



Franz Xavier Barrios Suvelza



DESCENTRALIZACIÓN
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA

Diagnóstico crítico



Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA**

Estudio N° 2 de la serie Descentralización y Administración Pública



En asociación académica con:

Francesc de Carreras Serra, Universidad Autónoma de Barcelona

Harald Fuhr, Universidad de Potsdam

Laurence Whitehead, Universidad de Oxford

Franz Xavier Barrios Suvelza

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA

Diagnóstico crítico



Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente

© Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente, dependiente del Ministerio de la Presidencia
Ministerio de Desarrollo Sostenible
Agencia Española de Cooperación Internacional



Primera edición: noviembre de 2004

ISBN:

D. L.:

Edición: Soledad Domínguez

Producción: Molina & Asociados



PRESENTACIÓN

En este momento y en esta circunstancia, la Asamblea Constituyente en Bolivia tiene un contenido y una característica muy particulares, porque es el espacio de confluencia; es el espacio de deliberación pacífica y democrática en el cual las bolivianas y los bolivianos vamos a encontrarnos para acordar y generar ese proyecto nacional. En febrero y octubre del pasado año eclosionaron problemas de índole estructural y circunstancial; son asignaturas pendientes que tiene nuestra democracia, que vienen que vienen de cientos de años atrás y que, inclusive, anteceden a la República. Ni el paradigma colonial, ni el republicano conservador, ni el liberal, ni el nacionalista revolucionario han podido resolver la injusticia, la desigualdad social, la exclusión y el racismo, porque éstos son problemas de índole estructural tan grandes y profundos que no han sido resueltos hasta ahora, que se mantienen como una llaga, como una verdadera carga para nuestra democracia.

Estos problemas estructurales irresueltos se han juntado con problemas de índole circunstancial, como la crisis de representación de los partidos políticos y de las instituciones, la inseguridad ciudadana, la

amenaza del narcotráfico y la corrupción generalizada. Al confluir ambas problemáticas –las de índole circunstancial y las estructurales–, se ha preparado un cóctel explosivo, una tormenta que nos señala claramente que las cosas, como están, no pueden seguir funcionando.

Vista la Asamblea Constituyente en esta perspectiva histórica y con las asignaturas pendientes que tiene para completar, podemos entender entonces la magnitud de nuestro reto.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que la Asamblea Constituyente va a resolver estos problemas. La verdad es que no cumplirá la función de varita mágica y por consiguiente no sucederá que, de un día para otro, las bolivianas y bolivianos amanezcamos en una sociedad más justa e igualitaria, con pleno empleo y con todos los problemas resueltos.

No es así; pero, sin embargo y sin duda alguna, es el inicio para la resolución del principal problema: la renovación, la construcción del pacto social, que es lo que está verdaderamente en cuestión hoy día. Queda entonces claro que no podemos encarar lo posterior –que son los proyectos, las estrategias, etc. que van a

incidir en la solución de los problemas de nuestro país— sin antes haber enfrentado el hecho crucial de la fundación del contrato social.

Hacia la Asamblea Constituyente

Creo que a pesar de las pulsiones antidemocráticas que se registran hoy día en Bolivia, ya que siempre hay sectores que pretenden hablar por la mayoría (algunos con buena fe, otros con mala fe), las bolivianas y los bolivianos hemos decidido darnos la oportunidad de construir ese nuevo proyecto nacional y hacerlo en paz y en democracia mediante la Asamblea Constituyente. El objetivo de quienes no actúan democráticamente es siempre el mismo: impedir que la mayoría mande. Pero, a pesar de la acción de estas minorías eficaces, de un extremo y otro, que conspiran contra los procesos ciudadanos, la Asamblea Constituyente se abre camino.

El que hayamos aprobado el 20 de febrero del 2004 una Constitución Política del Estado de transición, que nos permite habilitar una Asamblea Constituyente verdaderamente democrática y representativa, es un avance importantísimo. Hace un par de años hubiera sido imposible pensar que Bolivia tenga una Constitución que incorpore mecanismos de democracia directa.

Hemos logrado el tránsito de una democracia exclusivamente representativa a otra de carácter más participativo, con instrumentos muy concretos, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y, precisamente, la Asamblea Constituyente. Además, algo que hubiera

sido absolutamente impensable hace unos años es la desmonopolización de la representación política, evento crucial y clave para poder realizar una Asamblea Constituyente, verdaderamente representativa, incluyente y abarcadora de la diversidad nacional.

¿Se imaginan ustedes la posibilidad de elegir una Asamblea Constituyente donde los únicos y exclusivos representantes hubiesen sido los partidos políticos? Eso es imposible en nuestras actuales circunstancias. Sin embargo, han sido los propios partidos en el Congreso Nacional, y eso hay que destacarlo, los que han elaborado una reforma constitucional, también aplicada a las elecciones municipales, donde no sólo los partidos políticos sino también las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas pueden presentar sus candidatos a las concejalías.

El año que viene vamos a poder elegir asambleístas constituyentes mediante la desmonopolización de la representación política; es decir, al igual que en las elecciones municipales de diciembre, no solamente los partidos políticos podrán elegir sus representantes a la Asamblea Constituyente.

Éste es un salto cualitativo de la democracia boliviana. No hubiera sido posible si no existiera en lo más profundo de la sociedad boliviana la voluntad y la decisión colectiva mayoritaria de ir a resolver en paz y democracia nuestras controversias a la Asamblea Constituyente.

Si así no fuera, ¿cuál sería la alternativa? Probablemente la opción se-

ría repetir lo terrible de nuestra historia, los miles de muertos de la guerra de la Independencia, los miles de muertos de la instauración del paradigma liberal, los miles de muertos de la instauración del nacionalismo revolucionario. Hoy tenemos la oportunidad de llevar adelante un proceso de profunda transformación, de consolidación de nuevo proyecto nacional, sin el terrible costo en vidas humanas.

Todos sabemos que Bolivia está frente a una disyuntiva: Asamblea Constituyente o guerra civil. Porque si no tenemos la capacidad, la inteligencia y la sensatez de generar ese proceso de resolución de nuestros conflictos y de múltiples tensiones regionales, políticas y sociales en un ámbito de deliberación democrático, que es la Asamblea Constituyente, entonces la opción será la ley del más fuerte; y vamos a terminar a tiros, solucionando nuestros problemas por la vía violenta, cosa harto terrible para nuestro futuro como país.

Cierto es que pareciera que la historia no está de nuestro lado. Más de un analista ha comentado que es una ingenuidad pensar que las grandes transformaciones sociales puedan producirse sin violencia, que necesariamente son partos dolorosos los que produce la historia y que, por lo tanto, ¿a qué insistir en una cosa que parece no tener salida? Es algo que vemos todos los días; intentamos hacer bien las cosas y tenemos un país bloqueado; la irracionalidad campea por doquier. En fin, parecería más bien que estamos yendo, inevitablemente, al enfrentamiento... Pero esto es sólo la apariencia. La mayoría de las ciuda-

danas y los ciudadanos en Bolivia muestra una enorme voluntad para preservar la democracia, la paz y la vida. Por ejemplo, a pesar de la inmensa campaña de los grupos radicalizados que trataron de evitar el referéndum vinculante sobre la política energética, más de tres millones de ciudadanas y ciudadanos (entre ellos ochocientos mil nuevos) votaron en el referéndum y decidieron una política pública. Esta señal nos muestra que la mayoría se quiere expresar, ya no quiere que las minorías eficaces hablen por ellos. Bolivia está cambiando, Bolivia está transitando de una democracia que era estricta y puramente representativa, donde se elegía a algunos para que decidan por nosotros, a una democracia incluyente y participativa, una democracia donde todos tenemos el derecho a decidir sobre nuestro destino. Y ése es el sentido de la Asamblea Constituyente.

Otros países vivieron situaciones más terribles. Por ejemplo Sudáfrica, un país dividido por el racismo exacerbado, donde una minoría blanca dominaba a una abrumadora minoría negra, vivió bajo el sistema de *apartheid* hasta 1989 por lo menos. En ese tiempo, todos pensaban que la mejor forma de resolver los antagonismos y crear una nueva República era mediante una gigantesca guerra civil. Pero los sudafricanos tuvieron la capacidad de detenerse, reflexionar, ir a una Asamblea Constituyente y producir la transición y el cambio en paz y en democracia. Hoy día Sudáfrica es un país floreciente, multiétnico, multirracial, con un proyecto nacional, con un norte, con un sentido y con certidumbre para todas sus ciudadanas y ciuda-

danos. Eso se pudo hacer contradiciendo las tendencias pesimista y violentistas de las ciencias sociales. ¿Por qué las bolivianas y los bolivianos de este siglo XXI no vamos a hacer lo mismo?

Ése es el mensaje que me permito compartir. Entender la profundidad de lo que verdaderamente significa la Asamblea Constituyente y cómo llevarla a cabo con éxito.

Hemos avanzado, pero también tenemos mucho trabajo por delante. Ya hemos aprobado, sancionado y promulgado la Ley de Agrupaciones Ciudadanas, que nos permite operar la desmonopolización de la representación política; hemos llevado a cabo, con enorme éxito, el referéndum, y ahora nos toca trabajar en la Ley Especial de Convocatoria para la Asamblea Constituyente.

Esta ley debe responder a cinco preguntas básicas: ¿quiénes pueden ser asambleístas?, ¿cómo se va a elegir a estos asambleístas?, ¿cuántos asambleístas se va a elegir?, ¿cuánto tiempo va a durar la Asamblea Constituyente? y, finalmente, ¿dónde va a sesionar? Tenemos que desarrollar esta ley para que después de las elecciones

municipales de 2005 entremos de lleno al proceso de recuperar nuestro país en paz y democracia.

Esta ley no es una más; es la garantía de que tendremos una Asamblea legítima, participativa e incluyente. No puede realizarse sino de abajo hacia arriba, con amplia discusión, deliberación y capacidad de concertar. Ése es el desafío inmediato.

Después vendrá la elección de los asambleístas, la instalación y funcionamiento de la Asamblea y, finalmente, alrededor del segundo semestre de 2006, la sanción y promulgación de una nueva Constitución Política del Estado que contenga en su armazón jurídica e institucional el nuevo equilibrio de las relaciones sociales, fruto del pacto social renovado.

Es un imperativo de las historias; no es el capricho de unos cuantos, no es una dádiva ni concesión graciosa de nadie. Es algo que nace de las entrañas del pueblo de Bolivia, es una necesidad de todos los bolivianos y bolivianas, de todos los que creemos que este país es viable, de todos los que creemos que Bolivia tiene un destino que cumplir.

Ricardo Paz Ballivián
*Responsable de la Unidad
de Coordinación
de la Asamblea Constituyente*

Lista de abreviaciones

- CPE:** Constitución Política del Estado boliviano
- CGR:** Contraloría General de la República
- PGDES:** Plan General de Desarrollo Económico y Social
- PGN:** Presupuesto General de la Nación
- TGN:** Tesoro General de la Nación
- LPP:** Ley de Participación Popular
- UCAC:** Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente

ÍNDICE

Prólogo	1
Conclusiones.....	5
1. Introducción	15
2. Teoría de los ámbitos democráticos y ademocráticos del Estado	19
3. Administración Pública: el concepto a rastrear.....	29
4. Administración Pública: rastrear el concepto en la experiencia comparada	35
5. Mapa textual de la cuestión referida a la Administración Pública en la CPE.....	45
5.1. El campo del pórtico constitucional	46
5.2. Campo de aspectos vinculados	46
5.2.1. Aspectos económicos	46
5.2.2. Aspectos de fiscalización al Ejecutivo desde el Congreso	46
5.2.3. Contrapeso al sector público desde el Legislativo: el presupuesto	47
5.3. Primer campo colateral: contraloría	48
5.4. Segundo campo colateral: planeamiento	48
5.5. Primer campo nuclear: Administración Pública	48
5.6. Segundo campo nuclear: funcionarios públicos y función pública	49
6. Análisis de la Administración Pública en la CPE.....	53
6.1. El campo del pórtico constitucional	53
6.2. Análisis del campo de aspectos vinculados	61
6.2.1. Artículo 8/d: deber personal de financiar equitativamente el sector público	61
6.2.2. Fiscalización al Poder Ejecutivo desde el Congreso	63
6.2.3. Contrapeso al sector público desde el Congreso mediante el presupuesto	66
6.3. Primer campo colateral: Contraloría General de la República	68
6.4. Segundo campo colateral: planeamiento	71
6.5. Primer campo nuclear: Administración Pública	75
6.6. Segundo campo nuclear: funcionarios públicos y función pública	78
7. Bibliografía	87
8. Anexo: Constitución Política del Estado	91



PRÓLOGO

Bolivia está viviendo una difícil pero interesante coyuntura de cambio político e institucional. La realización de la Asamblea Constituyente será un hito fundamental de este proceso; mas sobre todo debería constituirse en un momento privilegiado para reflexionar y debatir de manera amplia y plural sobre la reforma que el Estado necesita para potenciar el desarrollo y lograr metas más elevadas de bienestar.

Es natural que, en tales coyunturas, lo esencial del discurso político se concentre en propuestas diversas de transformación socioeconómica, en cambios de orientación de las políticas públicas que buscan aumentar el bienestar de los bolivianos o en ampliaciones de los derechos de los ciudadanos. Es menos común la discusión sobre los instrumentos y mecanismos que permiten hacer realidad todas estas aspiraciones de cambio y reforma. Hay mucho escrito sobre lo que se quiere y menos sobre cómo lograrlo.

Este desequilibrio es patente en la reciente experiencia reformista del país. Una faceta de la actual crisis se puede explicar por la dificultad que numerosas reformas y políticas públicas innovadoras –incluso algu-

nas con notable apoyo popular– encuentran para ejecutarse correctamente, sostenerse en el tiempo y producir los resultados buscados. Muy frecuentemente, el aparato estatal se ha mostrado rezagado, ineficaz e incluso reacio ante estas iniciativas. Más allá de los naturales problemas de concepción de muchas de estas políticas, los fracasos que luego generan frustraciones son atribuibles a la ausencia de una reforma integral de la estructura misma del Estado y de las reglas de juego que orientan el funcionamiento de la administración pública. Son problemas críticos para el futuro del país que el autor desarrolla en este documento.

Otra de las características de la actual coyuntura es la preponderancia, en la discusión pública sobre la reforma del Estado, de las preocupaciones relacionadas con la mejora o profundización de los mecanismos de participación de la sociedad civil en las decisiones del gobierno. De manera acertada, este documento nos recuerda que el rediseño de un Estado en función de mayor eficiencia y capacidad para responder a las demandas de la población tiene que ver también con el correcto tratamiento en la Constituyente de facto-

res que no tienen mucho que ver con la ampliación de espacios democráticos, sino con la consolidación de espacios donde el gobierno pueda ejercer un liderazgo político, una capacidad de análisis y propuesta y una posibilidad de acción eficaz. Es lo que el autor califica como ámbitos ademocráticos de la gestión estatal.

Por ejemplo, esto implica considerar en el nuevo diseño constitucional boliviano definiciones claras que nos permitan construir una administración pública eficiente, conformada por los mejores hombres y mujeres del país y con capacidades para tomar decisiones a partir de una racionalidad técnica y una visión de mediano plazo, aspectos que son igual de necesarios y cruciales para el desarrollo que las demandas o visiones que puedan surgir de la deliberación o el debate democrático.

Similar necesidad de equilibrio entre los ámbitos democráticos y ademocráticos que hacen a la gestión del Estado se puede encontrar en la articulación que se debe establecer en el ámbito de la planificación de las acciones estatales. La articulación entre los diferentes niveles de planificación territorial es actualmente uno de los principales desafíos de la gestión pública boliviana; su análisis se hace aun más urgente en la medida en que la tendencia actual va hacia una mayor descentralización. Otra dimensión central de este problema es la diferencia que el mandato constitucional establecería entre una "planificación de gobierno" y una "planificación de Estado"; de tales definiciones depende la mayor o

menor participación de actores diferentes a los gubernamentales en estos procesos y, por tanto, el carácter de su operatividad en el espacio de la gestión pública.

Si entendemos a la planificación como un proceso racional de programación de las acciones del gobierno o de la sociedad en función de ciertos objetivos de mediano plazo, el tema crucial para que, en este caso, esta función sea útil para la gestión pública se refiere al equilibrio que debe existir entre espacios democráticos para recoger demandas y propuestas de desarrollo y la generación de capacidades ademocráticas relacionadas con la necesidad de contar con información y opciones técnicas o considerar las restricciones económicas en la planificación. Esta arquitectura es la que deberíamos, por lo menos, perfilar en el diseño constitucional.

No reflexionar sobre la reforma del Estado desde estos ámbitos ademocráticos puede, en definitiva, conducirnos a frustraciones en la medida en que la mayor participación democrática, que naturalmente se traducirá en demandas hacia el Estado, no encuentre una respuesta estatal racional, coherente y eficaz. Esta llamada de atención es quizás lo más relevante de la presente contribución.

Quisiera resaltar, además, los propósitos y el método de esta contribución al debate sobre la Constitución. No se plantea recetas, opciones ideológicas o respuestas preconcebidas a los retos que implica el diseño constitucional que el país enfrentará en pocos meses; se ha

optado por diseñar un mapa minucioso de la manera cómo estas preocupaciones están presentes en la actual Constitución, contrastándolo con un sólido marco conceptual y con experiencias comparadas de otros países. En síntesis, se trata de un instrumento de apoyo y de incentivo para un debate reflexionado e informado que, esperamos, sea la base de un cambio constitucional, de manera que la nueva Constitu-

yente no logre solamente un documento formal, sino que sea un instrumento para construir un mejor país y una mejor sociedad.

Finalmente, felicitamos al autor y a quienes lo apoyaron por esta importante contribución que, estoy seguro, será una buena base para futuras reflexiones sobre tema de tan alta importancia para mejorar el desempeño del Estado.

Gustavo Pedraza Mérida
Ministro de Desarrollo Sostenible

La Paz, noviembre de 2004



CONCLUSIONES

De enfoque

Este documento versará sobre la Administración Pública y cómo la CPE actual la incorpora en su texto. Se ha visto por conveniente que como primer paso se precise el entorno, la naturaleza y la función del objeto de estudio. Por eso el documento comienza con una discusión teórica sobre el lugar de la Administración Pública en ese sistema llamado Estado.

La Administración Pública es un componente del Estado de naturaleza especial

La premisa del estudio es considerar al Estado como un organismo que, entre sus más notables diferencias internas expone aquella que delinea, por un lado, un mundo político y democrático, y, por el otro, un mundo complementario pero cuya lógica de funcionamiento difiere necesariamente de la prevaleciente en el primero. Este segundo mundo es complejo y cobija facetas sustanciales de la vida estatal de un país, como son el Estado de derecho y, precisamente, la Administración Pública. Estos dos mundos estatales *no están separados el uno del otro a*

pesar de que son diferentes; el uno no está en competencia con el otro pues, si bien siguen códigos propios, su razón de ser radica en que se necesitan.

La Administración Pública es sirviente del ideario democrático

¿Quiere decir que la Administración Pública, al no ser parte del tejido de ese mundo de lo democrático y político, tenga sentido por sí misma? No. La Administración Pública no es un ámbito aislado capaz de valerse por sí mismo. Su razón de ser es sólo entendible en su relación íntima e inseparable con el otro mundo donde la gente, sus asociaciones, los liderazgos diversos despliegan una dinámica de contiendas ideológicas, ponen en agenda decisiones de largo plazo, promueven la confrontación de ideas y regularizan la renovación de autoridades mediante el voto; en fin, donde se da sentido objetivo al avance de la sociedad en términos éticos, culturales y de clase. Por lo tanto, no se puede dejar la impresión de que ambos son mundos de igual rango: el mundo de lo democrático y político manda finalmente sobre el otro.

Dentro de la Administración Pública se genera intereses y no pocas veces ella intenta penetrar en campos que están saludablemente reservados para el juego democrático y político

La Administración Pública es reflejo de un sentido necesario de especialización para garantizar un Estado efectivo

Cuando se inscribe a la Administración Pública en otro mundo diferente de aquel donde deben desenvolverse su fuerza los procesos democráticos, es sólo para reconocer una división del trabajo mínima dentro del Estado, sólo para aceptar una especialización de sus sistemas con el propósito de hacer coherente y efectiva la gestión estatal evitando mezclar lógicas, sentidos o tareas dentro de un organismo tan complejo como es el Estado. De lo contrario, acabaría prisionero de duplicaciones y usurpaciones mutuas entre sus subsistemas.

La Administración Pública no es un refugio sólo racional y neutro

Independientemente de que sería infructuoso negar el dominio que para la Administración Pública ejercen lógicas de mérito técnico, carrera, honor, imparcialidad, objetividad y sujeción a los procedimientos, lo cierto es que ella sólo se llega a comprender si se la ubica como parte de un mecanismo más grande impregnado de variables políticas. No tiene mucho sentido perder tiempo en la discusión de cuán política es la Administración Pública, como ocioso sería querellar sobre cuán cardiaco es el funcionamiento del hígado: lo cierto es que se trata de subsistemas de un solo cuerpo –el Estado– condenados a la mutualidad, si se acepta el sentido organizativo adoptado para el Estado contemporáneo. Más aun: dentro de la Administración Pública se genera

intereses y no pocas veces ella intenta penetrar en campos que están saludablemente reservados para el juego democrático y político. Su control mediante el principio de legalidad o su supervisión según parámetros de desempeño o, mejor aun, la transparencia radical de sus operaciones hacia el público son por ello indispensables.

Lo político y democrático es más que sólo deliberación

Cuando se vuelca la mirada hacia la Administración Pública como un ámbito técnico, parecería que uno se resigna a esperar que las acciones desarrolladas en el otro mundo sean sólo posibles en medio de la pura emotividad, la improvisación o el azar. Al contrario, es deseable que la profesionalización del político o la racionalización de la propuesta política se fortalezcan.

Lo ademocrático como el entorno conceptual de la Administración Pública

La famosa división horizontal del Poder entre Ejecutivo, Judicial y Legislativo, así como hoy la entendemos, no fue para los griegos clásicos un tema percibido a pesar del desarrollo que se les atribuye en asuntos de estatalidad. Esta famosa división fue ganando visibilidad conforme acababa el medioevo, se desmoronaba el Estado absolutista y se consolidaba la experiencia de contrapoderes típica de la práctica política británica desde el siglo XVII. La percepción de esa división horizontal fue sólo posible luego de ejercicios seculares. Desde hace doscientos años hasta hoy parecen cobrar cuer-

po nuevas condiciones que tarde o temprano permitirán percibir una nueva división del poder estatal que en otras épocas no tuvo por qué ser percibida como si fuera relevante. En efecto, el desmoronamiento del socialismo real fue sólo la comprobación más ruidosa de la hegemonía de lo democrático como rasgo prácticamente sobreentendido de esta época cuando se habla, reflexiona o diseña el Estado. Sólo esa fuerza incontenible de lo democrático como característica irrenunciable de estatalidad contemporánea hace, desde un determinado punto histórico, posible una demanda por entrever sus contrapesos so pena de que el sistema Estado pierda equilibrio. Como se podrá deducir además de las definiciones asumidas a lo largo de los primeros capítulos del trabajo, no es lo político lo nuevo de este proceso sino, justamente, lo democrático.

Por ello es que en la parte teórica dedicada a ubicar el lugar de la Administración Pública en el Estado, se ha convenido en llamar *ámbito ademocrático del Estado* a este mundo distinto, aunque siamés, de aquel otro de lo democrático y político. La impronta de lo democrático en las sociedades contemporáneas como práctica e ideario de hierro para lo venidero genera, con todo lo progresista que significa haber llegado a la estabilización de lo democrático como valor social contemporáneo, la necesidad de un contraste o equilibrio que en otras épocas de existencia del Estado no fue importante, probablemente. Las variables 'Estado de derecho' o 'controles jerárquicos dentro del Estado' son síntomas ya comunes de ese contraste.

Sólo en esas condiciones se converge hacia una visión integrada y equilibrada del Estado en beneficio final del ciudadano.

¿Puede la idea de lo *ademocrático* congeniar con la opción de que el funcionario público de un servicio civil, amparándose en éste, deba callar ante cualquier instrucción que amenaza, por ejemplo, los derechos fundamentales? Por supuesto que no. Pero cuando el funcionario resiste civilmente, lo hace como ciudadano, y ese valor civil en periodos críticos de las naciones puede ser tan traumático que nuevas Constituciones acogen textualmente ese derecho de sedición positiva. Pasado el infarto político social, el funcionario, sin embargo, debe volver a operar siguiendo los parámetros que le son propios como pieza de la Administración Pública.

La Administración Pública no podrá operar para desprestigiar lo democrático o para inviabilizarlo. Se ha dicho ya que no está en competencia con él, sino más bien es su infraestructura. Puede que la Administración Pública no se vuelva por ello "democrática", pero refleja su condición subordinada a las decisiones democráticamente asumidas. Especialmente, la dimensión política como escenario de querrela de posiciones y decisiones macrosociales encuentra un instrumento en la Administración Pública, y no al revés.

De la naturaleza del documento

El propósito de este trabajo es obtener una *línea de base constitucional* en el tema de la administración pública. No se trata aún de detallar lo

Puede que la Administración Pública no se vuelva por ello "democrática", pero refleja su condición subordinada a las decisiones democráticamente asumidas

Este diagnóstico sobre la Constitución boliviana vigente, en lo referido a la Administración Pública, busca establecer un punto de partida que facilite contrastar las diversas alternativas que vayan saliendo del debate

que podrían ser nuevos arreglos constitucionales que sirvan como insumo para los debates sustantivos de la futura Asamblea Constituyente en Bolivia. Este diagnóstico sobre la Constitución boliviana vigente, en lo referido a la Administración Pública, busca establecer un punto de partida que facilite contrastar las diversas alternativas que vayan saliendo del debate.

De la estructura del documento

La primera gran discusión es sobre la precisión del entorno estatal en el cual opera toda Administración Pública. Los primeros cuatro capítulos son por ello fundamentalmente teóricos. En ellos se comienza aclarando la nueva división material del poder estatal que conduce a dos ámbitos: el democrático y el ademocrático. Luego, se discute la relación entre los exponentes sustantivos de cada uno de los ámbitos analizados: el factor 'gobierno' frente al factor 'Administración Pública', lo político frente a lo técnico, todo lo cual lleva a aclarar el rol de la variable experticia como factor relevante de la estructura funcional del Estado. La desembocadura principal es la definición de la Administración Pública de forma exhaustiva (con un claro alcance interórganos e interterritorial), sin dejar de lado la precisión de las pertenencias de los recursos humanos involucrados ya sea en el campo del gobierno o en el de la Administración Pública. Es en este contexto donde se indaga, finalmente, los componentes de la superestructura o franja de cada poder del Estado que descansa sobre la Administración Pública; franja de por sí compleja al contar con instancias administrativas

propias, personal de naturaleza cualitativa y estar coronada de claros niveles de mando y dirección en cada poder del Estado.

Las bases teóricas de los cuatro primeros capítulos permiten la transición hacia el tratamiento de la CPE misma. Primero, se dibuja el mapa de apariciones del tema "administración pública" en toda la extensión del texto constitucional hasta establecer los nodos, redes y lugares más importantes. Con la obtención del mapa, se cuenta con el instrumento para pasar con cierto orden, en el capítulo final, al análisis pormenorizado de cada punto del tejido constitucional referido a la Administración Pública, combinando referencias históricas, comparadas, teóricas, de sistemática y de contexto, proponiendo una interpretación alternativa y crítica sobre la CPE y sus definiciones al respecto.

Acuerdos conceptuales principales

1. El Estado no sólo se divide de forma horizontal (Poderes) o vertical (niveles territoriales). Lo hace también de forma *material*, pues coexisten en él, normalmente, un ámbito democrático al lado de otro llamado *ademocrático*. La Administración Pública es uno de los componentes fundamentales del ámbito ademocrático del Estado contemporáneo (el ámbito ademocrático contiene más que sólo la Administración Pública: piénsese en el concepto de Estado de derecho o en los sistemas de control jerárquico dentro del sector público). Una comprensión constitucional y

teórica de la Administración Pública obliga a entender su pertenencia al sistema estatal de diferenciaciones y divisiones del poder del Estado.

2. Poco favor se le hace al principio democrático cuando se abusa de él extendiéndolo de tal manera que pierde su fuerza explicativa y su utilidad social. Ello sucede cuando se confunde y reúne dentro de la bolsa de lo democrático todo lo que se considera generalmente positivo y progresista: libertades, igualdad, oportunidades, felicidad, bien común, etc. El enfoque propuesto de situar a la Administración Pública en su contexto estatal representa una modalidad de acotamiento razonable de la dimensión democrática dentro del Estado contemporáneo. Lo ademocrático, además de ser sirviente del mundo democrático y político, no existe ni en contra ni a expensas de lo democrático, sino como complemento funcional para un buen desempeño global del Estado.
3. Además de la Administración Pública, los componentes del Estado de derecho y de los derechos fundamentales forman parte, entre otros aspectos, del ámbito ademocrático del Estado. Pero la Administración Pública se beneficia igualmente de los efectos de seguridad jurídica desde el componente 'Estado de derecho'. Por ello, todos estos componentes y los dos ámbitos de la división material del Estado funcionan sincronizadamente, aunque el hecho de que coincidan en la realidad y en el ideario contemporáneo es un resultado tan histórico como lo fue valorar como rasgo estatal digno de adopción la ya clásica división horizontal de poderes en el Estado.
4. En lo político, se produce una lucha en torno a decisiones grandes, generales y socialmente cualitativas. Por su lado, lo democrático no sólo ofrece una plataforma peculiar de obtención de esas decisiones, sino que depende de los sentidos y sustancias propositivas que se formulan para el destino de un país. En este contexto, lo que hace la Administración Pública es permitir una operativización de las decisiones previamente tomadas de forma democrática, aunque en la aplicación misma se rija por lógicas de tipo técnico e imparcial.
5. Lo democrático no puede implicar que la toma de decisiones nunca afecte intereses, e incluso las leyes provenientes del proceso político de lucha pueden conllevar propuestas injustas desde la perspectiva de los afectados. En ese sentido, lo democrático no busca un bien supremo, sino que viabiliza opciones de política muchas veces controversiales.
6. La sustancia de lo democrático y la política no proviene de relacionarla con el tema de las libertades u otros valores, como la igualdad material entre los habitantes, sino más bien de los impactos de política pública

Lo ademocrático, además de ser sirviente del mundo democrático y político, no existe ni en contra ni a expensas de lo democrático, sino como complemento funcional para un buen desempeño global del Estado

La Administración Pública juega, en este contexto, un papel primordial porque dota de racionalidad al proceso de persecución de metas, impactos y cambio medible para la gente

como prueba decisiva para la gente de que vale la pena participar y apostar por un sistema político que resuelve de algún modo sus problemas. La Administración Pública juega, en este contexto, un papel primordial porque dota de racionalidad al proceso de persecución de metas, impactos y cambio medible para la gente.

7. El tipo de Estado es una categoría para entender que, más allá de los distintos gobiernos de turno y sus ofertas de política en los diversos campos, la sociedad puede establecer un perfil programático de muy largo plazo sobre un sentido de desarrollo específico en lo social, cultural, económico, cuya presencia formal suele darse en el mismo texto constitucional; y su carácter vinculante depende de cuán desarrollada está en esa sociedad la capacidad de los distintos gobiernos de turno de considerar ese marco programático estatal trascendente a ellos mismos. La Administración Pública es aquí también soporte preferido para garantizar este perfil en la medida en que se constituya en una infraestructura relativamente estable y trascendente a los apetitos más parciales o de mediano y corto plazo.
8. La Administración Pública requiere de un norte orientador que dé sentido a sus operaciones. Ese norte proviene del ámbito político y de la dinámica democrática. Tiene, adicionalmente, un efecto más técnico que proviene de la fijación de una cadena de metas, efectos e impactos que hagan racionalizables las operaciones públicas so pena de horadar a mediano plazo la credibilidad del Estado y, por tanto, de lo democrático como opción de vida estatal.
9. Si bien la rendición de cuentas establece relaciones con lo democrático por los efectos de someter al gobierno de turno al voto; y por aquellos provenientes de una efectiva oposición, va más allá y despliega otras formas pertenecientes al ámbito ademocrático, como las rendiciones en línea dentro de jerarquía de la Administración Pública. Estas formas de rendición no son "autoritarias" o "primitivas", sino parte corriente y saludable del sistema de rendición de cuentas de un país.
10. El *gobierno* es aquella parte del *Poder Ejecutivo* que condensa temporalmente la dirección de la sociedad mediante una política encumbrada en directriz por efecto de un apoyo de los votantes. La *Administración Pública* es la infraestructura operativa de esas políticas (incluidas las de Estado), pero, además, lo es de todas las decisiones dirigenciales emanadas de los *otros poderes del Estado* y en sus diferentes niveles territoriales. *Lo democrático* es la forma en la cual se sacan y colocan competitivamente y mediante el voto a los portadores del liderazgo político de ambición estatal sin desentenderse por los sentidos de política pro-

- puestos, mientras que *lo político* es el campo de lucha del gobierno, la oposición y los otros actores sociales en torno a decisiones vinculantes y colectivas sobre el destino del país en el mediano plazo.
11. Los cargos dirigenciales en el mundo político canalizados mediante el procedimiento democrático no tienen por qué enfocarse sobre la habilidad técnica de los pretendientes, sino sobre la confianza popular detrás de ellos. En la Administración Pública desarrollada, al contrario, la habilidad técnica es indefectiblemente lo preponderante. Esto no excluye que el elector considere estar eligiendo a los “mejores” según su juicio o su peculiar escala de valores culturales; pero en la conformación y reclutamiento de la Administración Pública, “mejores” tiene un sustrato específico; se trata de personeros necesariamente calificados en su competencia técnica; es decir, tan mejores como aquellos, pero no por casualidad, de una calidad muy particular, examinable y racionalizada.
 12. En este estudio, se parte de que *no es posible trazar una línea divisoria impecable* entre el ámbito democrático y el adocrático; entre Administración Pública y su superestructura político-democrática. No obstante, los inevitables intercambios entre ambos mundos pueden, bajo determinadas circunstancias, ser viciosos, ya sea cuando la Administración Pública pretende hacer política o cuando lo político interfiere en la Administración Pública.
 13. En cualquier sociedad, las elites nunca son sinónimo de expertos, aunque una legión funcional bien desarrollada en el Estado inevitablemente acaba formando una elite de naturaleza específica. En general, las elites acaban jugando un papel, incluso en democracias desarrolladas; lo experto no puede ser reducido al asesor *ad hoc*, su campo de desarrollo estable, más bien, es la Administración Pública.
 14. La Administración Pública es el conjunto de estructuras, procedimientos y recursos físicos, financieros, humanos, normativos, de autoridad y otros de tipo intangible para la operativización racionalizada e imparcial de políticas de gobiernos, decisiones estatales y directrices de los principales de cada nivel territorial gubernativo y dentro de cada poder del Estado.
 15. Son parte del gobierno los empleados estatales de naturaleza política, de proveniencia electiva o no, y, en este último caso, trátense de cargos sustantivos o de apoyo. Son parte de la Administración Pública los empleados estatales reclutados por principios diferentes basados en mérito, objetividad y selección competitiva. Aquí también existen cargos sustantivos y de apoyo pero, en especial, una instancia de cargos estratégicos de alto rango.

Son parte de la Administración Pública los empleados estatales reclutados por principios diferentes basados en mérito, objetividad y selección competitiva

16. Sobre la Administración Pública existe, en cada poder del Estado, una superestructura como *franja no perteneciente a la Administración Pública* conformada por las cabezas de cada poder estatal (el presidente de la República, el presidente del Congreso; el contralor general de la República), un segmento cualitativo “no administrativo” (ministros, jueces, diputados) y los apoyos administrativos regulares.
 17. La superficie que abarca potencialmente un servicio civil no coincide con el campo que comprende la Administración Pública, pues no todas las operaciones administrativas se someten a códigos de carrera o mérito; e importantes recursos que sí lo hacen (los jueces por ejemplo) no son parte de la Administración Pública.
 18. Hay cinco tipos de planificación estatal; en la Administración Pública quedan, fundamentalmente, la operativa de corto plazo, la sectorial y la global vinculada al concepto de tipo de Estado, mientras que la planificación entitaria se aplica en cada entidad como efecto de un ordenamiento estratégico en cada organismo. Finalmente, está la variante de planificación gubernamental, como instrumento de racionalización de la política de turno.
- Hallazgos más importantes**
19. Los conceptos pueden ser convenciones de un texto constitucional y son válidos, aunque no necesariamente coincidentes, como los provenientes de la ciencia del Estado. Así por ejemplo, lo que en la CPE es Poder Ejecutivo (“el Presidente y sus Ministros”) puede abarcar menos de lo que es el fenómeno del Poder Ejecutivo dentro del Estado, pues en éste pueden haber potencialmente tantos poderes ejecutivos como niveles territoriales con calidad gubernativa existan en él; léase, el alcalde o el gobernador regional.
 20. La Administración Pública, desde la óptica del mapa descriptivo sobre sus maneras de aparición en la CPE, está presente de manera tenue en el pórtico constitucional, de manera dispersa en los aspectos vinculados, de manera modular en dos campos colaterales y de manera concentrada en dos campos nucleares. Estos últimos condensan lo más sustancial de lo que la CPE norma en relación a la Administración Pública.
 21. Cuando en el pórtico constitucional de la nueva CPE se vincula lo democrático al Estado y ya no al gobierno, es porque ciertas decisiones fundamentales y supremas sobre la forma de ser del Estado en el muy largo plazo deben ser finalmente decisiones del pueblo. Cuando se relaciona lo democrático al concepto de Estado no se puede entonces justificar este enlace con temas de conformación electiva (asunto de gobierno), planificación participativa (asunto de gestión pública de base corporativa) o control social; menos de respeto

- a la legalidad (aspecto del Estado de derecho).
22. A momentos, la CPE daría a entender que poder estatal es igual a gobierno. Gobierno es un concepto más restringido que ni siquiera abarca al Legislativo. Ni en regímenes parlamentarios (menos en los presidenciales) se puede ocultar que la parte activa recae finalmente en el gobierno, entendido como la corona dirijencial del Poder Ejecutivo. A ello se suma la potencia fáctica de recursos de la Administración Pública como soporte de esa supremacía final. Gobierno, entonces, no se puede confundir ni con poder estatal ni con la dupla Ejecutivo más Parlamento. Es la dirigencia final de un periodo político en tanto parte suprema del Poder Ejecutivo.
 23. La división horizontal del poder va mucho más allá que de su funcionalización al tema de protección de libertades o de su entendimiento como aspecto meramente funcional interorgánico. En primera instancia, se trata, como las otras divisiones (material y vertical), de una tecnología del Estado de naturaleza más general. El que no se desarrolle esta división puede ser fruto premeditado o fracaso de dinámica estatal. En Bolivia es lo último, pues la CPE la proclama; desea pero pierde.
 24. La CPE opta por el financiamiento de los costos del Estado como deber individual de cada uno y como algo sólo excepcionalmente suspendible en su sentido.
 25. Sobre el tema de la fiscalización, en la CPE se encuentra preceptos más bien genéricos, como aquel sobre los informes de las “entidades autónomas” (que a propósito, la CPE no explicita como término genérico de municipios) al Congreso. Pero hay otros menos genéricos referidos a las cuentas de ejecución cuyo mayor volumen se ventilan en la Administración Pública. En Bolivia, la fiscalización debe cualificarse a futuro en la perspectiva constitucional en la medida en que la conecte con una valoración efectiva del grado en el cual se están materializando políticas ofrecidas por el gobierno. Para ello, será necesario crear un nuevo poder horizontal, tan importante como los clásicos tres ya existentes, que, entre otras funciones, provea de los *insumos técnicos* necesarios para que el Legislativo fiscalice, pero en lo estrictamente político.
 26. Si bien es más entendible que el Ejecutivo centralice el acto de presentación de la aprobación presupuestaria de todo el sector público, persiste una nebulosa mientras no se aclare hasta qué punto se le puede atribuir la responsabilidad de toda la llamada “administración central” (que incluye, por ejemplo, al Poder Judicial) cuando presenta las cuentas pasadas de ejecución al Congreso.
 27. El Ejecutivo presenta el presupuesto a nombre de gran parte del sector público y es más abarcante que la sustancia tran-

La división horizontal del poder va mucho más allá que de su funcionalización al tema de protección de libertades o de su entendimiento como aspecto meramente funcional interorgánico

La CPE hace una impecable distinción de lo funcional frente al servidor público, lo que sin embargo ha sido distorsionado por el desarrollo legal referido al punto

sada en la función de fiscalización. Queda, igual, abierta la capacidad del Congreso de poder hacerse un juicio apropiado en la aprobación de entidades distintas al Ejecutivo.

28. La Contraloría aparece como huérfana en la sistemática y en el enfoque constitucional prevaeciente, aunque con la Ley SAFCO se produjo un saludable acotamiento del sector público global como referente de sujeto pasible a control. Se puede anticipar la necesidad de que se jerarquice constitucionalmente a futuro el control cualitativo de la gestión desde un nuevo poder horizontal que absorba, en el mismo paso, a las tareas corrientes de una auditoría general del Estado, que es en lo que se concentró la actual Ley SAFCO y la práctica de la CGR. Este nuevo poder que agruparía a la actual contraloría en su enfoque de auditor general, además de evaluar imparcialmente políticas públicas, extendería esta valoración de tipo cuasi jurisdiccional a la resolución de demandas relativas a lo tecnológico-estatal (cuando, por ejemplo, antes que discutir una política de capitalización de recursos hidrocarburíferos del gobierno de turno precautelara objetivamente que los pozos realmente “viejos” se declaren vinculantemente como viejos), examinaría el servicio civil del Estado y asumiría cíclicamente el control de reingeniería del aparato del Estado.
29. El Plan General de Desarrollo Económico y Social fue originalmente pensado como salida contingente del gobierno de turno para casos de necesidad; no es un plan de Estado.
30. Las principales normas bolivianas (incluyendo la CPE) referidas al tema de la Administración Pública manejan a su modo un concepto de “administración pública” generando una perjudicial falta de concordancia terminológica. Así, según la nomenclatura del Ministerio de Hacienda, se trabaja mediante la categoría del sector público más en la dirección de la Ley SAFCO, que sin embargo confirma sus limitaciones al aislar a las administraciones de poderes, como el Legislativo. Si bien la Ley de Procedimiento Administrativo llega a la universidad o a los municipios, separa a otras entidades y, como sucede en general, mezcla la superestructura o franja con la Administración Pública de cada poder.
31. La CPE hace una impecable distinción de lo funcional frente al servidor público, lo que sin embargo ha sido distorsionado por el desarrollo legal referido al punto; en especial, por lo que normó el Estatuto del Funcionario Público. Existe un cinturón estratégico funcional del Estado que abarca los altos cargos y que no puede ser ahogado en la categoría más inflexible de la carrera administrativa.



1. INTRODUCCIÓN¹

Uno de los asuntos a tratarse en un futuro texto constitucional tendrá que ver con el aparato del Estado, en su sentido restringido. Las preocupaciones del diseño constitucional relativas al Estado suelen concentrarse en aspectos fundamentales como la democracia, el gobierno, la forma de Estado, la rendición de cuentas y otros elementos, incluyendo, por supuesto, las atribuciones y relaciones entre los tres Poderes clásicos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). En contraposición, la Administración Pública no goza de lugar tan importante en las percepciones. Además, es incierta la influencia que se pueda ejercer o la reflexión que se pueda hacer sobre ella, habida cuenta de lo hecho hasta hoy en el país sobre el tema. Los esfuerzos prácticos y teóricos para su estudio, en muchos casos pione-

ros, fueron en Bolivia muy contractualistas al apostar excesivamente por la analogía de mecanismos de mercado como medio certero de reformar el sector público² (piénsese en los llamados “acuerdos de reforma institucional por agencia” desarrollados en el periodo gubernamental 1997-2002³); conceptualmente equívocos al haber legalizado la partidización de los cargos estratégicos del sector público (es el esquema del vigente Estatuto del Funcionario Público⁴); de formato clerical por buscar la raíz del dilema institucional boliviano en la ausencia de terapias de consensos sociales multifacéticos (reforma institucional “dialogal”⁵); financieramente insostenibles por cargar al cooperante internacional los costos de personal estatal reclutado por concurso (Programa de Reforma Institucional⁶) o “au-

1 Se agradece las sugerencias y los comentarios al borrador de este trabajo realizados por J. C. Campero, Yesko Quiroga, Marcos Steinich, H. C. F. Mancilla, Francesc de Carreras, Gonzalo Mendieta y Diego Ayo. La responsabilidad del texto final recae sobre el autor.

2 Para una crítica al mismo enfoque en el marco del diseño de políticas de descentralización del Estado, ver Restrepo, D.: “El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora en Colombia”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 2001, p. 23 y ss. El contractualismo puede tener además su inspiración en ideas en boga, como la de “governanza”, añadiendo al aspecto más frío del contrato como mecanismo de eficiencia entre partes uno de cooperación entre los actores. Ver Chevallier, J.: “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?”, en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 105/106, 2003, p. 215.

3 Ver República de Bolivia - Proyecto de Reforma Institucional (PRI): *Bolivia Institutional Reform Project-Project Appraisal Document*, PRI, pp. 4 y 17.

4 Cf. Ley 2027 de octubre de 1999.

5 Último representante de esta línea de razonamiento es Prats, J.: “El progreso no es lo que era: fundamentos institucionales para un país en riesgo”, en *El desarrollo posible: las instituciones necesarias*, La Paz, Plural/IIG, 2004, p. 57.

6 Cf. Villoria, M.: *Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil en Bolivia*, BID, 2002, p. 43. Ver también República de Bolivia - PRI, *op. cit.*, p. 37 y ss.

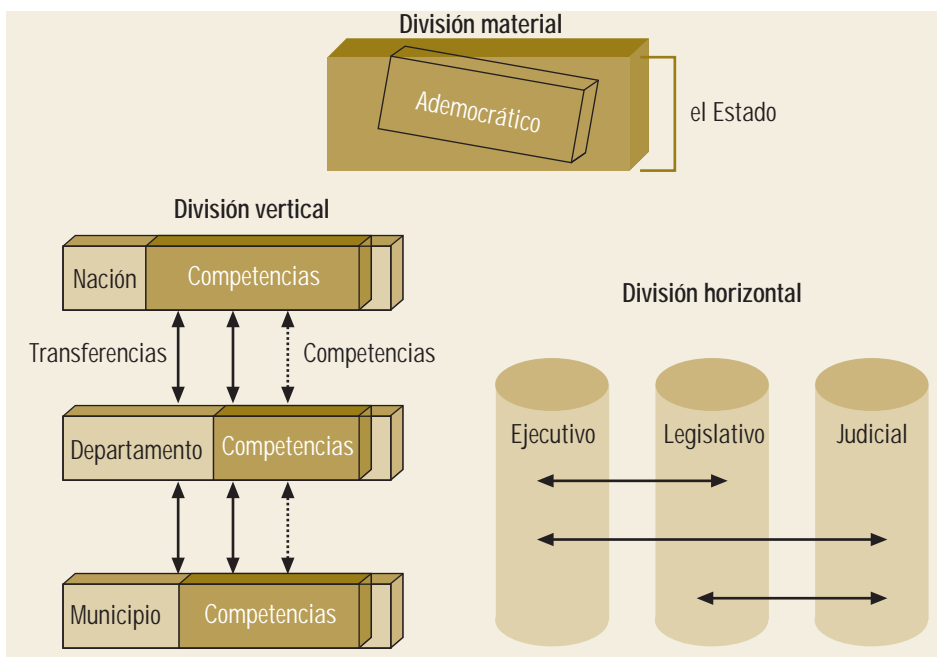
ditoristas”, dado el fracaso en el intento por materializar la idea de de la gestión por resultados (que es uno de los grandes traspies de la Ley SAFCO de 1990⁷).

No se ha concebido que el fenómeno “administración pública” es síntoma de algo que en la materialidad misma del Estado implica un efecto comparable al que se produce de forma vertical (descentralización) u horizontal (clásico juego entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial) dentro de éste. Bien vistas las cosas, entonces, una Administración Pública que se precie de tal presupone la división del Estado de una tercera manera al producirse la siguiente diferenciación: por un lado surge aquello que pertinentemente dará cuenta de las demandas ciudadanas canalizadas mediante el voto, el referéndum y la participación de los actores sociales en la planificación, procurando que

la generación de políticas de turno y de las visiones de más largo plazo provengan, en algún grado, de la sociedad. Pero simultáneamente emerge, por el otro lado, la Administración Pública como expresión de un espacio distinto aunque complementario de aquel otro referido a lo popular y político⁸. Ambos lados comparten una lógica igualmente estatal; pero, en este último caso, de cánones y lógicas subordinadas a principios especiales, como la imparcialidad frente a los partidos políticos o la preponderancia de aspectos técnicos en sus operaciones.

Los peligros avizorados en el centralismo (contracción de la división vertical del Estado hacia un determinado nivel territorial, generalmente el nacional) o en la unificación del poder (contracción de la división horizontal del poder “en una sola mano”) han sido estudiados con mucha

Gráfico 1: Las tres divisiones del Estado



7 Un análisis extenso en Matsuda et al.: *From Patronage to a professional state: Bolivia Institutional and Governance Review*, Banco Mundial, 2000.

8 Un detallado análisis de cómo las relaciones entre ambas partes no hacen superflua su diferenciación en Luhman, N.: *Die Politik der Gesellschaft*, Suhrkamp, 2002, p. 255.



mayor profundidad que el riesgo de una mezcla viciosa de la Administración Pública con el mundo de los decisores de política, donde se suscita la dinámica democrática de la sociedad⁹. Si desde la perspectiva de la división vertical hablamos de niveles territoriales y desde la de tipo horizontal, de poderes, en esta división material confrontamos la presencia de *ámbitos*; más específicamente, de un ámbito democrático y de otro *ademocrático*, del cual la Administración Pública es un componente sustantivo. Es otro tema el que un país concreto opte por razón, tradición o los medios que fuera para favorecer al nivel nacional de gobierno frente al subnacional; o por un débil juego de contrapesos entre poderes; o por una recia mezcla entre lo democrático y ademocrático. Esas opciones presuponen, primero, la existencia de las diferenciaciones verticales, horizontales y materiales del Estado.

En el presente estudio se comienza con el marco teórico dedicado a delinear mejor estos dos ámbitos emergentes de la división material del Estado. Se aborda, además, la precisión de la relación conceptual gobierno/administración pública derivable de este enfoque. Luego, se pasa a rastrear el término 'administración pública' en esquemas estatales comparados, y en el cierre se averigua las distintas maneras de aparición de la Administración Pública en el texto constitucional boliviano. Este último paso será descriptivo, primero, y luego analítico.

Este capítulo ha propuesto encarar el tema de Administración Pública ubicando primero el entorno donde ésta opera. Para delimitar el entorno propone pensar una diferenciación complementaria en el poder estatal a la que se produce, más clásicamente, de forma horizontal (Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo) y de forma vertical (descentralización-/desconcentración por nivel territorial). Esa nueva diferenciación se llamará *material* y permite distinguir entre un mundo donde operan lo democrático y lo político y otro donde funciona una dimensión dependiente de esta otra, pero no por ello carente de una lógica propia y peculiar al no seguir los procedimientos de indagación y decisión de tipo democrático. Este ámbito es llamado *ademocrático* en respuesta a la necesidad de un equilibrio en el sistema estatal contemporáneo, pues éste se halla benéficamente conquistado por el ideario democrático debido a un proceso largo de asentamiento histórico en favor de la opción generalizada por una "vida en democracia". En los Estados actuales, el ámbito ademocrático es la envoltura inmediata de la Administración Pública, aunque el ámbito mismo contiene más variables; en especial, contiene a la dimensión del Estado de derecho¹⁰.

No se ha sostenido en las líneas precedentes que la Administración Pública sea algo separado del ámbito democrático o que sea un fenómeno

9 Para una comprensión de lo democrático como algo que se convirtió en concepto de lo político ("concepto referido a lucha"), ver Luhman, *op. cit.*, p. 97.

10 Una crítica a la diferenciación contundente entre Estado de derecho y democracia se puede ver en Habermas, J.: "Inklusion - Einbeziehen oder Einschliessen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie", en *Die Einbeziehung des Anderen*, Suhrkamp, 1996, pp. 154 y ss.

no tendencialmente virtuoso, dejando aparecer lo otro como fatalmente viciado. Al contrario, se parte de una complementariedad de ambos lados, sin desconocer que tienen por igual tensiones de poder y jue-

gos de intereses, que pueden darse intercambios entre ellos y que en ellos caben áreas grises, muchas veces no muy bien delimitables y donde una separación pura es simplemente imposible.



2. TEORÍA DE LOS ÁMBITOS DEMOCRÁTICOS Y ADEMOCRÁTICOS DEL ESTADO

El Estado suele ser presentado como un organismo atravesado de arriba hacia abajo y por todos sus costados por el principio democrático. En realidad, tramos o secciones importantes del Estado se reproducen bajo criterios distintos, más que indiferentes, a las lógicas democráticas. Si bien el Estado –en su versión contemporánea– expresa como balance final *también* lo democrático, no todas sus lógicas deben responder a ese principio, independientemente del sacrificio histórico que significó recuperar la democracia. Es difícil no reconocer que vivimos una época que ha trivializado empeñosamente el significado de lo democrático hasta hacerlo insosteniblemente poroso, elástico y, paradójicamente, contraproducente en el largo plazo para su propia fertilidad. Por eso se ha dicho con acierto que lo democrático se ha vuelto una tinaja donde cabe todo lo “ideal, bonito y simpático”¹¹.

Concebir el Estado como algo que tiene sólo una “mitad” de su naturaleza en lo democrático requiere de una fundamentación más deta-

llada debido a que sostener esto sin mayor argumento puede llevar a malinterpretaciones y al siempre latente riesgo de confundir lo democrático con lo antidemocrático o lo no democrático. Lo ademocrático ni siquiera es algo *hostil*, menos algo *enemigo* de lo democrático¹², si por ‘hostil’ entendemos una oposición en el campo público (oposición política, por ejemplo) y por ‘enemigo’ un antagonismo en la esfera privada (que es a lo que se referiría el mandamiento cristiano cuando convoca a “amar al enemigo”). Tampoco se trata aquí de lo no democrático, siguiendo el precepto de que democracia prácticamente sólo podría ser directa¹³, donde se considera el inevitable engarzamiento de lo democrático con el opuesto principio de representatividad como un hecho que introduce elementos no democráticos en el mismo Estado democrático¹⁴ y concibiendo así a la democracia representativa no como una subespecie de lo democrático sino como una fórmula de compromiso que combina aspectos democráticos con representativos.

Por eso se ha dicho con acierto que lo democrático se ha vuelto una tinaja donde cabe todo lo “ideal, bonito y simpático”

11 Schmitt, Carl: *Verfassungslehre*, (1928), 9ª edición, Berlín, Duncker & Humblot, 1993, p. 225.

12 Esta discusión sobre hostilidad y enemistad desde el punto de vista de la teoría política es tomada de Carl Schmitt: *Der Begriff des Politischen*, (1932), 7ª edición (1993), Berlín, Duncker & Humblot, 2002, p. 29.

13 Es el enfoque clásico de Carl Schmitt, *op. cit.*, p. 215.

14 *Ibid.*, p. 218.

Sólo optar por el Estado de derecho no produce ni una Constitución ni una forma completa de Estado si faltara el componente político

Un acceso potencial a un mejor entendimiento de lo que se propone lo provee una diferenciación entre las dos partes que componen el Estado moderno: la parte de éste concerniente al *Estado de derecho*, por un lado, y la parte referida a la *forma política del Estado*, por el otro¹⁵. En este esquema, se adjudica a la parte del Estado de derecho los principios de la división de poderes y de los derechos fundamentales, de cuya interacción, si bien el Estado podría verse saludablemente atenuado en su poder, carecería, sin el otro componente mencionado, de una precisión en su contenido político. En otros términos, *sólo* optar por el Estado de derecho no produce ni una Constitución ni una forma completa de Estado¹⁶ si faltara el componente político. Más complicado aun: la opción de vivir en un Estado de derecho conllevaría el costo de tener que convivir con moderaciones del poder sin excepción alguna. Por ello, una democracia pura, bajo esas condiciones, debe fatalmente convertirse en una *democracia constitucional*¹⁷.

Uno de los ejemplos más útiles de una teoría de división material del Estado en el sentido recién explicado es la diferenciación entre el concepto “ley” cuando éste sirve para fundamentar lo democrático, y el

concepto “ley” desde la perspectiva del Estado de derecho¹⁸. En el primer caso, es una manifestación de la voluntad del soberano en forma de norma; en el segundo, se trata de una norma que necesaria y sustantivamente debe ser *general* y cuyo propósito final es moderar al poder como tal. Por lo tanto, en el primer caso, no es imposible que la ley abrigue o induzca injusticias o desigualdades; por eso también se sostiene que la ley, desde la perspectiva de lo democrático, es, justamente, algo *político*; mientras que en el caso del Estado de derecho, la ley que se emplea busca garantías contra el abuso del poder y no puede ser cualquier ley por mucho que tenga todos los atributos formales de su promulgación por un Parlamento democráticamente elegido¹⁹. Por eso se entiende que el juez debe ser “políticamente nulo”²⁰ ya que se hallará subordinado a la ley como una generalidad funcional del Estado de derecho y generando un criterio específico de independencia en beneficio del juez. Ahora bien, tanto la ley del Estado de derecho como la ley de lo democrático tienen, a su modo, un carácter general²¹. Pero en el contexto del Estado de derecho, lo general se fundamenta por razones de medida del poder, *sin excepciones*, mientras que en el caso de lo democrático, deviene del hecho

15 Ésta es una de las menos polémicas pero más notables propuestas de Carl Schmitt en los años veinte del siglo XX. (Schmitt, *op. cit.*, p. 200).

16 *Ibid.*, p. 204.

17 Löwenstein considera casual que, en la Grecia clásica, constitucionalismo y democracia hayan coincidido. Ver Löwenstein, K.: *Verfassungslehre*, (1957), Mohr Siebeck, 2000, p. 67. En ese sentido también va Sartori cuando afirma que la “legitimidad democrática en sí no exige limitación del poder [...] la maximización de la democracia busca [...] una minimización del aspecto garantista del constitucionalismo liberal”. Cf. Sartori, G.: *Teoría de la democracia*, tomo I, Alianza Editorial, 2001, p. 239.

18 Schmitt: *Verfassungslehre*, p. 258.

19 *Ibid.*, p. 145 y ss.

20 *Ibid.*, p. 273.

21 La generalidad de la ley no debe llevar a pensar que ley es sinónimo de derecho. Sobre este tema, cf. Kelsen, Hans: *Allgemeine Staatslehre*, (1925), Österreichische Staatsdruckerei, 1993, pp. 231 y 232.

de que lo político y, por tanto, lo democrático se explican porque permiten decisiones más o menos vinculantes para un *colectivo*²².

Cuando se entra al mundo de lo democrático en el Estado, el término ‘independencia’ atribuible al juez en el ámbito ademocrático adquiere otro significado. Por ejemplo, cuando se trata la cuestión del *gobierno* junto al principio de representatividad en un Estado, la independencia busca favorecer lo político para evitar que el diputado electo acabe dependiendo de su votante, ya que así dejaría de representar al pueblo como un todo. En el caso del juez, su independencia está pensada para todo lo contrario, pues se trata más bien de sacarlo de lo político²³. Por ello, aunque no siempre sea posible, es recomendable que no se le confiera a la justicia hallar las soluciones de trasfondo político; eso es tarea del Legislativo y del gobierno²⁴.

En sentido estricto, entonces, se debería hablar de que se democratiza el gobierno de un Estado antes que *todo* el Estado. Aunque por sentido común no debería ser necesario insistir en ello, no se entienda que la propuesta de diferenciación material del Estado es inconsciente de la interacción entre las partes así diferenciadas: ni puede lo ademocrático desarrollarse o degradarse sin afectar lo democrático, ni viceversa. El enfoque que separa el ámbito de-

democrático del ademocrático en el Estado se justifica, entre otras cosas, porque incluso manteniendo la visión “decisionista” de democracia según Dahl²⁵ (cuyo enfoque no es sólo procedimentalista al incluir el tema de la “definición participativa de iguales sobre las políticas”), se entiende que procesos decisionales dentro del Estado no siempre se producirán siguiendo lógicas democráticas (piénsese por ejemplo en decisiones judiciales) sin que ello suceda necesariamente a expensas de la parte democrática en el Estado. Como veremos a continuación, se propone que para superar el concepto de democracia reducido al voto no es necesario estirar el concepto de lo democrático hasta hacerlo irreconocible. El dar sustancia a lo democrático no pasará por vincularlo –como propone Amartya Sen²⁶– a la protección de libertades, que es harina distinta aunque del mismo costal. Se dará por otras relaciones, como aquella que gira en torno a la eficacia e impacto de políticas públicas.

No obstante todo lo dicho, debemos considerar que otras teorías sobre la democracia la conciben como algo relativo al gobierno de *todo* el Estado²⁷ (ver gráfico 2) sin restringir ni la democracia a parte del Estado ni el gobierno a una función en realidad ubicada dentro del Poder Ejecutivo, que sólo es un poder del Estado emergente de una de sus divisiones: la horizontal.

La independencia busca favorecer lo político para evitar que el diputado electo acabe dependiendo de su votante ya que así dejaría de representar al pueblo como un todo

22 Para esta definición de lo político ver Luhman, N.: *Das Recht der Gesellschaft*, Suhrkamp, 1995, p. 417.

23 Schmitt, *op. cit.*, p. 274.

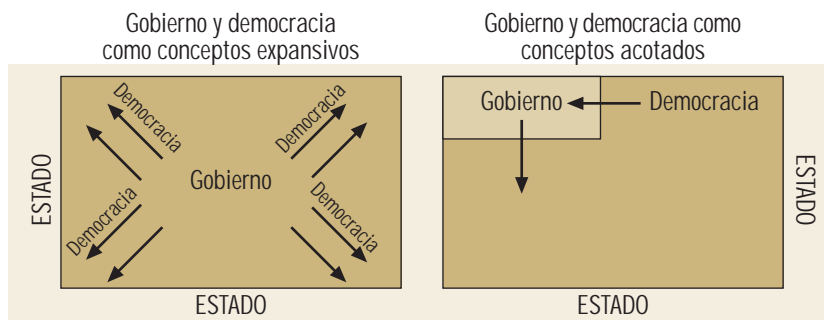
24 Luhman, *op. cit.*, p. 419, y Schmitt, C., *op. cit.*, p. 276.

25 Dahl, R.: *On Democracy*, Yale Univ. Press, 1998, pp. 37 y 38.

26 Sen, Amartya: “Democracy as a universal value”, en *Journal of Democracy*, 10 de marzo de 1999, p. 10.

27 Dahl, R., *op. cit.*, pp. 43 y 45.

Gráfico 2: El gobierno del Estado contra el gobierno en el Estado



Estas otras teorías suelen alargar la función de lo democrático al campo del Estado de derecho²⁸, aunque para ello haya que sustentarlo trivialmente en la "capacidad de escuchar a los demás"²⁹ o procurar que lo democrático se ocupe, además, de derechos fundamentales y no sólo de los directamente relativos a la garantía de lo democrático, como el derecho al voto³⁰.

Estas otras visiones de democracia además pondrán en tela de juicio que la democracia pueda seguir siendo tal aunque no dé cuenta de las desigualdades o injusticias³¹. Esta interpretación de las cosas se basa en las siguientes amalgamas: por un

lado, aquella entre el componente Estado de derecho y el componente político del Estado, cuyo equilibrio, como se acaba de anotar arriba, atenúa incluso el riesgo de una democracia que pudiera poner en riesgo los mismos derechos fundamentales. Como acabamos de destacar, no se debe intentar filtrar de lo democrático una esencia, por ejemplo, necesariamente "liberal"³². Se ha extremado en este argumento sosteniendo que el principio del encuadramiento del poder estatal en un sistema de controles y atenuaciones no es esencial y más bien es extraño a la esencia de lo democrático³³.

La segunda amalgama en esas otras concepciones de democracia es la que se hace entre democracia y lo que se llamará *tipo de Estado*, entendido éste como el corte o *perfil programático* de un Estado capaz de orientar las políticas económicas, sociales o culturales de *varios* gobiernos³⁴. Ilustrativamente, considérese la última reforma constitucional boliviana que ha copiado del pórtico

28 O'Donnel cree, por ejemplo, que cuando un sistema legal incluye derechos y garantías y existe verdicadamente la opción de su aplicación, entonces el Estado y el orden dados son democráticos. Ver O'Donnel, G.: "On the State, Democratization, and some conceptual problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries", (1993), en O'Donnel, G.: *Counterpoints-Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame, 1999, p. 142. En Jost et al.: *La Constitución Política del Estado. Comentarios críticos*, KAS, 2004, p. 8, se afirma: "la democracia es la base esencial de un Estado de derecho".

29 Jost et al., *op. cit.*, p. 8.

30 Ver Dahl y su redacción tendiente hacia esa confusión (Dahl, *op. cit.*, p. 50). Si bien Touraine desliga Estado de derecho de democracia, no aplica el mismo corte a la temática de los derechos fundamentales. Ver Touraine, Alain: *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1994, pp. 51, 52, 64 y 70.

31 Whitehead, Lawrence: *Democratization: Theory and Experience*, Oxford University Press, 2002, p. 12.

32 Ver Rivera, José Antonio: *La Constitución Política del Estado. Comentarios críticos*, KAS, 2004, que adhiere al aspecto democrático la noción de "capacidad de respeto a los demás [sin] llegar al extremo de desconocer [...] los derechos fundamentales de las personas" (p. 475), lo cual es más bien parte del componente Estado de derecho y no de lo democrático.

33 C. Schmitt, *op. cit.*, p. 237.

34 El "tipo de Estado" con este significado tuvo su auge ideológico en la contraposición analítica de Estado capitalista contra Estado socialista. Hoy, bajo un enfoque diametralmente opuesto pero abordando el mismo asunto, se encuentra la discusión sobre las "Staatszielbestimmungen" ("determinación del propósito final del Estado") de la doctrina constitucional alemana contemporánea. Para la versión ideológica ver Poulantzas, N.: *Pouvoir politique et classes sociales*, Maspero, 1968, p. 232. Para la otra visión ver Dürig, G.: *Grundgesetz-Einführung*, DTV, 2001, p. ix. En este último sentido, ver también Rivera, *op. cit.*, p. 475. cuando interpreta lo social de la frase "Estado social y de derecho" como garantía de "condiciones de vida dignas [y que] el Estado no se reduce a resguardar el orden".

de entrada de la constitución española el precepto de que Bolivia es un “Estado social y democrático de derecho”³⁵. En una sola frase se encuentra las tres dimensiones anotadas: programa estatal (“Estado social”), lo democrático (“Estado democrático”) y liberalismo clásico (“Estado de derecho”). En concordancia con lo anterior, se puede traer a colación el comentario de De Carreras y Gavara acerca de la versión original española que hace clara distinción de cada componente enunciado en el sentido propuesto aquí. En la frase “Estado social y democrático de derecho” se acota lo democrático en beneficio de las variables “legitimidad popular” / “representación política” / “reglas de decisión”; precisa lo “de derecho” con las variables “principio de legalidad” / “garantías constitucionales” / “derechos fundamentales”; y finalmente extiende la parte social a: “participación” / “política socio-económica” / “solidaridad”³⁶. Por ello, una democratización, una vez más lo decimos, no tiene que ser confundida con la tendencia hacia una “política más basada en normas”³⁷, que ése es tema del Estado de derecho³⁸.

Pero volvamos a la concepción de lo democrático como algo que no irrumpe por todos los poros del Esta-

do y que no es sinónimo ni del control y balance de interpoderees ni del fenómeno asociado a los derechos fundamentales. Para redondearla, qué mejor que aprovechar un enfoque emparentado que refuerza esta premisa y proviene del análisis económico de la primera mitad del siglo XX³⁹. Evidentemente, una de las bases de esta visión complementaria es no vincular al concepto de lo democrático con la suposición de un bien común como referente guía debido a que no sería posible ponerse fácilmente de acuerdo sobre qué se entiende por “bien común”, y aunque eso se lograra, irrumpirían inmediatamente los debates sobre cómo resolver los problemas que se oponen a la obtención de ese bien común⁴⁰. Para este enfoque⁴¹, en consecuencia, se habla de democracia desde el momento en que un equipo de gobierno no es impuesto por un monarca u otro mecanismo similar, sino que surge (o desaparece) de una decisión popular *competitiva*⁴². Aunque suele insinuarse lo contrario⁴³, esta propuesta no es absolutamente procedimentalista⁴⁴, pues reconoce que contendrá un sustantivo aspecto programático de política, con la diferencia de que no destaca su dirección y se erigirá sobre la base de un perfil temático puesto en agenda por el caudillo o el partido en carrera.

35 Art. 1/II de la CPE. Original en la CP española, art. 1/1. La versión española, a su turno, guarda evidente inspiración en el art. 20 de la CP alemana, que declara su Estado como “social y democrático” (además, por supuesto, de federal); pero en el caso alemán, la variable “Estado de derecho” viene dada por preceptos entre los arts. 1 y 19 y el art. 20/II/III de la CP alemana.

36 Ver De Carreras F./Gavara, J. C.: *Leyes políticas*, 8ª edición, Thomson/Aranzadi, p. 23.

37 Whitehead, *op. cit.*, p. 27. Ver ese alargamiento también en Sen, A.: “Democracy as a universal value”, en *Journal of Democracy*, 10 de marzo de 1999, p. 5.

38 Para una alternativa de análisis que opina lo contrario, ver Whitehead, *op. cit.*, pp. 12 y 16.

39 Lo que fue Schmitt desde la perspectiva del derecho público lo fue en este contexto Schumpeter desde la visión de la economía.

40 Schumpeter, J. A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, 1942, p. 323.

41 *Ibid.*, p. 345.

42 *Ibid.*, p. 362.

43 Whitehead, *op. cit.*, p. 10.

44 Sartori, *op. cit.*, p. 197.

La democracia no se desinteresa de la obtención de resultados o impactos ni se reduce a formalismos o procedimentalismos concentrados en la puesta en escena de actos electorales recurrentes

Más aun, se incorpora el sentido o función social en este esquema de democracia haciendo una analogía con preceptos de la economía política marxiana del siglo XIX: la democracia tiene que ver con aspectos sustantivos, de la misma forma en que, bajo el capitalismo, el valor de uso de las mercancías no por ser accesorio al afán de lucro es prescindible⁴⁵.

En resumidas cuentas, la democracia no se desinteresa de la obtención de resultados o impactos ni se reduce a formalismos o procedimentalismos concentrados en la puesta en escena de actos electorales recurrentes. El *vector* mismo del programa político puede estar, por ejemplo, a favor de los ricos ("prorrico") o a favor de los pobres ("propobre"), sin que por ello se afecte, *en principio*, a lo democrático. En realidad, es difícil que una decisión de política pública, por mucho que haya sido adoptada siguiendo la mecánica democrática, esté libre de lesionar intereses de un lado u otro⁴⁶.

Volvamos para cerrar este acápite con el anunciado tema de lo democrático y sus opción de materialización. Se trata de la democracia y su relación con impactos de gestión pública. Si por impacto entendemos el efecto agregado de una acumulación concatenada de resultados y operaciones de gestión entre el mediano y largo plazo sobre variables estructurales, territoriales o societales, es importante advertir que sólo

una comprensión torpe de lo democrático desdeñaría averiguar con cuánto impacto se va desplegando las políticas públicas. O como un analista lo explicó más didácticamente: las hambrunas en los países empeorarían con la ausencia de respuesta de una oposición y una prensa libre⁴⁷. Ahora bien, las políticas públicas pueden provenir del *tipo* de Estado (pensemos en las metas pretendidas por el Estado social⁴⁸) o de un determinado programa de gobierno que apunte, en un periodo o en varios, hacia esquemas, por ejemplo, "prorricos" o "propobres". En segundo lugar, es importante no olvidar que, en el contexto del concepto de impacto, suele sustentarse no sólo la credibilidad de la política, que no es ajena a lo democrático, sino el armado de una pirámide de encadenamientos más técnicos para y de la gestión en la Administración Pública, para proporcionar a ésta un faro orientador que cuaje sus operaciones mientras garantiza la infraestructura que operativiza el programa político. La Administración Pública no está para deliberar sobre un norte orientador pero sí necesita de uno; y para que el norte sea alcanzable, a partir de un determinado umbral, no contará ya cuán participativa o democrática sea su gestación, sino cuán bien funcionan las tecnologías del Estado para que haya una operación de política pública coherente y efectiva, so pena de que la participación acabe siendo incluso una forma de alienación⁴⁹.

45 *Ibid.*, pp. 358, 359 y 364.

46 Dahl, *op. cit.*, pp. 47 y 48.

47 Sen, *op. cit.*, p. 7.

48 Ver Dúrig, *op. cit.*, p. xii, sobre una interpretación de lo social en el concepto de "Estado social" como categoría constitucional pensada para moderar un concepto de Estado férreamente diseñado como guardián de la seguridad jurídica de la propiedad.

49 Peters, G.: "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", en *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, N° 27, 2003, p. 11.

Como lo democrático no es sólo el evento electoral, sino la propensión hacia la materialización de políticas de cambio ofrecidas, no sorprende que algunos países estén formalizando sistemas de evaluación de política pública. En Francia se viene desarrollando el modelo del consejo nacional de evaluación⁵⁰. No se trata del control clásico o de la simple verificación del respeto de las normas: se trata de juzgar la eficacia de una política⁵¹ en moldes cuasijurisdiccionales, donde un grupo de expertos y representantes electos conoce periódicamente un paquete de políticas seleccionadas para evaluación y emite un dictamen sobre la base de un informe técnico. Estas instancias pueden permanecer formalmente, como acabamos de ver en Francia, como partes del Ejecutivo o funcionar desde el mismo Legislativo⁵², como en Suiza, donde éste asume, además de la tarea de la *supervisión superior* de la administración nacional⁵³, la de una *evaluación de la eficacia* de las medidas tomadas por el nivel nacional⁵⁴.

Según estas dimensiones, el esquema de la Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) aparece empequeñecido al enfocarse más sobre los resultados que sobre las políticas⁵⁵, sin entrar a anali-

zar el fracaso o el éxito en el pasado decenio de ese enfoque de por sí restringido. Con todo, la figura de la responsabilidad ejecutiva⁵⁶ de esta norma (como se llama a aquel tipo de control diferente al de tipo civil, penal o administrativo) introdujo en 1990 –aunque no suficientemente depurada de parámetros procedimentalistas– la vaga pero importante intuición sobre la necesidad de ir más allá de la licitud en los actos de gestión estatal y hacer un seguimiento del grado de avance de esta gestión, de forma más cualitativa, en torno al programa propuesto por el mundo político y su proporcionalidad respecto de presupuestos, cronogramas y efectos pretendidos.

A veces, algunos especialistas dan a entender que la democracia va de la mano con la rendición de cuentas, así sin más; cuando, al contrario, sólo una parte del sistema de rendición de cuentas de un Estado se debe procesar en el ámbito democrático⁵⁷. La rendición de cuentas como proceso estatal caerá en el campo de lo democrático *sólo en la medida* en que se trate de aquella rendición peculiar que se suscitará con los dos principales referentes macroestatales de lo político; a saber: a) en el juego del gobierno contra Legislativo y una oposición; o b)

50 Ver el esquema francés en torno al consejo nacional de evaluación en *Décret N° 1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques*.

51 Ver "Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques", en *Direction des Journaux Officiels*, N° 36, 1999, anexo.

52 Ver el caso suizo en *Jahresbericht 2002/2003 über die Parlamentarische Verwaltungskontrolle*, 2004.

53 Art. 169 de la CP suiza.

54 Art. 170 de la CP suiza.

55 Aunque aparece como término, por ejemplo, en el art. 35/c del DS 23318-A.

56 Ver Ley 1178, art. 30.

57 Para una tendencia a identificar rendición de cuentas y democracia sin matiz ver Peters, *op. cit.*, p. 3; Sen, *op. cit.*, p. 11; y también O'Donnell, quien integra su definición de rendición de cuentas horizontal al concepto de democracias institucionalizadas y, en especial, de las representativas, al contrario de las delegativas. Ver O'Donnell, G.: "Delegative democracy", (1994) en O'Donnell, G.: *Counterpoints Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame, 1999, pp. 165 y 166.

cuando se produce la rendición de cuentas de éstos frente al electorado. Los otros momentos del sistema de rendición de cuentas que se producen dentro del Estado pertenecen al ámbito ademocrático, como el consabido tema del control fiscal de cuentas de parte de un auditor general, incluso cuando éste, además de la licitud de los actos, indagaría la economicidad y, más allá aun, los resultados y el impacto de la gestión. Esta otra manera de rendición de cuentas, no política, aunque complementaria a ella, emana en lo formal de la subordinación lineal dentro de un eje jerárquico de mando dentro de la Administración Pública y se constituye en el procedimiento típico dentro de ella. Guarda relación con este aspecto la intensa relación que existe entre habitante y administración pública en el día a día, lo cual ha sido frecuentemente olvidado por haberse cargado tinta en la relación del ciudadano con sus representantes democráticos, lo que desarrolló una relación menos intensa que la otra⁵⁸.

Sin embargo, esta forma de rendición, según el esquema del “agente hacia jefe”, no debería ser insinuada como una suerte de modalidad de épocas no democráticas⁵⁹ o como algo autoritarista⁶⁰; tampoco puede la dimensión técnica de muchos procesos estatales, como los que dominan el quehacer de la Administración Pública, ser tendenciosamente desprestigiada como autorita-

rista por no destapar –como sí lo haría el pensamiento democrático– la conflictividad social que el formalismo jurídico cubriría con un velo de engaño⁶¹; menos entrever en la figura del funcionario público de carrera una forma proveniente de un mundo autocrático⁶².

En el gráfico que sigue se muestra una versión simplificada del sistema boliviano de rendición estatal de cuentas que muestra las distintas formas de hacerlo y donde se constata una vez más que aquella rendición de cuentas, de naturaleza política es sólo parte de las relaciones de rendición de cuentas en el Estado.

Al mismo tiempo, se verá en el gráfico, adelantando lo que viene en el siguiente capítulo, que se habla de *Ejecutivo* no con el significado que una determinada Constitución legítimamente le puede dar, sino de la manera en la que un análisis desde las ciencias del Estado puede constatar como estructura, independientemente de su dimensión territorial. Por eso, el alcalde es tan parte del Ejecutivo en un Estado como lo es el presidente de la República.

Hemos llegado al punto de transición a un nuevo acápite. Podemos, en esas condiciones, precisar el concepto de la Administración Pública. Sus contornos comienzan a aclararse con toda la discusión previa sobre los ámbitos democráticos y ademocráticos del Estado, en la medida en

58 Este punto es resaltado por Peters, *op. cit.*, p. 2.

59 Ver Whitehead, *op. cit.*, pp. 91-93.

60 *Ibid.*, p. 95.

61 Touraine, *op. cit.*, p. 53. Llamativamente, Peters (*op. cit.*, p. 5) vincula Estado de derecho a forma “autoritaria de gobernanza”.

62 Kelsen, por su lado, acerca discutiblemente al funcionario estatal con calificación al ámbito de lo autocrático. Kelsen, Hans: *Allgemeine Staatslehre*, (1925), Österreichische Staatsdruckerei, 1993, p. 273.

que la Administración Pública es una las plataformas por excelencia del Estado en su dimensión ademocrática. Nótese una vez más que se ha elegido el término “ademocrático” con el fin de explicitar el carácter no beligerante, casi indiferente o, si se prefiere, “acoplable” de esta dimensión del Estado frente a su complemento democrático.

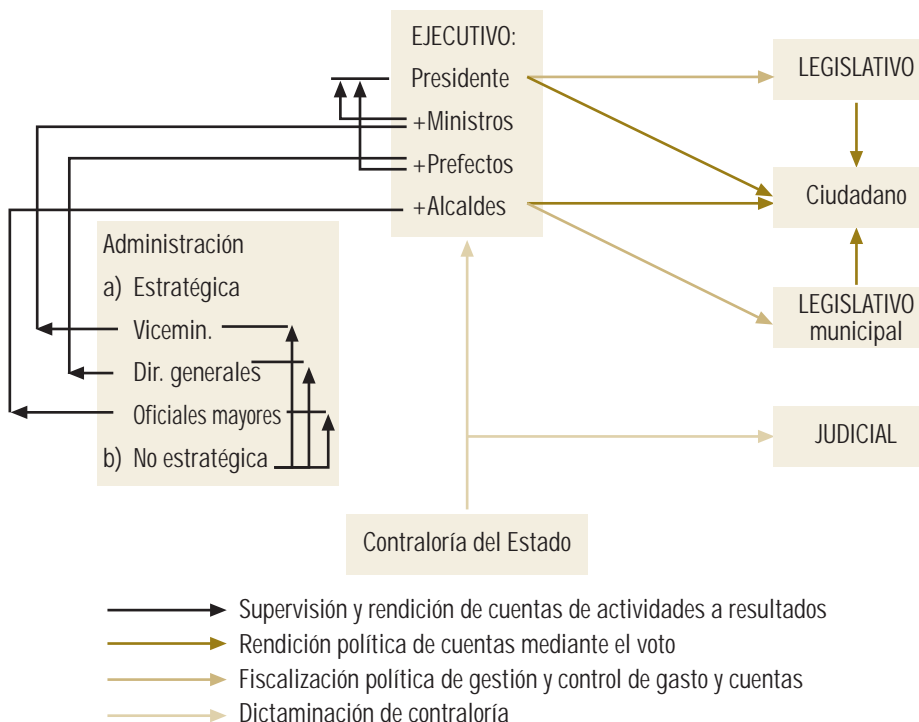


En este capítulo se ha aclarado que no se debe desvencijiar el valioso concepto de lo democrático buscando cargarlo de la mayor cantidad posible de fenómenos positivos o progresistas: creyendo hacer un bien, se perpetra un daño conceptual mayor. Al contrario, además de acotar bien su significado, se ha insistido en combinar lo democrático en un Estado con factores de moderación de poder sin excepciones, lo democrático incluido. No porque el

juez adopte decisiones apenas catalogables como políticas -si las comparamos con las de un ministro sectorial- deja de estar sometido al control, por ejemplo, constitucional (Estado de derecho). Tampoco se ha dicho que pueda el Poder Judicial u otro estamento ademocrático –la Administración Pública, por ejemplo– dedicarse a contrapuntar el sentido de decisiones de macropolítica adoptadas en el Legislativo o en el gobierno; por tanto, no está ahí para subvertir el orden democrático implícito.

En el capítulo fue importante subrayar la sustancia de lo democrático para que no quede como simple ejercicio electoral; pero esas sustancia no pueden provenir de llenarla de contenidos tales como las libertades, los derechos fundamentales o, si se prefiere, de un vector social de corte programático (en confusión con el concepto de ‘tipo de Estado’,

Gráfico 3: Sistema simplificado de rendición de cuentas



que sí da cuenta de un vector socioeconómico o cultural de Estado en el muy largo plazo). Por ejemplo, sólo una parte de la rendición de cuentas como sistema responde a lógicas pertenecientes a lo democrático; a saber, la fiscalización del Legislativo frente al gobierno; y el voto en las elecciones. Por todo ello, la sustancia de lo democrático debe buscarse en su relación con la eficacia en la materialización de las políticas públicas que emanan, en buena medida, del juego político y democrático. En otras palabras, lo democrático no puede desentenderse del grado de desempeño del Estado, la Administración Pública incluida.

Se aclaró en este mismo contexto por qué no se concibe lo democrático simplemente como un método, sino como un proceso que desemboca en visiones colectivas capaces de influir preceptivamente en la sociedad y es dependiente del grado

de desempeño de las políticas públicas. Por tanto, se convino en subrayar que existe una evidente relación entre lo democrático como procedimiento y el sentido de una política de gobierno, lo cual nuevamente delata lo sustantivo que es lo democrático, pero eso sin que se pueda evitar que decisiones “izquierdistas” o “derechistas” sean finalmente legítimamente democráticas.

La Administración Pública depende existencialmente de lo democrático para tener un norte; ella misma no puede dárselo: sería un despropósito confiar a los técnicos de la Administración Pública decisiones cualitativas de escala macrosocial, algo para lo cual no están diseñados. Aunque dado el norte, éste es alcanzable sólo si la Administración Pública, paradójicamente, es protegida para echar a rodar las piezas de la administración siguiendo parámetros de corte más o menos racional y objetivo.



3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EI CONCEPTO A RASTREAR

Habiendo visto hasta aquí el panorama más genérico del Estado en sus dos dimensiones materiales, pasamos a indagar con más detenimiento el lugar de la Administración Pública en este complejo de consideraciones así abierto. Podemos empezar afirmando que la administración no puede ser parte del gobierno, puesto que éste, a diferencia de aquélla, debe “representar y concretizar el principio espiritual de la existencia política del Estado”⁶³. En otras palabras, emerge aquí la conocida dualidad que establecía Ortega y Gasset a propósito de la técnica cuando pronosticaba la imposibilidad de la tecnocracia, basándose en que el técnico no puede “mandar o dirigir en última instancia”, siendo su papel “irremediablemente de segundo plano” si se lo medía para el “programa humano” (para el mundo de las opciones *políticas*, diríamos aquí) al cual la técnica debe servir⁶⁴. Si se aplica los términos empleados por Ortega y Gasset a lo que nos corresponde ver ahora, esa espiritualidad de la que hablaba Carl Schmitt como responsabilidad atribuible al actor

“gobierno”, es plenamente equivalente al postulado de Ortega de que “el programa vital es pretécnico”⁶⁵. Es en ese sentido que Ortega y Gasset concluirá que la técnica “de puro llena de posibilidades [...] es mera forma hueca [...] incapaz de determinar el contenido de la vida”⁶⁶.

No otra cosa sucede cuando se contraponen analíticamente gobierno y administración pública. Simplificadamente, la distinción es aquella que pone en un lado categorías como política, gobierno, decisiones de país, etc., y en el otro, administración, técnica, despartidización. Ahora bien, cuando la administración pretende meterse al otro lado, nos dice a su turno Max Weber, fracasa rotundamente⁶⁷. Más aun: como se acaba de anotar, la Administración Pública al servicio de los propósitos políticos deberá ser contrapesada por el gobierno en su específico papel, del mismo modo que la acción política misma inherente al gobierno se controlará desde el Legislativo⁶⁸. No entender este seccionamiento imprescindible en

63 Es el punto de vista de Schmitt, *Verfassungslehre*, p. 212.

64 Ortega y Gasset, José: *Meditación de la técnica*, (1939), Alianza Editorial, 2000, p. 54 y 56.

65 *Ibid.*, p. 55.

66 *Ibid.*, pp. 83 y 84.

67 Ver Weber, Max: “Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland”, (1918), en *Rationalisierung und entzauberte Welt*, Berlín, Reclam, 1989, p. 303.

68 *Ibid.*, pp. 303 y 304.

el Estado podría tentar a una “democratización de la administración”, lo cual convertiría a sus operadores en recua y patrimonio de partidos o parcialidades⁶⁹.

Por todo ello, puede ser tentador pero es definitivamente desproporcionado y hasta perjudicial calificar a la Administración Pública como una de las formas más de manifestación del principio de representatividad del pueblo. La Administración Pública puede ser pasible a cierto tipo de control social, sin por ello sustituir la rendición de cuentas a las estructuras de gobierno ni entorpecer los mandos finalmente jerárquicos dentro de ella. Si ni siquiera el gobierno –como nos lo recuerda Schmitt– reproduce al pueblo en su forma física de existencia, al representar más bien su unidad política, menos podría la Administración Pública ser representativa apareciendo sus preponderantes prácticas de dependencia lineal entre mandos jerárquicos dentro de ella como una de las tantas causas adicionales de esa imposibilidad⁷⁰.

Lo esencial para la democracia es, entonces, que la acción dirigente de todo el Poder Ejecutivo dependa de la confianza y voluntad del electorado, evitándose que ese liderazgo provenga sistemáticamente de la carrera administrativa. Al mismo tiempo, se debe evitar que teniéndose ya un lugar en el Estado para el liderazgo político dentro de él, no se “blin-

de” institucionalmente la naturaleza ademocrática de la Administración Pública⁷¹. No es que sería indeseable que el pueblo eligiera en sus respectivas elecciones al candidato más competente mediante votación; el tema es que esto sería fortuito y ni siquiera corresponde esperar de la democracia que ponga a los técnicamente mejores⁷². Los que gobiernan lo hacen no por ser mejores a los gobernados, sino que, incluso, siendo casualmente mejores, gobernarían en este caso también sólo por gozar de la confianza del pueblo⁷³. Para ser parte del gobierno, la idoneidad es accesorio, pues primará, a decir de Schumpeter, el “valor político” de la elite en el gobierno⁷⁴. Al contrario, en el caso de la Administración Pública, lo que allá aparece como contingente (“los técnicamente mejores”), es aquí una necesidad y condición importante para la salud del Estado.

Ahora se entenderá mejor en este contexto que, en caso de conflicto entre las obligaciones que caracterizan a los funcionarios de un servicio civil como estrato o élite peculiar, por un lado, y las garantías de libertad de asociación y libertad de estricto contenido político-democrático, por el otro, tendrán finalmente preeminencia las primeras⁷⁵. Al contrario, en los ámbitos democráticos del Estado se parte del principio de una *igualdad sustantiva* de los actores. Pero en la medida en que existen requerimientos de cualificación

69 Schmitt, *op. cit.*, p. 272.

70 *Ibid.*, pp. 212 y 213.

71 *Ibid.*, p. 256.

72 *Ibid.*, p. 237.

73 *Ibid.*, p. 235.

74 Schumpeter, *op. cit.*, p. 350.

75 Schmitt, *op. cit.*, p. 182.

especializada, el principio de acceso igualitario a todos los cargos estatales como rasgo democrático básico de la igualdad de todos los ciudadanos, se ve inevitablemente interferido, pues vale sólo bajo condición de comparable habilidad técnica de los pretendientes⁷⁶. De aquí también deriva precisamente la perspectiva de Max Weber, por ejemplo, contra una corporativización en la conformación del Legislativo y a favor de la afirmación del principio de la ciudadanización, que se basa en el derecho del voto universal. En el caso corporativo, una estricta búsqueda de compromisos materiales sectorializados reemplazaría la emergencia de orientaciones político-estatales abarcales que son, precisamente, las subyacentes al modelo ciudadano⁷⁷.

En conclusión, está visto que relaciones perniciosas entre Administración Pública y la epidermis política de todo Estado pueden darse en las dos direcciones. O se concede a la Administración Pública grandes espacios de decisión política con lo cual, potencialmente, se impregna de tecnicismos a un ámbito de decisiones políticas (*grosso modo*, el ideal de Platón), o se desconecta viciousamente a la Administración Pública de su naturaleza técnica, como fue, por ejemplo, la práctica prebendal de los partidos en Norteamérica durante el siglo XIX⁷⁸ y es una de las

conductas más arraigadas de la práctica política boliviana. Deben ser partidos o asociaciones ciudadanas equivalentes los que acudan a la lucha por puestos dirigenciales máximos del Poder Ejecutivo o del Legislativo, pues sólo ellos conllevan carácter enteramente político⁷⁹.

Ahora bien, como se anticipó antes, habrá que insistir en que la Administración Pública no es un lugar indiferente al fenómeno del poder, sino que al ser más bien un poder especial, debe ser controlado⁸⁰. Un acceso dificultado desde la misma burocracia a lo que podemos traducir como conocimiento “funcionario”⁸¹ en perjuicio de la población es, por ejemplo, una de las formas de uso del poder de las burocracias que se debe controlar.

El acotamiento claro del complejo conceptual que reúne a lo democrático, la política y el gobierno se traduce en la cuestión planteada por Max Weber de hasta qué punto es aún posible la democracia ante la “inescapabilidad” de la burocracia moderna⁸², donde reaparece la tensión natural entre lo democrático y este otro mundo donde la Administración Pública reside y se arma sobre la base de la racionalidad, la instrucción experta y la especialización⁸³.

¿Qué es entonces lo que la Administración Pública *no* puede brindar?

Relaciones perniciosas entre Administración Pública y la epidermis política de todo Estado pueden darse en las dos direcciones

76 Para este tema del acceso ver Schmitt, *op. cit.*, p. 256.

77 Sobre corporativización, ver Weber, *op. cit.*, p. 275.

78 *Ibid.*, p. 276.

79 *Ibid.*

80 La burocracia, según Schumpeter, “debe constituir un poder por derecho propio” para ser útil en la democracia. Schumpeter, *op. cit.*, p. 372.

81 Ver Weber, *op. cit.*, p. 304, sobre las fuentes de poder cognoscitivo de la burocracia frente a los políticos y el papel de la publicitación del rendimiento de ésta.

82 *Ibid.*, p. 283.

83 *Ibid.*, pp. 280 y 281.

En la Administración Pública [...], es parte del honor que conlleva el puesto ejecutar la instrucción por principio de responsabilidad, incluso en condiciones de poca convicción en el operador mismo

No puede ser el “espíritu dirigente” en la sociedad que se encuentra representado por el político en el ámbito democrático del Estado, como lo hace el empresario en el mundo privado económico⁸⁴. Para Weber no es suficiente que el ministro pueda ser despedido sin mayor trámite para diferenciarlo de las autoridades de la Administración Pública; es que se pueda prescindir de que no tenga instrucción especializada para el cargo lo que lo diferenciaría con mayor razón⁸⁵. La autoridad política debe tener la posibilidad de irse cuando ve que sus ideas no convienen a su mandante; en la Administración Pública, al contrario, es parte del honor que conlleva el puesto ejecutar la instrucción por principio de responsabilidad, incluso en condiciones de poca convicción en el operador mismo⁸⁶.

En este conjunto de consideraciones existe el riesgo de que la necesaria crítica al planteamiento platónico de monopolizar en manos de expertos todas las decisiones de gobierno degeneren en una indisposición *generalizada* frente al papel de los expertos en el Estado y en una ingenuidad improductiva frente al papel de las elites. En Dahl ocurre una indagación turbia en este sentido pues habrá que reconocer que el rechazo de la idea de que los guardianes (expertos) de Platón son los que deberían gobernar, no excluye ni impide que

las decisiones mayores (las políticas) recaigan finalmente en elites de la sociedad política⁸⁷, si bien ellas pueden estar lejos de contener las cualidades técnicas de ese otro tipo de elite que finalmente surge en toda Administración Pública desarrollada⁸⁸. Al contrario, Schumpeter llega a relativizar nada menos que para la burocracia el papel de la capacitación, proponiendo su tesis de la burocracia como efluvio de la *elitización* necesaria de cierta parte de la sociedad, desde donde se puede siempre reclutar gente para la burocracia⁸⁹.

La línea confusa de Dahl respecto a las elites se reproduce una vez más en su argumento en contra del riesgo de que los guardianes abusen del poder⁹⁰; pero aquí también debe estar claro que éste no es un argumento sólo válido para describir las debilidades espirituales de los expertos. La falencia central del análisis de Dahl en este contexto consiste en no aclarar cuál es, dónde y por qué hay un papel razonable de funcionarios expertos en el Estado, más allá de considerarlos como un “mal inevitable” por la naturaleza misma de las cosas, como Dahl insinúa al usar la figura, por ejemplo, de limitarlos a ser asesores *ad hoc*. Por eso se explica el dilema analítico que se plantea Dahl de cómo seguir siendo democráticos y políticamente igualitarios ante la fatalidad de tener que recurrir al experto. Su insistencia en

84 Ver este punto de partida en Weber, *op. cit.*, p. 284.

85 *Ibid.*, p. 316. Instrucción experta que por supuesto no excluye, según Weber, profesionalización del político.

86 *Ibid.*, p. 303.

87 Dahl, *op. cit.*, p. 71.

88 La teoría schumpeteriana es justamente una inversión del precepto romántico de lo democrático: no es que la voluntad general elige para que sus aspiraciones se cumplan por medio de sus elegidos, sino que son elites políticas las que pujan por el voto para acceder al ejercicio del poder. Schumpeter, *op. cit.*, pp. 359 y 362.

89 *Ibid.*, p. 373.

90 *Ibid.*, pp. 73 y 74.

tener ciudadanos competentes mediante la educación cívica aparece así como una discutible aspiración compensatoria a la prescindencia de guardianes en aras de la democracia y el Estado⁹¹. Como se ha anticipado, una indisposición estructural entre guardianes y democracia sólo se produce cuando aquéllos pretenden entrar en ésta o, al revés, cuando el Estado debe más bien compatibilizar en su seno al guardián (el experto) y al político.

Aunque pudiera ser tentador establecer que la Administración Pública es aquella donde se define los medios, mientras que en el gobierno se establecen los fines, hemos visto que existe un gran espacio donde lo político y, por tanto, lo democrático forman un campo donde también se produce una querrela sobre los medios. Esa constatación fue justamente una de las que empujaría a que Schumpeter insistiera en descartar por esta otra vía una versión sustantiva de democracia como algo que persigue el bien común⁹² y a que Dahl, por su lado, proponga la prueba adicional de que tampoco era posible justificar a los expertos por su supuesta habilidad para lidiar con los medios que fulgurarían sólo a primera vista como asuntos más técnicos⁹³.

Así llegamos a la utilísima idea schumpeteriana de un acotamiento del “dominio efectivo de las decisiones políticas”⁹⁴ que trae precisamente tres ideas sustanciales que condensan lo avanzado hasta aquí: a) (hasta) dónde conviene que dentro de la vida estatal⁹⁵ lo democrático decida; b) la ratificación de que dentro de ese dominio los políticos decidirán tanto sobre el fondo como sobre la forma, y c) la existencia de una Administración Pública como uno de los principales efectos del acotamiento del dominio referido⁹⁶.



En las líneas precedentes de este capítulo se ha confirmado que el sentido de curso del Estado proviene del juego político y, consecuentemente, se procesa en el ámbito democrático. La Administración Pública es incapaz de dar cuenta del sentido más espiritual de un periodo estatal. Pero lo político no puede ser diluido confundiéndolo con cualquier relación de poder⁹⁷, sino que debe referirse a las decisiones relativas al Estado pues, aunque los juegos políticos no siempre tenga su origen en el Estado, todo poder político que se precie de tal tiende a llegar al Estado; la tarea de lo político podría aceptarse como el arte de traducción de “tendencia sociales en formas jurídicas”⁹⁸.

91 *Ibid.*, pp. 78-80.

92 *Ibid.*, p. 323.

93 Dahl, *op. cit.*, p. 72. Para un alcance de lo político sobre los medios, ver también Weber, *op. cit.*, p. 303.

94 Schumpeter, *op. cit.*, p. 371.

95 Sobre Estado como el ámbito genérico donde si bien lo democrático, siendo una calidad fundamental, no es la única, ver la clásica sentencia de Schmitt: “en verdad queda el Estado de derecho a pesar de toda juridicidad [...] siempre *Estado* conteniendo, además de su componente ciudadano y de derecho, otro componente específico de naturaleza política” (Schmitt, *op. cit.*, p. 125). Varios años después dice Schumpeter: “la democracia no exige que todas las funciones del Estado estén sometidas a su método político” (Schumpeter, *op. cit.*, p. 371).

96 Schumpeter, *op. cit.*, p. 372: “...la respuesta principal...”.

97 Held, D.: *Models of democracy*, Cambridge, Polity press, 1996, p. 309.

98 Heller, H.: *Staatslehre*, Tubing, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1983, pp. 231 y 233.

En este capítulo se vio, además, el tema del tipo de recursos o la calidad que de ellos se espera, según se trate del ámbito democrático o de su correlato. El que la Administración Pública propenda a lo “técnicamente mejor” no quiere decir que éste sea un campo inmaculado y no se sustancien aquí también juegos de poder e intereses. Estamos hablando entonces de que lo político está en cierta forma presente en la Administración Pública en la medida en que los funcionarios no operan suspendidos en el aire, sino dando cuerpo a decisiones políticas. Con todo, se tratará de una relación mediata; lo político acaba conven-

ciéndose en la práctica de que su credibilidad misma depende de proteger a la Administración Pública para que se materialicen sus propósitos. Por otro lado, el que la Administración Pública sea técnica no impide reconocer en el sistema político la necesidad de una profesionalización adecuada para sus actores. Es cierto que el votante, al elegir, puede estar convencido de elegir a los “mejores” según su propia escala de valores. La diferencia radica en que en el mundo ademocrático de la Administración Pública debe necesariamente *imponerse* un reclutamiento de los *técnicamente* mejores.



4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: RASTREAR EL CONCEPTO EN LA EXPERIENCIA COMPARADA

Para rastrear el concepto de Administración Pública fue necesario convenir su alcance en las páginas precedentes para entenderlo como parte del ámbito ademocrático del Estado y establecer su contraste con las instancias de gobierno. Retomando este último contraste, los párrafos que siguen buscan redondear la relación Administración Pública/gobierno en relación con ciertos parámetros de la experiencia comparada y, sobre todo, dimensionando dentro del Estado la envergadura de la Administración Pública.

Bifurcación entre gobierno y administración

Ya que desde un enfoque más técnico, un Estado puede potencialmente consignar más de un Poder Ejecutivo por cada nivel territorial, nuestro concepto de Poder Ejecutivo no tendrá que coincidir plenamente con aquel que un texto constitucional concreto como el boliviano pudiera consignar según convención.

Hecha esta aclaración, se entenderá por gobierno, para fines del presente estudio, a aquel segmento del Poder Ejecutivo encargado de “formular y dirigir políticas del nivel territorial estatal correspondiente”. Esta definición puede tomarse del tenor formulado en la Constitución francesa⁹⁹ o del expresado en la teoría constitucional española¹⁰⁰.

En España¹⁰¹ y Alemania¹⁰² se considera al gobierno como un órgano constitucional y en ambos casos se implica su pertenencia al Poder Ejecutivo¹⁰³. En efecto, las constituciones española¹⁰⁴ y francesa¹⁰⁵ determinan en sus textos la bifurcación del Poder Ejecutivo en gobierno y administración. En el caso español, es en los artículos 97 al 102 donde el texto constitucional abordará el gobierno y será la llamada Ley sobre Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno la que desarrolle, a su turno, este componente político. Es en el artículo 103

99 Art. 20 de la CP francesa: “...el gobierno determinará y dirigirá la política de la nación”.

100 Comparar con De Carreras F./Gavara, J. C.: *Leyes políticas*, 2003; Thomson/Aranzadi, p. 476, donde gobierno se entiende como “supremo órgano de la dirección de la política...”

101 *Ibid.*, p. 473.

102 Ver: <http://www.bund.de/Verwaltung-in-Deutschland/Bund/Institutionen-des-Bundes/Bundesrat.4566.htm>

103 Según De Carreras y Gavara (*op. cit.*, p. 476): “núcleo esencial de la configuración del poder ejecutivo”. Para Alemania, ver: <http://www.bund.de/Verwaltung-in-Deutschland/Bund/Institutionen-des-Bundes/Bundesregierung-.4399.htm>

104 Se deduce ya de la redacción del Título IV: “Del Gobierno y la Administración”.

105 CP francesa, art. 20, que dice que el gobierno “dispondrá” de la administración.

de la CP española donde se abunda específicamente sobre la administración pública y sus preceptos; y será la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) la que a su vez desarrolle esta parte de la Administración Pública, aunque referida al nivel gubernativo *nacional*. Desde la óptica de la descentralización del Estado, es bueno destacar entonces que en las disposiciones españolas vistas no se incluye a la administración pública autonómica, si bien los preceptos constitucionales de objetividad, eficacia y otros del artículo 103 deben entenderse como extensibles a toda la Administración Pública.

Dimensión territorial de la administración pública

Como se acaba de constatar, la parte *no* subnacional del componente administrativo español se trabaja mediante el concepto de Administración *General* del Estado y equivalente a lo que en Alemania se llama Administración Federal, distinta a su vez de la administración meso y local de ese país. En este último caso, la administración federal se descompone en la llamada administración federal inmediata y la mediata. Aquella reúne a las entidades federales supremas (ministerios), las superiores (superintendencias), intermedias (por ejemplo, ciertas oficinas de hacienda) e inferiores (como serían ciertas oficinas de aduana)¹⁰⁶. En la llamada administración federal mediata se arma una red de entida-

des que gozan de personalidad jurídica propia¹⁰⁷ y operan bajo tuición de algún ministerio. Las regiones o países que se federan dando cuerpo a la República Federal Alemana cuentan con su propia estructura administrativa, organizada de manera similar a la de la federación. Existen, por tanto, entidades regionales supremas (ministerios regionales), superiores (por ejemplo, la oficina regional de forestería), intermedias (por ejemplo, jefes de distrito) e inferiores (por ejemplo, direcciones de educación)¹⁰⁸.

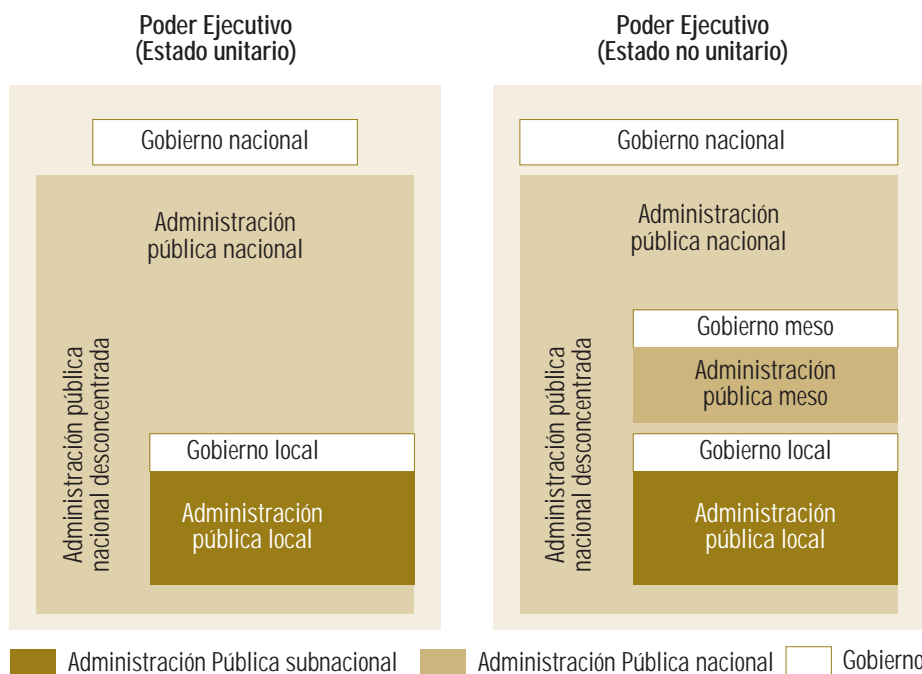
Se puede inferir de lo dicho que la Administración Pública se refiere, para empezar, a los procedimientos, estructuras y recursos físicos, financieros, humanos, normativos, de autoridad y otros intangibles para la operativización de las políticas de gobierno y las decisiones de Estado en diferentes niveles de administración territorial. Como se muestra en el gráfico 4, esta primera conclusión, aún completable, puede considerarse válida en términos generales, *independientemente del modo de Estado* asumido por un país (unitario, federal, triterritorial). La cuestión, por el momento, es retirar del circuito de reflexiones la idea común de que al hablar de administración se piense sólo en la Administración Pública del Poder Ejecutivo *nacional*, cuando en realidad cada nivel del Estado, territorialmente hablando, contará con pedazos de ésta. En unos casos, el nivel nacional desconcentrará sus operaciones en

106 Ver: <http://www.bund.de/Verwaltung-in-Deutschland/Bund/Die-Bundesverwaltung-kompakt.7714.html>

107 Ver: <http://www.bund.de/Verwaltung-in-Deutschland/Bund/Institutionen-des-Bundes/Koerperschaften/Anstalten/-Stiftungen-.6002.html>

108 Ver: <http://www.bund.de/Hintergrund/Deutsche-Demokratie/Verwaltung/Verwaltung-der-Laender/Organisation-.4726.html>

Gráfico 4: La administración pública y la división vertical del poder



el ámbito territorial subnacional, a veces se tendrán administraciones públicas descentralizadas paralelas o absorbentes¹⁰⁹.

Las pertenencias según gobierno y Administración Pública

Luego de aclarar la diferencia entre gobierno y administración pública, y de constatar además que esta última implica su existencia en los distintos niveles territoriales del Poder Ejecutivo del Estado, debe indagarse quiénes pertenecen al gobierno y quiénes, yendo hacia abajo o hacia el campo de la Administración Pública, ya no lo hacen. Este análisis será primordial para establecer los alcances y sujetos afectables por un eventual servicio civil. En el caso español, el gobierno empieza con el presidente y concluye con los ministros, quedando los secretarios de

Estado ya como una categoría de la administración pública¹¹⁰. La constitución alemana dice que el gobierno está conformado por el canciller y sus ministros¹¹¹. Se tiene, entonces, un acotamiento del gobierno a las autoridades de naturaleza política. La calificación de política aquí no sólo incluye a empleados estatales surgidos del voto (lo que lleva el asunto más bien hacia lo democrático), sino también a aquellos que son parte del gobierno como inmediatos colaboradores jerárquicos designados (los ministros de Estado, por ejemplo) y esos otros empleados de libre designación, incluyendo el personal de apoyo básico. La cabeza de la Administración Pública, por su parte, es una *autoridad de alto rango* ubicada inmediatamente por debajo del equipo ministerial. Así, nos vemos obligados a retirar de cir-

109 Para detalles en torno a la diferencia conceptual entre desconcentración y descentralización, ver Estudio N° 1 de la presente serie de ensayos, dedicado a la descentralización y la Constitución boliviana vigente.

110 De Carreras/Gavara, *op. cit.*, p. 477.

111 CP alemana, art. 62.

culación la creencia de que el “alto rango” sólo puede permitirse en el recién visto campo del gobierno, por tanto, de designación basada en la confianza política de los principales. La figura sería la siguiente, empleando términos de la administración boliviana:

Gráfico 5: Quiénes son y quiénes ya no son parte del gobierno



La Administración Pública en los otros poderes del Estado

Queda ahora por analizar el grado de expansión *horizontal* de aquel conjunto de recursos, procedimientos y estructuras de operativización de políticas con el que hemos acotado al concepto de Administración Pública. Esto en la medida en que se presentará tarde o temprano la legítima cuestión de cómo calificar los procesos administrativos para el caso de los *otros poderes del Estado*. Hasta este punto, se ha analizado la administración sólo en el Poder Eje-

cutivo, aunque se ha aclarado la dimensión territorial y la separación de aguas entre quiénes eventualmente entran y quiénes no en los respectivos campos del gobierno y de la Administración Pública.

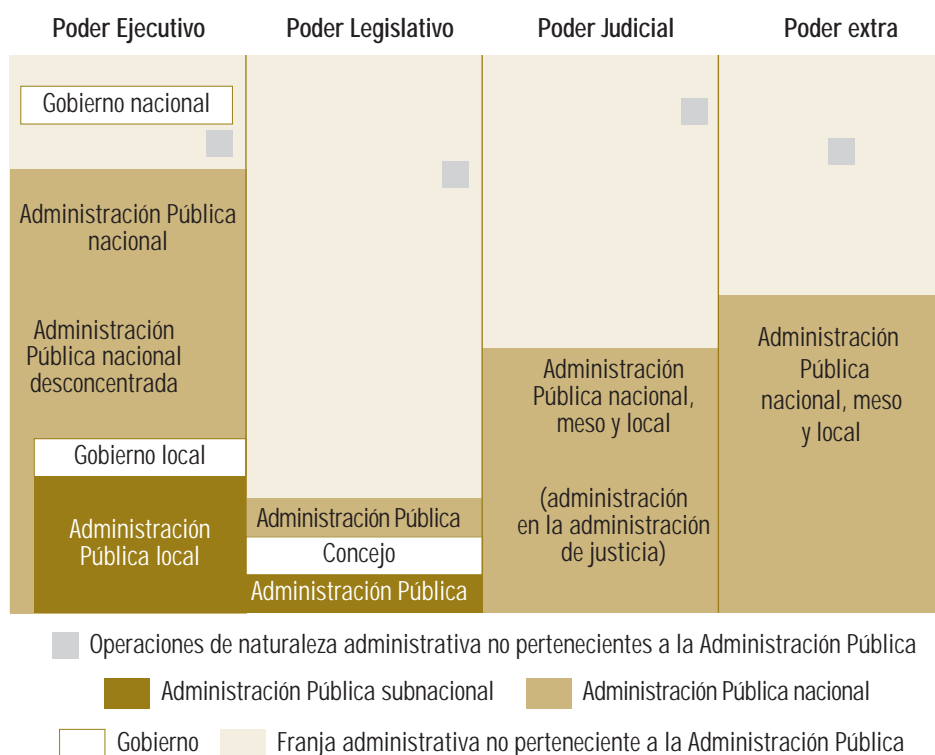
Es, por ejemplo, sugerente que el Tribunal de Cuentas se considere en Alemania como parte de la administración federal; en otros términos, como parte del Poder Ejecutivo con calidad de entidad suprema federal, aunque se aclare su carácter independiente¹¹². No ocurre lo propio con el Poder Judicial para el que vale una estructura administrativa segregada de la Administración Pública en general¹¹³. Como quiera que sea, se advierte ya aquí que los poderes del Estado que emergen como consecuencia de la división horizontal del poder no podrían operar sin contar cada uno, por su lado, con las condiciones de operativización de sus respectivas tareas. Esta constatación parece relativamente clara en el caso del Poder Judicial, pero no suele ser motivo de gran análisis en el caso del Poder Legislativo.

En consecuencia, en el gráfico 6 se propone completar a la definición de Administración Pública hecha antes afirmando que ésta es el conjunto de procedimientos, estructuras y recursos (físicos, financieros, humanos, normativos) para la operativización *cualitativa* imparcial, racional de las funciones *de todos los poderes* del Estado y en todos sus niveles territoriales. Como se ve, no sólo se hace una precisión horizontal (“todos los poderes del Estado”) a la ya discutida dimensión vertical (“to-

112 Ver: <http://www.bundesrechnungshof.de/rechtsgrundlagen/1024.html>

113 Ver: <http://www.bundesgerichtshof.de/>

Gráfico 6: La administración pública en sentido amplio y riguroso



dos los niveles territoriales”), sino que se introduce el adjetivo ‘cualitativo’. Esto debido a que no toda operación de naturaleza administrativa es parte de la categoría ‘Administración Pública’, si bien con la definición ampliada sabemos ahora que todo poder del Estado tiene algo de ambas. En el gráfico 6 se describe el avance. Nótese que en el caso legislativo se considera al concejo municipal como parte de él, el “saldo” es el Poder Legislativo nacional; ambos pueden tener, empero, cuerpo funcional propio.

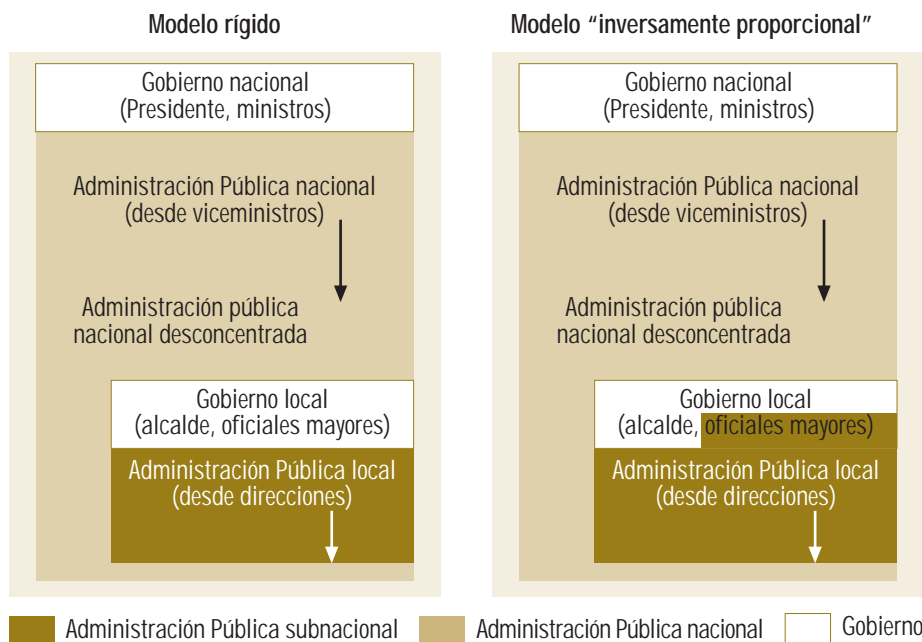
Con este nuevo paso, volvamos a recapitular algunas definiciones. La primera es que el Poder Ejecutivo en el Estado, desde un enfoque técnico, no es sólo el Poder Ejecutivo del nivel gubernativo nacional. Existen otros poderes ejecutivos dentro del Estado, en la figura del alcalde municipal o lo que sería un probable go-

bernador departamental, si se dieran los gobiernos departamentales.

La segunda conclusión es que dentro del Poder Ejecutivo anida el bloque más grande de la Administración Pública en el Estado y ocurre una gran subdivisión entre el gobierno y la Administración Pública dentro del Poder Ejecutivo, pero se advierte ya aquí que ésta se distribuirá territorialmente de forma desconcentrada o descentralizada por cada nivel de administración.

En tercer lugar, se aclaró que debe producirse una clara imputación de cargos o recursos para concretar quién puede considerarse parte del gobierno y quién ya no. En este contexto, será un tema de diseño posterior la opción por aplicar o no un modelo rígido para calibrar los niveles administrativos, como el propuesto en el gráfico 7; o uno según

Gráfico 7: Alternativas de calibramiento de niveles administrativos



un sentido inversamente proporcional, en el entendido de que, yendo hacia abajo en el Estado, no se equipare alcalde con presidente de la República, lo cual posibilitaría que el escalón gerencial ubicado inmediatamente debajo del alcalde –los llamados oficiales mayores de los gobiernos municipales en Bolivia– sea equivalente al escalón del viceministro del nivel nacional y no del ministro, y, por tanto, formen parte de la Administración Pública.

En cuarto lugar, se produce la ampliación del concepto de Administración Pública usualmente referido al Poder Ejecutivo y, especialmente, al del nivel gubernativo nacional. Desde un punto de vista más riguroso y tomando al Estado como referente, constatamos que la Administración Pública, por lógica, se difuminará a través de todos los poderes del Estado, incluyendo el Legislativo. Aunque no se le preste mucha

atención por no parecer tan relevante a primera vista, lo cierto es que el fenómeno de segmentaciones comparables entre todos los poderes del Estado no es sorprendente. Es así cómo un determinado esquema de descentralización podría llegar al Poder Judicial. Incluso la descentralización estrictamente definida parte, en realidad, de una profunda segmentación vertical del Poder Legislativo del Estado –algo tampoco percibido con facilidad– cuando se introduce estructuras gubernativas meso que, al ser autónomas, rompen el monopolio legislativo del nivel nacional a favor de las regiones¹¹⁴; de este modo, el tema de la elección de las autoridades máximas o las asambleas a nivel meso pierde el papel protagónico que un debate simplista sobre autonomías y descentralización le suele otorgar. La forma “desconcentración”, al contrario, suele ser la manera prevalente de organización territorial

114 Sobre el concepto de esta ruptura del Poder Legislativo, ver Estudio N° 1.

en los órganos de control, como sucede para el caso de un tribunal de cuentas. La idea de que la Administración Pública existe en cada Poder del Estado no se da a expensas de no reconocer que pueden existir peculiaridades de esas administraciones públicas según el tipo de poder. Por tanto, es difícil solventar una tesis de indiscriminada migración de funcionarios entre poderes.

Bajo la nueva definición ampliada y rigurosa de Administración Pública, queda otro escollo, pues se producirá necesariamente una diferencia en el momento de buscar en los otros poderes del Estado un equivalente a la subdivisión entre gobierno y administración pública, de la que se habló en el caso del Poder Ejecutivo. En la medida en que se vincule el concepto de gobierno al de política del ejecutivo nacional o subnacional, no parece práctico usar la misma terminología para los otros poderes cuyas cabezas no determinan y dirigen políticas en un sentido de procedimientos político-democráticos.

Tampoco se resuelve el dilema al encontrar cabezas en los poderes restantes, se llamen éstas máximas gerencias o principales autoridades, pues así sólo se aclara que cada poder tiene "principales". En el caso del Poder Legislativo, parece lógico que los parlamentarios no sean de por sí esa cabeza, pero tampoco son algo administrativo. En el caso del Poder Judicial, en semejanza a lo que sucede con el Poder Legislativo, también habría que segregar al cuerpo de jueces de los funcionarios de este poder, y así sucesivamente. Como lo muestra el gráfico anterior, podemos, sin embargo, convenir un esquema base para aclarar estas dudas y que sea aplicable sin mayor riesgo a cualquiera de los poderes horizontales del Estado. De esa forma, cada poder tiene una franja compuesta por un principal (unipersonal o colegiado) llamado presidente de la República, presidente del Congreso, contralor; un segmento de recursos de una calidad peculiar no administrativa: jueces, congresistas o auditores generales; y, finalmente, apoyos administrativos estándar. Veamos ahora cómo

Gráfico 8: Franja de cada poder no referida a la Administración Pública

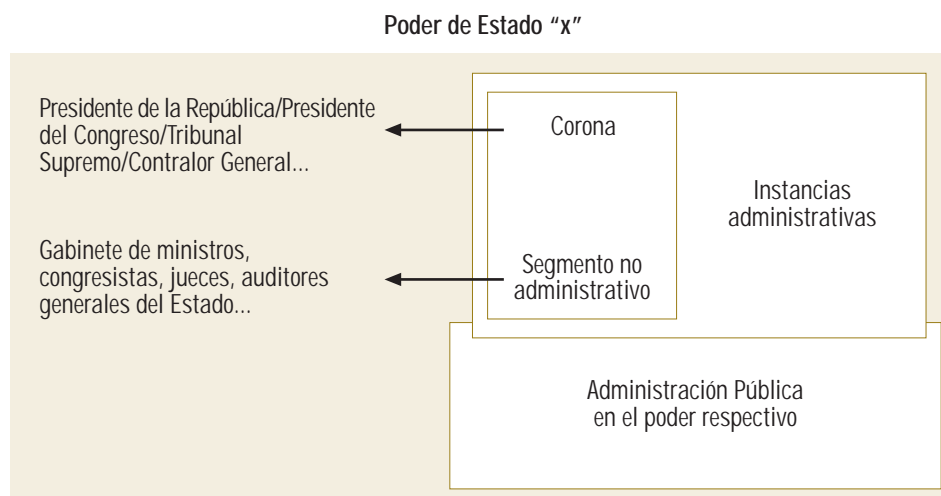
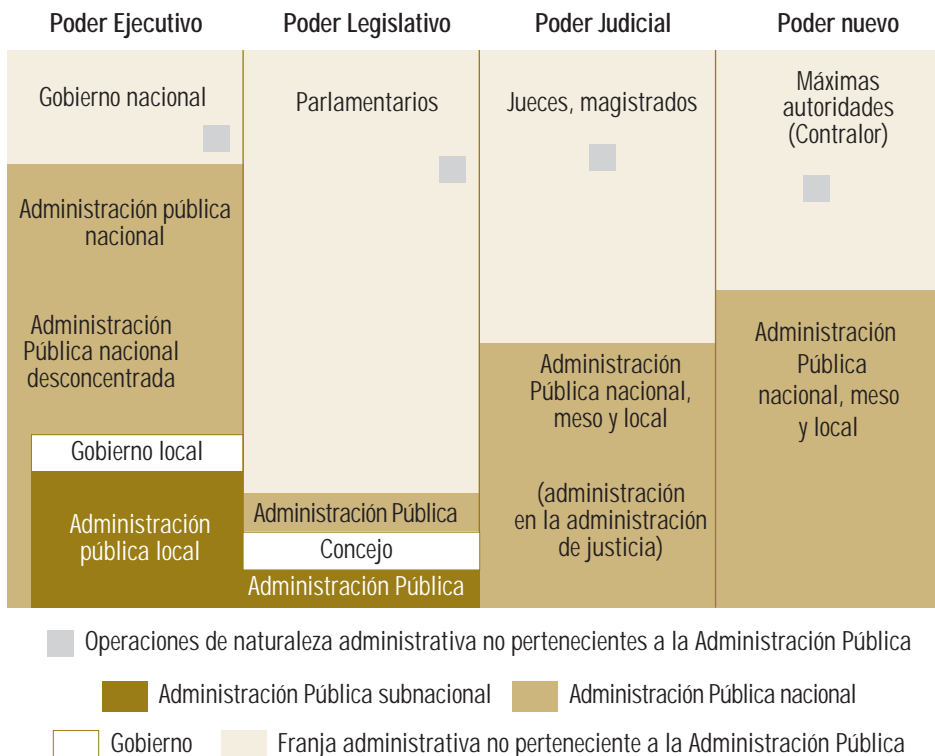


Gráfico 9: Franja completa de cada poder no referida a la Administración Pública



queda una panorámica general considerando los últimos elementos.

Bajo estas premisas analíticas, recién podemos abordar la cuestión de si los principios o el área que ocupa un sistema de servicio civil en el Estado coinciden con la Administración Pública. Ya que los jueces siguen una forma de reclutamiento técnico –pero acabamos de ver que no son parte de la Administración Pública–, no puede existir una equivalencia entre Administración Pública y la superficie que comprende un eventual servicio civil, pues este último abarcará en el Estado “un poco más” de lo que abarca la Administración Pública. Y como al mismo tiempo no todos los recursos humanos de la Administración Pública ni todas las instancias administrativas del Estado deben someterse a los códigos de reproducción de servicio civil, se produce una segunda causa

de no equivalencia entre ambos conceptos (ver esta hipótesis en el gráfico 10).

Hasta aquí se ha obtenido un paquete de conceptos y delimitaciones útiles para encarar la segunda parte de este estudio volcada de lleno a la discusión sobre la forma de existencia de la categoría ‘Administración Pública’ en el texto de la Constitución Política boliviana vigente. Primero, se hará una descripción de las modalidades de aparición de este tema (trazado de mapa), y en un segundo paso se hará una disección analítica de cada aparición que se hubiera ubicado en la descripción previa.

★★★

Un importante dato del capítulo recién desarrollado es que una cosa es lo que convencionalmente un texto

constitucional concibe como Poder Ejecutivo y otra lo que las ciencias estatales pueden concebir como Poder Ejecutivo en el Estado.

Dada esa premisa, se define el concepto de gobierno como la parte del Poder Ejecutivo que define las grandes decisiones políticas; ni se trata de la Administración Pública (de la cual el gobierno se sirve) ni es el Legislativo (al cual rinde cierto tipo de cuentas).

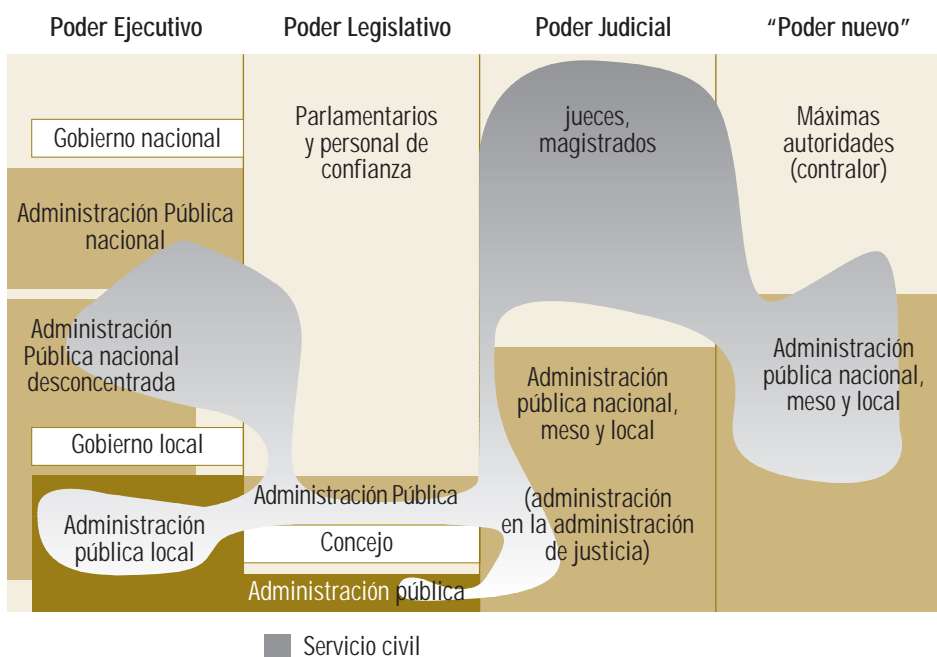
En rigor, el Poder Ejecutivo en un Estado no se agota en el presidente y sus ministros, sino que abarca al alcalde o al gobernador regional.

Los argumentos del capítulo nos muestran que la Administración Pública debe superar dos peligros: el verse como algo existente sólo en un poder de Estado (generalmente el Poder Ejecutivo) y ser vista como algo presente sólo en el nivel territorial (el nacional con preferencia). En rigor, la Administración Pública es

un conjunto de recursos de diversa índole (recursos de autoridad, dineros, físicos) encaminados a operativizar las decisiones del gobierno, del Estado o de las dirigencias de los otros poderes del Estado, como el Judicial o el Legislativo, en cada uno de los niveles territoriales bajo parámetros racionales e imparciales.

En este capítulo, además de la definición anterior, se aclaró que la Administración Pública no empieza recién con niveles de directores; antes bien, se vio que arranca con los llamados altos cargos, los cuales suelen ser cargos prebendalizados por los partidos de turno bajo el justificativo de la confianza política. También se precisó el alcance de la superficie de un servicio civil en relación al campo que ocupa la Administración Pública en el Estado. Como los jueces que sí se reclutan por principio de mérito no son parte de la Administración Pública y, por otro lado, hay empleados públicos que realizan labores de carácter admi-

Gráfico 10: Traslapo no coincidente entre administración pública y servicio civil



nistrativo pero tienen contratos flexibles, se entiende que el servicio civil no coincide con la extensión de la Administración Pública.

Sobre la infraestructura de toda Administración Pública descansa una

franja conformada por las cabezas directrices de cada poder del Estado (presidente de la República, contralor general, Corte Suprema) junto a un ejército de funcionarios no administrativos (jueces, diputados) apoyados por administraciones accesorias.



5. MAPA TEXTUAL DE LA CUESTIÓN REFERIDA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CPE

A continuación, se pasa a describir, sobre la base de todos los conceptos elaborados en las páginas precedentes, las modalidades de aparición del concepto de Administración Pública en el texto constitucional mismo. Para ordenar esas apariciones, se las agrupa en las siguientes categorías: por un lado, se trata de la aparición, remota o no, del concepto que aquí nos ocupa en lo que se llamará el *pórtico constitucional*, que no es otra cosa que la entrada de todo texto constitucional, a veces con preámbulo, a veces sin él, donde las sentencias suelen ser más estructurales que otras. Unos pueden reconocer *decisiones* en ellas; mientras que otros pueden entrever sólo *valores*

sobre el Estado en su conjunto. Se dirá que el pórtico contiene decisiones cuando se acepta que las sentencias, como aquella de que “todo el poder emana del pueblo”, no son sólo de un “alto valor conceptual pero de escasa relevancia práctica” e inteligibles sólo en relación a su desarrollo en el mismo texto constitucional¹¹⁵, sino decisiones totales y concretas sobre la forma política de un Estado¹¹⁶. La otra categoría se llamará *campo de aspectos vinculados*, en el entendido de que agrupa todas aquellas normas constitucionales que a pesar de hallarse dispersas establecen una relación nominal y relativamente efectiva con la Administración Pública.

Gráfico 11: Campos de aparición de la administración pública en la CPE



115 Este enfoque se halla, por ejemplo, en De Carreras/Gavara, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

116 Esta alternativa en Schmitt, *op. cit.*, pp. 23-25. Ver también Löwenstein, *op. cit.*, p. 147, quien advierte que sentencias como Estado social no por ser ideológicas –como él las llama– deberían tomarse como simples enunciados declarativos sin mayor consecuencia jurídica en la praxis constitucional.

blica. La tercera categoría es la de los *campos colaterales*, que trata de completos sistemas estatales modulares que, en cuanto tales, son relevantes y se acoplan al concepto de Administración Pública. Finalmente, se ordena las apariciones en los llamados *campos nucleares*, definidos como aquellos lugares donde el concepto de Administración Pública se cobija plenamente. En el gráfico 11 se resume esta forma de ordenamiento; es la primera faceta del mapa descriptivo.

5.1. El campo del pórtico constitucional

En el texto constitucional boliviano, las referencias en su pórtico al tema de la Administración Pública son sólo remotas e indirectas y se producen en el artículo 1/I mediante la variable “forma de gobierno”; en el artículo 1/II mediante la novedad constitucional de la reforma de 2004 sobre el Estado [social y] democrático [de Derecho]; y en el artículo 2 debido a la cuestión de la división horizontal del poder estatal y las nociones discutiblemente intercambiadas de (nuevamente) gobierno, poder público, soberanía y poderes.

5.2. Campo de aspectos vinculados

5.2.1. Aspectos económicos

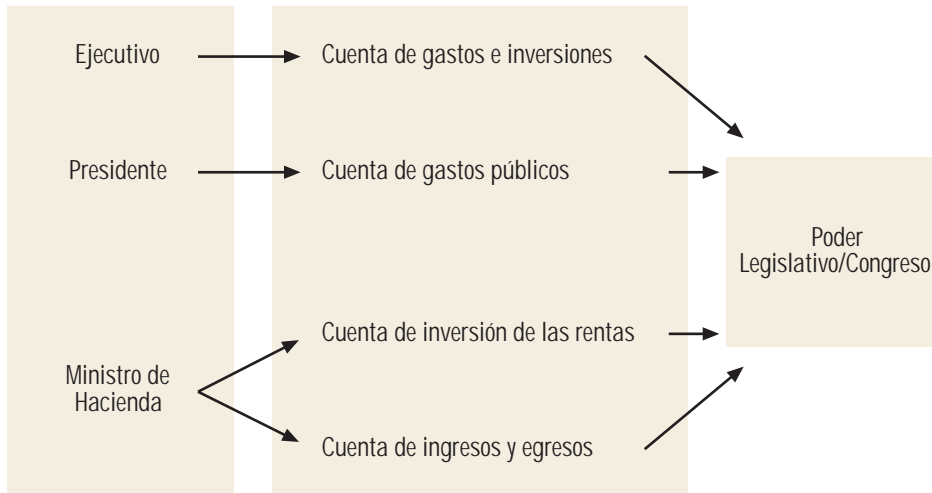
En la misma Parte Primera de la CPE, pero dentro del Título Primero referido a los “derechos y deberes de la persona”, el artículo 8/d introduce el concepto de *servicios públicos*, estableciendo como deber de toda persona contribuir al sostenimiento de éstos en proporción a su capacidad económica.

5.2.2. Aspectos de fiscalización al Ejecutivo desde el Congreso

Para comenzar, existen dos artículos de contenido más *genérico* con relación a la fiscalización desde el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, y, por tanto, de forma mediada sobre la misma Administración Pública. De una parte, en el artículo 83/2 aparece una referencia explícita a la fiscalización que el Congreso ejerce sobre la administración pública, normando que cuando éste se halla en receso podrá, no obstante, dirigir representaciones mediante su comisión temporal al Poder Ejecutivo en el marco de una “supervigilancia general de la administración pública”. Por otra parte, en el artículo 59/22 aparece una disposición que apunta a una relación de fiscalización del Poder Legislativo sobre “entidades autónomas, autárquicas, semiautárquicas y sociedades de economía mixta”.

Al contrario de este tenor algo genérico, con el artículo 59/11 se establece que el Ejecutivo debe presentar anualmente la cuenta de gastos e inversiones al Legislativo para su aprobación. En el artículo 96/7 se consigna que el presidente presentará la cuenta de gastos públicos anualmente y conforme al presupuesto. En el artículo 105/I se pone que la cuenta de inversión de rentas presentada al Congreso por el *ministro* de Hacienda llevará aprobación de los ministros para sus respectivos despachos; y el artículo 151, finalmente, estipula que la cuenta general de ingresos y egresos de cada gestión será presentada al Congreso por el ministro de Hacienda. Estas formulaciones claramente

Gráfico 12: Presentación de cuentas del gasto



emparentadas son expresadas en el gráfico 12.

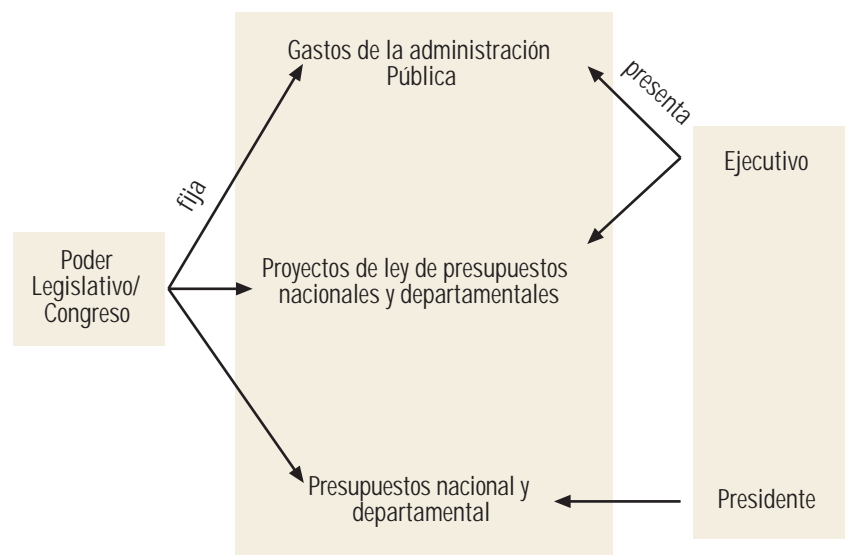
En el Título II del Poder Ejecutivo, en la Parte Segunda de la CPE dedicada al Estado, el artículo 96/10 dispone un "mensaje anual escrito" del presidente al Congreso sobre "curso y estado de negocios de la administración". Asimismo, en el artículo 104 se establece que luego de que el Congreso abra sesiones, los ministros presentarán sus respectivos informes acerca del estado de la administración en la forma que dispone el artículo 96/10.

El Poder Legislativo el presupuesto nacional y el departamental. Todo esto se señala nuevamente en la Parte Tercera de los llamados regímenes especiales, en el Título Primero sobre el régimen económico y financiero, donde el artículo 147 establece que el Poder Ejecutivo presentará "proyectos de ley de presupuestos nacionales y departamentales". Puede agregarse que, en relación indirecta con estas disposiciones, el artículo 105/I aclara que en la elaboración del presupuesto general concurrirán todos los ministros.

5.2.3. Contrapeso al sector público desde el Legislativo: el presupuesto

En la Parte Segunda de la CPE, dedicada al Estado boliviano, más concretamente en el Título Primero sobre el Poder Legislativo, el artículo 58/3 establece que este Poder debe fijar los gastos de la administración pública previa presentación del proyecto de presupuesto por el Poder Ejecutivo. Esto reaparece cuando se pasa al título dedicado al Poder Ejecutivo; en el artículo 96/7 se dispone que el presidente presente al Le-

Gráfico 13: Presentación del presupuesto al Congreso



El Legislativo podrá aprobar, rechazar o disminuir empleos o emolumentos propuestos pero no podrá aumentarlos, salvo los que correspondan al Congreso nacional

Luego, el artículo 149 establece que todo proyecto de ley que implique gastos para el Estado debe señalar la manera para cubrirlos y la forma de inversión.

Finalmente, según el artículo 58/17, a iniciativa del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo podrá crear y suprimir empleos públicos, señalar sus atribuciones y fijar sus emolumentos. En este contexto, el Legislativo podrá aprobar, rechazar o disminuir empleos o emolumentos propuestos pero no podrá aumentarlos, salvo los que correspondan al Congreso nacional.

5.3. Primer campo colateral: contraloría

El artículo 154 determina que habrá una oficina de contabilidad con un contralor fiscal llamada Contraloría General de la República (CGR), y se establece que el contralor dependerá sólo y directamente del presidente. El artículo 155 dice que la CGR ejercerá control fiscal sobre operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades mixtas. En el artículo 152 de la CPE se norma que las entidades autónomas o autárquicas presentarán anualmente al Congreso cuentas de sus rentas y gastos con informe de la Contraloría

5.4. Segundo campo colateral: planeamiento

El artículo 59/4 dispone que el Legislativo debe considerar los planes de desarrollo que el Ejecutivo le pase. El artículo 96/8, por su lado, norma que el presidente presentará al Legislativo planes de desarrollo que hayan pasado el presupuesto ordi-

nario o el tiempo regular. En el capítulo correspondiente de la CPE sobre "Política Económica del Estado", del régimen especial para lo económico y financiero, se dice en el artículo 144/I que el Estado formulará periódicamente el "plan general de desarrollo económico social de la República" (PGDES) cuya ejecución será obligatoria. Este planeamiento comprenderá lo estatal, mixto y privado de la economía. No hay que olvidar que el artículo 144 comienza hablando de que la "programación del desarrollo económico" se hará en la perspectiva de la "soberanía nacional". En el artículo 145 aparece un nuevo término: "planificación económica", para las explotaciones a cargo del Estado. En el artículo 146 se sostiene que las "rentas del Estado [...] se invertirán [...] en relación al plan general de desarrollo económico y social del país". En el artículo 168, finalmente, el Estado planificará el desarrollo socioeconómico de las comunidades campesinas; se estipula, además, que la función económico-social de la propiedad mediana se hallará en relación a los planes de desarrollo (artículo 169).

5.5. Primer campo nuclear: Administración Pública

El artículo 99/1 afirma que los negocios de la *administración pública* son despachados por los ministros, cuyo número y atribuciones determina la ley.

En el Título Cuarto de la Parte Segunda sobre el Estado, se aborda la defensa de la sociedad; y en ese marco, el artículo 127/I consigna que el Defensor del Pueblo vela por

garantías de las personas con relación a la “actividad *administrativa* de todo el *sector público*”. El artículo 129/III señala que las autoridades y funcionarios de la administración pública tienen la obligación de proporcionar al Defensor del Pueblo la información que solicite.

En el artículo 101 se establece que los ministros de Estado son responsables de los actos de administración en sus respectivos ramos juntamente con el presidente, y su responsabilidad queda como solidaria por los actos acordados en consejo de gabinete. En el artículo 102 se complementa que todos los decretos y resoluciones del presidente deben ser firmados por el ministro correspondiente.

Regímenes administrativos especiales del sector público

Ya en el capítulo referido al Congreso, el artículo 67/5 aclara que cada cámara podrá ordenar el pago de sus presupuestos y nombrar y remover a su personal administrativo. En cuanto a la parte administrativa del Poder Judicial, se tiene lo siguiente: el artículo 116/V declara al Consejo de la Judicatura como el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial. Luego considérese el artículo 116/VII, donde se define que la ley establecerá el escalafón judicial, mientras que el artículo 116/VIII determina que el Poder Judicial tiene autonomía económica y administrativa. Para ello, el Presupuesto General de la Nación (PGN) asignará una partida anual centralizada en el Tesoro Judicial, que depende del Consejo de la Judicatura. El artículo 122/3 habla de que este Consejo

ejercerá poder disciplinario sobre funcionarios judiciales, y debe además, según el artículo 123/4, elaborar el presupuesto del Poder Judicial y ejecutarlo bajo control fiscal.

Para el caso del sistema universitario, el artículo 185 define que las universidades públicas son autónomas con “libre administración de sus recursos [...] nombramiento de personal docente y administrativo”; además, les reconoce presupuestos anuales.

En el ámbito municipal, el artículo 200/II establece que la autonomía consiste en la “potestad normativa, *administrativa* y técnica”. El artículo 201/I norma que el alcalde tiene “potestad *administrativa* y técnica”. Finalmente, el artículo 210 consigna que las fuerzas armadas dependen del presidente y en lo administrativo reciben sus órdenes mediante el ministro de Defensa, mientras que, en lo técnico, del comandante en jefe.

5.6. Segundo campo nuclear: funcionarios públicos y función pública

En el Título Tercero, “Nacionalidad y Ciudadanía”, de la Parte Primera sobre “la persona como miembro del Estado”, el artículo 40/2 establece como consistencia de ciudadanía “el derecho a ejercer *funciones públicas* sin otro requisito que la idoneidad, salvo excepciones por ley”. Allí mismo, seguidamente y aun antes de entrar a la parte del Estado, el Título IV se refiere a los funcionarios públicos. En efecto, según el artículo 43, se establecerá el Estatuto del funcionario público basado en el precepto de que funcionarios y emplea-

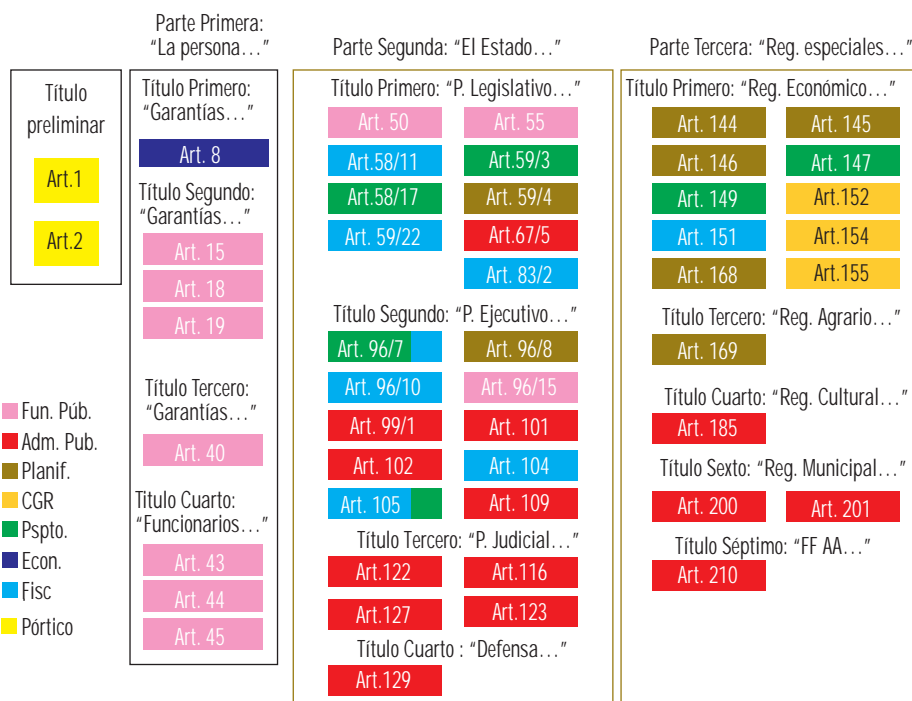
dos públicos son “servidores *exclusivos* de la colectividad y no de parcialidad o partido político”. En el artículo 44 se norma, consecuentemente, que el estatuto referido establecerá derechos y deberes de “funcionarios y empleados de la administración”, conteniendo las disposiciones que garanticen la carrera administrativa como así también la dignidad y eficacia de la función pública. El artículo 96/15 establece que el nombramiento de empleados de la administración cuya designación no esté reservada por ley a otro Poder recae en el presidente.

En el Título II de la Parte Primera de la CPE aparecen los funcionarios públicos como sujetos pasibles a juicio si bajo el estado de excepción vulneraran derechos y garantías constitucionalmente definidas (artículo 15), y en caso de que se resistieran a decisiones judiciales en el mismo contexto de vulneración de garantías constitucionales (artículo

18/5). En ese mismo sentido se mueve el artículo 19/I, sobre el amparo contra funcionarios. En el artículo 45 se establece la declaración de bienes de los funcionarios públicos. En el artículo 50/1 se establece la incompatibilidad entre electo y funcionario, lo que recuerda la doble composición de lo ciudadano en los cánones de la CPE: o ser elegible/elector o ser funcionario (artículo 40/1/2). En el artículo 55, los parlamentarios podrán mandar representaciones a los “funcionarios del Poder Ejecutivo” para el cumplimiento de las disposiciones legales.

Así se cierra el mapa descriptivo de la aparición de la Administración Pública que, como se acaba de apreciar, sigue patrones a veces claros, a veces nebulosos. Una interpretación alternativa de esos claros-curos es la tarea de la siguiente y última parte de este estudio. Antes de ello, veamos un resumen gráfico de lo dicho hasta este punto.

Gráfico 14: Mapa de apariciones de la Administración Pública en la CPE





En este capítulo se ha visto que la CPE tiene dos campos nucleares referidos, primero, a lo poco pero directo que dice la CPE sobre “administración pública” y, segundo, a la parte relacionada a la fuerte y clara normativización de la función pública. Estos dos campos nucleares están acompañados en la

CPE por dos subsistemas cruciales para la Administración Pública: la contraloría y la planificación. Finalmente, se tiene tres aspectos vinculados: la fiscalización desde el Legislativo (presentación de cuentas); el contrapeso al Ejecutivo desde el mismo Legislativo (aprobación del presupuesto) y los aspectos económicos de sostenibilidad del sector público.



6. ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CPE

6.1. El campo del pórtico constitucional

No es sorprendente que en el Título Preliminar de la CPE no exista referencia alguna a la Administración Pública, pues una revisión comparada confirma que la concentración en este punto es generalmente sobre categorías como “gobierno”, “soberanía”, “República” o “Estado”. En el Título Preliminar de la CPE se postula que Bolivia adoptará para su gobierno una forma “democrática representativa”, y luego de la reciente reforma se añade: “participativa”. Esta reforma se complementa, además, con una calificación antes inexistente y referida a que el Estado será “social y democrático de derecho”¹¹⁷.

Artículo 1/I y 1/II: lo estatal y democrático en la novedad del Estado democrático

Cabe reflexionar sobre el concepto de “Estado democrático” cuando líneas arriba la CPE, de manera más clásica, vinculaba lo democrático con la forma de gobierno. Tres interrogantes se plantean aquí: a) ¿cuál puede ser el sentido de conectar lo

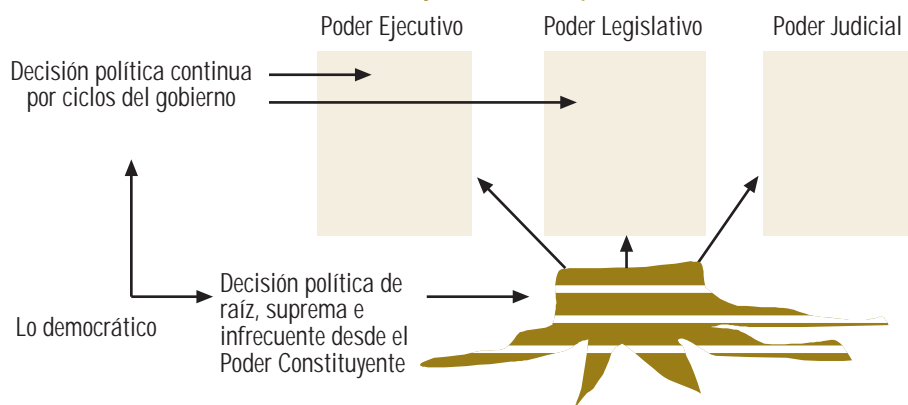
democrático con el concepto de Estado?; b) ¿cuál puede ser el sentido que la CPE pretende incorporar con la última añadidura constitucional?, y c) ¿altera esta cuestión la definición hecha en líneas precedentes para la Administración Pública?

Si se descarta que no podría tratarse aquí de que “Estado democrático” es una simple reverberación del postulado de “forma democrática de gobierno” introducido en el artículo 1/I –lo cual acabaría siendo una redundancia superflua–, se puede suponer un enfoque más conceptual, doctrinario y ambicioso detrás de la novedad analizada. Si bien en los capítulos introductorios de este estudio se vinculó lo democrático con la dinámica regular del poder en el ámbito del *gobierno*, la vinculación de *democracia* y *Estado* se podría sustentar en el postulado de que todo poder del Estado *finalmente* no proviene ni de Dios ni de organismo comparable; tal novedad se alinea en diseños constitucionales comparados que sostienen que “todo el poder estatal emana del pueblo”¹¹⁸. Está claro que lo demo-

117 Ver Ley 2650 de abril de 2004.

118 CP alemana, art. 20/2; CP española, art. 1/(2): “...del pueblo español del que emanan los poderes del Estado...”. Ver la CP belga, art. 33: “todos los poderes emanan de la *nación*”. A propósito del término “nación” en este contexto de poder final, Schmitt propone que éste puede tomarse como adecuado sinónimo de “pueblo” en la medida que “nación” permitiría entender mejor que se trata de

Gráfico 15: Lo democrático y su ámbito completo de influencia



crático busca aquí tocar al Estado mismo, aunque podemos afirmar que, en la sustancia, el tema de fondo sigue siendo el mismo en cuanto al sentido de lo democrático: ser ámbito de decisiones políticas, si bien ahora, como veremos, en el sentido de definiciones supremas¹¹⁹. Como el tema de fondo sigue siendo el mismo, esta nueva precisión no afecta en nada a la definición de Administración Pública propuesta arriba.

Una de las ejemplificaciones más entendibles de esta dimensión de lo democrático viene dada por el concepto de pueblo como sujeto del poder llamado constituyente. Se ha llegado al punto de sostener que hasta el hecho de optar por el Estado de derecho sólo puede ser, finalmente, una decisión democrática (del soberano), con todo lo diferenciable que el concepto de Estado de derecho es respecto del lado político y por tanto democrático del Estado. Pero optar por el Estado de derecho forma parte, justamente, de esas

decisiones totales y *políticas* pero de rango constitucional. Cuando se vincula lo democrático con el Estado y ya no sólo con el gobierno es porque se trata de regresar, en última instancia, todo intento de alterar las *definiciones políticas totales* sobre el Estado¹²⁰ al poder constituyente llamado "pueblo".

Veamos ahora, con esa aclaración, lo que pudo haber estado detrás de la última reforma constitucional boliviana en este punto. En contraste con la tesis de que el Estado se desdobra en una dimensión democrática y otra ademocrática, una explicación de relacionar democracia y Estado pudo haber venido de la desaconsejable importancia que la CPE hubiera querido dar sólo a una de estas dos dimensiones –lo democrático–, lo cual hubiera podido explicarse tanto por la inconsciencia de la dimensión ademocrática como por la premisa errada de que, de algún modo, todo el Estado sólo puede entenderse con el prisma de lo

un pueblo en tanto "unidad políticamente hábil, consciente de su peculiar existencia y con una voluntad hacia ella"; o sea, habiendo dejado al concepto 'pueblo' en "tanto simple reunión étnica o cultural" (Schmitt, *op. cit.*, p. 79). También Habermas, Jürgen: "Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie" (1998), en *Die Einbeziehung des Anderen*, Kulturforum der Sozialdemokratie, p. 6, analiza el paso de "pueblo" a "nación" para entender al Estado moderno.

119 Sobre decisiones supremas o totales exclusivamente atribuibles a la dimensión constitucional, incluso a diferencia de leyes constitucionales, ver Schmitt, *op. cit.*, p. 25.

120 *Ibid.*, p. 77. Sobre la constitución como "decisión política total" ver *ibid.*, p. 40.

democrático atravesándolo desde todo lado. Pero esta situación no parece ser una posibilidad cierta. Con el propósito de averiguar los probables motivos detrás de la Ley de Necesidad de Reforma de 2002, debemos ver qué dicen los especialistas. Se dice, por ejemplo, que la introducción del adjetivo “democrático” al lado de Estado respondería, para comenzar, a la idea de que los “titulares del poder público ejercen esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos expresada a través de las elecciones”¹²¹. Pero aquí se estaría prácticamente sugiriendo que la novedad redundaría en un eco de la anterior definición de lo democrático que se había relacionado, en el artículo 1/I, con la categoría de gobierno y no con la del Estado. En segundo lugar, se nos dice adicionalmente que la aparición de lo democrático al lado del Estado reforzaría la idea de que la “relación de los ciudadanos con el poder político no se reduzca a la emisión del voto para elegir a sus representantes [...] sino que también se exprese en una participación activa y efectiva en la toma de decisiones a través del referéndum popular, la planificación participativa, el control social”¹²². Pero el referéndum es una forma de democracia directa que no necesariamente tiene que llegar al Estado en sus definiciones políticas totales si, por ejemplo, se somete a decisión del soberano la pertenencia o no del país a un organismo supraestatal. Por tanto, con el “sí” o el “no” no tiene por qué producirse un cambio en la naturaleza del Estado. Tómese

en cuenta que, para ciertos enfoques jurídicos, ni las revisiones constitucionales al ser inteligibles sólo en la medida en que ajustan la Constitución bajo la condición de respetar su trasfondo podrían referirse al Estado en su raíz ni, por tanto, activar al actor sustantivo de esa acción, que es un poder constituyente¹²³.

En relación con la planificación participativa, la cosa es más compleja de lo que parece, aunque se puede anticipar que tampoco es clara su relación con la novedad constitucional del Estado democrático. Por un lado, está visto que no parece haber aquí una relación con el Estado y la dimensión de las decisiones totales sobre él, puesto que la llamada planificación participativa se halla claramente vinculada a la esfera de los asuntos de gobierno. No en vano la versión más afamada de esta experiencia se autodenomina “presupuesto participativo”¹²⁴, como ratificación semántica de que se trata más de variables de la gestión pública que de cuestiones del Estado. Cabe dudar de si, independientemente de su utilidad, confiabilidad y carácter progresista, los procesos de planificación participativa pueden ser rigurosamente vistos como aspectos de lo democrático, cuando justamente su novedad y virtud radican en un potencial enriquecimiento de la conformación de una agenda pública según un actor o unos actores distintos a los que reinan en el mundo de la democracia (la directa incluida, por supuesto). En efecto, si alguna utilidad tiene la

Con el propósito de averiguar los probables motivos detrás de la Ley de Necesidad de Reforma de 2002, debemos ver qué dicen los especialistas

121 Es la propuesta de Rivero, J. A.: *La Constitución Política del Estado. Comentarios críticos*, KAS, 2004, p. 475.

122 *Ibid.*

123 Schmitt, *op. cit.*, pp. 104, 105 y 108.

124 Genro, T./De Souza, U.: *El presupuesto participativo*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2000.

*El gobierno del pueblo
hecho de ciudadanos
debería ser, si no
sustituido, por lo menos
compartido por un
gobierno de la sociedad
civil y sus organizaciones*

planificación participativa es complementarse¹²⁵ sin sustituir al modelo moderno de democracia aportando con nuevos caminos de decisión de políticas; pero no tanto por hacerlo extraelecciones, sino por hacerlo desde facciones sociales específicas que poco o nada ya tienen que ver con el ciudadano, que es soportado por excelencia de cualquier concepto de democracia. Históricamente, fue interés de la figura monárquica lidiar preferentemente con un poder donde se hallaban representados gremios, corporaciones o representantes de intereses, en la medida en que así no se enfrentaba a alguien que, como el monarca, se atribuía la representación de la unidad política. Sin embargo, al aparecer el pueblo como agregado de ciudadanos, la figura monárquica vio finalmente amenazado su monopolio¹²⁶. La igualdad sustantiva de lo democrático que comparten los que son ciudadanos conlleva una serie de implicaciones definitorias, como el hecho de que el pueblo no puede ser entendido como humanidad, oficina, órgano¹²⁷ o clase¹²⁸ mientras “clase” se mueva en una acepción económica.

La tradición boliviana emergente de la Ley de Participación Popular de 1994, sin que hayamos tomado necesariamente conciencia de ello –y dejando de lado su conveniencia o no–, desarrolló un concepto de planificación participativa con la legítima aunque debatible premisa de

asumir el mundo clásico de lo democrático como intrínsecamente viciado. De allí se explica su opción por alentar actores y formas alternativas de deliberación social fuera de los criticados moldes formalistas y occidentales de democracia. En esa visión, el gobierno del pueblo hecho de ciudadanos debería ser, si no sustituido, por lo menos compartido por un gobierno de la sociedad civil¹²⁹ y sus organizaciones, quienes, apoyadas por metodologías inclusivas y con discriminaciones positivas, delegarían a un equipo de gerentes (nada impediría, en realidad, licitar esos cargos) la ejecución puntillosa y respetuosa de las decisiones adoptadas en las respectivas fases del ejercicio planificador participativo. No se trata tampoco de democracia directa. En efecto, los mismos teóricos que ponderan la llamada democracia directa en las comunidades rurales se verían igualmente contrariados si paralelamente a las decisiones tomadas democráticamente en asamblea, corriera un proceso de planificación participativa cuyo plan también buscaría ser materia vinculante y preceptiva del gobierno comunal que horas antes, con los ciudadanos reunidos en asamblea, decidió algo que horas después los regantes, comerciantes y prestatarios de la misma comunidad parecen desconocer.

Un tema absolutamente distinto es que los procesos políticos empleen la *técnica* de la planificación –parti-

125 Si bien el esquema del presupuesto participativo, contra lo expuesto aquí, se considera una democratización de la democracia, aclara que es en un sentido de complementación con el otro polo de poder democrático [...] del voto”. *Ibid.*, p. 22.

126 Schmitt, *op. cit.*, p. 211.

127 *Ibid.*, p. 242.

128 *Ibid.*, p. 234.

129 Ver el lenguaje de la Resolución Suprema N° 216961 de 14 de marzo de 1997: “Norma de Planificación Participativa Municipal”, art. 3/a.

cipativa o no— para racionalizar el desarrollo futuro de un país, región o municipio. Si la planificación llegara a lidiar con parámetros sustantivos del futuro de la sociedad, ronda lo que se ha llamado arriba “perfiles programáticos del mismo Estado”; si la planificación se restringe a la mera parametrización formal de metas, programaciones, se queda en la útil versión minimalista imprescindible de la gestión pública. Pero en cualquiera de estos casos, el gobierno no deja de mantener como privilegiada¹³⁰ su relación con los ciudadanos.

En cuanto al control social, la palabra “control” más bien presupone la ejecución de una política de gobierno adoptada (democráticamente o no) y, por tanto, se refiere potencialmente al momento de la fiscalización. Sin embargo, el control social es hermano siamés de lo popular-participativo, pues se asienta en los actores de la sociedad civil y mal podría, entonces, estar relacionado con lo democrático cuya razón de ser es, entre otras, apostar por lo ciudadano. Finalmente, ver lo democrático del Estado en el respeto a los derechos fundamentales tampoco corresponde, por pertenecer esto al campo del Estado de derecho¹³¹, como se ha explicado abundantemente en los primeros capítulos de este estudio.

Artículo 2: El acotamiento conceptual del término “gobierno” frente a poder estatal

Una relación nuevamente remota en el campo del pórtico constitucional con la categoría de la Adminis-

tración Pública se produce mediante el precepto estatal de la división horizontal del poder estatal. Se dice en la CPE que la base del gobierno radica en la independencia y coordinación de poderes, donde “gobierno” parece referirse al campo más general de *poder estatal* y no a la instancia del Poder Ejecutivo encargada de las políticas, que sería el gobierno como se ha definido arriba. Para empezar, tenemos aquí la tarea de reforzar la delimitación del concepto “gobierno” para la Administración Pública, parcialmente lograda en los capítulos precedentes. Una opción puede ser tomar el concepto “gobierno” como sinónimo de poder estatal, con lo cual se llegaría, incluso, hasta el Poder Judicial. Éste parece ser a primera vista el alcance del artículo 1, cuando se estipula que Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática y representativa, pues incluso poderes como el Judicial o el Legislativo implicarían el principio de representación. Esta afirmación que entiende que bajo ese principio se encuentran los tres poderes recibe apoyo del artículo 2, que dice que la “independencia [...] de estos *poderes* [Legislativo, Ejecutivo y Judicial] es la base del *gobierno*”. El comentario de Jost *et al.* se adscribe a este enfoque y es, por lo visto, consecuente con la sistemática de la CPE en este punto, aunque su propio razonamiento no es del todo riguroso. En efecto, en Jost *et al.* se relaciona de entrada lo democrático representativo con elecciones libres, etc., lo cual no cuadra con un poder como el judicial u otras formas de poder

Ver lo democrático del Estado en el respeto a los derechos fundamentales tampoco corresponde, por pertenecer esto al campo del Estado de derecho

130 Ver adelante más detalles sobre el planeamiento y sus modalidades con la Administración Pública como referente.

131 Rivero, J. A., *op. cit.*, p. 475.

Ahora bien, incluso quienes sostienen que aquí tanto Parlamento como Ejecutivo conforman la dirección política deben admitir que en un balance es el Ejecutivo la parte activa

estatal jerárquico no surgidas del voto¹³². Una ratificación adicional de esta hipótesis de gobierno como sinónimo de poder estatal parece provenir del sentido de la primera Constitución boliviana, que bajo el título “Del Gobierno” subsume nociones de gobierno, soberanía y poder supremo¹³³. En cierta forma, se responde a esta misma lógica cuando la misma CPE de 1826 define a prefecto, gobernador y corregidor como autoridades en las que residirá el “gobierno superior político”¹³⁴ en el departamento, la provincia y el cantón, respectivamente, aunque en un sentido más restringido que aquel subyacente a la igualación entre gobierno y poder estatal, pues se refiere, en este último caso, a un efecto de autoridad dependiente jerárquicamente del nivel nacional del Ejecutivo.

Otra opción sería emplear el concepto “gobierno” como instancia donde interactúan tanto Ejecutivo como Legislativo, con lo cual se supera la confusión entre poder estatal y gobierno, vista arriba. Pero esta posibilidad es muy polémica; de hecho poco atendible en un régimen de gobierno como el norteamericano, donde la llamada *separación* de poderes está desarrollada (aunque problemáticamente, dada la fuerza de la revisión judicial en el juego del poder¹³⁵) e impide ubicar en el juego de presidente y Congreso el

gobierno final del país. Si alguna fuerza tendría este esquema, sólo podría serlo en el marco del llamado régimen parlamentario. Ahora bien, incluso quienes sostienen que aquí tanto Parlamento como Ejecutivo conforman la dirección política¹³⁶ deben admitir que en un balance es el Ejecutivo la parte activa¹³⁷.

La tercera alternativa, que es la trabajada en este estudio, propone reservar para el concepto gobierno la dirigencia política desde el Poder Ejecutivo, por mucho que exista una interacción entre Legislativo y Ejecutivo. A la creciente constatación de que incluso en regímenes llamados parlamentarios es el Ejecutivo el que generalmente define el curso de los negocios del periodo gubernamental y a la más obvia constatación de que en un régimen presidencial como el norteamericano la posibilidad de ver gobierno tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo es ininteligible cuando las dos cámaras del Congreso tienen mayorías distintas, debe añadirse que parte de la potencia del Ejecutivo proviene del peso de la Administración Pública, desde el punto de vista del volumen de sus operaciones, recursos y decisiones (que luego se formalizarán por ley) y que desde sus cimientos convierte al Ejecutivo en el punto donde confluye gran parte de la acción estatal¹³⁸. Más aun: el contacto de mayor inmediatez con el

132 Jost et al.: *La Constitución Política del Estado*, 2ª edición, KAS, 2003, p. 5.

133 Cf. CPE de 1826 en Trigo, Ciro Félix: *Las Constituciones de Bolivia*, (1958), edición 2003 actualizada, p. 203.

134 *Ibid.*, p. 221.

135 Schmitt, *op. cit.*, p. 187, ve en este fenómeno una inconsecuencia de la separación para el caso norteamericano.

136 Ellwein, T./Hesse, J-J: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Westdeutscher Verlag, vol. I, 1992, p. 222. También en este sentido, Löwenstein, *op. cit.*, p. 39.

137 *Ibid.*, p. 259.

138 Löwenstein, *op. cit.*, p. 44.

ciudadano se establece antes que con los parlamentarios, con los operadores o las operaciones de la Administración Pública¹³⁹. De ahí que Karl Löwenstein llegue a sostener que el gobierno no sólo es un portador de poder distinguible del Parlamento, sino el “más indispensable”¹⁴⁰, teniendo a su cargo, además de la ejecución, la tarea primordial de “configuración de las decisiones”. En lo que toca al régimen de gobierno, en Bolivia parece conveniente seguir a Jost *et al.* para definirlo como presidencialista, pues la elección del presidente por el Parlamento, si acaso no obtiene mayoría absoluta en las elecciones, no es suficiente para considerarlo un caso híbrido¹⁴¹. Piénsese cómo de la manera menos esperada los diez años y más de distorsión de la naturaleza presidencialista del gobierno en Bolivia han sido coyunturalmente clarificados desde octubre de 2003 por un presidente gobernando sin apoyo parlamentario automático.

Artículo 2: El principio de la división horizontal del Estado

De no hacerse una diferenciación de la división material del poder de la manera propuesta al inicio mismo de este estudio, es más lógico entender por Ejecutivo, indistinta o intercambiablemente, a gobierno o administración¹⁴². Sin embargo, habrá que subrayar que el Poder Ejecutivo, en el marco de la división horizontal del poder, es poder por el efecto del gobierno y no sólo por uno proveniente de la existencia de una Administra-

ción Pública. ¿Cómo podemos caracterizar ahora el tema de la división horizontal del poder en el Estado? Por Karl Löwenstein sabemos que esta división no es algo sólo útil para la protección de la libertad individual; por otro lado, Löwenstein ve en este principio un tema de división del trabajo que antes que llevar poder hacia unas instancias, señalaría funciones a determinados órganos¹⁴³, aunque los efectos de la modalidad concreta de la división del poder son elevados por éste a la variable de caracterización sustantiva de los Estados¹⁴⁴. Carl Schmitt propone la cuestión de la división horizontal del poder como principio organizativo¹⁴⁵ del componente “Estado de derecho” y lo relaciona notablemente al efecto de moderación del poder en función de las libertades individuales o de los derechos fundamentales. Por otro lado, nos muestra precisamente cómo la idea de la división horizontal no es tema de lo democrático.

Sobre estas bases podemos sostener que la idea de la división horizontal va más allá de la simple protección de libertades o de los derechos fundamentales. Una verídica capacidad de juego político entre Parlamento y presidente en un régimen presidencial, por ejemplo, indica que el voto y la misma legalidad no eximen al gobierno de turno de tener que poner en debate y ajuste democrático, bajo circunstancias específicas, su vector político de intervención previamente ofertado en la contienda electoral, dando lugar así

Los diez años y más de distorsión de la naturaleza presidencialista del gobierno en Bolivia han sido coyunturalmente clarificados desde octubre de 2003 por un presidente gobernando sin apoyo parlamentario automático

139 El poder real empieza en un ministerio según Elwein y Hesse, *op. cit.*, p. 259.

140 Löwenstein, *op. cit.*, pp. 14 y 42.

141 Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 16.

142 Schmitt, *op. cit.*, p. 127.

143 Löwenstein, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

144 *Ibid.*, p. 13.

145 *Ibid.*, p. 126.

El fenómeno de la división horizontal del poder parece conectarse tanto al Estado de derecho como a la dimensión de lo democrático, y adquiere una naturaleza trascendente a ellos

al fenómeno de la *oposición* política. Como quiera que sea, el fenómeno de la división horizontal del poder parece conectarse tanto al Estado de derecho como a la dimensión de lo democrático, y adquiere una naturaleza trascendente a ellos. En todo caso, se debe insistir una vez más volviendo al inicio de este trabajo, que debe rechazarse la afirmación de que la diferenciación horizontal de poder sería esencial al concepto de lo democrático¹⁴⁶. Pero igual se debe cuidar de ver en esta diferenciación una inclinación innata de usar institucionalismos para encubrir desequilibrios sociales¹⁴⁷.

Lo cierto es que el fenómeno mismo de la división horizontal de poder, por lo demás difícilmente reducible a un mero aspecto de división funcional del trabajo en el Estado¹⁴⁸, no es parte del ámbito democrático del Estado (Carl Schmitt diría que es parte del Estado de derecho), sino de lo que se podría llamar *dimensión tecnológica del Estado*. Más aun: la tecnología de una diferenciación del poder estatal no se acaba con la modalidad horizontal sino que está presente la variante vertical (descentralización) y la material que nos permitió encontrar el alveolo donde se cobija la Administración Pública.

La tecnología de una división horizontal de poder que se asienta sobre el principio del balance y contrapeso tiene varias connotaciones. La primera es que contiene un componente organizacional. A ese componente se refiere la CPE cuando pos-

tula que no se reunirán en un solo órgano las *funciones* del Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como el sustento constante es el balance y contrapeso, la arista organizacional no es suficiente para entender esta tecnología. La segunda connotación tiene que ver con una decisión fundamental que hace a la modalidad global de Estado: grado y forma de *separación* de la *división* horizontal de poderes. Existen países que optan premeditadamente por un esquema de fusión “en una sola mano” del poder horizontal –a propósito, símbolo de modalidad estatal en los países del “socialismo real”–, e incluso se ha propuesto sondear un diseño constitucional¹⁴⁹ que se atreva a proponer la fusión como ejercicio metodológico heterodoxo. La fusión puede provenir, no obstante, de una incapacidad de separar el Poder Estatal en la dinámica misma de los procesos estatales, *aunque sea deseo formal el lograrlo*. Es el caso boliviano, donde la CPE la proclama sin retaceos, no tanto con el término de “independencia” (que es más según la óptica organizacional mencionada), sino al prohibir su reunión en el mismo órgano. Pero en la dinámica puede considerarse un fracaso.

Artículo 4: ¿se gobierna mediante una Asamblea Constituyente?

Así como no es feliz el artículo 2/l al hablar de “delegar” la soberanía a los poderes horizontalmente clásicos –es más bien el poder estatal el que se asignará a órganos determinados–, no parece adecuado que con la última reforma constitucional

146 Para Touraine, *op. cit.*, p. 70, es un exceso hacer de la “separación de poderes un elemento esencial de la democracia”.

147 Es el riesgo del análisis del mismo Touraine, *op. cit.*, pp. 72 y 73.

148 Löwenstein: *Verfassungslehre*, (1957), Mohr Siebeck, 2000, p. 33.

149 Ver Goodin, R.: *On Constitutional Design*, Arena Working papers, Australian National University, 1997.

se haya estirado el concepto de gobierno para el trabajo de una instancia como es una Asamblea Constituyente de un obvio mayor alcance que el de gobernar (si por gobernar se entiende la decisión y ejecución sobre políticas llevadas normalmente por el Poder Ejecutivo en plazos determinados por los periodos de recomposición electoral). Por otro lado, si se acepta el concepto de legislación por medio de mecanismos de democracia directa¹⁵⁰ y se mantiene la convención de identificar el concepto de gobierno con la dirección desde el Poder Ejecutivo, lo que tenemos ante nosotros sería una ocasión, no frecuente, de influenciar desde el pueblo y sin intermediarios sobre el curso del gobierno, antes que decir que el “pueblo gobierna” bajo el supuesto de que el pronunciamiento popular, sea por referéndum o plebiscito, por iniciativa del gobierno o del Legislativo, tendría que ser vinculante. Con todo, la relatividad de estos procedimientos se explica no sólo por su carácter extraordinario o sus requisitos de aplicación, sino porque vienen frecuentemente impedidos de someter ciertos temas a consideración de estas formas de democracia directa.

6.2. Análisis del campo de aspectos vinculados

6.2.1. Artículo 8/d: deber personal de financiar equitativamente el sector público

Según lo que se desprende del artículo 8/d de la CPE, el deber de contribuir según la capacidad económi-

ca al sostenimiento de los servicios públicos no recae en los ciudadanos o en algunos de ellos. Recae, como deber, en *cada* persona. La conexión de este principio con la capacidad económica aparece por primera vez en la Constitución de 1831, como añadido al deber de “todo boliviano” de apoyar financieramente “al gasto público” introducido ya en la CPE de 1826¹⁵¹, desapareciendo el postulado en la CPE de 1843. A esa altura también ha desaparecido el claro mensaje sistemático de la CPE de 1826 de contraponer derechos a deberes, predominando a partir de allí una intensidad en la detalladísima normalización de derechos. El enfoque de 1826 sobre este punto, en medio de desapariciones completas de “deberes” (CPE de 1878) o su pronta reaparición pero sin el tema de equidad contributiva (CPE de 1868, por ejemplo), se reinstituye recién en la CPE de 1961 y se mantiene hasta hoy.

Parafraseando el tenor de la CPE de 1868, que compara el deber de “contribuir a los gastos públicos” con el precepto de “defender la Patria” en caso de guerra, se colige que se trata de un principio más ambicioso que el de la generalidad del impuesto. Una interpretación distinta la ofrecen Jost *et al.*: más bien perciben aquí el par conceptual de ciudadanía (aunque la CPE aún no llegó al capítulo de ciudadanía) e impuestos¹⁵². Los dos aspectos que aparecen a su modo en los artículos 24 y 22 de la CPE de 1851 son antecesores directos de los actuales artí-

150 Ver Schmitt, *op. cit.*, p. 260, para toda la panoplia de alternativas.

151 Ver Trigo, Ciro Félix: *Las Constituciones de Bolivia*, pp. 203 y 229.

152 Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 48. En esa misma dirección marcha la propuesta del Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional, en *Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional*, PNUD, 2001, pp. 40 y 41.

Desde la CPE de 1967, aparece como referente del deber personal de financiamiento del sector público el concepto de "servicios públicos" en vez del concepto de "cargas públicas" de 1961

culos 8/d y 27 ("los impuestos [...] obligan igualmente a todos"). Pero el principio del deber de financiamiento de los servicios públicos por cada persona es tan ambicioso que no deja de aparecer en tensión con el principio de gratuidad de la instrucción primaria consignada en la CPE de 1871. De la idea del deber personal de financiamiento del artículo 8/d es difícil deducir la gratuidad, sino más bien una carga proporcional o equitativa a cada ciudadano, salvo casos excepcionales. Las mismas contribuciones, en especie del habitante rural para la infraestructura educativa, relativizan a favor del deber personal la idea absoluta de la gratuidad y de que la contribución sólo sea posible mediante los instrumentos formales de tributación¹⁵³. En la CP española, los dos aspectos no sólo aparecen fusionados¹⁵⁴, sino que dan a entender que el deber de sostenimiento de los gastos públicos está indefectiblemente vinculado a la forma "tributo". Esta alternativa cobra congruencia en la medida en que atañe no a la persona, sino al ciudadano, cuyo deber tributario por igual es parte de la definición de ciudadanía¹⁵⁵.

Desde la CPE de 1967, aparece como referente del deber personal de financiamiento del sector público el concepto de "servicios públicos" en vez del concepto de "cargas públicas" de 1961. Sin embargo, el térmi-

no de 1826 de "gasto público" es el más apropiado, entre otras cosas, por el riesgo de que el concepto "servicios públicos" pueda venir casado al término "tasas", como retribución ojalá pagada por quienes realmente hacen uso de los servicios, reduciendo la fuerza del precepto más general del artículo 8/d de contraponer habitante con sector público¹⁵⁶. La misma CPE tergiversa el término "servicios públicos" del artículo 8 al emplearlo luego con otras connotaciones en los artículos 50/2 y 134. Mal podría "concesionarse", por ejemplo, el gasto público, que es, como sostenemos, el concepto de fondo.

Vistas las cosas desde una perspectiva más histórica, el artículo 8/d se refiere a un tema que ya fue debatido por el reformismo socialista europeo de fines del siglo XIX ante la perspectiva de que una nueva sociedad socialista implicaría al Estado como "institución de ayuda automática"¹⁵⁷. El reformismo insistía en la urgencia de aclarar que socialismo no podía significar destrucción del principio de autorresponsabilidad económica so pena de desbaratar la racionalidad mínima de la futura sociedad. Alertaba Bernstein que la interpretación proletaria de que socialismo era sinónimo de aumento continuo de prestaciones gratuitas diluía no sólo la premisa de la autorresponsabilidad mencionada (que

153 La enorme proporción del soporte indígena formalizado mediante la contribución indígenal a los costos del aparato estatal en el siglo XIX ha sido documentada en Platt, T.: *Estado boliviano y Ayllu andino*, Lima, IEP, 1982, pp. 50, 100 y 156. La idea exencionista del siglo XX para lo rural/indígena opacó paradójicamente la predisposición genuina de aporte indígena.

154 Ver CP española, art. 31, II Sección, "De los derechos y deberes de los ciudadanos", del Capítulo segundo sobre "Derechos y libertades".

155 Schmitt, *op. cit.*, p. 254.

156 Para el moderno concepto de "servicios públicos" ver Grout, P./Stevens, M.: "The assessment: financing and managing public services", en *Oxford Review of economic policy*, vol. 19, N° 2, 2003.

157 Ver todo el debate en Bernstein, Eduard: "Die sozialpolitische Bedeutung von Raum und Zahl", en *Die Neue Zeit*, vol. XV, 1896.

no se anularía ni considerando los casos de precios distorsionados de los hoy llamados bienes públicos y meritorios), sino que debilitaba el par conceptual “derechos y deberes”, deseable incluso en la nueva fase humana anhelada.

6.2.2. Fiscalización al Poder Ejecutivo desde el Congreso

No es normal que el Poder Legislativo se relacione directamente con la Administración Pública, definida como parte del ámbito ademocrático para fines de fiscalización, si entendemos a ésta como aquella parte del sistema estatal de rendición de cuentas donde se dirimen controversias de esencia política. Por esa misma razón, habría que descartar una fiscalización desde el Legislativo a los otros poderes distintos al Ejecutivo. Como quiera que sea, la relación se establecerá generalmente entre el Poder Ejecutivo, más específicamente los ministros (artículo 70 de la CPE), y el Legislativo. Esto respeta convenientemente la fórmula de confrontar en la fiscalización así entendida a los actores políticos y no incorporar a uno como la Administración Pública, más allá de los obvios efectos consecuentes sobre ésta que se derivarán de la fiscalización misma. El artículo 70/III redondea esta premisa al hablar de que el propósito de la censura a un ministro es la “modificación de *políticas* y procedimientos impugnados”.

No obstante, la CPE parece hacer en el artículo 83/2 una excepción de esta idea con las funciones fiscalizadoras de la Comisión de Congreso frente a la “administración pública”,

cuando éste se halla en receso, y de forma igual polémica con la idea general de que, según el artículo 59/22, se fiscalice desde el Legislativo a las “entidades autónomas”. Respecto de este último caso, es cierto que, a diferencia del artículo 83/2, no se habla en el artículo 59/22 de Administración Pública explícitamente. Si algún sentido tendría aquí el papel del Legislativo sería sólo bajo la premisa de que las entidades referidas en el artículo 59/22 (entidades autónomas, autárquicas, semiautárquicas) fueran fiscalizadas sobre aspectos de política de su funcionamiento. Por otra parte, si se supusiera que, por lo menos en el caso del término “entidades autónomas”, se implica a los municipios (como discutiblemente lo deduce la LPP en su artículo 23 cuando pretende sustentar cuestiones de rendición de cuentas municipales sobre la base del artículo 152 de la CPE), entonces sería incongruente, pues la fiscalización le correspondería en este caso al concejo municipal, frente al alcalde. Es en ese sentido que el reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República¹⁵⁸ estipula en varios artículos que los informes de auditoría son pasados al Congreso Nacional o al Concejo Municipal, *según corresponda*.

Una posibilidad de aclaración del sentido del artículo 59/22 puede venir de la explicación del origen del término “entidades autónomas”. El término se encuentra en el régimen económico y financiero de la CPE, más específicamente en el capítulo sobre la política económica, gracias

Es en ese sentido que el reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República¹⁵⁸ estipula en varios artículos que los informes de auditoría son pasados al Congreso Nacional o al Concejo Municipal, según corresponda

158 DS 23215, art. 30.

Las empresas del sector público, por su naturaleza, no son parte de la Administración Pública, aunque sí del sector público

al concepto del Estado como opción de “dirección superior de la economía nacional” en caso de necesidad pública. Esta figura viene de la CPE de 1938, incluyendo ya en ese entonces, además, la posibilidad aún vigente de la intervención estatal por gestión directa. En la CPE de 1967 se añadió en el mismo capítulo que las “explotaciones a cargo del Estado” se harán, entre otras, por “entidades autónomas”. Éste parece ser, pues, el origen del término: una modalidad de intervención empresarial del Estado. Las empresas del sector público, por su naturaleza, no son parte de la Administración Pública, aunque sí del sector público. En conformidad con ello, la idea parece haber sido que unidades empresariales estatales, no pocas veces verídicamente conminadas a la obtención de ganancias y por tanto sumergidas en el mercado, no estuvieran del todo exentas de la fiscalización del Legislativo. Vistas así las cosas, se puede convenir en que la LPP cometió un desliz al suponer que el artículo 152, al hablar de “entidades autónomas”, incluía a los niveles locales de gobierno. Es evidente que las unidades municipales son autónomas, pero no por ello necesariamente parte de las entidades autónomas derivables de la sistemática de la CPE. Esta confusión lleva a que Jost *et al.* consideren que el término “entidad autónoma” del artículo 59/22 se refiera a alcaldías municipales¹⁵⁹. Se debe reconocer, ciertamente en descargo de la interpretación última, que en el caso del artículo 152 la suposición de que “entidad autónoma” incluye a los municipios es aún inteligible en la medida en que, en este

artículo, la relación entre el Poder Legislativo y la entidad autónoma se restringe a una vinculación de simple información y no de aprobación.

Vamos ahora al caso del artículo 83/2. Trae éste en cierta forma una versión atenuada del artículo 70/I, de requerimiento de informes al Poder Ejecutivo desde el Legislativo, establecido para “inspección [...] fiscalización [...] investigaciones”. La CPE diferencia aquí a la administración pública como algo interno dentro del Poder Ejecutivo. Si se encuentra en receso el Congreso, vigila entonces más a la parte operativa del Poder Ejecutivo; mientras que en periodo ordinario lidiará preferentemente con los ministros. El mismo término “supervigilancia general” del artículo 83/2 refuerza la idea de margen reducidísimo de acción fiscalizadora o de control, pero, a la vez, recuerda formalmente el principio de “contrapesos” entre los poderes del Estado, incluso estando uno de ellos en receso.

En el punto 5.2.2., sobre la descripción del mapa de apariciones, adelantamos que en el punto analizado sobre fiscalización y Administración Pública habían unos conceptos más genéricos (acabamos de verlos en los artículos 59/22 y 83/2) y luego unos más específicos. Veamos ahora este segundo gran grupo. Desde un punto de vista formal, se puede afirmar que todo el grupo de disposiciones referidas a la rendición anual de cuentas es repetitivo, con excepción del detalle aprobatorio ministerial en el 105/I. Esta afirmación parte de dos premisas: la primera viene de no encontrar razón suficiente para su-

¹⁵⁹ Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 130.

poner que la Constitución hubiera querido decir cosas cualitativamente distintas al hablar de una rendición de gastos e inversiones, gastos públicos o cuenta general de ingresos y egresos. Pero tampoco reviste relevancia de fondo el que sean Poder Ejecutivo, presidente o ministro los que en distintas partes de la CPE se nombren como los presentadores de las cuentas. Podría resumirse el mensaje central de este grupo de disposiciones diciendo que el Poder Ejecutivo, mediante el presidente, debería presentar al Poder Legislativo los estados financieros no sólo de la “administración central”, sino del Poder Ejecutivo nacional¹⁶⁰; o sea, incluyendo las instituciones llamadas “instituciones públicas descentralizadas sin fines de lucro”, las “empresas públicas no financieras”, las “instituciones públicas financieras” y, por supuesto, las mismas prefecturas, aunque caben en esta interpretación dos notables matices.

i) En relación a las prefecturas, debe considerarse la disposición de la Ley de Descentralización Administrativa de 1995, que en su artículo 14/c habla de que el consejo departamental aprobará el informe del prefecto sobre “la cuenta departamental de ingresos y egresos ejecutada”. No obstante, al ser el consejo departamental, debido a la misma disposición legal vigente, parte del “Ejecutivo a nivel departamental”, no parece a primera vista posible que esa fiscalización desde el consejo departamental en lo político regional exima que los estados financieros de las prefecturas lleguen finalmente al Poder Legislativo. Sin

embargo, eso al mismo tiempo entraría en tensión con el hecho de que, al operar las prefecturas bajo el régimen de “descentralización administrativa”, se debería “descentralizar” consecuentemente la fiscalización política hacia el departamento. Esto por el momento tampoco encuentra –manteniéndonos siempre en el simple nivel de análisis formal– un correlato con la contracara que viene a ser la aprobación presupuestaria prefectural que se deriva explícitamente por ley a su tratamiento constitucional, léase congresal¹⁶¹.

ii) En relación al segundo matiz, se tiene lo siguiente: el concepto de “Administración Central” en Bolivia incluye a los Poderes Judicial o Legislativo, lo cual genera un enorme ruido dentro de algún tipo de coherencia lógica, pues surge nuevamente la duda de cuán razonable puede ser esperar que el Ejecutivo rinda cuentas sobre Poderes en los que no tiene ni debería tener mando.

La idea de fiscalización implícita en el paso general de presentación de cuentas al Legislativo sólo puede tomar sentido si este Poder encuentra la forma de vincular su veredicto fiscalizador a los *contenidos de política* perseguidos con el gasto público del Poder Ejecutivo, incluida la parte de la administración pública que le corresponde. De lo contrario, el paso sería una inútil formalidad. Bolivia carece de un poder estatal independiente que provea de insumos analíticos para orientar una fiscalización así entendida. Como quiera que sea, en el contexto de la precisión del concepto de fiscalización

160 Ver art. 42 y ss. de la Ley 2042 de Administración Presupuestaria de diciembre de 1999.

161 Ley 1654, art. 14/b.

propuesto se debe considerar los artículos 96/10 y 104. En efecto, aquí se da la opción de que el presidente establezca la relación entre los estados financieros y su mensaje escrito acerca del curso y estado de los negocios de la administración. Aquí, administración no es Administración Pública como ámbito peculiar del Estado, sino que deberá entenderse como “gestión anual de gobierno”. Esta gestión debe dar cuenta anualmente de la forma en que el gobierno efectiviza sus propuestas políticas y las modalidades concretas de empleo de recursos públicos, pero en esa especial perspectiva. Cuando la CPE conectó el artículo 104, que plantea que los ministros presenten al Congreso sus informes sobre el “estado de la administración”, con el artículo 96/10, que norma el mensaje presidencial, se esfuma definitivamente cualquier interpretación de que en el artículo 104 la CPE se hubiera buscado normar algo distinto y más referido a Administración Pública, rigurosamente entendida, antes que reforzar la idea de gestión anual de gobierno incluida en el artículo 96/10. En realidad, ambos artículos son fusionables dado su común sentido y ratifican la opción de ser plataforma para unir aquí de forma creíble y útil la rendición de cuentas con el grado de materialización de políticas de gobierno.

En consideración a estas premisas es confusa la interpretación de Jost *et al.* al analizar el artículo 59/11, que es donde en realidad se introduce la figura de la presentación de cuen-

tas. No se trata –a diferencia de lo que seguidamente veremos para el caso del contrapeso de Legislativo en temas de aprobación presupuestaria– de rendir cuentas sobre el gasto de prácticamente todo el sector público, o, como ellos llaman, “adecuado manejo de los recursos [...] del Estado”¹⁶², a no ser que confundieran “Estado” con “Ejecutivo”.

6.2.3. Contrapeso al sector público desde el Congreso mediante el presupuesto

Si la fiscalización debería implicar por principio una indagación retrospectiva del Legislativo sobre el Ejecutivo en cuanto al grado de maduración de políticas del sector público (indagación que puede ser también *ad hoc*, como da a entender el artículo 70), el efecto de contrapeso sobre la formulación presupuestaria propuesto por la CPE en el artículo 59/3¹⁶³ cambia radicalmente las cosas. Por un lado, implica una intervención del Legislativo no para indagar sobre un avance de obra sino para encarar la organización generalmente anual y previa de factores de producción estatal (gente, activos, créditos) para el periodo subsecuente. En segundo lugar, el Ejecutivo oficia de presentador del presupuesto de todo el sector público, exceptuando el presupuesto de gasto municipal, pero incluyendo a Poderes como el Judicial, entidades como la Contraloría, prefecturas y otros. Por ello es que las “leyes financieras” bolivianas hablan de aprobar los “presupuestos institucionales del sector público”.

162 Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 126. Cursiva nuestra.

163 Ver Ley Financial 2627, gestión fiscal 2004 o cualquier anterior que se deriva concretamente en sus líneas introductorias del art. 59/3 de la CPE.

Que en Bolivia la aprobación presupuestaria desde el Legislativo se haya visto comandada por las mismas mayorías políticas imperantes en el Ejecutivo, quedando simplemente a los congresales la opción de “meter” partidas de interés regional o de grupo, es un tema de la dinámica misma del sistema boliviano de gobierno¹⁶⁴. Como parte de ella está también la cuestión del margen jurídico para que el presupuesto permita decisiones estratégicas de política pública en el caso del gobierno y no se reduzca el rito de la aprobación congresal a una reproducción sujeta a la inercia de techos presupuestarios pasados conferidos por el Ministerio de Hacienda a distintas instituciones y agencias. Tampoco está clara, en la experiencia boliviana de estos asuntos, la aprobación cualitativa desde el Legislativo, no ya frente al gobierno, sino a los otros poderes o entidades peculiares del sector público¹⁶⁵ que conllevan, entendiblemente, lógicas distintas.

Como quiera que sea, la CPE entiende por “administración pública”, término que aparece en el artículo 59/3, al sector público, salvo contadas excepciones. Cuando se toma en cuenta que para los casos de los artículos 96/7 y 147 se habla de “treinta primeras sesiones”, se advierte un solapamiento de disposiciones que sería perfecto si no fuera por una variación, al parecer, barata. En efecto, se trata en realidad de lo mismo, aunque un artículo hable del presidente (artículo 96) y otro

del Poder Ejecutivo (artículo 147) como presentadores al Legislativo del “presupuesto nacional y departamental” (artículo 96) o del “proyecto de ley de los presupuestos nacionales y departamentales (artículo 147). Pero la cuestión que quedaría por aclarar en este punto es si “presupuestos nacionales y departamentales” se solapan o se absorben en “gastos de la administración pública” del ya analizado artículo 59/3.

Pues bien, la práctica legislativa y los especialistas¹⁶⁶ han dado por sentado que la extraña aparición de los términos “nacional” y “departamental” que parecerían indicar un presupuesto ya no del sector público, que sí parece implícito en el artículo 59/3, sino sólo del Poder Ejecutivo y su Administración Pública, es banal. O que, en otras palabras, “presupuestos nacionales y departamentales” deberá entenderse en realidad como idénticos al concepto “gasto de la administración pública” del 59/3. En este esquema, cabe perfectamente el argumento del artículo 149 que se refiere a “gastos del Estado” y que también deberá ser considerado como sinónimo de gastos del sector público. Sin embargo, debe reconocerse que el artículo 105/II empuja hacia la otra interpretación cuando establece que a la elaboración del “presupuesto general concurrirán todos los ministros”, con lo cual el análisis parece reducirse al Poder Ejecutivo. Para entender este mensaje concreto, hay que recordar que todo este capítulo está dedicado

Cabe perfectamente el argumento del artículo 149 que se refiere a “gastos del Estado” y que también deberá ser considerado como sinónimo de gastos del sector público

164 Sobre la dinámica presupuestaria en Bolivia y sus problemas, ver Scartascini, C./Stein, E.: *The Bolivian Budget: A year long bargaining process*, IDB, 2004, p. 5.

165 Algunos estudios critican el poco margen del presupuesto como instrumento de “planificación estratégica”, sin advertir las diferencias que en cuestión de margen parecen imponerse en el momento de considerar la pertinencia de presupuestos de poderes como el Judicial o el Legislativo. *Ibid.*

166 Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 314.

La fórmula de fondo de que la instancia contralora sea elegida por el presidente de una terna del Senado data de entonces y se mantiene hasta hoy

a los ministros de Estado, apareciendo como lógico que en este caso bajo “presupuesto general” sí se entienda efectivamente el presupuesto sólo del Ejecutivo y su correspondiente Administración Pública.

Sólo la introducción de una suerte de silencio administrativo a favor del Ejecutivo ante retraso aprobatorio del Legislativo diferencia y justifica el artículo 147 respecto de lo visto en este contexto; aunque su primer párrafo sobre la presentación de los presupuestos no sólo pudo evitarse derivándolo al 59/3 y fundiendo, al mismo tiempo a gran parte del artículo 96/7 que es, desde esta perspectiva, redundante.

Queda finalmente el artículo 58/17 donde, como bien sugieren Jost *et al.*¹⁶⁷, el control sobre los empleos debería entenderse como implícito en el 58/3 de aprobación del presupuesto del sector público. No tiene sentido suponer que serviría para el caso de empleos públicos fuera de la aprobación general del artículo 58/3, tomando en cuenta la ventana de modificaciones, no sólo del factor “recursos humanos” sino de cualquier otro, abierta en el artículo 96/7. Por lo demás, es difícil seguir la disposición constitucional que sobre esta base le da al Parlamento, además, la opción de codefinir atribu-

ciones de esos cargos, lo cual es un exceso de injerencia entre poderes.

6.3. Primer campo colateral: Contraloría General de la República

La figura de la Cámara de los Censores como una de las tres que en la CPE de 1826 conformaba el modelo bolivariano de Poder Legislativo contiene sólo mediatamente indicaciones sobre la conciencia explícita de una instancia por lo menos especializada de control de cuentas públicas¹⁶⁸. Se podría arrancar el análisis sobre el fenómeno del control gubernamental volviendo a la propuesta de referéndum de 1932 sobre la Contraloría General de la República¹⁶⁹. Sin embargo, el antecedente más claro lo constituye el Tribunal de Cuentas consolidado en la CPE de 1878¹⁷⁰. Es más: la fórmula de fondo de que la instancia contralora sea elegida por el presidente de una terna del Senado data de entonces y se mantiene hasta hoy, con la diferencia de que en el caso del Tribunal de Cuentas se trataba de nombrar vocales. La homologación del contralor a ministros de la Corte Suprema, al reconocerles la misma inamovilidad¹⁷¹, se produce en la CPE de 1938, que, por lo demás, rescata en gran medida el texto referendario de 1931. Desde 1938, la figura de la Contraloría se mantiene

167 *Ibid.*, p. 130.

168 Polanco Alcántara quiere ver una relación relativamente clara cuando afirma que las cuentas que deben preparar los “secretarios de Estado” según el art. 95 de la propuesta de Bolívar, son insumo de la cámara de censores en su tarea de velar sobre “si el gobierno cumple”. Ver *Proyecto de Constitución para la República Boliviana*, (1978), Caracas, p. 82. El mismo Bolívar parecería dar a entender algo parecido en su mensaje constitucional cuando ve en los censores la instancia de juicio nacional que decida “la buena o mala administración del ejecutivo”. Ver *Al congreso constituyente de Bolivia*, reproducido en Trigo, Ciro Félix, *op. cit.*, p. 191.

169 Ver Urioste, J-C: *Constitución Política del Estado*, p. xxx.

170 Ver Trigo, Ciro Félix, *op. cit.*, p. 422.

171 No “independencia” como cree Hopking en Elwyn Edward Hopkin: *Proposals to establish the Auditor General and Audit Office within the legislative Branch of the government of republic of Bolivia*, CESO Project 25191, 2002, p. 23. Para una homologación de contralores a una independencia como la del juez, ver CP de Alemania, art. 114/II.

dentro del régimen económico y financiero; y es en la CPE de 1961 donde aparece prácticamente la redacción actual, cobijándose todo, sin embargo, en un capítulo aparte desde la CPE de 1967. Con todo, debe aclararse que no se desafió, a los tribunales de cuentas de la CPE de 1878 recién con el referéndum de 1931 o se los instaló con la CPE de 1938, como podría pensarse. En realidad, se conforma la primera Contraloría General de la República mediante ley de 5 de mayo de 1928¹⁷².

Si la Contraloría de 1928 se metió a cuestiones de estadística y de hacienda, la Contraloría actual ha sido visiblemente rebasada por las exigencias de la Ley SAFCO de 1990. La ambición de 1990 con la Ley 1178 de encargar a un órgano que, como vimos en sus orígenes, fue preponderantemente “cuentístico”, la difícil tarea de inaugurar un enfoque de control de gestión pública por resultados, ha generado, por sobreexigencia de diseño, una notoria incertidumbre en torno al sistema de

Ley Orgánica de la Contraloría General de 5 de mayo de 1921

La entidad creada es una “oficina administrativa” que, como ahora, es declarada “sujeta al presidente” aunque independiente de los ministerios. El contralor viene de terna senatorial y es nombrado por el presidente.

a) Ejerce un control de legalidad para todas las oficinas estatales en las materias que le son competentes incluyendo el endeudamiento; unifica estándares de contabilidad pública en los tres “niveles de gobierno”; custodia y controla activos estatales y fondos; lleva cuentas con todas las personas que empleen recursos estatales; formula directrices administrativas para el uso de recursos estatales; dictamina de oficio o a solicitud sobre destino de recursos y su legalidad; examina existencias del Estado; inspecciona organizaciones, métodos y procedimientos de cualquier oficina estatal (ministerial, territorial o cualquier otra) a requerimiento del Presidente o del Congreso; recopila estadísticas oficiales. b) Por otro lado, se establece la responsabilidad de funcionarios vinculados al empleo de recursos públicos por uso ilegal o negligente de los mismos quienes deben dar fianza para ejercer sus funciones. Se establecen las sanciones a falta de rendición de cuentas al “funcionario, empleado o agente” del correspondiente nivel de gobierno. A omisión de los controladores, éstos serán igualmente responsables que los funcionarios imputados. c) Se establece un fuerte control previo de los gastos estatales. Cada fin de mes el Contralor presentará al Presidente “informe de operaciones financieras”; lo propio a fin de cada año en un formato de balance patrimonial que se pasará no sólo al Presidente sino al Legislativo y al Ministerio de Hacienda. El informe anual deberá sugerir medidas de “mayores economías y eficacia en los gastos públicos” pudiendo Presidente y Congreso pedirle otros informes. d) Los funcionarios de la Contraloría gozarán de poder de convocatoria y acceso irrestricto a información estatal para sus investigaciones y podrá ser ella parte litigante. Se otorga fuerza preceptiva a los investigadores de la Contraloría como si fuera el mismo Contralor quien inquiere. e) Más allá, la Contraloría es la instancia encargada de formular los presupuestos nacionales y departamentales. Los nombramientos de la plantilla pública se registrarán en la contraloría. No habrá remuneración al empleado que no se hubiera registrado.

La Contraloría, como se ve, nace en medio de una notable mezcla con tareas de un Ministerio de Hacienda (hacer presupuesto, registro de cuentas) o de un servicio de impuestos (recaudar acordemente). Su perfil es decididamente volcado al registro patrimonial y de un radical control previo. Llama la atención su abarcamiento de “tres niveles de gobierno”. Los márgenes de acción son amplios y aunque depende del Presidente, está formalmente vinculada al poder Legislativo en lo que hace a informes. Del mismo modo es sugerente que ese entonces se noten atisbos de no reducir la Contraloría al clásico trabajo de auditoría al hablarse por ejemplo de medidas de mayor economía.

172 Ver Anuario Legislativo de 1928, art. 52 de la Ley de Creación de la Contraloría General, p. 639. Una síntesis de la Ley de 5 de mayo se tiene en el recuadro N° 1. Ver también la breve historiación de Trigo, Ciro Félix: *Derecho Constitucional...*, p. 681.

Un efecto positivo de la Ley SAFCO de 1990 fue que aclaró el universo destinatario del trabajo de la Contraloría

control gubernamental y viene presionando, debido a estas insuficiencias históricas, a una reflexión cada vez más urgente sobre un eventual sistema de control del sector público perteneciente a lo ademocrático que sea claro en sus tareas, eficaz en las sanciones, creíble y jerárquicamente independiente.

El artículo 154 de la CPE vigente aún habla de la Contraloría como “oficina de contabilidad” junto a la tarea del control fiscal. El artículo 155, por su lado, no sólo recuerda simplemente que las entidades que irían a materializar la necesidad de un Estado empresarial no estarían eximidas de rendir cuentas a la Contraloría; su peso textual es desproporcionado si se mide con la orfandad de diseño general que la CPE nos deja en el contexto del redimensionamiento de un sistema de control del sector público alternativo.

Un efecto positivo de la Ley SAFCO de 1990 fue que aclaró el universo destinatario del trabajo de la Contraloría. Hemos visto que la Administración Pública es, para comenzar, uno de los efectos sustanciales de la división material del Estado que conforma, junto a otros elementos, el ámbito ademocrático del Estado. Pero, al mismo tiempo, se la ha definido como el conjunto de procedimientos, recursos y estructuras por debajo de lo que llamaremos *franjitas no administrativas* de las distintas entidades que conforman el llamado sector público¹⁷³. En ese marco, la Contraloría se relaciona con todo

el sector público, del cual la Administración Pública es sólo su infraestructura de gestión. Por ello sería preferible hablar de “control fiscal del sector público”, incluyendo las franjas no administrativas (sólo una parte de ellas se refiere al gobierno, como ya sabemos), todos los niveles territoriales de Administración Pública y todos los poderes de la división horizontal. Ahora bien, en relación a lo último no se debe perder de vista que, al contrario, la Ley SAFCO segrega de algunos Poderes, como el Judicial, las llamadas unidades administrativas.

Desde un punto de vista del enfoque de trabajo adoptado por la Contraloría, ésta se ha inclinado por atender la parte procedimental¹⁷⁴ de las operaciones del sector público con evidentes problemas de prosecución a los funcionarios con faltas, dejando a nada menos que el 70% del sector público sin auditoría¹⁷⁵, según información disponible. La poca efectividad de la Contraloría no sólo parece explicarse por el hecho de compartir tareas prosecutorias con instancias del Poder Judicial para lo coactivo-fiscal, sino por su debilidad estructural como poder estatal jerárquico. La situación no es mejor, es incluso peor, si se indaga los avances en relación con el enfoque por resultados que se esperaba introducir con la Ley SAFCO. En cierto modo, es convincente explicar este fracaso en el padrino¹⁷⁶, si se lo analiza como un menosprecio del lado de los resultados en beneficio del lado de los insumos de la

173 Ver gráficos 8 y 9.

174 Ver Banco Mundial: *From Patronage to a professional state: Bolivia Institutional and governance review*, vol. I: main report, Report 20115-BO, Banco Mundial, 2000, p. 31, anexo II.

175 *Ibid.*, vol. I, p. 50.

176 Dive, S. en *ibid.*, vol. II, p. 36.

producción estatal (prebendalización de cargos, por ejemplo). Pero eso no debería permitir que se pierda de vista que la gestión por resultados puede fracasar incluso con sistemas relativamente profesionalizados de Administración Pública que estén inclinados al procedimentalismo y legalismo de la gestión pública. No hay que olvidar tampoco que si los técnicos de la Contraloría a su vez no han dejado el enfoque de auditoría concentrado en los procedimientos y la licitud, mal podría ella entender o valorar la dimensión compleja de la gestión por resultados e impactos. A ello debe sumarse que, desde el punto de vista de acciones preponderantes en el funcionamiento de la Administración Pública (programación de operaciones, organización administrativa, presupuesto, administración de personal), la Ley SAFCO confirió al Ministerio de Hacienda todos los sistemas, excepto los de control, que pasaron a la Contraloría con las implicaciones de enfoque que esa decisión trae a largo plazo.

El llamado Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional de 2002 propuso la creación de un "auditor general" distinto del contralor general. En vez de sincerar las tareas, de por sí débiles, de un control de cuentas antes que de resultados (en el que de todos modos había venido insistiendo históricamente la Con-

traloría General de la República), el Consejo Ciudadano propuso pasar esas tareas a un auditor general, dejando al contralor tareas de sistemas administrativos¹⁷⁷. Si por un lado se propone vincular, como en muchos sistemas anglosajones, al auditor supremo del Estado con el Legislativo¹⁷⁸, se deja a la nueva Contraloría como instancia del Poder Ejecutivo. La intuición correcta sobre una separación clara de la auditoría suprema clásica de un control de la gestión más cualitativo¹⁷⁹ puede verse comprometida por la postergación de un diseño distinto encaminado a jerarquizar e independizar radicalmente las entidades de control del sector público; aquí se plantea la cuestión de si el control cualitativo mencionado no es tan merecedor de independencia como el clásico de auditoría¹⁸⁰.

6.4. Segundo campo colateral: planeamiento

Desde la CPE de 1961 y, en especial, desde la de 1967, apareció en el texto constitucional un grupo de conceptos referidos a "planificación", "plan", "planeamiento", y debe establecerse su posición en relación a la Administración Pública. Para la Administración Pública como infraestructura de la gestión del sector público, cabe pensar en primer término, en el funcionamiento de la versión minimalista de planifi-

177 Ver *Anteproyecto...*, pp. 98 y 99.

178 Comparación amplia en el ámbito internacional en Petrei, H.: *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, BID, 1997, p. 220.

179 En cuanto al control interno e incluso el externo, un estudio comparativo en los países desarrollados considera que es creciente la idea de pedir a los auditores dictámenes sobre el mérito y oportunidad del gasto más allá del control de legalidad; aunque al mismo tiempo advierte que, en la práctica, los resultados en este intento no son alentadores. Petrei, *op. cit.*, pp. 216, 217 y 445.

180 Ver un análisis del modelo del consejo ciudadano, en Elwyn Edward Hopkin, *op. cit.*, p. 5. Hopkin cree, por lo demás, poder llevar al auditor general las tareas de control cualitativo de resultados (pp. 18 y 19).

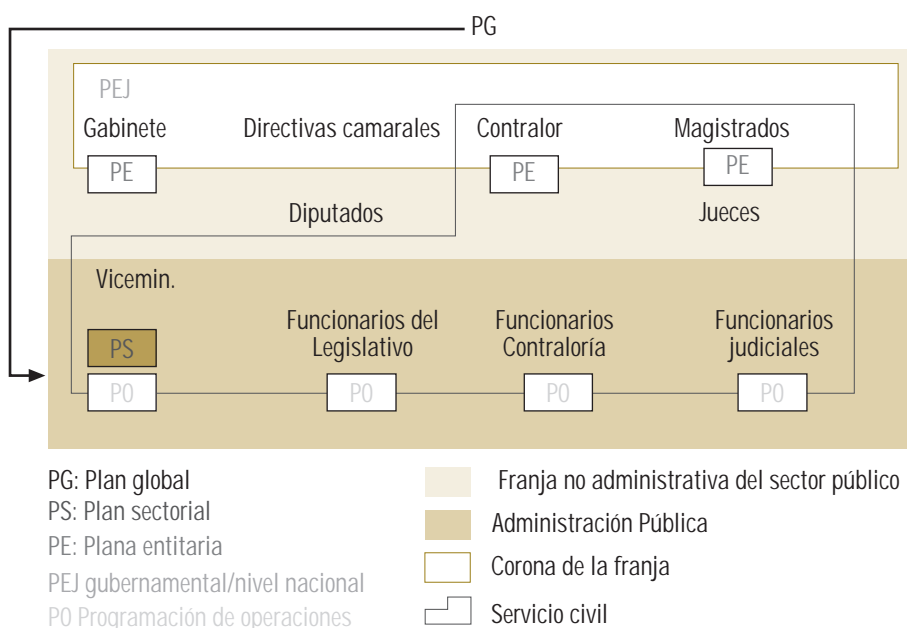
cación en tanto técnica de racionalización de operaciones futuras del corto plazo (PO). En segundo término, cabe considerar para ella, además, una planificación sectorial (PS). Como veremos, la Administración Pública fungirá, además, como soporte de lo que puede llamarse el planeamiento global (PG) *del Estado*, entendiendo por lo último una dimensión de dirección estructural de política relativamente fija en el muy largo plazo. Esto se explica cuando el Estado logra establecer un marco de largo plazo al que deben ajustarse de un modo u otro las diferentes políticas de los gobiernos de turno, apareciendo lógico que la garantía de una estabilidad para ese tipo peculiar de decisiones pueda asentarse en la Administración Pública como referente relativamente trascendente para proteger ese tipo de planeamiento estatal.

Pero el fenómeno planificador no se agota ahí si dejamos la Administración Pública e indagamos los

otros lugares del sector público. Así se tiene, por ejemplo, un planeamiento de políticas públicas del ámbito democrático (PEJ) que se espera que surja de la franja no administrativa del sector público, comenzando por los ministerios como parte direccional del gobierno de turno.

La franja no administrativa del sector público no es sinónimo de ámbito democrático, como vimos al analizar esa franja para el caso de Poderes como el Judicial o la Contraloría, que por definición operan en el ámbito ademocrático del Estado pero que no por ello carecen de instancias dirigenciales sobre sus respectivas Administraciones Públicas. No sorprenderá, pues, que esos poderes hayan establecido de manera creciente formulaciones de política para sus entidades respectivas, que llamaremos de "planificación entitaria" (PE). Pero aquí, el término "política" conlleva un sentido de estrategia institucional de mediano plazo como un marco racionalizado de

Gráfico 16: Nodos de planificación en el sector público



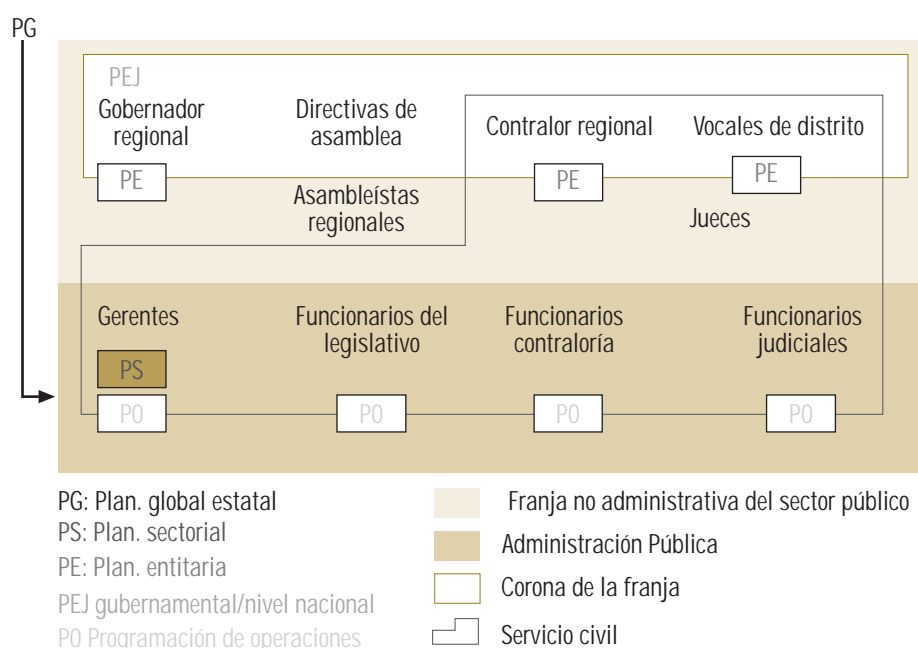
objetivos, metas y cronogramas. Se hace un resumen de estas definiciones en el gráfico 16, considerando primero el nivel nacional.

Antes de indagar a cuál de estas familias de “planificación” corresponde la propuesta de la CPE actual –y siguiendo las mismas definiciones formuladas al inicio–, cabe complementar el análisis sobre cómo aparecen estas formas de planificación, considerando el nivel subnacional ya sea en la forma del nivel intermedio de administración o del nivel local de gobierno. Como vemos en el gráfico 17, la naturaleza territorial de lo que podría significar un futuro gobierno departamental en Bolivia demuestra cómo la figura de un planeamiento de política del gobierno de turno tendría su lugar en el departamento como jurisdicción territorial meso de forma específica.

En la CPE aparece el tema del planeamiento en tres grandes grupos. El primero gira en torno al “plan ge-

neral de desarrollo económico social” (PGDES) que en la CPE de 1961 se encargaba al Poder Ejecutivo y desde 1967 se encarga al Estado. Su propósito giraba en torno a lemas como proteger la “independencia económica del Estado” y la “programación del desarrollo económico” en resguardo de la “soberanía nacional”. El plan general aparece como un instrumento que va más allá de la opción suave que la misma CPE ofrece en este punto (incentivos) y se engarza bien con el concepto de “dirección superior de la economía” (artículo 141). En la práctica, luego de 1985, el artículo 144 se empleó más para que el gobierno de turno propusiera su plan, interpretándose la periodicidad como el tiempo de cada periodo gubernamental. Bajo esas condiciones, más apropiada era la idea de 1961 de que fuera el Ejecutivo y no el Estado el que propusiera el PGDES. ¿Pero se puede pensar que la idea de 1961 era un plan de gobierno (PEJ) o de Estado (PG)? Para co-

Gráfico 17: Nodos de planificación en el sector público meso



*La aparición en el artículo
145 del término
“planificación
económica”, al estar
referido a las
“explotaciones a cargo del
Estado”, cuadra
pacíficamente en el
espíritu de plan
contingente*

menzar, hay que constatar que, al contrario de lo que podría suponerse, todo el acápite de 1961 aquí abordado tiene un espíritu mucho más flexible con respecto al rol del Estado en general y del plan en particular. Se presenta como una opción en caso de necesidad pública, podría decirse como algo activable sólo en caso claro de contingencia. Es sólo bajo esas condiciones que hace sentido la obligatoriedad (artículo 144/I) de su aplicación. En tal medida, no es un plan de Estado, menos uno extremo de formación social aplicado en socialismos reales, donde la querella del plan frente al mercado o la propiedad capitalista era consustancial al Estado mismo y a la eliminación de las partes, amén de una saintsimoniana jerarquización de la planificación como macropoder estatal¹⁸¹. La idea de 1961 es, contra todo pronóstico, una peculiar variante de plan de gobierno; no tiene sentido, por tanto, llamar plan estatal a lo que no deja de ser un plan de uno o varios gobiernos de turno mientras prevalezca la contingencia justificante. Asimismo, el artículo 146 de la CPE que viene de 1961 y conmina a una aplicación de los ingresos estatales “en relación” al PGDES, en consecuencia, al sentido propuesto aquí, debe entenderse como un recordatorio de que, de producirse la necesidad pública de una intervención estatal mediante “plan general”, el gasto público deberá tomar en cuenta esa contingencia. La apari-

ción en el artículo 145 del término “planificación económica”, al estar referido a las “explotaciones a cargo del Estado”, cuadra pacíficamente en el espíritu de plan contingente. Hoy está claro que esas intenciones de las Constituyentes de 1961 y 1967 se han diluido, y es entendible, aunque con pocas probabilidades de éxito, que los planificadores en funciones busquen con denuedo un plan que ya no se entiende como contingente, formulado por el Estado pero probablemente para un gobierno de turno o dos y que además sea de “ejecución obligatoria”.

La segunda familia apareció en la CPE de 1967 con el término “planes de desarrollo”. Aparece como algo que el Poder Legislativo debe aprobar a requerimiento del Ejecutivo (artículo 59/4) y reaparece como una atribución del presidente al pedírsele poner a consideración del Legislativo “planes de desarrollo” (artículo 96/8), pero cuando se hubiera traspasado los presupuestos ordinarios. Como los redactores de 1967 conocían el término PGDES de 1961, bien hubieran podido emplearlo aquí; por tanto, no parece tratarse de lo mismo. La envergadura del término “plan de desarrollo” aparece, en realidad, como muy limitada en su alcance; y el término “considerará” como atribución del Legislativo (el único de tono suave de las veintidós atribuciones del artículo 59) ratifica ese mínimo alcance y se hace definitivamente inteli-

181 En la sexta carta de su serie “El Organizador”, Claude Henri de Saint-Simon –influyente pensador sobre los socialistas del siglo XIX– propuso en 1821 un parlamento tricameral. Una cámara de ingenieros y artistas, para planificar; la segunda de científicos y teóricos, para evaluar los planes y hacer un plan educativo estatal; la tercera, la ejecutora. Ver Höppner, J./Seidel-Höppner, W.: *Von Babeuf bis Blanqui*, Verlag Philipp Reclam, vol II-texto, 1975, p. 155 y ss. Para el concepto de plan de corte socialista, ver Bettelheim, Charles: *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Madrid, Editorial Tecnos, 1971.

ble con el artículo 96/8: se trata de iniciativas (en formato de plan) del Poder Ejecutivo fuera del presupuesto “regular”.

Finalmente, aparece la tercera familia. Desde 1961 está la idea de que el Estado planificará el desarrollo socioeconómico de las comunidades campesinas (1961). Desde 1967, la otra idea, también del régimen agrario, donde el mismo término “plan de desarrollo” aparece como parámetro de la “función económico-social” de la mediana propiedad y la empresa agropecuaria (artículo 169). Pero, por las características perceptibles, aparecen los dos casos como parte de lo que hemos denominado aquí “planes de Estado”, a diferencia de los de gobierno. A diferencia del “plan general de desarrollo económico y social”, que es de gobierno y contingente en su acepción original, está otro tipo de planeamiento inserto en el régimen agrario que no es contingente y que representa más bien opciones –si son beneficiosas o no en sus consecuencias es otro tema– de Estado para el largo plazo.

6.5. Primer campo nuclear: Administración Pública

Se ha definido arriba a la Administración Pública como una infraestructura que soporta el poder estatal, sus poderes horizontales, sus diferentes facetas territoriales y conforma parte sustancial del ámbito ademocrático dentro del Estado, con “metabolismo” propio aunque inextricablemente integrado al ámbito democrático de aquél. La Administración Pública está en permanente tensión natural y complemen-

taria con las respectivas franjas no administrativas de cada poder o instancia. Así, en el caso del Poder Ejecutivo, el gobierno es el par de la Administración Pública; los jueces lo son frente al aparato administrativo del Poder Judicial; los parlamentarios frente al suyo; el contralor general de la República frente a sus técnicos, y así sucesivamente.

En Bolivia, la CPE, la Ley de Procedimiento Administrativo, el Ministerio de Hacienda o la Ley de Administración y Control Gubernamentales manejan, suponen o implican versiones matizadas de administración pública, y todas, además de no coincidir entre sí, difieren a su modo de la definición hecha aquí. Vimos que la CPE emplea a veces el término de “administración”, a veces de “administración pública”. El término “administración pública” aparece cinco veces en la CPE y no siempre comportando un significado homogéneo o muy riguroso. Se puede deducir que en el artículo 59/3 (“el Legislativo fija gastos de la administración pública”), en el artículo 129/3 (“obligación de funcionarios y autoridades de la administración pública de proporcionar información al Defensor”) y en el artículo 163 (“beneméritos tendrán empleo preferente en la administración pública”) se emplea en realidad el término “administración pública” como sinónimo de sector público; o sea, la versión más expansiva. Las pautas detrás de esta hipótesis se basan en que en el artículo 59/3 se vio cómo el Ejecutivo, en nombre de prácticamente todas las organizaciones del sector público, somete el “presupuesto general de la nación” a aprobación del Legislativo. En el

El término “administración pública” aparece cinco veces en la CPE y no siempre comportando un significado homogéneo o muy riguroso

Así, según el artículo 101 son los ministros los “responsables de los actos de administración” de sus respectivos despachos

caso del artículo 129/3, se tiene que volver al artículo 127 que aclara que el Defensor del Pueblo lidia con la “actividad administrativa de todo el sector público”. Mientras que la aparición de administración pública en el artículo 163, a juzgar por la intención, calza mejor en esta versión expansiva, pues si los beneméritos tienen ese derecho, incluso en entidades autárquicas, como dice el artículo, mal podrían verse restringidos, en general, sólo a cargos de la Administración Pública del Poder Ejecutivo.

La cosa cambia en el caso de los artículos 83/2 (“comisión de Congreso supervigila a la administración pública”) y 99 (“los negocios de la administración pública se despachan por los Ministros”), donde la aparición del término “administración pública” puede considerarse como sinónimo de las “dependencias administrativas” del Poder Ejecutivo, con lo cual se acerca mucho a la definición asumida aquí en lo que hace a la diferenciación intrapoder entre franja e infraestructura. El caso del artículo 83/2, como ya se discutió, parece decir que se trata de que las estructuras “operativas debajo de cada Ministro” trabajarán bajo observancia del Legislativo, incluso en receso, pues mediante su Comisión dirigirían sus representaciones al Poder Ejecutivo. El artículo 99 se debe abordar primero en combinación con el artículo 85, que comienza todo el título referido al Poder Ejecutivo diciendo que éste se ejerce conjuntamente por el presidente y los ministros. Es lo que hemos llamado estructura de gobierno en el Estado.

Ahora bien, no parece fácil deducir de esta afirmación que el Poder Ejecutivo se *componga* sólo del presidente y sus ministros. El artículo 99 parece, al contrario, indicar que ese “ejercicio de poder” radicado en el consejo de gabinete presupone unos “negocios de la administración pública” cuya ausencia simplemente vaciaría de materialidad el ejercicio mencionado. Estos negocios se refieren de alguna manera a la infraestructura del Poder Ejecutivo. Así, según el artículo 101, son los ministros los “responsables de los actos de administración” de sus respectivos despachos.

La Ley 2341 de Procedimiento Administrativo ofrece de forma excepcional una delimitación explícita de Administración Pública¹⁸². Según ella, forman parte de la administración pública el Poder Ejecutivo (administración nacional, departamental, entidades descentralizadas, desconcentradas y superintendencias), el nivel municipal de gobierno y el sistema universitario. Las entidades fuera del ámbito de esta norma son el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, la Contraloría, la Corte Nacional Electoral, el Tribunal Agrario y los sistemas de seguridad estatal (según disponga ley expresa). Ciertas acciones del gobierno, como las designaciones de confianza, son igualmente sacadas del ámbito de su aplicación. Como las excepciones afectan en realidad al Poder Ejecutivo u otros que no se consideran generalmente parte del Poder Judicial ni de otro similar, se puede sacar las siguientes conclusiones. La administración pública de la Ley de

182 Ver art. 2 de la referida norma.

Procedimiento Administrativo mezcla franja no administrativa de los poderes o entidades y sus correspondientes Administraciones Públicas; no es horizontalmente expansiva, pues se excusa de verla en Poderes como el Judicial y Legislativo, aunque llega a las instituciones que gozan de autonomía, como municipalidades y universidades en el marco de sus regímenes.

Para la nomenclatura del Ministerio de Hacienda, el término “administración” aparece como subdivisión del concepto más genérico de “sector público”. Así aparece la categoría de la “Administración Central”, que incluye a los poderes y otras entidades macroestatales, todos como organismos: Poder Judicial, Legislativo, Contraloría, todos los ministerios, etc. Se obtiene la categoría más genérica de “gobierno central” cuando a esta administración central se le añaden las “instituciones públicas descentralizadas sin fines de lucro” (superintendencias, servicios nacionales, academias, consejos, INE, etc.). La Administración territorial comprende a las prefecturas departamentales y los gobiernos municipales. Para cerrar el sector público no financiero, queda por sumar a todo lo anterior a entidades de la seguridad social y empresas. Toda esta sumatoria con las entidades financieras arroja finalmente el sector público. Es notorio cómo administración, si bien engloba a poderes como el Legislativo (confundiéndose franja no administrativa y Administración Pública) y contiene nítidamente la dimensión subnacional del

sector público, desaparece al tratarse de entidades que cuando no son empresariales bien podrían ser parte de la Administración Pública¹⁸³.

La novedad implícita de la nomenclatura que trae la Ley SAFCO es que segrega de la categoría más o menos universal del sector público vista arriba las llamadas “unidades administrativas” de la Contraloría General de la República, de la Corte Nacional Electoral, del Poder Legislativo y del Judicial. En estos últimos casos, añade: “en el marco de la independencia y coordinación de poderes”¹⁸⁴. El artículo 67/5 aclara que cada cámara congresal podrá ordenar el pago de sus presupuestos y nombrar y remover a su *personal administrativo*. Se puede afirmar que el sistema de contrapesos es visiblemente aprovechado en este caso para aislar la Administración Pública del Poder Legislativo de la Administración Pública del Estado, si bien la Ley 1178 llega hasta ahí añadiendo el matiz de “en el marco... etc.”. Algo parecido sucede con el Poder Judicial, aunque con mucha mayor organicidad desde la reforma de 1994, cuando se incorporó la figura del Consejo de la Judicatura como órgano administrativo de este poder (artículo 116/V). Como se ha sostenido arriba, el artículo 116/VII sobre el escalafón judicial, pese a ser una clara e indispensable introducción de servicio civil, no entra así a la Administración Pública del Poder Judicial, en la medida en que jueces de cualquier nivel, son parte de la franja no administrativa del Poder Judicial; no son la administración en la “admi-

Para la nomenclatura del Ministerio de Hacienda, el término “administración” aparece como subdivisión del concepto más genérico de “sector público”

183 La LOFAGE española considera a las empresas con fines de lucro del sector público como parte de las “administraciones públicas”. Ver art. 53 y ss.

184 Ley 1178, art. 4.

Finalmente, está la “autonomía municipal”¹⁸⁴ que además de tener varias otras características, es administrativa y técnica

nistración de justicia”. La Ley del Consejo de la Judicatura atiende esta distinción contraponiendo el “sistema de carrera judicial”¹⁸⁵ con el “sistema de selección de personal”¹⁸⁶, donde cada módulo despliega a su manera su carrera administrativa.

Para la Ley SAFCO, la segregación de las unidades administrativas hecha para poderes o instancias análogas (Contraloría, Corte Nacional Electoral), no se repite en las fuerzas armadas ni en la policía nacional, probablemente porque se entiende que son organismos del Poder Ejecutivo (artículo 210). Por su parte, se ha visto que la Ley de Procedimiento Administrativo en principio llega a la Universidad boliviana que comparte (artículo 185) con un par de instancias del Estado, como el Poder Judicial (artículo 116/VIII), esa figura de “autonomía operativa”. A diferencia del Poder Judicial, más formalizado en ello y más bien cerca del Poder Legislativo (artículo 67/5), la parte de la Administración Pública del Estado que gerencia el sistema universitario ha sido igualmente aislada. Finalmente, está la “autonomía municipal”¹⁸⁷, que además de tener varias otras características, es administrativa y técnica. En lo que respecta al aspecto de recursos humanos de la Administración Pública en el caso municipal, se percibe que éste se encuentra más cerca del Poder Judicial que del Legislativo y del sistema universitario, pues la Ley de Municipalidades ha propuesto las directrices de una “carrera administrativa municipal” para el factor humano de la Administración Pública del Estado local¹⁸⁸. En general, entonces, la CPE permite abrigar una idea relativamente asentada de regímenes especiales de administración autónoma en el judicial, legislativo, municipal y universitario, aislándolos de la Administración Pública del Estado. La nomenclatura del Ministerio de Hacienda, la Ley SAFCO y la Ley de Procedimiento Administrativo con sus matices y propósitos, actúan en cierta forma en el otro sentido.

pal” para el factor humano de la Administración Pública del Estado local¹⁸⁸. En general, entonces, la CPE permite abrigar una idea relativamente asentada de regímenes especiales de administración autónoma en el judicial, legislativo, municipal y universitario, aislándolos de la Administración Pública del Estado. La nomenclatura del Ministerio de Hacienda, la Ley SAFCO y la Ley de Procedimiento Administrativo con sus matices y propósitos, actúan en cierta forma en el otro sentido.

6.6. Segundo campo nuclear: funcionarios públicos y función pública

Si hay una referencia suficientemente focalizada sobre la Administración Pública en la CPE, ésta se produce en los artículos 43 y 44 del Título Cuarto (“Funcionarios Públicos”) de la Parte Primera dedicada a “la persona como miembro del Estado”. Desde un punto de vista sistemático, la ubicación de este título en la CPE de 1967 no es convincente¹⁸⁹ y viene claramente como arrastre de la calificación de consistencia de ciudadanía del artículo 40/2 del mismo título cuando declara como un derecho de ciudadanía el ejercer funciones públicas.

El concepto de funcionario público propuesto por la CPE en el artículo 43 no es idéntico a “servidor público”, que incluirá, como la misma legislación boliviana vigente lo norma¹⁹⁰, a todas los recursos humanos

185 Art. 22 y ss. de la Ley 1817.

186 *Ibid.*, art. 29 y ss.

187 Ver discusión detallada sobre el concepto de autonomía en la CPE en el Estudio N° 1 de la presente serie.

188 Ver Ley 2028, art. 59 y ss.

189 Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 98.

190 Ley SAFCO, art. 28/c, y art 4 del Estatuto del Funcionario Público.

del sector público; o sea, incluye a los empleados estatales de la franja no administrativa, su corona (gabinete, directivas camarales, magistrados) y, por supuesto, a la infraestructura funcional del sector público, que son los recursos humanos jerárquicos y no jerárquicos de lo que en todo este texto se ha llamado Administración Pública. Pero estos últimos son justamente los funcionarios públicos a los que la CPE se refiere. Si bien la actual Constitución, como hemos visto, no logra segregar suficientemente a la Administración Pública, sí se dirige focalmente en los artículos 43 y 44 a la parte funcional de la Administración Pública.

El término “función pública” presente en la CPE no debería ser, en ese sentido, extensible a todo servidor público, como erróneamente lo da a entender la Ley 2027 del Estatuto del Funcionario Público (EFP) al referirse a los servidores electos como otros tantos ejerceradores de función pública¹⁹¹. Lo propio sucede en otras leyes bolivianas que emplean el término “función pública” para todo ejercicio de tareas bajo alguna forma de dependencia en el sector público¹⁹². Al contrario, bien vistas las cosas, la CPE vincula el término “función pública” a conceptos sólo fortuitamente o del todo no coincidentes o exigibles para el caso de servidores electos o de “libre nombramiento”: “idoneidad” (artículo 40/2); “servidores no de parcialidad o partido político alguno” (artículo 43); “carrera [...] dignidad y eficacia” (artículo 44).

Durante las primeras Constituciones, desde la CPE de 1826, los derechos de ciudadanía no se vinculaban como hoy a la idoneidad, sino simplemente a que sólo los que gozaban de calidad de ciudadanos podían obtener “empleo o cargo público”. Por lo tanto, tampoco se establecía relación con aquella parte de los empleos públicos que se consagran a la función pública como naturaleza exclusiva de la Administración Pública dentro del sector público. Pero en la CPE de 1858, a la declaración de que todo ciudadano es admisible a todos los empleos, se añade que sin “otra preferencia que su merecimiento ni otra condición que la que la ley establece”¹⁹³. Será prácticamente sobre esta base que toda la estructura del actual artículo 40 de la CPE se decantará, haciéndolo, de arranque, en la Constitución de 1861. Con ese cambio se vincula al hecho de la ciudadanía el que uno pueda ser elegido o sea elector para la “formación o ejercicio de un poder público”. Aquí se produce un primer y adecuado acotamiento a la franja no administrativa del sector público. Inmediatamente después –como se reproduce impecablemente en la CPE vigente– se abre la relación de la ciudadanía con la Administración Pública al mencionarse que aquélla se da también por una “igual admisibilidad a las funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad”¹⁹⁴.

En la CP española se produce un fenómeno similar si se trata de calibrar conceptualmente los términos

El término “función pública” presente en la CPE no debería ser, en ese sentido, extensible a todo servidor público

191 EFP, art. 5/a.

192 Ver “Reglamento para la responsabilidad de la función pública” DS 23328-A.

193 Trigo, Ciro Félix: *Las Constituciones...*, p. 328.

194 *Ibid.*, CPE de 1861, art. 14.

El desarrollo legal principal del artículo 44 de la CPE, vale decir el llamado Estatuto del Funcionario Público, ha impedido una solución coherente al marco constitucional señalado

“función pública” y “funcionarios públicos”. Ambos aparecen en el artículo dedicado a la Administración Pública como distintos a “gobierno” y son concomitantes con los requisitos de objetividad en el servicio, la “imparcialidad en el ejercicio de funciones” y un acceso a la función pública según “principios de mérito y capacidad”¹⁹⁵.

El desarrollo legal principal del artículo 44 de la CPE, vale decir el llamado Estatuto del Funcionario Público, ha impedido una solución coherente al marco constitucional señalado. Pretende exigir al concepto “servidores públicos”, incluidos los políticamente encumbrados, virtudes que no hacen a la naturaleza de estos últimos. La propuesta del Consejo Ciudadano, por su lado, en vez de proteger el concepto de “funcionarios públicos”, propuso el de “servidores públicos”, solidificando la confusión¹⁹⁶. En contraposición a las disposiciones del EFP, no es coherente proponer como ejerceradores de función pública a “funcionarios electos”, “funcionarios designados” o “funcionarios de libre nombramiento”; la misma norma vigente ya los exime de la carrera administrativa¹⁹⁷. Los servidores públicos que contra el principio de objetividad cultivan el de subjetividad; que en lugar de la imparcialidad se deben a un partido político; que en vez de idoneidad, reclaman habilidad mediática, carisma o poder de convicción, con todo lo necesarios que sean en un balance final del Estado en todas sus dimensiones, son parte de la franja no administrativa del sector público

y, por tanto, no son miembros de la Administración Pública ni ejerceradores de función pública alguna. Adicionalmente a esta confusión que trajo el EFP como desarrollo del artículo 44 de la CPE, debe añadirse una segunda cuestión. Se podría creer que una corrección del EFP a futuro podría considerar como sinónimo de funcionarios públicos a lo que el EFP llama “funcionarios de carrera”. Sin embargo, aquí se oculta un dilema de conceptualización más complejo.

Para dilucidar este entuerto debemos retornar al concepto de Administración Pública que, dijimos, arranca con una autoridad de alto rango debajo del ministro, que es, a su turno, un eslabón crucial del gobierno. Pero la cabeza de la Administración Pública no tiene por qué verse necesariamente compelida a seguir una carrera administrativa así como la entiende la norma boliviana notablemente relacionada con estabilidad, capacitación, promoción. Los altos cargos de la Administración Pública sí deben ser ocupados según criterios objetivos de mérito y capacidad, pero esto podría ser finalmente compatible con que sean designados de una terna por un ministro, o con que cuenten con una certificación de idoneidad para estar habilitados para un cargo viceministerial por decisión política.

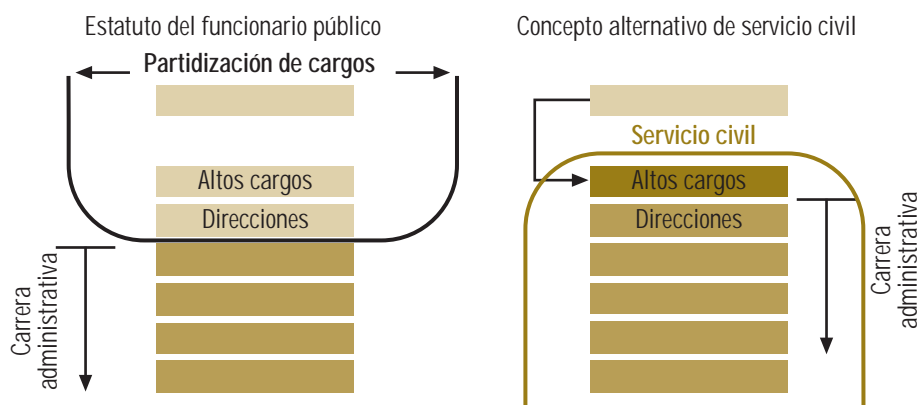
Es cierto que en este caso, alguna que otra característica de la carrera administrativa se anula, pero el Estado extenderá incluso para los altos cargos de la Administración Pública

195 CP española, art. 103.

196 Cf. *Anteproyecto...*, pp. 52 y 53.

197 Arts. 4, 5 y 6 del EFP.

Gráfico 18: Estatuto del funcionario contra servicio civil



ciertos blindajes que se combinarían con cierto margen de movilidad en los altos cargos bajo condiciones de respeto a los principios de la función pública. Llamaremos así servicio civil al campo regulado de los recursos humanos de la Administración Pública, ya sea como parte de la carrera administrativa o como parte de los altos cargos¹⁹⁸

No haber conceptualizado el servicio civil de esta forma prácticamente legalizó, EFP mediante, la colocación partidizada de cargos en el *cinturón funcional estratégico del Estado*. Efectivamente, la "carrera administrativa" comenzaba desde el cuarto nivel jerárquico en línea descendente¹⁹⁹ de la entidad²⁰⁰.

Es por ello que la pregunta no es tanto "hasta qué rango institucional debe respetarse la carrera funcional y desde cuál puede ser copada por el partido"²⁰¹, pues entre la ca-

rera y los partidos está todavía el *cinturón funcional estratégico del Estado* que siendo aún parte de la Administración Pública -por tanto aún subordinada a los principios de objetividad y mérito-, enlaza al gobierno y sus operadores con la maquinaria estatal administrativa. Este cinturón no es parte aún del ámbito democrático pero permite una manejable combinación de idoneidad y confianza política. En ese mismo sentido debe entenderse que los secretarios de Estado del modelo español sean presentados precisamente junto a los ministros como "engarce fundamental entre el gobierno y la administración" pero "sin llegar a incluirlos en el gobierno", como sí sucederá allí con los ministros²⁰². Veamos en el gráfico siguiente la ubicación del cinturón funcional estratégico del Estado.

El otro tema es que una noción de servicio civil no reducida a la carrera

198 Cf. Wilson, R.: *The civil service in the new millennium*, Londres, Departamento de Servicio Civil, 1999. Ver definición amplia y restringida de servicio civil en Longo, F.: "La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación", en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, 2003, p. 2. Ver el análisis de modelos de servicio civil, como el gerencialista (más flexible en el sentido aquí expuesto sobre estabilidad), frente a los más clásicos, en Heredia, B.: *La economía política de reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis*, documento de trabajo, BID, Red de transparencia y gestión de la política pública, 2002, pp. 8 y 9.

199 DS 25749 reglamentario al EFP, art. 34.

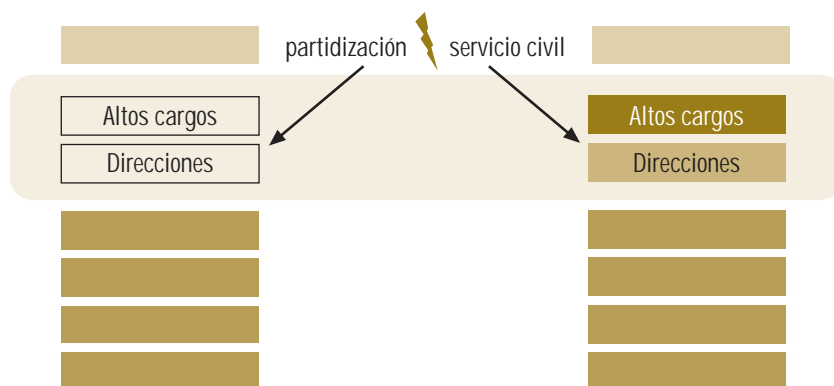
200 DS 26115 del Sistema de Administración de Personal, art. 52.

201 Jost et al., *op. cit.*, p. 97.

202 De Carreras y Gavara, *op. cit.*, p. 477.

Gráfico 19: Cinturón funcionalial estratégico del Estado

(“Expuesto” por partidización; o “blindado” por regulación meritocrática)



no sea perforada en su fuerza reguladora por excesivos fueros de legislación especial. Tómese en cuenta que son nada menos que nueve campos del sector público boliviano a los que las normas actuales declaran como de “legislación especial”²⁰³.

El artículo 96/15, que le da al presidente de la República el poder de nombrar “empleados de la administración”, podría ofrecer la base para que éste designe en altos cargos de la Administración Pública combinando la idoneidad independientemente certificada y según los procedimientos del servicio civil previstos pero permitiendo un cierto margen de confianza política.

El artículo 55, donde se lee que los parlamentarios pueden “dirigir representaciones a funcionarios del Poder Ejecutivo”, debe entenderse como parte de la estructura de fiscalización discutida arriba, cobrando, empero, el término “funcionario” aquí significado de ‘ministros’ y no de ‘funcionarios públicos’.

El significado de ‘funcionario público’ del artículo 45 de la CPE no traería problemas si no fuera porque en la práctica la declaración de bienes no se ha restringido a lo que la misma CPE entiende por funcionarios públicos²⁰⁴. Como se establece arriba, aquí nuevamente surge la confusión entre servidor y funcionario, como sucede al abordarse el concepto de “responsabilidad por la función pública”, donde las normas también se extienden al servicio público en vez de hacerlo sólo al campo de la función pública²⁰⁵. Algo similar vale para el término “funcionarios públicos” de los artículos 15, 18/5 y 19/I de la CPE. En el caso del artículo 15, se refiere a las sanciones de los funcionarios cuando van en contra de las garantías constitucionales de la persona. A la luz de todo lo dicho está claro que aquí debe entenderse por “funcionarios públicos” a “servidores públicos” en general.



En este capítulo final se ha cerrado el trabajo con el análisis detenido de cada parte relevante de la CPE referida a la Administración Pública. Para ello, se hizo uso del mapa de apariciones desarrollado en el capítulo precedente.

Siguiendo las aseveraciones presentes sobre el llamado campo del pórtillo constitucional, se tiene las siguientes conclusiones: cuando se vincula el concepto de democrático a Estado se lo hace sólo en el sentido de reconocerle al componente “pueblo” la autoría final de decisio-

203 Ver DS 25749, arts. 3 al 11.

204 Ver DS 26257, Reglamento anexo de desarrollo parcial del art. 55 del EFP, art. 3/1.

205 Ver art. 3 del DS 23318-A que habla de “servidor público”.

nes estructurales del Estado; no se puede tratar de una repetición de lo democrático en relación al concepto de gobierno, que encierra una vinculación menos jerárquica. En este contexto, tampoco podría considerarse la “planificación participativa” como el puente entre lo democrático y el Estado. No lo podría ser en relación a lo democrático pues no opera sobre la base de la ciudadanía y más bien enriquece la lucha política incorporando a actores sectoriales, gremiales u otros. Tampoco lo podría ser en relación al Estado pues se refiere generalmente más a aspectos de gestión pública.

También se llegó a la conclusión de que gobierno no puede ser confundido con poder estatal; tampoco debería referirse al par Poder Ejecutivo/Poder Legislativo. Gobierno es aquella parte del Poder Ejecutivo donde descansan las decisiones políticas finales del periodo o periodos de gobierno. El volumen de recursos concentrados en esta parte, en especial el mando directo que sobre gran parte de la Administración Pública ejerce el gobierno, refuerzan su rol principal; adicionalmente, como la superficie de contacto con el ciudadano se da en mayor medida con la Administración Pública y no con el Legislativo, se desarrolla aquí una vía más intensa de información con lo cotidiano de la gente.

En la discusión del pórtico, se volvió a la temática de las diferenciaciones estructurales de poder estatal. Se vio que la división horizontal del poder va más allá del tema de protección de derechos individuales o de ser expresión de la mera división de trabajo interórganos: se traduce, por

ejemplo, en el juego oficialismo/oposición; o en el control generalizado de legalidad. Por ello, se trata en realidad de una tecnología estatal tan sistemática como la vertical y material. En Bolivia, no haber desarrollado la división horizontal no fue fruto de una decisión estructural premeditada, como sucedió en países del viejo orden socialista, sino fracaso cultural e histórico de algo que, sin embargo, se desea y proclama.

Luego de las consideraciones del pórtico, se pasó a constatar los siguientes elementos para los campos restantes (campo de aspectos vinculados y campos nucleares).

Se constata que la CPE norma que el soporte a los costos del Estado es individual, es un deber y relativiza en realidad el principio de gratuidad.

En cuanto al concepto de fiscalización desde el Legislativo frente al Ejecutivo, se advierte la oscuridad del esquema prevaleciente y surge la necesidad de que se cualifique su sentido político. Los artículos actuales referidos, de un modo u otro, a la presentación de cuentas, son redundantes en su cantidad y flojos en su constancia formulativa; se los debe fusionar y simplificar. Adicionalmente, se debe precisar que la presentación de cuentas del Ejecutivo es también para poderes distintos a él, que a título de centralizador de los reportes mal podría ser portador de responsabilidad. Más allá, surgió la duda de si existe claridad suficiente sobre si la CPE norma que el nivel municipal presente, a título informativo cuentas a la Contraloría. En el análisis se comprobó que la aprobación de presupuestos tiene un alcan-

Los artículos actuales referidos, de un modo u otro, a la presentación de cuentas, son redundantes en su cantidad y flojos en su constancia formulativa; se los debe fusionar y simplificar

Se vio que era imperioso reforzar el concepto de sector público sin regímenes de excepción cuando se trata de determinar las áreas de afectación del Estado por sistemas ademocráticos de control

ce más grande que el esquema anterior de fiscalización, donde también el Poder Ejecutivo oficia de entregador en nombre de gran parte del sector público (aquí, si bien no tiene sentido vincular a los municipios, nada debería impedir que éstos informen a la Contaduría del Estado sobre sus presupuestos). Pero igualmente queda la duda de si no hay diferencias entre un Legislativo aprobador de los presupuestos, un Ejecutivo (sometiendo el correlato financiero de su propuesta de política gubernamental) y la aprobación de este mismo Legislativo sobre los otros poderes del Estado.

Al abordar el campo colateral, el capítulo concluye lo siguiente: la cuestión del diseño, desempeño, expectativas y prospectiva de la CGR en el sistema estatal boliviano empuja a pensar un quiebre constitucional urgente que permita conformar un poder extra junto a los tres clásicos, que además de funciones de "jurisdicción tecnológica" (alguien que sin obstruir, por ejemplo, una política gubernamental de capitalización de pozos petroleros dictamine imparcialmente con carácter de "cosa juzgada" que el pozo no es nuevo sino objetivamente viejo y el gobierno acate) y examen independiente del servicio civil, relance la evaluación de políticas públicas, la reingeniería del aparato estatal y sincere en aras de más efectividad, el control de licitud en las operaciones públicas. Este órgano no puede ser ya parte de un régimen económico-financiero del texto constitucional, sino poder pleno y tan jerárquico como el Judicial o el Legislativo.

En este contexto, se vio que era imperioso reforzar el concepto de sector público sin regímenes de excepción cuando se trata de determinar las áreas de afectación del Estado por sistemas ademocráticos de control.

En el análisis del capítulo se constató, por otra parte, que el fenómeno del planeamiento en general tiene las siguientes formas de aparición más importantes: la planificación programática; la planificación sectorial; aquella que se vincula a lo que se llamó tipo de Estado, o sea, planeamiento global de muy largo plazo; la planificación posible desde el gobierno de turno y finalmente la llamada planificación entitaria.

Se aclaró que el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la CPE fue originalmente un plan de gobierno para contingencias, aunque éstas puedan durar más de un periodo gubernamental; no es un plan de Estado y versa más bien sobre una visión flexible de intervencionismo estatal, dócil por lo demás. El planeamiento para el régimen agrario, al contrario, cabe en la categoría, exitosa o no, de planes de Estado.

Una de las constataciones más preocupantes se hizo al tratar el primer campo nuclear referido a la administración pública como tal. Se constató que las normas bolivianas divergen en sus interpretaciones de lo que se debe entender por "administración pública"; dentro de la CPE misma, se tiene varias aproximaciones al mismo tema. La Ley de Procedimiento Administrativo llega al municipio y a la universidad pero exime a muchas entidades, mezclando ade-

más franja y Administración Pública donde ella realmente decide normar. En el caso de la nomenclatura del Ministerio de Hacienda, la Administración Pública se encara mediante el concepto de sector público, con la ventaja de que absorbe a los poderes, como el Judicial y el Legislativo, pero igual, mezclando franja y Administración Pública; cree además que lo territorial puede ser sinónimo de prefectura y no avanza al sector público a nivel departamental, lo cual incluiría al sistema de entidades deconcentradas. Esta perspectiva es muy parecida a la de la Ley SAFCO, aunque esta última nuevamente se resiste a entrar en las partes administrativas de los poderes estatales, fuera del Ejecutivo, risueñamente amparado en la “independencia y coordinación de poderes”.

Finalmente, se hizo un análisis del otro campo nuclear. La ubicación

del campo nuclear sobre la función pública es poco feliz (en la parte de la CPE dedicada a “la persona como miembro del Estado”), aunque ello sea explicable sistemática e históricamente. Las normas bolivianas de los últimos años han pervertido el mensaje original de la CPE de no confundir servidor público con funcionario público, quien es parte natural de la Administración Pública en pleno sentido.

Es indispensable introducir el concepto de *cinturón estratégico funcional* como el eslabón de transición entre gobierno y Administración Pública, donde se combine aun el servicio civil con la confianza política, especialmente para los altos cargos. El Estatuto del Funcionario Público legalizó la partidización nada menos que de la parte estratégica del Estado al no hacer estas precisiones.

Las normas bolivianas de los últimos años han pervertido el mensaje original de la CPE de no confundir servidor público con funcionario público, quien es parte natural de la Administración Pública en pleno sentido



BIBLIOGRAFÍA

1. Publicaciones gubernamentales

República de Bolivia: Anuario Legislativo de 1928, Ley de Creación de la Contraloría General.

República de Bolivia: *Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional*, PNUD, 2001.

República de Bolivia: DS 23215.

República de Bolivia: DS 25749, reglamento al EFP.

República de Bolivia: DS 26115 del Sistema de Administración de Personal.

República de Bolivia: Ley SAFCO.

República de Bolivia: Ley 1178.

República de Bolivia: Ley 1654.

República de Bolivia: Ley 2027 de octubre de 1999.

República de Bolivia: Ley 2042 de Administración Presupuestaria de diciembre de 1999.

República de Bolivia - Proyecto de Reforma Institucional (PRI): *Bolivia Institutional Reform Project-Project Appraisal Document*, PRI, s. f.

República de Bolivia: Resolución Suprema N° 216961 de 14 de marzo de 1997: "Norma de Planificación Participativa Municipal".

República de Francia: *Décret N° 1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques*.

República de Francia "Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques", en *Direction des Journaux Officiels*, N° 36, 1999, anexo.

República Federal de Alemania: *Jahresbericht 2002/2003 über die Parlamentarische Verwaltungskontrolle*, 2004.

2. Bibliografía

Banco Mundial: *From Patronage to a professional state: Bolivia Institutional and governance review*, vol. I: main report, Report 20115-BO, Banco Mundial, 2000.

Bernstein, Eduard: *Die sozialpolitische Bedeutung von Raum und Zahl*, en *Die Neue Zeit*, vol. XV, 1896.

Bettelheim, Charles: *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Madrid, Editorial Tecnos, 1971.

Chevallier, J.: "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 105/106, 2003.

Dahl, R.: *On Democracy*, Yale Univ. Press, 1998.

De Carreras F./Gavara, J. C.: *Leyes políticas*, 8ª edición, Thomson/Aranzadi, p. 23, s. f.

Dürig, G.: *Grundgesetz-Einführung*, DTV, 2001, p. ix.

Ellwein, T./Hesse, J-J: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Westdeutscher Verlag, vol. I, 1992.

Genro, T./De Souza, U.: *El presupuesto participativo*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2000.

Goodin, R.: *On Constitutional Design*, Arena Working papers, Australian National University, 1997.

Grout, P./Stevens, M.: "The assessment: financing and managing public services", en *Oxford Review of economic policy*, vol. 19, N° 2, 2003.

Habermas, Jürgen: "Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie", en *Die Einbeziehung des Anderen*, Kulturforum der Sozialdemokratie, 1998.

Habermas, Jürgen: "Inklusion- Einbeziehen oder Einschliessen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie", en *Die Einbeziehung des Anderen*, Suhrkamp, 1996.

Held, D.: *Models of democracy*, Cambridge, Polity press, 1996.

Heller, H.: *Staatslehre*, Tubinga, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1983.

Heredia, B.: *La economía política de reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis*, documento de trabajo, BID, Red de transparencia y gestión de la política pública, 2002.

Hopkin, Elwyn Edward: *Proposals to establish the Auditor General and Audit Office within the legislative Branch of the government of republic of Bolivia*, CESO Project 25191, 2002.

Höppner, J./Seidel-Höppner, W.: *Von Babeuf bis Blanqui*, Verlag Philipp Reclam, vol II-texto, 1975.

Jost et al: *La Constitución Política del Estado. Comentarios críticos*, La Paz, KAS, 2004.

Kelsen, Hans: *Allgemeine Staatslehre*, (1925), Österreichische Staatsdruckerei, 1993.

Longo, F.: "La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación", en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, 2003.

Löwenstein, Karl.: *Verfassungslehre*, (1957), Mohr Siebeck, 2000.

Luhman, N.: *Das Recht der Gesellschaft*, Suhrkamp, 1995.

Die Politik der Gesellschaft, Suhrkamp, 2002.

Matsuda et al.: *From Patronage to a professional state: Bolivia Institutional and Governance Review*, Banco Mundial, 2000.

O'Donnel, G.: "On the State, Democratization, and some conceptual problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries", (1993), en O'Donnel, G.: *Counterpoints-Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame, 1999.

"Delegative democracy", (1994) en O'Donnel, G.: *Counterpoints Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame, 1999.

Ortega y Gasset, José: *Meditación de la técnica*, (1939), Alianza Editorial, 2000.

Petrei, H.: *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, BID, 1997.

Platt, Tristan: *Estado boliviano y Ayllu andino*, Lima, IEP, 1982.

Prats, J.: "El progreso no es lo que era: fundamentos institucionales para un país en riesgo", en *El desarrollo posible: las instituciones necesarias*, La Paz, Plural/IIG, 2004.

Peters, G.: "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", en *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, N° 27, 2003.

Poulantzas, N.: *Pouvoir politique et classes sociales*, Maspero, 1968.

Restrepo, D.: "El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora en Colombia", en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 2001.

Rivera, José Antonio: *La Constitución Política del Estado. Comentarios críticos*, La Paz, KAS, 2004.

Sartori, G.: *Teoría de la democracia*, tomo I, Alianza Editorial, 2001.

Scartascini, C./Stein, E.: *The Bolivian Budget: A year long bargaining process*, IDB, 2004.

Schmitt, Carl: *Verfassungslehre*, (1928), 9ª edición, Berlín, Duncker & Humblot, 1993.

Schmitt, Carl: *Der Begriff des Politischen*, (1932), 7ª edición (1993), Berlín, Duncker & Humblot, 2002.

Schumpeter, J. A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, 1942.

Sen, Amartya: "Democracy as a universal value", en *Journal of Democracy*, 10 de marzo de 1999.

Touraine, Alain: *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1994.

Trigo, Ciro Félix: *Las Constituciones de Bolivia*, (1958), edición 2003 actualizada.

Urioste, J-C.: *Constitución Política del Estado*.

Villoria, M.: *Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil en Bolivia*, BID, 2002.

Weber, Max: "Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland", (1918), en *Rationalisierung und entzauberte Welt*, Berlín, Reclam, 1989.

Whitehead, Laurence: *Democratization: Theory and Experience*, Oxford University Press, 2002.

Wilson, R.: *The civil service in the new millennium*, Londres, Departamento de Servicio Civil, 1999.

ANEXO

Constitución Política del Estado

Ley N° 2650
Ley de 13 de abril de 2004
Carlos D. Mesa Gisbert
Presidente Constitucional de la República

Por cuanto, el Honorable Congreso Nacional, ha sancionado la siguiente Ley:

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,

DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO. Incorporáranse al texto de la Constitución Política del Estado los Artículos de la Ley N° 2631, de 20 de Febrero de 2004, de "Reformas a la Constitución Política del Estado", y deróganse las Disposiciones Transitorias de la Ley N° 1615, de 6 de febrero de 1995, siendo el texto completo de la Constitución Política del Estado, el siguiente:

Constitución Política del Estado

TÍTULO PRELIMINAR DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.

- I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.
- II. Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la Justicia.

Artículo 2°. La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.

Artículo 3°. El Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana. Garantiza el ejercicio público de todo otro culto. Las relaciones con la Iglesia Católica se regirán mediante concordatos y acuerdos entre el Estado boliviano y la Santa Sede.

Artículo 4°.

- I. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley.
- II. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.

Parte Primera

La Persona como Miembro del Estado

TÍTULO PRIMERO

DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES DE LA PERSONA

Artículo 5°. No se reconoce ningún género de servidumbre y nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento y justa retribución. Los servicios personales sólo podrán ser exigibles cuando así lo establezcan las leyes.

Artículo 6°.

- I. Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos por esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera.
- II. La dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado.

Artículo 7°. Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:

- a) A la vida, la salud y la seguridad;
- b) A emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión;
- c) A reunirse y asociarse para fines lícitos;
- d) A trabajar y dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo;
- e) A recibir instrucción y adquirir cultura;
- f) A enseñar bajo la vigilancia del Estado;
- g) A ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional;
- h) A formular peticiones individual y colectivamente;
- i) A la propiedad privada, individual y colectivamente, siempre que cumpla una función social;
- j) A una remuneración justa por su trabajo que le asegure para sí y su familia una existencia digna del ser humano;
- k) A la seguridad social, en la forma determinada por esta Constitución y las leyes.

Artículo 8°. Toda persona tiene los siguientes deberes fundamentales:

- a) De acatar y cumplir la Constitución y las leyes de la República;
- b) De trabajar, según su capacidad y posibilidades, en actividades socialmente útiles;
- c) De adquirir instrucción por lo menos primaria;
- d) De contribuir, en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento de los servicios públicos;
- e) De asistir, alimentar y educar a sus hijos menores de edad, así como de proteger y socorrer a sus padres cuando se hallen en situación de enfermedad, miseria o desamparo;
- f) De prestar los servicios civiles y militares que la Nación requiera para su desarrollo, defensa y conservación;
- g) De cooperar con los órganos del Estado y la comunidad en el servicio y la seguridad sociales;
- h) De resguardar y proteger los bienes e intereses de la colectividad.

TÍTULO SEGUNDO GARANTÍAS DE LA PERSONA

Artículo 9°.

- I. Nadie puede ser detenido, arrestado ni puesto en prisión, sino en los casos y según las formas establecidas por Ley, requiriéndose para la ejecución del respectivo mandamiento, que éste emane de autoridad competente y sea intimado por escrito.
- II. La incomunicación no podrá imponerse, sino en casos de notoria gravedad y de ningún modo por más de veinticuatro horas.

Artículo 10°. Todo delincuente "in fraganti" puede ser aprehendido, aun sin mandamiento, por cualquier persona, para el único objeto de ser conducido ante la autoridad o el juez competente, quien deberá tomarle su declaración en el plazo máximo de veinticuatro horas.

Artículo 11°. Los encargados de las prisiones no recibirán a nadie como detenido, arrestado o preso sin copiar en su registro el mandamiento correspondiente. Podrán, sin embargo, recibir en el recinto de la prisión a los conducidos, con el objeto de ser presentados, cuando más dentro de las veinticuatro horas, al juez competente.

Artículo 12°. Queda prohibida toda especie de torturas, coacciones, exacciones o cualquier forma de violencia física o moral, bajo pena de destitución inmediata y sin perjuicio de las sanciones a que se harán pasibles quienes las aplicaren, ordenaren, instigaren o consintieren.

Artículo 13°. Los atentados contra la seguridad personal hacen responsables a sus autores inmediatos, sin que pueda servirles de excusa el haberlos cometido por orden superior.

Artículo 14°. Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales o sometido a otros jueces que los designados con anterioridad al hecho de la causa, ni se lo podrá obligar a declarar contra sí mismo en ma-

teria penal, o contra sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado inclusive, o sus afines hasta el segundo, de acuerdo al cómputo civil.

Artículo 15°. Los funcionarios públicos que, sin haberse dictado el estado de sitio, tomen medidas de persecución, confinamiento o destierro de ciudadanos y las hagan ejecutar, así como los que clausuren imprentas y otros medios de expresión del pensamiento e incurran en depredaciones u otro género de abusos están sujetos al pago de una indemnización de daños y perjuicios, siempre que se compruebe, dentro de juicio civil que podrá seguirse independientemente de la acción penal que corresponda, que tales medidas o hechos se adoptaron en contravención a los derechos y garantías que establece esta Constitución.

Artículo 16°.

- I. Se presume la inocencia del encausado mientras no se pruebe su culpabilidad.
- II. El derecho de defensa de la persona en juicio es inviolable.
- III. Desde el momento de su detención o apresamiento, los detenidos tienen derecho a ser asistidos por un defensor.
- IV. Nadie puede ser condenado a pena alguna sin haber sido oído y juzgado previamente en proceso legal; ni la sufrirá si no ha sido impuesta por sentencia ejecutoriada y por autoridad competente. La condena penal debe fundarse en una Ley anterior al proceso y sólo se aplicarán las leyes posteriores cuando sean más favorables al encausado.

Artículo 17°. No existe la pena de infamia, ni la de muerte civil. En los casos de asesinato, parricidio y traición a la Patria, se aplicará la pena de treinta años de presidio, sin derecho a indulto. Se entiende por traición la complicidad con el enemigo durante el estado de guerra extranjera.

Artículo 18°.

- I. Toda persona que creyere estar indebida o ilegalmente perseguida, detenida, procesada o presa podrá ocurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, con poder notariado o sin él, ante la Corte Superior del Distrito o ante cualquier Juez de Partido, a elección suya, en demanda de que se guarden las formalidades legales. En los lugares donde no hubiere Juez de Partido la demanda podrá interponerse ante un Juez Instructor.
- II. La autoridad judicial señalará de inmediato día y hora de audiencia pública, disponiendo que el actor sea conducido a su presencia. Con dicha orden se practicará citación personal o por cédula en la oficina de la autoridad demandada, orden que será obedecida sin observación ni excusa, tanto por aquella cuanto por los encargados de las cárceles o lugares de detención sin que éstos, una vez citados, puedan desobedecer arguyendo orden superior.
- III. En ningún caso podrá suspenderse la audiencia. Instruida de los antecedentes, la autoridad judicial dictará sentencia en la misma audiencia ordenando la libertad, haciendo que se reparen los defectos legales o poniendo al demandante a disposición del juez competente. El fallo deberá ejecutarse

en el acto. La decisión que se pronuncie se elevará en revisión, de oficio, ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de veinticuatro horas, sin que por ello se suspenda la ejecución del fallo.

- IV. Si el demandado después de asistir a la audiencia la abandona antes de escuchar la sentencia, ésta será notificada válidamente en estrados. Si no concurriere, la audiencia se llevará a efecto en su rebeldía y, oída la exposición del actor o su representante, se dictará sentencia.
- V. Los funcionarios públicos o personas particulares que resistan las decisiones judiciales, en los casos previstos por este Artículo, serán remitidos por orden de la autoridad que conoció del "Habeas Corpus", ante el Juez en lo Penal para su juzgamiento como reos de atentado contra las garantías constitucionales.
- VI. La autoridad judicial que no procediera conforme a lo dispuesto por este Artículo quedará sujeta a sanción con arreglo el Artículo 123º, atribución 3ª, de esta Constitución.

Artículo 19º.

- I. Fuera del recurso de "Habeas Corpus" a que se refiere el artículo anterior, se establece el recurso de amparo contra los actos ilegales o las omisiones indebidas de los funcionarios o particulares que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos y garantías de las personas reconocidos por esta Constitución y las leyes.
- II. El recurso de amparo se interpondrá por la persona que se creyere agraviada o por otra a su nombre con poder suficiente -salvo lo dispuesto en el Artículo 129º de esta Constitución-, ante las Cortes Superiores en las capitales de Departamento o ante los Jueces de Partido en las provincias, tramitándose en forma sumarísima. El Ministerio Público podrá también interponer de oficio este recurso cuando no lo hiciera o no pudiese hacerlo la persona afectada.
- III. La autoridad o la persona demandada será citada en la forma prevista por el Artículo anterior a objeto de que preste información y presente, en su caso, los actuados concernientes al hecho denunciado, en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas.
- IV. La resolución final se pronunciará en audiencia pública inmediatamente de recibida la información del denunciado y, a falta de ella, lo hará sobre la base de la prueba que ofrezca el recurrente. La autoridad judicial examinará la competencia del funcionario o los actos del particular y, encontrando cierta y efectiva la denuncia, concederá el amparo solicitado siempre que no hubiere otro medio o recurso legal para la protección inmediata de los derechos y garantías restringidos, suprimidos o amenazados, elevando de oficio su resolución ante el Tribunal Constitucional para su revisión, en el plazo de veinticuatro horas.
- V. Las determinaciones previas de la autoridad judicial y la decisión final que conceda el amparo serán ejecutadas inmediatamente y sin observación, aplicándose, en caso de resistencia, lo dispuesto en el Artículo anterior.

Artículo 20°.

- I. Son inviolables la correspondencia y los papeles privados, los cuales no podrán ser incautados sino en los casos determinados por las leyes y en virtud de orden escrita y motivada de autoridad competente. No producen efecto legal los documentos privados que fueren violados o substraídos.
- II. Ni la autoridad pública, ni persona u organismo alguno podrán interceptar conversaciones y comunicaciones privadas mediante instalación que las controle o centralice.

Artículo 21°. Toda casa es un asilo inviolable; de noche no se podrá entrar en ella sin consentimiento del que la habita y de día sólo se franqueará la entrada a requisición escrita y motivada de autoridad competente, salvo el caso de delito "in fraganti".

Artículo 22°.

- I. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.
- II. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a Ley y previa indemnización justa.

Artículo 23°.

- I. Toda persona que creyere estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético, informático en archivos o bancos, de datos públicos o privados que afecten su derecho fundamental a la intimidad y privacidad personal y familiar, a su imagen, honra y reputación reconocidos en esta Constitución, podrá interponer el recurso de "Habeas Data" ante la Corte Superior del Distrito o ante cualquier Juez de Partido a elección suya.
- II. Si el Tribunal o Juez competente declara procedente el recurso, ordenará la revelación, eliminación o rectificación de los datos personales cuyo registro fue impugnado.
- III. La decisión que se pronuncie se elevará en revisión, de oficio ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de veinticuatro horas, sin que por ello se suspenda la ejecución del fallo.
- IV. El recurso de "Habeas Data" no procederá para levantar el secreto en materia de prensa.
- V. El recurso de "Habeas Data" se tramitará conforme al procedimiento establecido para el Recurso de Amparo Constitucional previsto en el Artículo 19° de esta Constitución.

Artículo 24°. Las empresas y súbditos extranjeros están sometidos a las leyes bolivianas, sin que en ningún caso puedan invocar situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas.

Artículo 25°. Dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, suelo ni subsuelo, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo

pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por Ley expresa.

Artículo 26°. Ningún impuesto es obligatorio sino cuando ha sido establecido conforme a las prescripciones de la Constitución. Los perjudicados pueden interponer recursos ante el Tribunal Constitucional contra los impuestos ilegales. Los impuestos municipales son obligatorios cuando en su creación han sido observados los requisitos constitucionales.

Artículo 27°. Los impuestos y demás cargas públicas obligan igualmente a todos. Su creación, distribución y supresión tendrán carácter general, debiendo determinarse en relación a un sacrificio igual de los contribuyentes, en forma proporcional o progresiva, según los casos.

Artículo 28°. Los bienes de la Iglesia, de las órdenes y congregaciones religiosas y de las instituciones que ejercen labor educativa, de asistencia y de beneficencia, gozan de los mismos derechos y garantías que los pertenecientes a los particulares.

Artículo 29°. Sólo el Poder Legislativo tiene facultad para alterar y modificar los Códigos, así como para dictar reglamentos y disposiciones sobre procedimientos judiciales.

Artículo 30°. Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente les están acordadas por ella.

Artículo 31°. Son nulos los actos de los que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la Ley.

Artículo 32°. Nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni privarse de lo que ellas no prohíban.

Artículo 33°. La Ley sólo dispone para lo venidero y no tiene efecto retroactivo, excepto en materia social cuando lo determine expresamente, y en materia penal cuando beneficie al delincuente.

Artículo 34°. Los que vulneren derechos y garantías constitucionales quedan sujetos a la jurisdicción ordinaria.

Artículo 35°. Las declaraciones, derechos y garantías que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

TÍTULO TERCERO NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

Capítulo I Nacionalidad

Artículo 36°. Son bolivianos de origen:

- 1°. Los nacidos en el territorio de la República, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Bolivia al servicio de su gobierno.
- 2°. Los nacidos en el extranjero de padre o madre bolivianos por el solo hecho de avecindarse en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados.

Artículo 37°. Son bolivianos por naturalización:

- 1°. Los españoles y latinoamericanos que adquieran la nacionalidad boliviana sin hacer renuncia de la de su origen, cuando existan, a título de reciprocidad, convenios de nacionalidad plural con sus gobiernos respectivos.
- 2°. Los extranjeros que habiendo residido dos años en la República declaren su voluntad de adquirir la nacionalidad boliviana y obtengan carta de naturalización conforme a Ley.

El tiempo de permanencia se reducirá a un año tratándose de extranjeros que se encuentren en los casos siguientes:

- a) Que tenga cónyuge o hijos bolivianos;
 - b) Que se dediquen regularmente al trabajo agrícola o industrial;
 - c) Que ejerzan funciones educativas, científicas o técnicas.
- 3°. Los extranjeros que a la edad legalmente requerida presten el servicio militar.
 - 4°. Los extranjeros que por sus servicios al país la obtengan de la Cámara de Senadores.

Artículo 38°. Los bolivianos, hombres y mujeres, casados con extranjeros, no pierden su nacionalidad. Los extranjeros, hombres y mujeres, casados con bolivianos o bolivianas adquieren la nacionalidad boliviana siempre que residan en el país y manifiesten su conformidad y no la pierden aun en los casos de viudez o de divorcio.

Artículo 39°. La nacionalidad boliviana no se pierde por adquirir nacionalidad extranjera. Quien adquiera nacionalidad boliviana no será obligado a renunciar a su nacionalidad de origen.

Capítulo II Ciudadanía

Artículo 40°. La ciudadanía consiste:

- 1°. En concurrir como elector o elegible a la formación o al ejercicio de los poderes públicos.
- 2°. En el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por Ley.

Artículo 41°. Son ciudadanos los bolivianos, varones y mujeres mayores de dieciocho años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.

Artículo 42°. Los derechos de ciudadanía se suspenden:

- 1°. Por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempo de guerra.
- 2°. Por defraudación de caudales públicos o quiebra fraudulenta declarada, previa sentencia ejecutoriada y condenatoria a pena corporal.
- 3°. Por aceptar funciones de gobierno extranjero, sin permiso del Senado, excepto los cargos y misiones de los organismos internacionales, religiosos, universitarios y culturales en general.

TÍTULO CUARTO FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Artículo 43°. Una Ley especial establecerá el Estatuto del Funcionario Público sobre la base del principio fundamental de que los funcionarios y empleados públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno.

Artículo 44°. El Estatuto del Funcionario Público establecerá los derechos y deberes de los funcionarios y empleados de la Administración y contendrá las disposiciones que garanticen la carrera administrativa, así como la dignidad y eficacia de la función pública.

Artículo 45°. Todo funcionario público, civil, militar o eclesiástico está obligado, antes de tomar posesión de un cargo público, a declarar expresa y específicamente los bienes o rentas que tuviere, que serán verificados en la forma que determine la Ley.

Parte Segunda

El Estado Boliviano

TÍTULO PRIMERO

PODER LEGISLATIVO

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 46°.

- I. El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.
- II. El Congreso Nacional se reunirá ordinariamente cada año en la Capital de la República, el día seis de agosto, aun cuando no hubiese convocatoria. Sus sesiones durarán noventa días útiles, prorrogables hasta ciento veinte, a juicio del mismo Congreso o a petición del Poder Ejecutivo. Si a juicio de éste conviniese que el Congreso no se reúna en la Capital de la República, podrá expedir la convocatoria señalando otro lugar.

Artículo 47°. El Congreso puede reunirse extraordinariamente por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros o por convocatoria del Poder Ejecutivo. En cualquiera de estos casos sólo se ocupará de los negocios consignados en la convocatoria.

Artículo 48°. Las Cámaras, deben funcionar con la mayoría absoluta de sus miembros, a un mismo tiempo, en el mismo lugar, y no podrá comenzar o terminar la una sus funciones en un día distinto de la otra.

Artículo 49°. Los Senadores y Diputados podrán ser elegidos Presidente o Vicepresidente de la República, o designados Ministros de Estado, o Agentes Diplomáticos, o Prefectos de Departamento, quedando suspensos de sus funciones legislativas por el tiempo que desempeñen aquellos cargos. Fuera de ellos no podrán ejercer otros dependientes de los Poderes Ejecutivo o Judicial.

Artículo 50°. No podrán ser elegidos representantes nacionales:

- 1°. Los funcionarios y empleados civiles, los militares y policías en servicio activo y los eclesiásticos con jurisdicción que no renuncien y cesen en sus funciones y empleos por lo menos sesenta días antes del verificativo de la elección. Se exceptúan de esta disposición los rectores y catedráticos de Universidad.
- 2°. Los Contratistas de obras y servicios públicos; los administradores, gerentes y directores, mandatarios y representantes de sociedades o establecimientos en que tiene participación pecuniaria el Fisco y los de empresas subvencionadas por el Estado; los administradores y recaudadores de fondos públicos mientras no finiquiten sus contratos y cuentas.

Artículo 51°. Los Senadores y Diputados son inviolables en todo tiempo por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 52°. Ningún Senador o Diputado desde el día de su elección hasta la finalización de su mandato, sin discontinuidad, podrá ser acusado y procesado en materia penal ni privado de su libertad, sin previa autorización de la Corte Suprema de Justicia por dos tercios de votos de sus miembros, a requerimiento del Fiscal General de la República, salvo el caso de delito flagrante.

Artículo 53°. El Vicepresidente de la República goza en su carácter de Presidente Nato del Congreso Nacional y del Senado, de las mismas inmunidades y prerrogativas acordadas a Senadores y Diputados.

Artículo 54°.

- I. Los Senadores y Diputados no podrán adquirir ni tomar en arrendamiento, a su nombre o en el de tercero, bienes públicos, ni hacerse cargo de contratos de obra o de aprovisionamiento con el Estado, ni obtener del mismo concesiones u otra clase de ventajas personales. Tampoco podrán, durante el período de su mandato, ser funcionarios, empleados, apoderados ni asesores o gestores de entidades autárquicas, ni de sociedades o de empresas que negocien con el Estado.
- II. La contravención a estos preceptos importa pérdida del mandato popular, mediante resolución de la respectiva Cámara, conforme al artículo 67°, atribución 4ª, de esta Constitución.

Artículo 55°. Durante el período constitucional de su mandato los Senadores y Diputados podrán dirigir representaciones a los funcionarios del Poder Ejecutivo para el cumplimiento de las disposiciones legales. Podrán también gestionar mejoras para satisfacer las necesidades de sus distritos electorales.

Artículo 56°. Cuando un ciudadano sea elegido Senador y Diputado, aceptará el mandato que él prefiera. Si fuese elegido Senador o Diputado por dos o más Departamentos, lo será por el distrito que él escoja.

Artículo 57°. Los Senadores y Diputados pueden ser reelectos y sus mandatos son renunciables.

Artículo 58°. Las sesiones del Congreso y de ambas Cámaras serán públicas, y sólo podrán hacerse secretas cuando dos tercios de sus miembros así lo determinen.

Artículo 59°. Son atribuciones del Poder Legislativo:

- 1ª. Dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas.
- 2ª. A iniciativa del Poder Ejecutivo, imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales.

Sin embargo, el Poder Legislativo, a pedido de uno de sus miembros, podrá requerir del Ejecutivo la presentación de proyectos sobre aquellas materias. Si el Ejecutivo, en el término de veinte días, no presentase el proyecto solicitado, el representante que lo requirió u otro parlamentario podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación. Las contribuciones se decretarán por tiempo indefinido, salvo que las leyes respectivas señalen un plazo determinado para su vigencia.

- 3ª. Fijar, para cada gestión financiera, los gastos de la Administración Pública, previa presentación del proyecto de presupuesto por el Poder Ejecutivo.
- 4ª. Considerar los planes de desarrollo que el Poder Ejecutivo pase a su conocimiento.
- 5ª. Autorizar y aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales.
- 6ª. Conceder subvenciones o garantías de interés para la realización e incremento de obras públicas y de necesidad social.
- 7ª. Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público.
- 8ª. Autorizar al Ejecutivo la adquisición de bienes inmuebles.
- 9ª. Autorizar a las universidades la contratación de empréstitos.
- 10ª. Establecer el sistema monetario y el de pesas y medidas.
- 11ª. Aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones que debe presentar el Ejecutivo en la primera sesión de cada legislatura.
- 12ª. Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales.
- 13ª. Ejercitar influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo.
- 14ª. Aprobar, en cada legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.
- 15ª. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia.
- 16ª. Autorizar la salida de tropas nacionales del territorio de la República, determinando el tiempo de su ausencia.
- 17ª. A iniciativa del Poder Ejecutivo, crear y suprimir empleos públicos, señalar sus atribuciones y fijar sus emolumentos. El Poder Legislativo podrá aprobar, rechazar o disminuir los servicios, empleos o emolumentos propuestos, pero no podrá aumentarlos, salvo los que correspondan al Congreso Nacional.
- 18ª. Crear nuevos departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, así como fijar sus límites, habilitar puertos mayores y establecer aduanas.
- 19ª. Decretar amnistía por delitos políticos y conceder indulto, previo informe de la Corte Suprema de Justicia.

- 20ª. Nombrar, en sesión de Congreso, a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo, por dos tercios de votos de sus miembros.
- 21ª. Designar representantes ante las Cortes Electorales.
- 22ª. Ejercer, a través de las Comisiones de ambas Cámaras, la facultad de fiscalización sobre las entidades autónomas, autárquicas, semiautárquicas y sociedades de economía mixta.

Capítulo II

Cámara de Diputados

Artículo 60º.

- I. La Cámara de Diputados se compone de ciento treinta miembros.
- II. En cada departamento, la mitad de los Diputados se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales, de listas encabezadas por los candidatos a Presidente, Vicepresidente y Senadores de la República. Los candidatos son postulados por los partidos políticos.
- III. Las circunscripciones uninominales deben tener continuidad geográfica, afinidad y armonía territorial, no trascender los límites de cada departamento y basarse en criterios de población. La Corte Nacional Electoral delimitará las circunscripciones uninominales.
- IV. Los Diputados son elegidos en votación universal, directa y secreta. En las circunscripciones uninominales por simple mayoría de sufragios. En las circunscripciones plurinominales mediante el sistema de representación que establece la Ley.
- V. El número de Diputados debe reflejar la votación proporcional obtenida por cada partido.
- VI. La distribución del total de escaños entre los departamentos se determina por Ley en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional. Por equidad la Ley asignará un número de escaños mínimo para los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico. Si la distribución de escaños para cualquier departamento resultare impar, se dará preferencia a la asignación de escaños uninominales.
- VII. Los diputados ejercen sus funciones por cinco años y la renovación de la Cámara será total.

Artículo 61º. Para ser Diputado se requiere:

- 1º. Ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares, en el caso de los hombres.
- 2º. Tener veinticinco años de edad cumplidos al día de la elección.
- 3º. Estar inscrito en el Registro Electoral.

- 4°. Ser postulado por un partido político o directamente por agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas en la forma determinada por esta Constitución y las leyes.
- 5°. No haber sido condenado a pena corporal, salvo rehabilitación concedida por el Senado; ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriados; ni estar comprendido en los casos de exclusión y de incompatibilidad establecidos por la Ley.

Artículo 62°. Corresponde a la Cámara de Diputados:

- 1°. La iniciativa en el ejercicio de las atribuciones 3ª, 4ª, 5ª y 14ª del Artículo 59°.
- 2°. Considerar la cuenta del estado de sitio que debe presentar el Ejecutivo, aprobándola o abriendo responsabilidad ante el Congreso.
- 3°. Acusar ante el Senado a los Ministros de la Corte Suprema, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura y Fiscal General de la República por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.
- 4°. Proponer ternas al Presidente de la República para la designación de presidentes de entidades económicas y sociales en que participe el Estado.
- 5°. Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes.

Capítulo III Cámara de Senadores

Artículo 63°. El Senado se compone de tres Senadores por cada Departamento, elegidos mediante voto universal directo: dos por mayoría y uno por minoría, de acuerdo a Ley.

Artículo 64°. Para ser Senador se necesita tener treinta y cinco años cumplidos y reunir los requisitos exigidos para Diputado.

Artículo 65°. Los Senadores ejercerán sus funciones por el término señalado para los Diputados, con renovación total al cumplimiento de este período.

Artículo 66°. Son atribuciones de esta Cámara:

- 1ª. Tomar conocimiento de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados a los Ministros de la Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional, Consejeros de la Judicatura y Fiscal General de la República conforme a esta Constitución y la Ley.

El Senado juzgará en única instancia a los Ministros de la Corte Suprema, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura y al Fiscal General de la República imponiéndoles la sanción y responsabilidad correspondientes por acusación de la Cámara de Diputados motivada por querrela de los ofendidos o a denuncia de cualquier ciudadano.

En los casos previstos por los párrafos anteriores será necesario el voto de dos tercios de los miembros presentes. Una Ley Especial dispondrá el procedimiento y formalidades de estos juicios.

- 2ª. Rehabilitar como bolivianos, o como ciudadanos, a los que hubiesen perdido estas calidades.
- 3ª. Autorizar a los bolivianos el ejercicio de empleos y la admisión de títulos o emolumentos de gobierno extranjero.
- 4ª. Aprobar las ordenanzas municipales relativas a tasas y patentes.
- 5ª. Decretar honores públicos a quienes lo merezcan por servicios eminentes a la Nación.
- 6ª. Proponer ternas al Presidente de la República para la elección de Contralor General de la República y Superintendente de Bancos.
- 7ª. Conceder premios pecuniarios, por dos tercios de votos.
- 8ª. Aceptar o negar, en votación secreta, los ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División, de Brigada, Almirante, Vicealmirante, Contraalmirante de las Fuerzas Armadas de la Nación, y General de la Policía Nacional, propuestos por el Poder Ejecutivo.
- 9ª. Aprobar o negar el nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios propuestos por el Presidente de la República.

Capítulo IV El Congreso

Artículo 67º. Son atribuciones de cada Cámara:

- 1ª. Calificar las credenciales otorgadas por las Cortes Electorales.

Las demandas de inhabilidad de los elegidos y de nulidad de las elecciones sólo podrán ser interpuestas ante la Corte Nacional Electoral, cuyo fallo será irrevisable por las Cámaras. Si al calificar credenciales no demandadas ante la Corte Nacional Electoral la Cámara encontrare motivos de nulidad, remitirá el caso, por resolución de dos tercios de votos, a conocimiento y decisión de dicho tribunal. Los fallos se dictarán en el plazo de quince días.
- 2ª. Organizar su Mesa Directiva.
- 3ª. Dictar su reglamento y corregir sus infracciones.
- 4ª. Separar temporal o definitivamente, con el acuerdo de dos tercios de votos, a cualesquiera de sus miembros por graves faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones.
- 5ª. Fijar las dietas que percibirán los legisladores; ordenar el pago de sus presupuestos; nombrar y remover su personal administrativo y atender todo lo relativo a su economía y régimen interior.

- 6ª. Realizar las investigaciones que fueren necesarias para su función constitucional, pudiendo designar comisiones entre sus miembros para que faciliten esa tarea.
- 7ª. Aplicar sanciones a quienes cometan faltas contra la Cámara o sus miembros, en la forma que establezcan sus reglamentos, debiendo asegurarse en éstos, el derecho de defensa.

Artículo 68°. Las Cámaras se reunirán en Congreso para los siguientes fines:

- 1º. Inaugurar y clausurar sus sesiones.
- 2º. Verificar el escrutinio de las actas de elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, o designarlos cuando no hubieran reunido la pluralidad absoluta de votos, conforme a las disposiciones de esta Constitución.
- 3º. Recibir el juramento de los dignatarios mencionados en el párrafo anterior.
- 4º. Admitir o negar la renuncia de los mismos.
- 5º. Ejercitar las atribuciones a que se refieren los incisos 11º y 13º del artículo 59º.
- 6º. Considerar las leyes vetadas por el Ejecutivo.
- 7º. Resolver la declaratoria de guerra a petición del Ejecutivo.
- 8º. Determinar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación.
- 9º. Considerar los proyectos de Ley que, aprobados en la Cámara de origen, no lo fueren por la Cámara revisora.
- 10º. Ejercitar las facultades que les corresponden conforme a los artículos 111º, 112º, 113º y 114º de esta Constitución.
- 11º. Autorizar el enjuiciamiento del Presidente y el Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y Prefectos de Departamento con arreglo a la atribución 5ª del artículo 118º de esta Constitución.
- 12º. Designar a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo, de acuerdo a lo previsto en los artículos 117º, 119º, 122º, 126º y 128º de esta Constitución.

Artículo 69°. En ningún caso podrá delegar el Congreso a uno o más de sus miembros, ni a otro Poder, las atribuciones que tiene por esta Constitución.

Artículo 70°.

- I. A iniciativa de cualquier parlamentario, las Cámaras pueden pedir a los Ministros de Estado informes verbales o escritos con fines legislativos, de inspección o fiscalización y proponer investigaciones sobre todo asuntos de interés nacional.

- II. Cada Cámara puede, a iniciativa de cualquier parlamentario, interpelar a los Ministros de Estado, individual o colectivamente y acordar la censura de sus actos por mayoría absoluta de votos de los representantes nacionales presentes.
- III. La censura tiene por finalidad la modificación de las políticas y del procedimiento impugnados, e implica la renuncia del o de los Ministros censurados, la misma que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.

Capítulo V

Procedimiento Legislativo

Artículo 71°.

- I. Las leyes, exceptuando los casos previstos por las atribuciones 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 14ª del artículos 59°, pueden tener origen en el Senado o en la Cámara de Diputados, a proposición de uno o más de sus miembros, del Vicepresidente de la República, o por mensaje del Poder Ejecutivo a condición, en este caso, de que el proyecto sea sostenido en los debates por el Ministro del respectivo despacho.
- II. La Corte Suprema podrá presentar Proyectos de Ley en materia judicial y reforma de los códigos mediante mensaje dirigido al Poder Legislativo.
- III. Los ciudadanos podrán presentar directamente al Poder Legislativo proyectos de Ley en cualquier materia. La Ley determinará los requisitos y procedimiento para su consideración obligatoria por el órgano correspondiente.

Artículo 72°. Aprobado el proyecto de ley en la Cámara de origen, pasará inmediatamente para su discusión a la Cámara revisora. Si la Cámara revisora lo aprueba, será enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Artículo 73°. El proyecto de ley que fuere desechado en la Cámara de origen no podrá ser nuevamente propuesto, en ninguna de las Cámaras, hasta la legislatura siguiente.

Artículo 74°.

- I. Si la Cámara revisora se limita a enmendar o modificar el proyecto, éste se considerará aprobado, en caso de que la Cámara de origen acepte por mayoría absoluta las enmiendas o modificaciones. Pero si no las acepta o si las corrige y altera, las dos Cámaras se reunirán a convocatoria de cualquiera de sus Presidentes dentro de los veinte días para deliberar sobre el proyecto.
- II. En caso de aprobación será remitido al Ejecutivo para su promulgación como Ley de la República; más, si fuese desechado, no podrá ser propuesto de nuevo sino en una de las legislaturas siguientes.

Artículo 75°. En caso de que la Cámara revisora deje pasar veinte días sin pronunciarse sobre el Proyecto de Ley, la Cámara de origen reclamará su despacho, con un nuevo término de diez días, al cabo de los cuales será considerado en sesión de Congreso.

Artículo 76°.

- I. Toda Ley sancionada por el Poder Legislativo podrá ser observada por el Presidente de la República en el término de diez días desde aquel en que la hubiere recibido.
- II. La Ley no observada dentro de los diez días, será promulgada. Si en este término recesare el Congreso, el Presidente de la República publicará el mensaje de sus observaciones para que se considere en la próxima Legislatura.

Artículo 77°.

- I. Las observaciones del Ejecutivo se dirigirán a la Cámara de origen. Si ésta y la revisora reunidas en Congreso, las hallan fundadas y modifican la Ley conforme a ellas, la devolverán al Ejecutivo para su promulgación.
- II. Si el Congreso declara infundadas las observaciones, por dos tercios de los miembros presentes, el Presidente de la República promulgará la Ley dentro de otros diez días.

Artículo 78°. Las leyes no vetadas o no promulgadas por el Presidente de la República en el término de diez días, desde su recepción, serán promulgadas por el Presidente del Congreso.

Artículo 79°. Las resoluciones camarales y legislativas no necesitan promulgación del Ejecutivo.

Artículo 80°.

- I. La promulgación de las leyes se hará por el Presidente de la República en esta forma:

"Por cuanto, el Congreso Nacional ha sancionado la siguiente Ley".

"Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley de la República".

- II. Las decisiones parlamentarias se promulgarán en esta forma:

"El Congreso Nacional de la República, Resuelve":

"Por tanto, cúmplase con arreglo a la Constitución".

Artículo 81°. La Ley es obligatoria desde el día de su publicación, salvo disposición contraria de la misma Ley.

Capítulo VI

Comisión de Congreso

Artículo 82°.

- I. Durante el receso de las Cámaras funcionará una Comisión del Congreso compuesta de nueve Senadores y dieciocho Diputados, quienes, con sus respectivos suplentes, serán elegidos por cada Cámara de modo que reflejen en lo posible la composición territorial del Congreso.
- II. Estará presidida por el Vicepresidente de la República y la integrarán el Presidente Electivo del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados, en calidad de Vicepresidentes primero y segundo, respectivamente.
- III. El reglamento correspondiente establecerá la forma y oportunidad de elección de la Comisión del Congreso y su régimen interno.

Artículo 83°. Son atribuciones de la Comisión del Congreso:

- 1ª. Velar por la observancia de la Constitución y el respeto a las garantías ciudadanas, y acordar para estos fines las medidas que sean procedentes.
- 2ª. Ejercer funciones de investigación y supervigilancia general de la Administración Pública, dirigiendo al Poder Ejecutivo las representaciones que sean pertinentes.
- 3ª. Pedir al Ejecutivo, por dos tercios de votos del total de sus miembros, la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso cuando así lo exija la importancia y urgencia de algún asunto.
- 4ª. Informar sobre todos los asuntos que queden sin resolución a fin de que sigan tramitándose en el período de sesiones.
- 5ª. Elaborar Proyectos de Ley para su consideración por las Cámaras.

Artículo 84°. La Comisión del Congreso dará cuenta de sus actos ante las Cámaras en sus primeras sesiones ordinarias.

TÍTULO SEGUNDO

PODER EJECUTIVO

Capítulo I

Presidente de la República

Artículo 85°. El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Estado.

Artículo 86°. El Presidente de la República será elegido por sufragio directo. Al mismo tiempo y en igual forma se elegirá al Vicepresidente.

Artículo 87°.

- I. El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. El Presidente puede ser reelecto por una sola vez después de transcurridos cuando menos un período constitucional.
- II. El mandato improrrogable del Vicepresidente es también de cinco años. El Vicepresidente no puede ser elegido Presidente ni Vicepresidente de la República en el período siguiente al que ejerció su mandato.

Artículo 88°. Para ser elegido Presidente o Vicepresidente de la República se requiere las mismas condiciones exigidas para Senador.

Artículo 89°. No pueden ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República.

1. Los Ministros de Estado o presidentes de entidades de función económica o social en las que tenga participación el Estado que no hubieren renunciado al cargo seis meses antes del día de la elección.
2. Los parientes consanguíneos y afines dentro del segundo grado, de acuerdo al cómputo civil, de quienes se hallaren en ejercicio de la Presidencia o Vicepresidencia de la República durante el último año anterior a la elección.
3. Los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo, los del clero y los ministros de cualquier culto religioso.

Artículo 90°.

- I. Si en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos válidos, en votación oral y nominal, entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos.
- II. En caso de empate, se repetirá la votación por dos veces consecutivas, en forma oral y nominal. De persistir el empate, se proclamará Presidente y Vicepresidente a los candidatos que hubieran logrado la mayoría simple de sufragios válidos en la elección general.
- III. La elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia.

Artículo 91°. La proclamación de Presidente y Vicepresidente de la República se hará mediante Ley.

Artículo 92°. Al tomar posesión del cargo, el Presidente y Vicepresidente de la República, jurarán solemnemente, ante el Congreso, fidelidad a la República y a la Constitución.

Artículo 93°.

- I. En caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente de la República, antes o después de su proclamación, lo reemplazará el Vicepresidente y, a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados o el de la Corte Suprema de Justicia.
- II. El Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República si ésta quedare vacante antes o después de la proclamación del Presidente Electo, y la ejercerá hasta la finalización del período constitucional.
- III. A falta del Vicepresidente hará sus veces el Presidente del Senado y en su defecto, el Presidente de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia, en estricta prelación. En este último caso, si aún no hubieran transcurrido tres años del período presidencial, se procederá a una nueva elección del Presidente y Vicepresidente, sólo para completar dicho período.

Artículo 94°. Mientras el Vicepresidente no ejerza el Poder Ejecutivo, desempeñará el cargo de Presidente del Senado, sin perjuicio de que esta Cámara elija su Presidente para que haga las veces de aquel en su ausencia.

Artículo 95°. El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional, por más de cinco días, sin permiso del Congreso. A su retorno rendirá informe al Congreso.

Artículo 96°. Son atribuciones del Presidente de la República:

- 1ª. Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por Ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en esta Constitución.
- 2ª. Negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos, previa ratificación del Congreso.
- 3ª. Conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares, admitir a los funcionarios extranjeros en general.
- 4ª. Concurrir a la formación de códigos y leyes mediante mensajes especiales.
- 5ª. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
- 6ª. Administrar las rentas nacionales y decretar su inversión por intermedio del respectivo Ministerio, con arreglo a las leyes y con estricta sujeción al presupuesto.
- 7ª. Presentar al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los presupuestos nacional y departamentales para la siguiente gestión financiera y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. La cuenta de los gastos públicos conforme al presupuesto se presentará anualmente.
- 8ª. Presentar al Legislativo los planes de desarrollo que sobrepasen los presupuestos ordinarios en materia o en tiempo de gestión.

- 9ª. Velar por las resoluciones municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos, y denunciar ante el Senado las que sean contrarias a la Constitución y a las leyes, siempre que la Municipalidad transgresora no cediese a los requerimientos del Ejecutivo.
- 10ª. Presentar anualmente al Congreso, en la Primera Sesión Ordinaria, mensaje escrito acerca del curso y estado de los negocios de la administración durante el año, acompañando las memorias ministeriales.
- 11ª. Prestar a las Cámaras, mediante los Ministros, los informes que soliciten, pudiendo reservar los relativos a negociaciones diplomáticas que a su juicio no deban publicarse.
- 12ª. Hacer cumplir las sentencias de los tribunales.
- 13ª. Decretar amnistía por delitos políticos, sin perjuicio de las que pueda conceder el legislativo.
- 14ª. Nombrar al Contralor General de la República y al Superintendente de Bancos, de las ternas propuestas por el Senado Nacional, y a los presidentes de las entidades de función económica y social en las cuales tiene intervención el Estado, de las ternas propuestas por la Cámara de Diputados.
- 15ª. Nombrar a los empleados de la administración cuya designación no esté reservada por Ley a otro poder, y expedir sus títulos.
- 16ª. Nombrar interinamente, en caso de renuncia o muerte, a los empleados que deban ser elegidos por otro poder cuando éste se encuentre en receso.
- 17ª. Asistir a la inauguración y clausura del Congreso.
- 18ª. Conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior de la República, conforme a la Constitución.
- 19ª. Designar al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, Fuerza Aérea, Naval y al Comandante General de la Policía Nacional.
- 20ª. Proponer al Senado, en caso de vacancia, ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División, de Brigada, a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante de las Fuerzas Armadas de la Nación, y a General de la Policía Nacional con informe de sus servicios y promociones.
- 21ª. Conferir, durante el estado de guerra internacional, los grados a que se refiere la atribución precedente en el campo de batalla.
- 22ª. Crear y habilitar puertos menores.
- 23ª. Designar a los representantes del Poder Ejecutivo ante las Cortes Electorales.
- 24ª. Ejercer la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Otorgar títulos ejecutoriales en virtud de la redistribución de las tierras, conforme a las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, así como los de Colonización.

25ª. Interponer el recurso abstracto y remedial, hacer las impugnaciones y formular las consultas ante el Tribunal Constitucional previstas en las atribuciones 1ª, 3ª y 8ª del artículo 120º de esta Constitución.

Artículo 97º. El grado de Capitán General de las Fuerzas Armadas es inherente a las funciones de Presidente de la República.

Artículo 98º. El Presidente de la República visitará los distintos centros del país, por lo menos una vez durante el período de su mandato, para conocer sus necesidades.

Capítulo II

Ministros de Estado

Artículo 99º. Los negocios de la Administración Pública se despachan por los Ministros de Estado, cuyo número y atribuciones determina la Ley. Para su nombramiento o remoción bastará decreto del Presidente de la República.

Artículo 100º. Para ser Ministro de Estado se requiere las mismas condiciones que para Diputado.

Artículo 101º.

- I. Los Ministros de Estado son responsables de los actos de administración en sus respectivos ramos, juntamente con el Presidente de la República.
- II. Su responsabilidad será solidaria por los actos acordados en Consejo de Gabinete.

Artículo 102º. Todos los decretos y disposiciones del Presidente de la República deben ser firmados por el Ministro correspondiente. No serán válidos no obedecidos sin este requisito.

Artículo 103º. Los Ministros de Estado pueden concurrir a los debates de cualquiera de las Cámaras, debiendo retirarse antes de la votación.

Artículo 104º. Luego que el Congreso abra sus sesiones, los Ministros presentarán sus respectivos informes acerca del estado de la administración, en la forma que se expresa en el artículo 96º, atribución 10ª.

Artículo 105º.

- I. La cuenta de inversión de las rentas, que el Ministro de Hacienda debe presentar al Congreso, llevará la aprobación de los demás Ministros en lo que se refiere a sus respectivos despachos.
- II. A la elaboración del Presupuesto General concurrirán todos los Ministros.

Artículo 106º. Ninguna orden verbal o escrita del Presidente de la República exime de responsabilidad a los Ministros.

Artículo 107º. Los Ministros serán juzgados conforme a la Ley de Responsabilidad por los delitos que cometieren en el ejercicio de sus funciones y con arreglo a la atribución 5ª del artículo 118º de esta Constitución.

Capítulo III

Régimen Interior

Artículo 108°. El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones.

Artículo 109°.

- I. En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República.
- II. El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.
- III. Sus demás atribuciones se fijan por Ley.
- IV. Los Senadores y Diputados podrán ser designados Prefectos de Departamento, quedando suspensos de sus funciones parlamentarias por el tiempo que desempeñen el cargo.

Artículo 110°.

- I. El Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa.
- II. En cada Departamento existe un Consejo Departamental, presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones establece la Ley.

Capítulo IV

Conservación del Orden Público

Artículo 111°.

- I. En los casos de grave peligro por causa de conmoción interna o guerra internacional el Jefe del Poder ejecutivo podrá, con dictamen afirmativo del Consejo de Ministros, declarar el estado de sitio en la extensión del territorio que fuere necesario.
- II. Si el Congreso se reuniese ordinaria o extraordinariamente, estando la República o una parte de ella bajo el estado de sitio, la continuación de éste será objeto de una autorización legislativa. En igual forma se procederá si el Decreto de Estado de Sitio fuese dictado por el Poder Ejecutivo estando las Cámaras en funciones.
- III. Si el estado de sitio no fuere suspendido antes de noventa días, cumplido este término caducará de hecho, salvo el caso de guerra civil o internacional. Los que hubieren sido objeto de apremio serán puestos en libertad, a menos de haber sido sometidos a la jurisdicción de tribunales competentes.

- IV. El Ejecutivo no podrá prolongar el estado de sitio más allá de noventa días, ni declarar otro dentro del mismo año sino con asentimiento del Congreso. Al efecto, lo convocará a sesiones extraordinarias si ocurriese el caso durante el receso de las Cámaras.

Artículo 112°. La declaración de estado de sitio produce los siguientes efectos:

- 1° El Ejecutivo podrá aumentar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas y llamar al servicio las reservas que estime necesarias.
- 2° Podrá imponer la anticipación de contribuciones y rentas estatales que fueren indispensables, así como negociar y exigir empréstitos siempre que los recursos ordinarios fuesen insuficientes. En los casos de empréstito forzoso el Ejecutivo asignará las cuotas y las distribuirá entre los contribuyentes conforme a su capacidad económica.
- 3° Las garantías y los derechos que consagra esta Constitución no quedarán suspensos de hecho y en general con la sola declaración del estado de sitio; pero podrán serlo respecto de señaladas personas fundadamente sindicadas de tramar contra el orden público, de acuerdo a lo que establecen los siguientes párrafos.
- 4° Podrá la autoridad legítima expedir órdenes de comparendo o arresto contra los sindicatos, pero en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas los pondrá a disposición del juez competente, a quien pasará los documentos que hubiesen motivado el arresto. Si la conservación del orden público exigiese el alejamiento de los sindicatos, podrá ordenarse su confinamiento a una capital de Departamento o de Provincia que no sea malsana. Queda prohibido el destierro por motivos políticos; pero al confinado, perseguido o arrestado por estos motivos, que pida pasaporte para el exterior, no podrá serle negado por causa alguna debiendo las autoridades otorgarle las garantías necesarias al efecto.
- 5° Los ejecutores de órdenes que violen estas garantías podrán ser enjuiciados en cualquier tiempo, pasado que sea el estado de sitio, como reos de atentado contra las garantías constitucionales, sin que les favorezca la excusa de haber cumplido órdenes superiores.
- 6° En caso de guerra internacional, podrá establecerse censura sobre la correspondencia y todo medio de publicación.

Artículo 113°. El Gobierno rendirá cuenta al próximo Congreso de los motivos que dieron lugar a la declaración del estado de sitio y del uso que hubiese hecho de las facultades que le confiere este capítulo, informando del resultado de los enjuiciamientos ordenados y sugiriendo las medidas indispensables para satisfacer las obligaciones que hubiese contraído por préstamos directos y percepción anticipada de impuestos.

Artículo 114°.

- I. El Congreso dedicará sus primeras sesiones al examen de la cuenta a que se refiere el artículo precedente, pronunciando su aprobación o declarando la responsabilidad del Poder Ejecutivo.
- II. Las Cámaras podrán, al respecto, hacer las investigaciones que crean necesarias y pedir al Ejecutivo la explicación y justificación de todos sus actos relacionados con el estado de sitio, aunque no hubiesen sido ellos mencionados en la cuenta rendida.

Artículo 115°.

- I. Ni el Congreso, ni asociación alguna o reunión popular pueden conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias ni la suma del Poder Público, ni otorgarle supremacías por las que la vida, el honor y los bienes de los habitantes queden a merced del Gobierno, ni de persona alguna.
- II. La inviolabilidad personal y las inmunidades establecidas por esta Constitución no se suspenden durante el estado de sitio para los representantes nacionales.

TÍTULO TERCERO PODER JUDICIAL

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 116°.

- I. El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Tribunal Constitucional, las Cortes Superiores de Distrito, los tribunales y jueces de instancia y demás tribunales y juzgados que establece la Ley. La Ley determina la organización y atribuciones de los tribunales y juzgados de la República. El Consejo de la Judicatura forma parte del Poder Judicial.
- II. No pueden establecerse tribunales o juzgados de excepción.
- III. La facultad de juzgar en la vía ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa y la de hacer ejecutar lo juzgado corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales y jueces respectivos, bajo el principio de unidad jurisdiccional.
- IV. El control de constitucionalidad se ejerce por el Tribunal Constitucional.
- V. El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.
- VI. Los Magistrados y jueces son independientes en la administración de Justicia y no están sometidos sino a la Constitución y la Ley. No podrán ser destituidos de sus funciones, sino previa sentencia ejecutoriada.
- VII. La Ley establece el Escalafón Judicial y las condiciones de inamovilidad de los Ministros, Magistrados, Consejeros y jueces.
- VIII. El Poder Judicial tiene autonomía económica y administrativa. El Presupuesto General de la Nación asignará una partida anual, centralizada en el Tesoro Judicial, que depende del Consejo de la Judicatura. El Poder Judicial no está facultado para crear o establecer tasas ni derechos judiciales.
- IX. El ejercicio de la judicatura es incompatible con toda otra actividad pública y privada remunerada, con excepción de la cátedra universitaria.

- X. La gratuidad, publicidad, celeridad y probidad en los juicios son condiciones esenciales de la administración de Justicia. El Poder Judicial es responsable de proveer defensa legal gratuita a los indigentes, así como servicios de traducción cuando su lengua materna no sea el castellano.

Capítulo II

Corte Suprema de Justicia

Artículo 117°.

- I. La Corte Suprema es el máximo tribunal de Justicia ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa de la República. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.
- II. Se compone de doce Ministros que se organizan en salas especializadas, con sujeción a la Ley.
- III. Para ser Ministro de la Corte Suprema se requiere las condiciones exigidas por los artículos 64° y 61° de esta Constitución con la excepción de los numerales 2° y 4° del artículo 61°, tener título de Abogado en Provisión Nacional, y haber ejercido con idoneidad la judicatura, la profesión o la cátedra universitaria por lo menos durante diez años.
- IV. Los Ministros son elegidos por el Congreso Nacional por dos tercios de votos del total de sus miembros, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura. Desempeñan sus funciones por un período personal e improrrogable de diez años, computables desde el día de su posesión y no pueden ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.
- V. El Presidente de la Corte Suprema es elegido por la Sala Plena por dos tercios de votos del total de sus miembros. Ejerce sus funciones de acuerdo a la Ley.

Artículo 118°.

- I. Son atribuciones de la Corte Suprema:
 - 1ª. Representar al Poder Judicial;
 - 2ª. Designar, por dos tercios de votos de los miembros de la Sala Plena, a los vocales de las Cortes Superiores de Distrito, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura;
 - 3ª. Resolver los recursos de nulidad y casación en la jurisdicción ordinaria y administrativa;
 - 4ª. Dirimir las competencias que se susciten entre las Cortes Superiores de Distrito;
 - 5ª. Fallar en los juicios de responsabilidad contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y Prefectos de Departamento por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, a requerimiento del Fiscal General de la República, previa autorización del Congreso Nacional, fundada jurídicamente y concedida por dos tercios de votos del total de sus miembros, en cuyo caso el sumario estará a cargo de la Sala Penal y si ésta se pronuncia por la acusación, el juicio se substanciará por las demás Salas, sin recurso ulterior;

- 6ª. Fallar en única instancia en las causas de responsabilidad penal seguidas, a requerimiento del Fiscal General de la República, previa acusación de la Sala Penal, contra el Contralor General de la República, Vocales de las Cortes Superiores, Defensor del Pueblo, Vocales de la Corte Nacional Electoral y Superintendentes establecidos por Ley, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones;
 - 7ª. Resolver las causas contenciosas que resulten de los contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo y las demandas contencioso-administrativas a las que dieren lugar las resoluciones del mismo;
 - 8ª. Decidir las cuestiones de límites que se suscitaren entre los departamentos, provincias, secciones y cantones.
- II. La organización y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia se establecen por Ley.

Capítulo III

Tribunal Constitucional

Artículo 119°.

- I. El Tribunal Constitucional es independiente y está sometido sólo a la Constitución. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.
- II. Está integrado por cinco Magistrados que conforman una sola Sala y son designados por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de los miembros presentes.
- III. El Presidente del Tribunal Constitucional es elegido por dos tercios de votos del total de sus miembros. Ejerce sus funciones de acuerdo a la Ley.
- IV. Para ser Magistrado del Tribunal Constitucional se requieren las mismas condiciones que para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia.
- V. Desempeñan sus funciones por un período personal de diez años improrrogables y pueden ser reelectos pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.
- VI. El enjuiciamiento penal de los Magistrados del Tribunal Constitucional por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, se rige por las normas establecidas para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 120°. Son atribuciones del Tribunal Constitucional conocer y resolver:

- 1ª. En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier género de resoluciones no judiciales. Si la acción es de carácter abstracto y remedial, sólo podrán interponerla el Presidente de la República, o cualquier Senador o Diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo;

- 2ª. Los conflictos de competencias y controversias entre los Poderes Públicos, la Corte Nacional Electoral, los departamentos y los municipios;
- 3ª. Las impugnaciones del Poder Ejecutivo a las resoluciones camarales, prefecturales y municipales;
- 4ª. Los recursos contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones creados, modificados o suprimidos en contravención a lo dispuesto en esta Constitución;
- 5ª. Los recursos contra resoluciones del Poder Legislativo o una de sus Cámaras, cuando tales resoluciones afecten a uno o más derechos o garantías concretas, cualesquiera sean las personas afectadas;
- 6ª. Los recursos directos de nulidad interpuestos en resguardo del artículo 31º de esta Constitución;
- 7ª. La revisión de los Recursos de Amparo Constitucional, Habeas Corpus y Habeas Data;
- 8ª. Absolver las consultas del Presidente de la República, el Presidente del Honorable Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, decretos o resoluciones, o de leyes, decretos o resoluciones aplicables a un caso concreto. La opinión del Tribunal Constitucional es obligatoria para el órgano que efectúa la consulta;
- 9ª. La constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales;
- 10ª. Las demandas respecto a procedimientos en la reforma de la Constitución.

Artículo 121º.

- I. Contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso ulterior alguno.
- II. La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una Ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial, hace inaplicable la norma impugnada y surte plenos efectos respecto a todos. La sentencia que se refiera a un derecho subjetivo controvertido, se limitará a declarar su inaplicabilidad al caso concreto.
- III. Salvo que la sentencia disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la norma en las partes no afectadas por la inconstitucionalidad. La sentencia de inconstitucionalidad no afectará a sentencias anteriores que tengan calidad de cosa juzgada.
- IV. La Ley reglamenta la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional, así como las condiciones para la admisión de los recursos y sus procedimientos.

Capítulo IV

Consejo de la Judicatura

Artículo 122°.

- I. El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.
- II. El Consejo es presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y está integrado por cuatro miembros denominados Consejeros de la Judicatura, con título de abogado en Provisión Nacional y con diez años de ejercicio idóneo de la profesión o la cátedra universitaria.
- III. Los consejeros son designados por el Congreso Nacional por el voto de dos tercios de sus miembros presentes. Desempeñan sus funciones por un período de diez años no pudiendo ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.

Artículo 123°.

- I. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura:
 - 1ª. Proponer al Congreso Nacional nóminas para la designación de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, y a ésta última para la designación de los Vocales de las Cortes Superiores de Distrito;
 - 2ª. Proponer nóminas a las Cortes Superiores de Distrito para la designación de jueces, notarios y registradores de Derechos Reales;
 - 3ª. Administrar el Escalafón Judicial y ejercer poder disciplinario sobre los vocales, jueces y funcionarios judiciales, de acuerdo a Ley;
 - 4ª. Elaborar el Presupuesto Anual del Poder Judicial de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59°, numeral 3, de la presente Constitución. Ejecutar su presupuesto conforme a Ley y bajo control fiscal;
 - 5ª. Ampliar las nóminas a que se refieren las atribuciones 1ª y 2ª de este artículo, a instancia del órgano elector correspondiente.
- II. La Ley determina la organización y demás atribuciones administrativas y disciplinarias del Consejo de la Judicatura.

TÍTULO CUARTO DEFENSA DE LA SOCIEDAD

Capítulo I Ministerio Público

Artículo 124°. El Ministerio Público tiene por finalidad promover la acción de la Justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad, conforme a lo establecido en la Constitución y las leyes de la República.

Artículo 125°.

- I. El Ministerio Público representa al Estado y a la sociedad en el marco de la Ley. Se ejerce por las comisiones que designen la Cámaras Legislativas, por el Fiscal General de la República y demás funcionarios designados conforme a Ley.
- II. El Ministerio Público tiene a su cargo la dirección de las diligencias de policía judicial.

Artículo 126°.

- I. El Fiscal General de la República es designado por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de sus miembros presentes. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.
- II. El Fiscal General de la República desempeña sus funciones por el plazo improrrogable de diez años y puede ser reelecto después de transcurrido un tiempo igual al que hubiese ejercido su mandato. No puede ser destituido sino en virtud de sentencia condenatoria previa acusación de la Cámara de Diputados y juicio en única instancia en la Cámara de Senadores. A tiempo de decretar acusación, la Cámara de Diputados suspenderá de sus funciones al encausado.
- III. Para ser Fiscal General de la República se requieren las mismas condiciones que para ser Ministro de la Corte Suprema.
- IV. El Fiscal General de la República dará cuenta de sus actos al Poder Legislativo por lo menos una vez al año. Puede ser citado por las comisiones de las Cámaras Legislativas y coordina sus funciones con el Poder Ejecutivo.
- V. La Ley establece la estructura, organización y funcionamiento del Ministerio Público.

Capítulo II

Defensor del Pueblo

Artículo 127°.

- I. El Defensor del Pueblo vela por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público. Asimismo, vela por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos.
- II. El Defensor del Pueblo no recibe instrucciones de los poderes públicos. El Presupuesto del Poder Legislativo contemplará una partida para el funcionamiento de esta institución.

Artículo 128°.

- I. Para ejercer las funciones de Defensor del Pueblo se requiere tener como mínimo, treinta y cinco años de edad y las condiciones que establece el artículo 61° de esta Constitución, con excepción de los numerales 2° y 4°.
- II. El Defensor del Pueblo es elegido por dos tercios de votos de los miembros presentes del Congreso Nacional. No podrá ser enjuiciado, perseguido ni detenido por causa del ejercicio de sus funciones, salvo la comisión de delitos, en cuyo caso se aplicará el procedimiento previsto en el artículo 118°, atribución 6ª, de esta Constitución.
- III. El Defensor del Pueblo desempeña sus funciones por un período de cinco años y puede ser reelecto por una sola vez.
- IV. El cargo de Defensor del Pueblo es incompatible con el desempeño de cualquier otra actividad pública, o privada remunerada a excepción de la docencia universitaria.

Artículo 129°.

- I. El Defensor del Pueblo tiene la facultad de interponer los recursos de inconstitucionalidad, directo de nulidad, amparo y Habeas Corpus, sin necesidad de mandato.
- II. El Defensor del Pueblo, para ejercer sus funciones, tiene acceso libre a los centros de detención, reclusión e internación.
- III. Las autoridades y funcionarios de la Administración Pública tienen la obligación de proporcionar al Defensor del Pueblo la información que solicite en relación al ejercicio de sus funciones. En caso de no ser debidamente atendido en su solicitud, el Defensor deberá poner el hecho en conocimiento de las Cámaras Legislativas.

Artículo 130°. El Defensor del Pueblo dará cuenta de sus actos al Congreso Nacional por lo menos una vez al año, en la forma que determine la Ley, y podrá ser convocado por cualesquiera de las comisiones camarales, en relación al ejercicio de sus funciones.

Artículo 131°. La organización y demás atribuciones del Defensor del Pueblo y la forma de designación de sus delegados adjuntos, se establecen por Ley.

Parte Tercera

Regímenes Especiales

TÍTULO PRIMERO

RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 132°. La organización económica debe responder esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar para todos los habitantes, una existencia digna del ser humano.

Artículo 133°. El régimen económico propenderá al fortalecimiento de la independencia nacional y al desarrollo del país mediante la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos en resguardo de la seguridad del Estado y en procura del bienestar del pueblo boliviano.

Artículo 134°. No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado. No se reconoce ninguna forma de monopolio privado. Las concesiones de servicios públicos, cuando excepcionalmente se hagan, no podrán ser otorgadas por un período mayor de cuarenta años.

Artículo 135°. Todas las empresas establecidas para explotaciones, aprovechamiento o negocios en el país se considerarán nacionales y estarán sometidas a la soberanía, a las leyes y a las autoridades de la República.

Capítulo II

Bienes Nacionales

Artículo 136°.

- I. Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la Ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento.
- II. La Ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares.

Artículo 137°. Los bienes del patrimonio de la Nación constituyen propiedad pública, inviolable, siendo deber de todo habitante del territorio nacional respetarla y protegerla.

Artículo 138°. Pertencen al patrimonio de la Nación los grupos mineros nacionalizados como una de las bases para el desarrollo y diversificación de la economía del país, no pudiendo aquellos ser transferidos o adjudicados en propiedad a empresas privadas por ningún título. La dirección y administración superiores de la industria minera estatal estarán a cargo de una entidad autárquica con las atribuciones que determina la Ley.

Artículo 139°. Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforme a Ley.

Artículo 140°. La promoción y desarrollo de la energía nuclear es función del Estado.

Capítulo III

Política Económica del Estado

Artículo 141°. El Estado podrá regular, mediante Ley, el ejercicio del comercio y de la industria, cuando así lo requieran, con carácter imperioso, la seguridad o necesidad públicas. Podrá también, en estos casos, asumir la dirección superior de la economía nacional. Esta intervención se ejercerá en forma de control, de estímulo o de gestión directa.

Artículo 142°. El Poder Ejecutivo podrá, con cargo de aprobación legislativa en Congreso, establecer el monopolio fiscal de determinadas exportaciones, siempre que las necesidades del país así lo requieran.

Artículo 143°. El Estado determinará la política monetaria, bancaria y crediticia con objeto de mejorar las condiciones de la economía nacional. Controlará, asimismo, las reservas monetarias.

Artículo 144°.

- I. La programación del desarrollo económico del país se realizará en ejercicio y procura de la soberanía nacional. El Estado formulará periódicamente el plan general de desarrollo económico y social de la República, cuya ejecución será obligatoria. Este planeamiento comprenderá los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional.
- II. La iniciativa privada recibirá el estímulo y la cooperación del Estado cuando contribuya al mejoramiento de la economía nacional.

Artículo 145°. Las explotaciones a cargo del Estado se realizarán de acuerdo a planificación económica y se ejecutarán preferentemente por entidades autónomas, autárquicas o sociedades de economía mixta. La dirección y administración superiores de éstas se ejercerán por directorios designados conforme a Ley. Los directores no podrán ejercer otros cargos públicos ni desempeñar actividades industriales, comerciales o profesionales relacionadas con aquellas entidades.

Capítulo IV

Rentas y Presupuestos

Artículo 146°.

- I. Las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales, y se invertirán independientemente por sus tesoros conforme a sus respectivos presupuestos, y en relación al plan general de desarrollo económico y social del país.
- II. La Ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales y municipales.
- III. Los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados por oficinas dependientes del Tesoro Nacional, no serán centralizados en dicho Tesoro.
- IV. El Poder Ejecutivo determinará las normas destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público.

Artículo 147°.

- I. El Poder Ejecutivo presentará al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los proyectos de Ley de los presupuestos nacionales y departamentales.
- II. Recibidos los proyectos de Ley de los presupuestos, deberán ser considerados en Congreso dentro del término de sesenta días.
- III. Vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tendrán fuerza de Ley.

Artículo 148°.

- I. El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, podrá decretar pagos no autorizados por la Ley del presupuesto, únicamente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños. Los gastos destinados a estos fines no excederán del uno por ciento del total de egresos autorizados por el Presupuesto Nacional.
- II. Los Ministros de Estado y funcionarios que den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en este artículo serán responsables solidariamente de su reintegro y culpables del delito de malversación de caudales públicos.

Artículo 149°. Todo proyecto de ley que implique gastos para el Estado debe indicar, al propio tiempo, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión.

Artículo 150°. La deuda pública está garantizada. Todo compromiso del Estado, contraído conforme a las leyes, es inviolable.

Artículo 151°. La cuenta general de los ingresos y egresos de cada gestión financiera será presentada por el Ministro de Hacienda al Congreso en la primera sesión ordinaria.

Artículo 152°. Las entidades autónomas y autárquicas también deberán presentar anualmente al Congreso la cuenta de sus rentas y gastos, acompañada de un informe de la Contraloría General.

Artículo 153°.

- I. Las Prefecturas de Departamento y los Municipios no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos que afecten a los intereses de otras circunscripciones de la República, ni dictar ordenanzas de favor para los habitantes del Departamento, ni de exclusión para otros bolivianos.
- II. No podrán existir aduanillas, retenes, ni trancas de ninguna naturaleza en el territorio de la República, que no hubieran sido creadas por leyes expresas.

Capítulo V Contraloría General

Artículo 154°. Habrá una oficina de contabilidad y contralor fiscales que se denominará Contraloría General de la República. La Ley determinará las atribuciones y responsabilidades del Contralor General y de los funcionarios de su dependencia. El Contralor General dependerá directamente del Presidente de la República, será nombrado por éste de la terna propuesta por el Senado y gozará de la misma inamovilidad y período que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 155°. La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta. La gestión anual será sometida a revisiones de auditoría especializada. Anualmente publicarán memorias y estados demostrativos de su situación financiera y rendirá las cuentas que señala la Ley. El Poder Legislativo mediante sus comisiones tendrá amplia facultad de fiscalización de dichas entidades. Ningún funcionario de la Contraloría General de la República formará parte de los directorios de las entidades autárquicas cuyo control esté a su cargo, ni percibirá emolumentos de dichas entidades.

TÍTULO SEGUNDO RÉGIMEN SOCIAL

Artículo 156°. El trabajo es un deber y un derecho y constituye la base del orden social y económico.

Artículo 157°.

- I. El trabajo y el capital gozan de la protección del Estado. La Ley regulará sus relaciones estableciendo normas sobre contratos individuales y colectivos, salario mínimo, jornada máxima, trabajo de mujeres y menores, descansos semanales y anuales remunerados, feriados, aguinaldos, primas u otros sistemas de participación en las utilidades de la empresas, indemnización por tiempo de servicios, desahucios, formación profesional y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores.

- II. Corresponde al Estado crear condiciones que garanticen para todos posibilidades de ocupación laboral, estabilidad en el trabajo y remuneración justa.

Artículo 158°.

- I. El Estado tiene la obligación de defender el capital humano protegiendo la salud de la población; asegurará la continuidad de sus medios de subsistencia y rehabilitación de las personas inutilizadas; propenderá asimismo al mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar.
- II. Los regímenes de seguridad social se inspirarán en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia, cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social.

Artículo 159°.

- I. Se garantiza la libre asociación patronal. Se reconoce y garantiza la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de los trabajadores, así como el fuero sindical en cuanto garantía para sus dirigentes por las actividades que desplieguen en el ejercicio específico de su mandato, no pudiendo éstos ser perseguidos ni presos.
- II. Se establece, asimismo, el derecho de huelga como el ejercicio de la facultad legal de los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, previo cumplimiento de las formalidades legales.

Artículo 160°. El Estado fomentará, mediante legislación adecuada, la organización de cooperativas.

Artículo 161°. El Estado, mediante tribunales u organismos especiales resolverá los conflictos entre patronos y trabajadores o empleados, así como los emergentes de la seguridad social.

Artículo 162°.

- I. Las disposiciones sociales son de orden público. Serán retroactivas cuando la Ley expresamente lo determine.
- II. Los derechos y beneficios reconocidos a favor de los trabajadores no pueden renunciarse, y son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos.

Artículo 163°. Los beneméritos de la Patria merecen gratitud y respeto de los poderes públicos y de la ciudadanía, en su persona y patrimonio legalmente adquirido. Ocuparán preferentemente cargos en la Administración Pública o en las entidades autárquicas o semiautárquicas, según su capacidad. En caso de desocupación forzosa, o en el de carecer de medios económicos para su subsistencia, recibirán del Estado pensión vitalicia de acuerdo a Ley. Son inamovibles en los cargos que desempeñen salvo casos de impedimento legal establecido por sentencia ejecutoriada. Quienes desconozcan este derecho quedan obligados al resarcimiento personal, al benemérito perjudicado, de daños económicos y morales tasados en juicio.

Artículo 164°. El servicio y la asistencia sociales son funciones del Estado, y sus condiciones serán determinadas por Ley. Las normas relativas a la salud pública son de carácter coercitivo y obligatorio.

TÍTULO TERCERO

RÉGIMEN AGRARIO Y CAMPESINO

Artículo 165°. Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural.

Artículo 166°. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras.

Artículo 167°. El Estado no reconoce el latifundio. Se garantiza la existencia de las propiedades comunarias, cooperativas y privadas. La Ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones.

Artículo 168°. El Estado planificará y fomentará el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y de las cooperativas agropecuarias.

Artículo 169°. El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tiene el carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a Ley. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por Ley gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económico-social de acuerdo con los planes de desarrollo.

Artículo 170°. El Estado regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento.

Artículo 171°.

- I. Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.
- II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.
- III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.

Artículo 172°. El Estado fomentará planes de colonización para el logro de una racional distribución demográfica y mejor explotación de la tierra y los recursos naturales del país, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas.

Artículo 173°. El Estado tiene la obligación de conceder créditos de fomento a los campesinos para elevar la producción agropecuaria. Su concesión se regulará mediante Ley.

Artículo 174°. Es función del Estado la supervigilancia e impulso de la alfabetización y educación del campesino en los ciclos fundamental, técnico y profesional, de acuerdo a los planes y programas de desarrollo rural, fomentando su acceso a la cultura en todas sus manifestaciones.

Artículo 175°. El Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Los títulos ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales.

Artículo 176°. No corresponde a la Justicia Ordinaria revisar, modificar y menos anular las decisiones de la judicatura agraria cuyos fallos constituyen verdades jurídicas, comprobadas, inamovibles y definitivas.

TÍTULO CUARTO

RÉGIMEN CULTURAL

Artículo 177°.

- I. La educación es la más alta función del Estado, y, en ejercicio de esta función, deberá fomentar la cultura del pueblo.
- II. Se garantiza la libertad de enseñanza bajo la tuición del Estado.
- III. La educación fiscal es gratuita y se la imparte sobre la base de la escuela unificada y democrática. En el ciclo primario es obligatoria.

Artículo 178°. El Estado promoverá la educación vocacional y la enseñanza profesional técnica orientándola en función del desarrollo económico y la soberanía del país.

Artículo 179°. La alfabetización es una necesidad social a la que deben contribuir todos los habitantes.

Artículo 180°. El Estado auxiliará a los estudiantes sin recursos económicos para que tengan acceso a los ciclos superiores de enseñanza, de modo que sean la vocación y la capacidad las condiciones que prevalezcan sobre la posición social o económica.

Artículo 181°. Las escuelas de carácter particular estarán sometidas a las mismas autoridades que las públicas y se regirán por los planes, programas y reglamentos oficialmente aprobados.

Artículo 182°. Se garantiza la libertad de enseñanza religiosa.

Artículo 183°. Las escuelas sostenidas por instituciones de beneficencia recibirán la cooperación del Estado.

Artículo 184°. La educación fiscal y privada en los ciclos preescolar, primario, secundario, normal y especial, estará regida por el Estado mediante el Ministerio del ramo y de acuerdo al Código de Educación. El personal docente es inamovible bajo las condiciones estipuladas por Ley.

Artículo 185°.

- I. Las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus rectores, personal docente y administrativo, la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones y la celebración de contratos para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.
- II. Las universidades públicas constituirán, en ejercicio de autonomía, la Universidad Boliviana, la que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central de acuerdo a un plan nacional de desarrollo universitario.

Artículo 186°. Las universidades públicas están autorizadas para extender diplomas académicos y títulos en provisión nacional.

Artículo 187°. Las universidades públicas serán obligatoria y suficientemente subvencionadas por el Estado con fondos nacionales, independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios, creados o por crearse.

Artículo 188°.

- I. Las universidades privadas, reconocidas por el Poder Ejecutivo, están autorizadas para expedir diplomas académicos. Los títulos en Provisión Nacional serán otorgados por el Estado.
- II. El Estado no subvencionará a las universidades privadas. El funcionamiento de éstas, sus estatutos, programas y planes de estudio requerirán la aprobación previa del Poder Ejecutivo.
- III. No se otorgará autorización a las universidades privadas cuyos planes de estudio no aseguren una capacitación técnica, científica y cultural al servicio de la Nación y del pueblo y no están dentro del espíritu que informa la presente Constitución.
- IV. Para el otorgamiento de los diplomas académicos de las universidades privadas, los tribunales examinadores, en los exámenes de grado, serán integrados por delegados de las universidades estatales, de acuerdo a Ley.

Artículo 189°. Todas las universidades del país tiene la obligación de mantener institutos destinados a la capacitación cultural, técnica y social de los trabajadores y sectores populares.

Artículo 190°. La educación, en todos sus grados, se halla sujeta a la tuición del Estado ejercida por intermedio del Ministerio del ramo.

Artículo 191°.

- I. Los monumentos y objetos arqueológicos son de propiedad del Estado. La riqueza artística colonial, la arqueológica, la histórica y documental, así como la procedente del culto religioso son tesoro cultural de la Nación, están bajo el amparo del Estado y no pueden ser exportadas.

- II. El Estado organizará un registro de la riqueza artística, histórica, religiosa y documental, proveerá a su custodia y atenderá a su conservación.
- III. El Estado protegerá los edificios y objetos que sean declarados de valor histórico o artístico.

Artículo 192°. Las manifestaciones del arte e industrias populares son factores de la cultura nacional y gozan de especial protección del Estado, con el fin de conservar su autenticidad e incrementar su producción y difusión.

TÍTULO QUINTO RÉGIMEN FAMILIAR

Artículo 193°. El matrimonio, la familia y la maternidad están bajo la protección del Estado.

Artículo 194°.

- I. El matrimonio descansa en la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges.
- II. Las uniones libres o de hecho, que reúnan condiciones de estabilidad y singularidad y sean mantenidas entre personas con capacidad legal para contraer enlace, producen efectos similares a los del matrimonio en las relaciones personales y patrimoniales de los convivientes y en lo que respecta a los hijos nacidos de ellas.

Artículo 195°.

- I. Todos los hijos, sin distinción de origen, tienen iguales derechos y deberes respecto a sus progenitores.
- II. La filiación se establecerá por todos los medios que sean conducentes a demostrarla, de acuerdo al régimen que determine la Ley.

Artículo 196°. En los casos de separación de los cónyuges, la situación de los hijos se definirá teniendo en cuenta el mejor cuidado e interés moral y material de éstos. Las convenciones que celebren o las proposiciones que hicieren los padres pueden aceptarse por la autoridad judicial siempre que consulten dicho interés.

Artículo 197°.

- I. La autoridad del padre y de la madre, así como la tutela, se establecen en interés de los hijos, de los menores y de los inhabilitados, en armonía con los intereses de la familia y de la sociedad. La adopción y las instituciones afines a ella se organizarán igualmente en beneficio de los menores.
- II. Un código especial regulará las relaciones familiares.

Artículo 198°. La Ley determinará los bienes que formen el patrimonio familiar inalienable e inembargable, así como las asignaciones familiares, de acuerdo al régimen de seguridad social.

Artículo 199°.

- I. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de la infancia, y defenderá los derechos del niño al hogar y a la educación.
- II. Un código especial regulará la protección del menor en armonía con la legislación general.

TITULO SEXTO RÉGIMEN MUNICIPAL

Artículo 200°.

- I. El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.
- II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.
- III. El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde.
- IV. Los Concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un período de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por Ley. Los agentes municipales se elegirán de la misma forma, por simple mayoría de sufragios.
- V. Son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en primer lugar en las listas de Concejales de los partidos. El Alcalde será elegido por mayoría absoluta de votos válidos.
- VI. Si ninguno de los candidatos a Alcalde obtuviera la mayoría absoluta, el Concejo tomará a los dos que hubieran logrado el mayor número de sufragios válidos y de entre ellos hará la elección por mayoría absoluta de votos válidos del total de miembros del Concejo, mediante votación oral y nominal. En caso de empate se repetirá la votación oral y nominal por dos veces consecutivas. De persistir el empate se proclamará Alcalde al candidato que hubiere logrado la mayoría simple en la elección municipal. La elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia, y la proclamación mediante Resolución Municipal.
- VII. La Ley determina el número de miembros de los Concejos Municipales.

Artículo 201°.

- I. El Concejo Municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora. Los Gobiernos Municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación, requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. El Alcalde Municipal tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia.

- II. Cumplido por lo menos un año desde la posesión del Alcalde que hubiese sido elegido conforme al párrafo VI del artículo 200º, el Concejo podrá censurarlo y removerlo por tres quintos del total de sus miembros mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elija al sucesor de entre los Concejales. El sucesor así elegido ejercerá el cargo hasta concluir el período respectivo. Este procedimiento no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de un Alcalde, ni tampoco en el último año de gestión municipal.

Artículo 202º. Las municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre sí y convenir todo tipo de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público y privado para el mejor cumplimiento de sus fines, con excepción de lo prescrito en la atribución 5ª del artículo 59º de esta Constitución.

Artículo 203º. Cada Municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por Ley.

Artículo 204º. Para ser elegido Concejel o Agente Cantonal se requiere tener como mínimo veintiún años de edad y estar domiciliado en la jurisdicción municipal respectiva durante el año anterior a la elección.

Artículo 205º. La Ley determina la organización y atribuciones del Gobierno Municipal.

Artículo 206º. Dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo no edificadas mayores que las fijadas por la Ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social.

TÍTULO SÉPTIMO RÉGIMEN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Artículo 207º. Las Fuerzas Armadas de la Nación están orgánicamente constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval, cuyos efectivos serán fijados por el Poder Legislativo, a proposición del Ejecutivo.

Artículo 208º. Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.

Artículo 209º. La organización de las Fuerzas Armadas descansa en su jerarquía y disciplina. Es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a las leyes y reglamentos militares. Como organismo institucional no realiza acción política, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por Ley.

Artículo 210º.

- I. Las Fuerzas Armadas dependen del Presidente de la República y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio del Ministro de Defensa Nacional, y en lo técnico, del Comandante en Jefe.
- II. En caso de guerra el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones.

Artículo 211°.

- I. Ningún extranjero ejercerá mando ni empleo o cargo administrativo en las Fuerzas Armadas sin previa autorización del Capitán General.
- II. Para desempeñar los cargos de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe del Estado Mayor General, Comandantes y Jefes de Estado Mayor del Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval y de grandes unidades, es indispensable ser boliviano de nacimiento y reunir los requisitos que señala la Ley. Igualmente condiciones serán necesarias para ser Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional.

Artículo 212°. El Consejo Supremo de Defensa Nacional, cuya composición, organización y atribuciones determinará la Ley, estará presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas.

Artículo 213°. Todo boliviano está obligado a prestar servicio militar de acuerdo a Ley.

Artículo 214°. Los ascensos en las Fuerzas Armadas serán otorgados conforme a la Ley respectiva.

TÍTULO OCTAVO RÉGIMEN DE LA POLICÍA NACIONAL

Artículo 215°.

- I. La Policía Nacional, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional. Ejerce la función policial de manera integral y bajo mando único, en conformidad con su Ley Orgánica y las leyes de la República.
- II. Como institución no delibera ni participa en acción política partidaria, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen sus derechos ciudadanos de acuerdo a Ley.

Artículo 216°. Las Fuerzas de la Policía Nacional dependen del Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Gobierno.

Artículo 217°. Para ser designado Comandante General de la Policía Nacional, es indispensable ser boliviano de nacimiento, General de la Institución y reunir los requisitos que señala la Ley.

Artículo 218°. En caso de guerra internacional, las fuerzas de la Policía Nacional pasan a depender del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas por el tiempo que dure el conflicto.

TÍTULO NOVENO RÉGIMEN ELECTORAL

Capítulo I El Sufragio

Artículo 219°. El sufragio constituye la base del régimen democrático representativo y se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio; en el escrutinio público y en el sistema de representación proporcional.

Artículo 220°.

- I. Son electores todos los bolivianos mayores de dieciocho años de edad, cualquiera sea su grado de instrucción y ocupación, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el Registro Electoral.
- II. En las elecciones municipales votarán los ciudadanos extranjeros en las condiciones que establezca la Ley.

Artículo 221°. Son elegibles los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos por la Constitución y la Ley.

Capítulo II Los Partidos Políticos

Artículo 222°. La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente Constitución y las leyes.

Artículo 223°.

- I. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que concurren a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de Derecho Público.
- II. Su programa, organización y funcionamiento deberán ser democráticos y ajustarse a los principios, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución.
- III. Se registrarán y harán reconocer su personería ante la Corte Nacional Electoral.
- IV. Rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban del Estado y estarán sujetos al control fiscal.

Artículo 224°. Los partidos políticos y/o las agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas, podrán postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, Constituyentes, Concejales, Alcaldes y Agentes Municipales, en igualdad de condiciones ante la Ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.

Capítulo III

Los Órganos Electorales

Artículo 225°. Los órganos electorales son:

- 1°. La Corte Nacional Electoral;
- 2°. Las Cortes Departamentales;
- 3°. Los Juzgados Electorales;
- 4°. Los Jurados de las Mesas de Sufragios;
- 5°. Los Notarios Electorales y otros funcionarios que la Ley respectiva instituya.

Artículo 226°. Se establece y garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales.

Artículo 227°. La composición así como la jurisdicción y competencia de los órganos electorales será establecidas por Ley.

Parte Cuarta

Primacía y Reforma de la Constitución

TÍTULO PRIMERO

PRIMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

Artículo 228°. La Constitución Política del Estado es la Ley Suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.

Artículo 229°. Los principios, garantías y derechos reconocidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento.

TÍTULO SEGUNDO

REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Artículo 230°.

- I. Esta Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una Ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras.

- II. Esta Ley puede ser iniciada en cualquiera de las Cámaras, en la forma establecida por esta Constitución.
- III. La Ley declaratoria de la reforma será enviada al Ejecutivo para su promulgación, sin que éste pueda vetarla.

Artículo 231°.

- I. En el nuevo período constitucional, se considerará el asunto por la Cámara que proyectó la Reforma y, si ésta fuera aprobada por dos tercios de votos, se pasará a la otra para su revisión, la que también requerirá dos tercios.
- II. Los demás trámites serán los mismos que la Constitución señala para las relaciones entre las dos Cámaras.
- III. Las Cámaras deliberarán y votarán las reformas ajustándolas a las disposiciones que determinen la Ley de Declaratoria de aquella.
- IV. La Reforma sancionada pasará al Ejecutivo para su promulgación, sin que el Presidente de la República pueda observarla.
- V. Cuando la enmienda sea relativa al período constitucional del Presidente o Vicepresidente de la República, entrará en vigencia sólo en el siguiente período constitucional.

Artículo 232°. La Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.

Artículo 233°. Es facultad del Congreso dictar leyes interpretativas de la Constitución. Estas leyes requieren dos tercios de votos para su aprobación y no pueden ser vetadas por el Presidente de la República.

Artículo 234°. Quedan abrogadas las leyes y disposiciones que se opongan a esta Constitución.

Remítase al Poder Ejecutivo, para fines constitucionales.

Es dado en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, al primer día del mes de abril de dos mil cuatro años.