería un error, sin embargo, considerar que todo esto ya ha sido logrado, consolidado y concluido. Lo cierto es que el proceso apenas se ha iniciado y que recién se han colocado los títulos principales de la agenda de la transformación nacional hacia el desarrollo sostenible. Sin ningún ánimo de agotar la materia, a continuación se formulan diversas reflexiones con miras a pasar de la administración de políticas de gobierno a la gestión de las políticas de Estado.

#### **4.1.1 La legitimidad y la eficacia**

La reforma del Estado es una de las condiciones para perfeccionar la gobernabilidad, que consiste sintéticamente en el aumento de la legitimidad y en la mejora de la eficacia de su funcionamiento y desempeño.

Uno de los problemas más críticos en la relación del Estado con la sociedad civil en Bolivia consiste en el reconocimiento insuficiente de su legitimidad por parte de varios sectores significativos de la sociedad civil. Basta mencionar que la COB (y algunos otros sectores populares) se han ubicado persistentemente (al menos desde 1985) en una posición de desacato e impugnación del poder constituido sobre bases electorales. Si bien es cierto que Zavaleta ha señalado sistemáticamente que la legitimidad democrática en Bolivia no estuvo vinculada necesariamente con el sufragio popular, pareciera que ésta es una tradición del movimiento popular que tiene que ser superada, puesto que el poder decisonal emergente de procesos democráticos no puede ser bloqueado por la movilización de sectores corporativos. Se trata cuando menos de un tema sobre el que habría que discutir con todo

cuidado, puesto que alude a una noción de concertación que no es un asunto menor en la cultura política del país.

A lo anterior se suma que existía hasta hace poco una amplia mayoría no incorporada a la vida ciudadana, no obstante las transformaciones impulsadas desde 1952 en el agro. Por lo tanto, uno de los postulados programáticos se refería a la incorporación de las poblaciones originarias a la formación de los consensos y el control social sobre los recursos económicos.

En cuanto a la eficacia de las decisiones y su ejecutoria, debemos reconocer que en una etapa como la presente de grandes transformaciones estructurales en Bolivia y el mundo, es imprescindible que se fortalezca la capacidad decisional y operativa del Estado, y que se potencie la eficacia en el uso de los recursos humanos y financieros. Respecto de esta cuestión, por un lado están los que predicán la necesidad de la privatización y la reducción de la burocracia, como vía para corregir pretendidas insuficiencias idiosincráticas del Estado; por otro, los que consideran imprescindible un nuevo tipo de reclutamiento y formación de la burocracia del Estado. Se trata en todo caso de un tema complejo sobre el cual no existen lineamientos teóricos definitivos, aunque parece claro que el criterio para medir la eficacia y eficiencia del gasto y la inversión social tendría que consistir en el cotejo con los ciudadanos y no en la introducción de evaluaciones insertas en el circuito de las prácticas burocráticas autorreferidas.

En todo caso, se pensaba que había que establecer algún tipo de correspondencia entre la capacidad de servicio o de respuesta de las instituciones estatales *vis-à-vis* las demandas reales de los distintos sectores sociales, cosa que no ocurre cuando las políticas sociales están cautivas de las movilizaciones reivindicativas (por lo general, de contenido salarial) de determinados sectores de funcionarios públicos.

Digamos, por último, que en Bolivia, al igual que en muchos otros países (Italia, Brasil, Ecuador, etc.), se había difundido la idea de que la gestión de los asuntos del Estado resulta más eficiente si se la encomienda a empresarios exitosos, lo cual constituye un enfoque cuestionable en términos teóricos y prácticos. Se ha hecho notar en efecto las destrezas, conocimientos y enfoques que pueden traducirse en una exitosa conducción de una empresa privada, no son necesariamente los que tendrían que servir para una gestión inspirada de las políticas de gobierno. En términos prácticos, no hay evidencias concluyentes de que los empresarios transformados en autoridades superiores del gobierno, se hayan desempeñado mejor que las personas que provenían de experiencias académicas, políticas o burocráticas.

#### **4.1.2 La reforma del sistema político**

El Estado es sin duda el actor principal de la modernización nacional, pero sus decisiones no se traducen automáticamente en resultados, puesto que pueden

ser neutralizadas por la acción de otros actores nacionales o internacionales. Tal es el dilema de la democracia y de la globalización. Surge por consiguiente la pregunta por la eficacia de los medios e instrumentos, así como la cuestión de la relación entre medios y fines. Dicho de una manera quizá simplificada se puede proponer que los fines tienen una connotación principalmente política, en tanto que los medios están más cerca de las consideraciones técnicas. En nuestro país, sin embargo, se mezclan ambos aspectos de una manera que no facilita el análisis que debemos realizar de este problema.

En el anterior modelo de desarrollo, esta cuestión era mucho menos visible puesto que el Estado controlaba directamente y sin mediaciones los factores que determinaban el cumplimiento de sus objetivos.

El Estado, como se ha visto a lo largo de este texto, no es un actor homogéneo y monolítico, y mucho menos en coyunturas de transición como la que atraviesa Bolivia en el presente. A eso se suma el hecho de que la gestión de gobierno se lleva a cabo desde 1982 en el marco de coaliciones políticas (¿ideológicamente heterogéneas?), lo que se traduce en una diversidad de constelaciones partidarias que ocupan esferas específicas del aparato gubernamental, con sus enfoques, apetitos e intereses particulares.

Una de las tesis principales de este trabajo indica que debe existir cierta concordancia mínima entre el libreto y las características de los actores sociales. Hay que considerar además que la armazón del Poder Ejecutivo no puede ser indiferente a la conformación y reparto del poder político, y tampoco es indiferente respecto de la forma de Estado. Obsérvese en efecto que los regímenes autoritarios organizaron el aparato y las estructuras gubernamentales, de una manera que no resulta en absoluta apropiada cuando está en vigencia plena la democracia representativa y parlamentaria.

#### **4.1.3 *El Estado, el gobierno y la administración***

Para los fines de futuros análisis, convendría diferenciar, como se hace en Francia, por ejemplo, entre Estado, Gobierno y Administración. Una distinción de esta naturaleza permitiría establecer una razonable separación entre los representantes de las preferencias y la voluntad ciudadana, lo cual tiene que ver los mandatos y orientaciones que tendrían que ejercer los representantes en la pluralidad del Parlamento.

De manera simultánea, la mayoría del voto ciudadano estaría encargando a una representación político-partidaria (y sus alianzas correspondientes) la ejecución de tareas específicas de gobierno.

El cuerpo administrativo del Estado, por último, se tendría que componer de funcionarios, administradores y gerentes reclutados por méritos propios, estables y

sometidos a un régimen que no dependa del periódico cambio en la titularidad política del Estado y el Gobierno.

Sobre esta base se podrían distinguir las diferencias entre los que ejercen funciones y competencias como consecuencia de una designación política, por un parte, y los que forman parte de una carrera administrativa y funcionaria, regida por disposiciones que establecen la manera de ascender en el escalafón en base a méritos, por otra. La *accountability* y la responsabilidad administrativa son distintas en ambos casos.

La reconfiguración del aparato central, la descentralización administrativa y la participación popular constituyen transformaciones profundas en tres niveles diferentes del Poder Ejecutivo, lo que exige sin lugar a dudas un formidable esfuerzo de coordinación, así como de profesionalización administrativa y de creación de una nueva ética del funcionario público.

## 4.2 LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO

El Poder Ejecutivo, como corazón y cerebro del Estado, debería colocar en el centro de su accionar las nociones de seguridad y certidumbre. Seguridad porque protege derechos, aspiraciones y normas, y certidumbre porque hace que se cumplan las leyes y normas en cada una de las grandes áreas de gobierno en horizontes predecibles de tiempo y circunstancias.

Más que el número de ministerios o su denominación, es necesario definir las grandes funciones del Gobierno, tomando en cuenta que la Presidencia de la República es la instancia de la coordinación por excelencia: entre los Poderes del Estado, dentro del Poder Ejecutivo y entre los niveles nacional y departamental. Por eso requiere de un aparato propio congruente con la arquitectura del sistema de ministerios. <sup>(3)</sup>

El *área política* debería tener entre sus competencias primordiales la garantía de la seguridad política, jurídica y personal, lo que incluye, entre otras cosas: seguridad interna, defensa exterior y relaciones políticas y diplomáticas con otros Estados y actores institucionales externos.

El *área social* tendría que ocuparse principalmente de la integración social y la superación de la pobreza, así como del perfeccionamiento del capital humano en todos sus aspectos, lo que incluye, entre otras, las funciones de educación, salud, y equidad de género.

El *área económica*, por último, tendría que articular todas las políticas e instituciones vinculadas con la promoción del desarrollo productivo y empresarial,

---

<sup>3</sup> El régimen municipal requiere un tratamiento especial por su carácter electivo y autónomo.

incluyendo, entre otros ramos: finanzas públicas, moneda y cambio, comunicaciones y desarrollo de la infraestructura física.

A fin de cumplir con el principio constitucional de la coordinación entre los Poderes del Estado, cada una de estas áreas debería estructurarse tomando en cuenta también las competencias, atribuciones y funciones de los otros Poderes, motivo más que suficiente para desechar el postulado de que debe existir necesariamente simetría organizativa entre los distintos ministerios del Poder Ejecutivo. Además, habrá que pensar que en muchos casos se presta mejor un "consejo interministerial" que una repartición específica.

Cabe señalar, por último, que además de estas grandes áreas, existen algunas funciones adicionales que no tienen necesidad de adscribirse a ninguno de los agrupamientos mencionados. Tal es el caso de la cultura, por ejemplo.

A continuación se pueden hacer todavía algunas consideraciones adicionales en relación a la gestión de la acumulación de los diversos capitales.

#### **4.2.1 *La gestión estratégica***

La gestión estratégica consiste en la compatibilización de objetivos y medios, así como en la inducción de comportamientos de los distintos actores, con miras a optimizar su desempeño en el marco de las prioridades que se derivan del proyecto de país planteado por las agrupaciones políticas que hayan recibido el mayor respaldo ciudadano. Véase sobre el particular [ILPES 1996]

A estos efectos es menester mejorar el sistema de información socio-económica, garantizando la disponibilidad oportuna de dicha información por parte de los diferentes responsables públicos y privados de la toma de decisiones. Esto trae consigo además la necesidad de que también los analistas tengan acceso a dicha información.

#### **4.2.2 *El sistema regulatorio***

El sistema de las superintendencias y el procedimiento para la designación de los superintendentes tiene la ventaja de que hace más transparente y explícita la responsabilidad de sus directivos superiores, a diferencia de lo que pasa en muchos casos en que autoridades desconocidas para la opinión pública y sin responsabilidad ni partidaria ni administrativa, ejercen cargos y desempeñan funciones que tienen impactos muy significativos sobre el desempeño de la economía. Esto es particularmente notorio en los Ministerios de Hacienda, de Capitalización y de Desarrollo Económico, los cuales tienen responsabilidades importantes en la relación con actores externos de tipo multilateral, bilateral y privado.

El sistema regulatorio es el complemento necesario del proceso de capitalización, puesto que establece una instancia de supervisión sobre los sectores en los cuales existen condiciones particulares de mercado, como es el caso de la presencia de monopolios privados emergentes de la transferencia de empresas públicas.

#### **4.2.3 La planificación de la infraestructura física**

Tenemos un notorio rezago en la configuración de nuestra infraestructura de transporte. El diseño de la infraestructura no es indiferente al patrón de desarrollo imperante. Las nuevas orientaciones en materia de política de integración tendrían que expresarse a su vez en diseños estratégicos de largo aliento en materia de infraestructura de transporte.

Llama la atención, por el contrario, que en muchos casos las obras de infraestructura se han convertido en reivindicaciones regionales, cuya racionalidad queda oscurecida por las pasiones y los intereses en juego.

Por otra parte, los niveles de endeudamiento externo han llegado a umbrales preocupantes, motivo por el cual es imprescindible que exista una planificación concertada, que permita establecer las respectivas prioridades a fin de asegurar el financiamiento para las obras futuras.

En este contexto se incluye asimismo la evaluación ambiental de las obras de infraestructura.

#### **4.2.4 El financiamiento externo y la asistencia técnica**

La situación de vulnerabilidad que caracteriza a los recursos disponibles en moneda extranjera requieren de una atención especial. Desde hace unos quince años aproximadamente, el país se beneficia de un importante monto de asistencia financiera y técnica proporcionada por donantes multilaterales y bilaterales del exterior. [Méndez].

No se puede descuidar que esto representa el 12 por ciento aproximadamente del PIB. Por la dimensión que ha alcanzado este monto y por las implicaciones de todo orden que tiene, ya no es recomendable que este tema se maneje bajo la responsabilidad de un Ministro sectorial. Por consiguiente, sería recomendable que se establezca una Agencia de Cooperación Internacional, en cuyo Directorio tendrían que estar representadas varias reparticiones del Poder Ejecutivo, pero asimismo del Parlamento.

La deuda externa representa un problema por sí misma. A ello se añadirá en el futuro la remesa de utilidades de las empresas capitalizadas. Por consiguiente, es necesario formular una estrategia global sobre esta cuestión.

#### **4.2.5 La acumulación de capital económico**

Está demostrado que las políticas macroeconómicas son necesarias pero no suficientes para impulsar el crecimiento, porque no cualquier estructura productiva o elenco de empresarios es capaz de sostener un crecimiento prolongado y dinámico. Surgen incluso dudas si en América Latina es posible lograr elevadas tasas de crecimiento del PIB sobre la base del crecimiento de las exportaciones. [Benavente et al.]

Por consiguiente, se requieren también políticas macroeconómicas apropiadas para impulsar el crecimiento y no sólo la estabilidad, acompañadas de políticas compatibilizadas en los niveles *meso* y micro. Esto no implica regresar a una pura gestión sectorial a partir de políticas adoptadas bajo la presión de grupos de intereses específicos. Se requiere, por otra parte, combinar las políticas que elaboran los Ministerios con la regulación que ejercen las Superintendencias.

El diseño de las políticas a nivel *meso* y micro depende en todo caso de la eficacia y la capacidad institucional del sector público, habida cuenta de que las instituciones requieren tiempo para consolidarse, y eso depende en gran medida de la calidad profesional del personal que las compone. Además, se requiere garantizar la continuidad y estabilidad en los niveles de la administración del Estado.

#### **4.2.6 La regulación de las relaciones laborales**

Las normas laborales y de empleo requieren adecuarse a las nuevas condiciones de flexibilidad que exige el patrón tecnológico-industrial imperante. Esto no quiere decir, sin embargo, que lo que debe flexibilizarse son las condiciones de contratación. Mucho más importante y previo a eso, es la implantación de sistemas de especialización flexible en el seno de la empresa, lo que tendría que ser inducido por estímulos e incentivos apropiados.

Esto requiere obviamente también de una modificación profunda en el estilo de gestión que ha prevalecido hasta ahora en el Ministerio del Trabajo, que se debería constituir en una suerte de bisagra entre los sectores económicos y sociales del gobierno.

#### **4.2.7 La habilitación de la sociedad para el dominio tecnológico**

La capacidad de la sociedad en materia de dominio tecnológico comprende a varios elementos, involucra a diferentes agentes e instituciones y requiere de determinadas condiciones sociales generales que surgen de la interacción de los diversos agentes públicos y privados, en el contexto de un escenario regulado por la acción reforzada del Estado.

El aprendizaje tecnológico ocurre principalmente en las firmas y establecimientos productivos y consiste en la búsqueda, selección, negociación y

adaptación de tecnologías. La innovación por su parte también está localizada a nivel de la empresa y consiste en la creación de nuevos productos o procesos. Por consiguiente, se requiere un esfuerzo sustancialmente mayor de parte del sector empresarial, tanto en términos de suministro de recursos financieros, así como de ejecución de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, que tengan verdadera utilidad económica para las actividades productivas. Para ello es necesario diseñar políticas y establecer incentivos apropiados.

El gasto en investigación y desarrollo se ubica en los países desarrollados alrededor del 2 por ciento del PIB, mientras que en Bolivia es inferior al 0.5 por ciento del PIB, lo que quiere decir que la disponibilidad potencial de información especializada para un habitante de los países industrializados es entre 30 y 40 veces mayor que la de un habitante en Bolivia. Como es fácil de comprender, las actividades de investigación y desarrollo contienen información crítica para la toma de decisiones empresariales respecto de las oportunidades de inversión. Una información equivalente no está disponible en Bolivia, motivo por el cual en muchos casos la restricción principal de los proyectos de inversión proviene más que nada de la ausencia de ideas y perfiles que de limitaciones financieras.

Mediante estímulos fiscales apropiados, el Estado podría apoyar el establecimiento de institutos privados especializados en la preparación de perfiles y proyectos de inversión, los cuales podrían incorporar criterios de eco-eficiencia y valoración apropiada de los recursos naturales.

Además, dichos proyectos de inversión tendrían que orientarse de manera preferente hacia el aprovechamiento de los mercados de los países del MERCOSUR.

Haciendo una estimación conservadora en sentido de que las inversiones privadas autónomas representen un promedio de 5 por ciento del PIB en el futuro inmediato, el volumen de dichas inversiones en los próximos cinco años podría representar una magnitud aproximada de 1.500 millones de dólares. Es altamente probable que la cartera de proyectos privados de inversión no alcance ni a la tercera parte de dicha cifra. Por consiguiente, entre las restricciones para el aumento de las inversiones bajo el imperio del mercado se debe mencionar de manera muy enfática a la falta de proyectos.

El estímulo a las inversiones tendría que coordinarse en los niveles nacional, departamental y municipal. Se puede pensar que los municipios deberían ser facultados para competir entre ellos por la atracción de inversiones, al igual que lo hacen en el presente los propios Estados.

La situación imperante en los mercados internacionales indica que las empresas deben estar en condiciones de responder con flexibilidad a una demanda que cambia con frecuencia. Las nuevas tecnologías organizativas son una manera

de responder a estos requisitos. En este contexto, se debería pensar en la posibilidad de adoptar políticas que permitan el establecimiento de distritos industriales flexibles. Esto implica dotar a los municipios de instrumentos para gestionar políticas productivas en su ámbito de competencia.

#### **4.2.8 La integración y la cooperación regional y hemisférica**

Bolivia forma parte de diversos acuerdos de integración desde hace cerca de 30 años, pero eso no se ha traducido en una política de Estado sobre la materia, y menos se han estructurado instancias que puedan acumular la necesaria memoria institucional sobre un asunto tan importante.

Los acuerdos de Bolivia con el MERCOSUR exigen de reparticiones especializadas puesto que se trata sin duda de una de las principales puertas de entrada para los productos bolivianos a los mercados vecinos. A eso se añade la conveniencia de contar con mecanismos especializados en la gestión de las políticas de integración del país, cuyo *locus* institucional tendría que estar localizado en el área económica y no en la Cancillería como ocurre actualmente.

#### **4.2.9 La promoción de la integración social y la equidad**

Precisamente porque el funcionamiento de la economía está librado a las fuerzas sumamente desiguales que operan en el mercado, el país requiere de políticas explícitas para fomentar un tipo de intersubjetividad no mediada por relaciones económicas.

La integración social no depende de un único factor, sino de un complejo conjunto de circunstancias que interpelan a la necesidad de que todos perciban con claridad su pertenencia a un colectivo en el que prevalecen vínculos de solidaridad e identidad cultural.

Dentro de este ámbito se inscriben también los temas de equidad de género, cuya trascendencia e importancia es mucho mayor de la que se le suele asignar a primera vista.

#### **4.2.10 La organización de la concertación estratégica**

Para que el accionar de los diversos actores confluya hacia los objetivos centrales del desarrollo nacional, se requiere facilitar guías y procedimientos eficaces para el diálogo y la concertación.

Si bien el proceso de concertación política discurre generalmente entre los partidos y su foro natural que es el Parlamento, es sabido que ese ámbito no agota - y menos en Bolivia-- la representación de los intereses y las posiciones de los distintos sectores y grupos económicos y sociales.

No hay concertación sin equidad y si no se modifican las propensiones concentradoras y de exclusión que alberga la sociedad boliviana en su seno, es difícil que se alcancen los consensos básicos que traigan consigo la necesaria modificación de las conductas prevalecientes, así como la necesaria incorporación de los criterios de eco-eficiencia en las inversiones privadas. <sup>(4)</sup>

Sin concertación efectiva no podrá consolidarse la gobernabilidad progresiva, pero tampoco se puede garantizar el éxito del diálogo social por puro voluntarismo de uno de los actores. Por consiguiente, se requiere establecer colectivamente una cultura de concertación, lo que pasa por un proceso de consolidación y legitimación de actores.

Se debe tomar en cuenta que existen al menos tres tipos de obstáculos inmediatos en el camino de la concertación: la intolerancia obrera y las tradiciones ideológicas de la COB; las propias tradiciones empresariales que contienen pruritos señoriales y de dominación, así como la creciente informalización del mercado laboral, que dificulta la representación de estos sectores en una sola organización.

### **4.3 LA REFORMA DEL PARLAMENTO**

La reforma del Estado tiene que ver también con las relaciones entre los tres Poderes. En esta materia ha prevalecido en la gestión 1993-1997 la supeditación de la actividad parlamentaria a las iniciativas y el calendario fijado por el Poder Ejecutivo, lo que parece constituir sin embargo una situación generalizada incluso en un parlamento tan antiguo como el inglés.

No obstante, a la larga no es posible que el Parlamento sólo sea una caja de resonancia sin que eso traiga consigo repercusiones sobre las estructuras institucionales y el debilitamiento de la cultura democrática de la población. Amplifica en todo caso el descrédito de los partidos. Se requiere impulsar por consiguiente un vasto proceso de cambios en el ámbito legislativo, a fin de que esté en condiciones de ejercer en verdad las funciones modernas del parlamento: representación de la pluralidad política; foro de concertación política para garantizar la gobernabilidad; instancia de aprobación de leyes y fiscalización de los actos del Poder Ejecutivo. Para todo esto es necesario contar con personal profesionalizado en el apoyo a la actividad de los parlamentarios. Algo similar se puede decir obviamente también del Poder Judicial.

La modernización del Parlamento forma parte de los requisitos para perfeccionar la gobernabilidad democrática. Se requiere un importante reforzamiento institucional del Parlamento.

---

<sup>4</sup> Se trata de producir más y mejor con menor uso de insumos naturales y menor deterioro del ambiente.

No basta con elegir periódicamente. Es necesario crear las capacidades técnicas e intelectuales para que el Parlamento desempeñe todas las funciones que le atribuye la Constitución Política del Estado.

La experiencia demuestra que un Poder Ejecutivo moderno y eficiente puede ver diluido gran parte de su eficacia si es que el Congreso no es capaz de responder simétricamente, generando buenas leyes en un tiempo razonable. Esto no quiere decir que todo el peso de esta demanda tenga que reflejarse en los atributos políticos y los conocimientos de los parlamentarios como tales. De lo que se trata es de crear una serie de mecanismos de apoyo en el seno del Parlamento, así como con carácter externo e independiente a él.

Existen modalidades muy distintas para concretar los mecanismos y procedimientos de asesoría parlamentaria. En algunos casos se proporciona un importante financiamiento de manera directa a los parlamentarios, los que de esa manera pueden contratar asesores personales de alto nivel profesional. En otros, los recursos se asignan a las Comisiones a fin de que estén en condiciones de contratar expertos, los que por regla general son seleccionados por el Presidente de la Comisión, con los riesgos que esto implica.

Además de este tipo de asesoría interna, existe también la modalidad de la asesoría externa, cuya organización y financiamiento no depende del Parlamento.

Además del refuerzo al CICON, el gobierno debería estimular el establecimiento de mecanismos independientes de asesoría y asistencia técnica al Parlamento. Hasta la fecha se han establecido algunas iniciativas importantes, tales como el Proyecto de la Fundación Konrad-Adenauer y el Programa de Asesoría Legislativa de la Fundación Milenio.

Si bien estos avances son importantes, la incorporación de la evaluación ambiental en todas las leyes relacionadas con la asignación de recursos y la financiación de grandes obras de infraestructura, constituye un objetivo ambicioso que debe contar con los soportes técnicos correspondientes. Estos deberían articularse con las respectivas Comisiones en ambas Cámaras.

En una primera aproximación se podría proponer que se organice un proyecto específico de asesoría legislativa sobre desarrollo sostenible, compuesto por un pequeño grupo de expertos que podrían asesorar directamente a parlamentarios y a las Comisiones, suministrando evaluaciones *ex officio* sobre los impactos ambientales de los temas incluidos en la agenda parlamentaria inmediata, o elaborando informes expresos a solicitud de los parlamentarios o de las respectivas Comisiones. Cabe hacer notar que la Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Desarrollo Sostenible, en tanto que en la Cámara de Senadores no existe una Comisión específica que atienda el tema.

Dicho grupo de trabajo tendría que disponer de una buena base de documentación y datos relacionada con la materia, que permita buscar fácilmente los antecedentes para el estudio y seguimiento de los diferentes proyectos de ley. Es obvio que dicho mecanismo tendría que establecer un sistema de relaciones con organismos internacionales y centros académicos, además de estar provisto de un sistema moderno de conexión con el *Internet* y otras herramientas modernas de acceso a información.

Cabría también explorar la posibilidad de que el Programa de Asistencia Legislativa de la Fundación Milenio confeccione una ficha de cierre que muestre los efectos económicos, sociales y ambientales de la legislación que aprueba el Parlamento. Estas fichas tendrían que publicarse como serie especial de las actividades del PAL.

## **5. CONSIDERACIONES FINALES**

### **5.1 LAS RELACIONES DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD**

El desarrollo sostenible implica un importante componente de participación de la sociedad civil, aclarando de inmediato que "sociedad civil" no es un concepto preciso. Para algunas concepciones muy estrechas, la sociedad civil se reduce virtualmente a las organizaciones no gubernamentales (ONGs), que constituyen a su vez una categoría sumamente difusa. En otros casos, la sociedad civil abarca un espectro más amplio, aunque se excluye normalmente a ciertos sectores, como el de los empresarios. Bajo este enfoque, por lo tanto, se trataría de un concepto que incluye a los sectores populares o, dicho de otra manera, a todos los sectores dominados y subalternos que suelen carecer de poder organizativo y representación.

Se entiende por sociedad civil a esa compleja red de relaciones que establecen los actores colectivos, de estructuras, de instituciones, de normas y de representaciones sociales, cuya existencia es relativamente independiente del Estado (aunque pueda haber sido inicialmente impulsada o incluso creada por él) y cuya racionalidad de funcionamiento se ubica en la zona gris entre lo público y lo privado, pero siempre separada de lo político-estatal. <sup>(5)</sup>

La representación de los intereses privados y particulares se da de manera diferente en un contexto democrático que en uno de tipo dictatorial. Bajo la dictadura, la relación suele ser puntual y en términos corporativos, precisamente porque las formas políticas de la democracia están suprimidas.

---

<sup>5</sup> Véase Heinz Sonntag: Sociedad civil y reforma del Estado; en: BID-PNUD: Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo; Washington 1993.

Bajo el régimen democrático-representativo, las relaciones entre el Estado y la sociedad están mediadas por el sistema político, el cual puede ser más o menos representativo de los diversos intereses, así como más o menos adecuado para canalizar las demandas de la ciudadanía.

Tomando en cuenta la historia de los últimos 50 años, se comprende que hayan cristalizado estructuras de representación más afines con la situación dictatorial que democrática, como es el caso, en particular, de los comités cívicos.

Es previsible que tome tiempo la emergencia de una trama de instituciones representativas de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil.

El Estado tendría que fomentar la dinámica de democratización en la sociedad civil, puesto que la enorme desigualdad social que caracteriza la situación presente únicamente puede ser corregida por medio de una vigorosa acción política que incluya necesariamente el potenciamiento participativo de las clases populares a partir del establecimiento de espacios públicos no estatales.

Por oposición a ciertas corrientes que conciben las relaciones entre el Estado y la sociedad civil como un juego de suma cero, en este trabajo se postula que el Estado es siempre una creación de la propia sociedad y que, por consiguiente, sus fortalezas, virtudes, excesos o insuficiencias están relacionadas en última instancia directa o indirectamente con algún aspecto de la sociedad y de sus relacionamientos específicos con los factores externos de poder. Pero al mismo tiempo, el Estado dispone de cierta autonomía relativa que le permite, bajo ciertas circunstancias, ejercer influencia sobre la manera en que ocurren los procesos en el plano de la sociedad. Se puede demostrar por tanto que han existido --en nuestra propia historia-- experiencias de empate estratégico, de supremacía de uno de los polos o, cuando se configura un óptimo social, de interpenetración sinérgica entre el poder político y la disponibilidad de la sociedad.

En las circunstancias nacionales e internacionales que prevalecen en esta época, es muy poco probable que se puedan llevar a cabo procesos exitosos de modernización a partir de la iniciativa y el impulso de una sola fuerza motriz, llámese ésta Estado, empresa privada, movimientos populares o municipio. En cambio, la conjunción de esfuerzos entre las cuatro instituciones podría proporcionar la masa crítica necesaria para emprender el camino del desarrollo sostenible.

A estos efectos, es preciso que se desarrolle y fortalezca un sistema apropiado de mediaciones y correas de transmisión entre la sociedad civil y el Estado, lo que incluye la construcción de un nuevo tipo de espacios públicos cogestionados por varios tipos de actores públicos y privados. De esta manera se podría contrarrestar quizás la actual tendencia a la conformación de circuitos inconexos de las prácticas sociales de los diferentes estratos y segmentos sociales:

individualistas en la cúpula de la sociedad, paternalistas en las reparticiones públicas y exclusivamente reivindicacionistas en los niveles populares.

En lo que hace a la ecuación social entre Estado y sociedad, con la participación popular ya se han logrado avances significativos, al menos en lo que hace al establecimiento de un marco de referencia, a partir del cual habrá que avanzar y profundizar el proceso en el futuro. Esto requiere en todo caso un importante esfuerzo en materia de fortalecimiento de la capacidad operativa de los municipios.

Los municipios podrían ejercer, en efecto, una función esencial en la promoción de procesos de organización y transformación productiva y laboral, a partir de un nuevo tipo de planificación participativa a nivel local. No se propone en este caso únicamente que se proporcione un espacio físico para algunos establecimientos productivos, como es el caso de los parques industriales y las zonas francas. Se trata, en cambio, de que el municipio adopte un papel activo en la identificación, concertación y promoción de vocaciones y capacidades productivas, por medio de programas, mecanismos y políticas de atracción de inversiones. Tal como hoy en día compiten los países por atraer inversiones, cabría otorgar competencias a los municipios para que puedan competir por la localización de inversiones en sus territorios.

Los establecimientos económicos que se asienten en dichos distritos municipales productivos podrían recibir ciertos subsidios indirectos de parte del municipio, expresados en servicios de asesoramiento técnico, información, apoyos contables, tributarios y de asistencia social (guarderías infantiles y comedores, por ejemplo). También se podrían establecer unidades de capacitación masiva acelerada sobre aquellas habilidades y destrezas que requerirían las empresas que se acojan al régimen de dichos distritos municipales.

Dichas iniciativas deberían partir sin duda de los propios municipios, pero eso tiene como requisito que se les fortalezca y capacite para la instrumentación de este tipo de políticas, lo que tendría que coordinarse a su turno por parte de las respectivas reparticiones centrales que diseñan las políticas sectoriales.

Todo lo anterior refuerza una vez más la idea de que cuanto más descentralizada la ejecución, tanto más fortalecida tiene que ser la autoridad nacional que define políticas y normas.

## **5.2 LA REFORMA DEL ESTADO COMO PROCESO**

La modernización del Estado y de sus diferentes aparatos no puede quedar librada a las constelaciones políticas circunstanciales emergentes de los procesos electorales. Se requiere, por el contrario, incorporar este tema en un lugar privilegiado de la agenda de la modernización del país, cuya formulación y

seguimiento debe incluir a expertos y profesionales en la materia. [Fernández Saavedra, 1997].

La reforma del Estado tiene que sincronizar apropiadamente los cambios en los tres Poderes del Estado. Como se sabe, en el ámbito del Poder Judicial está planteado el establecimiento del Consejo de la Judicatura, el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo. En el ámbito parlamentario, por su lado, ya se ha aprobado la creación de los diputados uninominales y se han modificado los reglamentos de debates de las dos cámaras; queda pendiente todavía la discusión y aprobación de la ley de partidos políticos.

Todas estas transformaciones tienen que llevar a la modificación consiguiente en las funciones, competencias y estructura del Poder Ejecutivo. De todo esto se deriva la idea de que el cambio en la organización y el estilo de gestión en el aparato administrativo, tiene que vincularse con las transformaciones que se operen en los otros ámbitos.

### **5.3 LA RECUPERACIÓN DEL ESPÍRITU ESTATAL**

Es a todas luces necesario fortalecer el espíritu estatal-nacional, lo que es tanto más urgente por la presencia de poderosos intereses emergentes de la capitalización, que sólo pueden tener al Estado como contrapeso. Es necesario restablecer los valores y principios del servicio público y político, lo cual no es congruente con el enfoque neoliberal que se observa en varias reparticiones públicas, particularmente en el área económica.

La reforma del Estado está vinculada también con una reforma moral e intelectual de la sociedad. Los temas que se tienen que debatir al respecto están relacionados, en primer lugar, con la persistencia de una cultura corporativa en las grandes agrupaciones sociales (COB, empresarios, comités cívicos, etc.)

En segundo lugar, es necesario considerar la representación como base de la negociación y concertación genuina, lo cual alude al descrédito que caracteriza por lo pronto a los partidos políticos y a otras instituciones (comités cívicos, medios de comunicación, etc.), que se atribuyen competencias de representación sumamente discutibles en muchos casos.

Es necesario asimismo recomponer un espacio público, que no sea monopolizado por el Estado, ni por parte de los intereses corporativos, sino que permita la presencia sin temores de todos los ciudadanos. Esto podría facilitar el surgimiento de tendencias integradoras, inspiradas en un proyecto orientado hacia la equidad y la igualdad. En este sentido, la reforma del Estado es en el fondo la recuperación de los espacios públicos de convivencia entre personas reconocidas

efectivamente en su igualdad y a las que se les debe garantizar igualdad de oportunidades de realización individual y colectiva. <sup>(6)</sup>

Se trata también de establecer un nuevo tipo de relación entre los dirigentes políticos, los tecnócratas y expertos, los medios de comunicación, las ONGs y los organismos de representación popular. En este orden de cosas, lo que más llama la atención es el divorcio tácito entre la tecnocracia que opera en el gobierno, los empresarios privados que siguen reclamando cambios en el modelo de política económica y la dirigencia política que no se sabe de qué vertiente abreva sus propuestas y opiniones. [Conaghan y Malloy].

Hay que hacer conciencia también de que el personal superior del Estado se recluta ahora de otras vertientes sociales y profesionales que en el pasado. <sup>(7)</sup> En esto Bolivia no se diferencia de las tendencias que se observan en países como Chile y México, si bien existen importantes diferencias entre estos dos países, puesto que en Chile predomina la pertenencia partidaria de los profesionales con altas calificaciones académicas. En Bolivia y en México, en cambio, los funcionarios públicos superiores suelen carecer de militancia política, al mismo tiempo que no participan propiamente de un sistema de ascensos en la carrera administrativa en base a méritos.

Por último, la dirigencia y militancia política se tiene que preparar con seriedad para el ejercicio de la administración del Estado, lo que no quiere decir que la única vía de acceso al servicio público pase por la carnetización partidaria.

Por otra parte, también es necesario evitar que la organización del Estado se convierta en una pura cuestión de pugna electoral. No es un asunto exclusivo de los partidos y, en todo caso, los partidos no agotan hoy en día el conjunto de opciones en materia de representación de intereses y demandas de la sociedad civil, así como no son la única fuente de experticia sobre la materia.

#### **5.4 LA AUTORIDAD DE LA REFORMA**

Uno de los temas más importantes es el que tiene que ver con la designación de una autoridad institucional responsable del proceso de la reforma del Estado. <sup>(8)</sup> Para que dicha instancia cuente además con la autoridad suficiente que le garantice

---

<sup>6</sup> Mucho me temo que la reforma educativa en curso no está orientada a la integración de alumnos de muy diversa extracción social que comparten el mismo aula.

<sup>7</sup> Sería de gran interés hacer una investigación sobre las características personales, profesionales y políticas de los Ministros, Secretarios Nacionales, Subsecretarios y Prefectos en los últimos 15 años.

<sup>8</sup> En Venezuela se ha establecido una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, en Brasil existe el Ministerio de Administración Federal y de Reforma del Estado, y en otros países existen diferentes formas organizativas para atender el tema.

el acatamiento de todos los Ministerios, tendría que depender directamente de la Presidencia de la República.

Además de dicha dependencia específica, es necesario fortalecer la oficina de la Presidencia de la República tal como está planteado en diversos enfoques sobre la gestión moderna del Estado. [Sulbrandt; Matus].

## **5.5 LA FORMACIÓN DEL NUEVO PERSONAL DEL ESTADO**

Precisamente porque la reforma del Estado en Bolivia está articulada con cambios en el ámbito internacional, es necesario que las decisiones no contengan rigideces ni limitantes para el perfeccionamiento paulatino de las instituciones y la capacitación del personal que debe ejercer las diferentes competencias.

Es necesario hacer que la base técnica del Estado (los profesionales) se formen de acuerdo a grandes programas, como los que tuvo América Latina en los momentos en que funcionaron a plenitud ciertas organizaciones regionales como CEPAL e ILPES, entre otras.

En este sentido, se requiere la profesionalización de la administración pública por medio de un Instituto de Alta Gerencia Pública, con carácter autónomo y programa de formación y capacitación separado por niveles y áreas. Dichos programas obviamente podrán ser subcontratados con instituciones pertinentes de educación superior. <sup>(9)</sup>

Es imprescindible incorporar al servicio civil dentro de la normatividad de dicho Instituto. Se puede argumentar, por ejemplo, que más importante que contar con una Subsecretaría de Género es lograr cambios en la actitud del funcionario público respecto del tema. De igual manera, sería importante que el SIRESE incorpore las normas de equidad de género como uno de los criterios importantes en sus actividades regulatorias.

Hay que reiterar una vez más la necesidad de disponer de un nuevo tipo de personal en el sistema regulatorio, a fin de responder con propiedad a las nuevas circunstancias emergentes de la capitalización de sectores estratégicos, en cada uno de los cuales se hará muy pronto manifiesta la presencia de un nuevo tipo de poder extranjero que no ha actuado en el país al menos desde 1969 en que se nacionalizó la Gulf Oil en 1969

La mayor preocupación tiene que ver con el nuevo entrenamiento, formación y capacitación que se imparta al personal de los tres Poderes. En este contexto, las capas medias y los profesionales cumplen con una función y tienen una tarea

---

<sup>9</sup> La propia Academia Diplomática tendría que reorganizarse a partir de los lineamientos generales y específicos proporcionados por dicha instancia central.

privilegiada. En efecto, la reforma del Estado está vinculada con la actitud de los nuevos profesionales, en su ética, sus conocimientos y destrezas, así como en su vocación de servicio y de promover el cambio. Por consiguiente, no sólo será tarea de políticos y tecnócratas, sino de nuevos gerentes y gestores de los asuntos públicos. Se trata también de encaminar procesos formativos que apunten hacia la profesionalización con responsabilidad política y administrativa.

También se debe tomar en cuenta que el proceso debe incluir necesariamente una determinada articulación entre los cambios que se llevan a cabo en el Estado y los que se operan asimismo en los gremios principales, como la COB y los empresarios. Dicha profesionalización de los organismos gremiales reafirma la necesidad de formar un nuevo tipo de gerentes y negociadores de intereses corporativos.

Dentro de ese complejo cuadro, los desafíos primordiales consisten en fortalecer la institucionalidad y evitar retrocesos en el proceso de modernización.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIANZA MNR-MRTKL (1993): El Plan de Todos; La Paz
- ARANÍBAR, Antonio; Horst Grebe; Fernando Romero; Yolanda Kakabadse y Alfredo Sfeir-Younis (1997): El desarrollo sostenible en Las Américas. Contribuciones de la Cumbre de Santa Cruz; La Paz, Secretariado de la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible
- BANCO MUNDIAL (1997): El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997; Washington, D.C.
- BENAVENTE, José Miguel, Gustavo Crespi, Jorge Katz, Giovanni Stumpo (1996): La transformación del desarrollo industrial en América Latina; en: Revista de la CEPAL, N° 60; Santiago de Chile, diciembre
- CALCAGNO, Alfredo Eric (1993): El Estado en países desarrollados. La acción pública en Alemania, Estados Unidos, Francia y Japón: enseñanzas para América Latina; Cuadernos del ILPES, N° 38; Santiago de Chile
- CEPAL (1991): El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente; Santiago de Chile
- CONAGHAN, Catherine y James Malloy: Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia; en: Desarrollo Económico, N° 144; Buenos Aires, enero - marzo 1997
- CUNILL GRAU, Nuria (1997): Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social; Caracas, CLAD - Nueva Sociedad
- CHÁVEZ, Juan Carlos (1997): Estado y competitividad; Estudios de Milenio, N° 9; La Paz
- FERNÁNDEZ SAAVEDRA, Gustavo (1995): La transformación del Estado; La Paz, ILDIS - Müller & Asociados
- FERNÁNDEZ SAAVEDRA, Gustavo (1997): La reforma del Poder Ejecutivo en Bolivia; en: Presencia, Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano; junio
- FUNDACIÓN MILENIO (1995): Reforma administrativa del Poder Ejecutivo; tomo I: Diagnóstico; tomo II: Propuesta; La Paz
- FUNDACIÓN MILENIO (1997): Proyecto de reforma a la Constitución Política del Estado 1991 - 1992; La Paz

- GÓMEZ-CARCÍA, Vincent (1997): Corredores interoceánicos e integración en la economía mundial; La Paz, UDAPEX - ILDIS
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.) (1990): El Estado en América Latina. Teoría y práctica; México, Siglo XXI Editores y Universidad de las Naciones Unidas
- GREBE LÓPEZ, Horst (1983): El excedente sin acumulación. La génesis de la crisis económica actual; en: René Zavaleta (comp.): Bolivia, hoy; México, Siglo XXI
- GREBE LÓPEZ, Horst (1987): Notas críticas sobre la gestión económica de la UDP; en: Repensando el país; La Paz, Ediciones MBL,
- GREBE LÓPEZ, Horst (1994): La estabilidad sin crecimiento ni desarrollo humano; en: Buen gobierno para el desarrollo humano; La Paz, Vicepresidencia de la República - ILDIS - PNUD - Fundación Milenio
- GREBE LÓPEZ, Horst (1997): La propuesta del desarrollo humano en Bolivia; Estudios de Milenio, N° 7; La Paz
- ILPES (1993): Repensando la planificación; Santiago de Chile
- ILPES (1994): Reforma y modernización del Estado; Santiago de Chile
- ILPES (1995): El proceso decisorio público: evaluación de impactos y logro de consensos; Santiago de Chile
- ILPES (1996): Gestión estratégica, regulación y mercado; Santiago de Chile
- KLIKSBERG, Bernardo (comp.) (1994): El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional; México, Instituto Nacional de Administración Pública de México - Fondo de Cultura Económica
- KRUGMAN, Paul (1994): Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations; New York, London, W. W. Norton & Company
- KRUGMAN, Paul (1996): A Country Is Not a Company; en: Harvard Business Review; enero - febrero
- LÓPEZ, Andrés (1996): Competitividad, innovación y desarrollo sustentable. Una discusión conceptual; Buenos Aires, CENIT
- MATUS, Carlos (1997): El líder sin Estado Mayor. La oficina del gobernante; La Paz, Fondo Editorial ALTADIR

- MEDELLÍN TORRES, Pedro (comp.) (1989): La reforma del Estado en América Latina; Bogotá, Fundación Friedrich-Ebert de Colombia
- MÉNDEZ, Marcelo (1995): La asistencia al desarrollo en Bolivia; Estudios de Milenio, N° 4; La Paz, diciembre
- MERCADO, Alejandro (1997): El posicionamiento de Bolivia post Cumbre de Santa Cruz de la Sierra; Temas Bolivia 21; La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE, PROYECTO DE CAPACIDAD 21 (PNUD), COOPERACIÓN SUIZA PARA EL DESARROLLO (1996): Construyendo el futuro. 25 opiniones sobre desarrollo sostenible en Bolivia. La visión de el Gobierno, la sociedad civil, los partidos políticos; La Paz
- MINISTERIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN (1993): Hacia el proceso de descentralización; La Paz, agosto
- MNR - MRTKL (1993): El Plan de Todos; La Paz
- MOLS, Manfred y Josef Thesing (edits.) (1995): El Estado en América Latina; Buenos Aires, Konrad-Adenauer Stiftung - CIEDLA
- NUÑEZ DEL PRADO, Arturo (1997): La gestión estratégica; Diálogo de Milenio, N° 52; mayo
- REED, David (edit.) (1996): Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible; Caracas, CENDES, Fondo Mundial para la Naturaleza, Nueva Sociedad
- REPÚBLICA DE BOLIVIA (1994): Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. El cambio para todos; La Paz, octubre
- ROSALES, Osvaldo (1996): Política económica, instituciones y desarrollo productivo en América Latina; en: Revista de la CEPAL, N° 59; Santiago de Chile, agosto
- RUFIAN, Dolores y Eduardo Palma (1993): La descentralización - problema contemporáneo en América Latina; Santiago de Chile, ILPES
- SARTORI, Giovanni (1994): Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados; México, Fondo de Cultura Económica
- SECRETARIADO DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE (1996): Hacia el desarrollo sostenible en las Américas.

Documentos para la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible;  
La Paz

SOLARES, Alberto (1996): La reforma administrativa del Poder Ejecutivo. Una reforma inconclusa; mimeog

SULBRANDT, José (1994): Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática; en: Reforma y Democracia, N° 2; Caracas, julio

UDAPE (1997): Consideraciones sobre la reforma de la legislación laboral; Estudios de Milenio, N° 8; La Paz

VARIOS AUTORES (1994): ¿Presidencialismo o parlamentarismo?; La Paz, Fundación Milenio

VARIOS AUTORES (1995): Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos: algunas interrogantes y posibles respuestas; La Paz, Fundación Konrad-Adenauer - ILDIS - Fundación Milenio - FUNDEMOS

ZAVALETA MERCADO, René (1983): Las masas en noviembre; La Paz, Editorial Juventud

ZAVALETA MERCADO (1987): El poder dual. Problemas de la Teoría del Estado en América Latina; Cochabamba - La Paz, Editorial Los Amigos del Libro

ZAVALETA MERCADO, René (1990): El Estado en América Latina; Cochabamba - La Paz, Los Amigos del Libro

ZAVALETA MERCADO, René (1992): 50 años de historia; Cochabamba - La Paz, Los Amigos del Libro